

urbanistica
online

DOSSIER

IL GOVERNO DELLA CITTÀ NELLA CONTEMPORANEITÀ. LA CITTÀ COME MOTORE DI SVILUPPO

Tema 2. Quale forma di piano e i nuovi compiti della pianificazione

004

ISBN
978-88-7603-094-9

INU
Edizioni

cura di

**Francesco Sbetti
Francesco Rossi
Michele Talia
Claudia Trillo**



3 Temi per il Congresso 17

Three themes for the National Congress 24

TEMA 1. La rigenerazione urbana come resilienza

Smart Susa Valley, un progetto del territorio
FOIETTA PAOLO, ROCCA MANUELA, ABATE DAGA ILARIO 29

Processi di generazione urbana - Il piano nazionale
per le città per la cura e la riqualificazione del territorio marchigiano
FRANCESCO ALBERTI 33

Κρίσις, crisi, cioè decisione, svolta per città e territori ecologici
STEFANO ARAGONA 37

Dalla perequazione urbanistica alla pianificazione perequativa: modelli attuativi per il PSC di Crotone
GIUSEPPE BONAVIDA 41

Lighter, Quicker, Cheaper: towards an Urban Activism Manifesto
LUISA BRAVO, CAMILLA CARMAGNINI AND NOA MATITYAHOU 45

Paesaggi resilienti per un nuova città
CHIARA CAMAIONI, ILENIA PIERANTONI E ROSALBA D'ONOFRIO 49

Strumenti partecipativi per il recupero di contesti degradati
AMALIA CANCELLIERE E ANTONIA GRAVAGNUOLO 51

Rigenerare bellezza armonia e decoro nel processo di trasformazione urbana
CESARE CAPITTI 55

Context aware strategies for the Valle dei Mulini of Amalfi
MARIA CERRETA AND VIVIANA MALANGONE 57

Rigenerazione urbana e cambiamenti nella città contemporanea: delle periferie metropolitane
alle periferieregionali
PIER PAOLO BALBO, GIACOMO COZZOLINO 59

Il rischio e la pianificazione nel processo di rigenerazione urbana
ROSARIO CULTRONE 61

Risorse energetiche e città: azioni e linee di intervento per l'ambiente costruito
DIEGO CARLO D'AGOSTINO 63

Uno sguardo perturbato
SILVIA DALZERO 67

I vuoti infrastrutturali: nuove opportunità di rigenerazione urbana
TIZIANA D'ANGELI 71

Efficacia e attuabilità di indici ecologico ambientali nella pratica urbanistica. ROBERTO DE LOTTO ED ELISABETTA MARIA VENCO	75
La rigenerazione urbana secondo i criteri dell'Urbanistica Ecologica M ^a ROSARIO DEL CAZ ENJUTO E ANNARITA TEODÓSIO	79
Risorse sopite nella memoria del territorio: i paesi abbandonati LUCA DI FIGLIA	83
Ecologie per la Rigenerazione Urbana: Il vento nel progetto di spazio pubblico GIOIA DI MARZIO	87
Rigenerazione Urbana e Sviluppo Economico SAVERIO ALESSANDRO FALCOMATA	91
Rigenerare temporaneamente gli spazi pubblici MYRIAM FERRARI E MAURO FRANCINI	95
Urban regeneration in Europe and climate changes: only an environmental concern? ALESSANDRA FIDANZA	97
Diritti Di Cittadinanza: - L'abitare - La Politica FRANCESCO FORTE	101
Trasformazioni urbane e mobilità sostenibile: verso città resilienti MAURO FRANCINI E MARIA FRANCESCA VIAPIANA	105
Calpe, Fabbrica della Conoscenza CARMINE GAMBARDELA, PAOLA GIANNATTASIO, DANILA JACAZZI, FABIANA FORTE, ALESSANDRO CIAMBRONE, LUDOVICO MASCIA, GASPARE OLIVA, MARIA ANTONIA GIANNINO	107
Qualità, equità, adattabilità: la Carta dello Spazio Pubblico PIETRO GARAU, LUCIA LANCERIN E MARICHELIA SEPE	111
Un'urbanistica selettiva per città resilienti CARLO GASPARRINI	115
Il vuoto come occasione di sviluppo della città contemporanea MARIATERESA GIAMMETTI	119
Second Life GIANCARLO CARNEVALE E ESTHER GIANI	123
Verso un cambiamento nel paradigma del consumo di suolo MARIA ANTONIA GIANNINO	127
Per una rigenerazione consapevole CATERINA GIRONDA	131
For an aware regeneration CATERINA GIRONDA	135

Research on the Complication of Historic Areas Protection in Contemporary China: through the Lens of a Lingnan City HU CHAOWEN	139
Resilienza delle città e rigenerazione urbana LUCA IMBERTI	147
Lo spazio pubblico acceleratore e generatore del rinnovo della città resiliente ANTONELLA DE ANGELIS, MARIA VERONICA IZZO	149
Quale resilienza per quale città: i contesti insulari come archetipo VALERIA LINGUA	153
Resilienza e regione urbana: sfide e opportunità per la pianificazione di scala intermedia GIAMPIERO LOMBARDINI	157
Orientare la transizione energetica: criteri per la costruzione di sistemi energetici urbani sostenibili e resilienti MARCELLO MAGONI E CHIARA CORTINOVIS	161
La scommessa dello sviluppo territoriale integrato: il caso Terni-Rieti. ANDREA CECILIA, GIORGIO ARMILLEI, ROBERTO MELONI, MAURIZIO SILVETTI, GIORGIO MALATESTA	165
La rigenerazione come occasione di sviluppo? Nuovi quesiti nello scenario del climate change MICHELE MANIGRASSO E FILIPPO MAGNI	167
Industrial risk in Thessaloniki and urban regeneration context CHRISTINE MATIKAS	171
Valutare la rigenerazione urbana: verso una certificazione di resilienza per le città GIUSEPPE MAZZEO	175
Città e progetto: Identità storia e proposte UMBERTO MINUTA	179
Rigenerazione come processo di trasformazione urbana sostenibile: Un caso studio LAURA MONTEODORO	181
La rilettura della città come sistema organico verso nuove interpretazioni CECILIA MORELLI DI POPOLO	185
Green infrastructure and urban capacity to achieve resilience in Rosario Metropolitan Area, Argentina P. MOSCONI, L. BRACALENTI, L. LAGORIO, J. VAZQUEZ, S. OMELIANIUK AND E. DI BERNARDO	189
Remote Sensing e cambiamenti climatici: rischi e opportunità nel riuso e riciclo intelligente delle città FRANCESCO MUSCO, DENIS MARAGNO, DANIELE GARIBOLDI E ELISABETTA VEDOVO	193

Una rete di tessuti urbani resilienti TERESA NUCERA	197
Processo strategico di rigenerazione urbana: Napoli città – porto FERDINANDO ORABONA	201
Densità e comunità per l'abitare contemporaneo: declinazioni dell'isolato urbano nei processi di rigenerazione urbana della città di Monaco in tre progetti di Steidle Architekten LUISA OTTI	205
Architectural Heritage, Resilience and Urban Renewal: The courtyard house as a resilient architectural model ÖZEL, SAVERIO MECCA AND LETIZIA DIPASQUALE	209
Nuove centralità geografiche: ripartiamo dal moderno LILIA PAGANO	213
Dimensione sociale, culturale e simbolica della resilienza nella rigenerazione di contesti fragili e di territori svantaggiati MARIA FEDERICA PALESTINO	217
La LungoSolofrana: un'idea-progetto per la rigenerazione urbana e la gestione delle risorse naturali ENRICA PAPA E GERARDO CARPENTIERI	221
Aree urbane e corsi d'acqua: verso un uso sostenibile delle risorse ELVIRA PETRONCELLI, GUEFO PULCI DORIA, ANGELA ESPOSITO	225
Linee guida per la strutturazione di un osservatorio per una <i>smart</i> policy energetica STEFANO PILI, CHIARA GARAU	229
Isola di calore e resilienza urbana: strategie di mitigazione e di adattamento della città ai cambiamenti climatici FULVIA PINTO	233
Rifiuti, resilienza e rigenerazione: una sfida urbanistica FRANCESCA PIRLONE	237
Perequazione urbanistica e trasferimento dei diritti edificatori per l'attuazione di piani e progetti per la rigenerazione urbana PIERGIUSEPPE PONTRANDOLFI E ANTONELLO AZZAO	241
Rigenerazione ambientale e gestione delle acque: letture empiriche nella Regione Veneto LAURA BASSAN E GIANFRANCO POZZER	245
Un nuovo paradigma energetico quale driver nei processi di rigenerazione urbana GERLANDINA PRESTIA	247
La rigenerazione dei centri minori come strategia di sviluppo sostenibile integrato GABRIELLA PULTRONE	251

Il Piano d'azione per l'energia sostenibile di Palermo: azioni ed interventi di una città in divenire ELEONORA RIVA SANSEVERINO, RAFFAELLA RIVA SANSEVERINO, DOMENICO COSTANTINO, VALENTINA VACCARO	255
The Sustainable energy action plan of Palermo: actions and measures for a city in transformation ELEONORA RIVA SANSEVERINO, RAFFAELLA RIVA SANSEVERINO, DOMENICO COSTANTINO, VALENTINA VACCARO	259
Metabolismo urbano ed ecosystem services nella pianificazione degli spazi aperti: un'ipotesi per la Piana di Lucca MASSIMO ROVAI, LAURA FASTELLI, FRANCESCO MONACCI, FEDERICO PUGGI	263
Consumo di suolo, Morfologia Urbana, Sostenibilità: un caso di studio a livello Regionale LUCA SALVATI E LUIGI PERINI	267
La rigenerazione di una cava in opera come strumento proattivo di resilienza territoriale: il caso di Cava Sostenibile di Murisengo ISABELLA SANTARELLI	271
The regeneration of an active quarry as a proactive tool of territorial resilience: the case of Murisengo's Sustainable Quarry ISABELLA SANTARELLI	273
Economia verde e risparmio energetico: Siracusa Action Plan MANUELA SARCÌ	275
L'invarianza idraulica nella pianificazione urbana: dal concetto alla pratica VERDINA SATTÀ	279
Rigenerazione, resilienza e progettazione urbana PAOLA SCALA	283
Se fosse la Pianificazione a non essere resiliente? MATTEO SCAMPORRINO	287
Arginare il consumo di suolo: centri commerciali e programmazione urbanistica VALERIA SCAVONE	291
Prospettive di ricomposizione delle relazioni reticolari DANIEL SCREPANTI E PIERNICOLA CARLESI	295
Interpretare la città: nuovi paesaggi tra spinte utopistiche e percorsi di sostenibilità ambientale LUISA SPAGNOLI	299
Città "porose" e presidi contro degrado e abuso AGATA SPAZIANTE	303

Un piano territoriale dei tempi per le città calabresi	307
ANTONIO TACCONE	
Coltivare lo spazio aperto: esperienze torinesi	311
CATERINA TESTA	
Rigenerazione urbana e densificazione come fattori di resilienza nella pianificazione territoriale: l'esperienza della provincia di Grosseto	313
ALESSANDRO VIGNOZZI	
Banyoles Old Town refurbishment	317
JOSEP MIÀS	
L'urbanistica e la resilienza. Una nuova cultura del Sustainability Sensitive Urban Design per la rigenerazione urbana	321
ESTER ZAZZERO	
La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico come opportunità di rigenerazione urbana	328
MASSIMO ZUPI	
La pianificazione urbanistica e il significato della Valutazione ambientale strategica per promuovere la città resiliente	331
ELISA CONTICELLI, STEFANIA PROLI, SIMONA TONDELLI	
TEMA 2. Quale forma di piano e i nuovi compiti della pianificazione	332
La reazione individualista allo spazio web: la rinascita degli spazi pubblici	333
VALENTINA ALBANESE	
Κρίσις, crisi, cioè decisione, svolta per città e territori ecologici	337
STEFANO ARAGONA	
Issues and inconsistencies in planning and management of public urban parks. The case of "Tritsis" Environmental Awareness Park in Athens	341
EFTHIMIOS BAKOGIANNIS AND MARIA SITI	
Perequazione e strategie	343
SALVATORE BARBAGALLO	
Equalization and strategies	347
SALVATORE BARBAGALLO	
Processo di apprendimento e nuovi compiti della pianificazione	351
ALESSANDRA BARRESI	
Public Spaces as positive externalities in urban regeneration initiatives	353
CARMELINA BEVILACQUA, JUSY CALABRÒ, CARLA MAIONE, PASQUALE PIZZIMENTI	

Nuovi tempi e spazi di vita e nuovi desideri di libertà orientano il paradigma urbanistico per progettare la città contemporanea. SANDRA BONFIGLIOLI	359
Semi e gemme di «Città avanti». MARINO BONIZZATO	363
La misura del Piano Alcuni approcci possibili per una valutazione comparata della qualità dei piani urbanistici italiani PAOLA NICOLETTA IMBESI E FABIO BRONZINI	367
Semplificazione politica e amministrativa in Campania EMMA BUONDONNO E ROSARIA PARENTE	371
Qualità della filiera della pianificazione. Note sull'esperienza pugliese FRANCESCA CALACE	375
La pianificazione dei servizi in Lombardia. Tentativi di innovazione OMBRETTA CALDARICE	379
Una visione condivisa per concretizzare la città resiliente AMALIA CANCELLIERE	383
Fuori rotta MARCELLO CAPUCCI	387
Le future Città Metropolitane: il caso di Torino NADIA CARUSO E ELENA PEDE	389
Il piano e la complessità IVAN BLEČIĆ E ARNALDO CECCHINI	393
Le politiche per i servizi e il piano urbanistico. Considerazioni critiche e alcune prospettive di studio ANNA MARIA COLAVITTI E SERGIO SERRA	397
Il Dimensionamento dei Puc Il Fabbisogno residenziale nella Città Vallo di Diano RAFFAELE ACCETTA, MICHELE RIENZO, LEONARDO CUOCO, MICHELE SCAVETTA E CRISTINA PIETRANTUONO	401
Quale forma di piano ed i nuovi compiti della pianificazione. Riabilitazione urbana e regole di pianificazione VITTORIA CRISOSTOMI	405
Quale forma di piano ed i nuovi compiti della pianificazione "Ricondurre a Misura" VITTORIA CRISOSTOMI	409
Un nuovo compito antico come la pianificazione: integrare il paesaggio nel piano. L'esperienza di Calonge FABIO CUTAIA	413

	Per una 'diffusa' copianificazione LUCIANO DE BONIS	417
La pianificazione integrata come strumento di trasformazione della città e dei con estî territoriali minori	ANTONLUCA DI PAOLA	421
	Urban regeneration and public space in contemporary urban projects ESTANISLAO ROCA BLANCH	423
	Il progetto urbano per riqualificare la città LAURA VALERIA FERRETTI	427
Smart City: un'occasione per rivedere i compiti della pianificazione urbana	ROMANO FISTOLA E ROSA ANNA LA ROCCA	431
	Casoria, Italia. Dal piano-mappa al piano-dispositivo ENRICO FORMATO	435
La ridefinizione degli standard urbanistici quale strategia di rigenerazione urbana	MAURO FRANCINI E MARIA COLUCCI	439
	La valutazione ambientale strategica nel processo di piano MAURO FRANCINI E ANNUNZIATA PALERMO	443
	Prevenzione, Pianificazione e Sviluppo. Nuove strategie di pianificazione urbana ante e post sisma MANUELA FRATE	447
	Aree produttive tecnologicamente avanzate: ROBERTO GERUNDO, CARLA EBOLI E MARCO URTI	451
Collective memory, collective intelligence and urban public space in contemporary individualistic society	DIMITRIS GIOUZEPAS, PANAGIOTIS GOULIARIS AND GIANNIS TSARAS	455
	When A Planning Tier... Disappear! La cooperazione interistituzionale per la pianificazione di area vasta: temi e problemi tra Italia e Inghilterra VALERIA LINGUA	457
	La Pianificazione urbana nell'era della città globale FILIPPO MAGNI E DENIS GRASSO	461
Approccio olistico e integrato come orizzonte per la pianificazione resiliente	BENEDETTA LUCCHITTA E FILIPPO MAGNI	465
	Territori metropolitani e utopie CARMELA MARIANO	469
	Piani urbanistici notevoli: la misura della qualità FABIO BRONZINI, PAOLA NICOLETTA IMBESI, MARIA ANGELA BEDINI, GIOVANNI MARINELLI	473

	Crisi dell'INU e crisi del Paese	477
	SIMONE OMBUEN	
	Il piano urbanistico oggi. Orientamenti metodologici e paradigmi progettuali	479
	DOMENICO PASSARELLI, MARIA SAPONE, ANTONINO LABATE, CATERINA BARRESE	
	The urban planning today. Guidance on the methodology and design paradigms	483
	DOMENICO PASSARELLI, MARIA SAPONE, ANTONINO LABATE, CATERINA BARRESE	
	L'Analisi Configurazionale nel Nuovo Modello di Pianificazione Urbanistica	487
	DONATO PICCOLI	
	The Configurational Analysis in the New Model of Urban Planning	491
	DONATO PICCOLI	
	Città di Pietra e piani di carta: Come uscire dalle secche di una pianificazione urbanistica burocratizzata, inefficace e inefficiente	495
	ELIO PIRODDI	
	Nuovi modelli di governance istituzionale per una più efficace programmazione e pianificazione economico-territoriale	498
	PIERGIUSEPPE PONTRANDOLFI E ANTONELLA CAROLANO	
	Municipal Facility Management – a “life cycle orientationa approach of planned actions	503
	ALEXANDER REDLEIN AND CHRISTIAN HUMHAL, MICHAEL GETZNER, GERLINDE GUTHEIL-KNOPP-KIRCHWALD	
	La misura del tempo non è più un accessorio: pianificare strategie per una cittàadattiva. Consumo di suolo, energia, mobilità.	505
	DANIELE RONSIVALLE	
	Il futuro del “Piano”	509
	FELICE DE SILVA, BRUNA DI PALMA E GIUSEPPE RUOCCO	
	Forma del Piano	513
	DOMENICO SANTORO	
	Il piano urbanistico oggi. Orientamenti metodologici e paradigmi progettuali	515
	DOMENICO PASSARELLI, MARIA SAPONE, ANTONINO LABATE E CATERINA BARRESE	
	The urban planning today. Guidance on the methodology and design paradigms	519
	DOMENICO PASSARELLI, MARIA SAPONE, ANTONINO LABATE, CATERINA BARRESE	
	City planning between creative and restrictive tools	523
	MARJANA STRUGAR	
	La rigenerazione urbana e la trasformazione dello spazio pubblico: quale ruolo per i beni culturali e paesaggistici?	527
	ANNA MARIA COLAVITTI E ALESSIA USAI	

Ritagli nel tempo. Il presente del piano e lo spazio della comunità ANDREA VERGANO	531
I nuovi compiti della pianificazione urbanistica e la forma del piano operativo ALESSANDRO VIGNOZZI	535
New planning practices for resilient cities MAGDALENA WAGNER	539
Uno studio empirico sul fenomeno del consumo del suolo in Sardegna SABRINA LAI E CORRADO ZOPPI	541
Approcci progettuali nella Pianificazione Costiera Pugliese: Dal Piano Paesaggistico Territoriale al Piano delle coste FRANCESCO SELICATO E CLAUDIA PISCITELLI	545
Quale forma e quali compiti per la pianificazione paesaggistica Regionale in Puglia PIERANGELA LOCONTE E FRANCESCO ROTONDO	549
Quale forma di piano e i nuovi compiti della pianificazione in Puglia. Tra innovazioni e pratiche di controriforma. FRANCESCO ROTONDO E FRANCESCO SELICATO	553
TEMA 3. Le risorse per il governo del territorio, la città pubblica e il welfare urbano	556
La città e il territorio al tempo della crisi: risorse scarse per la città pubblica CHIARA AGNOLETTI	557
The imperfect dream of a new home: increased vulnerability for young people EDINÉA ALCÂNTARA, CIRCE MARIA GAMA MONTEIRO AND FÁTIMA FURTADO	561
L'invasione degli «altricorpi». Interventi di microtrasformazione per una città inclusiva FRANCESCA ARRAS, ARNALDO CECCHINI, ELISA GHISU, PAOLA IDINI, VALENTINA TALU	567
Zone d'ombra della pianificazione MARA BALESTRIERI	571
The new tasks of planning when it comes to informal housing: A sociological perspective on the failed eviction of Thapathali informal settlement, Kathmandu, Nepal RAPHAËLLE BISIAUX	575
Abitare sociale e governance territoriale: quali strumenti per la rigenerazione urbana? VINCENZA BONDÌ	585
Verso un uso sostenibile della risorsa suolo GIUSEPPE CARIDI	587
Finanza locale: riduzione risorse, tagli, limitazioni e paralisi degli investimenti. I fondi immobiliari ad apporto: strumento per fare urbanistica, governare il territorio e incidere sulla qualità della vita? MORENO DAINI	591

	Città pubblica: risorse per nuove centralità ERMINIA D'ALESSANDRO	595
Processi innovativi per la governance del territorio. Costruzione di una strategia di rete per lo sviluppo sostenibile del Comune di Pisticci (Mt)	ANTONELLA FALOTICO	599
	Crowdfunding civico: finanziamento collettivo come strategia di innovazione sociale ELENA GIANNOLA E FRANCESCO PAOLO RIOTTA	603
	La riqualificazione del campo Rom di Scampia a Napoli GIOVANNI LAINO	607
ConViS - Con Vivere Solidale Taranto - Laboratorio Provinciale per l'abitare sociale	FRANCESCO MAIORANO E CATIA MARINÒ	611
	Valorizzazione degli immobili pubblici e rinnovo urbano: spunti di riflessione. ROSARIO MANZO	613
	Città come risorsa. La dimensione dinamica della pianificazione attraverso l'urbanistica concorrenziale GIANLUIGI MONDAINI E ROBERTO PANARIELLO	615
	La dismissione sostenibile come risorsa per la resilienza urbana DI BENEDETTO NASTAS, LORENZO DIANA	619
	La riqualificazione urbana attraverso il decreto sviluppo: una risorsa per finanziare la città pubblica LAURA PELLEGRINO	623
Il Social Housing italiano in Europa: possibilità e prospettive del 'pubblico' come pianificatore e garante	ELENA PICCHIOLUTTO	627
	Lo sviluppo insostenibile Ovvero: levarsi la sete col prosciutto PAOLO PINARELLI	631
	Autoritratto invenduto: il caso italiano ELISA POLI E GIOVANNI AVOSANI	635

TEMA 2

Quale forma di piano e i nuovi compiti della pianificazione

La reazione individualista allo spazio web: la rinascita degli spazi pubblici

VALENTINA ALBANESE

Introduzione

Le attuali modalità di comunicazione sono caratterizzate dalla rapidità e dall'imprevedibilità. Esse hanno delle connotazioni molto particolareggiate e mutano notevolmente a seconda del luogo in cui si manifestano a seconda che si tratti di uno spazio virtuale o reale. Tuttavia questi due spazi, vistosamente contrapposti, possiedono la comune caratteristica di essere degli spazi pubblici. Questa qualità è attribuibile in base alla loro capacità di favorire lo svolgimento delle attività umane di informazione e comunicazione oltreché di interazione. Da questa considerazione emerge come la connotazione di fisicità o intangibilità degli spazi di relazione, non abbia alcuna influenza sulla qualità della comunicazione e, di conseguenza, sulla connotazione di spazio pubblico.

Lo spazio è pubblico in quanto luogo dell'interazione e non in quanto materiale o immateriale. Piazza e social network si inseriscono in una stessa categoria poiché assolvono ad una stessa funzione sociale. Quello che cambia, tra una realtà e l'altra, non è l'attitudine della società a comunicare e a vivere in comunità ma, più semplicemente, cambia il luogo. Ciò porta a due effetti principali: il primo mostra come lo spazio urbano destinato alla socializzazione soffre la presenza delle realtà virtuali di scambio e comunicazione: mentre i Social Network vivono una fama ed un apprezzamento sempre maggiore, gli spazi pubblici della socializzazione sembrano atrofizzarsi, salvo la loro capacità di reinventarsi e stare al passo con i tempi e soprattutto con i nuovi media.

Il secondo effetto si manifesta in un rinvigorimento dello spazio privato: esso si arricchisce di funzioni nuove ed è sempre più eterogeneo ed ascrivibile alla categoria degli spazi collettivi.

Le nuove forme di comunicazione virtuale, che oggi si confermano come parte integrante dell'esperienza urbana, hanno creato un cambiamento radicale nel concetto di vita pubblica capovolgendone il significato che eravamo soliti attribuirle. La vita pubblica si manifesta nello spazio pubblico, mediante la comunicazione e la socialità, tra persone estranee che interagiscono non in funzione della reciproca conoscenza, bensì in funzione dello spazio che li porta casualmente ad incontrarsi. Il social network invece, è uno spazio che si costituisce su volontà di soggetti che, avendo un interesse comune, vogliono interagire in un luogo ad hoc. E' un processo sovversivo in cui l'individuo costituisce uno spazio per comunicare mentre, nel caso della piazza, il protagonista è lo spazio che invita la comunità all'incontro.

Città come entità virtuali

La città contemporanea è straordinariamente complicata, per questo motivo è difficile parlarne in termini generali. Se immaginiamo una città, focalizziamo l'attenzione su luoghi specifici, tuttavia questa è una percezione fortemente limitativa poiché essa si estende molto oltre i circoscritti quartieri che la rappresentano e le sue attività sono molto più complesse.

La città, sostiene Thrift, è ovunque ed in ogni cosa (Amin, Thrift, 2005).

Per cercare di comprendere la città oggi, è indispensabile collocarla nell'alveo della virtualità: città come entità virtuali (Rajchman, 1999; Deleuze, 1972). Con ciò si intende che le città vanno interpretate come un insieme di possibilità il cui percorso è indeterminabile a priori e che, a seguito del flusso di problemi e soluzioni, si modificano in tempi rapidissimi: ogni istante della vita urbana può generare cambiamenti imprevedibili. Seguendo questo approccio di analisi, circolazione e scambio di prodotti provocano un'estensione della città che asseconda nella forma i flussi che la attraversano. Al di là di questi flussi legati alla circolazione delle merci, un ruolo di primo piano viene conferito ai nuovi media.

Il concetto di spazio geografico di fronte al cambiamento generato a scala mondiale dai nuovi social media, si è arricchito fino al punto che pare più logico considerare il cyberspazio non come uno spazio parallelo, o antitetico a quello antropologico, bensì come un suo prolungamento (Albanese, 2012).

Ciò che contiene, nel segreto della forma, la più alta probabilità di innescare processi di identificazione tra spazio e società civile è la piazza telematica. La piazza telematica corrisponde ad una piazza nel senso più tradizionale del termine che però si mostra completamente rinnovata nelle funzioni che le vengono attribuite: oltre alle antiche funzioni di socializzazione e condivisione, accoglie funzioni di interattività a distanza e nuovi servizi di mobilità sostenibile (www.wikipedia.com).

Attraverso questo nuovo spazio, la città può cercare di gestire la riconoscibilità di soggetti diversificati, che

attraversano i luoghi in maniera spesso casuale ed imprevedibile, dovendo sforzarsi di affrontare, piuttosto che un annullamento di identità, il loro eccesso.

Lo spazio pubblico sopravvive

Nella città, luogo della vita pubblica per eccellenza, si sono osservati, nei tempi più recenti, fenomeni di decadimento fisico e di degrado sociale. Questa peculiarità è stata riconducibile probabilmente in parte all'indebolimento della partecipazione degli individui, ed in parte all'attenuazione dei sentimenti di responsabilità collettiva. Le radici di questi fenomeni sono diverse e complesse: ci sono state forti modificazioni sociali, culturali ed economiche, per citare solo gli aspetti macroscopici, che non possono essere trascurate ma che difficilmente possono essere identificate.

In questi ultimi anni le Reti virtuali hanno completamente surclassato quelle reali. Inizialmente il valore della piazza come generatrice di vitalità urbana e come aggregatore delle identità locali, è crollato sotto la scure delle comunità virtuali che l'hanno del tutto svuotata di senso. Con la piazza, ha vacillato anche il sistema dei valori stratificato nel tempo e il senso di appartenenza ai luoghi degli individui.

Questa prima fase ha portato l'individuo a rifugiarsi nella sua sfera privata conferendo a questa un ruolo sempre più decisivo negli aspetti relativi alla vita di comunità.

Dando per scontato che questo declino dello spazio pubblico ci sia e ancor più ragionevolmente ci sia stato fino a tempi molto recenti, ora possiamo prendere in considerazione l'altrettanto reale inversione di tendenza. Gli spazi pubblici stanno compiendo i primi passi verso una rinascita. Questo processo di riappropriazione di funzioni non può avvenire, come alcuni autori ritengono (Cicalò, 2009) tramite il recupero di modelli ideali che sono ormai estinti e non potrebbero essere recuperati perché fortemente anacronistici. Molti dei tentativi di rinascita riguardano da vicino i Social Network e tentano di vincere il degrado diffuso con una maggiore integrazione con le tecnologie che negli ultimi tempi hanno apportato cambiamenti epocali nelle modalità dell'interagire sociale. Le piazze vogliono tornare ad essere luoghi di incontro dopo essere state per decenni dei parcheggi o, ancor peggio, degli anonimi snodi veicolari. Le popolazioni urbane hanno bisogno di attribuire loro nuovi significati e necessitano di percepire che la reticolarizzazione virtuale dei rapporti e delle comunicazioni, non viene frammentata ed interrotta dalle piazze, ma piuttosto con esse può integrarsi ed anzi arricchirsi. I nuovi spazi pubblici che mostrano una qualità urbana più elevata, sono proprio quelli in cui il rapporto con le ICT è strutturato, non casuale, e fruibile. Le infrastrutture urbane costruite sul principio dello sviluppo del settore quaternario, e quindi dei servizi avanzati, sono state un importante riferimento per tutta l'architettura moderna e stanno alla base delle città attuali come

sistemi funzionali e sociali integrati. Ma l'utilizzo di Internet non è più legato solo alla connessione e alla sua qualità, quello che l'individuo chiede al sistema urbano è la possibilità di fruire, nello spazio pubblico materiale, del network e della community con cui è abituato ad interagire online.

Nuovi spazi pubblici

I nuovi spazi pubblici contemporanei coerenti con questi radicali mutamenti, sono le piazze telematiche che coniugano le funzioni di socializzazione tipiche della piazza con tutte le nuove modalità di interazione reticolare. Uno spazio reale in cui lasciare che avvenga tutto ciò che abitualmente si fa online e poi si diffonde sui social network; uno spazio in cui i contatti divengono fisici basandosi però sempre su processi di scambio che solo il network può incentivare. Una piazza telematica molto interessante è lo 'Youtube Theatre' dell'artista statunitense Aaron James (www.viaggidiarchitettura.it/news/), essa consta di una costruzione tubolare accessoriata da proiettore ed ingresso per Smart Phone che consentono una condivisione di immagini, video ed ogni altra esperienza, in tempo reale e in uno spazio pubblico. Le città devono rendersi pronte a recepire questo nuovo tipo di agire sociale e predisporre le strutture atte alla condivisione pubblica delle attività di relazione che si generano online. Lo spazio pubblico è invincibile laddove è riuscito a rinnovarsi divenendo una piattaforma di condivisione, un social network fisico che è dominato dalle stesse leggi che vigono nello spazio virtuale. Nel nuovo spazio non esiste un significato stabile, ma esso diviene il contenitore privilegiato dei tanti significati e delle tante identità che come flussi indeterminabili lo attraversano (Albanese, 2012). E' appena emerso il problema della frammentazione spaziale come un'urgenza da fronteggiare e le città stanno cercando il modo migliore per affrontare questa nuova sfida. E' evidente che non si può consegnare solo agli artisti il ruolo di organizzare dei processi di comunicazione innovativi. Non possono da soli sostenere le nuove problematiche proposte dall'avvento dei mezzi digitali. Ciò di cui gli spazi pubblici necessitano oggi è la riappropriazione dell'identità di aggregatori nel progetto urbano. Il grande paradosso dell'Era dell'Informazione è che potremmo essere in grado di svolgere tutte le nostre attività urbane in assenza di città cioè senza dei sistemi spaziali di comunicazione culturale e condivisione (Castells, 2004). Il processo di ridefinizione della realtà cittadina, come Manuel Castells sostiene nei suoi recenti saggi, è appena iniziato. Si cerca di ottenere un duplice risultato: restituire una valenza simbolica ai luoghi urbani di socializzazione e sfruttare innovative tecniche architettoniche in grado di sfruttare ed integrare le nuove ICT al tessuto urbano. Il fattore determinante per il consolidamento delle città come luoghi fondamentali per l'espressione culturale, la comunicazione e l'identità, sarà la capacità di mettere in relazione

il design urbano, i caratteri identitari del luogo e le nuove tecnologie telematiche.

Conclusioni

Lo spazio pubblico oggi comunica principalmente l'identità di molteplici individualità ed esprime la propria essenza in una perdita di senso che possiamo ravvisare nella non-appartenenza a modelli precostituiti e a significati che storicamente le erano attribuiti. Dal canto suo e all'opposto, lo spazio privato si esprime nella tendenza, esplicitata soprattutto tramite i social network, a creare community di relazioni, condivisione delle informazioni e centralità dell'interesse attivo dei membri di un gruppo che interagiscono per lavorare, condividere contenuti o tessere relazioni. Lo spazio urbano è così costretto a vivere una duplice relazione, al momento ancora dicotomica, con lo spazio intangibile dei flussi e con lo spazio tangibile dei luoghi fisici, il punto d'equilibrio tra queste realtà opposte, viene ricercato con il ricorso a compromessi. Non più statici e determinabili a priori, bensì dinamici, in grado di esprimere valori e interessi mutevoli e frammentati dei singoli individui.

La moderna giungla delle comunicazioni mediate dal computer ci riporta città sempre più contaminate da immagini, informazioni e segni distribuiti dai social media. Ma è proprio in questa perdita di significato oggettivo della realtà che si trova la capacità liberatoria ed innovativa, nello spaesamento che libera le subculture e le forme estetiche della realtà urbana. Un'interazione dinamica che genera la comunicazione urbana come parte essenziale della cultura delle città contemporanee in cui ritroviamo identità sempre più frammentate ma sempre più accomunate dal linguaggio idiomatizzato del luogo e dalle contaminazioni nelle espressioni tipicamente collocabili in uno spazio oggettivamente determinabile (Albanese, 2012). Internet è un network di comunicazione globale, ma il suo utilizzo e la sua realtà in evoluzione non sono altro che il risultato dell'attività umana che produce effetti specifici a seconda dei luoghi e delle condizioni in cui si svolge. Sta al cittadino filtrare ed interpretare le esperienze di integrazione dei social media nelle piazze, adattandole al proprio contesto urbano-culturale.

Le città contemporanee si trovano davanti a una sfida: se nella storia sono state le forme socio spaziali ad organizzare una comunicazione che potesse trasformare le informazioni in decisioni, oggi le informazioni sono diffuse da Internet. Questa –relativa– novità pone in crisi il ruolo degli spazi pubblici, sempre più contenitori di un flusso di individui di passaggio piuttosto che punti nodali per lo sviluppo delle relazioni sociali e delle comunicazioni. Perché le piazze, intese come luoghi emblematici della vita pubblica, possano ritrovare il proprio ruolo aggregante e di comunicazione, devono poter aggiornare la propria immagine secondo le logiche dettate dai social media, favorendo una comunicazione digitalizzata (riducendo il

digital divide, aumentando le free wi-fi zone), multiculturale e aperta allo scambio di ipercontenuti, orientando le funzioni della piazza contemporanea nell'indirizzo della telematicità e della multimedialità.

Riferimenti bibliografici

Albanese Valentina, (2012) (a), *Città dei flussi, città degli spazi. Contrapposizione e fusione di città reale e città virtuale*, in «XXXI Congresso Geografico», Milano 11 – 15 giugno, in corso di stampa.

Albanese Valentina, (2012) (b), *Come (ese)coesistono social networks ed esperienze di turismo sensoriale*, in Cerreti C., Dumontl., Tabusi M., «Geografia sociale e democrazia», Aracne editrice, Roma, pp. 241 – 254.

Albanese Valentina, (2011) (c), *Slow Tourism and The Era of Web 3.0*, «UGI Conference 2011», Santiago, Chile, (DVD).

Amin Ash, Thrift Nigel, (2005), *Città. Ripensare la dimensione urbana*, Il Mulino, Bologna.

Berger Peter, Luckmann Thomas, (1969), *La realtà come costruzione sociale*, Il Mulino, Bologna.

Castells Manuel, (2004), *La città delle reti*, Marsilio, Venezia.

Castells M., (2007), *Galassia Internet*, Feltrinelli, Milano.

Cellamare Carlo, (1999), *Culture e progetto del territorio*, Franco Angeli, Milano.

Cicalò Enrico, (2009), *Spazi pubblici. Progettare la dimensione pubblica della città contemporanea*, Franco Angeli, Milano.

Deleuze Gilles, (1972), *Différence et Répétition, Presses Universitaires de France*, Paris.

Rajchman John, (1999), *Constructions*, MIT Press, Cambridge (Mass.).

Shenk David, (1997), *Data Smog. Surviving the Information Glut*, Harper Collins.

Sudjic Deyan, (1992), *The 100 Mile City*, Harcourt Brace, San Diego.

SITOGRAFIA

www.viaggiarchitettura.it/news/
http://www.wikiartpedia.org/index.php?title=Progetto_Tele-Racconto
www.wikipedia.com

Κρίσις, crisi, cioè decisioni, svolta per città e territori ecologici

STEFANO ARAGONA

Sommario

La rigenerazione del territorio, non solo della città, secondo la visione integrata della Carta di Lipsia (2007) richiede che i processi antropici e la natura siano alleati. Le caratteristiche locali devono divenire suggerimento progettuale per minimizzare l'uso delle risorse naturali - innanzitutto il suolo - privilegiando la trasformazione dell'esistente; considerando la messa in sicurezza una grande occasione per modificare la morfologia urbana, le tipologie edilizie, le tecniche costruttive ed i materiali, cioè la *vulnerabilità*, e le funzioni delle aree, ovvero *l'esposizione* di persone, beni, etc., ricordando che il rischio è funzione di entrambe queste due caratteristiche e delle condizioni contestuali, ovvero della *pericolosità* a micro e macro scala. Ciò ispirandosi al km.0 nella fruizione dello spazio e nella scelta dei materiali per realizzarlo, così innalzando la resilienza territoriale e mirando alla costruzione di *Comunità sostenibili anche socialmente* come detto in Smart City (Ue, 2012): urbanistica che è condivisione di *civitas* quindi dei cittadini, *cum-cives* (Cacciari, 1991), fondata sulla sostenibilità dei paesaggi proposti.

Scelte e piani ecologici per le antropizzazioni

Come due rette parallele, occorre procedere con la costruzione di scenari complessivi, visioni del futuro, ed azioni. I *contenitori*, le *reti*, ed il *comportamento*, elementi chiave dell'approccio ecologico (Ekistics, 2013) vanno ripensati per costruire una migliore qualità della vita e quindi dello spazio. Politiche che siano strategie e scelte operative. Un percorso avviato con il risparmio energetico dell'edificio nel 1976 con la L.373 ed arrivato a coniugare flussi di energia e di comunicazione in

Smart City del 2012 passando per gli incentivi alla produzione di energia.(Schema 1): modalità è scopo è pianificare e progettare in modo *integrato* territorio e città. Abbandonare attività nocive o minimizzazione del rischio, così come fatto negli impianti siderurgici in Germania ma non nel nostro Paese - di cui l'Ilva a Taranto è emblematico caso - ma contemporaneamente *good practices* dall'energia - risparmio e produzione - quotidiane e sempre più strutturali per giungere alla gestione ecologica dello spazio.

Quindi *visione integrata* come sfida per costruire un mondo - materiale e sociale - diverso: *cantieri diffusi* sul territorio per il *recupero* dell'esistente (compresi i materiali da riutilizzare) ed al tempo stesso per *mettere in sicurezza (innanzitutto sismica ed idrogeologica) il territorio* e per la *tutela e valorizzazione dei beni culturali e del paesaggio*. E' stata la proposta politica di alcuni partiti nella competizione elettorale del 2013¹ che non dava la priorità alle grandi opere ma alle condizioni di benessere e sicurezza delle popolazioni. Questo significa costruzione o riconversione *smart* della filiera edilizia: materiali, tecniche realizzative, professionalità devono essere il più possibile capaci d'innescare *meccanismi sinergici locali* di sviluppo. In tal senso esemplare fu l'iniziativa abitarEcostruire in cui per la riqualificazione di un'area periferica di Tricase (FG), mediante un Programma Integrato di Recupero delle Periferie, veniva richiesto l'impiego di materiale locale -il tufo - e recupero delle antiche professionalità locali per la sua lavorazione.

Altra grande opportunità di km0 è il ritorno all'uso del legname molto diffuso in gran parte del Mezzogiorno. Tale scelta consente di abbassare in modo significativo la *vulnerabilità* di ciò che si edifica e realizzare una catena produttiva essenzialmente *locale*: dalla materia prima si passa alla sua trasformazione per giungere al suo impiego così costruendo *linkages orizzontali* cioè moltiplicatori economici e sociali. E' ciò che veniva fatto fino al 1861 nelle attività industriali del polo Mongiana-Ferdinanda (area delle Serre calabresi) ove si utilizzava il ferro delle miniere ed il legno della estesa risorsa boschiva locali. Questa, protetta da leggi ad hoc che ne garantirono il non esaurimento, abbassava il rischio idrogeologico grazie al loro essere elementi di difesa di *ingegneria naturalistica*. Un collegamento diretto con il porto di Pizzo completava queste *politiche integrate del territorio*². Come si vede si è molto lontani dalla VIA o dalla VAS che, certamente utili, però sono solo *difensive* per persone e natura. Quello che qui si chiede è il mutamento della prospettiva di fondo. Cioè riprendere le uniche iniziative di politiche industriali che vi sono state - quelle della breve esperienza del

1. Il Partito Democratico in primo luogo.

2. Per approfondimenti si rimanda a Costruire un senso del il territorio, cap.1 Aragona S. (2012).

Governo Prodi con gli interventi sul risparmio ed incentivazione energetica- e trasformativa in base di un modello diverso di sviluppo spesso richiamato in modo generico come *green economy*. Ciò al fine anche di evitare l'assurda situazione che i conti del commercio estero sono peggiorati a causa dell'elevata importazione di apparecchi, brevetti, etc. necessari alla diffusione delle energie alternative in cui siamo ai primi posti in Europa come installazione di pannelli fotovoltaici, ne di pannelli fotovoltaici, pale eoliche, etc.

Superare la città contemporanea tra necessità ed opportunità.

Ma costruire *moltiplicatori sociali ed economici* per superare il risparmio, significa anche proporre, come già Camagni precisava nel 1996, un nuovo *stile di vita*, di città e territorio, di produrre: coniugare il modello reticolare con quello gerarchico classico.

L'attuale momento di crisi, dal greco *Κρίσις* - decisione, svolta - è quindi una grande occasione per un nuovo modello di sviluppo: forme e spazio ma anche fattori di produzione cioè forza lavoro, materie prime, produzione. E' occasione per studio e sperimentazione che eviti modelli *a-contestuali*, *ripetibili* indipendenti dai luoghi. Tanto apprezzate in ambito comunitario *l'esportabilità* e la *riproducibilità* sono spesso proprio gli elementi di debolezza se non viste in modo critico. Sono società e natura locali, cioè *le condizioni al contorno*, che ne danno l'utilità o meno, il "successo". (Fusco Girard, Nijikamp, 2000).

E' proposta per ri-costruire un'identità locale con la filosofia *place-based* ipotizzata da Barca nel 2009 che parte dal contesto, ne individua le opportunità quindi gli obiettivi che esso può consentire. Ovvero porre enfasi sulle potenzialità progettuali di cui parla Magnaghi (2003) di cui ne da nel 2005 anche la definizione semantica. Questo in uno scenario che deve essere il più ricco possibile di reticoli territoriali tra i soggetti locali (Dematteis 1985, 1986, 1990, 2005). Il Mezzogiorno potrebbe essere territorio fertile di sperimentazione per questa pianificazione, progettazione, realizzazione di tale filosofia ecologica - coniugare l'ecologia umana con la massimizzazione del rientro di capitale - di cui parlano Appold e Kasarda dal 1990 proponendo *strategie coerenti ed integrate* del territorio urbano e rurale secondo le indicazioni che dal 2007 sono presenti nella Carta di Lipsia. Faludi e Nijikamp recentemente (2012) hanno inquadrato e spiegato tali argomenti della sostenibilità nella visione/proposta *territorialista*.

Viene richiesta la *tecnologia colta* chiesta da oltre 20 anni da Del Nord per superare i limiti sociali (in termini di danni alla salute ed economia) ed ambientali dell'attuale modello di sviluppo *tecnocratico* che stravolge i contesti locali ove si concretizza, *nemico* e non alleato della come dice

Scandurra nel 1995.

Serve porre l'accento sulle valutazioni *multicriteria* le uniche che possono valutare le condizioni di vita, quantitative e qualitative (*beni senza prezzo di mercato*), considerando le *esternalità negative* (Aragona, 2000, cap.4), gli spazi, le forme e le relazioni degli abitanti¹. Sul territorio paradossalmente invece dal 1993 si sta operando all'opposto *allontanando chi è vicino ed avvicinando chi è lontano* contemporaneamente togliendo reti locali e realizzando alta velocità - per alto privilegiando il centro-nord - ciò assieme a politiche di chiusura dei tanti uffici pubblici e giudiziari, per motivi di liberalizzazione e/o microeconomia, nei piccoli centri. Spingendo ulteriore loro abbandono ed aumentando i motivi di congestione ambientale e sociale nei poli attrattori oltre che di insicurezza delle aree lasciate.

Spunti conclusivi per coniugare anthropos e natura

Think Global, Act Local nasce con *I limiti dello Sviluppo* (Club di Roma - MIT, 1972), i Paesi Bassi ne fanno tappa essenziale del loro assetto spaziale, economico e sociale fin dal IV Rapporto Nazionale del 1985, (Aragona, 1993; cap.3), ora è divenuto slogan della globalizzazione. Occorre che questa sia "intelligente" (Rodrik) e così cerca di fare la Ue proponendo *Smart Cities Ue* con lo scopo di costruire *Comunità inclusive e sostenibili socialmente e fisicamente*.

A tal fine, fermo restando la dichiarata intenzione di pianificare territori e città ecologiche, ogni ipotesi va contestualizzata e partecipata nelle scelte. Aspetti particolarmente importanti quando si pensa a *densificare* per ridurre il consumo di suolo e di tutti i servizi indispensabili. La realizzazione del progetto di demolizione-sostituzione-ricostruzione per motivi di sicurezza ed adeguamento alle esigenze della sostenibilità energetica - il PriU Giustiniano Imperatore, Roma, XI Municipio - è esemplare a scala urbana di come agire. Disponibilità di suoli pubblici, capacità gestionale, ascolto dei cittadini, trasparenza dei vantaggi ed obblighi tra ente pubblico e soggetto privato: questi i principali motivi di successo ed opportunità per formare competenze e capacità lavorative, la nuova filiera produttiva prima accennata.

La trasformazione ecologica è richiesta in strumenti quali i PRINT del Nuovo PRG di Roma, servono *Osservatori* pubblici di controllo della fase gestionale/attuativa poiché si produce nuova rendita urbana o la si incrementa, come evidenziato anche dai cittadini nell'incontro di presentazione del PRINT Tor Fiscale (Roma, 23.04.2013, Casa dell'Architettura), occorrono meccanismi che

3. Giova ricordare che l'Istat con il CNEL hanno costruito un nuovo indicatore il Benessere Equo e Sostenibile composto 134 voci per rilevare la qualità di vita.

assicurino alla collettività locale gran parte di tale plus-valore. Uguale trasparenza e conoscenza deve presiedere i meccanismi di perequazione e gli interventi che consente la legge sul Piano Casa con la "giustificazione" dell'efficienza energetica che rischiano sia di stravolgere piani ed assetti ipotizzati ma anche di non essere congruenti con le necessità ed i requisiti legati alle componenti ecologiche naturali e sociali espresse dal piano². Questo va condiviso dai cum-cives soprattutto nella sua attuazione, momento in cui le loro esigenze reali emergono: quelle della popolazione anziana, dei bambini, dei diversamente abili³. La *città ecologica* e che ha gli *spazi pubblici collettivi* come elemento cardine dell'idea di città deve essere accessibile a tutti, sostenibile per tutti⁴. Quindi estendendo le pur valide intenzioni (2013) del Ministro dell'Ambiente Orlando di allargare a scala di quartiere i benefici energetici, serve un approccio allargato e non solamente un'area più vasta. Questo messaggio è utile anche per i nuovi Paesi emergenti del cosiddetto BRIC e non solo poiché sembra che stiano percorrendo in modo accelerato lo stesso percorso industrialista e gli stessi errori dei Paesi occidentali (Aragona, 2012b). Tutto ciò sapendo che, confrontandosi con il paradigma industriale (Khun, 1962) che si è imposto per oltre tre secoli il nuovo approccio, probabilmente non più "paradigmatico", necessiterà di tempo per affermarsi.

Riferimenti bibliografici

Appold. S.J, Kasarda J.D. (1990), "Concetti fondamentali per la reinterpretazione dei modelli e dei processi urbani", in Gasparini A., Guidicini P., (a cura di) *Innovazione tecnologica e nuovo ordine urbano*, F. Angeli.
 Aragona S. (1993), *La città virtuale. Trasformazioni urbane e nuove tecnologie dell'informazione*, Gangemi, cap.3.
 Aragona S. (2000), *Ambiente urbano e innovazione. La città globale tra identità locale e sostenibilità*, Gangemi, cap.4.
 Aragona S., (2012a), *Costruire un senso del territorio Spunti, riflessioni, indicazioni di pianificazione e progettazione*, Gangemi, cap.1.
 Aragona S., (2012b), "The integrated City as renewable common good", *paper* presentato al Pechino Forum 2012 *The Harmony of Civilizations and*

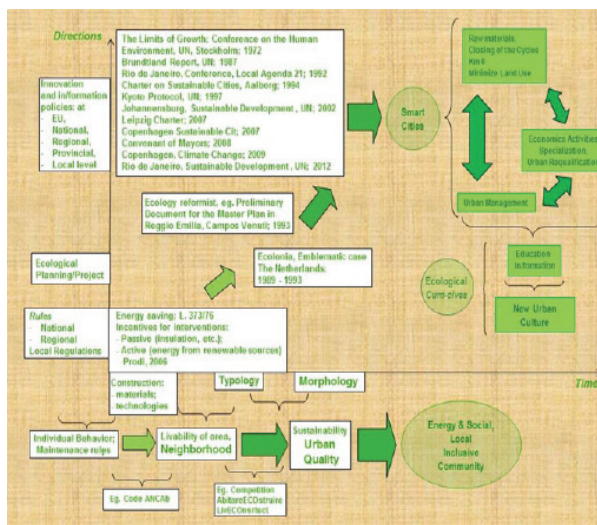
Prosperity for All, Challenges and Opportunities: New Thinking in New Reality, The 5th International Workshop of RSAI in China, Pechino, Cina.
 Associazione Naz. di Abitanti, Legacoop, Legambiente (2009) *AbitarECOstruire*, Concorso di idee.
 Barca F., (2010), *UN'AGENDA PER LA RIFORMA DELLA POLITICA DI COESIONE. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*. Rapp. indipendente per D. Hübner, Commissario europeo alla politica regionale, Sintesi e di Introduzione, capp. I e V del Rapporto *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, 2009.
 Belfiore E. (2013), *Lo spazio pubblico. La contrazione del dominio pubblico nella città contemporanea e i modelli e i principi per la sua ricostruzione*, 6 Lecture, Dip. PDTA.
 Cacciari M., (1991), "Aut Civitas, Aut Polis, in (a cura di) Mucci, E., Rizzoli, P., *L'immaginario tecnologico metropolitano*, F. Angeli.
 Camagni R. (1996), *Sviluppo Sostenibile Urbano*, F. Angeli.
 Dematteis G.(1985), "Controurbanizzazione e strutture urbane reticolari", in (a cura di) Bianchi, G., Magnani, I., *Sviluppo multiregionale: teorie, metodi e problemi*, F. Angeli.
 Dematteis G.(1986), *L'ambiente come categoria e il mondo come rete*, in *Urbanistica* n. 85.
 Dematteis G.,(1990), "Modelli Urbani a Rete: Considerazioni Preliminari", in Curti F., Diappi L. (a cura di) *Gerarchie e Reti di Città*, F. Angeli.
 Dematteis G (2005), "Verso un policentrismo europeo: metropoli, città reticolari, reti di città", in Moccia D. et. al. (a cura di) *Urbanistica Dossier n.75 Metropoli In-Transizione, Innovazioni, pianificazioni e governance per lo sviluppo delle grandi aree urbane del Mezzogiorno*, INU Edizioni.
 Del Nord R.,(1991), "Presentazione", in Mucci E., Rizzoli P., (a cura di) *L'immaginario tecnologico metropolitano*, F. Angeli.
 Faludi A. (2012a), "Lezione Scientifica", Sess. Plenaria, XXX Conf. Annuale AISRe *Istituzioni, Reti Territoriali e Sistema Paese: la governance delle relazioni locali - nazionali*, Roma.
 Florida R. (2003), *L'ascesa della nuova classe creativa. Stile di vita, valori e professioni*, Mondadori.
 Fusco Girard L., Nijikamp P. (a cura di) (2000), *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, F. Angeli.
 Istat, CNEL, Rapporto BES 2013 Il benessere equo e sostenibile in Italia.
 Khun, T. S. (1962, 1970), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago University Press, Chicago, tr. it della II ed.,(1979) *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Einaudi.
 Magnaghi A. (2003), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri.
 Magnaghi A. (2005), *La rappresentazione identitaria del territorio: atlanti, codici, figure, paradigmi per il progetto locale*, Alinea.
 Meadows H.D. (et al.) (1972), *I limiti dello svilup-*

4. Intenzione espressa dal nuovo Assessore alla Trasformazione urbana del Comune di Roma, prof. G. Caudo, Festa dell'Unità, 23.07.2013.

5. Quali il Piano Regolatore Sociale od il Piano Regolatore delle bambine e dei bambini di cui si è scritto in altre sedi.

6. M. Belfiore nella *Lecture (2013) Lo spazio pubblico. La contrazione del dominio pubblico nella città contemporanea e i modelli ei principi per la sua ricostruzione, critica radicale a molti presupposti dell'Urbanistica moderna indifferente ai contesti ed attenta all'individuo invece che alla collettività.*

po, Club di Roma, Mondadori.
 Nijkamp P. (2012), "Lezione Scientifica", Sess. Plenaria XXX Conf. Annuale 'AISRe Istituzioni Reti Territoriali e Sistema Paese: la governance delle relazioni locali - nazionali, Roma.
 Orlando A. (2013), "Intervento" al Convegno *Il futuro dell'Italia ha un cuore verde*, Ecodem, Roma, 6.06.
 Scandurra E. (1995), *L'ambiente dell'uomo. Verso il progetto della città sostenibile*, Etas Libri.
 UE (2007), *Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili*.
 UE (2011), *Smart Cities, Horizon 2020 Asse II del Programma - azioni integrate per lo sviluppo sostenibile e lo sviluppo della società dell'informazione*. <http://www.ekistics.org/> (ultima consultazione 30 aprile)



Il formarsi della cultura ecologica del territorio e della città

Issues and inconsistencies in planning and management of public urban parks. The case of "Tritsis" Environmental Awareness Park in Athens

EFTHIMIOS BAKOGIANNIS
AND MARIA SITI

Abstract

A crucial category of open urban spaces is metropolitan parks- well-designed open spaces aimed to attract the vast majority of citizens and visitors of a metropolitan city. According to Collins (1994), the benefits of such places can be categorized into four main groups: a) social, b) health, c) economic and d) environmental. Briefly, metropolitan parks exist as collective, public spaces where social interaction and various activities, such as sports, social events and educational activities take place. Their role is neither to substitute the sense of nature in the urban environment nor to replace pocket parks, but rather to enhance the organic relationship between the city and the natural environment and to support supralocal activities that cannot be found in the neighborhood area. Successful examples worldwide such as Hyde Park in London, Park Guell in Barcelona, Parc Andre Citroen in Paris, Central Park in New York et cetera have shown that the adoption of such spaces in urban cities demands both high landscape architecture quality in terms of aesthetics and functionality as well as a concise approach in provision and combination of environmental and culture activities. A similar attempt can be seen in Athens with Tritsis Environmental Awareness Park, which could have been an exemplar of such parks in the Greek urban environment, but unfortunately failed to do so for a number of reasons. William H. Whyte sarcastically argued once that: 'It is difficult to design a space that will not attract people. What is remarkable is how often this has been accomplished', unveiling the numerous factors that can make such an endeavor to fail, regardless of the careful planning of such scheme. What happens in such cases is that apart from planning inconsistencies (i.e. lack of proper sitting and gathering places as in Parc de la Villette-Paris, indistinct entry points and

dead-ends as in Phoenix-Arizona etc.), administration and management deficiencies appear to be the core issues of problematic development;

This paper aims to identify and elaborate on the above issues, while analyzing the correlation between the current economic era and the debates of managing public spaces. More specifically, it is structured in three sections; the first dealing with the theoretical framework and standard principles of developing and managing urban parks, the second focusing on the case of Tritsis Park in Athens, its identity, history, management sustainability and the last discussing the arguments of unsuccessful regeneration schemes regarding operational parameters, unimplemented business plans et cetera.

Tritsis environmental awareness park is the largest publicly-owned green space in the Athenian metropolis, located in West Athens- 8km away from the city centre, expanding in 120 Ha (indicatively Hyde Park expands in an area of 142 Ha). Although the place has a history since 1832, it remained for years a derelict and unbuilt land, though in 1993 the Athenian Planning Authority started an ambitious regeneration and business plan for the park. The park would be a unique, in terms of Greek park development, mixed-use thematic space which would combine educational purposes (i.e. environmental culture, awareness) and recreational facilities and activities. The implementation of the plan though presupposed private capital involvement in managing part of the activities as to achieve a balance in maintenance costs, marketing etc. A managing body was founded in order to promote and deal with the development of the business plan, attempting to make the park sustainable both economically and in terms of natural resources. Although, the recommended character of the park would be supralocal and thematic for environmental awareness, there were numerous reactions from the three neighboring municipalities in order to reappropriate it in the local level as well as from a number of collectives, regarding the private funds investments. This paper attempts also to provide the key principles for a viable alternative for managing the specific park adapted to the social requirements, while at the same time preserving its supralocal and educational character.

References

Whyte, W. (1980), "*The Social Life of Small Urban Spaces*", The Conservation Foundation, Washington, D.C.

Perequazione e strategie

SALVATORE BARBAGALLO

Finalità del principio perequativo

E' ormai tempo che si riconosca a livello nazionale, l'importanza di una legislazione urbanistica ispirata ad una concezione strutturale della pianificazione che: garantisca un processo con caratteristiche programmatiche per le scelte pubbliche realmente possibili sulle basi delle risorse finanziarie; che assegni rilevanza alla salvaguardia ambientale; che unifichi all'interno di un unico processo di piano le decisioni, i controlli e le azioni gestionali di tutti gli enti e non solo quelli direttamente competenti per la pianificazione territoriale, ma anche quelle settoriali, coinvolgendo tutte le amministrazioni, creando così i presupposti per un vero processo di copianificazione. A livello comunale di governo del territorio, riveste particolare importanza il Piano Strutturale Comunale, fondato sul modello attuativo "perequativo" e "compensativo", di carattere direttore, di medio periodo, che stabilisca uno scenario di grandi linee con indicazioni non vincolanti per le proprietà coinvolte, risolvendo così il problema del "doppio regime dei suoli", tipico invece della zonizzazione del piano regolatore "tradizionale".

Se oggi il ricorso entusiastico alla perequazione da parte di amministratori e tecnici è dimostrato dal grande numero di piani che ne fanno uso, nel passato essa ha avuto una storia lunga e complessa. In realtà il freno all'applicazione dello strumento perequativo derivava dalla mancanza di norme precise in materia, a tutt'oggi, a livello nazionale la riforma urbanistica non ha ancora avuto un'approvazione definitiva.

Dalla metà degli anni Novanta, molti Comuni italiani ne hanno previsto l'applicazione nella pianificazione urbanistica, a ciò hanno contribuito diversi fattori:

- l'iniziativa promozionale svolta in ambito politico-culturale e tecnico dall'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU);

- l'esplicita previsione introdotta nell'ordinamento urbanistico di gran parte delle Regioni, che a seconda dell'impostazione delle varie normative, si articola per mezzo di comparti, ambiti o zone, in alternativa allo zoning, ovvero all'attribuzione per lotti di destinazioni d'uso e indici di edificabilità differenti o l'imposizione di vincoli di inedificabilità (il secondo è sempre stato un fattore di discriminazione dei proprietari fondiari in quanto a terreni con indici differenti corrispondono logicamente valori di mercato assai diversificati e ai terreni inedificabili la sola rendita assoluta);
- numerosi pronunciamenti favorevoli giurisprudenziali;
- alcune norme di legge nazionali.

Fra i numerosi pronunciamenti giurisprudenziali, spicca la decisione del Consiglio di Stato sul Piano Regolatore di Roma (cfr. decisione n. 4545/2010), che afferma la "potestà amministrativa di governo del territorio, alla quale è connaturata la facoltà di porre condizioni e limiti al godimento del diritto di proprietà non di singoli individui, ma di intere categorie e tipologie di immobili identificati in termini generali ed astratti", sostenendo, in merito agli indici di fabbricabilità, "l'ampia discrezionalità che connota le scelte in materia di governo del territorio".

I principali interventi del legislatore nazionale sono due: la legge n. 244 del 2007 (Finanziaria 2008), nota anche per aver recepito le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte Costituzionale che hanno dichiarato illegittimo il criterio della semisomma della indennità espropriativa delle aree edificabili, affermando la necessità di impiegare il criterio del valore venale, ha inoltre riconosciuto i suoli per l'edilizia residenziale sociale come standard urbanistico aggiuntivo, prevedendo la possibilità di riconoscere incrementi volumetrici (premierità) alle proprietà cedenti le aree; più recentemente, il cosiddetto "decreto sviluppo", convertito con la legge n. 106/2011, all'art. 5 ha modificato l'art. 2643 del codice civile sugli atti relativi ai beni immobili soggetti a trascrizione, stabilendo la trascrizione nei registri immobiliari anche dei "contratti che trasferiscono i diritti edificatori comunque denominati nelle normative regionali e nei conseguenti strumenti di pianificazione territoriale, nonché nelle convenzioni urbanistiche ad essi relative".

La finalità della perequazione oggi deve essere funzionale al raggiungimento di una pluralità di obiettivi, che possono così sintetizzarsi:

- a) acquisire bonariamente ed a titolo gratuito per la realizzazione di interventi di pubblica utilità, suoli aggiuntivi agli standard urbanistici, riducendo i tempi ed i costi di acquisizione del fattore produttivo primario;
- b) acquisire i suoli per i servizi proprio nelle parti della città dove è più avvertita la loro carenza, ed in particolare in quelle parti di tessuto urbano dove i processi di obsolescenza funzionale e fisica dei complessi immobiliari giungono a compimento e pongono esigenze di riuso e di riqualificazione;
- c) garantire un trattamento unanime ai proprietari di suoli in analoghe condizioni di fatto e di diritto, eli-

minando quindi, le sperequazioni tra i proprietari dei suoli destinati alle attuazioni private (appropriazione privata delle rendite) e quelli di suoli assegnati ad attuazioni pubbliche (assoggettamento a vincoli ed espropri), che connotano i piani regolatori di impostazione tradizionale;

d) realizzare le trasformazioni urbanistiche desiderate attraverso la sussidiarietà orizzontale, attivando l'iniziativa privata nell'attuazione di interventi destinati al mercato e, coinvolgendola nell'attuazione dei servizi pubblici e collettivi.

La pianificazione urbanistica di impostazione perequativa dimostra infatti, attraverso la concreta esperienza di più Amministrazioni Comunali, che i servizi pubblici e collettivi previsti possono essere effettivamente realizzati grazie alla promozione, regolazione e orientamento dei meccanismi di mercato, riducendo di converso in misura rilevante il ricorso all'intervento pubblico diretto, e quindi all'imposizione dei vincoli preordinati all'esproprio (spesso da reiterare ed indennizzare) e all'esproprio per pubblica utilità (frequentemente fonte di contenzioso amministrativo e di ingenti esborsi pubblici).

Le strategie: l'esempio di Catania

A Catania la redazione del nuovo strumento urbanistico (Prg 2012) si è scontrata con il grave deficit di dotazioni pubbliche fondamentali, soprattutto verde, parcheggi ed edifici scolastici, che in atto è pari a meno della metà del minimo richiesto, pertanto, il soddisfacimento degli standard di legge ha costituito uno degli obiettivi prioritari del piano.

Il Piano prevede due meccanismi di attuazione: interventi diretti, prevalentemente nelle parti di città consolidata (Zone B), e interventi indiretti (quelli che richiedono la redazione di uno strumento attuativo o un accordo tra i proprietari e l'amministrazione basato sui principi della compensazione e della perequazione).

I meccanismi di attuazione in forma indiretta, relativi alle forme di perequazione e compensazione sono stati articolati in:

- aree risorsa;
- comparti di rigenerazione;
- aree di perequazione diffusa;
- aree a standard con previsione conformativa.

Aree risorsa

Le aree risorsa sono finalizzate al recepimento "a costo zero" delle aree del comparto da utilizzare per servizi pubblici e per interventi di riqualificazione e rappresentano lo strumento principale attraverso il quale il piano traduce in meccanismi operativi i principi perequativi. Sono state individuate nelle parti di territorio interne o ai margini del perimetro edificato, ancora libero o parzialmente edificato.

La capacità edificatoria a tali aree, che nella perequa-

zione si basa sulle caratteristiche di fatto e di diritto dei suoli, è stata individuata ricorrendo ad una applicazione innovativa dell'analisi multicriteriale del tipo AHP (analisi di gerarchia).

Sono stati quindi individuati dei criteri di valutazione, poi pesati con la tecnica del confronto a coppie. I criteri selezionati sono stati: localizzazione, accessibilità territoriale e dotazione di servizi, vincoli paesaggistico-ambientali, attitudini geomorfologiche, microclima, presenza/assenza di inquinamento acustico. Successivamente, come afferma Stanghellini "per ogni caratteristica considerata, le aree risorsa sono state classificate in cinque classi di qualità e tale classificazione è stata rappresentata cartograficamente. Alle classi è stato attribuito un punteggio, applicando una scala da 0 a 1, con intervalli di 0,25, dove 0 rappresenta la prestazione peggiore della caratteristica considerata e 1 la prestazione migliore. Collegando le matrici dei punteggi a quella dei pesi [...] si è ottenuto l'ordinamento delle aree risorsa in ragione della loro attitudine edificatoria" (Stanghellini, 2004).

Nella revisione del 2012, alle aree risorsa aggregate in classi e ad ogni classe è stato associato un appropriato plafond perequativo, ossia la quantità minima di diritti edificatori che il Piano Regolatore riconosce, in modo eguale, ai suoli compresi nella stessa classe. Sono state individuate sette classi di suoli, con plafond che vanno da 0,60 mq/mq alla prima classe, a 0,02 mq/mq all'ultima classe, e ciò in considerazione del carico urbanistico sostenibile e dei valori fondiari, calcolati con il criterio del valore di trasformazione (con destinazioni ordinarie). Tali valori, al fine della sostenibilità economica dell'operazione, sono stati rapportati con i valori di mercato dei suoli edificabili.

Comparti di rigenerazione

Uno dei meccanismi individuati in grado di promuovere l'attuazione degli obiettivi del Piano, è stato quello delle aree di rigenerazione, costituiti da comparti prevalentemente edificati che richiedono consistenti interventi di trasformazione/rigenerazione, finalizzati al miglioramento della qualità urbana, della sostenibilità ambientale e dell'attenuazione del rischio sismico.

Per garantire la fattibilità degli interventi e il mantenimento della popolazione insediata, sono stati previsti consistenti incentivi alla demolizione, che possono arrivare fino al 100% delle volumetrie esistenti. Attraverso queste premialità, unitamente all'istituto della perequazione urbanistica, è possibile attivare dei processi di radicale trasformazione della città, consentendo la completa demolizione e la ricostruzione di parti più contenute ma strategiche dell'insediamento.

La possibilità della demolizione e ricostruzione di porzioni di tessuto urbano con una specifica finalità consentirebbe la possibilità di migliorare le condizioni di vivibilità, incrementando il numero degli abitanti, senza impiegare aree attualmente libere e innescando notevoli possibilità di sviluppo economico.

Aree di perequazione diffusa

Il Piano Regolatore di Catania, ha contemplato il trasferimento dei diritti edificatori fra aree non facenti parte di un comparto edificatorio, all'interno delle "aree di perequazione diffusa", con la finalità di garantire al Comune l'acquisizione, non onerosa, di suoli destinati ad attrezzature, infrastrutture, o altre dotazioni pubbliche ed il completamento del tessuto urbano. Sono costituite da un insieme di aree libere localizzate nelle zone di completamento e non incluse all'interno del perimetro delle aree risorsa o all'interno dei comparti di rigenerazione, tali aree generano una capacità edificatoria, da utilizzare esclusivamente nelle zone appositamente individuate. A tal fine, è stato attribuito a ciascuna di esse un plafond da utilizzare secondo le modalità delle norme del Piano, oltre ad una capacità edificatoria scaturente dalle eventuali volumetrie esistenti.

Tali aree sono state suddivise in:

Aree generatrici della capacità edificatoria, destinate ad attrezzature, infrastrutture, o altre dotazioni pubbliche da cedere al Comune;

Aree utilizzatrici della capacità edificatoria, destinate all'edificazione privata.

Nelle aree utilizzatrici, potranno essere concentrate le superfici utili derivanti dallo stesso suolo e quelle da acquisirsi mediante l'acquisto dei diritti edificatori originate dalle aree generatrici, che dovranno essere cedute al Comune contestualmente alla realizzazione degli interventi, con le modalità definite dalle norme del Piano.

Aree a standard con previsione conformativa

Sono delle aree da acquisire per servizi pubblici, (prevalentemente verde) che saranno realizzate da parte dei privati e cedute in tutto o in parte, in cambio della possibilità di realizzare interventi, anche con volumetrie edilizie da destinare a funzioni quali: attrezzature sportive in convenzione, parcheggi pertinenziali interrati, piccole volumetrie da destinare a commercio e pubblici esercizi connessi alla funzione del verde. Costituiscono una quota molto contenuta delle aree a standard.

Conclusioni

La rielaborazione del Prg di Catania ha operato ribaltando l'approccio metodologico tradizionale: dalla costruzione di un piano volto al riordino degli insediamenti esistenti, alla costruzione di nuovi e al rapporto di questi con gli aggregati esistenti, in un quadro di ridefinizione dei sistemi infrastrutturali; alla scelta urbanistica volta alla valorizzazione degli ultimi vuoti urbani, non "riempiendoli", ma progettandone la trasformazione per farli diventare risorse fondamentali per il funzionamento dell'intero ecosistema urbano. Il nuovo piano, ha riconsiderato i vuoti urbani residui

recuperandone la dimensione perduta ed allo stesso tempo ne ha individuato i meccanismi di attuazione che rispondono alla necessità di recuperare aree mai acquisite al patrimonio collettivo.

Riferimenti bibliografici

Stanghellini Stefano (2004), *Il plafond perequativo nel Prg di Catania*, in << Urbanistica Informazioni n. 197 settembre-ottobre 2004 >>, Inu Edizioni, Roma
Relazione generale del Prg di Catania 2012
Economia del piano, Prg di Catania 2012

Equalization and strategies

SALVATORE BARBAGALLO

Purpose of the equalization principle

It's now time to recognize that at the national level, the importance of planning legislation inspired by a structural conception of planning: ensuring a process with programmatic features for public choices really possible on the basis of financial resources, which assigns importance to the preservation environmental unifying within a single planning process decisions, controls and management actions to all institutions, not just those directly responsible for the planning, but also the sectoral, involving all the authorities, thus creating the conditions for a genuine process of joint planning.

At the municipal level of government land, is of particular importance the Municipal Structural Plan, based on the implementation model "equalization" and "compensatory", director of character, in the medium term, establishing a scenario of great lines with non-binding properties involved, thus solving the problem of "dual regime of soils", instead of the typical zoning plan "traditional".

If today's enthusiastic appeal to the equalization by administrators and technicians is demonstrated by the large number of plans that use it, in the past it has had a long and complex history. In fact the brake application of the instrument equalization stemmed from the lack of precise rules, to date, in the national urban reform has not yet had final approval.

Since the mid-Nineties, many Italian municipalities have provided the application in urban planning, several factors have contributed to this:

- the sales promotion place in the political, cultural and technical National Institute of Urban Planning (INU);
- explicit provision introduced into the planning of most of the regions, which depending on the setting of the various legislations, is articulated by means of

sectors, areas or zones, as an alternative to zoning, or the attribution to lots of destinations use and building index or the imposition of different constraints not buildability (the second has always been a factor for discrimination of the landowners in terms of land with different indices correspond logically market values, as diverse and

land suitable for building the only income absolute);

- numerous pronouncements in favor of case law;
- some of the rules of national law.

Among the numerous legal judgments, stands the decision of the State Council on Plan of Rome (see Decision n. 4545/2010), which states the "administrative power of government land, which is inherent to the right to set conditions and limits to the enjoyment of the right to property not of individuals but of entire categories and types of properties identified in general and abstract terms", arguing, about the manufacturability indices, "the wide discretion that characterizes the choices in the field of government the territory".

The main interventions of the national legislature are two: the law n. 244 of 2007 (2008 Finance Act), also known for having taken the judgments n.

348 and n. 349 of 2007 of the Constitutional Court which declared illegal the criterion by half the sum of the allowance expropriation of the building areas, stating the need to employ the criterion of market value, has also recognized the land for social housing construction as additional urban standard, providing for the possibility of recognizing volumetric gains (reward) to the properties ceding areas, and more recently the so-called "development decree", ratified by Law no. 106/2011, art. 5 amended article 2643 of the Civil Code of acts relating to immovable property subject to transcription, establishing the transcript in the land register also the "agreements that transfer the development rights, however denominated in regional regulations and the resulting spatial planning instruments, as well as in planning agreements relating to them".

The purpose of the equalization today must be designed to achieve a number of objectives, which can be summarized as follows:

- a) acquire good-naturedly and free of charge for the implementation of measures of public utility, additional soils to urban standards, reducing the time and cost of acquisition of the primary factor of production;
- b) acquiring the soils for the services in their own parts of the city where it is most felt their deficiency, and in particular in those parts of the urban fabric where the processes of functional obsolescence and physical property complexes come to completion and pose needs of reuse and retraining;
- c) ensure a unanimous owners soils in similar conditions of fact and law, thus eliminating, inequality among the owners of the land allocated to private actuations (private appropriation of rents) and those of soils assigned to public actuations (subject to constraints and expropriation), which characterize the

zoning of the traditional approach;
 d) implement the urban transformation through the desired horizontal subsidiarity, activating private initiative in the implementation of market actions, and involving them in the implementation of public and community services.

Strategies: the example of Catania

In Catania the preparation of the new planning instrument (Prg 2012) collided with the serious lack of basic public amenities, especially green, car parks and school buildings, which act amounts to less than half the minimum required, therefore, the fulfillment of legal standards has been one of the priority objectives of the plan.

The Plan provides two mechanisms for implementation: direct interventions, mainly in parts of the consolidated city (Zone B), and indirect interventions (those that require the preparation of an implementation tool or an agreement between the owners and the administration based on the principles of compensation and equalization).

The implementation mechanisms indirectly, related to the forms of equalization and compensation were divided into:

- resource areas;
- regeneration sectors;
- widespread areas of equalization;
- areas with forecast conforming to standard

Resource areas

The resource areas are aimed at implementing "zero cost" areas of the fund to be used for public services and for redevelopment and are the primary means through which the plan translates into operational mechanisms equalization principles. Have been identified in parts of the territory within or on the edge of the perimeter built, still free or partially built.

The building capacity in these areas, which in the equalization is based on the features of fact and law of the land, has been identified using an innovative application of multicriteria analysis type AHP (analytical hierarchy).

They were then identified evaluation criteria, then weighed with the technique of pairwise comparison. The criteria selected were: location, accessibility and territorial allocation of services, landscape and environmental constraints, attitudes geomorphology, microclimate, presence/absence of noise pollution. Subsequently, as stated by Stanghellini "for each feature considered, the resource areas were classified into

five quality classes and this classification was represented cartographically. Classes has been assigned a score, using a scale from 0 to 1, with intervals of 0.25, where 0 is the worst performance of the considered feature and 1 improved performance. By connecting

the matrix of scores to that of the weights [...] we obtained the ordering of resource areas because of their attitude to building" (Stanghellini, 2004).

In the revision of 2012, the aggregate resource areas into classes and each class has been associated with an appropriate credit line equalization, that is the minimum amount of development rights that the Plan recognizes, equally, to the soils within the same class. Have been identified seven classes of soils, with a ceiling ranging from 0.60 sm/sm in the first class, to 0.02 sm/sm last class, and that in view of the high and sustainable urban land values, calculated with the criterion of the value of transformation (with ordinary destinations). These values, in order of economic operation, were related with the market value of the building soils.

Regeneration sectors

One of the mechanisms identified in a position to promote the implementation of the objectives of the Plan, was that of the regeneration areas, consisting mainly built compartments that require substantial interventions transformation/regeneration, aimed at improving the quality of urban life, environmental sustainability and of 'attenuation of seismic risk.

To ensure the feasibility of the interventions and the maintenance of the settled population, have been provided substantial incentives for the demolition, which can reach up to 100% of existing volumes. Through these rewarding, together with the institution of urban equalization, you can activate the processes of radical transformation of the city, allowing the complete demolition and reconstruction of parts smaller but strategic settlement.

The possibility of the demolition and reconstruction of portions of the urban fabric with a specific purpose would allow the possibility of improving the living conditions, increasing the number of inhabitants, without using areas currently free and triggering significant opportunities for economic development.

Areas of equalization widespread

The Master Plan of Catania, has contemplated the transfer of development rights from areas which are not part of a fund structure built within the "areas to equalization widespread", with the aim of ensuring the City acquisition, non-interest bearing, of soils intended for equipment, infrastructure, and other public amenities and the completion of the urban fabric. They consist of a set of free areas localized in the areas of completion and not included within the perimeter of the resource areas or inside the compartments of regeneration, such areas generate a building capacity, to be used exclusively in the areas specifically identified. To this end, it has been attributed to each of them a credit line to be used in the manner of the rules of the Plan, as well as building capacity arising

from any existing volumes.

These areas have been divided into:

Areas generating the building capacity, intended for equipment, infrastructure, or other public amenities to be sold to the City;

All user the building capacity, private earmarked for development.

In areas that use it, the surfaces may be concentrated profits derived from the same soil and those to be acquired through the purchase of development rights arising from generating areas, which should be given to the Municipality together with the implementation of interventions, in the manner defined by the rules of the Plan.

Areas with forecast conforming to standard

Are the areas necessary for public services (mainly green) that will be realized by individuals and sold in whole or in part, in exchange for the opportunity to implement interventions, even with building volumes to be allocated to functions such as: sports equipment in agreement, underground car parks, small volumes to be allocated to trade and public exercises related to the function of the green. They constitute a very low proportion of the areas to standard

Conclusions

The reworking of the master plan for Catania has operated reversing the traditional methodological approach: the construction of a plan for the reorganization of existing settlements, the construction of new and the relationship of these with the existing clusters, within a framework of redefining infrastructure systems; the choice urban turned to the exploitation of the last urban voids, not "filling", but by designing the transformation to make them become important resources for the operation of the entire urban ecosystem.

The new plan has reconsidered the urban voids residues recovering the lost dimension and at the same time it has identified the implementation mechanisms that respond to the need to recover areas never acquired the collective heritage.

References

Stefano Stanghellini (2004), *The revenue equalization in the Prg of Catania*, in <<Urban Planning Information n. 197 September-October 2004>>, Inu Editions Rome

General Report of the Prg of Catania 2012

Economics of the plan, master plan for Catania 2012

Processo di apprendimento e nuovi compiti della pianificazione

ALESSANDRA BARRESI

La necessità di assegnare all'urbanistica e al suo strumento fondamentale, il piano – così come affermato nel position paper del Congresso INU – una maggiore capacità di sapere ricercare soluzioni più adeguate per governare una situazione difficile, quale quella attuale, rende particolarmente interessanti i concetti espressi da Tim Campbell nel suo ultimo libro: *Beyond smart cities*.

Per ottenere città intelligenti, caratterizzate da competitività e crescita economica, è necessario comprendere, secondo Campbell, cosa sta sotto la loro superficie, esaminando i meccanismi che concernono il modo in cui le città imparano e si connettono le une alle altre. Nel libro sono prese in considerazione nove città, tra le quali Torino, che hanno subito importanti trasformazioni, per le quali l'apprendimento ha giocato un ruolo chiave.

L'osservazione chiave di Campbell consiste nel considerare il processo di apprendimento tanto importante quanto il prodotto nel contribuire a raggiungere risultati sostenibili. Nel libro sono menzionati alcuni principi importanti nel rendere le città più vivibili, e socialmente sostenibili dal punto di vista ambientale. Il primo consiste nel riconoscere che le apparecchiature tecnologiche sono solo strumenti che possono rendere le nostre vite migliori solo se messe in mano ad utenti che le comprendono e possono utilizzarle al meglio. Il secondo consiste nella condivisione di nozioni da una parte all'altra su come far funzionare le cose. Campbell documenta per la prima volta l'attivo scambio di idee che sta prendendo luogo tra le città del mondo.

Lavorando per diversi decenni nel settore dello sviluppo urbano Campbell sostiene di essere divenuto sempre più consapevole di un difetto fatale usato dalle istituzioni impegnate nello sviluppo delle città: «L'hardware dell'infrastruttura si muoveva avanti ad un ritmo ragionevole mentre il software della gestio-

ne urbana era lasciato troppo spesso al caso >>. Con le ondate di decentralizzazione degli anni Ottanta e Novanta un sottile ma adesso inconfondibile cambiamento è diventato visibile. Nazioni e città sono diventate molto distanti in termini di priorità e coordinazione politica. Ma le città hanno incominciato a riconoscere le molte somiglianze che le legavano insieme, e questo punto in comune è diventato l'agorà per l'apprendimento e lo scambio.

Le città di una certa grandezza, da qualsiasi parte del mondo, hanno iniziato a realizzare che spesso avevano più cose in comune l'una con l'altra invece che con le città più piccole del loro stesso stato.

Ma cosa intende Campbell per apprendimento? Nella sua più semplice forma, è l'acquisizione di nuove conoscenze. Campbell sostiene che le città apprendono come parte della loro funzione governativa, ma spesso l'apprendimento può essere anche al di fuori del campo governativo. L'apprendimento, l'acquisizione del sapere avvengono automaticamente con la gestione della città.

L'apprendimento può essere molto semplice, lineare e stranamente complesso; *Beyond smart cities* si sofferma su un tipo di apprendimento collettivo tra i network pubblici, privati e civici che funzionano come un bene pubblico. Dato che sono il contesto di questi network, le città sono il fulcro dove le politiche mirate a far leva sull'apprendimento al fine di ottenere innovazione e cambiamento devono agire. Ma la maggior parte delle città sono state letargiche riguardo i meccanismi del sapere, con il solo ruolo di passive matrici dove gli scambi avevano luogo. Le città invece possono giocare un ruolo più attivo e produttivo nell'incoraggiare e gestire l'espansione dei network, riempiendo le falle più importanti, riempiendo i punti più deboli, ma soprattutto mobilitando nuovi membri dai ranghi dei giovani talenti, sia nativi che globali. Campbell vede l'apprendimento delle città come un processo collettivo, che inizia sempre con la scoperta individuale. Il processo collettivo consiste nello scambio soggettivo di valori e percezioni, che porta alla validazione ed eventuale adozione di nuove idee da gruppi più ampi, come le associazioni non governative, i vicinati, le comunità di business, i pubblici uffici e molti altri; le *learning cities* di Campbell creano una comune comprensione che ha le sue radici in valori ampiamente condivisi.

Le città si occupano di apprendimento in molti modi diversi, Campbell individua tre stili principali di apprendimento: informale, tecnico e corporativo.

Tra le città che seguono uno stile informale Campbell ha identificato Torino. Il termine «informale» è usato per denotare che nessuna organizzazione formale viene eretta e che nessuna legge scritta regola la pratica dell'apprendimento. Torino ha raggiunto una svolta massiva senza adottare una posizione ufficiale sull'apprendimento: il nocciolo della questione di Torino è costituito dai sistemi di collegamento tra leader pubblici, privati e civici che si sono riuniti per fini di pianificazione e che poi hanno continuato ad operare in un modo consultivo, basato sulla fiducia che era

stata creata nei primi stadi del processo ideativo. Questo meccanismo di rete è diventato uno strumento critico per valutare idee, informare sulla politica e facilitare la gestione, soprattutto durante il progetto strategico per la città ed in seguito per i Giochi Olimpici Invernali del 2006.

Il primo processo di apprendimento per la città di Torino ha riguardato il significato della pianificazione strategica in opposizione alla progettazione generale, unica richiesta nelle città italiane prima del 1993. Il primo approccio alla progettazione strategica era avvenuta per il sindaco Castellani un decennio prima a Barcellona; successivamente Castellani e la sua squadra hanno tentato di disseminare i concetti legati ai piani strategici non solo ai principali *stakeholder* di Torino, ma a tutta l'Italia.

Il caso di Torino, qui molto sinteticamente accennato, è solo uno dei tanti casi approfonditamente esposti nel libro di Campbell, dalla lettura dei quali emergono alcune considerazioni conclusive di seguito esposte che si ritiene possano offrire un minimo contributo alle tematiche della città in termini di innovazione e rigenerazione.

La prima riguarda le tecnologie moderne che hanno avuto un tremendo impatto sul cambiamento del mondo. Uno degli sviluppi moderni più promettenti è la diffusione di sensori e l'implementazione di milioni di transistors nell'ambiente cittadino. Apparecchiature avanzate come queste possono contribuire alla buona gestione di una città, ma le ICT possono contribuire poco al suo apprendimento. Molta importanza hanno invece le relazioni umane tra coloro che sono impegnati nel miglioramento della propria città. I legami di fiducia e rispetto reciproco sono vitali per rendere intelligente la propria città.

La seconda riguarda il primo passo che le città dovrebbero compiere per rendere l'apprendimento parte degli scopi del governo. Rendere qualcuno responsabile, creare una persona o un ufficio chiave per la documentazione, come l'unità di intelligence di Londra. Sono i manager della conoscenza cittadina, che tengono conto delle lezioni più importanti e degli obiettivi della città, gestiscono un sito web interno sull'argomento, identificano e tracciano le LUKAS (arene di conoscenza locale urbana) e tengono un archivio. Questo modo di approcciarsi e questi strumenti potrebbero essere la chiave per superare l'ostacolo posto dai continui cambiamenti politici che affliggono le democrazie.

Public Spaces as positive externalities in urban regeneration initiatives

CARMELINA BEVILACQUA,
JUSY CALABRÒ,
CARLA MAIONE,
PASQUALE PIZZIMENTI

Abstract

Starting from the rationale of urban regeneration initiatives based on the mixed-use approach (Calthorpe, 1993; Cervero, 2003; Katz, 1994, Brueckner, 2000) applied in urban transformation processes, this paper aims at investigate the role played by public spaces in these processes, particularly with respect to the different kind of urban regeneration tools implemented. The paper aims to stress the meaning that public space assumes as positive externality of urban regeneration initiatives, also with respect to the development policies driven by local economic strategies laid down from the involvement of the community. According to a given spatial configuration indeed, public spaces «represent sites of diversity and difference» (Raco, 2003: 1871) and consequently they are strongly linked to a proper sense of place of local communities (Lynch, 1981). The case studies analyzed, based on some insights of the CLUDs project under 7FP Marie Curie Irses 2010, points out how urban regeneration tools based on Public Private Partnerships leverage, are able to provide to different public spaces the local sense of place as quasi-iconographic symbol of the community.

Introduction

Over the last decades, since 1990s, Urban Regeneration is come to fore as a possible solution to deal with old and new challenges that are affecting cities. Urban systems under the pressure of external and internal factors are facing several challenges, pushing toward a new vision of urban planning and management tools. Since urban areas may be considered as

«complex and dynamic system, [...] they reflect the many processes that drive physical, social, environmental and economic transition and they themselves are prime generators of many such change. No town or city is immune from either the external forces driving the need to adapt, or the internal pressures that are present within urban areas and which can precipitate growth or decline» (Roberts, 2000:9). Thus, urban regeneration initiatives are not only focused around property-led and retail-led revitalization, but especially they aim to transform the city as a form of «urban recreation» influencing lifestyles (Evans, 2001). Business Improvement Districts (BIDs) and Transit Oriented Development (TODs) as integrated urban regeneration tools might be considered driver to reach local economic development opportunities, since they act as business aggregators and enhancers of the built environment liveability. The case studies analyzed in San Diego (CA), experienced BIDs and TODs, in which the public space assumes a new conceptualization becoming quality indicator for sustainable regeneration initiatives. Urban transformations indeed, through business localization and a strong connection among urban activities, change the way of considering public space turning it into a work/live flexible meaning. We argue that public spaces could be considered as measure to control the quality of life in urban regeneration initiatives, thereby as means to investigate «the urban dimension of public-making» (Iveson, 2011:2).

Public Spaces as quality indicator

Urban transformations in urban regeneration initiative are usually supposed to push local economic development (Mitchell, 2001; Porter, 1998; Molotch, 1996) through business concentration, job creation, equity in distributing the regeneration effects. Nevertheless, we argue that public spaces could make urban regeneration initiatives measurable also with respect to the quality of physical transformations. As argued by Crankshaw (2008), the design and use of public space have much to do with the quality of life and traditionally modelled commercial district good design will facilitate movement and with multiple modes, create dynamic social spaces and contribute to the sense of center: a place where social, commercial and institutional interaction is more dense and more vibrant than in surrounding districts. Given that «the character and form of public spaces have been critical to the effectiveness of programmes» (Raco, 2003: 1871), the role of connection that they play in mix-used patterns could characterize different performance on physical transformations (Amin, 2008). The paper intends to point out how the public space can acquire different peculiarities by the particular instrument of urban regeneration implemented. Urban regeneration indeed is able to define and shape different levels of susceptibility of public space to be part of the liveable community (Lynch, 1984, 1995). We may consider in

addition that the main role played by public space depends on the particular urban regeneration tool used: it could be «product of privatization, commercialization, historic preservation, and specific strategies of design and planning» (Low, Taplin, Scheld, 2005:1). Usually, more business driven instruments consider public space as a place to attract people, beside instruments more community-led consider public space as empowerment of connections to attract people. Under the broad concept of sustainability, Smart Growth and New Urbanism theories (Freilich, Popowitz, 2010) have been considered to show how urban regeneration processes strengthen quality of life, in realizing a strong urban images and safe urban environment as prerequisites and catalysts for the economic and social development of cities. According to the Commission's European Sustainable Cities Report (EC 1996a) it is necessary to identify indicators to measure sustainable performances. The public space is recognized as one of these indicators to measure quality because promoting public health, social life and cultural identity of urban transformations (Mega, Pedersen, 1998). Public spaces assume different connotations within the urban context with the aim to create iconic symbols for city, providing community sense of belonging, and have been proved to be effective in urban regeneration tools by many countries in USA and in Europe (Mimi Li, 2003). Thus public space plays a strong role in the urban system, even it has been changing through ages, assuming different importance: it could be considered as «the material location where social interactions and public activities of all members of the public occur» (Mitchell, 2003a, p. 131); as «space of attention orientation, a space that shapes citizens sense of what people, perspectives, and problems are present in the democratic public» (Bickford, 2000:356). Nowadays, the term 'publicly accessible space' refers to any variety of physical settings, from sidewalks to outdoor café to urban plazas» (Nemeth, 2009:2464). People give them renovated meaning according to behaviours or lifestyles, changing the interpretation of time and space dimensions as well, considered into a broader contest of virtual sphere, often blurred, a sort of «Time-space compression» that «refers to movement and communication across space, to the geographical stretching-out of social relations» (Massey, 1994:24). Then, the urban space meaning is diverse not only in time, but also in space: for instance, European and American cities have historically differing concepts about public spaces. Indeed, the «country's planning history and traditions, may be a key element of open space provision and usage» (Thompson, 2002: 60). Although there's a «widespread recognition that attachment to place, locally based resident interaction, and sense of community is generally positive social goals, whether or not they can be linked to specific design proposal» (Talen, 2002) we might argue that «there is a strong link between urban form and sustainable development, but it is not simple and straightforward». It has been suggested

that a sustainable city «must be of a form and scale appropriate to walking, cycling and efficient public transport, and with a compactness that encourages social interaction» (Elkin, McLaren, Hillman, 1991:12). That is to say: «publicly accessible spaces are important features of any vibrant and sustainable urban environment» (Nemeth, 2009: 2464), and a liveable urban environment has acquired importance, as far as lifestyle and sustainable development. Nevertheless, quality is a very difficult issue to be measured, it should be strongly considered within the context taken into account. Even the public space in US cities has been becoming a topic principle in implementing the Smart Growth theory within local regeneration initiative, in Europe the public space acquires an important role in the definition of intervention area in which the new approach of cohesion policy (Smart Growth and Smart Cities) is supposed to be implemented. According to the Smart cities Advisory report (2011) "[...] The CSTB (Centre Scientifique et Technique du Bâtiment) representative from France proposed the definitions they are using as a working model: *Neighbourhood* to be a group of buildings, *District* to be neighbourhoods plus public spaces, roads, etc.), and *City* to be a network of districts (Advisory Group Report, 2011). The logic of district is strongly used in US in organizing urban regeneration initiative based on *PPP led* and *Community led approach*. The Smart and sustainable cities approach in Europe, according to the open days workshop EU (2010) entails: «There is a real European added value»; European institutions should set up clear goals for Member States and cities, and provide support in building consensus, in disseminating best practices. Finally, according to the Cities of Tomorrow -European Commission Report (2011) «A sustainable city must have attractive open public spaces and promote sustainable, inclusive and healthy mobility. Non-car mobility has to become more attractive and multimodal public transport systems favoured [...] public spaces should be multi-functional and multi-generational, be elderly-friendly and accommodate children, and be meeting places as well as serve specific functions, like libraries, playgrounds, education, etc. A mixture of functions within buildings or public spaces may also facilitate communication, business opportunities and innovation».

Integrated Tools: TODs and BIDs

In many US cities we can see a strong attitude toward sprawled development and «many critics have condemned the suburbs for their sterility and uniformity, for their isolating and segregating effects on social life, and for the way they drain resources from the city» (Bickford, 2000:358). In some cities «there has been a remaking of the character of the place in which services and consumption differences have become primary», places reshaped to create new meaning in the urban landscape. According to Raco (2003) « public spaces are critical to establish

the effectiveness of urban regeneration programs, representing sites of diversity and difference, «important means of framing a vision of social life in the city» (Zukin, 1995:229). We could say that, with respect to the strategic vision of a particular urban area, with respect to the urban regeneration tools used, public space assumes different connotations, sometimes business, touristic or connection oriented. According to this, new flexibility comes to fore and public spaces, assuming often work/live flexible meanings, could be qualified as measure of good practices of urban regeneration initiatives, tangible indicators of successful mixed-use areas. The case studies analysis refers to San Diego area: the aim is to verify whether TODs, BIDs, PPPs led initiatives of mixed-use implementation, foster the role of public space as means of quality life improvement. General information about case studies, topics and strategic priorities are reported here.

Conclusions

From case studies analysis, public space as positive externality of urban regeneration initiatives emerges: the TOD and BID are considered tools to implement local economic development strategies and provide new meanings of public space affecting positively the liveability of urban environments. Indeed, we might argue there is a strong dependence between urban regeneration tools PPPs - led (BIDs, TODs) and economic development enhancement in empowering higher standard of quality of life (social benefits) thanks to the renovated attention to public spaces. Case studies stress the important role of public space as indicator of quality of sustainable communities: it is measure of sustainable regeneration initiatives, with respect to quality of life improvement (per capita income, instruction levels as quantitative indicators), urban form amelioration (spatial relations) and enhancement of services and business concentration under the district rational. Moreover, it might be stated that where public spaces become key of success, with «the important function of community gathering spot, site for special events, and enhancement of the 'sense of place', or modern-day version of the Greek agora» (Bernick and Cervero 1997:5), they are positive externalities of the urban regeneration process. From evidences, it could be argued the public space role as frame that enhances connection among complementary functions in the mixed-use areas increasing a kind of balance within the urban context. Particularly when TODs occur, public space plays a supportive role of connection, empowering the network at regional level; as far as for BIDs, public space plays an attractive role, enhancing people and business to stay, contributing to liveable urban environments and economic development. In all the mixed-use areas, it becomes also measure of the public action in enhancing public benefits, allowing higher quality standards of the urban environment

and a good balance among different functions and activities. In both cases it fosters also land value recapture possibilities, contributing to economic value and local economic development opportunities.

References

- Amin A. (2008), *Collective culture and urban public space*, in, "City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action", no.12, vol.1, pp.5-24.
- Bernick M., -Cervero R. (1997), *Transit Villages for the Twenty-First Century*, McGraw-Hill, New York.
- Bickford S. (2000), *Constructing inequality: city spaces and the architecture of citizenship*, in, «Political Theory», no. 3, vol.28, pp. 355-376.
- Brueckner J. K. (2000), *Urban sprawl: diagnosis and remedies*, in, «International Regional Science Review», no.2, vol.23, pp. 160-171
- Calthorpe P., - Fulton W. B. (2001), *The regional city: Planning for the end of sprawl*, Island Press, Washington, D. C. and London
- Crankshaw N. (2008), *Creating Vibrant Public Spaces: Streetscape Design in Commercial and Historic Districts*, Island Press, Washington.
- Duany A., - Plater-Zyberk E., - Speck, J. (2001), *Suburban nation: The rise of sprawl and the decline of the American dream*, North Point Press, New York
- Elkin T., - McLaren D., - Hillman M. (1991), *Reviving the City: Towards Sustainable Urban Development*, Friends of the Earth, London
- Evans G.L. (2001), *Cultural Planning: An Urban Renaissance?*, Routledge, London.
- European Union (2011), *Cities of Tomorrow. Challenges, visions, ways forward*. European Commission, Directorate General for Regional Policy
- European Union (2011), *Report of the Meeting of Advisory group ICT Infrastructure for energy-efficient buildings and neighbourhoods for carbon-neutral Cities*, http://ec.europa.eu/information_society/activities/sustainable_growth/docs/smartcities/smartcities-adv-group_report.pdf
- Freilich R.H., - Popowitz N. M. (2010), *Umbrella of Sustainability: Smart Growth, New Urbanism, Renewable Energy and Green Development in the 21st Century*, in, «Urban Law», California no.1, vol 42.
- Harvey D. (2000), *Spaces of hope*, Edinburgh University Press, vol. 24, Edinburgh.
- Haughton G., - Hunter C. (2003), *Sustainable cities*, Routledge, London and New York
- Iveson K. (2008), *Publics and the City*, Blackwell Publishing Ltd, Oxford UK.
- Jacobs J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, Jonathan Cape, London.
- Jenks M., - Burton E., - Williams K. (1996), *The Compact City. A Sustainable Urban Form*, E & FN Spon, London
- Katz P., - Scully V.J., - Bressi T.W. (1994), *The New Urbanism: Toward an architecture of community*, McGraw-Hill., New York
- Lewis N. M. (2010), *Grappling with governance: the emergence of business improvement districts in a*

- national capital*, in, «Urban Affairs Review», vol. 46, no. 2, pp. 180-217
- Low S. M., - Taplin D., - Scheld S. (2005), *Rethinking urban parks: public space & cultural diversity*, University of Texas Press, Austin
- Lynch K. A. (1984), *Reconsidering the image of the city*, in *Cities of the Mind: Images and Themes of the City*, in, *The Social Sciences*, New York, Plenum Press, pp. 151-161.
- Lynch K. A., - Banerjee T., - Southworth M. (1995), *City sense and city design: Writings and projects of Kevin Lynch*, MIT press., Cambridge, MA
- Massey, D. (1991), *Aglobal sense of place*. in "Marxism today", June 1991
- Mega V., - Pedersen J. (1998), *Urban Sustainability Indicators*, The European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition., Dublin)
- Mimi Li (2003), *Urban regeneration through public space: a case study in squares in Dalian, China*, University Press, Waterloo Ontario Canada.
- Mitchell D. (2003), *The right to the city: social justice and the fight for public space*, Guilford Press, New York, p. 18.
- Molotch H. (1996), *LA as design product: how art works in a regional economy*, in *The city: Los Angeles and urban theory at the end of the twentieth century*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles pp. 225-275.
- Németh, J. (2009), *Defining a public: the management of privately owned public space*, in "Urban Studies", vol. 46, n. 11, pp. 2463-2490.
- Newman K., - Wylie E. K. (2006), *The Right to Stay Put, Revisited: Gentrification and Resistance to Displacement in New York City*, in «Urban Studies», vol. 43, no. 1, pp. 23-57.
- Porter M. E. (1998), *Clusters and the new economics of competition*, in, "Watertown: Harvard Business Review", vol. 76, pp. 77-90.
- Raco M. (2003), *Remaking place and securitising space: urban regeneration and the strategies, tactics and practices of policing in the UK*, in, «Urban Studies», vol. 40, no. 9, pp. 1869-1887.
- Roberts P., - Sykes H. (2000) *Urban Regeneration. A handbook*, Sage Publication, London.
- Talen E., (2002), *The social goal of new urbanism*, in, «Housing Policy Debate», vol. 13, no. 1.
- Thompson C. W. (2002), *Urban open space in the 21st century*, in, «Landscape and Urban Planning», vol. 60, no. 2, pp. 59-72.
- Zukin S. (1998), *Urban lifestyles: diversity and standardisation in spaces of consumption*, in, «Urban Studies», vol. 35, no 5-6, pp. 825-839.

Case studies	Jacobs market street village (CA)	Little Italy Community District (CA)
Area data		
Residents	1,612	2725
Area (sq. Km)	0,25	0,46
Per capita income	\$12697	\$ 51019
Classification		
Tools	Transit Oriented Development	Business Improvement District
Public Spaces intervention	\$ 60.119,00 (development projects)	\$ 22.747,00 (maintenance and repair)
Parks, Opens spaces and Recreation	37.161 square <u>mt</u> open space. parks amphitheater. river parkway 511 linear <u>mt</u> Chollas Creek restoration	N.A
Affordable Housing	1000 units	37 units (CCDC)
Institutional public and semi-public facilities	23.690 square <u>mt</u> office space 2323 square <u>mt</u> conference center	N.A.
Commercial Employment, Retail and Services	26477 square <u>mt</u> retail space	2400 sq feet

Case Studies general description

Case studies	Jacobs market street village (CA)	Little Italy Community District (CA)
Description	Jacob's Market Street Village was founded around a transit center, Market Street And Euclid Ave, belonging to the category of Transit Village.	Little Italy San Diego, (CA), has been the point of entry for Italian immigrants in the city and the favourite place for the international tuna fishing industry. Now it is Historical District in San Diego County.
Urban regeneration tools	Transit Oriented Developments (TODs)	BIDs: BID/CBD
The role of the community	The community has played a key role in urban regeneration process. The case study indeed could be considered as "pilot case study" for community participation. JsMSV shows the ability of individuals to cooperate with the planning forces for a strategic Joint Action.	Nowadays Little Italy is considered a San Diego's Model Community, thanks its involvement in the community planning system.
The public space vision	The public space become node or hub of connection with the rest of the region thanks the mixed-use implementation.	Within the neighborhood, public spaces such as piazzas, are iconic spaces under landmark preservation, constant reminders of Little Italy's rich culture and history
Discussion	TOD models can give significant community benefits. A mixed-use area redesigned as public space in TODs model produce: • Conservation of open space	In little Italy the use of BID as urban regeneration tool give a strong business connotation to the mixed-use neighborhood by providing a sort of big public open space meaning: implement a
	<ul style="list-style-type: none"> • Cleaner air • Minimization of increased traffic congestion • More walking • Healthier lifestyles • Neighborhoods are safer because there are more people on the street: more "eyes on the street" 	livable environment, improving economic growth and local development of the area..

Case studies description

Case studies	Jacobs market street village (CA)	Little Italy Community District (CA)
Strategic Priority	<ul style="list-style-type: none"> Economic Revitalization Beautification Green Spaces Job Creation/Social Works Local Services Provision Local product Valorisation Cultural Enrichment 	<ul style="list-style-type: none"> Local improvement projects Maintenance services District Identity and Streetscape Improvement committee Beautification Public space use Retail retention and business attraction Brand that implies quality and reliance Neighbourhood liveability

Case Studies Strategic Priorities

	Jacobs market street village (CA)	Little Italy Community District (CA)
Positive	<ul style="list-style-type: none"> Higher rental/lease rates and sales prices Revitalized neighbourhoods (included Public Spaces) and commercial zones More affordable housing opportunities Increased job creation Involvement Of Communities Strong Public Private Partnership 	<ul style="list-style-type: none"> BID/CBD enhanced local economic development Increasing investments in the area: affordable housing; mixed-use; smart growth Strong business connotation Liveable Public Spaces and urban environment Cultural enrichment
Negative	<ul style="list-style-type: none"> Affordable housing not realized increased land value 	Gentrification

Case Studies Findings

Nuovi tempi e spazi di vita e nuovi desideri di libertà orientano il paradigma urbanistico per progettare la città contemporanea

SANDRA BONFIGLIOLI

Inu indica un nuovo paradigma urbanistico per la città contemporanea.

Il quadro di riferimento del mio ragionamento e il suo fine.

L'urbanistica degli spazi e tempi della città è ormai una realtà. E in questo campo l'Italia è certamente leader in Europa. Desidero portare i risultati di questa specifica impostazione urbanistica nel quadro del *position paper* di Inu. Condivido i contenuti dei tre temi e la problematizzazione urbanistica di ciascuno. Condivido fortemente l'idea che sia ormai necessario mettere in agenda il progetto della città contemporanea. Apprezzo lo slancio di un nuovo paradigma. Il fine del mio ragionamento è che il tempo entri, nella veste di un approccio spazio-e-tempo, nel nuovo paradigma. Inizio il ragionamento descrivendo in modo narrativo lo stato italiano ed europeo dell'urbanistica degli spazi e tempi urbani. Poi interpreto i problemi posti da Inu nell'ottica spazio e tempo. Parlerò del guadagno teorico e di efficienza dell'azione pubblica se questa proposta verrà accettata. Desidero convincere che è una buona idea inserire il tempo nel nuovo paradigma. Dato il carattere propositivo del mio ragionamento non utilizzo note né bibliografia.

Lo stato dell'urbanistica degli spazi e tempi della città in Italia e in Europa.

Per farmi capire scelgo i titoli di alcuni seminari tenuti nel 2013. Sono sulla mia scrivania. Mi auguro sarà evidente l'attinenza con i temi posti da Inu.

18 marzo 2013, Bari, "Spazio, tempo, generi per la qualità della vita. Un approccio integrato alla

pianificazione urbana e territoriale" nell'ambito della mostra sulla Rigenerazione urbana. L'assessorato di Bolzano all'Urbanistica/Casa/Tempi della Città presenta il nuovo piano urbanistico ispirato ai principi della rigenerazione urbana e della qualità abitativa. La qualità ambientale e abitativa a Bolzano è un senso comune condiviso dai cittadini. La pratica della co-progettazione, indicata da Inu, è nata a Bolzano negli anni 90 con il Piano dei Tempi. La responsabile del Servizio Sviluppo Territoriale/Politiche della Casa/Ufficio Tempi del Comune di Bergamo parla di pianificazione *integrata* degli spazi e tempi della città, della pratica multidisciplinare del recente Piano dei Servizi nel Piano di Governo del Territorio. Dice: "La città pubblica è da subito quella dei servizi pubblici". È una buona idea. Esempio l'influenza delle donne.

23 marzo 2013, Roma, "Ci prendiamo la città". È il convegno annuale dei circoli di donne Le Città Vicine. Si riferiscono al quadro teorico della differenza sessuale nato nella Libreria delle Donne di Milano. Dicono: "Il punto in cui siamo, al presente, è quello della messa in atto di una nuova figura dello scambio tra abitanti, comitati di quartiere, gruppi, associazioni, reti di donne, vicine e vicini di casa, movimenti in lotta per la qualità di vita in città e sindache, amministratrici, amministratori di varie città che stanno attraversando emergenze, urbaniste/i, architetto/i, paesaggiste/i; progettiste/i di giardini, artiste/i, attrici e attori, fotografe/i. Una figura che non ha ancora un nome. Si tratta di uno scambio di qualità tra saperi tecnici e saperi pratici, dove interagiscono conoscenze e abilità tradizionalmente maschili e conoscenze, esperienze, saperi, scoperte di origine femminile".

17-18 ottobre 2013, Saint-Denis, vicino a Parigi, "Les services publics, quelles accessibilités?" organizzato da P. Vassallo, conseiller municipal délégué aux Temps de la Ville, Saint-Denis. Dice l'invito: "Les services publics sont dans notre pays un facteur décisif d'une certaine égalité républicaine, d'une liberté de vivre et d'une solidarité de droit. Mais est-ce pour accessible à toutes?" Alcuni temi potrebbero essere in agenda in Italia: "Quelle intervention des usagers et citoyennes dans l'évolution des services publics?" animé par Philippe Ducloux, adjoint au maire de Paris, chargé de la qualité des services publics, de l'accueil des usagers et du bureau des Temps. Avec la participation de: Rachida Aoudia, directrice de la Maison de quartier Romain Rolland; Catherine Gabriel (Brive), adjointe au maire de Brive, chargée de la politique des temps, de l'égalité femmes-hommes, de la vie associative et du développement durable; Marie Jo Fillere, responsable du Développement social et territorial et du Vivre ensemble.

E ancora: "Articulation des temps de la famille" (expériences présentées par Dijon, Strasbourg et Saint-Denis). "L'accès temporel à la culture" (expériences présentées par Paris, Brive, Rennes et

Poitiers). "Mobilité et réduction des inégalités" (experiences présentées par Lyon, Rennes et Poitiers). 6 décembre 2013 (proposta), Parigi, European Network of Cities involved in Time Policies. Losanna 5 luglio 2013, Université de Lausanne, "10ème Rencontre franco-suisse des urbanistes. Concevoir la ville pour vivre le temps" Dice l'invito: "Aujourd'hui, de multiples temporalités urbaines, générées tant par la ville elle-même que par ses résidents, interfèrent avec l'organisation du territoire. Ainsi, le temps et l'espace se combinent pour modeler nos métropoles et ont fait naître de nombreux concepts tels que chronoaménagement, accessibilité, proximité, banques du temps, maison des temps, etc. Au coeur du débat sur le projet urbain se posent les questions de la qualité du temps perçu et de l'intensité du temps vécu...". Cosa dicono questi esempi? Dell'integrazione di spazio e tempo; della presenza delle donne; dell'agire secondo un'idea di civilizzazione; del riferimento alle pratiche della vita quotidiana; del fermento delle iniziative dal basso; della maturità nell'uso dei concetti spazio e tempo nella messa a problemi urbanistici; delle forme partecipative; della interferenza fra lingua comune e linguaggi tecnici; della pratica multidisciplinare.

Perché cambiare paradigma urbanistico?

Perché dobbiamo abbandonare il paradigma della trasformazione urbana? Ha guidato un grande lavoro di cambiamento delle città italiane ed europee dagli anni 70 quando declina l'ordine spaziale e temporale della città fabbrica e il paradigma della crescita urbana. La grande esperienza internazionale e italiana (qui più nel senso del governo) di trasformazione urbana degli ultimi 40 anni non definisce un nuovo paradigma urbanistico? La ricostruzione di Berlino, le generazioni di progetti per Barcellona, la densità delle nuove strutture culturali a Parigi, i grandi lavori infrastrutturali, di redistricting e di strutture culturali a Londra, la riqualificazione del vasto territorio della Ruhr, il nuovo centro di Lille della nuova comunità metropolitana al crocevia delle linee europee di trasporto veloce, i progetti di Lione e di Marsiglia, i progetti di rigenerazione di Toronto non hanno costruito un quadro disciplinare, tecnico e progettuale per un'idea condivisa della città contemporanea? La quale è evidente che si va costruendo dagli anni 70. Cosa manca? Negli Stati Uniti e in Europa, nell'arco di un decennio negli anni 70 la metropoli industriale, cioè l'impianto edificato e l'organizzazione funzionale della città fabbrica regolata dagli orari standard del lavoro industriale 4+4, diventano rapidamente obsoleti. La fase di transizione, verso destini peraltro sconosciuti, di tutto il sistema lavoro-produzione-consumo e analogamente gli orari di lavoro e i ritmi urbani di uso del tempo e dei luoghi da parte degli abitanti

mutano radicalmente. La transizione dura ancora oggi. È necessario mettere mano al progetto di una nuova città adatta ai tempi e agli attori di civilizzazione di questa nuova fase della storia. Avanzo un'interpretazione. Manca lo slancio di un grande progetto, della speranza di un futuro migliore per le generazioni che verranno. Ma le donne si vanno muovendo in questa direzione. Stanno civilizzando il mondo e vogliono che la nuova città contemporanea sia espressione di nuovi valori abitativi, economici e di libertà.

Recentemente è avvenuto un salto di qualità nella politica delle donne

Le donne pensano che ora è il momento opportuno per aprire un orizzonte di progetto ambizioso e necessario nel declino di una intera civiltà di cui la crisi economica è solo un aspetto. Si stanno muovendo per aprire uno spazio politico guidato da un'idea di civilizzazione e assieme di una nuova città capace di ospitarla, metterla alla prova, farla crescere come nuova era della civiltà. Si tratta di un progetto che tiene uniti i due versanti della civitas e dell'urbs che hanno caratterizzato la storia urbana europea. La scommessa che le donne mettono pubblicamente in gioco sostiene il progetto di abitare il mondo nella logica del *primum vivere*. Nel 2012, a Paestum si sono incontrati circoli di pratica politica femminista sul tema *primum vivere*. Le donne si prendono da molti anni cura della città. L'è-ora dove siamo reciprocamente presenti nelle relazioni con altri mediante le pratiche della nostra personale vita quotidiana. E la relazione è un cardine del pensiero delle donne. Lia Cigarini, una delle madri del pensiero femminista della differenza sessuale, in un suo recente testo-intervista ha detto "siamo in una fase costituente". Non è stata un'affermazione generica ma il punto di arrivo di una lunga riflessione che attraversa 50 anni della pratica politica e del pensiero teorico delle donne nel quadro dei cambiamenti economici e politici degli stessi anni. È un orizzonte di progetto che fa tremare i polsi.

Le donne, di solito associate in circoli di pensiero e azione, hanno imparato ad agire efficacemente nel campo del progetto urbano. Propongono due principi di progettazione urbana, entrambi di natura spazio e tempo: *prossimità ai corpi* nell'atto di abitare i luoghi; *tempi urbani* amici dei valori del *primum vivere*. Fanno interagire i due versanti del progetto urbano, *urbs* e *civitas*. Riaggiornano tradizioni antiche della città europea e mediterranea che ospita e promuove socialità e solidarietà. Portano misure semplici e percepibili da tutti gli abitanti per controllare i risultati. Sono principi universali della costruzione urbana e dei diritti universali dell'uomo. Il Piano strutturale, la rigenerazione di cui parla Inu, gli standard urbanistici non sarebbero avvantaggiati se si facessero agire

questi due principi nella nuova forma di piano?
Il principio di prossimità ai corpi nell'atto di abitare i luoghi

L'abitabilità dell'impianto urbano edificato è assicurato dalla regolazione del vicino/lontano, operata da un dispositivo che traduce il concetto di prossimità necessario ai limiti fisiologici del corpo umano. L'organizzazione funzionale di città e territori viene posta in essere facendo agire nei vincoli urbanistici di edificazione e uso del suolo il principio di prossimità in ragione delle metriche del corpo umano, dei trasporti e degli strumenti di comunicazione di massa. Architetti e urbanisti mettono in atto il dispositivo di prossimità inchiavandandolo nel disegno urbano, nel piano urbanistico generale e zonale e nelle tipologie edilizie dell'edificato. Tutto ciò genera una grammatica spaziale della città edificata e un'organizzazione funzionale dei tempi urbani. Il dispositivo di prossimità diventa necessariamente spaziotemporale all'epoca della rivoluzione industriale ai primi dell'800 e poi in quella i-tech dagli anni 80. Occorre rendere accessibile quel luogo distante in un tempo sempre più breve, istantaneo. Il Piano della Grande Londra degli anni 40 mostra meglio di altri il potere trasformatore, strutturale e morfologico quando il piano dispiega il concetto di prossimità. Tutti i progetti urbani promossi dalle donne valorizzano l'outillage della prossimità. Ma il dispositivo di prossimità può agire con particolare finezza quando è usato per costruire una grammatica degli spazi pubblici e privati funzionale e assieme bella e rappresentativa dei valori di una civiltà. Oppure può agire con esiti grossolani quando è usato in termini puramente funzionali, sostanzialmente attraverso i trasporti. È ciò che è accaduto con la riduzione funzionalistica del problema della mobilità di massa, oggi, a quella pura e semplice dei trasporti che ha incentivato lo sprawl urbano. La differenza nella progettazione dipende se si assume seriamente la logica del corpo nell'atto di praticare la vita quotidiana in relazione con altri. È stata la dimensione del corpo attivo nelle pratiche quotidiane di vita il carattere saliente e la leva generatrice anche dei progetti sui tempi della città in Italia e in Europa.

In breve, le donne vogliono vedere agire il dispositivo di prossimità con finezza e dare forma a una grammatica degli spazi pubblici e privati che siano decoro e strumento di buone relazioni. Le donne dell'Aquila lo hanno ribadito con fervore. Cosa significa prossimità oggi per corpi che possono essere ovunque e permanentemente in rete con altri? Cosa significa prossimità al corpo nell'atto di abitare i luoghi di fronte alla crescita esponenziale della mobilità per le pratiche ordinarie del vivere in un sistema di spazi di complicate scale metriche. Cosa significa prossimità di fronte alla nebulosa urbana di scala regionale nella quale si svolge la vita quotidiana degli abitanti? La risposta non può essere trovata attraverso la sola riflessione. Occor-

re lanciare una stagione di ricerca nel campo del progetto urbano per una nuova città. Una stagione dove le donne, con altri, possono essere attrici autorevoli per esprimere i loro valori di convivenza, di modi di vivere, di urbanità, di libertà e anche di economia urbana nella linea della rigenerazione espresso da Inu. Senza dimenticare il disegno della città e dei luoghi, e la grammatica tra spazi pubblici e spazi privati. Non parlerò ulteriormente del principio del tempo urbano amico dei valori del primum vivere. Ne abbiamo parlato a lungo in altre occasioni e non c'è più spazio per altre battute.

Semi e gemme di «Città avanti».

MARINO BONIZZATO

Premessa

Se l'obiettivo è quello di puntare a una Città concepita «come motore dello sviluppo del Paese», bisogna intendersi sul termine «sviluppo». Se sta a significare ricrescita del Sistema attuale, cioè far ripartire il treno dell'economia sullo stesso binario che ci ha portato alla crisi, è facile immaginare che, alla presunta fine del tunnel, si possa trovare un baratro. Se per sviluppo, invece, s'intende rilancio di valori naturali innati (bellezza, purezza, giustizia, socialità...) e forte ridimensionamento di quelli artificiali indotti dal Sistema (denaro, potere, individualismo, consumismo, eccesso, spreco, apparenza, effimero...), allora, occorre attivare uno 'scambio' culturale-politico-etico-pratico che consenta al treno di ripartire su di un altro binario, diretto a una Città futura migliore, più misurata e stabile sul piano economico e soprattutto più felice.

Per attivare tale 'scambio', occorre innanzitutto riportare la Politica, oggi dipendente dell'economia, al servizio della Comunità. Una Politica capace di volare alto, per mettere e tenere a fuoco, a 360°, un futuro migliore... cioè l'«Eutopia (il luogo buono) raggiungibile» dove la vita possa fluire sulla base di detto armonico mix di valori. Una Politica capace, poi: di scendere con i piedi per terra; di raccontare quello che ha visto; di far sognare i cittadini e far di tutto, democraticamente, utilizzando adeguati strumenti di governo, perché i loro sogni personali, accesi da tali visioni, possano rapidamente, concretamente realizzarsi in un contesto pubblico e ambientale ottimizzato.

Tutto ciò può essere definito come un «rinascimento-rigenerazione» della Città, ad opera dei cittadini, che si oppone ad una «riqualificazione-sostenibilità» operata dal potere pubblico, ovvero a una razionalizzazione di un Sistema che va invece smitizzato e superato, perché non più umanamente e democraticamente

sostenibile. La Città di una società emancipata sarà dunque un «fatto di cittadini» e tenderà al meglio, nella misura in cui i cittadini riusciranno a rendersi migliori e sapranno conservare la vera Politica come prezioso strumento a loro disposizione. Sarà altresì non prefigurabile, perché, per sua natura, in continua evoluzione e non raggiungibile: perché sempre più avanti. Una Città che chiameremo in breve «Città avanti».

Se questa idea di «Rinascimento felice» (alternativo ad ogni tentativo di perversa «ri-crescita infelice» o d'illusoria «decrescita felice») fosse promossa da Movimenti dediti: non tanto al disinquinamento, quanto alla eliminazione degli scarichi inquinanti; non tanto alla protesta colorita, quanto alla proposta creativa di «nuovi stili in ogni campo di vita»... allora, da un 'futuro' molto prossimo (2018?), potrebbero arrivarci "messaggi" che descrivono una Città migliore di quella attuale. Grazie, magari, anche a un «nuovo stile di pianificare», determinante nel far crescere tale evoluto impianto umano, sociale, civile e ambientale. Di seguito, con l'espedito del 'messaggio dal futuro', si cercherà di descrivere, sia questo nuovo modo di governare il territorio e relativi strumenti, sia il senso e la portata di 'semi' campione da piantare e di 'gemme' campione da innestare nel nostro presente, affinché tale futuro migliore possa avverarsi. La crescita feconda di tali esempi, in organica e sinergica selva 'avanti-sta', costituisce l'unico mezzo per diserbare dal basso l'intrico globale nel quale siamo impigliati e incalzare ogni superiore livello di Potere a scelte conseguenti.

Stralci del messaggio dal futuro «nuovo modo di governare»

Piano strategico d'area vasta e filosofia di piano comunale.

«[...] Ora (2018!), ogni Città, attraverso un democratico confronto su «idee di futuro migliore» diverse, si va dotando di una propria visione eutopica condivisa o 'stella' di riferimento. Nulla ha a che fare con certi Piani Strategici comunali che in passato, oltre a gravitare ancora attorno al Sistema dei poteri imperante, erano autoreferenziali; veri e propri mondi a sé! Qui, sulla base del principio della partecipazione dal basso, ogni 'stella' locale, oltre a ruotare attorno al nuovo sistema di valori, è sempre connessa alla strategia dell'area vasta o 'costellazione' di appartenenza, dove si conviene lo specifico 'ruolo' di ogni singola 'stella' che, interpretato poi in sinergia con quelli delle altre 'stelle', rende grandi vantaggi collettivi.

Questa filosofia partecipativa interessa livelli di governo sempre più alti e si crede possa davvero raggiungere l'intera 'galassia'. Potrebbe presto succedere che ogni individuo, sull'onda inarrestabile che sta avanzando dal locale al globale, possa sentirsi a pieno titolo, oltre che cittadino della propria Città, anche cittadino del Mondo!

A livello locale, la 'stella' condivisa orienta e attrae le forze (i vettori pubblici e privati) in campo, a qualsiasi

progetto si applichino, facendo sì che non si elidano a vicenda, ma si moltiplichino in potenti risultanti positive puntate in avanti!

Naturalmente, nulla vieta di andare contro corrente, ma lo spreco di energie che si compie, per poi ritrovarsi sostanzialmente isolati e indietro, convince ben pochi a seguire questa alternativa.

Ogni forza ricerca così una qualità urbana fatta non solo di certificate funzionalità, ma anche di possibili felicità. Insomma si punta, non a «Smart City», ma a «Sm-Art City», dove la componente tecnologica si sposa a quella artistica; il materiale si coniuga armonicamente con l'immateriale e l'hardware del Sistema viene potenziato: solo che su di esso ora gira non tanto il vecchio software, quanto quello dei comuni valori recuperati [...]

Gli strumenti di governo del territorio di «Città avanti».

«[...] È assurdo pensare di poter definire (attraverso tavole o norme più o meno rigide e astute calate dall'alto) un presunto assetto finale dell'irraggiungibile «Città avanti». I nostri strumenti di governo del territorio, quindi, nulla hanno a che fare con i vecchi PRG vincolistici e neppure con quella generazione di Piani Strutturali programmatici e piani Operativi prescrittivi, con relativi Regolamenti Urbanistici, che ne diventarono successivamente la fotocopia, avendo tradito l'impostazione culturale sancita dall'INU nel 1995. Gli strumenti che oggi stiamo utilizzando nel processo di avvicinamento alla nuova Città, richiamano quell'impostazione urbanistica, ma la superano per supportare i contenuti e la velocità richiesti dal Rinascimento 'avantista'; in particolare per rilanciare, senza dilazioni, le forze sociali ed economiche stremate dalla crisi.

Oggi, l'equipaggiamento 'urbanistico' dei cittadini che muovono alla conquista di «Città avanti», è molto simile a quella dei soldati romani che marciavano alla conquista di nuove terre, orientandosi con le stelle e portandosi dietro, nelle bisacce (oltre a pochi strumenti per costruire strade, ponti e accampamenti) anche semi da piantare sul territorio. Un mezzo (buono da mangiare) per 'segnare' il passaggio da uno stato 'selvaggio' (incultum) a uno 'civilizzato' (cultum).

Oggi, sia chiaro, i cittadini, pur piantando 'semi' come i romani, non si identificano certo in loro, anzi, si riconoscono più in quei 'barbari' che si batterono strenuamente contro il potere alieno che occupava le loro terre, imponendo regole sovvertitrici di antiche tradizioni, culture, ordinamenti.

Ora, si contrasta l'alieno Sistema di poteri e la sua 'inciviltà', piantando «semi di Città avanti» capaci di sfoltirne i rovi infestanti. Si tratta sempre di passare dall'incultum al cultum, cioè, nel nostro caso, da un mondo ignorante dei valori primigeni a uno pienamente consapevole.

Questi 'semi' sono normalmente piantati su aree liberate a seguito di demolizioni dell'esistente, o

salvate dal degrado, solo in rari casi anche su aree libere. Però, visto che il Rinascimento riguarda per la massima parte la Città «consolidata», sono soprattutto le 'gemme' ad essere utilizzate, per 'innesti' di «Città avanti» ovunque i cittadini li richiedano.

Poi, nella bisaccia, con:

(1) la «stella» (o bussola),

(2) i «semi» e le «gemme» (vari quanto possono essere disperate le realtà e le personalizzazioni che se ne potranno fare),

si trovano anche:

(3) le «mappe» che indicano – lo stato di fatto che si sta attraversando – i doveri (vincoli o invarianti) da rispettare e i diritti (a «Città avanti») dovuti – l'impalcatura di linee di forza e nodi che innervano l'organismo urbano – le infrastrutture e i servizi che lo supportano – i luoghi vocati alla 'coltivazione delle diverse essenze';

(4) la 'tattica' da seguire, (tenendo conto delle forze, debolezze, opportunità e minacce presenti in campo = swot analysis);

(5) l'«etica» da rispettare lungo il cammino (con qualche indispensabile norma tecnica da seguire, e pochi, chiari principi di comportamento affinché tutto proceda nel reciproco rispetto tra le parti, con ordine, equità e la massima rapidità);

(6) i 'bandi' di area o di strada, per far convergere ogni iniziativa, comunque libera, dei cittadini con piani pubblici per l'assetto delle infrastrutture e dei servizi. Insomma, i nostri strumenti per il governo della Città sono positivi, propositivi, perequativi, premianti, semplici, snelli, (opposti a qualsiasi logica negativa, vincolistica, discriminante, punitiva, complicata, pesante). Strumenti funzionali soprattutto alla messa in campo di «Interventi campione riproducibili integrati», concordati tra componenti pubbliche e private; determinanti nel processo di superamento della Non Città attuale (disaggregata, subita, senza senso), verso la nuova Città condivisa (solidale, vissuta, plasmata dai cittadini a propria misura, nel pieno rispetto di ogni diversità e desiderio).

Interventi amorosamente concepiti con il genio del luogo, quindi non certo avvertiti come corpi estranei da rigettare. Interventi che investono sui valori naturali, storici e identitari, risparmiando territorio e risorse, tramite l'adozione dei più avanzati protocolli del costruire in modo ecologico a consumo zero. Interventi che non elemosinano risorse per opere pubbliche, ma attivano un forte interesse pubblico a realizzarle [...]

Sburocratizzazione.

«[...] Ovviamente questo modo di pianificare è oggi possibile solo grazie a una Politica che finalmente sa scegliere, dopo aver recuperato gli ampi spazi decisionali colpevolmente abbandonati in passato a Poteri (magistratura e burocrazia) istituzionalmente incapaci di gestirli.

La burocrazia (non più contabile di quantità, get-

tati gli strumenti di tortura con cui martoriavano i cittadini, anche per proteggersi dalle incursioni di una Magistratura fiscale nell'interpretazione delle leggi del Sistema) ora è intelligente alfiere della Politica, che affianca nella valutazione della qualità delle semine e degli innesti, confrontandole, in articolate conferenze pubbliche, con gli indirizzi della «stella» e degli strumenti di governo del territorio.

Ora, visto che le norme stupide di un potere burocratico senza idee per il futuro hanno fatto spazio alla creatività e all'etica intelligente, chi propone parti di «Città avanti» è incentivato, agevolato, premiato. Quindi, ad esempio, le superfici utili sono misurate, non in mq., ma per quanto sono utili a soddisfare le esigenze della nuova Città; e le sagome degli edifici possono cambiare, purché il nuovo profilo sia 'alto'; e la tassazione della rendita fondiaria è determinata, non tanto dal plusvalore immobiliare causato, quanto dal plusvalore civile indotto; per cui, più alto è quest'ultimo, più basse sono le imposte da pagare. Qui, tra l'altro, la criminalità organizzata incontra gravi difficoltà a inserirsi, perché le maglie della solidarietà civile si vanno sempre più stringendo e il controllo del territorio diventa sempre più esteso ... «Città avanti», insomma, è luminosa, non solo perché funziona meglio l'illuminazione pubblica, ma grazie al fatto che ogni cittadino, ora, in qualunque azione compia, finalmente brilla il proprio sublime sole privato! [...]»

Cenni sul messaggio dal futuro «nuovo modo di abitare»

Dopo questi stralci del 'messaggio' sul «nuovo modo di pianificare», se ci fosse altro spazio, sarebbe interessante riportare brani del messaggio riguardante il «nuovo modo di abitare» in Città avanti. Potremmo allora ben intendere come, (grazie anche al 'Consorzio Agrario della Politica' e a suoi semi e gemme campione che stiamo per piantare in Romagna) si vada concretando nel futuro un grande rilancio delle professioni, delle attività e delle imprese legate al territorio e alle costruzioni, in particolare di startup per la formazione e la gestione della nuova Città. Poi, al di là degli scontati standard del cohousing, potremmo scoprire come, nelle aree di nuovo impianto e lungo le strade 'avantiste', il mix sociale costituisca ormai la norma e si vadano moltiplicando i cosiddetti «figli comuni», ovvero iniziative curate e amate dai residenti come proprie creature ... tipo: le «seneteche» (dove l'esperienza degli anziani, è consultata da tutti); i «musei diffusi» (che vanno svuotando i magazzini di quelli tradizionali); l'«arte corrente» (ovunque, come l'acqua potabile); le «adozioni dei geni dei luoghi» (parti di paesaggio o emergenze ambientali e storiche abbandonate); le «banche del tempo»; il baratto; i «siti» (dove trovare anche l'indice di tutti i libri consultabili nelle diverse case); «attività economiche» (per supportare azioni no profit e finanziare la particolare gestione della comunità abitativa); ecc.. Ma soprattutto ci si renderebbe conto come tali comunità siano

diventate soggetti politici attivi, veri protagonisti responsabili della Città, a partire dal proprio luogo e dalla propria identità, formando in tal modo una sempre più estesa e resistente rete civile e democratica. A confermare come la rifondazione della Città si identifichi con la rifondazione della Politica.

Sitografia:

www.semicittaaavanti.net

La misura del Piano

Alcuni approcci possibili per una valutazione comparata della qualità dei piani urbanistici italiani

PAOLA NICOLETTA IMBESI
E FABIO BRONZINI

Introduzione: il senso della ricerca

In Italia è possibile una "misura" del Piano urbanistico? È possibile proporre un metodo per realizzare una valutazione seguendo una procedura rigorosa che permetta di affrontare, in termini disciplinari corretti, una comparazione tra strumenti pianificatori maturati in differenti contesti geografici, politici, sociali ed economici?

Il piano urbanistico ha rappresentato negli ultimi sessant'anni la risposta al bisogno di regole per la città e il territorio. Seppur con dei limiti evidenti¹, ad esso si sono legati nel tempo sia coloro che consideravano prevalente l'aspetto strumentale e tecnico, sia coloro che ne esaltavano le componenti sociali, sia infine coloro che riconoscevano al piano il valore della costruzione di un ciclo innovativo ed unitario di progetto.

In un momento di forti modificazioni degli assetti urbanistici, fisici e strumentali, occuparsi del Piano può rappresentare, per paradosso, un'istanza ancora attuale che è stata portata avanti in una ricerca Prin dal titolo "Norme e regole per la qualità formale e sociale dell'abitare. Una guida per la bellezza e l'uso della città", coordinata a livello nazionale dal Prof. P. Colarossi. La Ricerca è partita da una rassegna critica degli indirizzi disciplinari e, in particolare, di alcune esperienze significative di pianificazione urbanistica comunale in grado di condizionare direttamente il progetto urbanistico. Ne è stata tratta una valutazione comparata volta alla individuazione degli elementi di qualità dei piani stessi.

Sono stati affrontati una trentina di piani urbanistici di recente costruzione (prevalentemente approvati

dopo il 2008 o non ancora approvati), selezionandoli in relazione a diversificate dimensioni e contesti geografici e socio-economici: ci si è trovati di fronte a strumenti pianificatori di grande complessità (Roma e Milano) o di rilevante dimensione (Bologna, Firenze), a piani di media grandezza (Agrigento, Ancona, Ferrara, Ivrea, La Spezia, Novara, Ravenna, Siena, Verona), a piani di piccola dimensione (Argenta, Buccinasco, Cassino, Jesi, San Miniato, Sesto Fiorentino, Todi), fino ad ambiti di aggregazione di diversi Comuni (Bondeno-Alto Ferrarese, Capannoli e Palaia, Reno-Galliera).

La ricerca si basa sull'assunto che nell'estrema varietà di strumenti urbanistici, contesti urbani e geografici, leggi e regole, sia comunque possibile isolare alcuni aspetti degli strumenti messi in atto, da sottoporre a serio e approfondito confronto disciplinare. È stato sperimentato un processo operativo che ha reso possibile una "misura" dei piani urbanistici intesa come una valutazione comparata di alcuni elementi di qualità dei piani stessi. Tale valutazione ha impattato ovviamente con la presenza di una grande diversità di strumenti, di tempi di costruzione del piano, dimensioni, metodologie, livelli di coerenza, architetture di piano, tecniche di rappresentazione dei fenomeni urbanistico-territoriali, scelte pianificatorie, livelli di tali scelte (rigide, flessibili o perfino variabili nel tempo). Tale impatto renderebbe la "valutazione dei piani" di quasi inestricabile determinazione, se non ritagliando una finestra d'osservazione, limitata ad un aspetto di particolare interesse: la qualità del piano. Una valutazione complessa che travalica un significato meramente quantitativo per evidenziare quegli elementi di qualità che emergono dai piani di recente costruzione, e che possono essere consegnati alle attuali e future pratiche pianificatorie e gestionali. Il tentativo è stato quello di definire alcuni approcci e criteri guida in grado di orientare le scelte e di fornire suggerimenti grafici e normativi per perseguire un buon livello di qualità formale e sociale nei processi pianificatori. Non si è voluto però perdere di vista una visione integrata complessiva dei processi stessi, volta a prefigurare criteri e scenari di scelta piuttosto che stabilire in modo deterministico assetti finali e vincoli metodologici e culturali.

Gli approcci delineati dalla ricerca

Se i nuovi contenuti degli strumenti urbanistici comunali rappresentano la risposta alle modificazioni degli assetti (urbani, ma anche istituzionali e politici), negli ultimi anni è richiesto al piano stesso di guidare e verificare le azioni di pianificazione del territorio, con la valutazione della reale efficacia e fattibilità di tutte le fasi della sua elaborazione²:

- individuando obiettivi e indirizzi flessibili ed efficaci in uno scenario temporale differenziato,

1. Greco A., Nicolini R., Ghia M. C. (a cura di) (2008), *Le epifanie di Proteo*, Gangemi editore, Roma.

2. Cfr.: Piroddi E., Cappuccitti A. (2012), *Urbanistica è progetto di città*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna.

- avviando azioni e progetti per contribuire allo sviluppo locale,
- interpretando il contesto secondo una "geometria variabile" in grado di oltrepassare le partizioni amministrative verso una visione complessiva dialettica del territorio.

La *Qualità del Piano* è stata intesa come qualità sia della costruzione del piano stesso (distinto nelle sue componenti strutturale e operativa), che dell'uso di metodologie e strumenti innovativi di governo del territorio. Una qualità procedurale che reimposta il processo di formazione dei diversi momenti pianificatori: la compartecipazione dei livelli amministrativi, la condivisione delle scelte con gli abitanti dei luoghi, la difficoltà di circoscrivere i processi territoriali ad una partizione puramente amministrativa³.

La *Qualità del Piano* è stata articolata distinguendo:

- *l'approccio riformista metodologico*: il momento strutturale e operativo del Piano (Campos Venuti, 2007⁴; Oliva, 2008⁵);
- *l'approccio partecipativo*: il Piano come strumento della volontà degli abitanti;
- *l'approccio dal territorio*: il territorio oltre le partizioni amministrative (Magnaghi, 2006⁶).

Negli ultimi anni si è assistito ad una trasformazione delle pratiche pianificatorie: da un modello con al suo centro l'istituzione locale, ad un modello che afferma la necessità di un'azione complessiva di governo della città e punta sulla partecipazione differenziata di un'arena decisionale composita, la cui capacità deriva da meccanismi di negoziazione e di coordinamento tra diversi attori, sia pubblici sia privati.

In quest'ottica la *Qualità nel Piano* è stata definita come la capacità, interna al piano (strumento di indirizzo dei processi), orientata a definire strategie e finalità per lo sviluppo armonico, attraverso una sequenza di eventi e azioni concrete, sostenibili ed eque, che la comunità dovrà intraprendere per realizzare la visione "strategica condivisa" del futuro di un territorio. Tale approccio si fonda sulla sostenibilità, con una forte integrazione tra urbanistica e paesaggio e su politiche di rigenerazione ecologica: le questioni della sicurezza, della protezione dal rischio, del risparmio delle risorse, tematiche non più di settore, a sé stanti, ma che vengono a costituire, nel loro interagire complesso, il processo di piano⁷.

3. A tale approccio possono ricondursi in Pakistan, le proposte di eliminazione dei poteri di diversi enti che si sovrappongono, causando i fallimenti dei piani di sviluppo. Cfr.: Ahmad N., Anjum G.A. (2012), *Legal and institutional perplexities hampering the implementation of urban development plans in Pakistan*, in «Cities», 29 (4), August 2012, pp. 271-277.

4. Campos Venuti G. (2007), *Dal piano unico, rigido, con varianti, al piano triplice, flessibile, con regole*, in «Urbanistica Dossier», 101, pp. 5-9, Inu Edizioni, Roma.

5. Oliva F. (2008), *Il Nuovo Piano*, Relazione del Presidente, in *Atti XXVI Congresso Nazionale INU "Il nuovo piano"*, Ancona, 18 Aprile.

6. Magnaghi A. (2006), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.

7. Tale approccio è presente, ad esempio, nei progetti di rivitalizzazione di sette città degli Stati Uniti in cui programmi di integrati tra agenzie della città, pianificatori e gruppi comunitari puntano a promuovere la sostenibilità. Cfr.: Newell J.P., Seymour M., Yee T., Renteria J., Longcore T., Wolch J.R., Shishkovsky A. (2013), *Green*

La *Qualità nel Piano* è stata poi articolata distinguendo:

- *l'approccio strategico integrato*: la strategia come strumento di indirizzo dei processi (Salzano, 2008⁸);
- *l'approccio perequativo*: la costruzione della città utile (Mazza, 2004⁹; Micelli, 2011¹⁰);
- *l'approccio sostenibile*: l'integrazione tra urbanistica ed ecologia.

La *Qualità con il Piano* è stata intesa come capacità, attraverso il piano, di governare le effettive trasformazioni, sia sotto il profilo formale che sotto quello funzionale (spazi e forme urbane, esistenti o di progetto adeguando il Piano ad una nuova "cultura del progetto" (originariamente impropriamente garantita dalle Varianti): con il disegno (strumento ordinatore e di sviluppo urbano) e con la scomposizione e ricomposizione degli elementi, insediativi e non¹¹. La stessa attenzione alla mobilità urbana, lenta e veloce, diventa parte integrante nel piano e le istanze di trasformazione del sistema infrastrutturale vengono finalizzate ad una maggiore qualità e vivibilità della città.

La *Qualità con il Piano* è stata articolata distinguendo:

- *l'approccio morfologico conformativo*: attenzione alla qualità formale (Avarello, 2010¹²; Gabellini, 2010¹³);
- *l'approccio ricompositivo*: recupero e riqualificazione del disegno urbano (Bonfantini, 2007¹⁴; Gregotti, 2009¹⁵);
- *l'approccio sistemico infrastrutturale*: infrastrutture, mobilità e qualità urbana.

Infine il "fare il Piano" chiede di proporre soluzioni per l'assetto futuro della città, di elaborare progetti di sue parti strategiche e, soprattutto, di assumere la responsabilità di tali difficili compiti, conservando la sua coerenza complessiva. Se si intende l'azione pianificatoria non in termini di quantità (superficie o volumi), ma come tentativo di strutturare il territorio secondo criteri qualitativi basati prevalentemente sulla competitività, il piano nella sua forma tradizionale viene "superato" verso soluzioni programmatiche (complessive e per parti di città), rendendo flessibile la trasformazione (in quantità e in qualità) e la

Alley Programs: Planning for a sustainable urban infrastructure?, in «Cities», 31, pp. 144-155.

8. Salzano E. (2008), *Sull'articolazione dei piani urbanistici in due componenti*, in «Notiziario dell'Archivio Osvaldo Piacentini», 11-12 (2).

9. Mazza L. (2004), *Piano, progetti, strategie*, Franco Angeli, Milano.

10. Micelli E. (2011), *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*, Marsilio, Venezia.

11. Tale approccio ricorda l'esperienza di Singapore che ha posto l'accento significativo sul verde urbano come componente chiave per il ridisegno urbano. Cfr.: Tan P.Y., Wang J., Sia A. (2013), *Perspectives on five decades of the urban greening of Singapore*, in «Cities», 32, pp. 24-32.

12. Avarello P. (2010), *Il tempo del progetto urbano. Editoriale di Urbanistica n. 140*, in «Mterritory Journal of Urban Planning, Socio-economic and Cultural Testimony», 1, pp. 248-249.

13. Gabellini P. (2010), *Fare Urbanistica, esperienze, comunicazione, memoria*, Carocci, Milano, pp. 83-87.

14. Bonfantini B. (2007), *Progetto urbanistico e città esistente*, Maglioli, Milano, p. 11.

15. Gregotti V. (2009), "La Città Ideale dell'era postmoderna", in «Il Corriere della Sera», 4 Settembre.

previsione pubblica rispetto alla possibile offerta da determinare in accordo con gli operatori privati.

La *Qualità oltre/senza il Piano* è stata intesa come convinzione che il piano non sia da solo in grado di stabilire elementi di qualità per il governo del territorio e che pertanto sia necessario ricercare nuovi criteri competitivi di trasformazione in grado di attrarre il capitale privato verso forme di sviluppo contrattato¹⁶.

La *"Qualità oltre il Piano"* è stata interpretata con:
- *l'approccio del Piano/progetto*: una città per parti (Properzi, 2008¹⁷, Mazza, 2013¹⁸).

Una breve conclusione

Affrontare un tema così complesso come la qualità formale e sociale del piano ha comportato la necessità di esemplificare una grande quantità di informazioni per proporre una lettura che travalicasse il loro valore intrinseco verso l'individuazione di "approcci" differenziati riferiti al processo, come alle metodologie usate o ai contenuti (grafici o normativi) e agli strumenti introdotti. La ricerca ha proposto quindi un'interpretazione che ha sconfinato nel "grammaticale" per individuare le forme e gli attori di un processo ancora in grado di produrre, direttamente o indirettamente, effetti di qualità sull'organizzazione e sulla formalizzazione del territorio e della città.

In ultima analisi è stato possibile portare avanti tale esperienza di lettura e valutazione comparata (una misura dei piani) proponendo una originaria interpretazione limitata all'aspetto specifico della *qualità* dei piani urbanistici, non definitiva e comunque incrementale e perfettibile.

16. Tale approccio è diffuso in molti Paesi. In Canada vengono da tempo esplorati i legami tra innovazione e città. Cfr.: Shearmur R. (2012), *Are cities the font of innovation? A critical review of the literature on cities and innovation*, in «Cities», 29 (2), S9-S18.

In Olanda le strategie di riqualificazione dei centri urbani si focalizzano sul contesto teorico dell'urbanistica imprenditoriale per aumentarne le prestazioni economiche. Cfr.: Spierings B. (in press), *Fixing missing links in shopping routes: Reflections on intra-urban borders and city centre redevelopment in Nijmegen, The Netherlands*, in «Cities», in stampa, disponibile online 4 July 2012.

17. Properzi P. (2008), *Tre riflessioni sul nuovo piano*, in *Atti XXVI Convegno Nazionale INU "Il nuovo Piano"*, Ancona.

18. Mazza L., Gaeta L., Rivolin U. (2013), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Città Studi, Milano.

Semplificazione politica e amministrativa in Campania

EMMA BUONDONNO
E ROSARIA PARENTE

Proposte di riequilibrio della Regione metropolitana campana

La città e, più in generale, il suo territorio stanno affrontando un periodo di profondo cambiamento per cui vengono assegnati all'urbanistica e al suo primario strumento d'intervento, il piano, un ruolo maggiore e più importante rispetto al passato. Nello scenario ancora confuso circa la "riforma urbanistica", ciò che pesa in maniera evidente è l'assenza dello Stato; solo recentemente è stata depositata alla Camera la proposta di legge *Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana* alla quale si aggiunge quella del Governo nell'ambito del *Decreto del fare*. Per quanto la prima proposta di legge risolverebbe molti aspetti *del governo del territorio* ma non quelli legati alla copianificazione e alla nuova forma del piano, essa darebbe una visione molto uniformata dello scenario in Italia, dimenticando alcuni casi emblematici come quello della Campania e ancor più nello specifico della provincia di Napoli e Caserta

I dati parlano chiaro: << la quota di territorio con copertura artificiale in Italia è pari al 7,3% del totale, contro il 4,3% della media dell'Unione europea e contro il 6,4% del dato atteso in relazione alla nostra densità demografica. Quanto al *trend* del fenomeno, tra il 2001 e il 2011 il suolo consumato è cresciuto dell'8,8%, il che equivale a una perdita di oltre 40 ettari di suolo naturale al giorno. >>¹. Un caso isolato è rappresentato dalla Campania e in maniera evidente dalle provincie di Napoli e di Caserta. La Campania attualmente conta più di 5.801.000 abitanti ripartiti in 551 comuni, che insistono su una superficie territoriale di 13.595 kmq. La provincia con il più elevato

squilibrio è quella di Napoli che raccoglie il 53% degli abitanti regionali su una superficie di 1.171 kmq, appena il 9% del territorio regionale. Questo squilibrio non interessa soltanto la componente demografica, ma investe tutte le altre componenti dello spazio: quelle sociali, economiche e produttive. Il magma edilizio della metropoli napoletana continua ad attrarre funzioni urbane e popolazione residente dalle altre provincie della regione. La politica, condotta dal governo del territorio locale, ha assecondato il *trend* in atto includendo progressivamente i comuni limitrofi nell'area di gravitazione della metropoli napoletana come quelli del basso casertano e dell'agro nocerino-sarnese, creando un unico asse di collegamento tra Roma e Napoli. Rispetto alle problematiche presenti in Campania occorre proporre una semplificazione politico-amministrativa in grado di perseguire concretamente una programmazione strategica e strutturale del territorio. La riorganizzazione dello spazio deve essere finalizzata a generare città che funzionino bene per tutti i cittadini, si da risolverne i problemi della vita quotidiana. Bisogna per di più puntare alla qualità delle trasformazioni urbane e territoriali ed a proposte capaci di valorizzare unitamente le caratteristiche locali e globali, attraverso la considerazione e l'analisi dei fattori notevoli quali le infrastrutture e le attrezzature, il rapporto con l'antico, il recupero e la valorizzazione delle risorse, la nuova residenza, le periferie, i luoghi di aggregazione. Poiché la dimensione metropolitana è ormai una realtà diffusa, la sfida non è quella di subirne gli effetti negativi il grande inquinamento atmosferico e acustico, il traffico caotico, la carenza di parcheggi, di attrezzature pubbliche e di servizi collettivi, la progressiva riduzione di aree pedonali, ciclabili, verdi, eccetera, ma governarli in una logica di sviluppo sostenibile, ragionando in termini di risposta ai bisogni delle persone e nella consapevolezza che il territorio non è un bene di infinita disponibilità, tenendo nel debito conto, lo si ribadisce, che i bisogni del cittadino di oggi non si limitano più solo a quelli essenziali quali la casa ed i servizi di base, ma intercettano nuove priorità tra le quali la qualità della vita, dell'ambiente e degli spazi urbani, l'identità dei luoghi costruiti e verdi. È su queste priorità che occorre indirizzare le scelte di progetto per orientare lo sviluppo futuro delle città medie. È palese come sia urgente progettare una griglia di riferimento per le città in cui l'infrastrutturazione del territorio e la dotazione di nuovi servizi diventino gli elementi strategici da perseguire e sui quali disegnare lo sviluppo dei tessuti seriali urbani residenze, attività produttive, turistiche, eccetera e non il viceversa. Non si può non ritenere che il nuovo disegno della Campania debba essere un progetto di nuove città in relazione alla sostenibilità ambientale all'impatto antropico del territorio. In particolare la complessità degli argomenti che si trattano è coniugare il binomio della progettazione della nuova città con la pratica del consumo di suolo zero. La distribuzione dei pesi di popolazione e delle attività produttive, delle attrezzature e dei servizi in funzione delle capacità di accoglimento del territorio

1. *Proposta di legge Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana* www.camera.it

fisico e l'alleggerimento dei pesi stessi a Napoli e nella sua area metropolitana conducono ad una visione strategica e strutturale che non può prescindere dalla semplificazione politica e amministrativa degli enti locali e di tutti gli attori preposti al governo del territorio. Va detto che ai piani di densificazione urbana di Napoli, se implicano la definitiva scomparsa di corridoi ecologici e l'impossibilità di comporre la rete ecologica a scala urbana e provinciale, e si alla creazione di una "nuova" armatura urbana della Regione metropolitana Campana per il riequilibrio territoriale demografico e produttivo, con la formazione di nuove città medie, sannite, irpine, cilentane e casertane. Come esempio di semplificazione politica ed amministrativa della Campania, per il riassetto e il riequilibrio della regione metropolitana stessa, è necessario proporre l'accorpamento dei comuni con la riduzione di questi ultimi di circa l'80%, da 551 a 118 municipalità, ricordando che sia il Governo Tremonti che quello Monti hanno proposto l'abolizione dei piccoli comuni tralasciando il problema del riequilibrio tra i piccoli comuni a senescenza funzionale e quelli metropolitani ad alta densità territoriale poiché entrambi costituiscono diseconomie e spreco di ingenti risorse della collettività. La crisi economica attuale non consente di assecondare organizzazioni territoriali che fagocitano in maniera esponenziale le risorse economiche del paese. In Campania si possono definire comprensori con unioni di comuni a seconda del patrimonio delle risorse naturali, dell'armatura urbana e della sostenibilità ambientale all'impatto antropico di ciascuno con il risultato di uno scenario semplificato di enti locali. Infine, per ogni comprensorio è necessario progettare il sistema integrato dei trasporti allo scopo di favorire l'accessibilità interna alle municipalità (comuni uniti) e alla rete delle infrastrutture principali delle province campane.

Il caso dell'Agro-Caleno e della cerniera Tirreno - Adriatico di Teano

La Provincia di Caserta, dopo quelle di Napoli e Salerno, risulta la più popolata della Campania, in essa è rilevante lo squilibrio territoriale in termini di distribuzione sia della popolazione che delle strutture funzionali. Essa, con i suoi 104 comuni ed una popolazione di 887.820 abitanti, distribuiti su una superficie di 2.639 kmq, ha una densità demografica pari a 336 ab/kmq seconda solo a quella della provincia di Napoli, presentando aree in fase di disgregazione urbana. I comuni contermini ad Aversa e Caserta presentano una densità demografica, pari a 1.000 ab/kmq su una superficie di 579 kmq, contro i 131 ab/kmq su una superficie di 2.045 kmq dei comuni dell'alto casertano. Bilanciare lo squilibrio territoriale ha la finalità di innalzare la qualità della vita delle sue città e di elevare la capacità di cooperazione del territorio nel suo insieme, attraverso la redistribuzione dei pesi demografici, il miglioramento della dotazione infrastrutturale e di servizi sociali per i cittadini, lo sviluppo di sistemi urbani minori che presentano potenzialità peculiari di sviluppo. Per la Provincia di Caserta possono essere, definiti 6 comprensori suddivisi in 24

città medie. Nella riorganizzazione territoriale della Provincia di Caserta e dell'Agro Caleno, le città di Teano e di Grazzanise devono, quindi, svolgere un ruolo complementare rispetto a Caserta, al fine di rafforzare l'armatura urbana dell'intera Provincia. Teano rappresenta l'opportunità di comporre la costellazione delle città medie casertane e di realizzare l'aggancio della direttrice tirrenica a quella adriatica con un nuovo svincolo autostradale in prossimità delle attuali aree di servizio e con una nuova autostrada Caianello-Sulmona Popoli-Pescara. Le principali infrastrutture che consentono il collegamento della nuova cerniera urbana al sistema nazionale della mobilità sono l'autostrada A1 con gli svincoli di Capua e di Caianello, e la linea ferroviaria Napoli-Roma via Cassino con la stazione Teano scalo situata a 2 Km dall'attuale centro urbano. L'asse dell'autostrada A1 percorre l'intero territorio di Teano da nord a sud, lungo il tracciato insistono ben due stazioni di servizio Teano est e ovest, tuttavia non esiste alcuno svincolo autostradale e gli autogrill occupano una superficie territoriale di circa 8 ettari con una configurazione idonea ad accogliere lo stesso nuovo svincolo. Teano è attraversata in direzione nord-sud dalla linea ferroviaria veloce della TAV senza la stazione di scalo. Lo svincolo autostradale si deve trasformare, a sua volta, in un moderno scambiatore intermodale di traffico e deve consentire la realizzazione integrata del bus e taxi-terminal e della nuova stazione ferroviaria di Teano. La linea su ferro, quindi, Teano-Roma via Cassino, si deve agganciare alla linea per Roma via Formia, attraverso la trasformazione del "ramo secco" esistente in linea metropolitana, per connettere Teano, Francolise, Sparanise, Carinola, Sessa Aurunca con Roma via Formia. La linea metrò costituisce il collegamento delle due reti ferroviarie per Roma, via Cassino e via Formia, servendo circa sei degli attuali 18 comuni dell'Agro Caleno. Riutilizzando un tracciato ferroviario preesistente e trasformandolo in metrò si doterebbe l'Agro Caleno di una linea per un bacino d'utenza di circa 50 mila abitanti. La strategia di valorizzazione dell'Agro Caleno e dei 40 km di costa della Provincia di Caserta ha significato se si potenzial'intera armatura urbana dell'Agro Caleno. Il progetto di riutilizzo del ramo secco della ferrovia per un moderno sistema su ferro di mobilità pubblica sostenibile potrebbe costituire l'aggancio alle reti su ferro di mobilità nazionale per Roma. Il ruolo di cerniera Tirreno-Adriatico di Teano, con il conseguente rafforzamento della città media di circa 50 mila abitanti rispetto ai 12 mila attuali, rappresenta il volano per le città calene, le quali raggiungerebbero ulteriori valori urbani con l'accrescimento dei poli sia di Teano che di Grazzanise. In conclusione se da un lato è opportuno perseguire la densificazione attraverso l'utilizzo dei *brownfields*, dall'altro lato è necessario, nelle visioni strategiche e strutturali, programmare la crescita selettiva delle città medie come risultato della semplificazione politica ed amministrativa dei comuni della Regione Campania con il loro accorpamento. Le idee in grado di guidare le scelte della politica al fine di contenere l'investimento delle risorse economiche

pubbliche non possono prescindere dalla razionalizzazione dello sviluppo territoriale. In quest'ottica, si risolverebbe, inoltre, un problema cardine dell'infrastruttura dell'intero mezzogiorno d'Italia.

Riferimenti bibliografici

Buondonno, E. (2011), "Il protocollo d'intesa per la valorizzazione dell'Agro Caleno-basso Volturno-sud Garigliano e del water-front della provincia di Caserta. Idee e proposte dei comuni e dell'università oltre il P.T.C.P. Masterplan 2009", Doppia voce Edizioni. Napoli.

Buondonno, E. (2012), "Valorizzazione delle risorse turistico - ricettive e museali - formative dei Regi Tratturi di Molise, Sannio e Abruzzo in località Colle Alto di Rionero Sannitico", Doppia voce Edizioni. Napoli.

Buondonno, E. (2013), "Valorizzazione turistico-ricettiva delle risorse termali dell'acqua calena e del fiume Savone di Francolise. Verso il parco naturalistico termale dell'Appia". Doppia voce Edizioni. Napoli.

Buondonno, E. (2013), "Orientamenti strategici e programmi integrati per Giugliano in Campania". Doppia voce Edizioni. Napoli.

Buondonno, E. (2013), "Progettazione ecosostenibile di una polarità urbana di mille abitanti". Doppia voce Edizioni. Napoli.



Teano Cerniera Tirreno-Adriatico/Scambiatore intermodale di traffico ferro-gomma. Aggancio della direttrice tirrenica a quella adriatica con un nuovo svincolo autostradale in prossimità delle attuali aree di servizio e la futura autostrada Caianello-Sulmona-Popoli-Pescara

Qualità della filiera della pianificazione. Note sull'esperienza pugliese

FRANCESCA CALACE

Sostenibilità, rigenerazione, integrazione, partecipazione, condivisione: da quasi un decennio la Puglia è un fiorire di nuove norme, piani, programmi e progetti¹, tutti esplicitamente rivolti a perseguire la qualità, sia del territorio che dei processi che lo producono. Un profondo rinnovamento culturale, un dispiegamento di energie, di intelligenze, di tecniche dedicato al governo del territorio, circostanza che dovrebbe costituire una prima garanzia della adeguatezza della pianificazione e quindi del raggiungimento di tali obiettivi. Eppure non è ancora possibile affermare che, qui come altrove, un tale rilevante investimento abbia concretamente e diffusamente migliorato i nostri territori e reso più snelli e mirati i processi, se non per alcuni casi che tuttora assumono carattere precursore e pionieristico: i dati sul consumo di territorio continuano a crescere (ISPRA, 2013), ambiente e paesaggio proseguono a degradarsi, le città non migliorano nelle loro capacità di garantire qualità della vita dei suoi cittadini.

Obiettivo di questo contributo è dunque riflettere sul gap tra l'impegno profuso e i risultati ottenuti, sui nodi critici oggi evidenti, sulle misure e gli atteggiamenti da assumere per affrontarli.

Quali criticità? e come affrontarle?

Nessuno può ingenuamente ritenere che sia una questione di tempo (o, peggio, della crisi) e di 'assorbimento' dei residui del vecchio sistema (delle previsioni sovradimensionate dei vecchi piani, dello scollamento tra procedure e obiettivi per cui sono create,

1. Ci si riferisce alle leggi regionali, mirate a sostenibilità e qualità, agli strumenti di indirizzo e di pianificazione regionali, alle molteplici politiche di rigenerazione urbana; ma anche a tutta l'attività di pianificazione e programmazione emanata direttamente dagli Enti locali, dai Parchi etc.

della farraginosità delle vecchie prassi, se non delle distorsioni dovute alla cattiva politica) e che quindi i processi virtuosi 'seguiranno', una volta che il 'nuovo' sistema sia entrato a regime. Appare invece più utile interrogarsi in modo disincantato sulle attuali criticità e soprattutto su alcune questioni peculiari che già oggi si delineano come irrisolte e che caratterizzano questa fase, anche e proprio per la sua vivacità. Si prova a riflettere su almeno due di esse.

Parliamo tutti la stessa lingua? come condividere il linguaggio?

In una fase così dinamica di trasformazione degli obiettivi, delle modalità e degli strumenti, la ricerca di un nuovo approccio ai temi del territorio ha inevitabilmente comportato un rinnovamento del linguaggio; esso si è notevolmente arricchito, anche di termini non del tutto codificati. L'effervescenza di termini e locuzioni è caratterizzata allo stesso tempo da un potente carattere evocativo e dalla aperta volontà di dichiarare la discontinuità rispetto ai linguaggi del passato. Sebbene ogni nuovo atto regionale sia accompagnato da descrizioni anche molto argomentate dei nuovi termini utilizzati, non è del tutto scontato che tutti gli attori delle trasformazioni attribuiscono un significato condiviso ai termini e, in definitiva, parlino la stessa lingua.

Infatti, la presente fase di cambiamento richiede la presenza di apparati amministrativi e tecnici in grado anzitutto di comprendere e quindi di affrontare le innovazioni, ivi comprese quelle dei linguaggi, attribuendo ad essi il giusto significato. Perché i linguaggi sono il segnale evidente del nuovo, non la sua essenza; infatti non è innovazione l'uso di termini nuovi per esprimere idee vecchie e tutti i nuovi termini, laddove non condivisi ma utilizzati in modo disinvoltato, possono portare a grandi fraintendimenti, se non a mistificazioni.

Occorre dunque predisporre strumenti che consentano una agevole condivisione dei linguaggi.

La condivisione dei linguaggi deve passare necessariamente attraverso una loro codificazione: una codificazione non frettolosa e riduttiva, ma che sappia restituire la ricchezza di significati dei termini. In questo senso possono svolgere un importante ruolo le argomentazioni e, come per qualsiasi disciplina, i significati possono essere più agevolmente compresi - e non fraintesi - se accompagnati da esempi. Ad esempio *vedere concretamente* lo spazio pubblico può valere più di qualsiasi sua definizione teorica e didascalica; *osservare* e poter *confrontare* casi specifici di contesti marginali può meglio orientare gli interventi di riqualificazione. Pertanto, gli strumenti che contengono spiegazioni, esempi, casistiche, ovvero *linee guida*, *abachi*, *schemi esemplificativi*, che accompagnano i documenti più propriamente prescrittivi, sono in questa direzione e consentono non solo di chiarire i propri contenuti, ma anche di fondare un linguaggio condiviso.

Meccanismi inerziali e resistenze al cambiamento: come sostenere l'innovazione? come farla diventare pratica ordinaria?

I meccanismi inerziali e le resistenze al cambiamento, che attraversano gli apparati amministrativi come i tecnici, i decisori come talvolta gli stessi cittadini, comportano il prevalere della conformità sulla qualità dei contenuti, l'intendere la partecipazione come adempimento formale, il subordinare le scelte più alla offerta di risorse che alla comprensione delle reali necessità; ma soprattutto il *perseverare della settorialità orizzontale* (tra settori e campi di competenza dell'amministrazione) e verticale (tra enti e livelli di pianificazione).

La tendenza a non oltrepassare il muro invisibile delle proprie mansioni e a ritenere che ciascuna delle politiche possa essere valida ed efficace *in sé* non è solo un meccanismo comportamentale, ma anche il risultato del *come* sono costruite le politiche, in modo appunto settoriale. Se quindi i comportamenti sono anche condizionati dalle politiche, i contenuti delle stesse possono dare un grande contributo al superamento di tale settorialità, proponendo e anzi costringendo a visioni e contenuti nuovi e necessariamente integrati.

In altre parole è necessario *predisporre strumenti trasversali, in grado di rompere quei meccanismi inerziali, ovvero:*

- *superare la settorialità orizzontale attraverso l'integrazione tra obiettivi, politiche, contenuti delle azioni di pianificazione e programmazione; ciò sul modello della programmazione integrata già praticata, che costringe i soggetti e i settori a parlarsi, le politiche a coordinarsi e a perseguire fini comuni; più è stringente e condizionante l'integrazione, più i settori di una stessa amministrazione non potranno reciprocamente ignorarsi. Per garantire l'integrazione orizzontale, una integrazione "di sostanza" e non solo fatta di "obblighi", occorre tuttavia anche individuare, costituire e rafforzare un "terreno comune" in grado di connettere tra loro le conoscenze, le interpretazioni dei luoghi e dei fatti, le visioni e i valori condivisi; ciò per costruire politiche più aderenti (alla realtà) e sfaccettate (nelle dimensioni e negli obiettivi da perseguire). Si comprende bene come le conoscenze, se profonde e multidisciplinari, in grado di riconnettere ambiente, storia, geografia, antropologia dei luoghi, possano costituire quel "terreno comune" cui si allude, una sorta di "collante culturale";*

- *superare la settorialità verticale attraverso l'accentuazione del contenuto interscalare della pianificazione, ovvero facendo in modo che ciascuno strumento non sia una scatola chiusa e autosufficiente, ma lanci dei ponti verso le altre scale della pianificazione; la creazione di *link* verso altre scale, e quindi altri livelli e altri soggetti, è una pratica timidamente introdotta già negli strumenti di pianificazione territoriale più tradizionali, ma robustamente praticata dai nuovi; essa contempla tra l'altro il riallineamento dei linguaggi e la cooperazione interistituzionale attraverso*

un confronto continuo, sebbene faticoso e non privo di insidie. Ciò ovviamente non secondo una logica discendente, che implicherebbe un semplice recepimento, ma in un mutuo scambio di informazioni, e interpretazioni e nella condivisione di visioni e strategie.

Strumenti e approcci per perseguire integrazione e interscalarità

Nell'insieme degli strumenti, delle norme e degli atti praticati in Puglia, molti di questi temi sono centrali. Fornire un quadro completo esula da questa trattazione per la vastità dei contenuti che andrebbero affrontati; pertanto qui si intende esclusivamente sottolineare alcuni contenuti relativi ai requisiti della integrazione, dell'interscalarità, oltre che della condizione del linguaggio.

Le parti costitutive del *Drag*², elaborate in tempi diversi in funzione delle priorità e delle coerenze con il complesso delle politiche regionali, definiscono indirizzi e criteri per le pianificazioni provinciali e comunali e per la pianificazione attuativa; si caratterizzano per la sostanziale continuità e transcalarità degli obiettivi e delle metodologie di approccio, per l'unicità del linguaggio, per i continui rimandi di contenuti da un livello all'altro; ciò consente di chiarire il nesso logico, ancor prima che procedurale, tra gli strumenti e costruire sinergie tra gli atti delle varie amministrazioni. Infatti, in ciascuno degli strumenti disciplinati viene esplicitato il rapporto con gli altri e ciò consente, agli enti titolari delle pianificazioni, di *parlare la stessa lingua* e di potersi confrontare senza ambiguità.

Il Pptr³, il cui vocabolario attinge a un immaginario influente legato ai temi dello sviluppo locale, consente di disporre per la prima volta in Puglia di quadri descrittivi/interpretativi che, nell'interpretare i caratteri identitari dei paesaggi come potenziali risorse per il futuro sviluppo del territorio, costituiscono riferimenti per l'elaborazione dei quadri conoscitivi previsti dal *Drag* per la pianificazione urbanistica comunale; ciò consente di transitare da una scala all'altra della pianificazione operando con lo stesso metodo e le stesse categorie di lettura. Le disposizioni normative, che si articolano in indirizzi, direttive e prescrizioni, e infine in *linee guida*, nel graduare l'intensità della prescrizione, aprono a possibilità interpretative e applicative direttamente rivolte agli attori territoriali. In particolare le *Linee guida*, in forma di manuali, abachi, regolamenti, indirizzi e regole progettuali sono allo stesso tempo *raccomandazioni* per strumenti e interventi

2. Il Documento Regionale di Assetto Generale (DRAG), istituito dalla Lr 20/2001, contiene il complesso dei documenti di indirizzo per i Piani Urbanistici Generali (DGR n.1238/2007), per i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (DGR n.1759/2009), per i Piani Urbanistici Esecutivi (DGR n.2753/2010).

3. Il Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR), in applicazione del Codice dei Beni culturali e del Paesaggio, è stato adottato con DGR n.1435/2013.

e riferimento ai fini della valutazione di coerenza tra questi e il Pptr stesso.

La *Rigenerazione urbana e territoriale*, nelle sue molteplici dimensioni, forme e procedure di finanziamento, ha assunto nella esperienza regionale un ruolo rilevante per diffusività e innovatività⁴. L'approccio utilizzato, per promuovere interventi integrati che le politiche di settore non hanno mai saputo risolvere in modo strutturale, prevede l'integrazione tra azioni fisiche e socio-economiche, la partecipazione degli abitanti, la cooperazione di attori pubblici e privati nella progettazione e attuazione del programma. La cooperazione, nel caso della rigenerazione territoriale⁵ e in quello dei Sistemi Ambientali Culturali⁶, ha riguardato i sistemi territoriali di piccoli centri, tradizionalmente vissuti in isolamento.

Operare nella filiera

L'innovatività delle regole e della strumentazione - lo si è detto in apertura - di per sé non garantisce qualità del territorio; tanto meno si può ritenere che da un lato vi siano strumenti ricchi di buoni propositi e ben confezionati e dall'altro comportamenti inadeguati se non fuorvianti; e che quindi le ragioni dell'insuccesso delle attività di governo del territorio risiedano tuttora "all'esterno" della disciplina.

Pare invece rilevante sottolineare come la costruzione di una *filiera* di strumenti basati sui caratteri cui si è fatto cenno - integrazione, interscalarità, condivisione - possa rendere meno ostica l'innovazione e più comprensibile e condivisibile il rinnovamento dalla molteplicità dei soggetti che devono contribuirvi. Ovvero, che questi ultimi colgano il rinnovamento come una opportunità, piuttosto che un rischio rispetto alle proprie prerogative e inerzie.

Tuttavia va considerato che le disposizioni che più si attagliano ai caratteri prima citati sono quelle che hanno il minor potere prescrittivo, avvalendosi più di argomentazioni e indirizzi che di obblighi e divieti. Su tali tipologie normative l'attenzione è ancora poca: nella pratica, esaurita la dimensione propriamente prescrittiva, tutte le altre dimensioni non sono ancora considerate a sufficienza, ma anzi ritenute un indebito appesantimento; senza considerare che probabilmente gli indirizzi, le direttive, le linee guida, consentono di aprire nuovi spazi di interazione e di integrazione. A tutto beneficio della qualità.

Riferimenti bibliografici

Calace F. (2012), *Criteri per la progettazione urbanistica. La sostenibilità alla prova*, Alinea, Firenze, pp. 29-39

Mininni M. (2013), *Paesaggio, territorio, sviluppo. Il caso della Puglia*, in Clementi A. (a cura di) *Paesaggi Interrotti. Territorio e Pianificazione nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma

Pace F. (2012), *Le politiche di successo per la rigenerazione territoriale*, in «UrbanisticaInformazioni» 243, pp. 39-41.

Regione Puglia, *Disciplinare per la costituzione e l'attuazione dei Sistemi Ambientali e Culturali Regione Puglia, Documento Regionale di Assetto Generale*, <http://www.regione.puglia.it/drag/RegionePuglia,PianoPaesaggisticoTerritorialeRegionale>, <http://paesaggio.regione.puglia.it/>
Regione Puglia, *sito della Mostra/Convegno sulle politiche di rigenerazione urbana della Regione Puglia* <http://rigenerazione.regione.puglia.it/>

4. Lr 21/2008 "Norme per la rigenerazione urbana" e s.m.i. Si veda a questo proposito un primo bilancio delle politiche di rigenerazione, in <http://rigenerazione.regione.puglia.it/>.

5. Piani Integrati di Sviluppo Territoriale (PIST), previsti dal PO FESR ai fini della rigenerazione dei sistemi di centri urbani minori, con particolare riguardo a quelli fortemente connessi dal punto naturalistico e storico-culturale.

6. I SAC (DGR n.332/2010) sono aggregazioni di risorse ambientali e culturali per cui si propone la valorizzazione integrata e la gestione comune, attraverso un programma di interventi finalizzato a promuovere attrattività, sviluppo economico, cooperazione fra istituzioni e iniziative di impresa.

La pianificazione dei servizi in Lombardia. Tentativi di innovazione

OMBRETTA CALDARICE

Introduzione

Il paper si propone di riflettere sul tema della pianificazione dei servizi in Lombardia, contesto amministrativo da sempre caratterizzato da una forte tendenza alla sperimentazione e all'innovazione legislativa. In questo senso la Lombardia ha introdotto nel 2005 il Piano dei Servizi (Ps), uno strumento urbanistico tematico che legifera in materia di servizi locali a scala comunale, ne definisce i criteri operativi e le politiche attuative oltre che gli obiettivi di qualità insediativa e di welfare prestazionale. Otto anni dall'introduzione normativa del Ps, il paper vuole mettere in luce gli elementi più caratterizzanti di questo strumento attraverso l'indagine delle esperienze di pianificazione di alcuni Comuni della Regione. In chiusura, il paper fornisce alcuni spunti per il dibattito sul Ps interrogandosi sulla necessità e la direzione di una possibile revisione normativa di questo strumento.

Il Piano dei Servizi in Lombardia

Nato nel 2001 come allegato al Prg, il Ps assume con la legge urbanistica regionale lombarda n. 12/2005 i caratteri di uno strumento di pianificazione cogente ed autonomo per la programmazione e gestione dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale¹. In particolare, la legge attribuisce all'elaborato tematico del Ps l'obiettivo di assicurare una razionale distribuzione delle attrezzature urbane nelle diverse parti del territorio comunale, fornendo una documentazio-

1. Si intende qui l'insieme di quei servizi che le amministrazioni comunali riconoscono come tali e quindi anche quelli erogati da privati o non ospitati in sedi pubbliche. Questa definizione supera la logica di concepire il servizio come «ragionieresco reperimento di aree per garantire standard minimi e si inserisce nella prospettiva di una politica dei servizi attenta alle esigenze prestazionali» (Pagano, 2003: 88).

zione sullo stato dei servizi pubblici urbani esistenti e precisando le scelte relative alla politica dei servizi da realizzare, dimostrandone l'idoneo livello qualitativo nonché un'adeguata accessibilità, fruibilità e fattibilità.

Contenuti

Dal punto di vista dei contenuti, la letteratura di settore è generalmente concorde nell'interpretare il PS come uno strumento dalla natura multidimensionale e che quindi al tempo stesso è Piano/Progetto/Programma (Pogliani, 2009). In questa prospettiva, il PS si configura in primo luogo come uno strumento di assetto urbanistico in quanto contribuisce alla definizione dell'impianto territoriale e alla costruzione dello spazio fisico e funzionale degli insediamenti per i servizi. Secondariamente, si configura come uno strumento di programmazione poiché ripartisce strategicamente i budget comunali assegnando le priorità operative nel medio periodo in relazione alle risorse disponibili e agli obiettivi generali di più lungo periodo. Infine, si configura come uno strumento di gestione poiché svolge un'azione di monitoraggio e controllo dei servizi erogati ed erogabili, in funzione di più efficienti valutazioni, scelte e regimi d'esercizio. Il Ps è quindi caratterizzato da tre dimensioni differenti che risultano essere fortemente integrate: una prima fisica, che disegna la morfologia e l'ambiente del contesto insediativo; una seconda operativa, che sviluppa l'offerta delle aree e delle strutture in risposta alla domanda differenziata di welfare urbano; ed un'ultima gestionale, che si occupa di definire i costi e il quadro delle priorità di intervento dei servizi pubblici. In sintesi, il Ps si caratterizza come uno strumento di pianificazione e gestione spaziale per le politiche sociali ed economiche dei servizi urbani, che necessita quindi una forte cooperazione e un deciso coordinamento intersettoriale del contesto amministrativo.

Contenuti

Dal punto di vista dei contenuti, la letteratura di settore è generalmente concorde nell'interpretare il PS come uno strumento dalla natura multidimensionale e che quindi al tempo stesso è Piano/Progetto/Programma (Pogliani, 2009). In questa prospettiva, il PS si configura in primo luogo come uno strumento di assetto urbanistico in quanto contribuisce alla definizione dell'impianto territoriale e alla costruzione dello spazio fisico e funzionale degli insediamenti per i servizi. Secondariamente, si configura come uno strumento di programmazione poiché ripartisce strategicamente i budget comunali assegnando le priorità operative nel medio periodo in relazione alle risorse disponibili e agli obiettivi generali di più lungo periodo. Infine, si configura come uno strumento di gestione poiché svolge un'azione di monitoraggio e controllo dei servizi erogati ed erogabili, in funzione

di più efficienti valutazioni, scelte e regimi d'esercizio. Il Ps è quindi caratterizzato da tre dimensioni differenti che risultano essere fortemente integrate: una prima fisica, che disegna la morfologia e l'ambiente del contesto insediativo; una seconda operativa, che sviluppa l'offerta delle aree e delle strutture in risposta alla domanda differenziata di welfare urbano; ed un'ultima gestionale, che si occupa di definire i costi e il quadro delle priorità di intervento dei servizi pubblici. In sintesi, il Ps si caratterizza come uno strumento di pianificazione e gestione spaziale per le politiche sociali ed economiche dei servizi urbani, che necessita quindi una forte cooperazione e un deciso coordinamento intersettoriale del contesto amministrativo.

Pratiche

A otto anni dall'approvazione della legge regionale lombarda per il governo del territorio, la situazione attuativa degli strumenti urbanistici comunali si sta avviando verso il completamento. Dei 1.546 Comuni della Regione, 1.078 hanno approvato il loro piano urbanistico, 252 Comuni lo hanno adottato e 216 sono ancora in fase di avvio di redazione². In questa prospettiva, obiettivo della ricerca è quello di verificare l'efficacia attuativa del Ps in termini di programmazione e gestione dei servizi locali. Lo studio quindi ha analizzato i Ps di ventiquattro municipalità lombarde con popolazione residente maggiore di quarantamila abitanti³ attraverso una matrice di trenta criteri di valutazione: (i) dieci criteri procedurali che descrivono gli elementi tecnici dei Ps, quali la durata del procedimento, il numero e la lunghezza dei documenti del piano; (ii) dieci criteri sostantivi che descrivono i contenuti dei Ps, quale ad esempio le indicazioni sul finanziamento dei servizi urbani; e (iii) dieci criteri attuativi, che descrivono le modalità di attuazione dei Ps, come le procedure urbanistiche e l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale⁵.

La lettura integrata dei ventiquattro casi studio evidenzia una situazione regionale alquanto frammentata.

Dal punto di vista procedurale, la maggior parte dei Ps analizzati è approvata, alcuni sono già in fase di variante. La durata media che intercorre tra l'avvio del processo di piano l'approvazione è di poco inferiore ai tre anni. In linea generale, i Ps sono composti da tre documenti separati: (i) la relazione, in cui sono riportati tutti gli elementi teorici e il quadro conoscitivo del territorio comunale; (ii) le norme tecniche di

attuazione, che indicano le regole di previsione e gestione per i servizi urbani; e (iii) il catalogo dei servizi esistenti e/o previsti. Contrariamente al principio di semplificazione che vorrebbe perseguire la legge regionale lombarda, i Ps sono composti da un numero elevato di documenti con una media di poco inferiore a cinquecento pagine. Questi numeri – se sommati a quelli degli altri due piani della pianificazione comunale, il Documento di Piano e il Piano delle Regole – configurano questi strumenti come dei volumi molto descrittivi, con evidenti sovrapposizioni e ripetizioni, nonché di difficile lettura.

Dal punto di vista sostantivo, solo Brescia, Monza, Sesto San Giovanni e Vigevano verificano la fattibilità economica della realizzazione dei servizi pubblici anche in relazione con il Piano Triennale delle Opere Pubbliche, Lodi e Rozzano indicano solo il budget di spesa previsto, mentre gli altri PS non riportano alcuna indicazione di tipo finanziario.

Dal punto di vista attuativo infine, solo Milano, Bergamo, Lodi e Lissone accolgono all'interno del proprio PS il principio di sussidiarietà orizzontale in linea teorica e pratica sia nella fase di progettazione – tramite l'ascolto e il coinvolgimento dei cittadini nella definizione delle aree di intervento in ottica di modalità partecipata – che nella fase di gestione attraverso la promozione di una varietà di modelli di erogazione dei servizi con livello sempre crescente di autonomia dei privati profit e non profit.

Conclusioni ed alcuni spunti di riflessione

A partire dalla lettura effettuata, è possibile evidenziare alcuni elementi di forza ed alcuni punti di debolezza che accumulano in linea generale tutti i Ps analizzati. Dal punto di vista urbanistico, l'istituzione del Ps è particolarmente innovativa per almeno due motivi. In primo luogo, viene stabilito in modo formale il nesso tra usi e modalità d'uso dei suoli in ottica di accessibilità; in secondo luogo, il Ps obbliga a garantire non solo la disponibilità delle aree per i servizi ma, attraverso i concetti di fruibilità e fattibilità, anche un livello minimo di prestazione efficiente (Mazza, 2003). Sul versante opposto invece, il limite maggiore di questo strumento risulta essere l'inerzia a programmare (Pogliani, 2009) per cui il Ps si configura come un documento principalmente analitico, che restituisce il quadro territorializzato dei servizi pubblici e privati, e solo genericamente previsionale in quanto si limita a mettere a sistema le aree pubbliche invece che adeguare e potenziare quei servizi che dalle analisi risultano essere carenti. E' quindi pressoché assente la dimensione programmatica (priorità, tempi e modi d'intervento) e soprattutto la definizione di un legame progettuale e normativo con le trasformazioni private in cui siano chiarito i costi di realizzazione e di gestione dei servizi stessi. Inoltre da un punto di vista prettamente tecnico, la redazione dei Ps pone diversi problemi di tipo organizzativo che richiederebbero comportamenti innovativi nel funzionamento delle amministrazioni comunali, come ad esempio un'organizzazione intersettoriale degli uffici competenti. Il Ps si configura quindi senza dubbio come uno

2. Elaborazione dati da www.cartografia.regione.lombardia.it/statopgt (aggiornamento maggio 2013).

3. Milano, Brescia, Monza, Bergamo, Como, Busto Arsizio, Varese, Sesto San Giovanni, Cinisello Balsamo, Cremona, Pavia, Vigevano, Legnano, Gallarate, Rho, Mantova, Lecco, Cologno Monzese, Paderno Dugnano, Lodi, Seregno, Lissone e Desio.

5. Il principio di sussidiarietà orizzontale viene declinato nella legge regionale lombarda così come formulato nell'art.118 della Costituzione e si configura come quel principio che riconosce ai cittadini, singoli o associati, il valore (e favore da parte dei soggetti pubblici) delle iniziative autonome, in funzione dell'interesse generale.

strumento innovativo in linea teorica che, nonostante la presenza di alcune criticità nella pratica, permette il ridisegno e il ridimensionamento degli standard urbanistici con una netta attenzione alla qualità e alla forme di produzione e gestione dei servizi urbani. Alla luce di queste brevi considerazioni, il problema che riguarda i Ps sembra quindi concertarsi maggiormente sull'interpretazione riduttiva delle difficili indicazioni delle legge urbanistica regionale: in questo senso il Ps diventa nelle pratiche uno strumento gestionale e di riorganizzazione dei servizi locali, eventualmente ampliati dall'offerta del settore privato, invece che un piano che deve costruire lo sviluppo della città secondo una più solida maglia infrastrutturale ed ambientale. Sembra quindi necessario dover ripensare l'impostazione metodologica in modo che il Ps assuma il carattere di strumento innovativo per la progettazione e la gestione della città pubblica che - a partire dallo stato di fatto dei servizi esistenti - definisce delle strategie nel medio/lungo periodo e procede all'individuazione della aree da vincolare per le nuove realizzazioni.

In linea generale è quindi necessario concentrarsi su tre questioni per rendere i Ps più efficaci:

1. la *semplificazione*. I Ps si configurano oggi come strumenti complicati in cui sono descritti nei minimi dettagli sia la parte regolativa che quella programmatica con il risultato che questi strumenti assumono nella generalità dei casi dimensioni tanto ragguardevoli quanto controproducenti, per la fatica della loro consultazione, per le inevitabili contraddizioni in cui strumenti così complicati cadono e per la rigidità delle previsioni contenute (Oliva, 2012). In questa direzione sarebbe quindi auspicabile la scrittura di piani con un linguaggio semplice e comunicativo, composti da pochi articoli;

2. la *regola*. I Ps si configurano oggi come strumenti che riducono l'attività pianificatoria ad una semplice conoscenza analitico-descrittiva (tipica della geografia e della sociologia) ed ad una conoscenza valoriale di tipo decisionale. In questa direzione sarebbe quindi utile perseguire una prospettiva per cui la regola tecnica torni ad essere il centro dello strumento normativo e la parte descrittiva e valoriale abbia minor spazio. In questo modo, le norme - semplici, astratte, generali e prevalentemente negative - si correlerebbero a situazioni generali e non determinate, senza proporre nello specifico un'idea fisica e spaziale;

3. la *responsabilità*. I Ps si configurano oggi come strumenti che non prestano generalmente attenzione alla sostenibilità finanziaria delle previsioni di pianificazione e al principio di sussidiarietà orizzontale. Sarebbe quindi utile che i Ps prevedessero l'intervento del settore privato⁶ nella gestione e nella produzione della città pubblica. In questo scenario, le amministrazioni comunali adempirebbero le loro funzioni sulla base delle risorse allocate da meccanismi sovraordinati,

mentre il privato perseguirebbe i suoi interessi senza tuttavia violare le regole e senza nessun aiuto particolare dal pubblico. In questa prospettiva, applicare il principio di sussidiarietà orizzontale vorrebbe dire creare sinergie secondo un modello di organizzazione a rete in cui ogni nodo, oltre a rappresentare i propri interessi, contribuirebbe con soluzioni operative e semplici ai problemi della collettività.

Riferimenti bibliografici

Campo E. (2011), *La città pubblica nel PdS del Comune di Milano*, in «Urbanistica Informazioni», 236, pp. 37-38.

Mazza L. (2003), *Primi appunti sul piano dei servizi*, in «Territorio», 27, pp. 19-25.

Oliva F. (2012), *Semplificare la pianificazione. Cambiare il piano*, in «Urbanistica», 149, pp. 88-98.

Pagano, F. (2003), *Politica dei servizi in un periodo di crisi dello stato sociale: alcune riflessioni giuridiche*, in «Territorio», 27, pp. 77-88.

Pogliani, L. (2009), *L'evoluzione del piano dei servizi*, in «Territorio», 49, pp. 68-73.

6. Il settore privato è qui inteso sia come l'azione manageriale che opera in ambito urbano sia come l'azione di chi vive e usufruisce direttamente della città in ottica solidale ed eticamente cooperativa.

Una visione condivisa per concretizzare la città resiliente

AMALIA CANCELLIERE

Dai modelli ai possibili scenari di sviluppo della città.

Nell'attuale contesto storico risulta molto difficile intervenire sulla città: identificare, disegnare e costruire azioni volte al recupero, alla valorizzazione, al potenziamento, all'innovazione esige impegno e reclama, in particolar modo, l'attuazione di politiche cooperative. Attraverso queste ultime il processo di pianificazione deve concretizzarsi, per essere valido ed efficace, in interventi che promuovono la crescita delle società locali, deve prevedere azioni adeguate a creare nuove connessioni che inseriscano le città in reti locali e sovra-locali, deve potenziare il patrimonio territoriale come sistema complesso di valori, di quei valori che connotano ogni città e la rendono luogo unico ed inimitabile (Dematteis - Governa, 2001) A tale scopo risulta necessario affiancare alle strutture formali di *governance* strutture più flessibili e informali capaci di garantire il raggiungimento di una visione comune del contesto urbano e di conciliare obiettivi contrastanti fra loro e modelli di sviluppo divergenti. Elaborare una visione del futuro per la città presuppone una solida base di conoscenze capace di sorreggere un'idea condivisa delle potenzialità di sviluppo e di crescita nell'interesse generale. Tali conoscenze non sono di esclusiva competenza di tecnici e operatori della pianificazione, ma tutti possono contribuire ad elaborarle. Fonti statistiche e dati meno concreti legati alla percezione delle persone, garantiscono il coinvolgimento dei portatori di interesse che si rivela essenziale per identificare cosa un territorio, un quartiere, una città vuole diventare. Le strategie di sviluppo devono tener conto poi, delle diversità tra le città in termini di dimensioni, contesto demografico e sociale, attività culturali ed economiche ed è proprio la diversità socio-economica, culturale, etnica e generazionale

che va sfruttata come fonte d'innovazione e che rappresenta il motore dello sviluppo e della crescita dei centri urbani. In tale prospettiva appare evidente quanto la capacità di fare previsioni sia uno strumento determinante per valorizzare le potenzialità della città e per il superamento dei conflitti e delle contraddizioni. Il sistema urbano, tuttavia, sia esso un quartiere o una città, è troppo complesso per poter elaborare previsioni su specifici modelli e ciò porta alla costruzione di possibili scenari piuttosto che a modelli di sviluppo (Fusco Girard - Nijkamp, 2006). Costruire uno scenario vuol dire costruire una visione per l'intera città, un'idea di ciò che essa vuole diventare attraverso la realizzazione di quelli che i soggetti pubblici e privati ritengono gli obiettivi prioritari. In tal modo la visione strategica diviene un patto, un contratto sociale risultato di un processo che parte dal dialogo e ragiona per valori. Dedurre tali valori presuppone una gerarchizzazione degli obiettivi attraverso un processo dialogico che conduce alla definizione di nuovi valori-obiettivi in cui probabilmente è cambiata la priorità fra di essi. La costruzione di una visione strategica implica, in definitiva, uno sforzo organizzativo per disciplinare la partecipazione di tutti i soggetti a livello più decentralizzato possibile; tuttavia è evidente quanto sia importante, ai fini di una corretta azione di sviluppo, una governance a più livelli: le politiche che interessano i quartieri devono essere ricollegate con politiche che non riguardino solo i territori o i grandi agglomerati urbani, ma anche le zone limitrofe.

Procedure partecipative per realizzare la città resiliente.

Uno dei maggiori aspetti che contraddistingue la progettazione dello sviluppo locale è l'alto tasso di attività relazionali: gran parte del lavoro viene svolto in una dimensione collettiva in cui project manager, animatori, tecnici ed attori del territorio interagiscono. La validità del progetto è influenzata dalla qualità di tali relazioni e interazioni che si svolgono in differenti situazioni: assembleari, formali, decisionali. Facilitare le interazioni e stimolare la condivisione, quindi, è una delle principali abilità richieste a chi deve occuparsi della gestione del progetto e reclama l'utilizzo di metodi idonei ad affrontare la velocità di cambiamento e l'imprevedibilità degli scenari. A tal proposito esistono diverse metodologie partecipative, tecniche tradizionali come il *Metaplan* e nuove tendenze: *L'Open Space Technology*; *European Awareness Scenario Workshop*; *L'Appreciative Inquiry*. Il *Metaplan* nasce negli anni Settanta e si connota come tecnica di facilitazione attenta alla gestione dei processi di comunicazione nei gruppi di lavoro. È un metodo di confronto visualizzato, che si articola in differenti fasi: dalla raccolta delle opinioni, alla loro organizzazione in blocchi logici,

fino all' ideazione e pianificazione di azioni in cui sono evidenziate problematiche e possibili soluzioni. L'Open Space Technology, progettata nella metà degli anni Ottanta da Harrison Owen, è una tecnica di gestione di workshop e si basa sull'autorganizzazione. (Owen, 2005) L'assenza di una struttura predefinita è solo apparente poiché l'OST utilizza procedure e dinamiche congeniali alla persona ed al suo modo di lavorare da non essere nemmeno notate. L' EASW ideata in Danimarca all'inizio degli anni Novanta, viene ufficialmente adottata, promossa e diffusa dal programma Innovazione della Commissione Europea per stimolare la progettualità partecipata, negoziata, consensuale tra grandi gruppi di attori locali. Il ruolo dello sviluppo tecnologico e i possibili obiettivi cui indirizzarlo rappresentano l'obiettivo primario della metodologia. L'Appreciative Inquiry, è un approccio in base al quale si tenta di leggere i processi di cambiamento che interessano le organizzazioni e le comunità attraverso le motivazioni, le impressioni delle persone e dei diversi attori. Il processo può essere organizzato in forma di intervista o di manifestazione strutturata come grande evento. Tali metodologie rappresentano alcuni degli strumenti utili ad affrontare e gestire i processi decisionali inclusivi; questi ultimi risultano la maggiore innovazione in campo amministrativo e la maggiore sfida nell' ambito della pianificazione della città. Che siano imposti da leggi nazionali, europee, o che partano da iniziative degli amministratori è chiaro che il problema, ai fini di una corretta pianificazione, consiste nel far funzionare tale processi.

Una proposta operativa: il benchmarking per l'individuazione di idonee ed efficaci pratiche concertative.

Metodi, tecniche, procedure negoziali capaci di creare un clima autenticamente democratico e di coinvolgere tutti i soggetti pubblici e privati rendendoli attori e artefici delle scelte di piano, a diversi livelli di scala, risultano, fra gli elementi che garantiscono maggior successo nella promozione e nel governo del territorio. Orientare, quindi, l'interesse e l'attenzione sulle dinamiche partecipative, sulle strategie di concertazione e di condivisione del futuro dei luoghi, sui sistemi di comunicazione, sugli attori locali e sulla collettività è la prospettiva giusta per una pianificazione di successo della città. In tale direzione, in questi ultimi anni, si sono indirizzati gli Urban Center o Case della Città, strutture che si connotano come catalizzatori delle energie messe in campo dalla comunità urbana per discutere collettivamente sulle trasformazioni del territorio. Luoghi di condivisione oltre a comunicare ai cittadini le scelte urbanistiche intraprese dall'Amministrazione locale, gli Urban Center si prefiggono di coinvolgere la popolazione in modo attivo nei progetti riguardanti il tessuto urbano. (Fareri, 1995) Tuttavia tale compito appare ancora molto complesso e difficile, non sempre, infatti, sistemi di partecipazio-

ne e dinamiche di comunicazione si rivelano efficaci nella ricerca della *vision* condivisa del territorio, nella realizzazione del bene comune. Essi, nella maggior parte dei casi, più che mirare ad instaurare un rapporto di scambio reciproco con gli stakeholder, volto all'adozione di politiche effettivamente rispondenti alle loro esigenze, si prefiggono di comunicare le politiche urbanistiche già adottate rivelandosi, pertanto, inefficaci per un'azione di pianificazione autenticamente orientata alla crescita del territorio, al benessere e alle aspettative dei cittadini. Ne deriva la concreta necessità di approfondire la tematica delle pratiche concertative orizzontali e verticali e delle dinamiche comunicative attraverso un nuovo e più efficace approccio. L'idea è quella di utilizzare in tale campo, una tecnica adoperata, in campo economico-aziendale, per apprendere dalle qualità dei propri competitors: il *benchmarking*. Modello di controllo per confronto, il benchmarking consente di misurare l'intensità delle prestazioni di un'azienda confrontandole con quelle delle aziende più competitive, fornendo un valido contributo al *management* dal punto di vista sia della pianificazione strategica che della programmazione e controllo. Il confronto avviene attraverso parametri di riferimento i *benchmark*, che indicano efficacia ed efficienza. Essi consentono di individuare la migliore prestazione, valore da eguagliare e superare. Strumento utilizzabile in qualunque campo, il benchmarking è stato già adottato in ambito territoriale, dove si è tradotto nell'identificare le caratteristiche endogene ed organizzative del territorio, al fine di individuare e copiare i manifesti ed indiscutibili fattori di successo in ambito industriale, dei servizi, della ricerca, della cultura, del turismo. (Bocchino, 1995) Tuttavia, la tecnica del benchmarking difficilmente trova applicazione nell'analisi e nel confronto delle dinamiche comunicative e partecipative attuate nei processi di pianificazione, pur avendo, ormai, la piena consapevolezza che la capacità di rendere interattivi i processi decisionali basati sulla condivisione delle decisioni da parte degli stakeholder e degli organismi di governo, a differenti livelli di scala, si configura come prerequisito indispensabile al successo di ogni azione sul territorio. In definitiva, nell'attuale contesto storico, economico, ambientale, dalla forte concorrenza globale, dall'accelerata innovazione tecnologica, dal cambiamento repentino, dove i luoghi devono ripensare ai fattori base della loro competitività e attrattività (Porter, 1995) un'efficace azione di benchmarking volta alla individuazione delle migliori procedure di concertazione risulta la giusta direzione per il conseguimento di una corretta e valida pianificazione della città.

Riferimenti bibliografici

Amodio R. - Luzenberger G. (2004), *Breve guida all'uso della metodologia European Awareness Scenario Workshop (EASW)*, *Quaderni di facilitazione scuola superiore di facilitazione*, reperibili in [384](http://www.scuoladi-</p></div><div data-bbox=)

facilitazione.it.

Adair A. - Berry J. - Mc Greal S. - Poon J. - Hutchison N. - Watkins C. - Gibb K. (2000), *Benchmarking Urban Regeneration*, RICS Foundation, London.

Balducci A. (1995), *Progettazione partecipata fra tradizione ed innovazione*, in "Urbanistica", n.103.

Bobbio L. (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, *Cantieri - Analisi e strumenti per l'innovazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

Bocchino U. (1995), *Manuale di Benchmarking. Come innovare per competere. Aspetti operativi, casi pratici e problemi*, Giuffrè Editore, Milano.

Bussi F. (2001), *Progettare in partenariato. Guida alla conduzione di gruppi di lavoro con il metodo GOPP*, Franco Angeli, Milano.

Censis a cura di, (2004), *Condividere la conoscenza per progettare l'innovazione. Il modello Competenze per lo sviluppo locale*, Franco Angeli, Milano.

Dematteis G. - Governa F. (2001), *Contesti locali e grandi infrastrutture*, Franco Angeli, Milano.

Fareri P. (1995), *La costruzione dell'Urban Center nella prospettiva della pianificazione strategica*, IRS, Pesaro.

Fusco Girard L. - Nijkamp P. (2004), *Energia, bellezza, partecipazione: la sfida della sostenibilità. Valutazioni integrate tra conservazione e sviluppo*, Franco Angeli, Milano.

Fusco Girard L. - Nijkamp P. (2006), *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Franco Angeli, Milano.

Fusco Girard L. - You N. (2006), *Città attrattori di speranza, dalle buone pratiche alle buone politiche*, Franco Angeli, Milano.

Jacobs J. (1971), *L'economia della città*, Garzanti, Milano.

Owen H. (2008), *Open Space Technology: A User's Guide*, Berrett-Koehler Publishers, San Francisco.

Owen H. (2005), *E brief user's guide to Open Space Technology*, traduzione ed adattamento italiano a cura di G. de Luzenberger, Scuola Superiore di facilitazione, www.scuoladifacilitazione.it

Landry C. - Bianchini F. (1997), *The Creative City*, Demos, in www.demos.co.uk;

Lynch K. (2006), *L'immagine della città*, Marsilio, Venezia.

Mattia S. (2007), *Costruzione e valutazione della sostenibilità dei progetti (Vol. 1)*, Franco Angeli, Milano.

Fuori rotta

MARCELLO CAPUCCI

Vorrei contribuire con una riflessione, che per ovvie limitazioni di spazio non può essere che parziale, al secondo tema del congresso, con il quale ci si interroga su quale forma di piano, e su quali compiti esso debba avere.

Vorrei contribuire tuttavia con una critica, che auspico costruttiva, al documento preparatorio: il quale, nell'inquadrare il tema, mi pare limitato e privo di un adeguato respiro. Ho la netta sensazione che nell'affrontare questi ragionamenti ci si stia continuando ad occupare di cose sbagliate.

Che si sia fuori rotta.

Viviamo un momento di mutamenti profondi, di scenari futuri incerti: tentare ostinatamente di ricondurli al "noto" può rivelarsi un fallimento colossale. Il ragionamento vale in generale: qui però ci limitiamo a brevissime riflessioni sui terreni più propri dell'urbanistica.

Davanti alle evidenze che questi ormai lunghi ultimi anni di storia recente ci propongono, immaginare che il destino futuro del piano sia quello di "anticipare il futuro", mi pare un errore di prospettiva.

Anni di governo urbanistico, anche nelle migliori esperienze, dovrebbero aver reso palese quanto dinamico e mutevole sia il corpo di una città, i cui movimenti gli strumenti della pianificazione raramente riescono a intercettare, salvo prenderne inevitabilmente atto prima o poi, spesso con pesanti ritardi e con conseguenti costi-opportunità mai seriamente valutati. Lo hanno fatto e lo fanno mutando e variando se stessi: e dunque implicitamente negando quanto fino a prima sostenuto o auspicato.

In una crisi così profonda e strutturale della politica, cioè in una crisi così profonda e strutturale di una società che oggi appare smarrita davanti al crollo di quel sistema di regole, di consuetudini, di modi su cui si era fondata (sistema che in molti vorremmo solo inceppato, ma che più probabilmente è proprio rotto e produce effetti visibili sulla pelle

di ciascuno), come poniamo fiducia in un piano taumaturgico che ci dica dove andare?

Io penso piuttosto che al piano, al piano prossimo venturo, si debba chiedere altro. Per semplicità, e con una schematizzazione un po' violenta, vorrei chiedere al piano tre cose.

Di essere luogo di tutela della memoria collettiva. Nelle città si sedimenta la storia di ciascuno di noi, si manifesta l'azione di una collettività che si sussegue nel tempo, che della fisicità della città si appropria e riappropria incessantemente. Ci sono "cose" nelle nostre città che ci appartengono, anche se talvolta neppure le conosciamo. Il tempo, o meglio la sedimentazione del tempo è forse la ricchezza più grande delle città. Ed è l'unica vera risorsa finita: il territorio si riusa, il tempo no. Il piano deve conoscere quale tempo non può e non deve essere cancellato.

Ma qualunque tempo è inevitabilmente modificato, alterato, variato. Al piano allora chiedo che sia luogo di produzione della memoria. Un grande peso grava sulle nostre città: quello del proprio passato. Gli strumenti dei piani attuali tutelano, certo, fatti collettivi; e molte volte dobbiamo ringraziarli: hanno dato risposta alla mia prima domanda. Ma la tutela si confina nella preservazione di uno status quo, che inevitabilmente manifesta tensioni per un cambiamento: perché il corpo della città è cosa viva.

Un banale esempio: nella mia città ci sono le cosiddette "botteghe storiche": identificate nel piano per farle sopravvivere, altrimenti dovrebbero chiudere, soccombendo ai dettami ed alle regole del presunto buon costruire dei giorni nostri. Il piano le mantiene in vita, ma non può mantenere in vita anche quell'oste, quell'artigiano, quell'orefice che di quella bottega sono titolari. E un giorno, inevitabilmente, queste botteghe chiuderanno.

Ma il piano si è preoccupato delle botteghe storiche di domani? Le ha lasciate crescere? Ancora prima: le ha ammesse? Oltre ad esercitare forme di tutela, è stato in grado di innescare processi? cioè: il piano è stato luogo di produzione di memoria? Produrre memoria significa uscire da uno schema a cui il piano tradizionale è molto, troppo, affezionato: quello puramente regolativo. Ancora, per capirci: nei nostri centri storici, non si può – in genere – modificare una facciata di una casa. Ma se alle finestre di quella casa, che ristrutturato oggi, si volesse aggiungere una cornice, come lo hanno le finestre della casa a fianco, perché no?

Eppure quell'atto è produzione di memoria, perché è inserimento e continuazione di quel processo consueto di adattamento e modifica che il tempo ha sempre depositato sulle nostre città, che rappresenta a mio avviso la loro vera ricchezza, e che oggi il piano non contempla più. Perché nega a priori la processualità stessa di formazione e modifica di molti fatti urbani, e ciò facendo nega non solo una produzione di memoria, ma allontana sempre di più quei fatti dal sentimento di appar-

tenenza ad una collettività che pian piano non li riconosce più come suoi.

Il che non ha nulla a che fare con ipotesi di deregolazione: come intervenire, con che regole e con che limiti, è altro discorso, che certo non possiamo affrontare in queste brevi righe.

Produrre memoria è difficile e per nulla scontato. La memoria la produce la collettività, evidentemente: al piano spetta il compito di essere strumento inclusivo di possibilità.

E questa è la terza cosa che vorrei chiedere al piano: di essere luogo delle opportunità. Che è tutto il contrario dell'idea di un piano che si affanna nella ricerca di una anticipazione del futuro.

Non per rinuncia, perché del futuro nessuno sa nulla, non per abdicazione alla condivisione di regole per lo sviluppo di quella comunità, in quel tempo: che potranno e dovranno comunque essere ricercate.

Perché un piano che è luogo di opportunità non nega certo l'idea che una collettività possa definire quelle che ritiene per se, per il proprio futuro, quali sono le migliori opportunità da cogliere, e per queste lavori. Semplicemente, il piano non dovrebbe negare che anche altro possa accadere: anzi, lo deve avere sempre e incessantemente presente, ed a questo deve essere strutturalmente predisposto.

Quanti piani regolatori sono passati nella storia delle nostre città con previsioni totalmente errate, in termini di dimensionamenti, di usi del suolo, di prospettive di trasformazione? Quanto è costato a quelle stesse collettività avere perso occasioni diverse, magari santificate poi anni dopo in faticosissime varianti, e dunque legittimate come nuovi obiettivi collettivi?

Un "altro" piano lo intendo come contenitore di cose possibili, non strettamente predeterminate: uno strumento dove possa avvenire tutto ciò che non è espressamente negato. E ciò che è negato lo deve essere per ragioni veramente strutturali, facilmente comprensibili, ampiamente condivise dalla collettività.

Il piano dovrebbe ricondurre il suo sistema di limiti e di vincoli prioritariamente a fatti fisici. E' curioso come nei Piani Strutturali non ci sia quasi mai una carta della forma della città: che è l'unica vera cosa strutturale, assieme alla geografia del suolo e del sottosuolo.

E' la forma della città il cuore del problema: è nella attenzione alla forma della città che si sviluppa il sistema delle coerenze delle molte soluzioni possibili. E' all'interno di quel quadro che queste possono coagulare nel tempo.

Il che non significa disegno preordinato, né rappresentazione statica di uno stato finale. Significa definizione di una struttura urbana che sia il contenitore delle opportunità: un contenitore che non ha l'ansia della scadenza e che non dipende dai "dimensionamenti" (che sono una delle conseguenze dell'affannosa ricerca del futuro), perché è fondato sui principi e sui processi di costruzione della città stessa.

Significa uno strumento in grado di ricondurre, quando ce ne sia la necessità, una opportunità che si manifesta ai luoghi più idonei ad accoglierla. Uno

strumento che riporti la discussione sui contenuti del problema: è solo ridefinendo di quali contenuti davvero il piano si vuole occupare che si potrà parlare a ragione di una profonda innovazione e di una reale semplificazione. Obiettivi e parole che altrimenti rimangono vuoti di qualunque significato, ricondotti – come accade e come rischiamo continui ad accadere – a meri fatti amministrativi e burocratici.

Perché il punto sta nella ricerca di semplificazione del problema, non delle procedure con cui lo si affronta. E può darsi che certi problemi non siano più tali se si cambia il modo con cui li si osserva.

Servono altri punti di vista. Bisogna cambiare rotta.

Le future Città Metropolitane: il caso di Torino

NADIA CARUSO
E ELENA PEDE

Introduzione

La necessità di un ente intermedio, di livello sovracomunale, appare chiara nella prospettiva del governo del territorio. Temi quali mobilità, servizi, rifiuti, dinamiche socio-economiche, competitività territoriale (ecc.) sono necessariamente di competenza di soggetti che si occupano di una scala superiore a quella comunale e inferiore rispetto alla regionale. Il governo del territorio, quasi sempre escluso dal dibattito nazionale e dalle decisioni in merito agli enti territoriali stessi, costituisce la chiave di lettura che permette un approccio diversificato e multidisciplinare ai problemi del territorio e delle città.

Le istanze poste dalla L. 142/1990 con l'introduzione delle Città Metropolitane nel quadro della generale riforma degli enti locali, sono rimaste sulla carta per più di 20 anni. Solo con la legge 135 del 2012, la decisione dell'entrata in vigore di questi soggetti sembra concretizzarsi¹.

Le Città Metropolitane salgono, infatti, a 10 in Italia (si aggiunge Reggio Calabria a Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli e Bari) ma la loro individuazione avviene sulla base dei confini delle relative province, a loro volta in via di abolizione. Senza voler entrare nel merito delle scelte fatte nell'individuazione dei territori delle città metropolitane, risulta chiaro però come queste disposizioni normative («Razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali») non rappresentino un passo avanti per il governo del territorio di questi ambiti. Il contenimento della spesa non può essere infatti considerato come criterio principale nel definire strategie e individuare ambi-

ti territoriali. Inoltre, la nuova legge non ha saputo tener conto delle forme di cooperazione intercomunale già in atto che hanno promosso in alcuni casi forme di associazionismo consolidato fra comuni. Questo mancato riconoscimento potrebbe causare veri e propri passi indietro nella cooperazione. Emerge, infatti, un generale appiattimento del dibattito politico, spinto verso mere questioni economiche e caratterizzato da un sostanziale disinteresse per i processi territoriali in atto e le esigenze di governo che ne derivano. Risulta quindi importante riflettere sulle future Città Metropolitane, considerando la loro entrata in vigore prevista per il primo gennaio 2014. Una riflessione è necessaria anche solo al fine di ridurre gli impatti negativi di questa riforma istituzionale.

1. L'esperienza torinese

La legislazione vigente si dimostra spesso incapace, con gli strumenti di pianificazione attuali, di portare avanti la gestione e il controllo dello sviluppo territoriale delle aree metropolitane. Il presente contributo si concentra sul caso di Torino, ambito emblematico per molteplici ragioni.

In primis la particolare situazione normativa: la Regione con la L.R.3/2013 ha approvato recentemente la propria nuova legge urbanistica (che costituisce un aggiornamento della storica L.R.56/1977). Questa legge nasce dall'evoluzione del Disegno di legge 153/2011 e pertanto definisce i contenuti della pianificazione territoriale e urbanistica all'oscuro del nuovo quadro istituzionale delineatosi nel 2012.

Il secondo elemento di anomalia della futura Città Metropolitana torinese è il suo territorio. La Provincia di Torino è una delle province più estese di Italia, ma soprattutto quella con il più alto numero di comuni, 315².

Al suo interno ricadono 6 Comunità Montane³, aree collinari e zone pianeggianti a densa urbanizzazione, quindi un'alta variabilità territoriale e istituzionale. La perimetrazione dell'area dovrà essere sicuramente oggetto di una maggiore riflessione al momento dell'entrata in vigore della futura Città Metropolitana, altri elementi dovranno essere presi in considerazione. In passato, per esempio, la Regione Piemonte ha proposto due possibili delimitazioni dell'area metropolitana torinese: nel 1972 e poi nel 1995, nelle quali la città metropolitana è composta prima da 54 comuni e successivamente da 33, (aggregazioni ancora lontane dagli attuali 315).

Concentrandosi sul governo del territorio, l'unica

1. Nonostante fossero stati inserite come enti locali territoriali nella Costituzione italiana nel 2001 (Riforma del Titolo V della Costituzione).

2. Tra le Città Metropolitane la seconda è Milano con 134 Comuni.

3. In precedenza la Provincia contava 13 Comunità Montane, queste sono diventate 6 con la riforma regionale del 3 novembre 2008. Secondo la L.R.11/2012 le Comunità Montane dovranno essere sostituite da Unioni di Comuni.

esperienza di pianificazione volontaria a scala metropolitana dal 1990 ad oggi è stata quella dei diversi piani strategici promossi dal Comune di Torino. Nel panorama italiano, infatti, Torino può essere considerata un caso emblematico anche per l'attenzione che ha mostrato per le questioni metropolitane. Nel Primo (2001) e nel Secondo Piano Strategico (2004) è stato considerato il livello metropolitano, il suo governo è stato uno degli obiettivi principali. Il successo del Primo Piano Strategico, dato anche dalle contingenze territoriali (un territorio in declino che chiedeva una ridefinizione delle sue vocazioni), ha posto il germe per una *governance* metropolitana, che di fatto però non è mai arrivata a compimento. A minarne la riuscita sono stati diversi fattori: i tempi sbagliati (il Secondo Piano è stato pensato e realizzato ben prima della scadenza del Primo), e la contrapposizione di vedute tra il capoluogo (che pretendeva un ruolo quasi di sudditanza dei territori metropolitani), e i vari associazionismi comunali (che chiedevano maggior peso nelle decisioni).

Il periodo che ha visto la nascita del Primo Piano Strategico, come già detto, è stato caratterizzato da una forte crisi locale. La *one-company town*, segnata dalla crisi dell'industria dell'auto e del suo indotto, fino ad allora principale motore economico di questo territorio, portava con sé alti livelli di disoccupazione generando una forte emergenza sociale. La città ha potuto però contare su una reazione del Comune stesso: dal 1993 il Sindaco è stato eletto in maniera diretta e sono stati impiegati finanziamenti pubblici consistenti. Due sono stati i grandi temi per il rilancio di Torino: la sperimentazione/attuazione del Primo Piano Strategico e la candidatura con la conseguente vittoria delle Olimpiadi Invernali del 2006. Le trasformazioni urbanistiche messe in atto hanno riguardato ampie porzioni urbane (es. le Spine, linea Metro 1, Passante Ferroviario) e, negli stessi anni, è stato avviato il Progetto Speciale Periferie (programma di interventi di rigenerazione urbana e sociale). Da sottolineare però come tutti gli interventi si concentrassero esclusivamente sul territorio del Comune capoluogo, l'unica eccezione riguarda le opere e le infrastrutture olimpiche nelle aree montane. I progetti legati a 'Torino 2006' vennero aggiunti solo in chiusura del Piano Strategico, a candidatura vinta. È innegabile che l'evento olimpico e l'attenzione mediatica abbiano fatto da cassa di risonanza alle trasformazioni urbane della città, e, allo stesso tempo, ne abbiano promosso una nuova immagine e identità (Bondonio et al., 2007). L'eredità infrastrutturale delle Olimpiadi ha evidenziato le problematiche tipiche dei grandi eventi, ma il vero lascito di successo sembra essere quello culturale. Torino non è più la tradizionale città fordista, ma diventa un ambito più attrattivo e accessibile, riuscendo ad aprirsi anche al turismo.

Le Olimpiadi Invernali torinesi sono anche le prime a vedere una città medio-grande ospitare questo tipo di evento olimpico invernale, mostrando la possibilità di un'area metropolitana collegata ad un

ambito montano. Il Primo Piano Strategico pur non prendendo in considerazione la dimensione metropolitana, ha potuto sperimentare la visione di una 'Torino allargata', dove al capoluogo si lega il territorio montano circostante (Valle di Susa e Val Pellice). Se l'immagine territoriale offerta per i Giochi Olimpici, la combinazione tra città e montagna, è stata "venduta" e apprezzata, dal punto di vista politico e territoriale restano tuttavia numerose incomprensioni e difficoltà nel conciliare le visioni più o meno 'Torino-centriche'. Il Primo Piano si pone anche l'obiettivo della Conferenza Metropolitana che però non avrà successo. Fino al 2000 il governo del territorio aveva visto anche numerose esperienze di cooperazione intercomunale, che cercavano di attuare pratiche a geometria variabile. Diversi sono i processi interistituzionali che insistono sull'ambito torinese in questa fase: programmi e progetti sui temi della mobilità, del sistema ambientale, aggregazioni intercomunali basate su strategie e obiettivi socio-economici e urbanistici condivisi. Queste forme di coordinamento e cooperazione tra diversi enti locali mostrano come sia difficile individuare un perimetro statico a livello metropolitano, spesso infatti queste dinamiche costituiscono geometrie variabili che si trasformano a seconda del progetto, della politica, dell'azione di governo del territorio

Anche nelle scelte del Secondo Piano Strategico è visibile la complessità nell'affrontare in maniera unitaria questo territorio, dove l'apertura al dibattito metropolitano vede coinvolti soprattutto i comuni della prima e seconda cintura, (riuscendo a includere 23 comuni⁴ rispetto ai 315 previsti oggi dalla legge). In questa seconda fase, che corrisponde indicativamente al periodo tra il 2004 e il 2012, si riscontra un'apertura verso un policentrismo per ambiti, piuttosto che un vero allargamento nel Piano Strategico. Anche questo piano però non completa la sua missione: la riduzione di risorse impiegate e la leadership risultano più deboli, determinando una generale inefficacia. Gli attori che avevano voluto e fortemente sostenuto il Primo Piano vengono meno, così come le aspettative verso questo strumento di pianificazione.

Nella terza e attuale fase di pianificazione strategica metropolitana, che coincide con l'entrata in vigore della Città Metropolitana, lo scenario si è evoluto con dinamiche nuovamente diverse. La crisi finanziaria globale determina una situazione di difficoltà socio-economica locale, alla quale si collegano gli alti tassi di disoccupazione, la perdita di reti e relazioni territoriali e la decisiva riduzione di risorse pubbliche da investire. Lo stesso processo di elaborazione di un Terzo Piano Strategico attualmente in atto, viene portato avanti con risorse economiche e umane ridotte al minimo e, parallelamente, con una debolezza di contenuti, idee e *vision* da impiegare per affrontare questa situazione critica.

Allo stesso tempo l'assetto sociale, territoriale e

4. I comuni inclusi erano quelli aderenti all'associazione Torino Internazionale, costituitasi per la redazione del Primo Piano.

l'immagine esterna dell'area metropolitana torinese sono in transizione. Al depotenziamento subito negli anni da molte specializzazioni territoriali (automotive, meccanico) emergono nuove recenti specializzazioni (industrie creative, il settore energetico e agroalimentare di qualità) (Giaccaria et al., 2013). Queste nuove vocazioni hanno portato alla creazione di nuove relazioni territoriali anche con ambiti prima esclusi dall'area metropolitana. L'esempio più emblematico è quello relativo al sistema agro-gastronomico. L'attenzione a queste tematiche, insieme alla crescita del movimento *Slow Food*, allo sviluppo sostenibile e a Km0, hanno incrementato le reti economiche e culturali tra l'area metropolitana torinese l'astigiano e il cuneese, mostrando una nuova geografia del tutto inedita.

Riferimenti bibliografici

Bondonio P., Dansero E., Guala C., Mela A. Scamuzzi S., (2007), *A Giochi fatti. L'eredità di Torino 2006*, Carocci, Roma.

Giaccaria P., Rota S.F., Salone C., (2013), *Praticare la territorialità. Riflessioni sulle politiche per la green economy, l'agroindustria e la cultura in Piemonte*, Carocci, Roma.

Il piano e la complessità

IVAN BLEČIĆ
E ARNALDO CECCHINI

Per riflettere sul ruolo del piano nel governo del territorio vogliamo qui affrontare tre questioni: (1) il rapporto tra *complessità*, *previsione* e *decisione*; (2) la *partecipazione* e il ruolo dei soggetti sociali nella decisione, e (3) il rapporto tra *la decisione dall'alto* e *la scelte dal basso*.

La complessità

Complessità, *complexi* è composto da *cum*=insieme + *plecto*=intreccio, comprendere, abbracciare. Dunque, 'complesso' che nell'uso attuale sta per 'composto di parti collegate' è in piena sintonia con l'etimo. Si parla sovente di 'sistema complesso'. Ai nostri fini è utile discutere la differenza tra due diversi tipi di sistemi complessi: quelli in cui non vi e quelli in cui vi sono agenti che agiscono autonomamente. Per semplicità, chiameremo questi ultimi 'sistemi sociali'.

Pertanto, i sistemi sociali sono doppiamente complessi, la prima volta perché sono composti da molte parti interagenti in modo non lineare, la seconda perché comprendono un tipo particolare di oggetti – esseri umani – capaci di libera agenzia. Sistemi complessi esibiscono proprietà emergenti, cioè proprietà che, a partire dalle interazioni al livello (scala) inferiore, si manifestano 'inaspettatamente' al livello superiore. Per descrivere tali sistemi un po' di riduzionismo è inevitabile, e l'unico riduzionismo da evitare è quello che pretende di poter infallibilmente passare da un livello ad altro (dall'atomo all'intera società). Scale diverse richiedono strumenti diversi, e quando usiamo metodi estremamente rigorosi nelle scienze della società (per esempio la datazione con gli isotopi di carbonio), ciò non si deve fare per ricavare le proprietà di un livello dalle proprietà del livello inferiore (Anderson, 1972).

Il principio di libertà che vige nei sistemi sociali ha un corollario molto utile per gli architetti e urbanisti: le persone fanno di testa loro. Questo non è per forza una buona cosa, ma è certamente un fatto irriducibile, e una lezione che gli architetti e urbanisti farebbero bene a ficcarsi in testa. Gli utenti cambiano, distorcono, piegano i mezzi a disposizione per adeguarli ai loro scopi. Lo fanno con le tecnologie, lo fanno gli studenti con la scuola, lo fanno i bambini con i giochi, lo fanno gli abitanti con le loro città (ad esempio trasformando non-luoghi in luoghi e viceversa). Per questo, l'approccio razionale alla presa di decisione non sempre funziona ed è sempre insufficiente, anche se può essere sempre utile. Peraltro, il comportamento delle persone non è completamente 'libero', esso dipende dalle ideologie, dai condizionamenti, dalle mode, dalle (invenzioni di) tradizioni, ecc.

Previsione *forte* e previsione *debole*

La nostra capacità di fare previsioni nel senso forte dei sistemi sociali è molto bassa, e in certe circostanze pressoché nulla (Silver, 2012; Taleb, 2008, 2012). Le ragioni sono molte, ma ne diremo solo due, le più utili per la nostra discussione.

La prima è che i sistemi sociali non rispondono sempre in modo lineare a un cambiamento o stimolo. Una piccola variazione può provocare una risposta enorme, e viceversa.

La seconda ragione è che è facile incorrere nell'errore di perdere di vista effetti e comportamenti contro-intuitivi, e di credere che ciò che ci pare una conseguenza 'logica' sia anche una conseguenza 'operativa'. Anche se una congettura 'suona giusta' («se posso telefonare non devo andarci di persona»), essa non è necessariamente vera in punta di fatto – per molte buone ragioni. Per questo, peraltro, buone intenzioni spesso portano a pessime soluzioni: soluzioni che non colgono le complessità e l'insieme delle relazioni e retro-azioni, che non articolano né distinguono, ma procedono per eccessive semplificazioni, spesso senza puntare al vero problema.

Ma non tutto è perso. Invece delle previsioni *forte*, ci si può accontentare della previsione *debole*, dove non si tratta di prevedere con precisione che cosa accadrà, ma di esplorare che cosa può mettere a repentaglio il sistema, che cosa lo rende fragile, che cosa aumenta la sua esposizione agli effetti avversi dei 'cigni neri' (eventi con bassa probabilità ma con effetti devastanti (Taleb, 2008)), che cosa lo rende suscettibile al 'collasso' (Diamond, 2011).

Taleb (2012) mostra con efficacia quanto identificare la fragilità, la resilienza e l'antifragilità dei sistemi ci è più accessibile come pratica

dal formulare delle previsioni su di essi. Questa consapevolezza deve riverberarsi sulle pratiche di pianificazione.

Occorre liberarci dalla 'fissazione epistemologica' sul *dogma della continuità* («per ottenere grossi effetti servono grosse cause»), responsabile di molti dei grandi errori del socialismo reale e dei disastrosi effetti dell'idea 'organicistica' di piano.

Nelle scienze della società è impossibile applicare il metodo scientifico *stricto sensu*. Si può invece pensare ad un uso intelligente di tecniche per rendere le decisioni comprensibili e comunicabili, per motivarle e confrontarle, per scoprire i meccanismi con cui si producono scelte e azioni, per determinare i punti critici, per aumentare la conoscenza e consapevolezza.

In sostanza occorre intervenire quando e dove è necessario, con massima economia e sfruttando le tendenze 'naturali', conoscendo il sistema e la sua 'fisica' il più possibile e facendo il più possibile scelte 'aperte' e reversibili.

Ma il quadro delle regole generale deve essere sovraordinato e sottratto alle contingenze e convenienze di breve periodo, e deve privilegiare una *via negativa*: più che indicare che cosa fare, deve essere improntato a dire che cosa non è consentito e quali sono i vincoli. Tale quadro di regole e di vincoli generali può preservare la resilienza e l'antifragilità dei sistemi, o persino aumentarle, anche quando contemplan transizioni strutturali (ad esempio un effetto di questo genere avrebbe avuto la riforma Sullo).

Previsione debole e la costruzione degli scenari

Se per navigare nella complessità non possiamo che avere il faro della previsione debole, per decidere qual è la destinazione, o meglio quali meglio che *non siano* le destinazioni, può aiutarci la pratica della costruzione degli scenari.

L'idea della costruzione degli scenari circola da tempo nelle teorie e nelle pratiche di pianificazione territoriale. Per la vicinanza di senso tra 'scenario', 'piano' e 'progetto' (Ble i e Cecchini 2008) i tre termini si sono in modo variegato incrociati nelle teorie della pianificazione.

Vogliamo sostenere che *la costruzione* degli scenari futuri è qualcosa di diverso dagli scenari in sé (Ble i , 2012): lo scopo della *pratica di costruzione* degli scenari (meglio se adoperata come pratica *esplicita* supportata da modelli *formali*, inserita dentro un dibattito pubblico regolato, *comunicativamente vincolante* e possibilmente *istituzionalizzato*) non è solo né prioritariamente la previsione, ma piuttosto la costruzione del senso e della conoscenza sulle possibili traiettorie future delle quali i soggetti che partecipano alla costruzione degli scenari si possono *appropriare* per mobilitarsi all'azione e al coordinamento collettivo.

Più che al mondo della previsione *forte*, la co-

struzione degli scenari che procede per via delle previsioni *deboli* appartiene dunque al mondo della *decisione*, o meglio, al processo (collettivo) di costruzione delle decisioni e della loro implementazione. Lo scenario più probabile non è che quello meno improbabile, per cui basare un piano su di esso sarebbe un errore concettuale e pratico. Eppure, in concreto, la costruzione degli scenari più servire per:

- identificare i fattori rilevanti che possono influenzare la 'transizione di regime' (isteresi);
- definire la gerarchia di azioni e la loro successione temporale, prendendo percorsi il più possibile reversibili;
- classificare scenari in desiderabili e non desiderabili, e cercare azioni che riducono il rischio di «finire molto male»;
- costruire un piano 'di prospettiva', stabile nel lungo periodo, prendendo in conto le visioni e i rischi da evitare; un piano che dica soprattutto che cosa non è consentito, lasciano ai singoli progetti l'implementazione positiva', passo dopo passo;

La sussidiarietà e la partecipazione

Vero è che la democrazia non è solo «una testa, un voto», perché è innervata da un insieme di corpi intermedi. Ma in ultima istanza è «una testa, un voto».

Vero è che è molto meglio se le decisioni vengono prese al livello più vicino al cittadino, ma siamo sicuri che il 'livello più vicino' sia quello comunale quando si parla di paesaggio o di regime dei suoli? Non garantisce di più l'interesse degli individui e delle comunità un quadro di regole e soprattutto di vincoli uniforme e il più possibile generale?

A volte il livello che conta è quello più alto possibile (universale) a volte è quello della libera iniziativa degli individui, a volte è quello delle comunità non istituzionali, a volte quello municipale, a volte quello delle regioni 'storiche' a volte quella di ambiti geografici o funzionali.

Si può e si deve argomentare sui limiti della democrazia rappresentativa, che comunque non è mai ridotta al puro momento delle elezioni e delle votazioni a maggioranza da parte degli eletti. La partecipazione, quella invocata sempre e necessariamente talvolta, in qualche modo è in conflitto con il principio di uguaglianza: ci sono cittadini più attivi, più colti, più rappresentativi, più influenti, più capaci di argomentare, più prepotenti, più tenaci; ci sono cittadini che non hanno tempo, competenze, energie; c'è che si 'tira fuori', chi non riconosce legittimità al processo o al suo esito; c'è l'influenza del contingente, delle emozioni, del pregiudizio. Ma ammettiamo pure che la gestione di un bene debba essere affidata alla comunità di riferimento. La domanda è: quale comunità? È difficile definirlo.

E ammesso che possiamo individuare i 'proprietari-

ri', è sempre sensato lasciar loro la decisione finale? Per i casi felici di comunità che ce l'hanno fatta, ci sono quelli (più numerosi?) di comunità che non ci sono riuscite (Diamond, 2011). Si deve imparare dalle prime e si deve imparare dalle seconde.

Per dirla provocatoriamente, siamo sicuri che sia opportuno lasciare ai discendenti degli autoctoni la decisione sul futuro di Rapa Nui?

Prendiamone in esame il paesaggio, ovvero «una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni». Domanda: quali popolazioni e come definite? Se il paesaggio va considerato un bene comune il suo governo deve essere fatta dalle comunità di riferimento. Però le relazioni che determinano il paesaggio evolvono, le comunità di riferimento cambiano e le popolazioni da prendere in considerazione non possono più essere solo locali (se mai potevano essere!).

A Rapa Nui, quali sono le popolazioni? I due mila discendenti dei Rapa Nui che vivono nell'isola? Gli altri due mila residenti non di origine autoctona? I due mila discendenti dei Rapa Nui che non vivono nell'isola? I 1.6 milioni di abitanti della regione di Valparaiso? I 17 milioni di cileni? E i polinesiani? Altri?

Dall'alto o dal basso?

Tutto questo ci porta a un'altra domanda. Come nascono, si sviluppano, si gestiscono, si salvano, si distruggono i sistemi sociali? Da qualche tempo si polemizza aspramente con gli approcci 'hard', contro il governo forte, contro i meccanismi *top-down*.

Ma è proprio sempre così? Il sistema agricolo cinese o egizio era forse del tutto inefficiente perché centralizzato e basato sul comando-e-controllo?

La costruzione dell'Airbus A380 è forse avvenuta sulla base della capacità di auto-organizzazione di migliaia di operai e tecnici coinvolti? E le piramidi? E la grande muraglia? E la sconfitta dei nazisti da parte dell'Armata Rossa? E lo sbarco in Normandia? E la forma urbana di Washington?

Laddove vi è una finalità esplicita e definita e serve un'organizzazione coerente e strutturata, l'approccio 'dall'alto' è inevitabile: almeno fino ad un certo punto.

Ma chi può anche solo discutere il fatto che molti sistemi reali hanno la capacità di produrre comportamenti autonomi, di esibire proprietà emergenti, di auto-organizzarsi, di costruirsi? Un 'buon governo' sa muoversi in modo da assecondare o contrastare – a seconda degli obiettivi e dei contesti – i processi spontanei: qual è infatti la parola greca per 'nocchiero'? E come negare che navigare è un processo molto 'top-down' che si muove molto dentro processi 'bottom-up'? E non sono fragili davvero le società che governano la natura non ubbidendole o che ubbidiscono alla natura non governandola?

Riassumendo

Ci serve un insieme di regole generali che codifichino per un lungo periodo di tempo la visione di una società e di una comunità. Queste regole possono essere integrate con altri strumenti di tipo generale (ad esempio politiche fiscali). Potrebbe essere questo quel che chiamiamo *piano*. Più che indicare che cosa fare, esso deve seguire una *via negativa*, dire soprattutto quali sono i vincoli e che cosa non è consentito, deve cercare di non essere fragile e di non rendere fragile il sistema che intende governare.

Dentro questo insieme di regole va lasciata l'opportunità per il progetto, che deve essere flessibile e adattarsi ai cambiamenti esogeni ed endogeni e accettare stili di vita diversi.

Riferimenti bibliografici

Anderson, P.W. (1972), *More is Different*, in «Science», New Series 177(4047), pp. 393-396

Ble i, I. (2012), *La costruzione degli scenari per la pianificazione*, Franco Angeli, Milano.

Ble i, I. – Cecchini, A. (2008), *Design Beyond Complexity: Possible Futures - Prediction or Design? (and Techniques and Tools to Make it Possible)*, in «Futures», 40(6), pp. 537-551

Diamond J. (2011, n. ed.), *Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed*, Viking Press, New York

Silver, N. (2012), *The Signal and the Noise : Why So Many Predictions Fail – but Some Don't*, Penguin, New York

Taleb, N.N. (2007), *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, Random House, New York

– (2012), *Antifragile: Things That Gain from Disorder*, Random House, New York

Le politiche per i servizi e il piano urbanistico. Considerazioni critiche e alcune prospettive di studio

ANNA MARIA COLAVITTI
E SERGIO SERRA

La pianificazione dei servizi tra teoria e pratica: evoluzione e crisi del modello di standard quantitativo

A distanza di quasi mezzo secolo dall'introduzione dello standard nella pianificazione urbanistica, si ritiene importante riflettere sulle innovazioni introdotte nelle normative regionali con la finalità di proporre un modello utile alla pianificazione della domanda di servizi nel piano. Evidenziando i punti di forza e le criticità del tradizionale modello di pianificazione basato sullo standard, gli autori riflettono sulla sua possibile ed auspicabile revisione in funzione di una maggiore efficacia ed efficienza del piano urbanistico. La qualità dei piani regolatori generali nella seconda metà degli anni Cinquanta ha mostrato come la legge urbanistica nazionale fosse deficitaria sul tema della dotazione di servizi. La conseguenza di ciò fu la presa d'atto da parte delle amministrazioni della necessità di definire standard e parametri spesso estremamente differenti tra un contesto e l'altro (Falco, 1987). In aggiunta a tale situazione, è importante rilevare come i temi quantitativi nella relazione tra spazi pubblici e privati siano stati centrali nell'attività di enti pubblici come l'Ina Casa e all'interno di studi e ricerche che hanno trattato l'edilizia abitativa agevolata. Il dibattito sugli standard, conclusosi con la redazione della legge ponte nel 1967, si colloca in un contesto storico di grande interesse per le città italiane al centro di processi espansivi rilevanti, come peraltro dimostrato dall'ingente letteratura scientifica sull'argomento, in cui la pianificazione urbanistica metteva in campo ancora strumenti piuttosto rozzi ed inadeguati, come l'adozione di piani di fabbricazione alternativi al piano regolatore generale (Odorisio, 1999). Il concetto di standard urbanistico, inteso come dotazione minima e in-

derogabile di spazio pubblico per abitante, viene introdotto definitivamente con il D.M. 1444/1968, ma al legislatore regionale è consentito di modificare lo standard minimo, quantificato dalla normativa nazionale per le zone residenziali in 18 mq per abitante teorico¹, e le stesse amministrazioni comunali possono proporre un sovradimensionamento degli standard minimi nel piano regolatore, se giustificato da cogenti necessità. In fase di redazione dello strumento urbanistico, rilevata la reale impossibilità a reperire le aree necessarie per garantire il rispetto delle quantità minime previste per legge, si è ovviato al problema assoggettando, a tale scopo, aree esterne al perimetro della zona omogenea di riferimento o addirittura facendo ricorso alla monetizzazione delle stesse. Tali soluzioni hanno consentito di bilanciare, in un primo momento, la domanda e l'offerta di servizi stabilite dalla normativa, ma non hanno garantito il riequilibrio delle dotazioni in rapporto alle necessità concrete delle comunità interessate. La necessità di definire parametri minimi in termini di qualità urbana ha mostrato, fin dalle prime applicazioni, un'eccessiva rigidità nella stessa applicazione di standard che non tiene conto delle modifiche strutturali della società, dell'eterogeneità e della complessità dei contesti geografici, dell'effettiva disponibilità di risorse e delle differenti strategie messe in atto dalle politiche pubbliche (Contardi, 1999). L'approccio tradizionale alla pianificazione dei servizi presenta diverse problematiche: difficoltà nel reperire aree per servizi all'interno dei tessuti urbani consolidati; necessità da parte dell'ente locale, a cui è affidato il compito di realizzare e gestire il servizio pubblico, di ricorrere all'esproprio in un quadro di carenza di risorse; parametri eccessivamente rigidi nel dimensionamento del fabbisogno basati esclusivamente sulla popolazione residente ed insediabile, escludendo dalla stima le esigenze dei flussi giornalieri o stagionali di non residenti; problemi di equità del piano nei confronti della proprietà privata sottoposta a vincoli preordinati all'esproprio, reiterati a tempo indeterminato e senza previsione di indennizzo; inadeguatezza delle tipologie di servizi previste dalla normativa rispetto alla molteplicità di esigenze della società contemporanea. Lo standard normato per legge viene applicato indifferentemente rispetto al modello insediativo originario. La stima per abitanti teorici calcolati sul parametro di 80 mc non può applicarsi a qualsiasi tipologia di insediamento poiché, ad esempio, nei tessuti urbani a bassa densità generalmente a ciascun abitante corrisponde una maggiore volumetria (Contardi, 1999).

1. Per l'insediamento di un abitante teorico, calcolato sulla base di 80 mc./abitante, è necessaria la cessione di 18 mq di superficie fondiaria suddivisa in aree per l'istruzione (4,5 mq), attrezzature di interesse comune (2 mq), aree destinate a spazi pubblici attrezzati (9 mq), aree per parcheggi (2,5 mq).

Solitamente nel calcolo del fabbisogno ci si riferisce a valori più realistici rilevati attraverso una analisi puntuale della situazione insediativa che si discostano, a volte, in maniera significativa da quelli stabiliti per legge (Ghiloni *et al.*, 1999).

La subentrata necessità di declinare l'approccio quantitativo in reale aumento di qualità insediativa si è resa evidente ancor più negli attuali processi di riqualificazione urbana e negli strumenti ad essa dedicati. Il brusco rallentamento dell'espansione urbana ha causato una progressiva diminuzione delle risorse devolute, in termini di cessione gratuita delle aree e di pagamento degli oneri di urbanizzazione (Contardi, 1999). La stagione dei programmi complessi finalizzati alla trasformazione e alla riqualificazione del territorio ha introdotto una fase feconda, in termini innovativi, di procedure ed accordi di negoziazione nel dimensionamento dei servizi, fondata sulla domanda sociale espressa negli ambiti consolidati di attuazione degli interventi e superando, il più delle volte, gli standard minimi richiesti dalla normativa nazionale. La natura concertativa di tali strumenti ha permesso di coinvolgere, in modo più paritario, il privato nella identificazione e realizzazione delle dotazioni territoriali (Contardi, 1999).

L'innovazione nelle legislazioni regionali: verso uno standard di qualità

A seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 179/1999 le pubbliche amministrazioni si sono trovate a dover indennizzare i proprietari delle aree nelle quali erano presenti vincoli preordinati all'esproprio vigenti da più di cinque anni. Lo strumento dell'esproprio diviene pertanto obsoleto nonostante ancora oggi il suo utilizzo sia abbastanza diffuso e generi un intenso dibattito sulla stima dell'indennità nei riguardi della proprietà privata (De Mare *et al.*, 2013).

Nella pratica urbanistica subentrano nuovi meccanismi di attuazione del piano urbanistico fondati su accordi di tipo perequativo e compensativo e finalizzati, sostanzialmente, all'acquisizione gratuita, da parte degli enti locali, delle aree da destinare a servizi collettivi. Negli ultimi decenni, a seguito dell'aggiornamento di alcune leggi urbanistiche regionali, il rapporto pubblico-privato in relazione all'erogazione di servizi urbani si è profondamente innovato: le aree nelle quali è prevista una funzione di servizio pubblico possono essere attuate direttamente dall'operatore privato, che ne conserva la piena proprietà, attraverso la stipula di una apposita convenzione (Ghiloni *et al.*, 1999).

In Lombardia viene modificata la stessa concezione del servizio pubblico, considerando con essa l'insieme di tutti quei servizi che la comunità insediata riconosce come tali, anche non ospitati in immobili di proprietà pubblica, o diversamente erogati da soggetti privati (Paolillo *et al.*, 2003).

Il tema dei servizi acquista all'interno degli strumenti urbanistici una dimensione più flessibile

tenendo conto della stessa variabilità temporale che caratterizza, non uniformemente, il fabbisogno e le esigenze sociali collettivi. La stessa nozione di 'aree a standard' viene sostituita da quella di 'dotazioni territoriali', nelle quali sono compresi i servizi richiesti da singoli, famiglie e imprese in un determinato contesto, a prescindere dai soggetti erogatori, pubblici, privati e misti (Karrer *et al.*, 2006).

Il controllo degli aspetti quantitativi urbani relativi alla dotazione di servizi è facilmente verificabile in riferimento al calcolo dello standard urbanistico, mentre gli aspetti qualitativi sono difficilmente misurabili e parametrizzabili, essendo legati a requisiti di funzionalità, di accessibilità, di fruibilità e di efficienza ed efficacia dello strumento (Giallanella, 2009). In tale direzione, la legge 1/2001 della Regione Lombardia introduce un nuovo strumento operativo comunale, il Piano dei servizi, finalizzato alla proposta e localizzazione di una adeguata dotazione quali-quantitativa di servizi pubblici in coerenza con gli altri piani o programmi vigenti, individuando le modalità di realizzazione e gestione dei servizi e l'eventuale ruolo dell'operatore privato (Rossetti, 2001). Si tratta di un tentativo di rispondere meglio al tema della qualità favorendo la gestione associata, sia per ambito di applicazione che per funzioni¹.

Un nuovo modello per la pianificazione dei servizi Il D.M. 1444/1968 ha introdotto un tentativo di modello di riferimento preordinato alla definizione delle dotazioni territoriali da riprodurre nelle diverse realtà urbane. La determinazione di un valore minimo di standard può essere vista come il raggiungimento di un compromesso tra forze economiche, impegnate nella trasformazione del territorio e forze politiche, garanti dell'interesse collettivo: tale parametro rappresentava, nel quadro economico e culturale di riferimento, una garanzia di requisiti di base accettabili e condivisi rispondenti alle esigenze sociali del momento, compatibili con gli interessi negoziati da una determinata classe proprietaria. I parametri individuati nel D.M. 1444/1968 erano quindi contestualizzati rispetto ad un dato inquadramento temporale e pertanto sarebbe stato necessario un periodico aggiornamento in base al mutato contesto. Le condizioni storiche che hanno portato, nel secondo dopoguerra, alla definizione di un determinato modello di pianificazione dei servizi sono ormai superate e con esse il sistema delle garanzie economiche di supporto all'implementazione delle politiche urbane, insieme alle forme di partecipazione dei cittadini al governo della cosa pubblica. La conseguenza del cambiamento di scenario non può che portare ad

1. Cfr. Rapporto della Regione Lombardia, Aree periferiche in Lombardia. Specificità e prospettive, Eupolis Lombardia 2012C007, p. 94 ss. (http://www.consiglio.regione.lombardia.it/documents/38960/349028/Aree+periferiche_integrale_sc.pdf).

un ripensamento generale del tema dei servizi che si fondi sulla consapevolezza culturale del cambiamento radicale dell'originario modello di sviluppo. Preso atto della necessità di un modello innovativo di supporto all'attuazione di efficaci politiche dei servizi, da parte delle pubbliche amministrazioni, occorre partire dalla valutazione della domanda. Essa deve necessariamente prendere in considerazione, oltre alla richiesta della popolazione residente, quella generata dal flusso di persone e portatori di interesse che gravitano ogni giorno nei centri urbani per diversificati motivi. Constatato il fallimento dei tentativi di definire, a priori, un quantitativo di servizi valido universalmente, è necessario ripensare i modi ed i criteri della maggior parte delle dotazioni infrastrutturali. A titolo esemplificativo si può fare l'esempio delle dotazioni di parcheggi la cui quantificazione dovrebbe tenere conto delle politiche messe in atto per incentivare l'utilizzo del trasporto pubblico che rendono necessaria la concentrazione dei parcheggi nei nodi del trasporto intermodale. Non c'è corrispondenza né integrazione tra le politiche di livello regionale e quelle di livello locale (Giallanella, 2009). E' necessario poi orientare le politiche urbane verso il tema della riconversione di aree ed immobili inutilizzati in servizi collettivi, perseguendo il duplice scopo di recupero del patrimonio edilizio esistente e di potenziamento delle dotazioni territoriali. In tale direzione si innesta il problema della dismissione del patrimonio pubblico e del suo utilizzo a favore di un riequilibrio maggiore delle necessità collettive. Lo studio di nuovi strumenti compensativi, anche in termini di trasferibilità dei diritti, con le recenti sperimentazioni perequative, orientate ad una dimensione più consapevole e meno speculativa per le finanze locali di gestione del libero mercato dei diritti edificatori, oltre a fornire uno strumento alternativo a quello tradizionale dell'esproprio, potrebbe supportare le pubbliche amministrazioni nella contrattazione delle dotazioni utili alla comunità, ma soprattutto nella corretta gestione del partenariato pubblico privato finalizzato all'adeguatezza delle politiche dei servizi. Infine si rende ormai indispensabile un aggiornamento ed un implementazione della tipologia di offerta di servizi pubblici. Nella definizione, all'interno di specifici strumenti di settore come il Piano dei servizi del fabbisogno di dotazioni collettive occorre considerare le specifiche identità locali, le attività economiche, le risorse ambientali e storico culturali, il ruolo della città all'interno del sistema territoriale di riferimento.

Riferimenti bibliografici

Contardi L. (1999), *Cinque ragioni per tornare a ragionare sugli standard*, in «Urbanistica Dossier», 21, pp.2-5
 Contardi L. (1999), *Nuovi standard urbanistici e*

procedure negoziali, in «Urbanistica Informazioni», 167, p.31. De Mare G. - Nesticò A. - Amato C. (2013), *La procedura partecipativa nella stima dell'indennità di esproprio*, in *Territorio Italia. Governo del territorio, Catasto, Mercato immobiliare*, Agenzia delle Entrate, pp.84-99
 Falco L. (1987), *I "nuovi" standard urbanistici*, Edizioni delle Autonomie, Roma. Giallanella F. (2009), *Standard urbanistici e piano locale. Indicatori quantitativi e riferimenti prestazionali*, in *Piano locale e...Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano, pp.173-266
 Ghiloni M.- Karrer F. (1999), *Verso standard urbanistici convenzionali?*, in «Urbanistica Informazioni», 167, pp.38-39
 Karrer F.- Ricci M. a cura di (2006), *Città e contratto: il piano dei servizi tra programmazione urbana e gestione*, Officina edizioni, Roma
 Odorisio C. (1999) *Il dibattito del '68 ed il bilancio attuale*, in «Urbanistica Dossier», 21, pp.6-8.
 Paolillo P.L.- Moroni S. (2003), *Il ruolo dei servizi pubblici nei processi di trasformazione urbana*, Franco Angeli, Milano
 Rossetti M. (2001), *La nuova politica dei servizi urbani della Regione Lombardia*, in «Urbanistica Informazioni», 176, pp.67-68

Il Dimensionamento dei Puc Il Fabbisogno residenziale nella Città Vallo di Diano

**RAFFAELE ACCETTA,
MICHELE RIENZO,
LEONARDO CUOCO,
MICHELE SCAVETTA E
CRISTINA PIETRANTUONO**

Il profilo normativo

Il processo di pianificazione urbanistica, definito sotto il profilo normativo dalla Regione Campania e concretizzatosi nella approvazione degli strumenti di area vasta (Piano Territoriale Regionale e Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Salerno), fornisce un quadro procedurale certo sia sotto il profilo degli adempimenti che sotto quelli della tempistica entro il quale le amministrazioni sono chiamate a misurarsi per la definizione dei nuovi strumenti urbanistici comunali. Elemento qualificante del nuovo quadro urbanistico è la rilevanza assegnata, nei procedimenti di formazione dei PUC, all'approccio comprensoriale alla pianificazione urbanistica comunale che trova nella Conferenza permanente di Ambito, istituita dal PTCP, il luogo per esplicitarsi e consolidarsi in un quadro di coerenze di area vasta tracciato dal PTR e dal PTCP. L'importanza assegnata all'approccio comprensoriale nella pianificazione urbanistica comunale è confermata dalle indicazioni contenute nella Legge 7 agosto 2012, n. 135 che nel definire le funzioni fondamentali dei comuni ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, così definisce le funzioni relative alla gestione del territorio: la pianificazione urbanistica e edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra comunale. Per favorire l'approccio comprensoriale alle tematiche urbanistiche comunali due sono da ritenersi gli strumenti più significativi messi in campo nei processi di pianificazione territoriale in corso nella Regione Campania:

- l'individuazione di un quadro quantitativo relativo al fabbisogno residenziale, coerente alle varie scale territoriali (Regionale, Provinciale, Ambiti identitari).

- la definizione, nell'ambito di linee guida per la redazione dei PUC, di metodologie per la definizione del fabbisogno residenziale comunale coerenti con il quadro dimensionale di area vasta e basata su dati omogenei disponibili per tutte le realtà comunali.

Tuttavia vanno sottolineate alcune criticità che, nella definizione dei fabbisogni comunali, emergono nel accordarsi in modo coerente con le previsioni di area vasta. Tali criticità sono riconducibili:

- alle differenti procedure di stima dei fabbisogni; Infatti, mentre nel PTCP il calcolo dei fabbisogni residenziali è stato effettuato ripartendo nei 7 ambiti identitari i valori ottenuti dalle stime effettuate dalla Regione Campania al 2019 a livello provinciale, il Piano di dimensionamento d'ambito definisce il fabbisogno residenziale complessivo come somma dei fabbisogni residenziali comunali calcolati in maniera analitica applicando le stesse metodologie utilizzate per il calcolo dei fabbisogni provinciali. Tale differenza nelle procedure di stima fa sì che, in presenza di marcate difformità negli andamenti demografici registrati a livello provinciale, di ambito e comunale, riferite sia al segno positivo (crescita) e negativo (decrescita) dei fenomeni osservati, sia all'andamento difforme nei vari periodi di osservazione di tali fenomeni, le stime possano presentare significative divergenze con riferimento alla scala territoriale alla quale tali stime sono effettuate (provinciale o comunale). Per il Vallo di Diano tale criticità è evidente osservando l'andamento della popolazione tra il 1981 ed il 2011 nel quale la popolazione provinciale mostra una crescita costante nel periodo di riferimento mentre il Vallo di Diano mostra una tendenza non costante nel periodo: positiva tra il 1981 ed il 1991 e negativa nel periodo 1991-2011.

- ai limiti delle metodologie statistiche di stima basate su serie di dati limitati (4 dati censuari) nel caso di andamento dei dati segnate da marcate anomalie.

Piano di dimensionamento residenziale d'ambito

Alla luce di tali considerazioni la procedura utilizzata per la stima dei fabbisogni residenziali comunali al fine della definizione di una proposta di Piano di dimensionamento residenziale d'ambito dei PUC, si è basata sulle indicazioni definite dai documenti regionali e provinciali prima richiamati e si è articolata come descritto nei punti successivi:

1. Individuazione, attraverso il metodo della regressione lineare, delle rette rappresentative delle tendenze della popolazione dei 15 comuni dell'Ambito Identitario " Città Vallo", sulla base dei valori della popolazione residente ai censimenti del 1981, 1991, 2001 e 2011 (lungo periodo).
2. Calcolo, per i singoli comuni, della popolazione residente stimata al 2019 applicando i coefficienti delle rette di regressione.

statistica il valore limite al di sotto del quale il grado di affidabilità del dato di stima non è da considerarsi sufficiente. Tale condizione di scarsa affidabilità della stima in presenza di un numero limitato di dati è riconducibile ad un accentuato grado di variabilità dei dati utilizzati.

5. Applicazione ai comuni con valori del R2 inferiori a 0,6 del metodo della regressione lineare basato questa volta su i dati relativi alla popolazione residente al 31 dicembre per il periodo 2001 - 2010 (breve periodo) (Dati ISTAT – Statistiche demografiche).

6. Individuazione dei comuni per i quali il valore del R2 relativo all'extrapolazione lineare relativa ai dati della popolazione residente 2001-2010 è superiore a 0,6. In questi casi, che denotano tendenze di breve periodo con un andamento consolidato, ovvero in assenza di valori anomali, saranno considerati i dati della stima ottenuta con extrapolazione lineare al 2019. Per questi comuni sarà calcolato il valore della popolazione residente al 2019 applicando i coefficienti delle rette di regressione.

7. Individuazione dei comuni per i quali i valori di R2 ottenuti con il metodo dell'extrapolazione lineare su dati della popolazione residente relativi al lungo periodo (1981-2011) e al breve periodo (2001-2010) sono in entrambi i casi con valori inferiori alla soglia di significatività statistica ($< 0,6$). In questi casi saranno considerati i valori della popolazione al 2019 ottenuti con le extrapolazioni di lungo periodo considerati come "tendenze" della popolazione residente.

8. In riferimento alle operazioni definite ai punti 4, 6 e 7 sarà definita la popolazione residente in ciascuno dei 15 comuni dell'Ambito identitario al 2019.

9. Sulla base dei dati del Censimento della popolazione 2001 e della popolazione 2011 sono stati calcolati i valori relativi alla dimensione media delle famiglie per ciascuno dei 15 comuni, per la provincia di Salerno e per la Regione Campania. Sulla base della constatazione di un trend alla riduzione della dimensione media delle famiglie sia a livello comunale che provinciale e regionale, si è stimata la dimensione media delle famiglie al 2019 calcolando per ciascun comune il tasso di variazione media annua e applicandolo al valore del censimento 2011 in maniera composita fino al 2019. Si è ottenuto in questo modo il valore stimato della dimensione media delle famiglie al 2019 per ciascun comune.

10. Si è proceduto quindi a calcolare per ogni comune il numero delle famiglie stimate al 2019 dividendo la popolazione al 2019 definita al punto 8 per la stima della dimensione media delle famiglie definita al punto 9.

11. Si è proceduto alla definizione del fabbisogno residenziale aggiuntivo sottraendo al numero delle famiglie stimate al 2019 quello delle famiglie rilevate al censimento 2011. Per i comuni nei quali

si riscontrava un valore negativo il fabbisogno aggiuntivo è stato valutato pari a 0.

12. Si sono considerati i dati del censimento della popolazione 2001 relativi alle famiglie per numerosità dei componenti e alle abitazioni occupate da famiglie per numero di stanze e per ogni comune sono state definite le matrici di affollamento.

13. Seguendo la metodologia contenuta nel documento "La stima del fabbisogno abitativo e la definizione degli indirizzi per la determinazione dei pesi insediativi nei PTCP" redatto dalla regione Campania è stato individuato per ciascun comune il numero teorico delle famiglie in condizione di disagio abitativo per non idoneità dell'alloggio o sovraffollamento al 2001.

14. Si è proceduto al calcolo del fabbisogno abitativo derivante dall'eliminazione delle condizioni di sovraffollamento delle famiglie ipotizzando, concordemente con il documento regionale precedentemente citato, che una parte del fabbisogno sia soddisfatto con un meccanismo di parziale redistribuzione dello stock abitativo attraverso il quale una quota degli alloggi attualmente sovraffollati, liberati nel passaggio delle famiglie ad una condizione a standard, vengono rioccupati da altre famiglie di minori dimensioni che così conseguono anch'esse il rispetto degli standard dimensionali fissati. In considerazione delle caratteristiche dello stock abitativo del Vallo di Diano che vedono una quota ridotta delle abitazioni disponibili in fitto (9,3% contro una media della provincia pari al 19,0% e della regione pari al 27,6%) si è ipotizzata una incidenza più limitata di tale meccanismo di redistribuzione rispetto a quella ipotizzata per l'intera provincia. Pertanto il fabbisogno pregresso per sovraffollamento è stato calcolato pari al 60% del fabbisogno teorico.

15. Per quanto riguarda le altre componenti del fabbisogno pregresso non essendo disponibili dati disaggregati a livello comunale relativi alle famiglie coabitanti e senza tetto si è considerata solo la componente rilevata al censimento della popolazione del 2011 (dati provvisori) relativa agli altri tipi di alloggi occupati da residenti.

16. Il fabbisogno residenziale pregresso è stato quindi definito come somma del fabbisogno derivante dall'eliminazione del disagio abitativo da sovraffollamento definito al 2001 e fabbisogno relativo agli altri tipi di alloggi occupati da residenti.

17. Si è proceduto a definire il fabbisogno residenziale complessivo al 2019 come somma del Fabbisogno aggiuntivo definito al punto 11 e fabbisogno residenziale pregresso definito al punto 16.

18. Si è proceduto al confronto dei valori relativi al fabbisogno insediativo al 2019 dell'Ambito identitario ed il valore totale individuato nel "piano di dimensionamento per il riassetto policentrico e reticolare di ogni Ambito Identitario" allegato alle NTA del PTCP. La verifica ha portato a constatare che il valore del fabbisogno residenziale, stimato come somma dei valori riferiti ai singoli comuni,

risulta inferiore a quello stimato dalla Provincia di Salerno per l'intero ambito ripartendo le stime regionali riferite all'intera Provincia. In considerazione delle differenti modalità di calcolo utilizzate e della non concordanza dei trend osservati nel lungo e breve periodo per la Provincia (sempre in crescita) e per l'Ambito (in crescita solo nel periodo 1981 - 1991 e successivamente sempre in decrescita) è possibile affermare che tale differenza corrisponde al differenziale di crescita demografica riscontrabile nel lungo periodo tra Ambito identitario e la Provincia di Salerno nel suo complesso. Tuttavia, con riferimento all'ultimo decennio, anche per effetto di una serie di politiche di intervento finalizzate a innestare e sostenere processi di sviluppo locale nel Vallo di Diano, è possibile individuare alcuni elementi di discontinuità rispetto ai decenni precedenti rappresentati:

- dalla riduzione del differenziale tra tendenze demografiche della Provincia di Salerno, caratterizzate da una crescita più lenta, e tendenze demografiche del Vallo di Diano caratterizzate da una sostanziale stabilità della popolazione imputabile anche alla crescita della popolazione straniera che al 2010 rappresenta ormai quasi il 5% della popolazione residente.

- dal miglioramento delle caratteristiche del tratto autostradale Salerno - Padula che ha comportato lo spostamento verso sud del bordo dall'area urbana di Salerno tanto da far sì che l'intero Vallo di Diano sia compreso nell'isocrona dei 60 minuti di distanza dal capoluogo provinciale, considerata come limite al cui interno è possibile generalmente riscontare processi di consolidamento di relazioni (casa-lavoro e casa-servizi) di tipo "urbano"

- dal rafforzamento della connotazione del Vallo di Diano come area cerniera interregionale di interconnessione di due reti europee 38 (Corridoio 1 e Corridoio 8) a cui fa riferimento un vasto quadrante territoriale che comprende ormai ampi territori della Basilicata occidentale e della Calabria settentrionale e che, con il completamento dei lavori di ammodernamento dell'asse autostradale Reggio Calabria - Salerno e l'ipotizzata realizzazione del ponte sullo Stretto di Messina, si candida a diventare la "porta SUD della Campania".

Sulla base di tali considerazioni è stata avanzata l'ipotesi che il superamento del differenziale di crescita tra Vallo di Diano e territorio provinciale nel suo complesso, basato sugli elementi sopra evidenziati, trova nel rafforzamento delle politiche del riassetto policentrico e reticolare uno degli elementi principali su cui fondare le strategie urbanistiche di livello comprensoriale.

Quale forma di piano ed i nuovi compiti della pianificazione. Riabilitazione urbana e regole di pianificazione

VITTORIA CRISOSTOMI

Semplificazione, Le nuove regole, Contenuti del piano rinnovato.

Semplificazione

Si ritiene che la semplificazione non debba riguardare, almeno non solamente, gli aspetti procedurali e di concertazione ma soprattutto la struttura del piano medesimo. Se i piani nel tempo hanno mantenuto la loro importanza è perché è innegabile e indistruttibile la loro forza e capacità di risolvere i problemi di organizzazione del territorio e della città. Ma allora il primo elemento di semplificazione è quello di raccontare i problemi di cui ci si interessa, intersecati correlati sovrapposti, con il massimo della precisione secondo una selezione ordinata e realistica di argomenti. Dalle diverse chiavi interpretative nasce il contenuto organizzativo, il "ragionamento propositivo"¹ di piano applicato alla forma della città, che sceglie, ridisegna ridefinisce riorienta le parti che vanno corrette. Ragionamento da completare con la proposta / esistenza degli strumenti per la gestione commisurati al mercato e al contesto reale cui è riferito, alla fattibilità economica al momento dell'incontro con il mercato degli operatori, all'attenzione all'uso di meccanismi fiscali come leva per avviare e governare la redistribuzione dei benefici. Quello che si intende affermare è che l'azione prioritaria da svolgere è una riconduzione dell'urbanistica al suo contenuto tecnico, ed alle variabili che essa ha la forza di governare².

1. Nucci C. (1996) Due linee di riflessione per la formazione del piano territoriale provinciale" in <<Urbanistica>> n. 107.
2. Chiodelli F. (2010) Il centro dell'urbanistica: le regole tecniche in <<Urbanistica>> n. 143. L'autore sostiene che mentre la componente valoriale debba essere ricondotta senza mascheramenti alla sfera politica, la pianificazione dovrebbe limitarsi ad argomentare razionalmente le condizioni da cui discende una necessità d'azione.

Di questi tempi un malinteso e strumentalizzato concetto di partecipazione ed un esuberante peso dell'azione politica rispetto allo strumento tecnico hanno fatto mettere da parte sia l'esigenza di analisi accurate, sia l'attenzione a dare un adeguato costruito tecnico al piano. E' del tutto evidente che le scelte non sono argomenti neutri, ma è altrettanto necessario che l'urbanista e il piano facciano uno sforzo di modestia riconducendo i contenuti e le azioni a fatti realmente governabili, basati su condizioni iniziali e conseguenze concrete, per un certo verso, misurabili³. Ritrovato il centro, sembra più facile affrontare la multidisciplinarietà che va ancorata a percorsi di conoscenza selettivi verso obiettivi precisi, e la partecipazione che va usata come ascolto e garanzia di pertinenza del piano alla realtà.

Le nuove regole

Oggi a Roma, ma credo in maniera più sfumata in tutte le grandi città, assistiamo alla visione di ruderi incompleti di una recentissima stagione economica⁴ ancora basata sull'idea delle grandi operazioni finanziarie, accompagnata da politiche urbane fatte di grandi progetti (palazzo dei congressi la Nuvola, torri dell'EUR, parcheggio e acquario del laghetto, Fiera di Roma, piazza dei Navigatori) e contemporaneamente assistiamo a uno dei più grandi fenomeni di produzione residenziale⁵, e di altrettanto invenduto residenziale come non si era mai visto⁶. Poiché il fenomeno non sembra occasionale è necessario identificare le nuove regole del mercato e le nuove modalità di espressione della rendita entro cui si producono i piani, assodato che oggi l'operatore pubblico non può intervenire senza a fianco il capitale privato. Pertanto vanno identificate e precisate senza mistificazioni le regole dello scambio, facendole corrispondere alle regole delle performances urbane⁷. Da una parte c'è bisogno di una profonda innovazione dei metodi di produzione delle imprese che devono spostare l'attenzione alla produzione

La conferma di questa affermazione può essere agevolmente trovata in molte esperienze concrete tra cui il progetto per l'Ostiense ed il waterfront, in cui al mutare delle indicazioni della politica sono stati stesi otto diversi progetti in undici anni.

3. Ministro coesione territoriale *Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014/2020* Documento di apertura del confronto pubblico, Roma 27.12.2012.

4. Intervista recente dell'Assessore alla riqualificazione urbana di Roma prof. Giovanni Caudo in << Edilizia e territorio >> n. 31 / 32 luglio 2013.

5. caldeggiata dalle imprese come una delle soluzioni più semplici per contrastare la crisi all'epoca all'orizzonte e consumata nella fase finale di approvazione del PR.G.

6. Vasta letteratura sull'argomento. Tra i più recenti: Bellicini L. (2013) *Costruzioni, immobiliare e città tra rendita urbana e rendita di procedura: la difficile innovazione del paese* in *La città oltre lo sprawl*, Cittalia, Roma.

7. Prof. F.Karrer (2011) *lectio magistralis Concorrenza e pianificazione urbanistica* in <<Urbanistica Informazioni>> n 239/40.

non residenziale, alle esigenze di attrezzature per la qualità urbana, come le scuole, alle attività di manutenzione della città come la proposta "Insula" di Romeo¹, all'efficienza energetica non tanto come estensione più complessa dell'edilizia tradizionale ma come metodo totalmente diverso di concepire gli involucri per le funzioni urbane con nuovi materiali, tipologie, tecnologie, e come metodo profittevole per riabilitare l'edilizia degli anni sessanta e settanta.

Dall'altra l'operatore pubblico deve definire un modello organizzativo della città come organismo funzionante che offre le prestazioni di servizi necessari ai suoi cittadini: non più quindi i servizi da standard, da mantenere assolutamente come minimo inderogabile, ma da integrare con tutto il resto del sistema dei servizi e delle funzioni urbane ormai molto variegato, dove il confine tra pubblico e privato diviene impercettibile e, in fondo, non significativo. Si intende i servizi per la cultura, i servizi per l'intrattenimento e il tempo libero, i servizi per il benessere e il fitness, i servizi per il turismo, i servizi per lo sport, i servizi della conoscenza e dell'internazionalizzazione dei cittadini e delle imprese, i servizi del trasporto urbano e metropolitano. Sta in queste scelte il campo di manovra per soddisfare i nuovi bisogni dei cittadini ed è il terreno verso cui vanno orientati i meccanismi della partecipazione: nella nuova città e nei nuovi piani bisogna produrre ciò che serve ai cittadini, non quello che ha stabilito la legge o quello che ha stabilito una grande firma o ha stabilito il politico di turno.

L'assenza di mistificazione va applicata anche sui meccanismi dello scambio economico finanziario. Ad esempio il meccanismo della perequazione e del trasferimento di volumetrie spesso non identifica le aree di atterraggio, soprattutto nei casi di possibili atterraggi su classi di aree, come ad esempio la traslazione dei diritti da aree tutelate a categorie di aree candidabili. In tali casi il piano non definisce la forma urbana, il dimensionamento e il carico urbanistico finale. Ma il piano non può essere disegnato dal mercato come un'agenda aperta a tutte le possibili occasioni di scambio²; anche in presenza di un robusto telaio strutturale troppi sono gli elementi di funzionamento della città e le caratteristiche dell'urbanizzazione che non verrebbero adeguatamente rappresentate. L'aspetto positivo del fatto che i diritti edificatori assumano una qualche autonomia di suoli che li generano è quello di rendere davvero efficaci alcune scelte di piano, ma il profilo gestionale non può alterare la natura del Piano.

Quindi i meccanismi redistributivi dei vantaggi ed i meccanismi equitativi tra pubblico e privato a questo punto non devono stare nell'anima tecnica

del piano³ ma devono appartenere ad un reticolo di criteri fissati e concordati esternamente al piano che rendono identificabili, rendono efficaci, danno senso e flessibilità alle azioni previste nei piani. Se ne possono trarre ulteriori tre conseguenze.

L'oscillazione tra utilità pubblica e profitto imprenditoriale va fissata per larga parte esternamente al piano, su un apparato normativo più robusto e generalizzabile che non siano semplicemente le norme tecniche. Ad esempio la legge regionale potrebbe fissare i parametri economici entro cui vanno riconosciute le utilità private nel costruire opere pubbliche o di pubblico interesse⁴.

Altrettanto va aperto, nella stessa sede, un ragionamento sul valore aggiunto che le aree circostanti ad una trasformazione migliorativa della città possono assumere e sul come perequare, con meccanismi fiscali o altre tecniche, tali vantaggi anche a beneficio della collettività, il tema della cattura del valore è ormai affermato⁵. Per esempio nel caso di una fermata di metropolitana si generano ampi margini di rendita differenziale che sembra giusto riperequare in quanto derivanti da un'azione pubblica e collettiva.

Infine va aperto un ragionamento sulla fiscalità tra centro e periferia secondo cui bisogna uscire dal luogo comune della bassa tassazione in periferia per assecondare ipotetiche condizioni disagiate, altrimenti rischia di replicarsi infinitamente il meccanismo secondo cui, comunque, costruire abusivamente in periferia è sempre più conveniente che in modo programmato nelle aree della città compatta.

I contenuti del piano rinnovato

Chiarito il contesto in cui oggi vanno prodotti i piani, con riferimento al Piano Operativo della proposta INU, ne consegue che i contenuti non possono replicare quelli del piano tradizionale e l'efficacia va articolata in un ampio ventaglio di occasioni possibili. La prima novità è che il piano non ha perimetro e le zonizzazioni non campiscono l'intero ambito comunale: le decisioni si assumono e si rappresentano in corrispondenza dei luoghi dove vanno risolti i problemi e ci sono occasioni e soggetti reali per farlo. Inoltre la rappresentazione per ambiti-problema consente di dare risposte e immagine anche alla città metropolizzate ove fosse necessario, prescindendo dai confini amministrativi.

Il piano operativo rinnovato non deve limitarsi al dimensionamento e l'identificazione areale degli standard di legge. Il disegno della città pubblica deve disegnare il modello di urbanità che si

1. ROMEO Gestioni (2012) Modello INSULAE. Intergrazione, Nuovo Sviluppo Urbano Logistico Ambientale e per l'Energia Napoli.

2. come nell'importante esempio del Pgt di Milano.

10. Comune di Roma, Piano regolatore generale, art. 17 - 22.

4. Crisostomi V. (2010) *Per una nuova legge urbanistica* in <<Urbanistica>> n. 142.

5. Valentino P. (2009) *L'economia dei beni paesaggistici* www.unifi.it.

intende raggiungere e diviene un piano delle performance necessarie a garantire una adeguata qualità delle vite ai suoi cittadini⁶. Si tratta di attribuire conformazione, riconfigurazione, riabilitazione alla città compatta esistente e deve far parte dell'operazione una enorme qualità dei servizi; in una recente ricerca sono stati descritti undici indicatori di benessere multidimensionale che vanno garantiti nell'ambito della città rinnovata⁷ ai quali corrispondono precise attrezzature ed adeguati livelli di servizio.

Ma accanto alla città compatta razionalista si stende la città metropolizzata, quella ove convivono ambiti "semicostruiti, aperti, porosi" in cui le regole della zonizzazione e quelle dell'agglomerazione dei servizi valgono ancor meno. E' l'orizzonte della città individuale diffusa a bassa densità, in cui si ripropongono le modalità insediative dell'abusivismo sostituendo però la qualità delle tipologie edilizie, internalizzando il più possibile l'insieme delle attrezzature di qualificazione dell'abitare: giardini, piscina, club house, sostituendo il sistema delle relazioni di quartiere con quello della mobilità privata verso servizi di livello superiore. Va da se che in questi casi non si può dare la stessa risposta valevole per la città compatta: è necessario perimetrare ed identificare i nuclei con una regola restrittiva, relazionarli con i nodi sulle reti viarie e del servizio di trasporto pubblico, da trasformare in adeguati punti di accumulazione di funzioni urbane e servizi.

Va ricordato che questi nuclei di insediamenti diffusi stanno spesso nel mezzo del paesaggio agrario originario che ancora offre una possibilità di lettura unitaria di area vasta. Diviene così inevitabile che all'interno del piano sia compreso il tema del trattamento dei beni culturali e del paesaggio, il tema della continuità dei sistemi ambientali, le possibili modalità di permanenza dell'agricoltura e le trasformazioni possibili nei grandi spazi aperti di confine e di bordo dell'edificato. Gli strumenti settoriali ed i ptp fanno da abaco di riferimento per le tutele, ma le iniziative sviluppabili in coerenza con essi sono scelte che devono stare dentro al piano. Con questa modalità di trattamento dell'insediamento diffuso viene governato il consumo di suolo, che non va riguardato in termini di misurazione delle superfici ma va affrontato in termini di sprechi del conferimento di urbanità (funzioni urbane e servizi) a luoghi che non lo richiedono, anzi esaltano le modalità insediative individuali. E questo spreco di suolo è il risultato delle politiche per le periferie che hanno accentuato il carattere edilizio del

recupero e privilegiato la nuova edificazione, fino a mettere in pratica strategie che per rendere finanziariamente fattibili le urbanizzazioni estendono gli ambiti ed innalzano la capacità insediativa delle aree, immaginando improbabili mix funzionali e strumenti negoziali troppo complessi.

Molto spesso i piani di nuova concezione che utilizzano gli strumenti della compensazione, perequazione e quote premiali di volumetrie, generano in luoghi non predeterminati, e con dimensioni ignote fino alla conclusione degli accordi, quantità aggiuntive di SUL frutto della finanziarizzazione dell'urbanistica e della rendita⁸ che hanno considerevoli effetti sul disegno della città, sui pesi insediativi, sulla domanda di mobilità e che non sono mai state predeterminate in nessuno strumento. E' fondamentale reintrodurre nel piano operativo, per il periodo di vigenza, un dimensionamento delle SUL che verranno generate dai procedimenti previsti e determinarne la localizzazione in un disegno sostenibile di città. Deve entrare in campo la forma della città per ricollocare adeguatamente le volumetrie fuori controllo ricorrendo anche, per esempio, alla rinuncia al contributo straordinario. Città compatta, urbanizzazione diffusa, nuclei di servizi e gerarchia delle reti, beni culturali e paesaggio, piano di fattibilità finanziaria sono quindi i contenuti del piano rinnovato. Come visto il piano attraversa più sfere di azioni e diviene una strategia che, ogni volta, deve divenire esplicita, variabile, adeguata al contesto, pertinente ai bisogni, in grado di mostrare il raggiungimento degli obiettivi. In sintesi la forma grafica del piano rimane invariata (aree, indici, azioni, usi, percorsi, riserve pubbliche, vincoli...) ma non è solo un disegno da attuare nel tempo, è il progetto di un meccanismo, di una macchina in cui le regole con cui si articolano le azioni assumono lo spessore organizzativo e devono mandare a registro soggetti, finanziamenti, poteri, tempi, accordi.

Il piano operativo deve assumere una caratterizzazione precisa rispetto al sistema dei poteri che ne presidiano le scelte, una collocazione esatta rispetto agli attori che lo attuano, deve attivare i processi perché i problemi a cui risponde sono veri. Si configura come un piano intermedio che stabilisce i legami con i sistemi di scala urbana e assume i riferimenti per riorganizzare alla scala locale gli ambiti più problematici da riabilitare, guidando i criteri chiave dei successivi apparati negoziali.

6. Inu. BISP 2013 "La riqualificazione degli standard urbanistici" Comune di Roma. Laboratorio intergenerazionale - Orchestra - Saperi all'opera_ marzo aprile 2013 Tra i riferimenti per questo approccio va ricordato il piano dei servizi di Milano, dove la scelta dei servizi viene rinviata alla configurazione dell'atto negoziale con i privati per produrre ciò che in quel momento serve di più.

7. Bonvino G., D'Ausilio F. (2013) Una Capitale sul mare Palombi, Roma, pag. 138.

8. Tocci W. (2013) *La città: fabbrica post moderna di innovazione in La città oltre lo sprawl*. Rendita, consumo di suolo e politiche urbane ai tempi della crisi Cittalia, Roma

Quale forma di piano ed i nuovi compiti della pianificazione

“Ricondurre a misura”

VITTORIA CRISOSTOMI

Ad una prima lettura sembra che il documento precongressuale non abbia tesi da discutere. Ritengo che questo sintomo di assenza di tesi riveli il bisogno di un nuovo radicamento scientifico, professionale, sociale della disciplina. Come è stato recentemente ricordato¹ si sente di nuovo il bisogno di analisi definizione e una nuova nomenclatura di oggetti del mestiere, in primo luogo di sostituire il concetto di urbanizzazione (che accetta una diatesi sia nel tempo, passato presente e futuro, sia nella qualità) a quello di città (forma del risultato di un processo già svolto). Serve l'apertura di una nuova fase ricostruttiva, individuando mezzi di conoscenza e di ricerca, utilizzati con prevalente esito nel Piano Operativo. La tesi che l'INU dovrebbe assumere attraverso le sue Sezioni, dopo anni di esperienze altalenanti, è quella di “ricondurre a misura” gli argomenti disciplinari con molteplici accezioni tra cui ne spiccano due:

1. Ricondurre la natura dei problemi e le possibili soluzioni a dimensioni note e misurabili, trattabili con il modesto strumentario dell'urbanista. Troppe soluzioni sono state dettate in linea di principio senza definire esattamente la dimensione del problema e senza misurare i benefici derivanti dalle soluzioni. Troppa letteratura che ha screditato la professione.
2. Entrare nel dibattito regionale non con le opinioni rese diversamente credibili dai rapporti di forza con cui si sta nella Sezione, ma con fatti argomenti misure e prove concrete, sintomo di un rinnovato circuito tra professione università e pubblica amministrazione, ormai tutte e tre autoreferenziate. Quando Oliva pone il problema della formazione degli urbanisti tocca un punto nodale per la qualità

1. Clemente A.A. (2010) *Il termine “città” una rilettura della teoria generale dell'urbanizzazione* in <<Urbanistica>> n. 143.

delle future urbanizzazioni.

Quali sono gli oggetti di interesse, con particolare riferimento al Piano Operativo², da ricondurre a misura:

- la misura della dimensione dei piani,
- la misura del raffreddamento della rendita,
- la misura della dimensione reale degli operatori,
- la misura dell'uso appropriato delle procedure.

La misura della dimensione di piani

In questi anni di gestione, oltre ai 65 milioni di mc programmati dal PRG di Roma, sono state generate molte ulteriori superfici edificabili, consentite numericamente dalle norme del piano ma senza una particolare regola localizzativa, coniando “moneta urbanistica”. Al momento non se ne conosce in forma organica né localizzazione né dimensione. Alcune superfici sono accettabili per dimensione e ottimizzazione degli standard disponibili, come le densificazioni nei Pdz; altre sono attribuite volontariamente a sostegno del mercato come l'incremento di residenziale nelle centralità che ne ha arrotondato la capacità insediativa privata di almeno un'ulteriore 20%; altre per effetto di una politica che ottimizza gli oneri incrementando le volumetrie, contraria ad ogni logica di governo del territorio, che ha portato i toponimi al raddoppio delle volumetrie ed a un incremento del consumo di suolo del 36%. Un fatto è certo a fronte di quanto è successo: avendo prodotto beni (volumetrie) in esubero rispetto alla domanda, è necessaria una regola con la quale tali beni vengono immessi sul mercato.

Il primo passo dovrebbe consistere nell'identificare le nuove dimensioni quantitative del Piano, identificando esattamente dove stanno le SUL aggiuntive, quale procedimento le ha generate, verificando se devono essere tutte mantenute a fronte di atti e contenuti pattizi irrevocabili e, soprattutto, se fossero ravvisabili convenienze a spostarle altrove.

Infatti il secondo passo, più significativo sul piano dei possibili effetti, consiste nel costruire il Piano Operativo, quinquennale, del Sindaco, in primo luogo tentando di fare una manovra di liberazione di alcune aree, ad esempio aree in agro o toponimi troppo periferici, o aree tutelate a cui è stata riconosciuta una compensazione, spostando le volumetrie in aree più centrali e meglio servite e infrastrutturate. Le leve che rendono appetibile tale spostamento possono essere il maggior valore immobiliare messo in palio, e quindi una riduzione delle volumetrie o superfici da compensare, a tutto beneficio del contenimento del consumo di suolo e

2. In questo testo si farà riferimento in particolare all'esperienza romana in ragione di una ampia disponibilità ed affidabilità di dati. E' evidente che il ragionamento può essere replicato, con numeri diversi e profili leggermente riadattati, a qualunque situazione Italiana e per qualunque Sezione Regionale dell'INU.

di ottimizzazione d'uso delle urbanizzazioni, oppure anche mettendo in palio, a tal fine, l'azzeramento del contributo straordinario. Se a fronte di una nuova collocazione in una città di migliore qualità, con una rete di servizi e di presidi di urbanità organizzati, e quindi vendibile a miglior prezzo, corrisponde anche l'azzeramento del contributo straordinario, qualche prospettiva di riordino si apre. Misurare quindi le SUL aggiuntive in offerta, le loro localizzazioni, le possibili aree di partenza, le deformazioni dei valori di mercato, il monte del contributo straordinario, fa parte di quell'attività rifondativa della disciplina¹ da svolgere a seguito di questo Congresso.

In parallelo, esattamente per costruire forme di urbanità più integrate e realistiche ed innalzare il valore della città esistente, va rivisitato per intero il sistema delle dotazioni pubbliche, passando dagli standard ad un vero piano delle performances urbane comprensivo della qualità dei percorsi, degli spazi aperti e dell'accessibilità.

Bisogna quindi ricondurre a misura le caratteristiche e le stratificazioni della domanda, e trovare un'offerta proporzionata ai nuovi bisogni, rimisurando tutte le possibili disponibilità di attrezzature e utilizzando al meglio tutto ciò che è disponibile, secondo misure funzionali ed economiche.

La misura del raffreddamento della rendita

Il problema principale oggi sembra quello di identificare le leve che possono spingere ad intervenire nella riqualificazione urbana piuttosto che sul nuovo. A fronte di una necessaria azione complessa di rinnovo del patrimonio edilizio, recupero di contenitori dismessi o degradati, reinvenzione dello spazio pubblico e delle attrezzature necessarie, nuova concezione edilizia per il risparmio energetico, corrisponde invece l'atteggiamento tradizionale di ottenere campo libero sulla premialità urbanistica, sulla densificazione, sulla traslazione delle volumetrie, sui cambi d'uso, sull'accorpamento degli standard. Insomma sotto il nome di riabilitazione continua a scorrere una fioritura di volumetrie e di aspettative da rendita senza alcuna attenzione alla qualità del risultato, intendendo per qualità non l'estetica degli interventi ma la vicinanza ai bisogni di urbanità dei cittadini.

1. Alcuni esempi possibili. La ricollocazione di alcuni dei toponimi irrevocabili in aree più infrastrutturate e dotate di servizi e di qualità urbana (alcune aree lungo il GRA o nelle centralità) la ricollocazione di alcune volumetrie della periferia compatta, da Torre Angela a Borghesiana, dentro a TBM di Krier o modelli abitativi simili, che costituirebbe un primo scaglione di nuovi abitanti, consentirebbe un lavoro di riordino dei tessuti spontanei, ed allargherebbe l'area di ricaduta della qualità complessiva dell'operazione, con un modello insediativo denso e servito in TBM ed un modello insediativo seriale a bassa densità, ristrutturato nei percorsi e nelle centralità locali, dentro alle ex borgate abusive. I valori di mercato si innalzano complessivamente e si ordinano così secondo un sistema continuo e senza salti.

E' più che mai necessario ricondurre a misura i margini di rendita ed introdurre nuovi percorsi che raffreddino il mercato. Va preso atto che mai nessuna urbanistica potrà ripianare le attese e i valori pretesi dai diversi cespiti immobiliari, dopo molteplici cicli di compravendite e di valorizzazioni solo sulla carta, mai realizzate e per le quali si chiede addirittura l'esenzione fiscale.

Il tentativo di correzione costituito dal contributo straordinario, molto valido in linea di principio, sconta due grossi limiti. Il primo è che prescinde totalmente dal disegno della città e da valutazioni sull'opportunità di un incremento di volumetria risultando un esercizio puramente finanziario sui valori attesi dal prodotto edilizio. Il secondo è che penalizza l'ultimo operatore che interviene realizzando le opere, e quindi l'unico che rischia realmente, mettendo al riparo tutti quelli che si erano esercitati nelle transazioni precedenti e che hanno incassato la rendita per intero senza detrazioni. In tal senso l'unico calmiera reale efficace sembra essere il Piano Operativo alla cui scadenza, supposta quinquennale, decadono le determinazioni urbanistiche non attuate e si riconfigura un nuovo piano aderente ai bisogni ed al programma del nuovo Sindaco. Ma deve decadere davvero e azzerare il residuo di Piano. In questo senso è indispensabile ricondurre a misura nel Piano Operativo le quantità da realizzare e l'abaco delle eventuali compensazioni e rilocalizzazioni, evitando così di lasciare indeterminato sia il disegno della città sia il dimensionamento dell'edificato.

Questa misurazione rende possibile anche un ripensamento sul rapporto tra compensazioni ed espropri, non limitando il disegno della città a seguito della messa a disposizione delle aree (in cessione compensativa) da parte dei proprietari². Sarebbe poi da ricondurre a misura la valutazione gonfiata dei terreni e delle produzioni immobiliari usando anche leve indirette di controllo del mercato. In particolare si potrebbe di nuovo, in questo momento di spending review e di caccia all'evasione, fare riferimento alla osteggiatissima (appunto) legge Giolitti che legava il valore di stima dell'esproprio in maniera diretta con i valori dei terreni dichiarati al fisco³.

La misura della dimensione reale degli operatori

A Roma in particolare, ma in generale in tutte le grandi città, gli operatori delle trasformazioni sono organizzati in gruppi oligopolistici di controllo del mercato e della rendita e in singoli, frammentati, inesperti individui titolari delle forme di "rendita in

2. A fronte di una rendita controllata e differita nel tempo anche i valori di mercato dovrebbero diventare più accessibili per un eventuale esproprio, rendendolo più fluido nei casi in cui sia indispensabile, per alcuni elementi imprescindibili di disegno della città.

3. Insolera I. (1959) *La Capitale in espansione* in <<Urbanistica>> 28/29 pag.17.

franchising⁴ che generano tutto il pulviscolo periurbano che finora non ha trovato forme adeguate di gestione. Sono famiglie e piccoli imprenditori del quotidiano che elaborano aspettative economiche derivanti dalla rendita e contribuiscono in buona parte a quelle forme di tessuti "incompleti, porosi, aperti" di cui parla Oliva. A questi due estremi di strutture imprenditoriali, e a qualche forma intermedia, corrispondono i caratteri prevalenti degli interventi nella città.

Pochi interventi forti e decisivi per l'assetto urbano, spesso forzati e difficilmente realizzabili, intrapresi contando sui rapporti di forza con le pubbliche amministrazioni, che stagnano alla ricerca di un viatico per la soluzione⁵, alcuni interventi di media taglia, faticosamente portati avanti in procedure sproporzionate rispetto alla portata delle trasformazioni, che per una felice congiuntura tra luoghi tempi e soggetti riescono a concludersi entro dieci anni, e infine una miriade di relitti infattibili in cui precondizioni, dimensioni, aspettative economiche e capacità organizzative non si incontreranno mai. Questi ultimi inceppano in modo pervasivo tutti gli ingranaggi della macchina amministrativa e della filiera delle decisioni, e spesso spostano le espressioni dell'urbanistica romana verso strani ibridi e chimere. La misura della dimensione imprenditoriale e soprattutto quella degli interventi che si concludono favorevolmente dovrebbe far ripensare tutta la strategia dei grandi progetti (e dei grandi annunci) individuando le possibili forme modulari di azioni ordinate verso un disegno unitario ed elaborando forme di pensiero complesso.

Di questi tempi qualità e dimensione degli interventi si riduce ulteriormente alla luce dell'irrigidimento del credito. La rendita non solo ha agito indisturbata sullo sviluppo del territorio ma si è incuneata in un processo di finanziarizzazione in cui le valorizzazioni immobiliari entrano negli *asset* delle banche come valore dei suoli, processate come denaro sonante e collocate nei circuiti finanziari. Tutta la ricchezza prodotta dalla città è andata dispersa. Ora che non esiste più corrispondenza tra valori e cose, il credito si è irrigidito: non finanzia più attese di soggetti accreditati ma progetti dai risvolti certi. Ne deriva nella città un misto incompiuto, una costante presenza di azioni interrotte, una riduzione drastica verso interventi di piccola caratura. In parallelo ne deriva una pressione fortissima delle banche a piazzare valorizzazioni che nessuna urbanistica mai potrà soddisfare.

La misura dell'uso appropriato delle procedure

4. Tocci W. Presentazione del libro –De Gaspari M. (2013) *Bolle di mattone*, Mimesis Edizioni Milano Udine.

5. Vincoli ambientali, archeologici, impossibili configurazioni dei terreni, accessibilità costosissima.

Convenzione urbanistica, cessione compensativa, compensazione, perequazione, quote premiali di edificabilità, contributi straordinari, sono strumenti piuttosto complessi che necessitano di un robusto bagaglio di conoscenze per venire attivati e condotti a termine. Vanno inoltre applicati a dimensioni economiche e progettuali di un qualche rilievo per diventare convenienti ed appropriati per i possibili tipi di intervento senza sprecare energie. Con riferimento all'esperienza romana si tenga conto che i programmi complessi⁶ stanno assumendo operatività per il 50% delle iniziative programmate, la dimensione media degli interventi è di circa 20.000 mq di SUL e distribuite in modo molto disomogeneo con prevalenza di piccoli interventi tra 1 e 2,5 ha. Oltre alle note viscosità amministrative forse il percorso accordo di programma - convenzione urbanistica - permesso di costruire non è il più adatto per interventi di piccola taglia. Sono spropositate le procedure o sono inappropriati gli interventi al fine della qualità della città? Sembra necessario misurare ed applicare un procedimento più selettivo.

La misura dello spreco di procedure e anche di uso improprio della moneta urbanistica diventa evidente nel caso delle zone O e dei toponimi, il cui piano deve essere auto sostenuto con un pareggio degli oneri dovuti con volumetrie premiali, con parametri prefissati di densificazione. Ne risulta una manovra di produzione del nuovo crescente a elevato consumo di suolo agricolo⁷. In questo caso ci si chiede se il costo sociale della manovra urbanistica, corrispondente a svariati aspetti di inefficienza della città a cominciare di trasporti, sia commisurato al costo finanziario delle opere. Anche in questo caso trovare la misura tra compro-

6. c.d. art. 11 della legge 493/1993 risultano composti da 140 convenzioni urbanistiche di cui 56 stipulate al marzo 2012, 28 in corso e 56 non ancora avviate. Significa che i programmi presentano 2/5 di procedure avviate al titolo edilizio, 1/5 nel percorso di stipula ed 2/5 da avviare al percorso di convenzionamento: tolto un 10% di complessità della procedura, significa che l'efficacia degli strumenti è limitata al 50% di quanto programmato nella fase di ricognizione e formazione dei programmi. Inoltre la pesantezza delle procedure va rapportata alla dimensione degli interventi. Le convenzioni stipulate (marzo 208 marzo 2012) sono 35 per 716.894 mq di SUL, mediamente quindi di circa 20.482 mq di SUL. In realtà la SUL è distribuita in modo molto disomogeneo con molti piccolissimi interventi minori di 1 ha e fino a 2,5 ha, qualcuno di taglia media, e pochissimi grandi interventi. Per l'esattezza 31 interventi < 1 ha; 29 interventi > 1,00ha < 2,5 ha; 25 interventi >2,5 ha e < 10,00ha; 16 interventi > 10,00 ha per un totale di 101 interventi di cui alcuni in più comparti per 140 convenzioni Urbanistiche. Si ringrazia la UO "Programmi complessi" del Dipartimento Riqualificazione Urbana per la disponibilità dei dati.

7. La manovra complessiva delle periferie romane (zone F1, zone O e toponimi) è di 110.000 abt a manovra ultimata, densità media 60 ab /ha. In particolare per i toponimi ciò ha prodotto il 40% dei nuclei pianificati con un indice 0,50 mc/mq e un 60% con indice 0,40; i piani presentati hanno richiesto un ampliamento di 1/3 della superficie originaria (1800 ha) fino a 2400 ha ed un raddoppio delle volumetrie fino a 6,5 mil/mc con un incremento del 113%, un incremento di suolo impegnato del 36% che garantisce l'equilibrio finanziario della manovra di 735 mil € di costi rispetto a 756 mil € di oneri dovuti.

missione del territorio e fattibilità finanziaria pare un elemento fondativo della disciplina.

In conclusione per questo 28 Congresso si rappresenta l'esigenza della misura di variabili significative delle regole di produzione della città, non solo come richiamo al maggior spessore tecnico da applicare alla strumentazione urbanistica ma soprattutto come uno dei primi elementi della rifondazione disciplinare. Può diventare il programma dell'attività delle singole Sezioni, con un rilettura orientata dei territori e delle pratiche correnti, per trovare e proporre norme e comportamenti progettuali concreti e fondati sui reali problemi di organizzazione delle città.

Un nuovo compito antico come la piani- ficazione: integrare il paesaggio nel piano. L'esperienza di Calon- ge

FABIO CUTAIA

La definitiva accettazione della complessa dimensione del concetto di paesaggio comporta, oggi, la rivisitazione dei paradigmi istitutivi le discipline di pianificazione urbanistica, di tutela del paesaggio e la loro reciproca convergenza ad unità. Malgrado la naturale adesione della pianificazione ai temi del paesaggio, la coscienza della loro indissolubilità si è affermata solo di recente; complici di questo ritardo sono state certamente le norme legislative rigidamente settoriali, la netta separazione delle competenze istituzionali tra i Ministeri rispettivamente preposti alla tutela del paesaggio ed alla pianificazione urbanistica nei diversi Paesi e la dimensione marcatamente *intra moenia* che ha caratterizzato il dibattito urbanistico dell'ultimo cinquantennio, ponendo in secondo piano la pianificazione di area vasta (Trombino, Provenzano, 2009).

Il processo di acquisizione di consapevolezza critica nei confronti delle tematiche ambientali e paesaggistiche è costellato da Convenzioni internazionali e Direttive comunitarie che, nel 2000, porteranno alla promulgazione della Convenzione Europea del Paesaggio (CEP). L'*iter* si caratterizza per la ricerca di un significato condiviso del termine 'paesaggio' in grado di attribuirgli un'identità compiuta, seppure eterogenea. Infatti, già la polise-mia del termine, la sua inafferrabilità e ambiguità, l'impossibilità di attribuirgli una definizione univoca in grado di registrarne la sua natura molteplice, ha sempre comportato la difficoltà di imbrigliarlo in norme, di assoggettarlo a regolamenti definitivi e di consentirne valutazioni oggettive e universalmente condivise (Farina, 2006; Paolinelli, 2011). Già varando il VI programma di azione («Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta», 24 gennaio 2001), la Commissione Europea richiede un approccio strategico per perseguire lo sviluppo

sostenibile, secondo cinque indirizzi: migliorare l'applicazione della normativa vigente; integrare le tematiche ambientali nelle altre politiche; indurre il mercato a lavorare per l'ambiente; incentivare la partecipazione dei cittadini e incidere su comportamenti e stili di vita; pianificare e gestire il territorio in un'ottica di massima sostenibilità.

La Direttiva 2001/42/CE, la quale istituisce la Valutazione ambientale strategica (Vas), ne rappresenta una risposta istituzionale, non solo al VI programma di azione, ma anche a quanto sottolineato dalla Commissione Weber già negli anni Ottanta, ovvero alla necessità di sottoporre a valutazione ambientale non solo i progetti, ma anche i piani, in modo tale da intervenire efficacemente già a monte del processo di trasformazione territoriale. Obiettivo principe, enunciato all'articolo n. 1, è quello «[...] di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi [...]». Altri fini della Vas sono il miglioramento dell'informazione dei cittadini e la promozione della partecipazione pubblica nei processi di pianificazione-programmazione.

In questa cornice, la piena integrazione della Vas negli strumenti di pianificazione urbana e territoriale sembra potere rappresentare «un possibile e valido percorso per costruire un paradigma nel quale le politiche di promozione dello sviluppo, di tutela e valorizzazione del territorio e quelle che puntano invece ad un diverso ordine urbano possano realizzare efficaci ed efficienti sinergie» (Fidanza, 2011, 24). Se ben costruita, la Vas può dispiegare appieno le sue reali potenzialità ed essere finalmente la cerniera 'trasversale' che consenta l'integrazione, nel piano, della sostenibilità ambientale, economica e sociale.

Viene qui presentato il caso del nuovo Piano urbanistico (Poum) di Calonge, un comune catalano situato lungo la Costa Brava, affinché dall'osservazione esperienziale si possano rilevare gli elementi che hanno permesso, nella pratica del governo del territorio, di legare paesaggio, urbanistica e ambiente. La scelta del caso presentato è dovuta al fatto che in sé incarna le difficoltà proprie di un Paese, la Spagna, in cui è evidente la mancanza di unità tra urbanistica e pianificazione del paesaggio, nonché l'enorme distanza tra la retorica e le politiche territoriali (Romero, 2011). Inoltre, nonostante ciò, la Catalogna gode del supporto alla Vas, seppure ancora indiretto, dell'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna.

L'Osservatorio è attualmente il centro per eccellenza di studio e monitoraggio dell'evoluzione dei paesaggi catalani e il maggiore conoscitore degli attori che ne condizionano le dinamiche. La stessa Legge n. 8 del 2005, che istituisce l'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna, stabilisce anche la formazione dei 'Cataloghi del paesaggio' e delle 'Diretrici del paesaggio', quali strumenti atti

a introdurre gli obiettivi paesaggistici nella pianificazione territoriale e nelle politiche settoriali della Regione, contribuendo alla definizione ed applicazione di una nuova politica paesaggistica, in accordo con quanto stabilito dalla CEP. Se da un lato i cataloghi del paesaggio evitano di individuare livelli gerarchici di qualità paesaggistica e conseguente quantificazione dei valori, la maggior parte dei quali riflette percezioni o sensazioni soggettive, dall'altro si candidano ad essere strumenti validi per la valutazione del paesaggio. In tal senso, la partecipazione della popolazione si rivela di fondamentale importanza per identificare tutti quei valori impercettibili da un'analisi di tipo cartografico ed anche da quella di campo; si tratta di valori intangibili, ma che configurano i luoghi e permettono di rilevare ogni variante in modo condiviso e oggettivo (Nogué, 2010).

Il punto di convergenza tra il lavoro dell'Osservatorio e la valutazione ambientale del Poum è rappresentato dal "Plan Territorial Parcial de las Comarcas de Girona" (Ptp): piano di livello provinciale che recepisce le Diretrici del paesaggio: disposizioni che, basandosi sui cataloghi, definiscono ed incorporano normativamente gli obiettivi di qualità paesaggistica, i criteri e le azioni nei piani territoriali. *Sic stantibus rebus* e considerando che in Catalogna sono operativi tutti i livelli della pianificazione, il Poum di Calonge ha fatto proprie le Diretrici del paesaggio attraverso l'obbligo di riferimento al piano di livello immediatamente superiore, completando con risultati positivi il processo di pianificazione.

Come dettato dalla Legge n. 9 del 2006, Legge Urbanistica catalana che ha fatto propria la Direttiva 2001/42/CE, il piano urbanistico è stato elaborato all'interno del processo di valutazione ambientale. In sintesi, la procedura adottata consta di alcuni passi fondamentali:

- Presentazione, da parte del proponente, dello stato di avanzamento del Piano (Avanç de Pla – Ap) e di una "Relazione di sostenibilità ambientale preliminare" (Isap) ai Servizi territoriali competenti in materia ambientale, per i quali l'organismo ambientale emette un "parere" (Document de Referència – Dr) volto all'indicazione dei contenuti della successiva "Relazione di sostenibilità ambientale" (Isa);
- Redazione e presentazione dell'Isa insieme al Piano per l'approvazione finale;
- Informazione e consultazione pubblica del piano;
- Elaborazione del terzo documento di valutazione ambientale (Memòria Ambiental – Ma), il quale descrive le modalità secondo cui è stato condotto il processo e sono stati integrati gli aspetti ambientali nel piano.

Grazie al contributo dell'Osservatorio prima, al recepimento delle direttrici del paesaggio da parte del Piano territoriale dopo e alla coerente declinazione dei contenuti nel Poum di Calonge da parte

dei redattori del Piano, dalla Ma del Piano di Calonge si evince una soddisfacente integrazione dei criteri e obiettivi ambientali:

- Completamento dei brani di città prossimi al nucleo urbano e razionalizzazione dell'occupazione e consumo di suolo.
 - Aumento della qualità delle analisi e delle soluzioni inerenti la mobilità locale.
 - Realizzazione di studi sul ciclo dell'acqua: studi idrici e di inondazione, efficienza della somministrazione d'acqua, mappatura delle necessità di bonifica, etc.
 - Prevenzione della contaminazione luminosa e adeguamento alla normativa nazionale vigente.
 - Individuazione di nuove aree per la raccolta dei rifiuti e ricollocazione della discarica comarcale.
 - Efficienza nella distribuzione dei servizi elettrici e obbligo per ciascun progetto di essere accompagnato da certificazione energetica.
 - Protezione e conservazione degli elementi di più alto valore ecologico, naturale, agrario e idrogeologico.
 - Ampliamento dei perimetri delle aree protette per garantire una maggiore soglia di tutela e per ridurre il consumo di suolo.
 - Protezione della matrice biofisica esistente all'interno del comune, intesa dal Ptp quale sistema di spazi aperti.
 - Individuazione di perimetri di protezione nelle aree urbanizzate prospicienti i suoli forestali per ridurre l'esposizione al rischio ambientale.
- La partecipazione cittadina, ulteriore 'valore aggiunto' della procedura di Vas, ha nutrito l'intero percorso di formazione del piano, attraverso l'informazione, il 'dibattito cittadino' e la pubblicazione dei contenuti dell'Ap.

Per quanto riguarda la validità ambientale del piano, lo stesso procedimento di valutazione ne costituisce una prima misura, poiché ne assicura l'integrazione dei criteri e degli obiettivi ambientali. La validità ambientale del nuovo Poum è rilevabile secondo due modalità. Per quanto riguarda la prima, dagli studi effettuati è possibile evincere la piena coerenza del Poum di Calonge ai contenuti del rispettivo. Per quanto riguarda la seconda, peculiare ad ogni procedura di valutazione ambientale, si è proceduto con un numero base di indicatori capaci di descrivere in maniera olistica l'attuale profilo ambientale del territorio e la sua evoluzione in riferimento all'implementazione del Poum.

Merita di essere qui citato il lavoro svolto dall'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna il quale, fin dalla sua istituzione, si è subito dotato di un sistema di indicatori paesaggistici che, congiuntamente alle conoscenze territoriali già acquisite, permettesse di formulare conclusioni utili alle politiche del paesaggio. L'Osservatorio ha voluto dare un nuovo significato agli indicatori del paesaggio, conferendo importanza alle dimensioni percettive e sociali, in maniera sia quantitativa, sia qualitativa, nonostante le difficoltà che ciò comporta a motivo

dell'incommensurabilità della maggior parte delle percezioni o sensazioni della popolazione, ma che tuttavia constata l'esistenza di una valutazione culturale e sociale collettiva del paesaggio che è sempre più oggettivabile (Sala 2009). Quanto al loro impiego nella valutazione ambientale del Poum di Calonge, questi ne hanno accompagnato tutte le fasi: il set iniziale di indicatori, selezionato nella fase di impostazione del piano, è stato arricchito nella fase di definizione degli obiettivi, è stato perfezionato nella fase di valutazione delle alternative, è stato strutturato nella fase conclusiva del procedimento con la progettazione del monitoraggio e, infine, è controllato nella fase di attuazione e revisione del piano.

Il processo di maturazione del Poum di Calonge, attraverso le fasi che caratterizzano il procedimento di Vas, ha permesso di valutare, approfondire e migliorare la proposta del Piano in ogni suo aspetto e, al contempo, di raccogliere i contributi e le valutazioni dei singoli cittadini, degli enti pubblici e delle amministrazioni in genere emersi in seguito alla pubblicazione e al processo di partecipazione. L'integrazione dei criteri e degli obiettivi di qualità, elaborati dapprima nei Cataloghi del Paesaggio, tradotti in direttrici e assunti poi dal Ptp, si sono formalizzati nella proposta del Piano con differenti ed espliciti riferimenti alla regolamentazione dei diversi aspetti ambientali.

Per le ragioni fin qui esposte, la valutazione sul modello territoriale definito dal Poum di Calonge – l'occupazione del suolo, i rischi ambientali, la protezione della biodiversità e del patrimonio naturale – si può considerare molto positiva anche dal punto di vista ambientale e costituisce a pieno titolo uno dei numerosi esempi di sincronica integrazione del paesaggio, dell'urbanistica e dell'ambiente nella redazione degli strumenti di pianificazione attraverso procedimenti di tipo valutativo. Si profila così un Piano in cui separare il paesaggio dal territorio è impossibile; non considerando più il primo una 'sovrastruttura' del secondo, sarà allora possibile individuare indirizzi e norme capaci di agire su ogni determinante territoriale.

Riferimenti bibliografici

- Farina A. (2006), *Il paesaggio cognitivo: una nuova entità ecologica*, Franco Angeli, Milano
- Fidanza A. (2011), *La Vas: raccordo tra sviluppo e ambiente*, in «Urbanistica Informazioni», n. 236, INU, Roma, pp. 24-26
- Nogué J. (2010), *El paisaje en la ordenación del territorio: la experiencia del Observatorio del Paisaje de Cataluña*, in «Estudios Geográficos», vol. LXXI, n. 269, Instituto de Economía, Geografía y Demografía del CSIC, Madrid, pp. 415-448
- Paolinelli G. a cura di (2011), *Habitare: il paesaggio nei piani territoriali*, Franco Angeli, Milano
- Romero González J. (2011), *¿Territorios inteligentes, sostenibles e inclusivos? Enseñanzas de la experiencia española*, in «Hábitat y Sociedad», n. 2, Universidad de Sevilla, Siviglia, pp. 13-32

Sala P. (2009), *Els indicadors de paisatge de Catalunya*, in *Indicadors de paisatge: reptes i perspectives*, *Observatori del Paisatge de Catalunya*, Olot, pp. 110-131.

Trombino G. – Provenzano S. (2009), *Valutazione Ambientale Strategica: come e quale paesaggio valutare?*, XII Conferenza Nazionale della Società degli Urbanisti, Bari

Per una 'diffusa' copia-nificazione

LUCIANO DE BONIS

Introduzione: innovazione e innovatività

Diverse tesi del position paper del XVIII Congresso INU denunciano chiaramente, a mio parere, l'abbandono di alcuni tra i più obsoleti presupposti della disciplina urbanistica. Tale innovatività di posizioni si colloca tuttavia sotto l'ombrello di un titolo, e quindi di un contenuto congressuale generale, che rimanda a più ampie questioni di sviluppo economico.

Non v'è dubbio alcuno circa la grande e pressante rilevanza, anche urbanistica, di tali più generali questioni, così come d'altra parte non è immaginabile una *reductio ad unum* delle posizioni assai differenziate che sul tema si confrontano, svariando dal più spinto sviluppismo alla convinta perorazione di una decrescita felice. Ma credo che ciò che maggiormente rilevi ai fini urbanistici sia piuttosto la questione dell'autonomia disciplinare, nonché sociale e individuale, che tratterò quindi per prima nel seguito.

Oltre o insieme e a tali preliminari questioni di autonomia considererò quelle che a me sembrano le tesi più innovative del position paper, e che si riferiscono in particolare a: i) la necessità di "liberare anzitutto le risorse presenti nella città"; ii) il riconoscimento del carattere "territoriale" e discontinuo della città contemporanea e della correlata esigenza di fuoriuscire dall'ottica urbanistica adottata per la città moderna; iii) l'individuazione della copianificazione come la "semplificazione più rilevante ed efficace" del nostro sistema di pianificazione; iv) l'indicazione della conseguente necessità – ed è questa forse la innovativa fra le tesi innovative – di abbandonare "definitivamente e con grande nettezza la forma regolativa e tutta conformativa della proprietà...", rinunciando "a qualsiasi 'rappresentazione sinottica di un presunto

stato finale"

Autonomia e liberazione

"Città come motore dello sviluppo del Paese" è con tutta evidenza una metafora. Indipendentemente dalle intenzioni all'origine della specifica metafora – una metafora, per fortuna, non produce mai effetti solo intenzionali – credo che valga sicuramente la pena interrogarsi ancora sui rapporti tra città, pianificazione e sviluppo economico. Non vorrei (e non potrei) qui né riprendere né rimandare alle articolate e ricche argomentazioni che la trattazione del tema ha prodotto nel tempo, bensì affrontare una questione molto più limitata, ma ritengo anche fondamentale. Mi riferisco precisamente alle risposte che si potrebbero dare alla domanda: la città, e la pianificazione, possono essere considerati un "mezzo" per perseguire il "fine" sviluppo economico? Ritengo, in senso lato, che quando si tratta di entità complesse, costituite anche da persone e più in generale da organismi viventi, un'impostazione finalistica sia sempre da evitare, ma soprattutto sia generatrice, inevitabilmente e contemporaneamente, di "mappature" inappropriate della relazione e di inefficaci modalità di intervento su di essa.

Un po', per intenderci, come nel caso di Alice (nel paese delle meraviglie) quando tenta di giocare a croquet usando per mazza un fenicottero.

Considero quindi certamente vera l'affermazione del position paper che ho citato nell'introduzione come parte della prima tesi innovativa: la competitività delle città risente negativamente dell'obsolescenza del modello¹ di governo del territorio fin qui utilizzato. Ma non per questo la competitività è una questione urbanistica. Urbanistica è la questione relativa ai "rapporti" con la competitività economica, che da una parte non possono essere ignorati, come se le possibilità di sviluppo non dipendessero anche dalla pianificazione urbanistica, e dall'altra non possono che essere improntati alla reciproca autonomia. Citando (a memoria) Bateson, o meglio citando un proverbio a lui caro: "io posso portare il cavallo all'abbeveratoio, bere è affar suo"...

Per la verità, una volta riconosciuta la reciproca autonomia (ma solo allora), qualcosa in più si potrebbe, anzi si dovrebbe fare. Nel senso che sarebbe necessario riconoscere anche la possibilità e l'opportunità che almeno alcuni attori socio-economici perseguano essi stessi, con le loro stesse azioni, obiettivi di carattere urbanistico. La "liberazione" e "valorizzazione" delle risorse specifiche di un luogo non può costituire infatti, secondo me, un movimento indotto da "superiori esigenze socio-economiche", simmetricamente opposto alla loro compressione e mortificazione "per superiori esigenze urbanistiche". Si tratta piuttosto di far sì che determinate e del tutto autonome questioni

1. Aggiungo "finalistico"

urbanistiche possano essere affrontate, e vengano perciò affidate, all'altrettanto autonoma azione economica e sociale. Che tuttavia – vorrei su questo essere molto chiaro – non acquisisce intanto il diritto alla “liberazione” in quanto collaborante col perseguimento di obiettivi urbanistici. E’ l’urbanistica, o meglio gli urbanisti, che su uno “sfondo” di generalizzata autonomia e libertà - che ovviamente implica anche l’esistenza di qualche forma di regolazione o di autoregolazione finalizzata a favorirne (non impedirne) l’esercizio - devono essere capaci di fare emergere le “figure” socio-economiche potenzialmente collaboranti. Fino magari a renderle talmente “diffuse”, o se si preferisce “dense”, da farle tornare sfondo. Ma sempre per motivazioni di carattere “autonomamente” urbanistico. Dove per “urbanistico”, senza pretese di rigida delimitazione di un campo disciplinare, intendo comunque legato alla natura direi “corporea” dello spazio fisico, con ciò che ne consegue sia in termini di capacità di “incarnare” relazioni (anche socio-economiche), sia in termini di sua connessa irriducibilità a schemi di interpretazione e di azione puramente “razionali”. O al più, seguendo Faludi (2009), intendo anche il valore aggiunto alle politiche di coesione - volte a ridurre le disparità sociali, favorire la competitività economica e promuovere la sostenibilità ambientale - derivante precisamente dalla presa in considerazione del “dove” esse hanno luogo.

Diffusione e copianificazione

Le ulteriori tesi innovative del position paper citate nell'introduzione riguardano tutte, più da vicino, il rapporto tra città e pianificazione. Nel senso che accostano il carattere metropolizzato (Indovina 2006) della città contemporanea con l'obsolescenza dell'ottica urbanistica regolativa e “zonizzante” adottata per la città moderna.

Ritengo importante approfondire tale correlazione. La natura più ipertestuale che testuale degli insediamenti attuali (Corboz 1995), che tende a configurare un “urbano” completamente nuovo (Choay 1994), in cui non si dà oramai quasi più la possibilità di una rigida distinzione tra città e campagna, non costituisce solo, a mio avviso, una (relativamente) nuova realtà con cui fare i conti e a cui necessariamente adattarsi. Si tratta piuttosto, io credo, di concrete manifestazioni, spesso molto spurie e ancora assai (apparentemente) “disordinate”, di una nuova forma di civilizzazione territoriale, ovviamente collegata a una più generale tendenza antropologico-culturale. L'urbanistica classica si iscrive viceversa in una tendenza contrapposta, e ormai declinante, connotata da spiccati caratteri “testuali” e finalistici, nonché da una marcata spinta, comune a molte altre scienze sociali, ad assumere un ruolo forte di “ordinamento” delle relazioni umane (Bateson 1976).

E’ in questo senso che ho indicato nell'introduzione

come la più innovativa tra le tesi del position paper quella che invita a rinunciare alla “rappresentazione sinottica di uno stato finale”, abbandonando definitivamente “la forma regolativa e tutta conformativa della proprietà”. È infatti del tutto evidente come la rinuncia a prefigurare uno stato finale di città e territori, da raggiungere *tramite* le attività di pianificazione, tenda finalmente a fuoriuscire dalla concezione di queste ultime come un “mezzo” per raggiungere un “fine esterno” rispetto al mezzo stesso. Concezione che peraltro – come nel caso di Alice col fenicottero-mazza - presuppone un'azione conforme, anzi una serie di azioni conformi, da parte di soggetti a loro volta “altri” rispetto al pianificatore, vincolando inevitabilmente quest'ultimo a un cammino di tipo regolativo e conformativo. Va quindi sottolineato lo stretto legame tra aspirazione alla rappresentazione anticipata di uno stato finale da conseguire nel futuro e ricorso a forme di regolazione conformativa forti. Credo inoltre che giovi a illuminare tale stretto legame la sua contestualizzazione in quei presupposti culturali più ampi a cui ho accennato sopra nonché, per quanto riguarda in particolare le culture territoriali, l'evidenziazione del carattere diffuso non solo dei processi insediativi, ma anche dei correlati processi socio-decisionali.

Di fronte a tale diffusione “profonda”, che corrisponde a un movimento di natura socio-culturale che può a buon diritto, e senza alcuna enfasi, essere definito epocale – anche perché manifestazione di tendenze di ormai lungo periodo – una risposta disciplinare orientata ad efficaci forme di copianificazione appare indubbiamente promettente. Ma ridurre la copianificazione al pur indispensabile “coinvolgimento preventivo ed in progress di tutti gli enti e le agenzie che hanno una responsabilità e competenze nel governo del territorio”, mi sembra la più conservativa tra le possibilità innovative. Il semplice coinvolgimento di entità che verosimilmente agiscono in base a una stessa logica decisionale “non diffusiva”, infatti, sicuramente attenua ma certo non risolve il problema di fondo. Problema che può essere posto “brutalmente” (per gli urbanisti, e non solo...) in questi termini: il governo del territorio non è una competenza esclusiva né di uno né di un insieme di organi (o “di esperti”) di governo del territorio.

Basterebbe forse, per accettare tale “brutale” verità, attenersi anche semplicemente, ma veramente, a quel dettato costituzionale post modifica del Titolo V (art. 118) che attribuisce ai Comuni tutte le funzioni amministrative – “salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza” - così come integrato dalle disposizioni del Testo Unico sugli Enti Locali (art. 3, co. 5) secondo cui tali funzioni sono svolte “anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e

delle loro formazioni sociali”.

Basterebbe insomma, per intenderci, non solo conformarsi – come doveroso - a un principio di sussidiarietà verticale ma soprattutto accedere finalmente a una “diffusa” applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Il che favorirebbe molto, a mio parere, sia la liberazione/valorizzazione delle risorse/attività economiche legate a uno specifico luogo sia l’orientamento di esse verso “direzioni urbanistiche”.

E’ proprio tale orientamento, rispettoso dell’autonomia individuale e sociale ma al contempo fortemente consapevole e convinto della propria autonomia disciplinare, che richiede io credo quel “modo nuovo di fare urbanistica” dove si instauri “fin da subito un percorso di progetto e di conoscenza delle città divenendo non solo² il luogo in cui attribuire diritti e delineare trasformazioni, ma anche³ dove far uscire le idee”. Ma non per “guidare le scelte della politica”; a meno che per “politici” (Crosta 1996, 1998) non si intendano tutti gli effetti di trasformazione territoriale derivanti dalle pratiche “diffuse”; e sempreché per “guidare le scelte” non si intenda un’azione di etero-direzione di prerogative e comportamenti altrui, bensì una capacità di costituire i *framework* più adeguati per l’autonoma decisione socio-politica.

Conclusioni: dalla subordinazione alla coordinazione

Un nuovo modo di fare urbanistica, autonomo e autonomizzante, si può secondo me effettivamente (e convenzionalmente) schematizzare come un processo di interrelazione, interazione e integrazione tra diversi soggetti e differenti sottoprocessi - coordinati anziché vicendevolmente subordinati o subordinanti - di produzione di conoscenza comune ed esperta da una parte (macroprocesso conoscitivo) e di pianificazione/progettazione dall’altra (macroprocesso progettuale). I due macroprocessi “convenzionali” si possono e si devono a loro volta considerare integrati, nel senso che è oramai del tutto evidente, e va esaltato, il valore anche progettuale della conoscenza ed anche conoscitivo della pianificazione/progettazione. Senza invalicabili confini o immutabili precedenze, né logiche né temporali. E soprattutto, per attenersi a un linguaggio ancora “istituzionale”, nel pieno riconoscimento del carattere integralmente ed orizzontalmente “concorrente” delle competenze in materia di governo del territorio. Ed anche, più specificamente, in materia urbanistica.

Riferimenti bibliografici

- Bateson, G. (1976), *Verso un’ecologia della mente*, Adelphi, Milano.
- Choay, F. (1994), “Le règne de l’urbain et la mort de la ville”, in Dethier, J., Guiheux, A. (eds.) *La ville, art et architecture en Europe 1870-1993*, Editions du Centre Pompidou, Paris
- Corboz, A. (1995), “Ipercittà”, in *Urbanistica*, 103 (pag. 6-10)
- Crosta, P.L. (1996), “Istituzionalizzare l’interazione sociale in pratiche professionali?”, in *Urbanistica*, 106 (pag. 111-115)
- Crosta, P. L. (1998), *Politiche. Quale conoscenza per l’azione territoriale*, Franco Angeli, Milano.
- Faludi, A. (2009), “Territorial Cohesion under the Looking Glass”, available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/pdf/lookingglass.pdf
- Indovina, F. (2006), “Nuovo organismo urbano e pianificazione d’area vasta”, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 85-86 (pag. 50-71)

2. E direi non tanto...

3. Anzi direi soprattutto...

La pianificazione integrata come strumento di trasformazione della città e dei contesti territoriali minori

ANTONLUCA DI PAOLA

Le recenti trasformazioni, economiche e ambientali della città e del territorio, congiunta alla crisi economica, delineano una fase di ridefinizione delle procedure urbanistiche che deve essere affrontata con modalità spesso inadeguate, stante la difficoltà di approvazione di una nuova legge sul governo del territorio. Gli strumenti possibili con cui operare sono dunque quelli delineati dal 1995, con la LUR Toscana 5/95 che ha introdotto il piano strutturale, strategico e non conformativo e successive integrazioni che, a fronte di un rilevante impegno di sperimentazione, ha prodotto risultati disomogenei non solo tra le regioni del centro nord e quelle del sud, ma anche tra i vari comuni di una stessa regione, in rapporto all'impegno profuso dalle varie amministrazioni nell'applicare, in modo innovativo, le procedure urbanistiche e perequative.

Attualmente, sia in ambito urbano che territoriale, lo sviluppo è caratterizzato da un grado di insostenibilità elevato sia per l'erosione delle risorse ambientali che per il dispendio di risorse energetiche, nel settore immobiliare, dei servizi e della mobilità in senso lato. La difficoltà di riconversione di questi settori si scontra con le limitate risorse disponibili, che non possono essere incrementate esclusivamente attraverso una maggiore fiscalità locale, arrivata già ai limiti di

guardia in maggiore rigore ed economicità degli interventi, una maggiore attenzione alle priorità, un

maggior efficacia delle procedure attuative, viste attraverso l'ottica della pianificazione strutturale e integrata, così come delineata dalla comunità europea, resta dunque una possibilità concreta di avviare una pianificazione in grado di affrontare contestualmente i nodi principali a scala urbana e territoriale. Alcune problematiche, (infrastrutturali,

ambientale, energetiche), vanno affrontate a scala d'area vasta e necessitano di analisi valutative appropriate, in grado di delineare le possibili ricadute, mentre le problematiche più strettamente urbane, anche in presenza di una "città porosa" e "post-metropolitana", attiene alla pianificazione locale, soprattutto alla corretta applicazione delle procedure avviate con la pianificazione strutturale, rivolta ad una visione strategica e ai piani operativi, che prevedono una maggiore flessibilità e partecipazione dei cittadini e un rinnovato rapporto pubblico-privato.

La complessità dei fenomeni e l'eterogeneità degli interessi diffusi e degli *stakeholders* rende spesso difficile coniugare le fasi della pianificazione strutturale e le procedure di copianificazione e partecipazione in grado di garantire la pianificazione integrata che oggi, malgrado i nuovi strumenti disponibili, quali la conferenza di pianificazione, stenta ad attuarsi. L'eccessiva suddivisione delle competenze è sempre stato, in Italia, uno dei problemi cardine, a causa di quelle che sono state definite *pianificazioni separate*, che hanno impedito, tra le altre concause, dal secondo dopo guerra, una efficace pianificazione urbana e territoriale. Ma oggi è possibile superare queste problematiche abolendo le province ed istituendo le aree metropolitane? Provvedimenti dettati dalle necessità economiche più che attinenti alle procedure urbanistiche. L'abolizione delle province, se da una parte semplifica le procedure amministrative ed autorizzative, dall'altra lascia un vuoto soprattutto nel settore della pianificazione intermedia che deve trovare un nuovo assetto in grado di affrontare i problemi complessi delle aree urbane e quelli dei comuni minori e del territorio.

La pianificazione integrata, così come vista in sede europea, esige una visione ampia di ambiti territoriali costituiti da più comuni e da sottosistemi urbani in grado di affrontare problematiche complesse e integrate quali il rapporto città-campagna, profondamente cambiato, le problematiche ambientali, infrastrutturali e residenziali. L'espansione della città nel territorio ha infatti evidenziato l'incapacità della pianificazione attuale di affrontare problematiche che travalicano gli stretti limiti comunali e l'incapacità di definire gli stessi "confini" della città.

Per affrontare queste problematiche si deve pensare in termini nuovi a concetti antichi, quali quelli dei sistemi urbani e del comprensorio: concetti che sono presenti nella legge urbanistica del 1942 ma che non hanno avuto lo sviluppo desiderato, malgrado i vari tentativi fatti nel corso del tempo.

Oggi appaiono più attuabili, strumenti urbanistici che rimandano a insiemi di comuni, ad entità territoriali che si aggregano volontariamente per affrontare determinate problematiche; ciò è valido non solo nella città post-metropolitana quanto nel territorio "altro", estraneo alla città che spesso risulta definito in negativo, per esclusione.

Un sistema urbano o un'area comprensoriale, può costituire la giusta dimensione per sperimentare un tipo di pianificazione di tipo attuativo e integrato: un ambito idoneo per operare attraverso l'integrazione delle problematiche esistenti che possono essere contestualmente di tipo energetico, ambientale e insediativo.

E' evidente che le dieci aree metropolitane, di recente istituzione, non esauriscono l'insieme delle problematiche urbanistiche esistenti, anche se colmano una lacuna propria della legislazione italiana. La città oggi è essenzialmente città-territorio, anche quando si presenta nelle dimensioni contenute, mentre l'insieme, notevole, dei comuni in spopolamento - *ghost town* - sono un incremento e costituiscono, per l'entità del fenomeno, un problema non ancora emerso nella loro effettiva entità (tra gli 8910 comuni italiani circa 5800 sono inferiori a 5000 abitanti). In un periodo di crisi i problemi delle città, quali motori dello sviluppo e catalizzatori delle strutture economiche e sociali, hanno, comprensibilmente, il sopravvento; anche le elaborazioni culturali e le sperimentazioni già attuate e in fieri, hanno riguardato essenzialmente la città, attraverso procedure che, in sintesi, hanno toccato le problematiche del contenimento del consumo di suolo, la revisione delle tecniche della pianificazione operativa, la rigenerazione patrimonio edilizio esistente, la rigenerazione dei *brownfields* e dello spazio pubblico e infine hanno toccato la riconsiderazione degli standards urbanistici, del verde e mobilità sostenibile. Tutti temi che necessitano di ulteriori ripensamenti alla luce delle nuove problematiche e della scarsità di risorse finanziarie disponibili.

All'interno di queste problematiche complesse, che necessitano di continui aggiustamenti e ridefinizione degli obiettivi e priorità, i centri minori sono spesso dimenticati mentre emergono, quale problematica nazionale, solo dopo le ricorrenti alluvioni, periodo in cui si rileva l'entità dell'abbandono, causa prima del dissesto territoriale.

La pianificazione strutturale e integrata, in special modo nella forma associata (PSA) rappresenta una possibilità concreta di intervento in grado di superare quelle rigidità proprie della pianificazione comunale e introdurre, di fatto, meccanismi in grado di superare i vincoli amministrativi esistenti nella pianificazione comunale.

La pianificazione integrata, se vista contestualmente alla pianificazione strutturale e strategica, deve concorrere alla risoluzione delle problematiche esistenti nelle città e nei centri minori, che sono di tipo eminentemente ambientale e infrastrutturale, oltre che economiche e sociali.

La delimitazione dei Sistemi Urbani Integrati (SUI), definendo così sub aree regionali che necessitano di una visione integrata dei problemi, deve, pertanto, avvenire attraverso valutazioni rigorose proprie di un piano d'area vasta, in grado di individuare le invarianti strutturali, non negoziabili.

Anche in sede europea si ribadisce come sia necessario "assecondare i diversi cammini di sviluppo delle aree più periferiche, ridistribuendo le occasioni di centralità e promuovendo e potenziando le relazioni funzionali, nel generale obiettivo di ridurre la dipendenza dalle aree centrali". L'obiettivo è quello di avviare la costruzione di reti di città medie e piccole e la loro connessione con le città metropolitane e con i sistemi urbani più consolidati, per migliorare la qualità dei servizi al cittadino e avviare azioni immateriali nel campo sociale e sanitario, volto a conseguire, nei territori svantaggiati, in via di spopolamento, standards minimi di servizi.

Urban regeneration and public space in contemporary urban projects

ESTANISLAO ROCA BLANCH

The aim of this paper is to set out the topics of the urban project and the public space regeneration and to draw some useful guidelines for the intervention on our cities, in order to contribute on the operative planning in urban regeneration. Public space has experienced processes of change along history. Its identity and form are multiple too, depending on the social and cultural context in which they have been created or redesigned. The contemporary nature of public space is associated with concepts like intensity, diversity, complexity and relationship. Such concepts attribute to public spaces different identities and make them possible to be considered as places (or non places) in the cosmopolis. In front of the lack of a precise definition of public space, it becomes necessary to open a field of research and debate from several disciplines. The sociological and anthropological aspects are more and more meaningful in the study of these spaces every day, and they become interesting for our field of knowledge, urban design. The urban project of contemporary public space in our cities, considered from the point of view of the architecture which implicitly produces it and from the point of view of the intensity of uses, has been a field of research in our Urban and Regional Planning Department at Polytechnic University of Catalunya (UPC) for many years. Besides, it has been included in the teaching programs both at undergraduate and postgraduate levels, and it has also generated a transfer of knowledge towards the professional sphere, finding in the city of Barcelona a true laboratory of urban projects and urban renewal. It can be said that, between the theories on urban planning, there was a forgotten tradition in the modern architectural movement that did not create a radical distinction between principles that should be applied to urban planning and those that should be applied to architectural design. This tradition dealt with the design of complex elements, in which

the discussion of the city, the buildings, the layout of the roads, the division of land into plots, the organisation of movement and routes and the social intention of the content were mixed. Otherwise, the application of abstract criteria to the organization of the city, and some different specific criteria to architecture, led to the crisis of the modern city. A more architectural approach to urban problems must consider, at least: The territorial effects beyond the project area. The complex and interdependent character of the contents; superseding mono-functionality (parks, roads, typologies, etc.) and generating a mixture of uses, users, temporal rates or visual orientations. The intermediate scale of the interventions, that could be completed within a limited time scale of a few years. To work towards an urban architecture as a different subject from the architecture of the buildings.

Our recently lost chair professor M. Solà-Morales read the opening class of the UPC Master's in Urban Design on the 6th of March 1995. In that lecture he gave an extensive and reflective account of urban planning culture for the benefit of all those present, and his ideas were really helpful for future urban regeneration plans. He made us consider the importance of urban design, with observations as subtle as "not to confuse dimension with scale". He stated that thinking about the city does not mean designing large interventions, and that the design of large interventions is frequently not about urban design. He specified that a small design is often incredibly significant for the city and that, in contrast, enormous designs are not urban. The example he gave was the Docklands design: an impressive project in which there is no trace of reflection on what the city is. Other compelling ideas from this unforgettable master class included the need to correctly establish

the "right distance or the exact measure", which is essential for controlling the modern city, and the concept of repetition. Frequently, when we work on planning residential areas, we are too concerned with patterns or minimum distances, either so that the sun reaches all parts of the development or so that there is enough space to ensure that a certain programme can be followed. However, we do not control the negative effect that excessive repetition of patterns and excessive distances between buildings has on a space. In many modern residential districts, the profusion and disproportion of open spaces is so great that they become unsustainable spaces with no meaning, which leads to urban desertification.

"Difference and diversity" should be considered as enriching attributes of the city. Counterpoints or differences ensure that the city can become complex. The example in Barcelona, for example, which was built on an extensive regular isotropic grid, has many different identities, as each block is different from the others. Within this differences, it is essential to discover which ones are really

interesting for the city. I particularly appreciate the "acupuncture approach to strategic design". In this approach, the general organisation of the city organism is understood in such detail that if we act on visceral or critical points, we can activate the entire organism. It's like using judo against a boxer. The boxer punches and takes hits and with luck and skill may well win. The judoka uses his opponent's energy wisely and with a well-timed lock demolishes his opponent.

This idea has been applied to all kind of designs and interventions. I consider that the Grands Travaux can be understood as this urban acupuncture approach. It was a series of works of a cultural nature that were promoted from 1981 onwards by F. Mitterrand, president of France by this time, in order to democratise cultural and artistic heritage and make it accessible. They were specific interventions that put different districts of Paris on the map. Such districts had been remote and forgotten until the intervention gave them a certain image or made them into a landmark. Projects such as the Parc de la Villette reactivated the surrounding urban fabric. The National library of France, by D. Perrault, achieved the same effect in Tolbiac. There are many other examples. Mitterrand also applied this practice to different regions of the country: he commissioned Ciriani to design an archaeology museum in Arles and N. Foster to design the Carré d'Art in Nîmes. This unprecedented strategic creation of public facilities lifted the city beyond its usual area of influence. The strategy was repeated in different french cities and regions.

In some ways, the city of Barcelona has also adopted the strategic model. Today, districts of the city such as Nou barris or Horta show works by the best sculptors in the world, and have architectural and urban designs of great relevance. Consequently, a cultural visit to these areas is now essential. As in Paris, these interventions have implicitly reactivated the surrounding urban fabric and have put the district on the map.

Projects undertaken by J. Lerner are particularly relevant for the acupuncture approach. He explains his experience of urban design in Curitiba in the publication *Urban Acupuncture*. In it, he presents reflections and strategies on all scales that are a good recipe for urban interventions.

Another idea is that of "collective spaces". Such spaces are both public and private and are increasingly paradigmatic and important to the modern city. According to M. de Solà-Morales, it is essential to break the clichéd obsession with oversimplification and the differentiation between what is public and what is private. Instead, it is important to understand that the functional elements of transport, commercial, leisure and cultural infrastructure are the modern places for social exchange between individuals and institutions. Therefore, public and private dimensions are involved in creating collective (and consequently urban) spaces. In addition,

"the size of a public space is not its most important aspect". Its location and its intensity of use are often more significant factors. Five hundred square metres in the dense Rambla de Barcelona is not the same as five hundred square metres in the Plaza de los tres poderes de Brasília, in which the enormous dimensions and the exclusively institutional use of the buildings that surround the square lead to the desertification of an immense space in the city, particularly when the activity that is carried out there stops. Consequently, there is no urban life in this place, which implicitly affects the safety of users. However, in this case the security guards of the large public buildings diminish this problem. Otherwise, in the contemporary city, real urban places are spaces or strategic points of the city that are characterised by their importance or centrality and that usually have good public transport connections.

These are places for social exchange. In short, they are collective spaces or, in other words, they are intense spaces with an identity. They are linked to buildings that truly condense urban activity. Due to their mixture of uses, we can call many areas new centres, regardless of whether they are public or private spaces.

In the last decades, the city of Barcelona has experienced a deep renewal process creating new and significant public spaces that deserved several prizes as Riba or Harvard University awards. One of the main urban renewal projects in Barcelona in this period is the 22@ Plan, approved by the City Council in 2000. It is expected to transform 200 hectares of industrial land in the central area of Barcelona into an innovative productive district conceived to concentrate and develop knowledge activities.

As an urban renewal plan, it culminates the renewal process of the Poblenou district and answers the need to recycle its obsolete industrial fabric, creating a compact, diverse and balanced environment in which productive spaces co-exist harmoniously with social housing, facilities and green zones that improve the quality of life of residents and people working in the area. As an economic renewal project, it is a unique opportunity to restore Poblenou's status as a leading economic centre in the city. On the basis of a convergence of science, technology and business, it favors non-polluting productive activities that are compatible with local residents and fosters the establishment of the most innovative sectors.

As a social revitalization project, it favors the networking of the different professionals who work in the area and promotes and supports innovative initiatives that encourage collaboration among companies, institutions, citizens and associations in social, educational and cultural fields.

Furthermore, the 22@ plan emphasizes on energy efficiency, responsible management of natural 419 resources and environmental impact reduction

through the introduction of promoting competition in the provision of services. Cooling systems, pneumatic and selective collection of waste network, or telecommunication and electricity networks incorporates significant improvements. Contemporary society is undergoing deep changes and has evolved as a result of technological advances and new labour structures. This new scenario has implicitly affected the tensions and relationships in cities, and new activities have emerged.

The knowledge society and population flows mark a new horizon and a new model of the city. The need for mobility between housing and workplaces or between activities, which must be made sustainable by strengthening public transport systems, also determines the organisation of metropolises. According to Richard Rogers, the city of the future will be compact, polycentric, sustainable, well-designed and with good transport links. It can be an effective model. New settlement models should be transit-oriented, with its own commercial and services heart alongside a major public transport axis surrounded by economic activity. Residents could walk to work or travel to another development using an efficient public transport system.

In the book *The Heart of the City*, J.L. Sert argued that cities needed a process of recentralisation, to turn around the process of unplanned decentralisation.

He also added: "When a city is re-planned, it is divided into zones of different land uses [...]. Each of these areas or parts of the city needs its own centre or core, and the entire system results in a network or constellation of community centres, ranked from the smallest to the largest, with a main centre that is the expression of the city or metropolis as a whole, the centre of the city".

Then, we will be able to speak about the heart of the city, which requires some essential conditions in order to exist: the separation of vehicular traffic and pedestrians, abundant vegetation, controlled trade, with no speculative abuse and with a design that reflects general needs. It has spaces to shelter from the sun and rain, places with arcades and courtyards and a skilful and harmonious combination of high and low buildings.

Anyway, city planners must keep in mind some valuable reflections about austerity such that from G. Campos Venuti who alerted us about the impact of great investments in nineteen eighties.

References

- Campos-Venuti, G. (1978), *Urbanística e austerità*, Giangiacomo Feltrinelli Editore, Milan.
- Roca E. & Martí M. ed. (2013), *QRU Urbanism research journal 1: Public space: Experiences, projects and managements*, Duot-Upc, Barcelona.
- Sert & Tyrwhitt & Rogers (1952), *The Heart of the City: Towards the Humanisation of Urban Life*, Lund Humphries, London.
- Solà-Morales, M. (1987), "La segunda historia del proyecto urbano: Otra tradición moderna", *UR Urbanismo Revista*, 5 (pp.21-27).

Il progetto urbano per riqualificare la città

Laura Valeria Ferretti

Il progetto urbano nelle grandi città europee è lo strumento con il quale le amministrazioni cittadine realizzano gli interventi di trasformazione e riqualificazione urbana coinvolgendo nel processo una molteplicità di soggetti e finanziamenti pubblici e privati. È una procedura fondamentale per la trasformazione della città contemporanea sia che si tratti di costruire la città sulla città, sia che si tratti (opzione sempre meno praticabile) di realizzare nuove parti di città. Ha come obiettivo ultimo la costruzione dello spazio urbano ed è quindi, giustamente, luogo di frontiera tra la disciplina architettonica e la disciplina urbanistica, tra processo e progetto, tra progetto urbanistico e progetto architettonico. A tutt'oggi il termine "progetto urbano" assume significati diversi se utilizzato dagli architetti, che lo considerano essenzialmente il progetto di una parte di città, o dalle discipline della pianificazione urbana che fanno riferimento a una procedura o a uno strumento. I cinque punti individuati da de Solà-Morales in un suo articolo del 1989¹ contengono tutti gli elementi necessari alla sua definizione: effetti territoriali che superano l'area di intervento; superamento della monofunzionalità, scala intermedia della progettazione legata al tempo di realizzazione, spazio urbano come contenuto; componente pubblica negli investimenti e negli usi.

L'esperienza italiana

L'esperienza italiana sul progetto urbano è relativamente recente e meno consolidata rispetto ad altri paesi europei quali la Francia, l'Olanda e la

Spagna. I progetti conclusi sono pochi e nessuno che risponda pienamente alle sue premesse. Vi è un ritardo nell'elaborazione culturale che si riflette - anche da parte di molte amministrazioni - nel ritardo dell'elaborazione di nuovi strumenti. Ne sono testimonianza i tempi lunghi degli interventi e la loro mancata conclusione, la mancanza di attenzione al progetto di spazio pubblico, la latitanza e l'incapacità delle pubbliche amministrazioni ad intervenire nei processi di costruzione del progetto urbano, i processi tortuosi che conducono alla sua messa in opera. Il caso di Roma è emblematico. Tra i motivi della "degenerazione" dei progetti vi è l'incapacità di controllare l'esecuzione del progetto iniziale che si manifesta nell'introduzione delle varianti redatte senza considerazione del *concept* iniziale. Questo avviene a causa della mancanza di strumenti consolidati per il controllo della qualità e per il controllo finale degli esiti, della poca forza contrattuale delle pubbliche amministrazioni, dell'assenza di figure (che non possono limitarsi al RUP) che controllino l'iter del progetto in tutta la sua durata, dell'assenza di figure specificamente dedicate al controllo della qualità.

Alcuni temi di riflessione

Le difficoltà nell'attuazione dei progetti urbani apre alcuni temi di riflessione:

1 - La crescente difficoltà nel disporre di fondi pubblici rende indispensabile lo sviluppo della collaborazione tra il settore pubblico ed il settore privato sollecitando un ruolo attivo delle pubbliche amministrazioni. Il rapporto tra la finalità pubblica e la "logica di mercato", il gran numero di attori e di portatori di interessi, la complessità e la durata degli interventi sono infatti elemento cardine nei progetti urbani e l'amministrazione pubblica deve essere garante della collettività e mediatrice tra le diverse richieste e i diversi interessi. Il soggetto pubblico ha invece sostanzialmente delegato il ruolo di regia facendo dipendere l'attuazione delle trasformazioni dalla adesione volontaria di una serie di attori sui quali non ha nessuna o scarsa potestà di influenza. Gli strumenti in essere (*projet financing* e Società di Trasformazione Urbana) vedono un prevalere degli investimenti e degli interessi privati. Le amministrazioni esercitano il proprio un potere essenzialmente attraverso il potere autorizzativo: una volta espletata questa fase l'attore pubblico sembra incapace di intervenire nel processo per garantire che "i patti siano rispettati" e che il "l'interesse collettivo" non venga continuamente eroso dalla logica del mercato. La pubblica amministrazione è quindi solo uno dei tanti attori. Il progetto urbano invece necessita di un nuovo e più forte ruolo della pubblica amministrazione. Occorre quindi riflettere su questo ruolo e su cosa si sostanzia il potere di negoziazione del soggetto pubblico.

1. de Solà Morales M. (1989), *Un'altra tradizione moderna*, in «Lotus International» n. 64.

2 - Una volta approvato, il progetto urbano ritorna sul tavolo delle amministrazioni solo ed esclusivamente per le cosiddette "varianti" determinate da modificazioni alla sostanza del piano approvato ed occorse in corso d'opera, o per singole concessioni. I Progetti Urbani definiscono quindi le loro strategie e sono approvati sulla base di valutazioni preventive e di analisi (fattibilità, VAS, e tutto il corredo di documentazione per l'iter approvativi dei progetti) che non comportano alcuno strumento di verifica nel merito della qualità del progetto.

Occorre quindi riflettere sugli strumenti e sulle fasi del controllo della pubblica amministrazione.

3 - La selezione degli attori ed i meccanismi partecipativi ed i tempi di questa selezione sono un aspetto fondamentale in particolare nella fase di definizione del *masterplan*. La presenza di tutti gli Enti che hanno voce nel processo amministrativo è possibile grazie all'istituzione delle conferenze dei servizi che consente l'acquisizione dei pareri e l'accoglimento delle esigenze limitando le lunghezze procedurali. Tuttavia questo non è sufficiente. Fondamentale appare la necessità di investire il più possibile fin dalle prime fasi del processo non solo gli interlocutori istituzionali ma anche i finanziatori in modo da evitare che le esigenze "del mercato" intervengano nel processo a valle della fase di concezione. Nello stesso modo è indispensabile che il processo partecipativo sia reale e assista tutti i gradi dell'evoluzione del progetto urbano e, soprattutto, che l'amministrazione si doti di strutture tecniche dedicate o figure di coordinamento che siano interlocutori stabili del processo. Occorre quindi riflettere sull'organizzazione della pubblica amministrazione.

4 - Per garantire il passaggio dal progetto urbanistico al progetto architettonico in un quadro di coerenza e di qualità complessiva è necessaria una "flessibilità controllata" del progetto di insieme e, contemporaneamente, un "controllo inflessibile" del processo nel tempo, degli eventuali adattamenti e delle modalità della sua realizzazione. Occorre quindi riflettere sul controllo del processo.

5 - la struttura ed il contenuto del masterplan sono elementi che condizionano fortemente la sua realizzabilità e la sua riuscita. La possibilità di accogliere esigenze diverse nel corso del tempo della realizzazione del progetto urbano definendo compatibilità e invarianti è determinante poiché consente il mantenimento di una coerenza complessiva del progetto. Questo tema coinvolge, oltre alla questione dei contenuti del *masterplan*, anche la questione della sua rappresentazione e della documentazione necessaria e cogente. Occorre quindi riflettere sulla struttura dei progetti urbani.

Tre questioni aperte

Vi sono poi tre questioni aperte che caratterizzano la situazione italiana.

I tempi amministrativi e di realizzazione delle opere: laddove in altre città europee in 15 anni si concepisce e si realizza un intero intervento ad opera di imprenditori pubblici e privati, lo stesso tempo è insufficiente per portare a termine la sola approvazione definitiva di uno dei nostri progetti urbani. E' evidente che per un qualsiasi imprenditore italiano o straniero il nostro può essere tranquillamente considerato se non un paese a rischio almeno un'area *border line* per un progetto di investimento.

L'arretratezza cronica della nostra imprenditoria, dalla quale si salvano pochi pochissimi operatori, che non riesce a cogliere l'importanza del tema della qualità: qualità dello spazio urbano e qualità edilizia e, di conseguenza l'importanza del tema della sperimentazione e dell'innovazione tecnologica e tipologica.

La difficoltà degli attori politici di comprendere l'importanza di divenire promotori della trasformazione urbana anche attraverso uno sguardo lungo, capace di proporre una visione sul futuro della città al di là dei grandi interventi di architettura che pure sono importanti.

Alcune indicazioni

Confrontando i temi di riflessione e le questioni aperte con le esperienze positive di altre città europee¹ si possono trarre una serie di indicazioni e altri spunti di riflessione:

- il processo deve partire dall'amministrazione pubblica;
- l'amministrazione deve creare le opportunità di investimento per il settore privato;
- il programma deve essere inserito in una strategia urbana a lungo e medio termine;
- il *masterplan* di progetto deve essere "aperto", ma contemporaneamente deve fissare alcune invarianti individuando un bilanciamento tra elementi cardine stabili della forma urbana e ed elementi di flessibilità;
- i contenuti e le modalità di rappresentazione del *masterplan* sono strettamente legati al grado e ai contenuti della flessibilità voluta e sono in relazione con il tipo di processo che si vuole attuare: sono quindi variabili; allo stesso tempo occorre che il *masterplan* e i documenti che lo accompagnano costituiscano strumento con valore giuridico e richiedono una definizione specifica;
- il controllo della congruità degli interventi con gli obiettivi più generali del progetto urbano è indispensabile ed occorre un soggetto unico – non necessariamente una figura unica – in grado di coordinare il percorso del progetto urbano dalla sua concezione alla sua realizzazione;
- il progetto urbano è "urbano" nel momento in cui è costruito sulla relazione con il contesto. Una delle

1. Tra questi: Paris Rive Gauche e Bercy a Parigi; la Vila Olimpica, Barcelona22@ e il Forum a Barcellona; Kop van Zuid a Rotterdam.

caratteristiche dei progetti urbani è quella di lavorare su spazi i cui contorni sono già urbanizzati, non si tratta cioè di aree di espansione ma di aree di saldatura. Le "ricadute sul contesto" sono quindi strettamente legate alla capacità di connessione non solo alla scala urbana ma anche alla dimensione del territorio immediatamente circostante attraverso delle funzioni e un sistema di collegamenti a servizio di quest'ultimo.

È quindi un progetto allo stesso tempo urbano e locale.

- il progetto urbano, indipendentemente dal suo ruolo nel sistema città, deve saper costruire la città "ordinaria" e una città "ordinata". La città ordinaria è tessuto, è articolazione e complessità dell'offerta di spazio pubblico e di funzioni. La città ordinata è ragionato rapporto tra pieno e vuoto, è gerarchia di spazi e gerarchia di funzioni, è chiarezza di accessibilità e facilità di spostamenti.

Conclusioni

Roma, Torino, Napoli, ma anche altre esperienze come quella *waterfront* di Genova, dimostrano come il progetto urbano sia una modalità di intervento, anche nel nostro paese, indispensabile ad una strategia di riqualificazione urbana. I piani regolatori di Roma, Torino e Napoli hanno previsto interventi per costituire polarità in grado di indurre processi di riqualificazione delle periferie attraverso iniezioni di funzioni forti, tuttavia gli esiti operativi non sono stati pienamente soddisfacenti. Il problema principale resta la necessità di un'amministrazione imprenditrice per se stessa e per la città, attiva e protagonista, che utilizzi con determinazione gli strumenti che ci sono e che si metta in gioco con altrettanta determinazione per mettere a punto strumenti sperimentali e innovativi nel passaggio dal piano al progetto, perché: «più una procedura è innovativa e consente gradi di flessibilità, più è necessaria una amministrazione forte, coesa, decisa a raggiungere i propri obiettivi. Se una tale amministrazione non esiste, allora è meglio una procedura rigida che non consente a nessuno di sfuggire alle proprie responsabilità chiaramente predeterminate. Nulla di peggio di una flessibilità affidata ad un governo debole.»²

Riferimenti bibliografici

Ascher F. (2003), *Verso una nuova urbanistica*, in «Rassegna di architettura ed urbanistica» n. 110/111

A.A.V.V. (2002), *Projets urbains en France*, Le Moniteur, Paris

Borja J. (2009), *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona*, Editorial EUOC, Barcellona

de Solà Morales M. (1989), *Un'altra tradizione moderna*, in «Lotus International» n. 64

Ferretti L.V., *L'architettura del progetto urbano - procedure e strumenti per la costruzione del paesaggio urbano*, F. Angeli, Roma

Idem (2008), *Qualche riflessione sulle politiche urbane a Roma*, in «Archivio di Studi Urbani e Regionali» n.93

Gasparrini C. a cura di (1999), *Il progetto urbano - una frontiera ambigua tra urbanistica ed architettura*, Liguori, Napoli

Indovina F. (2004), *Progetti urbani* in «Archivio di studi urbani e regionali» n. 80

Marcelloni M. (2005), *Il progetto urbano e le relazioni tra urbanistica ed architettura*, in «Archivio di studi urbani e regionali» n. 82

Idem a cura di (2005), *Questioni della città contemporanea*, Franco Angeli, Milano

Mariano C. (2007), *Un progetto di trasformazione urbana: la nuova centralità di Romanina*, in «Urbanistica Dossier» n.99, Inu edizioni

Idem (2006), *Gli studi preliminari*, in «Urbanistica» n. 130, Inu Edizioni

Marinoni G. (2005), *Metamorfosi del Progetto Urbano*, Franco Angeli, Milano

Mascarucci R. a cura di (2005) *Complessità e qualità del progetto urbano*, Meltemi, Roma

Rebecchini M. (1982), *Il piano attuativo tra norma e disegno*, in «Rassegna di Architettura e Urbanistica» n.53

Tsiomis Y. - Ziegler V. (2007), *Anatomie des projets urbains*, Edition de La Villette, Parigi

2. Marcelloni M. (2013), Un punto sui progetti urbani a Roma in *L'architettura del progetto urbano - procedure e strumenti per la costruzione del paesaggio urbano*, F. Angeli, Roma.

Smart City: un'occasione per rivedere i compiti della pianificazione urbana

ROMANO FISTOLA
E ROSA ANNA LA ROCCA

La velocità di mutamento che attualmente caratterizza tutti i processi socio-ambientali conduce ad una riflessione urgente sui modelli di interpretazione di tali processi ed evidenzia la necessità di ricercare nuove dimensioni per la messa a punto di scenari di risoluzione dei problemi attualmente in atto.

Nel campo delle scienze urbane l'approccio olistico, da tempo indicato quale più efficace paradigma di riferimento per molti ambiti scientifici, appare oggi l'unico modello in grado di consentire l'indagine delle sinapsi di materia ed energia attive nel territorio e indica l'adozione della logica sistemica come riferimento indispensabile per il governo delle trasformazioni territoriali. Le città possono essere interpretate come sistemi dinamicamente complessi (Bertuglia e Vaio, 1997) che devono essere opportunamente indirizzati e governati nel loro trend di sviluppo al fine di minimizzarne la produzione entropica (Fistola e La Rocca, 2013). Le città saranno sempre di più il luogo delle sfide decisive che il genere umano dovrà affrontare, dove si dovranno definire le condizioni per il raggiungimento di obiettivi globali come la mitigazione del cambiamento climatico e l'innalzamento del livello di inclusione sociale.

È dalle città che parte la crisi (energetica, ambientale, economica, culturale, ecc.) ed è nelle città che dovranno essere elaborate le possibili soluzioni. Esse sono al tempo stesso causa e soluzione della crisi: ne sono causa in quanto concentrato di consumi e dispendi di energie e risorse, ne sono soluzione in quanto sedi privilegiate di attività di ricerca e sperimentazione.

Contrariamente alle aspettative, anche quelle più catastrofiche secondo le quali sarebbero state un "inutile retaggio del passato" (Gilder 2000), le città continuano ad accrescere il numero di abitanti

e di utilizzatori che a vario titolo vi si concentra. Gli obiettivi ambiziosi che si è posta l'Europa per ridurre i gas a effetto serra e promuovere energie rinnovabili ed efficienza energetica entro il 2020 nell'ottica di riconvertirsi ad una *low-carbon economy* entro il 2050 necessitano di radicali mutamenti che inevitabilmente devono coinvolgere le città; allo stesso tempo richiedono il supporto di processi di ricerca innovativi capaci, se non di fornire soluzioni adeguate, di indicare traiettorie di sviluppo rispettose delle regole imposte dall'ambiente.

La sfida del cambiamento e dell'innovazione, della conversione verso stili di vita effettivamente sostenibili si concentra dunque nelle città. È su questa consapevolezza che l'Unione Europea ha stanziato ingenti somme di denaro con la *Smart Cities and Communities Initiative* (nel 2009) successivamente confluiti nei Fondi Europei per la Ricerca Scientifica e nei Fondi Europei per lo Sviluppo Regionale alla base del bando MIUR (2012) *Smart Cities and Communities and Social Innovation* che attualmente ha catalizzato l'attenzione di imprese, enti di ricerca pubblici, università ed amministrazioni, chiamati ad integrare le rispettive competenze per mettere a punto idee progettuali per realizzare "città intelligenti". Una Smart City è una città "tecnologica ed interconnessa, pulita, attrattiva, rassicurante, efficiente, aperta, collaborativa, creativa, digitale e green" (Ratti, 2012). Questa definizione sembrerebbe essere esaustiva e consentire, attraverso la valutazione delle peculiarità elencate, di verificare la "smartness" urbana.

La sfida è rendere le città maggiormente efficienti in termini di migliore qualità dei servizi, riduzione degli impatti sull'ambiente (emissioni inquinanti) contenimento dei consumi energetici, attraverso l'utilizzo di tecnologie innovative (ICTs) in grado di supportare l'azione di gestione, monitoraggio e funzionamento della città.

In realtà, non sembrerebbe nulla di nuovo da quanto già anticipato da alcuni studiosi, negli anni Ottanta e Novanta dello scorso secolo (Castells, 1997) sui cambiamenti che le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione avrebbero potuto indurre nello svolgimento delle attività urbane e, dunque, nell'organizzazione della città (Graham e Marvin, 1997). L'intuizione del ruolo complementare più che sostitutivo delle nuove tecnologie nello svolgimento della attività urbane a più livelli (economico, sociale, fisico) sembra caratterizzare il concetto emergente di smart city dove abitanti ed utilizzatori della città assumono un ruolo attivo in qualità sia di "rilevatori" che di "diffusori" di dati ed informazioni (Fistola, 2013). Nel nuovo assetto "smart" i cittadini divengono "sensori antropici" del sistema urbano e, oltre a collaborare alla raccolta di dati sui fenomeni in *progress*, possono accedere all'enorme mole di dati (big data) strutturate in opportune *repository* che consentono di costruire

una visione completa dello stato sistema. L'accesso a tali basi di conoscenza, una volta riservato ai decisori pubblici, consente ai cittadini di mettere in essere nuove forme di partecipazione al governo urbano. L'interazione utente-decisore, infatti, sembra essere uno dei punti chiave alla base del concetto di smart city, sebbene ancora non si sia pervenuti ad una definizione univoca e condivisa. Ciononostante, nella costruenda letteratura di settore, sono già disponibili rapporti su best practices e classifiche di smart cities in Europa e nel mondo. Il rapporto 2012 elaborato da Cittalia - Centro europeo di studi e ricerche per i comuni e le città "Smart cities nel mondo", ad esempio, raccoglie dodici casi di strategie innovative attivate da città europee ed americane ponendosi come "manuale guida" per tecnici e decision makers.

The Top 10 Smartest Cities on the planet, invece, è la classifica elaborata da Boyd Cohen dell'University of Colorado nel 2012 sulla base di indicatori (livello di innovazione, qualità della vita, e-governance, ecc.) che mettono a confronto le principali città del mondo¹. La definizione di Smart City può variare in ragione dell'obiettivo del singolo proponente è quanto si rileva anche in un recente report dell'European House Ambrosetti dal titolo *Smart Cities in Italia*: un'opportunità nello spirito del Rinascimento per una nuova qualità della vita.

Comune a tutte le interpretazioni è l'obiettivo della sostenibilità coniugata in base alle specificità delle categorie proponenti (istituzioni, accademia, imprese). Molto incisiva la componente delle ICTs soprattutto per le imprese che individuano nella smart city un laboratorio sperimentale ideale per l'applicazione di prodotti e servizi innovativi. Il rischio di un "effetto iceberg" (Bolici e Mora 2012) è elevato, alimentato soprattutto dalle imprese leader nel settore delle Innovation and Communication Technologies che spingono all'utilizzo della tecnologia, attraverso applicazioni smart standardizzate, carenti cioè di un disegno di sviluppo e di applicazione pianificato che tenga in conto le specificità locali.

La tendenza a privilegiare l'implementazione operativa della tecnologia da parte delle aziende produttrici di tecnologie è ancora prevalente soprattutto in mancanza di un riferimento teorico strutturato che attualmente stenta ad affermarsi. Si configurano conseguentemente due gruppi di interesse verso la Smart City: quello industriale e quello scientifico. Il primo maggiormente interessato all'installazione delle tecnologie e dei dispositivi di sensoristica urbana, il secondo, urbanisti in testa, che dovrebbe mettere a punto metodi, procedure e tecniche per il governo del nuovo assetto della città. At-

tualmente però la maggior parte dei contributi presenti in letteratura urbanistica tratta della ricerca di indicatori per verificare se e quanto una città possa definirsi smart. L'ebbrezza tassonomica, che spesso inibisce lo svolgimento di un'approfondita riflessione sui fenomeni, non ha consentito finora di rivolgere l'attenzione verso l'analisi sistemica del fenomeno Smart City. Se si partisse dal paradigma sistemico si potrebbe anche intuire la relativa utilità di individuare set di indicatori universalmente validi e privilegiare la ricerca di "condizioni" dell'assetto urbano utili alla definizione della smartness.

Anche il riferimento alla sostenibilità, sulla spinta delle emergenze in campo ambientale alle quali far fronte quotidianamente (crisi energetica, cambiamenti climatici, ecc.), ed il perseguimento degli obiettivi 20-20-20 rappresenta in certa misura un "pericolo" di banalizzazione.

La smart city, invece, vorrebbe proporre, se non il superamento, almeno l'evoluzione del modello di città sostenibile che finora ha catalizzato l'attenzione del mondo scientifico e non solo nel tentativo di affermare modelli di sviluppo ancora troppo saldamente legati alle logiche dell'economia e della finanza come misuratori del progresso delle attuali società dell'occidente industrializzato. Così come per la città sostenibile, anche per la smart city la difficoltà sembra essere la definizione di una visione globale che non sia cioè applicata per parti (smart building, smart district, smart street, smart infrastructure, etc.).

Eppure un punto di convergenza comune pare possa essere individuato nell'idea che una smart city per essere definita tale debba necessariamente fare riferimento ad una visione olistica capace di coniugare le positività derivanti dallo sviluppo tecnologico con le qualità del capitale sociale del quale la città può disporre (Papa, Gargiulo, Galderisi 2013, Fistola 2011). Sempre più spesso, infatti, la presenza di un capitale umano di buon livello viene indicato come fattore di competitività e di attrattività territoriale (Florida, 2012). A voler estremizzare, si potrebbe argomentare che nella definizione della smart city concorrono due modelli interpretativi quello della città digitale e quello della città ecosostenibile che si evolvono, si rafforzano e si integrano supportati dalla presenza di un terzo elemento essenziale costituito dal capitale sociale. Il ruolo attivo della componente umana (il sistema antropico: gli attori urbani, residenti, city users, turisti) è sempre più rilevante anche in ragione delle potenzialità che questa componente ha di incidere profondamente sul "destino" di una città. Tra l'altro, nelle città si concentrano tutti i fattori decisivi per la scelta del luogo in cui abitare, investire, trascorrere le proprie vacanze, ecc.

La sfida della smart city, dunque, sembrerebbe ancora una volta il tentativo (intelligente) di rendere le città maggiormente competitive sulla base della maggiore o minore incidenza di fattori che concorrono alla sua "smartness" (la presenza di

1. Sul totale di dieci città sei sono capitali europee - Vienna (1°), Parigi (3°), Londra (5°), Berlino (7°), Copenhagen (8°), Barcellona (10°) dove gli investimenti in innovazione sono finalizzati soprattutto alla messa a punto di misure per la riduzione del cambiamento climatico in coerenza con gli obiettivi della Digital Agenda della Strategia 20-20-20.

una classe creativa; un alto livello di accessibilità multimodale; la qualità della rete di trasporti; la diffusione delle ICTs; la qualità del capitale umano). Quanto può valere, in tale panorama di sfondo, il contributo dell'urbanistica italiana operato con i modelli, gli strumenti e le norme attualmente a disposizione nel nostro Paese? Nulla. Per affrontare i processi in atto vanno ridefiniti i modelli, cambiate le logiche e totalmente riconsiderati gli strumenti di governo. L'innovazione tecnologica deve essere parte dei processi di governo della città in una logica adottiva e non additiva come anche in questo caso si pensa di fare (Graham e Marvin, 2001). Le priorità vanno assegnate alla ricostruzione del capitale sociale ed all'abbattimento delle entropie urbane azioni dalle quali partire per innescare i nuovi processi di smartness. Se non si penserà in un'ottica rifondativa il termine *smart* rimarrà, per le città italiane, solo un criptico aggettivo di facciata posto accanto al nome della città che intanto continua a veder crescere i propri fenomeni entropici ed a decrescere i livelli di vivibilità.

Riferimenti bibliografici

AA.VV. (2012) *Smart Cities nel mondo*, Cittalia, Fondazione ANCI Ricerche, Roma, <http://www.cittalia.it>.

ABB and The European House-Ambrosetti (2012) *Smart Cities in Italia: un'opportunità nello spirito del Rinascimento per una nuova qualità della vita*, <http://www.abb.it>.

Bertuglia, C. S. e Vaio, F. (1997), *La complessità: significato ed interpretazioni*, in: *La città e le sue scienze*, vol. 1: *La città come entità altamente complessa*, Franco Angeli, Milano.

Bolici R., Mora L. (2012), *Dalla Smart City alla Smart Region. Governare la transizione intelligente delle polarità urbane*, available at <http://forges.forumpa.it>

Castells, M. (1997), *The rise of a network society*, Blackwell, Oxford.

Fistola R., e La Rocca R.A. (2013), "Evoluzione vs crescita urbana: la wet theory", paper presentato alla XVI Conferenza Nazionale 2013 SIU - Società Italiana degli Urbanisti: "Urbanistica per una diversa crescita, aporie dello sviluppo, uscita dalla crisi e progetto del territorio contemporaneo", Napoli 9 – 10 maggio 2013.

Cohen, B. (2012) "The Top 10 Smartest European Cities", Co.EXIST, <http://www.fastcoexist.com/1680856/the-top-10-smartest-european-cities>.

Fistola R., (2013), "Smart city. Riflessioni sull'intelligenza urbana", *TeMA Journal of Land Use Mobility and Environment*, DICEA – Università degli Studi di Napoli Federico II vol 6, n. 1(2013) *Smart Cities: Researches, Projects and Good Practices for the City*, <http://www.tema.unina.it>.

Fistola R., (2011), "The unsustainable city. Urban entropy and social capital: the need of a new urban planning", *Procedia Engineering, Volume 21/2011*, Elsevier.

Florida R., (2012), *The Rise of the Creative Class, Revisited*, Basic Books.

Gilder G., (2000) *TELECOSM: How Infinite Bandwidth will Revolutionize Our World*, Free Press, NY.

Graham S., and Marvin, S., (1997), *Telecommunication and City: Electronic Spaces, Urban Places*, Routledge, London.

Graham S., and Marvin. S. (2001), Integrare le telecomunicazioni con la pianificazione urbanistica, in: Fistola, R. (2001), *Metropolis funzioni innovazioni trasformazioni della città*, Giannini, Napoli.

Papa R., Gargiulo C., Galderisi A., (2013) Towards an Urban Planners Perspective on Smart Cities, *TeMA Journal of Land Use Mobility and Environment*, vol 6, n. 1(2013) *Smart Cities: Researches, Projects and Good Practices for the City*, DICEA – Università degli Studi di Napoli Federico II, <http://www.tema.unina.it>

Ratti C. (2013), *Meet the Media Guru*, <http://www.meetthemediaguru.org/carlo-ratti-la-lecture>.

Casoria, Italia.

Dal piano-mappa al piano-dispositivo

ENRICO FORMATO

Premessa

Casoria è un comune della prima periferia di Napoli caratterizzato da elevata densità abitativa (80.000 abitanti / 12 Km²), notevoli fenomeni di dismissione produttiva e di degrado ambientale sia del patrimonio edilizio sia delle aree non edificate. Presenta un livello di attrezzature e servizi pari ad un decimo delle quantità minime fissate come *standard* dal Dm 1444/1968 e dalla Legge regionale n. 14/1982.

Nell'ultimo quinquennio il Comune ha perso circa 4000 abitanti a causa della bassa qualità della vita, dalla minore attrazione di Napoli rispetto ai comuni dell'hinterland (per cui è diventato meno importante vivere a ridosso del capoluogo), della notevole perdita di posti di lavoro causati dalla dismissione industriale e commerciale.

Le conseguenze del piano-mappa

Lo stato del territorio - il depauperamento ambientale e paesaggistico, la scarsa efficienza dei sistemi urbani, l'insufficiente dotazione di servizi - derivano in larga parte dalla *imperfetta attuazione* del Piano regolatore generale, redatto nei Settanta ed approvato nel 1980. Questo piano è a tutt'oggi vigente in regime di salvaguardia insieme al nuovo Piano adottato il 19 settembre 2013 ed era stato preceduto, nel 1939, da un Regolamento edilizio. La trasformazione territoriale, iniziata nel dopoguerra con l'impianto di alcuni grandi stabilimenti industriali (acciaio, meccanica, chimica) e proseguita con una massiccia edificazione residenziale tra i Sessanta e gli Ottanta, è dunque avvenuta in presenza di strumenti di pianificazione urbanistica: lo stato del territorio si può considerare come un

fallimento di quel sistema regolativo.

Il sistema di pianificazione di cui si tratta ha poco a che fare con qualsivoglia *progetto di territorio*; nulla da condividere con gli obiettivi di salvaguardia del paesaggio, conservazione dei beni culturali ed equilibrata crescita urbana che sono tra i capisaldi della *modernità urbanistica*.

In quegli anni, i *piani regolatori*, a Casoria come in gran parte del resto d'Italia, si misurano prevalentemente con l'*espansione urbana* ed assumono la forma di una *mappa* che fissa i punti di equilibrio tra le convenienze edilizie sancendo, con atto pubblico, la distribuzione degli interessi fondiari. Affinché la rendita differenziale assuma consistenza è sufficiente che un *fondo* sia inserito nel *piano-mappa*, uno *zoning*, *esteso all'intero territorio comunale* e, limitatamente ai diritti edificatori, *valido a tempo indeterminato*. L'ingerenza della Pubblica Amministrazione nella configurazione del territorio si riduce all'infrastrutturazione primaria, spesso neanche condotta secondo il disegno di piano. Il quadro è completato dal varo delle leggi sul *condono edilizio* e dagli effetti che queste assumono nella liquefazione delle regole d'uso del territorio. Si crea un circolo vizioso, molto ben noto nell'hinterland di Napoli, che ha due conseguenze di una certa rilevanza:

- il territorio si riduce a campo di produzione e riproduzione dei capitali derivante, nella migliore delle ipotesi (cioè quella "legale"), dall'accumulazione primaria e del commercio; diventa il moltiplicatore delle ricchezze e, al contempo, il motore di un'economia del mattone in parte anche alimentata da capitali pubblici (opere di urbanizzazione e quartieri Erp);
- il piano, viceversa, diventa un documento intorno al quale si concentrano le scelte più importanti della politica locale, sottraendo al campo del progetto urbano e del paesaggio il dibattito urbanistico, tutt'al più polarizzato ideologicamente (a volte anche strumentalmente) tra "realisti" ed "ecologisti". Questo piano deriva da scelte politiche, il dibattito colto sull'urbanistica e il paesaggio resta in sostanza nel mondo dei libri e nei dibattiti accademici. Il disegno del "piano come mappa" richiede una paziente mediazione tra le parti, anni di dibattito, finché, anche quando approvato dal Consiglio comunale, resta per anni al vaglio di Regione, Provincia, e altri enti "sovraordinati" (il Prg di Casoria, ad esempio, adottato nel 1972 si conclude, con l'approvazione, solo nel 1980). Ciò che infine viene *sancito* ha poco a che vedere con la realtà (nel frattempo anche mutata) ed assume più senso come documento bancario-finanziario che non come progetto: la forma del territorio va da sé, anche quando sono rispettate le "zone" funzionali e gli "indici" di piano.

I risultati, sotto gli occhi di tutti, assumono particolare dirompenza nell'area metropolitana di Napoli dove la crisi urbana della contemporaneità si

combina con *moltiplicatori* come l'urbanizzazione massiva e disordinata, il degrado degli spazi aperti e ad un crescente disagio socio-economico.

Il *piano-dispositivo*. Tentativi di riforma e nuovi contenuti del piano

Nella condizione descritta, nasce nel 2013 il nuovo Piano urbanistico della città. Il *nuovo piano*, utilizzando le possibilità offerte dalla recente riforma urbanistica regionale¹, propone una rigenerazione che interessa più scale ed in cui gioca ruolo chiave il fattore "temporale", lo *spazio* tra le disposizioni generali e le specificazioni programmatiche.

Un *piano nuovo*, non solo per i contenuti ma anche per la forma, articolata in disposizioni strutturali (valide a tempo indeterminato, non conformanti la proprietà) ed estratti operativi da realizzare nel breve-medio periodo (5/10 anni). Un piano che non è *mappa* (degli interessi, delle trasformazioni, ecc.) ma ambisce a diventare *dispositivo*, basato sulla messa in rete delle risorse e specificabile, di volta in volta, in *azioni* (d'iniziativa pubblica, privata o mista) verificabili ed eventualmente, se necessario, modificabili in relazione alla congiuntura socio-economica, all'indirizzo politico dell'amministrazione in carica, alla concreta disponibilità di investimenti pubblici e privati.

Un impianto che rende il piano *processuale*, necessita di un *Ufficio pubblico di pianificazione* attrezzato ed efficiente, adatto alla dimensione, alle sfide e al ruolo di una città di media dimensione².

La rigenerazione urbana prospettata dal Piano strutturale e dal primo Piano operativo (esteso ad una determinata porzione del territorio comunale), parte, anche simbolicamente, dalla fondazione di un grande *parco urbano* (circa 3 kmq, un quarto dell'intero comune), un bosco con orti e edifici pubblici isolati che dovrà cambiare l'immagine ed il ruolo di Casoria nel prossimo decennio, ripristinando continuità ecologiche e di uso pubblico (il parco è inserito nella rete ecologica provinciale e collegherà i nuovi poli metropolitani in corso di definizione: la Stazione Alta velocità di Napoli-Afragola, il sistema *eco-urbano* di Napoli-Est, il Parco attrezzato lungo l'Asse Mediano previsto dalla Provincia).

1. Alla *Legge urbanistica regionale* n.16/2004 è di recente seguito un *Regolamento per il governo del territorio* (n. 5/2011) che, variando precedenti disposizioni regionali, ha rafforzato l'impostazione riformista della Lur: la scorporazione del Puc in componenti strutturali e disposizioni programmatico-operative, la redazione di Piani operativi non estesi all'intero territorio comunale, la concatenazione tra disposizioni di piano e programmazione degli interventi.

2. Il Piano è stato elaborato dall'Ufficio di Piano istituito presso il Comune, coordinato da Salvatore Napolitano con il supporto tecnico-scientifico di Goldstein Architettura e Suburbia.mode. L'organizzazione di un Ufficio pubblico di pianificazione costituisce un valore aggiunto notevole, da non disperdere ma da potenziare a valle del Piano strutturale e del primo Piano operativo.

Le infrastrutture di livello territoriale hanno accelerato ed innescato la formazione dell'estesa saldatura tra Napoli ed i comuni dell'entroterra, che oggi insieme, configurano una periferia omogenea e povera dal punto di vista della qualità urbana ed ambientale. Tuttavia proprio dalle infrastrutture, dai margini dimenticati ed abbandonati sui loro bordi, si prova a ripartire per pensare ad una nuova, inedita, struttura della città: nuove continuità di uso pubblico, ecologiche e funzionali, sono possibili. La prima mossa operativa del Piano è il disegno del parco, strutturalmente *appoggiato* alla ragnatela delle bretelle autostradali e delle ferrovie che solcano il territorio, negli anni da "infiltrare" nei sistemi urbani. Si tratta di una scelta che, oltre l'evidente valore simbolico di *vision* (partire dal verde e non dagli edifici, come tradizionalmente si è fatto), assume un carattere persino *necessario*, in rapporto all'esigenza di assumere il recupero di spazi per attrezzature e servizi almeno ai livelli "standard" minimi, fissati dalle norme nazionali e regionali. Una scelta che mira a non restare sulla carta e per questo è stata modulata, alla ricerca di sinergie tra iniziative private e risorse pubbliche. Nel grande parco sono integrate le opere del Programma integrato "Piu Europa", lavori pubblici finanziati dall'Unione Europea che costituiscono l'innescò della rigenerazione ambientale e dello spazio pubblico aperto cittadino. Nell'ambito di una siffatta programmazione degli interventi sarà più facile accedere ad ulteriori risorse pubbliche (*Quadro comunitario di sostegno 2014-2020, Piano città, ecc.*) da mettere a sistema con quelle private, in essere ed attivabili.

La rete di spazi pubblici riqualificati ad opera del "Piu Europa" collegherà le aree del *bosco* periurbano con gli *insediamenti storici*, per i quali il piano prospetta (all'interno del Piano strutturale, come *invariante*), una complessa operazione di restauro urbano.

Per la *città moderna* viene fornito un *Regolamento urbanistico* contenente regole mirate al recupero di spazio non edificato, rigenerazione delle reti pubbliche locali, maggiori prestazioni energetiche e miglioramento della sicurezza antisismica degli edifici. Tali politiche, articolate in rapporto al *contesto* (paesaggistico e funzionale) di riferimento, mirano a generare, nei prossimi anni, trasformazioni urbanistiche basate sulla partecipazione dei cittadini alla definizione delle scelte: gli interventi di trasformazione dell'esistente (non di semplice manutenzione) sono più difficili di quelli di nuovo impianto, devono fondarsi su concrete disponibilità finanziarie e avvantaggiarsi di un solido consenso sociale.

Per le *aree dismesse* dall'industria, il Piano tratta un ruolo di "innesco" per rigenerazioni più organiche, ma solo dopo che il grande parco pubblico inizierà a passare dalla carta alla realtà e che il quadro degli inquinamenti lasciati dalla dismissione e delle relative bonifiche, risulti com-

pletamente definito. Importante è l'individuazione di usi pubblici temporanei, nelle more dei processi di bonifica (compatibili e sinergici con gli stessi), al fine di avvicinare nel breve periodo i cittadini ai grandi recinti negati che permangono nelle maglie, anche quelle più centrali, della città: gli usi pubblici, temporanei e stabili, la definizione di processi di bonifica, l'utilizzo delle grandi aree dismesse come motore di trasformazioni d'interi settori urbani sono le ambizioni che saranno definite operativamente nei mesi successivi all'adozione del Piano strutturale, in un successivo Piano operativo.

Conclusioni

La conservazione, il recupero, il riuso del patrimonio edilizio esistente, l'uso sociale dello spazio aperto e la sua valorizzazione ecologica e produttiva, descrivono un processo di profonda trasformazione non solo della percezione del territorio. Nel caso di studio illustrato sembrano avanzare l'ambizione di tratteggiare una strategia per uno sviluppo economico alternativo, una economia che prova a ripartire dalle risorse locali, dalla sostenibilità ambientale, dal tentativo di coniugare benessere economico e qualità della vita. Rispetto alle aree dismesse si adotta una prospettiva critica, un punto di vista laterale, che le considera come parte del più esteso sistema urbano, escludendo per esse semplicistiche riconversioni funzionali elaborate al di fuori di ogni ragionamento di contesto, senza considerare le inerzie dovute alla necessità di bonifica né lo stato attuale dei luoghi, già mutato rispetto al recente passato produttivo (molti di questi "recinti" sono oggi giardini in movimento, veri e propri boschi in formazione).

A questi contenuti fa riscontro una diversa forma del piano urbanistico, ancorato saldamente alla tutela delle invarianti (culturalmente e tecnicamente definite) ma strutturalmente processuale ed adattivo³. Un modo per provare a portare fino in fondo, anche in Campania, lo spirito riformista delle proposte avanzate compiutamente dall'Inu sin dal 1995.

Riferimenti bibliografici

- Benevolo L. (2011), *La fine della città*, Laterza Roma.
- Campos Venuti G. (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica* (a cura di Oliva F.), Laterza, Roma.
- Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C. (1996), *Le forme del territorio italiano*, Laterza, Roma.
- Desvigne M. (2011), *Il paesaggio come punto di partenza*, Lotus, 150.
- Mostafavi M. (2010), *Ecological Urbanism*, Lars Müller Publishers, Baden.
- Oliva F. (2003), "Pianificazione sostenibile per le città contemporanee", in *Le città sostenibili. Storia, natura, ambiente* (a cura di Mazzeri C.), Franco Angeli, Milano.
- Pizzorno A., Crosta P.L., Secchi B. (2013), *Competenza e rappresentanza*, Donzelli, Roma.
- Russo M., Formato E., "Urbanistica dello spazio aperto", *Prima biennale dello spazio pubblico*, Inu Edizioni, Roma.
- Secchi B. (2011), *La nuova questione urbana: ambiente, mobilità e diseguaglianze sociali*, Crios, 1.
- Waldheim C. (2006), *The Landscape Urbanism Reader*, Princeton Architectural Press, New York.

3. L'esigenza di lavorare con una nuova forma-piano, in Italia particolarmente motivata dall'esigenza di garantire una migliore efficacia del piano ed equiparare le previsioni urbanistiche di tipo conformativo con quelle di tipo espropriativo, ha origini anglosassoni. Attiene alla contaminazione dell'urbanistica con il paesaggio e con gli studi ecologici; ha a che fare con le posizioni del *landscape urbanism* ed il riconoscimento del tempo come fattore determinante del progetto di territorio.

La ridefinizione degli standard urbanistici quale strategia di rigenerazione urbana

MAURO FRANCOLI
E MARIA COLUCCI

La questione dei servizi

La problematica dei servizi urbani non ha mai trovato una collocazione adeguata nella legislazione urbanistica italiana, la quale fa riferimento esclusivamente a generici standard urbanistici, cioè a specifiche quantità di spazi da riservare alle funzioni pubbliche nell'ambito della pianificazione locale. La parola "standard" è stata sempre utilizzata nella accezione di requisito minimo, con riferimento a soglie individuate su base tecnica, al di sotto delle quali la funzione regolata dallo specifico parametro non è assicurata nel modo adeguato. Gli oggetti regolati dagli standard, secondo tale impostazione, sono facilmente riconducibili con procedimenti tecnici ad un abitante medio teorico e sono caratterizzati da una impostazione rigorosamente quantitativa; riferendosi, inoltre, alle condizioni minime che un insediamento deve garantire, essi sono indipendenti dalle scelte locali e dalla capacità di spesa dell'amministrazione. In linea con tale approccio è il d.m. 1444 del 2 aprile 1968, le cui indicazioni hanno generato non poche critiche, riferite innanzitutto alla eccessiva generalità delle indicazioni funzionali (istruzione, interesse comune, verde e parcheggi) e alla trattazione indifferenziata di funzioni di natura diversa (ad esempio, mentre l'istruzione è legata all'organizzazione civica della città, il verde dipende da modelli urbanistici differenti o tipicamente qualitativi, così come i parcheggi rispondono evidentemente a una logica funzionalista degli stessi). Inoltre, impostando la problematica dei servizi da un punto di vista esclusivamente quantitativo, è venuto a mancare il fondamentale obiettivo di indurre a pianificare i servizi come un sistema integrato e coordinato, generando piani che, per lo più, mancano di un reale e coerente disegno di questa fondamentale rete di supporto agli insediamenti.

Ad ogni modo, la tradizionale definizione degli standard urbanistici, indissolubilmente legata all'impostazione delle zone omogenee, risulta incompatibile con la nuova natura del piano urbanistico – orientato verso una suddivisione progettuale tra città consolidata e città della trasformazione – nonché con l'esigenza di uno sviluppo urbano basato su requisiti di qualità e attento alla dimensione sociale del territorio.

I primi spunti in questa direzione possono essere rintracciati a partire dalle esperienze dei programmi complessi e in particolare del Programma Integrato di Intervento (legge n. 179/1992), caratterizzato dall'obiettivo generale di riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio e ambientale. Partendo dal presupposto che la tradizionale richiesta di attrezzature e standard riferiti al mero dato quantitativo appare superata e non in grado di soddisfare le reali esigenze della collettività che devono essere prioritariamente soddisfatte con l'offerta di servizi, tale strumento promuove l'attivazione di servizi concretamente fruibili dalla collettività in rapporto alle effettive esigenze ravvisabili sul territorio, quale obiettivo prevalente e prioritario. A tal proposito viene per la prima volta introdotto il concetto di "standard qualitativo", in termini di elevata attenzione alla caratterizzazione degli spazi e del territorio attraverso cui migliorare la qualità della vita.

Soprattutto alla luce di queste esperienze, la consapevolezza della inadeguatezza, rispetto alle attuali esigenze delle comunità urbane, degli standard urbanistici così come definiti dal d.m. 1444/1968 ha portato ad una vera e propria rivoluzione di tipo metodologico e culturale, che ha generato un radicale ripensamento della nozione di standard urbanistico: da attuazione astratta del principio di uguaglianza di tutti i cittadini, inteso come possibilità generalizzata di accesso alla stessa quantità indifferenziata di servizi, ad una attenta programmazione orientata a fornire una soluzione razionale e complessiva alle esigenze di qualità e a costituire risposte articolate a bisogni differenziati.

In questo quadro, le attività di programmazione e pianificazione dei servizi assumono un ruolo decisivo in rapporto alla pianificazione urbanistica, tradizionalmente basata su indici prestabiliti di mq/abitante relativi ad aree a standard da destinare ad attrezzature, considerate come luogo di erogazione dei servizi. Lo stravolgimento risiede nella prioritaria attenzione da rivolgere alla fase di individuazione del bisogno effettivo del servizio, al fine di giungere, solo in seguito, al processo di pianificazione ed erogazione dello stesso. Ne è immediata conseguenza la necessità di individuare, analizzare ed esaltare le differenze di attesa dei destinatari, nonché di monitorare costantemente la coerenza con l'evoluzione della domanda, con l'intento di interpretare le dinamiche sociali e di rispondere ad esse in modo adeguato.

In tal senso va sottolineato che le tipologie basilari

di servizi richieste dalla popolazione, oltre ad essersi profondamente modificate e spostate su un livello senz'altro superiore, non sono più riferibili in maniera univoca all'attrezzatura fisica o al luogo di erogazione del servizio; in più i servizi considerati basilari si sono sviluppati dal punto di vista tipologico, portando ad una articolazione molto più profonda e complessa tanto della domanda quanto dell'offerta.

Il tema dei servizi rileva, inoltre, forti punti di connessione sotto il profilo dell'accessibilità urbana con altri strumenti di governo del territorio, come il Piano dei tempi e degli orari e il Piano urbano della mobilità (legge n. 340/2000, art. 22), i quali hanno l'obiettivo di gestire i problemi di regolamentazione degli orari di apertura e chiusura delle attività, nel primo caso, e di organizzazione dei flussi di spostamento nella città, nel secondo.

Gli attuali indirizzi legislativi regionali

In un primo momento, le grandi difficoltà riscontrate a causa della scarsa aderenza del d.m. 1444/1968 al mutare della domanda sociale hanno indotto le regioni ad aumentare le quantità degli standard nazionali, non intervenendo affatto sulla logica alla base degli stessi, che solo di recente inizia ad essere messa in discussione. Tuttavia, le nuove leggi urbanistiche per il governo del territorio, pur ponendosi in alcuni casi obiettivi di innovazione sostanziale e non solo di aggiornamento regolamentare, hanno affrontato il tema con discontinuità, rinviando una maggiore specificazione a futuri regolamenti o proponendo una semplice rilettura degli stessi.

Entrando nel merito è possibile, innanzitutto, fare una distinzione tra regioni che hanno adottato un approccio quantitativo, regioni che hanno inteso gli standard in termini qualitativi ed infine regioni che hanno riconosciuto validi entrambi i requisiti. Nel primo gruppo rientrano: la Campania, le Marche, la Puglia, la Sicilia e la Toscana, che fanno esplicito riferimento agli standard del d.m. 1444/1968 e alle definizioni quantitative prescritte; la Liguria, l'Umbria e le province autonome di Bolzano e Trento, che demandano la definizione quantitativa delle dotazioni territoriali a successivi atti regionali o provinciali; l'Abruzzo e il Friuli Venezia Giulia, che demandano alla pianificazione comunale la definizione dettagliata degli standard; il Piemonte e la Sardegna, le cui leggi regionali definiscono dettagliatamente categorie e caratteristiche quantitative delle dotazioni territoriali.

Nel secondo gruppo rientrano la Basilicata e la Lombardia, che demandano agli strumenti di pianificazione comunale la definizione dettagliata degli standard urbanistici qualitativi.

Del terzo gruppo, infine, fanno parte: la Calabria e la Valle d'Aosta, che demandano la definizione dettagliata degli standard quantitativi e qualitativi

a successivi atti regionali; l'Emilia Romagna e il Veneto, che prevedono la definizione dettagliata degli stessi all'interno degli strumenti di pianificazione comunale; il Lazio, che demanda gli aspetti quantitativi ad una apposita deliberazione della Giunta regionale, mentre quelli qualitativi agli strumenti di pianificazione regionale.

Come è evidente, la normativa regionale non è ancora riuscita, nella maggior parte dei casi, a dare un'adeguata e articolata risposta all'esigenza di qualità urbana legata al complesso tema dei servizi, oggi al centro del dibattito interdisciplinare. Per quanto concerne, invece, l'aspetto ambientale inerente lo sviluppo sostenibile, il complesso normativo mostra contenuti particolarmente innovativi, che possono essere rinvenuti nel contesto di alcune sperimentazioni di piani urbanistici degli ultimi anni, tra cui il Piano regolatore generale di Perugia (2008), il Piano di governo del territorio di Bergamo (2009) ed il Piano strutturale comunale di Reggio Emilia (2009).

Una prima innovazione riguarda la parziale privatizzazione degli standard, basata sull'idea di considerare come servizi pubblici anche le attrezzature realizzate da privati su aree di proprietà privata, tralasciando in tal modo il passaggio attraverso le complicate procedure del diritto di superficie, a condizione che si tratti di un servizio per cui sono garantite la continuità temporale e l'utilizzazione per tutti i cittadini. Questa scelta, finalizzata ad affrontare anche i problemi connessi alla gestione dei servizi, tanto importanti quanto quelli legati alla loro realizzazione, può riguardare le attrezzature scolastiche, i parcheggi di attestamento necessari per la pedonalizzazione dei centri storici, le attrezzature sportive, così come una porzione di verde pubblico al servizio dei singoli insediamenti. D'altra parte, nel contesto della più generale strategia ecologica, sperimentata da alcune recenti significative esperienze di pianificazione comunale con riferimento al sistema del verde urbano, si punta prevalentemente alla diffusione del verde privato. In particolare, nelle aree di trasformazione viene introdotto il "verde privato con valenza ecologica", costituito da aree verdi, contigue e connesse ad ogni nuovo insediamento, sistemate a parco e giardino con gli stessi requisiti del verde pubblico, la cui realizzazione obbligatoria è affidata al soggetto attuatore del piano, mentre la gestione è affidata agli utenti dei nuovi insediamenti.

Un secondo rinnovamento riguarda la grande attenzione verso la componente ambientale del piano urbanistico, mediante l'introduzione di nuovi standard ecologici e ambientali, secondo una strategia attenta alle problematiche dello sviluppo sostenibile e basata sui concetti della compensazione ambientale e del potenziale ecologico-ambientale, che collega ogni trasformazione urbanistica a concreti interventi di miglioramento qualitativo delle tre risorse ambientali fondamentali – aria, acqua e

suolo – al fine di assicurare un processo naturale di rigenerazione o di autorigenerazione delle risorse stesse. Nell'ambito di tale strategia, prioritaria importanza viene assegnata alla permeabilità dei suoli urbani, il cui livello naturale (espresso in valore percentuale) rappresenta uno standard ecologico, che si integra con quello relativo al verde privato con valenza ecologica, di cui sopra. Tra gli altri standard ecologici e ambientali sperimentati nei piani di ultima generazione, si ricordano: la capacità di carico ambientale di un'area di trasformazione urbanistica, che definisce parametri e indicatori relativi ai consumi di risorse ambientali afferenti ai vari usi urbanistici e la possibilità di quantificare precise misure di compensazione; il dimensionamento e la relativa composizione qualitativa della biomassa delle grandi aree verdi, in relazione al microclima urbano e al miglioramento qualitativo delle condizioni dell'aria; la densità di copertura vegetale di un'area permeabile; gli obiettivi di riduzione e mitigazione dell'inquinamento acustico prodotto dal traffico e le conseguenti caratteristiche delle attrezzature naturali e artificiali delle infrastrutture viarie; la definizione di tipologie di bonifica dei suoli inquinati in relazione agli usi urbanistici previsti, specificando possibili alternative in relazione alle diverse possibilità d'uso delle aree interessate.

Il terzo cambiamento riguarda le problematiche connesse al carico urbanistico attribuibile ai vari usi urbani, con riferimento non solo alle aree di trasformazione ma soprattutto alla città consolidata, al fine di garantire un effettivo controllo delle modificazioni delle destinazioni d'uso, in un'ottica di riqualificazione della stessa. Ad esempio, la possibilità di attribuire ai diversi usi urbani standard relativi alla dotazione di parcheggi privati insieme a quelli che definiscono altre prestazioni essenziali di tali usi, come l'accessibilità, nonché di organizzare gli stessi usi per classi ad uguale carico urbanistico, consente di garantire la massima libertà dei cambiamenti di destinazione d'uso caratterizzati da uguale o minore carico urbanistico, insieme ad un equilibrato mix funzionale.

Riferimenti bibliografici

- Borrelli G. (2006), *Questioni urbane. Pluralismo e governance nelle città*, CUEM, Milano
- Colucci M. (2009), *Politiche urbane e politiche sociali*, in «Urbanistica Dossier», 109
- Colucci M. (2009), *Il sistema dei servizi urbani*, in Francini M. a cura di, *Scuola estiva 2008. Modelli di sviluppo di aree urbane di piccole dimensioni*, Franco Angeli, Milano
- Colucci M. (2012), *La città solidale. Elementi per una nuova dimensione della qualità urbana*, Franco Angeli, Milano
- Curti F. (2002), *Welfare locale e pianificazione dei servizi*, in «Urbanistica Informazioni», 184
- Magnaghi A. a cura di (1998), *Il territorio degli abitanti*, Dunod, Milano

La valutazione ambientale strategica nel processo di piano

MAURO FRANCINI
E ANNUNZIATA PALERMO

Interrogativi a confronto

Partendo dal presupposto condivisibile secondo cui gli odierni processi di cambiamento che coinvolgono i territori richiedono al pianificatore una maggiore capacità di lettura dello stato di fatto, nonché una maggiore attenzione nella definizione di soluzioni necessariamente sempre più sostenibili, sia da un punto di vista ambientale che economico e sociale, gli interrogativi che risultano maggiormente cogenti in termini di risoluzione potrebbero essere così sintetizzati: il piano, per come concepito e soprattutto praticato, ha ancora senso? Quali sono i nodi che una legge urbanistica nazionale rinnovata dovrebbe dipanare al fine di consentire altresì alle differenti leggi regionali di trovare un riscontro formale, pur nella loro libertà di 'espressione' locale?

Innanzitutto il piano strutturale, per come concepito in diverse leggi regionali urbanistiche, necessita di una semplificazione nelle procedure di elaborazione; la necessità di una legge urbanistica nazionale, dunque, dovrebbe consentire al pianificatore di poter definire strategie di piano coerenti con le richieste del territorio in tempi coerenti che spesso non coincidono con quelli della politica e che variano al variare dei contesti locali in cui vengono applicati.

I problemi pertanto sono svariati: tempi veloci richiesti nel formulare le azioni di piano e nel contempo rivoli burocratici a cui sottoporre il piano; più autonomia agli enti locali e nel contempo più controllo da parte degli organi regionali, mediante la formulazione di prassi di programmazione, pianificazione e gestione, spesso non di diretta competenza del piano strutturale comunale; più flessibilità nelle scelte di piano e nel contempo maggiore rigore nella definizione di obiettivi di

sostenibilità trasversali al piano stesso.

In aggiunta, la partecipazione e la concertazione del piano, seppure riconosciuti come imprescindibili, spesso risentono di tali problemi che concorrono a restringere i tempi per dilatarli in fase di verifica, rendendo il territorio sempre più vulnerabile sia in termini di conflitti sociali che di tutela e valorizzazione dei contesti.

Ulteriori domande da porre, allora, sono le seguenti, seppure con un po' di timore nell'ingenerare eventuali fraintendimenti, vista la condivisibile e riconosciuta importanza della sostenibilità in tutte le sue declinazioni, prima fra tutte quella ambientale: la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) oggi rappresenta l'alter ego del piano, ripercorrendo altresì processi tecnici e gestionali similari al fine di evitare scelte, seppure strategiche, inadeguate? O forse la VAS oggi rappresenta la vera anima strutturale del piano, che non ha o non può spesso assumere dirette responsabilità, demandandole alla stessa?

Una cosa è certa al piano urbanistico si chiede di fare il punto su una miriade di componenti dette ambientali mediante la VAS, che assume altresì un vero e proprio ruolo di monitoraggio, intercettando svariate funzioni che richiedono nuove ed eterogenee professionalità.

Allora non si può non tenere conto oggi della VAS quando si parla di piano strutturale, non solo in termini 'tecnici' ma anche 'burocratici', essendo altresì le tematiche ambientali alla base della odierna ricerca della resilienza territoriale.

Fatti tali presupposti, dunque, si vogliono riportare in sintesi alcuni dei contenuti minimi della valutazione ambientale al fine di comprendere la necessità di definire tempi e modi adeguati affinché la stessa possa interagire fruttuosamente con il piano strutturale.

Contenuti generali della VAS

Come ormai noto, il piano strutturale, come tutti gli strumenti di pianificazione territoriale o generalmente riferiti alla destinazione dei suoli e che rientrano nel quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, la localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli Allegati II, III e IV del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i., deve essere sottoposto al processo di VAS secondo le disposizioni della Direttiva 2001/42/CE e del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i..

Nello specifico il rapporto ambientale della VAS di un piano strutturale rappresenta lo strumento di valutazione delle scelte di programmazione e pianificazione, con la finalità di perseguire obiettivi di salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, di protezione della salute umana e di utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; obiettivi da raggiungere mediante decisioni ed azioni ispirate al principio di precauzione, in

una prospettiva di sviluppo durevole e sostenibile. La valutazione strategica si concentra in speciale modo sugli aspetti inerenti lo stato attuale dell'ambiente e la probabile evoluzione dello stato dell'ambiente senza l'attuazione della proposta di piano, ovvero sulle caratteristiche ambientali, culturali e paesaggistiche delle aree che potrebbero essere significativamente interessate, e su qualsiasi problema ambientale esistente pertinente al piano, ivi compresi quelli relativi ad aree di particolare rilevanza ambientale, culturale e paesaggistica, quali le zone designate come zone di protezione speciale e i siti classificati come siti di importanza comunitaria, nonché i territori con produzioni agricole.

Gli aspetti preminenti lo stato ambientale attuale in linea generale vengono così indicati: fattori climatici e energia; risorse naturali non rinnovabili; atmosfera e agenti fisici; acqua; suolo; flora e fauna, vegetazione ed ecosistemi; rifiuti; trasporti; salute; risorse culturali e paesaggio; sostenibilità sociale ed economica; caratteristiche ambientali, culturali e paesaggistiche delle aree; aree critiche; aree sensibili ambientalmente.

Gli obiettivi di sostenibilità ambientale, invece, derivano dall'interazione tra gli obiettivi ambientali individuati dagli strumenti di programmazione e pianificazione a vari livelli e le criticità e potenzialità emerse dall'analisi di contesto; essi sono utilizzati come parametri di riferimento per condurre la valutazione ambientale dei potenziali impatti del piano sulle componenti ambientali e sui fattori di interrelazione.

Dunque, individuate le componenti o tematiche ambientali, nonché i relativi obiettivi di sostenibilità ambientale, generali e specifici, sulla scorta delle analisi inerenti il quadro normativo e programmatico generale e il quadro delle criticità, delle pressioni e dei problemi ambientali pertinenti al piano, la fase successiva risiede nell'individuazione dei criteri o indicatori da adottare per la determinazione degli impatti attesi, derivanti dalle aree di trasformazione, con l'intento di valutare e monitorare gli effetti significativi dovuti all'attuazione del piano, generando informazioni semplici da comunicare ai diversi soggetti interessati, nonché ai *policy-makers*, al fine di effettuare scelte in grado di garantire un progresso verso lo sviluppo sostenibile.

I suddetti criteri o indicatori, oltre che (ri)orientare la fase di analisi del contesto, consentendo di descrivere con maggiore precisione le condizioni, ambientali e non, in cui si trova il contesto di riferimento al momento della definizione degli obiettivi, interventi o attività, hanno la finalità di individuare sensibilità, criticità, rischi e opportunità nelle fasi di verifica successive, ovvero: «analisi di coerenza» volta a misurare il livello di congruenza delle azioni del piano con gli obiettivi posti da strumenti sovra-ordinati (coerenza esterna) ed il livello di congruenza delle azioni del piano con gli obiettivi dello stesso piano (coerenza interna); «valutazione

degli effetti» che consente di misurare gli effetti delle azioni di piano sui diversi comparti ambientali, economici e sociali al fine di individuare le azioni critiche sulle quali concentrare le misure di mitigazione e la definizione di possibili alternative; «monitoraggio» che mira a valutare nel tempo il grado di attuazione del piano, a rappresentare l'evoluzione delle componenti ambientali e territoriali, a descrivere l'andamento del piano rispetto agli obiettivi di sostenibilità ambientale (siano essi di miglioramento ambientale o di salvaguardia) al fine di effettuare un eventuale (ri)orientamento periodico del piano.

Analisi di coerenza, valutazione degli effetti e monitoraggio

L'analisi di coerenza ambientale esterna permette di verificare e valutare il grado di coerenza e sinergia, correlazione e incoerenza o discordanza tra gli obiettivi della proposta di piano e gli obiettivi o misure di altri pertinenti piani o programmi a livello regionale e provinciale, sia di tipo settoriale che trasversale, nonché con gli obiettivi di riferimento desunti dalle direttive e dalle normative internazionali e nazionali. Quindi l'analisi di coerenza ambientale esterna prende in considerazione come le strategie generali di livello nazionale ed internazionale trovino un riferimento negli obiettivi della proposta di piano attraverso una matrice che ne evidenzia la relazione, all'interno della quale la «valutazione complessiva» analizza gli obiettivi della proposta di piano rispetto a ciascun obiettivo di sostenibilità considerato.

L'analisi di coerenza interna, invece, prevede il confronto fra gli obiettivi di sostenibilità del piano e le sue azioni, al fine di evidenziarne la rispondenza della strategia e degli strumenti scelti per la sua attuazione agli obiettivi posti. Inoltre la coerenza interna deve essere in grado di assicurare l'efficacia della strategia d'intervento con le criticità e pressioni e con le peculiarità e potenzialità evidenziate nell'analisi del contesto territoriale e ambientale. Al fine di illustrare il modo in cui si tiene conto degli obiettivi di sostenibilità e di ogni considerazione ambientale durante la fase di preparazione della proposta di piano, generalmente occorre predisporre una matrice di coerenza ambientale interna che mette in relazione gli obiettivi di sostenibilità ambientale formulati per il piano e le azioni e interventi della proposta di piano, valutando così il grado di sinergia, coerenza e conflittualità.

In successione, per valutare, anche qualitativamente, gli effetti ambientali significativi che l'attuazione della proposta di piano potrebbe comportare sul quadro ambientale, in linea generale occorre applicare una metodologia che prevede la seguente articolazione: definizione dei criteri di determinazione degli impatti; determinazione degli impatti; associazione degli impatti alle azioni di piano pun-

tuali; valutazione degli impatti attesi dalle azioni di piano, per temi e componenti ambientali.

I criteri generali di determinazione degli impatti derivanti dalle azioni di piano generalmente trovano riscontro in quanto indicato nel *Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di Sviluppo Regionale e dei Programmi dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea*, che contiene dieci criteri di sviluppo sostenibile: riduzione dell'impiego delle risorse energetiche non rinnovabili; impiego delle risorse rinnovabili nei limiti della capacità di rigenerazione; uso e gestione corretta, dal punto di vista ambientale, delle sostanze e dei rifiuti pericolosi/inquinanti; tutela e valorizzazione dello stato della fauna e della flora selvatiche, degli habitat e dei paesaggi; conservazione e miglioramento della qualità dei suoli e delle risorse idriche; tutela e valorizzazione della qualità delle risorse storiche e culturali; conservazione e miglioramento della qualità dell'ambiente locale; protezione dell'atmosfera; sensibilizzazione verso le problematiche ambientali; sviluppo dell'istruzione e della formazione in campo ambientale; promozione della partecipazione del pubblico alle decisioni che comportano uno sviluppo sostenibile.

Infine, altro aspetto importante introdotto dalla valutazione ambientale, anche al fine di ottemperare ad alcune inadempienze intrinseche del piano strutturale, è il monitoraggio che, ai sensi dell'art. 18 del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i., deve assicurare «[...] il controllo degli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione dei piani e dei programmi approvati e la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati, così da individuare tempestivamente gli impatti negativi imprevisi e adottare le opportune misure correttive».

Nello specifico, per assicurare un adeguato sistema di monitoraggio la valutazione ambientale prevede di organizzare uno vero e proprio piano di monitoraggio in grado di definire le modalità utili alla verifica degli effetti ambientali riferibili all'attuazione del piano strutturale. Tale verifica deve essere condotta sia rispetto alle modifiche dello stato dell'ambiente (indicatori di contesto) che all'efficienza ed all'efficacia delle misure del piano (indicatori prestazionali), facendo riferimento all'accertamento del grado di conseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale individuati, all'individuazione tempestiva degli effetti ambientali imprevisi, all'adozione di opportune misure correttive in grado di fornire indicazioni per una eventuale rimodulazione dei contenuti e delle azioni previste nel piano, nonché all'informazione dei soggetti con competenza ambientale e del pubblico sui risultati periodici del monitoraggio attraverso la redazione di specifici report.

Riferimenti bibliografici

Deliberazione n. 624/2011, *Disciplinare operativo*, Integrazione R.R. n.3 del 04/08/2008 approvato con D.G.R. 535/08.

Palermo A. (2011), *Il territorio tra "strutture" e "strategie". Strutturazioni territoriali e criteri della pianificazione strategica per la definizione di modelli di sviluppo locale per centri di medie e piccole dimensioni*, Franco Angeli, Milano.

Prevenzione, Pianificazione e Sviluppo. Nuove strategie di pianificazione urbana ante e post sisma

MANUELA FRATE

Abstract

Il paper propone un metodo innovativo di pianificazione urbana, un concetto da cui partire per realizzare un progetto più complesso e concreto, che coinvolge contesti diversi e persone diverse, ma con un unico fine quello di dare una svolta al modo di pensare e realizzare pianificazione urbana. Questo lavoro affonda le sue radici nella conoscenza, dei concetti e delle tecniche, per definire interventi di progettazione innovativi e volti alla prevenzione sismica a livello territoriale; lo studio approfondito della storia degli eventi sismici e relative ricostruzioni dell'intero territorio nazionale, e in particolar modo, per la realizzazione del piano in esame, del Modello Umbro-Marchigiano (legato agli eventi sismici del 26 Settembre 1997) e il Sistema Abruzzo con i PdR per l'Area Omogenea 5 (legato agli eventi sismici del 6 Aprile 2009). L'obiettivo è dimostrare con tale tesi di carattere sperimentale, che attraverso la profonda conoscenza di un determinato territorio, sotto ogni aspetto economico, sociale, culturale, ambientale, conoscendone le vulnerabilità sismiche urbane e le potenzialità di crescita e sviluppo; si può realizzare un piano, detto Piano Mix, in grado di far interagire tutti gli aspetti elencati, sia in condizioni di normalità che in condizioni di dichiarato stato di calamità.

Inquadramento normativo e scientifico

L'elevato rischio sismico del territorio nazionale dipende, oltre che dalla frequenza e dall'intensità dei terremoti che periodicamente lo colpiscono, soprattutto dall'elevata vulnerabilità del patrimonio edilizio. Ciò è dovuto dalla presenza di un gran

numero di edifici di antica costruzione, che non offrono garanzie di resistenza dal punto di vista sismico. Anche edifici pubblici che offrono servizi strategici (ospedali, scuole, caserme, palazzi sede di funzioni amministrative), il sistema infrastrutturale, industriale e produttivo, le reti dei servizi e il patrimonio monumentale e artistico hanno un elevato grado di vulnerabilità sismica. È dal lento processo di prevenzione che sta avvenendo negli ultimi anni, che potremmo riuscire a fuggire da queste situazioni catastrofiche in primo luogo per la vita umana; ma come detto essendo un processo iniziato recentemente e molto complesso, si stima che solo il 14% degli edifici presenti nelle zone con il più alto rischio sismico, siano stati costruiti con criteri antisismici. L'unico modo per difenderci dal sisma è la prevenzione, sia sul patrimonio edilizio, infrastrutturale e anche della pianificazione urbana. Nel corso degli anni, gli eventi sismici replicatisi su tutto il territorio Nazionale, hanno portato a studiare le diverse risposte alla calamità, e si è notato dalle singole esperienze che: ogni gestione d'emergenza e ricostruzione ha avuto delle caratteristiche e dell'evoluzioni nel tempo proprie, e non sempre positive. È per questo motivo, che da qualche tempo a questa parte si è introdotto il concetto di prevenzione sismica applicata a tutto ciò che rappresenta il contesto urbano nel suo insieme; questa espansione del concetto di prevenzione, nasce dall'esigenza emersa e che accomuna quasi tutte le ricostruzioni, di creare un sistema territoriale in grado di non crollare nella calamità, di essere tempestivo e ordinato nell'emergenza e di essere efficiente, efficace, veloce e innovativo nella ricostruzione. Realizzare la pianificazione urbana partendo da interventi di prevenzione sul territorio, è una pianificazione "sana", che permette di evitare quanto detto prima e di far sì che non ci siano sprechi economici, di tempo e di collasso dei sistemi produttivi. È lo "Studio dell' "Analisi del comportamento del sistema urbano di Nocera Umbra sotto il sisma del 1997" definizione della "Struttura urbana minima" e verifica della vulnerabilità urbana, condotto da un gruppo di ricerca dell'Università La Sapienza di Roma, che mostra un'applicazione di come redigere la carta delle vulnerabilità sismiche e la Struttura Urbana Minima per un determinato territorio, in questo caso il territorio in oggetto era il Comune di Nocera Umbra. È proprio questo studio che ci fornisce la definizione più "attuale" di vulnerabilità sismica urbana, ossia la suscettività al danneggiamento fisico e alla perdita di funzionalità, sotto sisma di un insediamento urbano nel suo complesso. Dipende dalla struttura e dalle caratteristiche dei diversi sistemi urbani componenti (percorsi, infrastrutture, funzioni, costruito) e delle parti di città alle diverse scale (tessuti, ambiti, nuclei, isolati), dalle loro relazioni reciproche, delle entità e dall'interazione tra i diversi fattori di rischio. È fondamentale conoscere la vulnerabilità urbana per costruire la Struttura Urbana Minima

che è un sistema di percorsi, spazi, funzioni urbane ed edifici strategici per la risposta urbana al sisma in fase di emergenza, per il mantenimento e la ripresa delle attività urbane ordinarie, economico sociali e di relazione in fase successiva all'evento sismico. La SUM costituisce lo scheletro essenziale per la tenuta al sisma dell'organismo urbano; ed è per questo ogni suo elemento non può venire meno ed è fondamentale. La ricerca ha portato alla luce innumerevoli informazioni sulla storia della sismicità Italiana, è dal testo *"Dieci anni dal sisma"* voluto dalla Regione Umbria, che si può riportare alla luce uno dei più significativi modelli di ricostruzione post-sisma quello Umbro-Marchigiano, ma anche dalle Ordinanze e dai Decreti emanate all'epoca dalle Autorità, in tutti i suoi livelli, che si comprende il concetto su cui si basa, nonché motto della ricostruzione, *"li dov'era così com'era"*, che permise di ricostruire in modo rapido ed impeccabile l'immenso patrimonio artistico e culturale di cui sono ricchi i centri colpiti dalla catastrofe; costituito per lo più da centri storici e frazioni sparse, da straordinarie opere d'arte e sorprese architettoniche dislocate in tutto il territorio. Tutt'oggi in via di sperimentazione sono invece i Piani di Ricostruzione ben descritti nel testo *Pianificare la Ricostruzione* a cura di A. Clementi, in cui viene espresso nei minimi dettagli il concetto fondamentale dei Piani di Ricostruzione per l'Area Omogenea 5, ossia *ricostruire li dov'era così com'era* non era possibile dato il degrado socio-economico e quindi del territorio in generale, ormai privo di prospettive di sviluppo future, quindi tali PdR oltre a pensare ad una ricostruzione dell'edificato, mirano a ridare un'organizzazione tale del territorio, così da creare reti infrastrutturali e di servizi all'interno dei comuni e a livelli intercomunali, per ridare vigore all'economia e quindi alla società che ivi abita.

Tesi sostenuta

È dalla presa in considerazione dei concetti di S.U.M. e dal confronto delle due ricostruzioni (umbro-marchigiana e abruzzese) che scaturisce la "sperimentazione" nel creare un piano versatile da applicare sia in caso di calamità che non, che abbia come fulcro della sua stesura la prevenzione sismica a livello territoriale, e lo sviluppo dei luoghi basato sullo sfruttamento delle peculiarità degli stessi. Il piano che si vuole sperimentare, viene definito appunto "Piano Mix" proprio perché nasce dall'insieme dei concetti fondamentali prima espressi di vulnerabilità sismica urbana e Struttura Urbana Minima, che esplicitano cosa significa pianificare "in prevenzione", e dal confronto tra le ricostruzioni Umbro-Marchigiana e Abruzzese che ne prende i lati positivi e dispone, la tecnica del primo per la ricostruzione dell'edificato sotto un'eventuale e ipotetica calamità; mentre prende spunto dalla seconda esperienza per lo sviluppo e

l'eventuale ripresa del territorio, facendo di questo Piano Mix un modello da poter applicare ad ogni specifica realtà in ogni momento. Processo di formazione del Piano Mix:

- Studio del contesto
- Individuazione delle vulnerabilità sismiche urbane
- Definizione della Struttura Urbana Minima
- Strategie per il recupero dell'edificato
- Strategie per il riassetto del territorio e previsioni di sviluppo future.

Una prima ipotesi di ricerca è stata applicata al Comune di Nocera Umbra, perché da quanto detto sopra, grazie allo studio elaborato dal gruppo di ricerca dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" – Dipartimento di Pianificazione Territoriale e Urbanistica, condotto dal Prof. Arch. M. Olivieri, il territorio nocerino è dotato di una carta delle vulnerabilità sismiche urbane e di una S.U.M., importanti per il funzionamento e l'organizzazione del territorio in ogni circostanza. In oltre come dettano le linee guida del Piano Mix, essendo Nocera un comune tra quelli più colpiti dal sisma del 1997, la ricostruzione dell'edificato è avvenuta con le metodologie e la tecnica propria del Modello Umbro-Marchigiano, ciò che manca, per completare il puzzle del Piano Mix, è una buona ripresa del territorio che non è avvenuta nel corso del tempo come ci si aspettava; per cui si è scelto di ipotizzare come per i PdR abruzzesi, una strategia per il rilancio del territorio nocerino basato essenzialmente sulle sue caratteristiche principali, l'acqua, la cultura e lo sport. Ricca di sorgenti e acque termali si è creato un sistema che mettesse in relazione tutti i punti strategici di questo ambito attraverso infrastrutture esistenti e servizi da realizzare; allo stesso modo si è agito per i punti di interesse storico, artistico e culturale ed in fine si è proseguito ugualmente per andare a ricercare e relazionare punti e percorsi di interesse sportivo. Il fulcro di tale progettazione è stato il mettere in relazione i sistemi creati tra di essi, per dare vigore a tutto il territorio nel suo complesso.

Conclusioni

La ricerca ha trovato applicazione nell'oggetto di sperimentazione della tesi, che come possiamo vedere dall'immagine in Fig.1, ha portato alla luce aspetti fondamentali del territorio di Nocera Umbra, e la creazione di nuovi spazi, sistemi e servizi permette la riscoperta dei luoghi; infine la realizzazione e la gestione di tali "servizi" porterebbe ad un notevole incremento dell'occupazione, che al giorno d'oggi sarebbe fondamentale, ed anche ad uno sviluppo del settore turistico che anch'esso andrebbe ad agevolare la crescita economica di tali luoghi.

Riferimenti bibliografici

A.Clementi, (2011), *Piani di Ricostruzione. Criticità e potenzialità*, in *Territori*, n.2

Commissario Delegato per la Ricostruzione- Struttura Tecnica di Missione, 2012, *Elementi per una nuova politica della ricostruzione: reti e accordi interistituzionali*, paper, L'Aquila

Gruppo operativo di ricerca del DPTU M. Olivieri responsabile scientifico, (Gennaio 2010), *Linee guida per la definizione della Struttura Urbana Minima nel P.R.G.*



Vista complessiva del percorso "la via del benessere" nel "Piano Mix" su Nocera Umbra, Frate Manuela

Aree produttive tecnologicamente avanzate: un'opportunità di sviluppo per il territorio

ROBERTO GERUNDO,
CARLA EBOLI E MARCO URTI

Introduzione

La crisi economica spinge le piccole e medie imprese ad aggregarsi secondo modelli produttivi di sostenibilità non solo ambientale ma anche economica e sociale. Infatti si parla non solo di ecologia in senso stretto, ma di aree produttive ecologicamente attrezzate (APEA) e di ecologia industriale. La sostenibilità, in particolare energetico-ambientale, è entrata tra i criteri guida a supporto delle scelte politiche. Si rende però necessario un allineamento tra la progettazione architettonica sostenibile, campo nel quale sono ormai molteplici le procedure codificate basate su indicatori e indici condivisi a livello internazionale, e la progettazione urbanistica sostenibile, per la quale si stenta ad andare oltre enunciati, ricondotti spesso in linee guida o allegati privi di valenza operativa. A questo proposito, in attesa che la Regione Campania legiferi in materia, si propone una metodologia che sia di supporto nella scelta del sito e nella definizione dei caratteri urbanistici e territoriali necessari alla pianificazione di un'APEA. La metodologia è stata applicata a due aree ricadenti nei comuni di Giffoni Valle Piana (Sa) e di Pontecagnano (Sa)¹.

1 APEA: una proposta metodologica

Notevoli sono i vantaggi della APEA rispetto ad aree industriali tradizionali, pur tuttavia, il limite maggiore è dato dalla novità e dalla difficoltà di avvicinarsi alle dinamiche dello sviluppo in modo

nuovo. A valle delle normative esistenti nelle altre realtà nazionali, il presente lavoro vuole fornire uno strumento di supporto operativo ai progettisti degli ambiti produttivi che desiderano fregiarsi della qualifica di APEA. La progettazione di un'APEA è un percorso multidisciplinare che si articola attraverso la progettazione urbanistica, ambientale ed edilizia, la riqualificazione e la gestione delle aree industriali. Nella progettazione dovranno pertanto confluire non solo aspetti urbanistici ma anche edilizi e impiantistici allo scopo di garantire la sostenibilità ambientale, economica e sociale dell'intervento. Tuttavia il presente lavoro si occuperà specificatamente della pianificazione urbanistica strutturale, operativa e attuativa, rimandando gli aspetti più propriamente edilizi e impiantistici ad ulteriori studi.

1.1 Localizzazione

Nella scelta dell'area d'intervento concorrono fattori sia soggettivi che oggettivi. La metodologia proposta, assegna a ciascun criterio uno specifico indicatore. Per quanto i fattori soggettivi siano più difficilmente quantificabili, in genere sono proprio questi a incidere maggiormente nelle scelte progettuali. I fattori oggettivi si differenziano in caratteristiche fisiche ed insediative, ambientali e sociali. Le caratteristiche a loro volta si suddividono in diversi criteri verificabili attraverso indicatori.

1.2 Definizione della scala dei valori

Per definire la scala dei valori più opportuna con la quale pesare ogni indicatore, gli elementi principali da chiarire riguardano: quale tipo di analisi sia più adeguata in riferimento al contesto valutativo in cui si opera e ai modelli decisionali dei soggetti coinvolti; se si tratta di un processo interattivo, o se si fonda su realtà normativa consolidata; se si prevede il coinvolgimento di più attori oppure un solo soggetto; se siano presenti sia componenti oggettive, sia componenti soggettive; se si sta cercando di far esplicitare agli attori i propri sistemi di valore.

Il modello scelto ricade nella famiglia delle Analisi Multicriteriale (AMC). La struttura del modello prevede che, attraverso un processo interattivo con i soggetti coinvolti, si giunga a costruire una razionalità specifica. Ai soggetti coinvolti viene proposto un questionario. Gli intervistati assegnano ai fattori di localizzazione un valore all'interno di una scala di preferenze. Un aspetto fondamentale per la formulazione del modello è la definizione del gruppo di esperti e delle modalità con cui le diverse conoscenze vengono messe a sistema. Al fine di rendere esplicito tale aspetto le elaborazioni devono essere eseguite secondo due modalità. La prima consiste nell'elaborazione dei dati e nella

1. Tesi di laurea di M.Urti, relatore prof.ing. R.Gerundo, correlatore ing. C.Eboli PhD.

lettura dei risultati per categoria di soggetti, in modo tale da rendere leggibile, per ogni categoria, la visione di APEA e i criteri ritenuti maggiormente influenti. In seguito i dati così ottenuti, vanno messi a sistema ponendo sullo stesso piano le necessità ambientali, economiche e sociali.

1.3 Selezione dell'area

Per la selezione dell'area si parte dalla individuazione di un set di aree potenzialmente trasformabili, confrontando in successione due alternative alla volta. Per confrontare ad esempio due aree potenziali si procede calcolando i diversi indicatori. Si esprimono questi in percentuale, ed infine l'area la cui somma pesata assume il valore maggiore è quella che manifesta una maggiore propensione ad accogliere l'area industriale.

La presente metodologia può sviluppare rapidamente una selezione delle aree semplicemente basandosi sulle preferenze degli attori del processo. Risulta inoltre una procedura molto semplificata, facilmente controllabile, che può essere applicata in ogni contesto. Un altro importante vantaggio consiste nel definire la scala dei valori di comune accordo tra le amministrazioni e gli imprenditori. Ciò costituisce un primo momento di partecipazione e un'importante premessa per l'effettiva realizzazione dell'area. Inoltre la metodologia permette anche il confronto delle diverse scale di valori di imprenditori, decisori politici e tecnici. La debolezza insita nel modello consiste nel dover stabilire la scala di valori quando sono già state presentate delle aree. Quando viene attivato un processo decisionale e vengono preimpostate delle alternative tra cui il decisore dovrebbe scegliere, esse potrebbero diventare poi gli obiettivi e i criteri, portando il decisore a subire aspetti predeterminati, invece di potersi concentrare su ciò che egli stesso ritiene importante. In sostanza le alternative possono essere poste al di sopra dei valori, mentre dovrebbero essere strumento per raggiungere gli obiettivi prefissati dalla scala di valori.

1.4 Progettazione APEA

Condizione necessaria per la qualifica di APEA è un assetto che rappresenta elevati standard di qualità rispetto alle norme in vigore, rispondente a criteri di sviluppo sostenibile, e che deve essere frutto della ricerca di prestazioni ambientali d'eccellenza. La trasformazione dovrà quindi garantire il mantenimento di adeguate condizioni ecologiche (ad esempio permeabilità dei suoli, piantumazioni ed alberature, spazi verdi), che permettano agli ambiti interessati di contribuire alla rigenerazione dei fattori ambientali del tessuto insediativo. Inoltre devono essere previste specifiche condizioni funzionali, che consentano la redistribuzione dei

carichi urbanistici e definiscano per l'area un ruolo strategico nel miglioramento della qualità urbana. Nella fase di progettazione vera e propria bisogna considerare in modo puntuale numerosi fattori che consentono di cogliere le pressioni ambientali attuali e quelle previste una volta realizzato l'intervento di urbanizzazione e di insediamento delle imprese. In primis la progettazione deve ispirarsi ad un efficace inserimento della stessa nel contesto ambientale e paesaggistico, partendo dall'allineamento dei fabbricati e dalle dimensioni planovalometriche.

2 Caso studio

In coerenza con quanto finora esposto, l'analisi è partita dallo studio del contesto e dalla scelta dell'area d'intervento. In particolare sono state confrontate due aree; una compresa nel comune di Giffoni Valle Piana, l'altra in quello di Pontecagnano Faiano. Dall'applicazione della metodologia esposta è risultata l'area nel comune di Giffoni Valle Piana quella più idonea per la localizzazione di un'APEA.

3 Conclusioni

L'obiettivo dello studio è quello di partire dai principi proposti da tutte le Regioni e Province italiane, per costruire una metodologia la progettazione oggettiva dell'APEA. A tale riguardo è bene ricordare che l'attuazione di un'APEA è un processo complesso nel quale confluiscono diverse discipline. La metodologia proposta si rivolge in particolare agli aspetti urbanistici e territoriali, affidando gli aspetti edilizi e quelli legati alla gestione a sviluppi successivi. Lo studio quindi costituisce un punto di partenza per la realizzazione del progetto, analisi che dovrà essere certamente approfondita ed estesa a tutte le discipline che concorrono nella progettazione, al fine di avere un quadro del contesto completo ed articolato.

Riferimenti bibliografici

- Gerundo R., Fasolino, I., Grimaldi, M., (2012), *Dimensioni della trasformazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Siniscalco A. (2011) Tesi di dottorato: *La sostenibilità Energetico-Ambientale nella Progettazione Urbanistica*, Università di Salerno.
- Ruaro V., *Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate aspetti valutativi*, Università di Padova.
- Borsari L., Stacchini V., (2006) *Insedimenti industriali e sostenibilità APEA, Linee Guida*, Provincia di Bologna.
- Minetti A., Peroni, N., Società Sviluppo Marche S.p.A, Regione Marche, Linee Guida APEA, Regio-

ne Marche,
Paludi G., Quarta M. (2008), *Linee Guida APEA*,
Regione Piemonte, Torino.
Beltramo R., (2009), *Dai parchi eco-industriali
alla definizione del concetto di APEA: esperienze
nazionali e internazionali*, Dipartimento di Scienze
Merceologiche, Università degli Studi di Torino,
Regione Piemonte.

Collective memory, collective intelligence and urban public space in contemporary individualistic society

DIMITRIS GIOUZEPAS,
PANAGIOTIS GOULIARIS
AND GIANNIS TSARAS

Introduction

The better possible understanding of the present conditions of a given place, and a complete description of the certain social variables of a given society, are valuable components for the comprehension of the parameters that establish the spatial relations and data governing the urban environment and the urban open spaces. The optimum approach and description of the aforementioned elements of the urban space, is considered to be an essential step before initiating any attempt to design urban public space. While trying to grasp the nature of nowadays global social conditions which are dominant in inner-city public spaces, one cannot undervalue the significance of changes that occurred in the past few years in the fields of informatics and telecommunications. Changes that have already (and still proceeding) affected our everyday lives and therefore our relation with space and the behaviors contained within.

Urban planning in the information age

From the mid-nineties till the very present, the use of new media and inventions, such as cell-phones, personal computers and the World Wide Web, has increased exponentially, altering widely everyday life and daily human habits. In the recent years, became rather obvious, that a new network of interactions and connections among citizens has emerged in a non-physical space. Therefore, one should consider among the various ecological networks that govern the already complicated urban ecosystem, the nature of a network of communications and information, and the way that it is distributed in the actual urban space. Although, contemporary theoretical approaches of urban phenomena seem to take under serious consideration the newly arisen social and behavior-

ral tendencies, actual design attempts do not give the impression that have yet achieved an adoptive application of the aforementioned. The recently applied spatial implications have not been yet effectively recorded, in a way that would be successfully manipulated by urban planners and designers. One major consequence of the newly established way of everyday life is a constant progression of secluded actions that individuals do by themselves. They are usually driving their own vehicle, listening to their own music, using a personal computer, or a personal smartphone, watching television and so on. Many social scientists have predicted that one inevitable consequence of modernization is the unrestrained growth of individualism, which poses serious threats to the organic unity of society. Contrasting to the above, others have argued that autonomy and independence are necessary conditions for the development of interpersonal cooperation and social solidarity.

Collective memory and collective intelligence

However, this entire new media offers a vast quantity of information and possibilities that tend to simplify daily activities, in various fields and aspects, such as business, education, transport, communication and others. Maybe, one of the most important paybacks of the informatics revolution is the minimization of the actual spatial distances. People can retrieve any kinds of information from any place of the world, any time of the day, just from their living room, or even from almost every public space. But what is considered even more crucial, is our own contribution towards the progression of this huge bank of data. Every user is a tiny but vital part of the system of information, creating a groundbreaking global interface in which each individual interacts equally. Therefore, the emergence of a so called a "collective memory" is an undeniable matter.

Furthermore, communication and interaction among people has become cheaper and easier, producing a new kind of synergetic non-physical space. It is now than ever before, that people have the chance to cooperate in order to exchange ideas, arguments, and knowledge. The services that one can offer to the others can therefore become an exchangeable unit, in cases where people share common interests.

The term collective intelligence was originally introduced by French philosopher Pierre Levy in 1994 to describe the impact of Internet technologies on the cultural production and consumption of knowledge. Levy argued that, because the Internet facilitates a rapid, open, and global exchange of data and ideas, over time the network should "mobilize and coordinate the intelligence, experience, skills, wisdom, and imagination of humanity" in new and unexpected ways. There have already been con-

ducted various social experiments in that direction that have proven that collective intelligence is a fact and is an additive property of a networking group of individuals, sharing a related purpose.

Conclusion

Urban space is a constant field of various interactions among the constituents of this complex system. Although, the need for private space is increasing, the role of public space in contemporary societies has not yet completely defined. A not so healthy aspect of the resent individualistic tendencies can threaten the social amalgamation, but by prefixing the fundamental nature of public life we can reverse or even exploit the advantages that one can get from this phenomenon. And the appropriate planning of urban space can be a medium to achieve that. Users of public spaces should be provoked to cultivate a new kind of interrelations and design could be a strategic medium towards this direction. Cause, designing urban space, is not a static and fixed procedure, paused in time, but is a timeless process, which offers the frame to develop behaviors and cultural habits.

References

- Allik, J., Realo, A. (2004), "Individualism-Collectivism and Social Capital" University of Tartu, Tartu
- Batty, M., (2005) "Cities and Complexity: Understanding Cities With Cellular Automata, Agent-Based Models, and Fractals" MIT press, Massachusetts
- Levy, P. (1997), "Collective Intelligence: Mankind's Emerging World in Cyberspace", (trans. Robert Bononno), MA: Perseus Books, Cambridge
- Portugali, J. (2005), "Self-organization and the city" Springer, Berlin

When A Planning Tier... Disappear!

La cooperazione interistituzionale per la pianificazione di area vasta: temi e problemi tra Italia e Inghilterra

VALERIA LINGUA

I cambiamenti in atto nel sistema istituzionale italiano a seguito della legge 135/2012, nel nome della *spending review*, sembrano portare nella stessa direzione delle modifiche prefigurate per il sistema di pianificazione inglese dopo il *Localism Act 2011*. Pur nelle differenze tra i due paesi, può dunque risultare di un certo interesse uno sguardo all'esperienza inglese, per evidenziare le questioni comuni e le loro ripercussioni sul sistema della governance nella pianificazione locale e di area vasta.

Due contesti in mutamento

In molti paesi europei sono in atto importanti cambiamenti sia nel sistema istituzionale che in quello della pianificazione, per riposizionare obiettivi, forme, strumenti e metodi della pianificazione in un contesto di progressiva globalizzazione, europeizzazione e, allo stesso tempo, di crescita di importanza della sussidiarietà e del locale (Blotvogel e al., 2013).

In questo contesto, Italia e Inghilterra rappresentano due casi molto particolari perché, più che apportare aggiustamenti incrementali al proprio sistema di pianificazione, sono oggi investiti da una profonda riforma degli assetti istituzionali e del sistema di pianificazione che, nel primo caso, indebolisce il ruolo delle province mentre, nel secondo caso, elimina completamente gli strumenti di pianificazione regionale.

In entrambi i casi, la pianificazione di livello intermedio viene indebolita, se non completamente eliminata, a favore di un maggiore protagonismo degli enti locali anche in relazione all'area vasta. Nel caso italiano, questo protagonismo viene sol-

lecitato dalla L. 135/2012 attraverso l'istituzione delle città metropolitane e il riordino istituzionale che prevede, per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità Montane) l'esercizio obbligatorio in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, delle funzioni fondamentali. Tra queste, anche la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale. Al di fuori di queste unioni di carattere coercitivo, l'indebolimento del ruolo delle province sembra prefigurare la necessità di un maggiore ricorso alla pianificazione intercomunale o coordinata per i temi di carattere sovra locale. Necessità che ha già maturato buone pratiche e che presenta velocità, tempi e modi differenziati a seconda della regione. Pur con le dovute differenze istituzionali e di cultura della pianificazione (Knieling & Othengrafen, 2009), uno sguardo all'esperienza inglese risulta di un certo interesse in ragione delle sperimentazioni in atto che hanno comportato, in un primo momento (con il *Planning and Compulsory Purchase Act* del 2004) l'eliminazione del livello di pianificazione dei County (corrispondente al nostro livello provinciale), cui ha corrisposto un rafforzamento della pianificazione regionale, attribuendo alle *Regional Spatial Strategies* (RSS) valore conformativo in relazione anche al dimensionamento del fabbisogno abitativo. Questo sistema centralizzato, in cui il livello locale non è che l'ultimo tassello di un sistema di pianificazione fortemente gerarchizzato, viene completamente ribaltato dal *Localism Act* approvato dal nuovo governo *Labour* nel novembre 2011. Il provvedimento sposta il fulcro della pianificazione sui comuni, e culmina nella abolizione delle otto strategie regionali¹ e nella introduzione del cosiddetto "duty to cooperate". In sostanza, le autorità locali sono chiamate, nella preparazione dei loro strumenti di pianificazione, a cooperare con i comuni confinanti in relazione a questioni strategiche che possono avere impatti a livello di area vasta, inscrivendole nella più ampia strategia del *National Policy Planning Framework* (NPPF), documento di pianificazione nazionale. Essendo assenti strumenti di carattere intermedio, la pianificazione di area vasta si basa su accordi informali, che possono essere formalizzati attraverso diverse vie, dalla pianificazione coordinata alla formazione di un unico piano strutturale intercomunale. Inoltre, a seguito dello smantellamento delle RSS, la creazione delle *Local Enterprise Partnerships* (LEPs) sembra dare adito alla formazione di un nuovo livello a geometria variabile. Le LEPs rappresentano infatti nuovi spazi funzionali oltre i confini locali finalizzati alla formazione di partnership di impresa per lo sviluppo economico e ora potenzialmente in grado di essere coinvolti nella pianificazione di

1. Viene mantenuta solo la *Regional Spatial Strategy* dell'area metropolitana londinese, in ragione della complessità dell'area e delle conseguenti implicazioni gestionali.

area vasta come attori del coordinamento strategico (Pemberton & Morphet, 2012). Di fatto, non è ancora chiaro se i LEP siano gli strumenti appropriati, dato il loro status giuridico variabile e le loro risorse finanziarie e analitiche limitate (Pugalis e Townsend, 2013).

Il motivo di un raffronto

La messa in discussione del ruolo degli strumenti di pianificazione di area vasta e un quadro in continuo mutamento implicano necessariamente una riflessione in merito all'adeguamento degli strumenti e dei processi di pianificazione.

Emergono infatti diverse tipologie di cooperazione, più o meno coercitive, alle diverse scale, che prefigurano la necessità di un maggiore ricorso alla pianificazione intercomunale o coordinata per i temi di carattere sovralocale. Principio che è sicuramente acquisito in realtà come quella francese, che presenta una esperienza ventennale in relazione alla formazione di agglomerazioni di comuni¹. Ma che in tutte le altre realtà europee è inserito in un sistema di pianificazione generalmente su tre livelli, in cui molto viene lasciato alla volontarietà degli enti locali o (in Italia) alle declinazioni normative regionali.

Cosa succede quando un livello di pianificazione scompare e -di conseguenza- la cooperazione interistituzionale diventa un dovere? In quali forme e con quali modalità la pianificazione di area vasta può rappresentare la soluzione per definire strategie pertinenti e condivise? Come formalizzare la cooperazione? Come deve essere valutata nei piani? Quali sono i temi obbligatori e quelli "utili" a perseguire la finalità ultima del "duty to cooperate", ovvero lo sviluppo sostenibile?

Queste sono le questioni che ci poniamo oggi in Italia, consapevoli del fatto che non c'è parte politica al (traballante) governo che non indichi tra i propri la razionalizzazione del sistema istituzionale.

Queste sono le stesse domande che si pone il dibattito Inglese dal 2011, in particolare nell'ambito del *Royal Town Planning Institute*, corrispondente al nostro INU. Sembra dunque di un certo interesse mettere a confronto due realtà che, pur nelle differenze dei reciproci sistemi di pianificazione, sono oggi a porsi la stessa questione: come cooperare per affrontare questioni di interesse sovra locale, in assenza di strumenti sovra-ordinati di coordinamento.

L'obbligo di cooperare e le implicazioni per la pianificazione di area vasta

Il contesto di cambiamento che ha investito l'Italia e l'Inghilterra nell'ultimo decennio ha suscitato un notevole dibattito intorno alle questioni della pianificazione regionale e di area vasta.

In Inghilterra la discussione si è concentrata dapprima sulle potenzialità dello *spatial planning* come modalità di pianificazione strutturale, capace di superare approcci di tipo regolativo e conformativo per la definizione di visioni strategiche a lungo termine (Raco, 2005; Nadin, 2007). Le critiche a questo paradigma (Allmendinger e Haughton 2009, Kunzmann 2011), volgono sulla incapacità di affrontare questi presupposti e obiettivi e sulla difficoltà affrontate dalle *Regional Spatial Strategies* nel trattare temi di area vasta (come la questione del dimensionamento residenziale) in modo pertinente e con autorevolezza, essendo approvate da assemblee di secondo livello. Il passaggio dallo *spatial planning* al *localism* è perseguito in modo così forte che il termine *Spatial Planning* scompare completamente da qualunque documento normativo prodotto dal 2010 in poi.

In Italia due decenni di pratiche permettono, da un lato, di evidenziare alcune carenze nella pianificazione provinciale (Gerundo e Lingua, 2011), quali l'eccessiva rigidità dei piani, tempi molto lunghi, differenti velocità di pianificazione tra Nord (dove siamo già alla seconda generazione di piani provinciali) e Sud Italia (dove mancano ancora molti PTCP). Dall'altro lato, emergono pratiche di pianificazione a livello intermedio (pianificazione intercomunale e coordinata) che si stanno moltiplicando e che comportano notevoli *rescaling* negli spazi della governance cooperativa (Zanon, 2013). In entrambi i casi, il notevole sforzo di aprirsi ad una pianificazione multiscalar e al coordinamento interistituzionale ha portato a una ridefinizione dei livelli di pianificazione attraverso l'introduzione di nuovi paradigmi e nuove modalità di azione: in Inghilterra, anche se il *Localism Bill* sembra sancire il definitivo tramonto dello *spatial planning*, l'introduzione del *duty to cooperate* e l'istituzione dei LEPs affermano la necessità di un approccio strategico alla pianificazione, per quei temi che necessitano di un approccio di area vasta (Ward e Hardy, 2012). Anche in Italia, la soppressione delle province e l'obbligo di unione dei comuni e aree metropolitane nell'agenda del governo comportano necessariamente la valorizzazione di approcci cooperativi di carattere intercomunale.

Approcci che non sono certo una novità: sia in Italia che in Inghilterra, i comuni hanno una lunga storia di collaborazione orizzontale e verticale, più o meno formalizzata, per la definizione di strategie e progetti di carattere intercomunale o di area vasta. Tuttavia, l'affermazione della cooperazione come nuovo obbligo per le autorità locali in tutti i campi (non solo nella pianificazione spaziale), in

1. Le Agglomerazioni in Francia sono previste fin dal 1992 e rafforzate dalla Legge del 12 luglio 1999 (*Loi Chevènement*). Tra le competenze attribuite a questi enti sovra locali, due sole sono obbligatorie: la pianificazione territoriale e la gestione finanziaria.

entrambi i paesi pone certamente alcune questioni, che riguardano:

- l'estensione della cooperazione, che in Inghilterra è completamente libera nella sua definizione spaziale, mentre in Italia si basa su due parametri (popolazione e superficie) completamente avulsi dalle specificità territoriali e dalle pratiche cooperative in atto;
- la possibile sovrapposizione di spazi di cooperazione diversi, in Italia tra unioni e ambiti ottimali derivanti dalle gestioni settoriali (acque, sanità ecc.), nonché tra piani di coordinamento provinciale esistenti e nuovi piani strutturali delle unioni; in Inghilterra tra piani regolatori coordinati (*joint local development plans*) e i programmi di sviluppo definiti nell'ambito delle *Local Enterprise Partnerships*;
- l'effettività della cooperazione: il duty to cooperate non può diventare un obbligo al consenso (Geoghegan, 2012); allo stesso tempo occorre garantire che tutte le amministrazioni interessate ai temi di interesse sovra locale toccati dal piano siano coinvolte. Questo determina un rescaling della governance cooperativa che può assumere confini diversi a seconda delle questioni da affrontare;
- il ruolo del *planner*, non solo nel dimostrare che il piano strutturale coordinato (o *Joint plan*) è stato condiviso, ma nell'attivare pratiche di pianificazione cooperativa finalizzate a una effettiva condivisione di temi e procedure;
- infine, gli esiti in termini di strategie di area vasta condivise e formalizzate in specifici accordi, che implica questioni legate alle responsabilità dei soggetti firmatari nell'implementazione dell'atto di pianificazione.

La domanda di fondo riguarda la natura dell'obbligo di cooperare: nel momento in cui emerge la necessità di iscrivere le politiche pubbliche in scenari di area vasta, l'obbligo di cooperare potrebbe ridursi alla mera dimostrazione di aver preso in considerazione uno spazio di pianificazione più ampio, assumendo dunque una connotazione retorica. Al contrario, la definizione di strumenti di pianificazione congiunta nelle sue diverse forme², derivante da questo obbligo, può rappresentare l'elemento realmente capace di ridisegnare i rapporti interistituzionali e gli spazi di pianificazione all'insegna della cooperazione, definendo strategie pertinenti che esolino dai meri confini locali.

Riferimenti bibliografici

- Blotevogel H.H. - Getimis P. - Reimer M., eds (2013), *Spatial Planning Systems and Practices in Europe: Towards Multiple Trajectories of Change*, Routledge, London (in press)
- Allmendinger P. - Haughton G. (2009): *Critical reflections on spatial planning*, in «Environment & Planning A», 2009, Vol. 41, pp. 2544-9
- Ward M. - Hardy S., eds, (2012), *Changing Gear. Is Localism the New Regionalism?*, The Smith Institute, London
- Geoghegan J. (2012), *Cooperation or confusion?*, in «Planning», July, 13
- Haughton G. - Allmendinger P. - Counsell D. - Vigar G., (2010) *The New Spatial Planning: Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries*, Routledge, London
- Kunzmann K. (2011), *Spatial planning: for whom?*, in «CRIOS», 2, pp. 9-18
- Lingua V. - Gerundo R. (2011), *I piani delle province*, in Properzi P., eds, *Rapporto dal Territorio 2010*, Inedizioni, Roma, pp. 143-164
- Nadin V. (2007), *The emergence of the spatial planning approach in England*, in «Planning Practice and Research», 22, pp. 43-62
- Pemberton S. - Morphet J. (2012), *Libertarian Paternalism as a Tool to Explore Strategic Sub-Regional Planning in England?*, in «European Planning Studies», pp. 1-17
- Pugalis L. - Townsend A. (2013), *Rescaling of Planning and Its Interface with Economic Development*, in «Planning Practice & Research», 28 (1), pp. 104-121.
- Raco M. (2005), *Sustainable development, rolled-out neoliberalism and sustainable communities*, in «Antipode» 37, pp. 324-347
- Knieling J. - Othengrafen F., eds. (2009), *Planning cultures in Europe*, Ashgate, Farnham
- Zanon B. (2013), *Scaling down and scaling up processes of territorial governance. Cities and regions facing institutional reform and planning challenges*, in «Urban Planning & Research», 6:1, pp.19-39
- Haughton G. - Allmendinger P. - Oosterlynck S. (2013), *Spatial Planning and the New Localism*, «Planning Practice & Research», 28(1), p. 1-5

2. Per l'Italia, cfr. il documento di posizione della Commissione Cooperazione e Coordinamento Territoriale presentato al XXVIII Congresso Nazionale dell'INU 2013, cui l'autrice ha preso parte.

La Pianificazione urbana nell'era della città globale

FILIPPO MAGNI E
DENIS GRASSO

La città è il luogo in cui molti fuggono per trovare un'altra vita. Nelle città indiane la gente viaggia in autobus simili a quelli di Londra. Lì coincidono il gopi, la persona che lava piedi, e il creditore. Essi provengono da distinti strati sociali e in un'altra situazione non sarebbero mai arrivati a parlare, ma nell'autobus urbano devono sedersi uno accanto all'altro. Questo è uno dei lati positivi delle città. Gandhi, invano, ha tentato di abolire il sistema delle caste, mentre l'autobus, senza alcun obiettivo politico, ci è riuscito. Le città sono quindi dei luoghi che possono definirsi "di speranza".

Viviamo in un mondo urbano, con più della metà della popolazione mondiale residente nelle aree metropolitane, ma ciò non sembra contenere la crescita demografica cittadina. Per il 2050 si prevede che il 70% della popolazione mondiale sia urbana e che solo il 14% degli abitanti dei paesi sviluppati viva nelle campagne. In uno dei suoi studi Anna Tibaijuka¹, ha affermato che ci troviamo di fronte ad una realtà allarmante: le città sono diventate paesaggi contraddittori, dove la tradizionale terra delle opportunità coesiste con il terreno predisposto per le disparità. La disuguaglianza capitalista non è una situazione dovuta al caso, ma è l'elemento intrinseco che crea una sorta di circolo vizioso e permette l'arricchimento di una minoranza a scapito del lavoro e della povertà di una grande maggioranza (Delgado, 2007).

Le grandi metropoli mondiali costituite negli ultimi anni e le future *Città metropolitane* che nasceranno dal 2014 in Italia si presentano ormai come Mega regioni. La regione che si estende da Hong Kong a Guangzhou per 135 km, per esempio, sarà la più popolosa del mondo metropolitano con

120 milioni di abitanti. E tante altre come lei, non solo in Asia. La metà della ricchezza universale si raggruppa oggi in 25 città. Persino la ricchezza che una volta proveniva dalle campagne, sembra aver smesso di "germogliare" per lasciare il posto all'accumulo di capitali nelle megalopoli. In questo quadro, il 66% delle attività economiche mondiali e l'85% dello sviluppo tecnologico-scientifico si trova in queste nuove mega-regioni.

Domanda che potrebbe sorgere è se esiste un rimedio all'espansione urbana senza limiti. Il problema dell'espansione non è il mero dato quantitativo ma è il superamento di una soglia in cui questo processo è amplificato e risulta non sostenibile. La difficoltà di manovra si ritrova quando si deve rispondere alla questione di come costruire, adattare e modificare le città secondo i bisogni, al ritmo con cui queste si stanno sviluppando. Il quadro urbano che si è creato e la tendenza riscontrata negli ultimi decenni, lascia presupporre che la ricerca di un modello alternativo alla grande città e altrettanto attraente sia una sfida senza precedenti per gli addetti ai lavori. Ora, il processo mondiale di urbanizzazione della popolazione è accelerato e l'attrattiva di modelli alternativi, come la vita rurale, non riesce a modificare questa tendenza. I sistemi produttivi agricoli, industriali e del terziario continuano a favorire l'accumulo di popolazione (e di capitale) nei grandi agglomerati. Nonostante il 70% della popolazione si consideri come "urbana", non tutti, però vivono nelle vere e proprie città dotate di piazze, uffici e mercati. Molti vivono in ambienti urbani, ovvero dei territori urbanizzati, che non si possono definire completamente come città. Non potendo quindi nascondere una certa tendenza meccanica di crescita urbana, la convinzione che anche la crescita possa essere modellata per ottenere città migliori è forse la grande sfida del decennio: trasformare in vere e proprie città tutti questi frammenti del pianeta già urbanizzati ma non ancora "urbani" (Muñoz, 2009).

Il problema della "città senza limiti" inizia con la ricerca di benessere, di rendite spaziali più economiche (più spazio a prezzi minori) e con l'idea di livelli più bassi d'inquinamento ad una maggior distanza dal centro. Tuttavia, coloro che scelgono di lavorare in città e di vivere al di fuori non si accorgono di essere proprio i principali contribuenti all'insostenibilità del "sistema città". L'idea di lusso urbano periferico sta invadendo il pianeta e convertendo l'*urbs* in una città senza fine. Pare ovvio però che le aree urbane non possano espandersi all'infinito e soprattutto non nei modi in cui sono cresciute nell'ultimo mezzo secolo, visti i problemi secondari di diversa natura connessi all'uso dell'automobile, dell'inquinamento, della congestione del traffico, della qualità della vita, della separazione di gruppi sociali secondo questioni di reddito o di razza (Musco 2009). Le città senza limiti territoriali sono sintomo di una disfunzione del sistema. Le zone più prospere non sono né le città più estese

1. Direttrice del Programma Insediamenti urbani (Habitat) delle Nazioni Unite.

né le più grandi, ma quelle che sono capaci di ridurre le disuguaglianze tra i suoi abitanti. Attualmente ciò che aiuta a eliminare le disuguaglianze è la capacità della città di collegare le politiche economiche e urbanistiche con le politiche sociali. È vero che non si possono concepire politiche di pianificazione urbanistica che risolvano problemi sociali, tuttavia, politiche sociali che riducano gli effetti delle politiche di pianificazione urbana, le quali, in molti casi, espellono grandi popolazioni urbane durante le fasi di rinnovamento potrebbero agevolare questo processo. Inoltre, l'espansione illimitata delle città genera vasti quartieri residenziali a bassa densità, deserti durante il giorno e con timidi accenni a vita di quartiere. In questo contesto, bisogna ripensare il ruolo che hanno gli spazi pubblici, in particolare dei parchi accanto alle case con giardino. Fenomeni come *las urbanizaciones* in Catalogna o le *gated community* costruite nell'interland delle grandi città italiane, disegnano ghetti in mezzo ad un paesaggio clonato, ripetuto e insicuro. Per molto tempo, gli eredi del movimento moderno hanno visto nell'abitazione l'elemento principale di strutturazione della città. Oggi quest'atteggiamento è del tutto superato. Quando si parla di città, il problema delle forme è fondamentale e strettamente legato al confort psicologico degli abitanti, in altre parole, al loro rapporto con gli spazi pubblici. La città si costruisce intervenendo sia sui vuoti che sulla tipologia delle abitazioni da costruire (Bohigas, 1989). Se la città industriale ha generato una cultura urbana ispirata alla fabbrica e al transito, la città post-industriale potrebbe aver creato una cultura derivata dalla tecnologia e dall'esperienza della velocità, che ha cambiato la forma della città ma non la sua essenza. Quali sono le città dell'era globale?

Considerando ipoteticamente il teletrasporto come mezzo di viaggio, un individuo, sbarcando continuamente in luoghi sconosciuti, non saprebbe riconoscerli e in alcuni casi neanche saprebbe distinguere lo stato, se non fatta eccezione per la lingua degli onnipresenti cartelloni pubblicitari: Coca-Cola, Ford, Nokia, McDonald's. Da Bangkok a San Paolo, attraverso la *banlieue*¹ di Parigi o la periferia di Bombay, l'omogeneizzazione della globalizzazione urbana è un fenomeno evidente anche all'osservatore meno attento. Curiosamente, questa standardizzazione si verifica sia nelle aree residenziali di alto livello, la cui concezione s'ispira al modello americano di periferia (*suburb*), sia nelle baraccopoli emarginate, costruite con materiali meno costosi e quindi facilmente riconoscibili globalmente. Non si tratta solo del fatto che Zara o *Hermès* condividano i viali principali del mondo. Parte del problema si spiega attraverso il fatto che la scala del turismo globale e del consumo visivo hanno ridisegnato i luoghi e le tradizioni dei pae-

saggi spinti dalla nascita di città fittizie. Le persone cambiano le città, però sono le decisioni politiche che le costruiscono. Dieci anni fa, Dubai era poco più di un deserto, mentre oggi la città vive della sua rendita immobiliare. Che cosa cambierà nelle città del mondo durante il prossimo decennio?

Proprio nel momento in cui tutte le contraddizioni del vivere urbano stanno raggiungendo il loro culmine, si stanno delineando efficaci *vision* politiche e tecniche in grado di ridisegnare l'urbanità a livello globale. Questa visione si basa su alcuni concetti scientifici ed etici di certo non nuovi ma dimenticati negli ultimi 50 anni di storia delle urbanizzazioni globali. Questa nuova *vision* si nutre dei concetti di resilienza, sufficienza, rinnovabilità, inclusione, localismo (intesa alla Magnaghi), efficienza. Su tutto il concetto di limite delle risorse, prepotentemente connesso con l'applicazione dei principi della Termodinamica applicati nelle scienze sociali e urbane.

La nascita di questa nuova *vision* urbana in grado di trovare efficaci soluzioni progettuali e sociali ai problemi precedentemente esposti, ha oggi un nome. E questo nome è Smart City. Ormai quando si declina al futuro il concetto di Città, non si può che parlare di Smart City. Sono numerosi i motivi per cui si fa crescente ricorso a questo concetto relativamente nuovo nel panorama della pianificazione urbana e territoriale. Da un lato, come già esposto, è evidente il fallimento di molte politiche urbane e territoriali fino a qui promosse e attuate tanto a scala globale che locale. Ne sono la prova, le difficoltà crescenti con cui le città si trovano a che fare dal punto di vista morfologico-funzionale e politico/manageriale. Altra prova è il fallimento di buona parte dei modelli di gestione economica delle aree urbane fino ad oggi utilizzati. Fallimento che, per quanto riguarda l'Italia e altri paesi europei, è destinato ad approfondirsi proporzionalmente alla prevedibile riduzione degli introiti derivanti degli oneri di urbanizzazione (si costruirà sempre meno e si auspica verranno formalizzate a livello normativo le istanze del "zero consumo di suolo") e dei trasferimenti statali agli Enti Locali. La città ha smarrito la sua "intelligenza", la sua smartness politica, economica e tecnica.

Che cos'è tuttavia una Smart City? Difficile dirlo. I numerosi Rapporti dedicati al tema negli ultimi anni non sono stati in grado di trovare una definizione condivisa. Semplificando le differenti istanze emerse, si possono osservare due grandi tendenze nelle definizioni utilizzate. Da un lato i Rapporti che vedono la Smart City come una città dalla forte connotazione tecnologica, fatta di reti informatiche e sensori, ICT e telecomunicazioni di ultima generazione. Dall'altro chi vede la Smart City come una città fatta di relazioni sociali più forti, una partecipazione maggiormente attiva ai processi decisionali e una crescente responsabilizzazione dei singoli individui nelle loro scelte quotidiane. I finanziamenti europei e nazionali (si vedano ad

1. Il termine *banlieue* (in francese: periferia, sobborghi) indica l'area periferica dei grandi agglomerati urbani francesi.

esempio i progetti selezionati del Bando Smart City del MIUR) stanno orientandosi con forza sulla prima dimensione, quella più tecnologica. Una Smart city tuttavia non può essere fatta di soli sensori, di sole fibre ottiche o di sole App per *device* mobili. In linea con una parte crescente del mondo accademico, si ritiene che la dimensione tecnica e sociale della Smart City vadano integrate. Come integrarle? Le possibilità sono molteplici e richiedono conoscenze specifiche. Conoscenze in larga parte detenute dalla Pianificazione Territoriale, un sapere che dovrebbe avere in questa "conciliazione" delle due nature della Smart City un ruolo di guida e di indirizzo. Un ruolo che del resto, almeno per quanto riguarda l'Italia, s'inserisce nel ruolo storico della disciplina urbanistica, una disciplina da sempre impegnata a costruire strumenti tecnici in grado di dare forma e sostanza all'idea di futuro che una comunità si pone (o si dovrebbe porre) facendo sintesi dei saperi e delle pratiche provenienti da una pluralità di discipline specialistiche.

Quale il futuro della Città? Di certo un mix di rigenerazione e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. Di certo un ripensamento e una ridefinizione degli spazi pubblici. Di certo un contenimento del consumo di suolo e un completo ripensamento degli standard urbanistici. Sicuramente una nuova forma di fiscalità urbana più svincolata dai trasferimenti statali. Sicuramente un ripensamento degli strumenti di Piano con al centro una divisione netta tra parte strategica e parte operativa. Il ripensamento della città, a livello globale e nazionale, richiede un ripensamento della città a 360°, un ripensamento che per la sua mole e la sua dimensione trovi una grande "ideologia" che tenga uniti tutti i singoli interventi settoriali necessari. L'urbanistica del futuro sarà sempre meno incentrata su grandi aree di sviluppo e più su piccoli interventi puntuali, in una sorta di agopuntura urbana pensata per ridare vita ai tessuti urbani oggi in difficoltà. Questa grande "ideologia" per la città del futuro è la Smart City. Un concetto ampio in via di definizione in Protocolli internazionali come il *City Protocol*. Un concetto dotato inoltre di un'ampia solidità economica in quanto è stata individuata come un'area prioritaria di investimento dalla Commissione Europea per il periodo 2014-2020. Anche in Cina, USA e mondo Arabo il concetto sta avanzando con forza e gli investimenti (pubblici e privati) a riguardo stanno crescendo. Finanziamenti che daranno sostanza al concetto di smartness in aree urbane. La Pianificazione urbana in quanto disciplina dovrà essere in grado di guidare questa trasformazione, appropriandosi del concetto di Smart City e declinandolo in forme operative in grado di trasformare il volto delle aree urbane. Questa è la strada per far tornare le città protagoniste della speranza degli individui. Questa è la strada dell'Italia per rilanciare un nuovo Rinascimento.

Riferimenti bibliografici

- ABB, The European House Ambrosetti (2012), *Smart Cities in Italia: un'opportunità nello spirito del Rinascimento per una nuova qualità della vita*, Milano
- Between (2013), *Smart City Index. Confrontarsi per diventare smart. Report 2013*, Milano
- Bohigas O. (1992), *Reconstrucció de Barcelona*, Ed. 62, Barcelona 1985, trad. it. Ricostruire Barcellona, EtasLibri, Milano
- Centre of Regional Science, Vienna UT (2007), *Smart cities Ranking of European medium-sized cities. Final Report*, Vienna
- Magnaghi, A. (2000), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Roma
- Muñoz F. (2009), *Urbanización: paisajes comunes, lugares globales*, Gustavo Gili, Barcellona
- Musco F. (2009), *Rigenerazione urbana e sostenibilità*, Franco Angeli, Milano

Approccio olistico e integrato come orizzonte per la pianificazione resiliente

**BENEDETTA LUCCHITTA E
FILIPPO MAGNI**

Nell'attuale contesto urbano, scandito da un costante e rapido cambiamento fisico e infrastrutturale, anche gli attori e le metodologie di governance stanno cambiando, non solo in relazione a influenze esterne, ma anche seguendo una naturale evoluzione endogena. È utile osservare come il mutamento del ritmo e della velocità di questi cambiamenti metta in luce due questioni rilevanti: la prima riguarda la velocità con cui essi avvengono, siano tecnologici, culturali, organizzativi o sociali. Il processo del cambiamento che al momento della formazione della disciplina della pianificazione risultava lento si è molto accelerato e in modo molto rapido ci si trova a che fare con situazioni (economiche, sociali, ecc..) in continua variazione e con queste devono fare i conti le politiche territoriali di piano. Inoltre l'emergere di nuove questioni (come la sostenibilità, intesa non più con le classiche declinazioni economiche, ambientali e sociali), non solo pongono problemi nuovi ma spesso non possono essere trattati con le pratiche di pianificazioni tradizionali (Indovina 2009). Una questione che si comincia ad affrontare in maniera strutturata all'interno di piani e progetti, è quella relativa ai problemi che sono posti dai cambiamenti climatici, rispetto alla quale i processi di piano e le politiche urbane dovranno saper dare adeguata risposta. In questo senso, la capacità degli strumenti di governo del territorio di essere in grado di supportare tali cambiamenti è fondamentale per assicurare continuità senza mettere a rischio le strutture territoriali che da esse dipendono. Il concetto di resilienza offre quindi la possibilità di trasformare e plasmare il futuro delle nostre città, rendendole più flessibili e preparandole ad affrontare la velocità, e soprattutto l'imprevedibilità di questi cambia-

menti. Risulta quindi necessario individuare delle forme di pianificazione volte a garantire un livello di resilienza richiesto da un determinato contesto territoriale, per ridurre le vulnerabilità rispetto ai possibili rischi e per poter creare delle alternative che ne rafforzino la struttura.

In quest'ottica i sistemi antropici ed ecologici si possono definire resilienti se sono stati pensati in modo tale da poter assorbire shock esterni di diversa natura (cambio climatico, disastri naturali, variazioni del sistema economico) e rispondere a queste destabilizzazioni rinnovandosi e adattandosi al cambiamento prodotto. Oggi più che mai però non si può considerare la resilienza come la semplice capacità di continuare a svolgere le proprie funzioni anche in situazioni di stress conservando i propri attributi caratterizzanti, ma deve riferirsi a quella abilità di riorganizzazione (prerequisito fondamentale per l'adattamento) capace di incrementare la possibilità di sviluppo futuro (Berkes et al., 2002, Gunderson e Holling, 2002, Resilience Alliance, 2012). In termini evuzionistici una popolazione risponde a qualsiasi tipo di cambiamento nell'ambiente circostante attraverso un adattamento dal punto di vista fisico, comportamentale, ecologico e genetico con il fine di ripristinare la stessa abilità nel rispondere a questi, enfatizzando quindi il concetto di persistenza. In questa prospettiva, un governo del territorio "resiliente" deve fare leva sulla capacità di creare delle alternative, sulla necessità di una visione a larga scala e a lungo termine (Holling, 1973) e si può associare facilmente a quella di sviluppo sostenibile (Folke, 2002). Dipendendo per il suo benessere e per la sua sicurezza dai servizi offerti dagli ecosistemi su cui insiste, la "società urbana" ha l'imperativo di aspirare a costruire sistemi socio-ecologici resilienti per favorire uno sviluppo sostenibile. Da questo punto di vista il sistema antropico e quello naturale non possono essere trattati separatamente, in quanto sono connessi da una forte inter-dipendenza. Nella realtà, infatti, questi si comportano in modi non lineari, manifestando limiti definiti nelle loro dinamiche e agendo come sistemi integrati fortemente associati, complessi e in evoluzione". (ibid.). Di conseguenza si può affermare che un approccio resiliente è sistemico (olistico) tanto quanto l'approccio sostenibile, che considera il contesto umano e quello biofisico come interdipendenti.

In questo caso, parlando di pianificazione urbana e territoriale, la resilienza deve essere costruita andando ad aumentare l'adattabilità di tutti i sistemi che hanno influenza in un determinato contesto, generando un approccio di scala vasta che considera in maniera integrata gli insediamenti urbani, il sistema ecologico in cui sono inseriti, le caratteristiche territoriali e il sistema socio-economico. Autori come Newman e Jennings (2008) hanno lavorato sul tema delle città resilienti nel contesto dei cicli di adattamento mentre Frumkin (2004) ha svolto diverse ricerche sul tema delle città resilienti

stilando delle linee guida per una pianificazione urbana sensibile ai temi della salute pubblica e della qualità della vita. Beatley ha sintetizzato questi lavori adattandoli e applicandoli alla progettazione urbana, alla pianificazione territoriale e alla governance presentando un set di caratteristiche che definiscono la città resiliente.

Il Cape Town Spatial Development Framework (CTSDF) può rappresentare un valido esempio di applicazione di quanto detto in precedenza, infatti, per sua stesura sono state fondamentali le 5 dimensioni della città resiliente (Infrastrutture e paesaggio, Edifici e insediamenti umani, Comunità, Livello locale e statale Economia) di cui parla Beatley. Lo sviluppo del piano parte dall'analisi dei driver che hanno un impatto diretto sulle modalità di crescita urbana ed economica. I driver vengono suddivisi in due categorie: antropici (andamento demografico, profilo socio-economico della popolazione, forma e localizzazione di crescita nel passato, infrastrutture disponibili e localizzazione, disponibilità di suolo per espansione) e naturali (biodiversità, disponibilità e gestione della risorsa idrica, rischi naturali, cambiamento climatico, disponibilità energetica e consumi). Come suggerito da Walker and Salt (2006) solo lo studio dell'interazione tra questi due sistemi può portare alla pianificazione di un sistema socio-ecologico resiliente. Nel caso di Cape Town la protezione degli spazi naturali ha giocato un ruolo fondamentale, infatti, la città riconosce un'importanza nel patrimonio naturale che va oltre a quella ambientale sottolineando come il sistema ecologico che circonda la capitale è un componente basilare per il supporto del settore economico. Quindi lo sforzo di conservazione degli elementi naturali, legato intrinsecamente ai servizi ecosistemici da essi generati, viene visto come una maniera per assicurare una continuità di investimenti. Per raggiungere questi obiettivi di resilienza, una buona pianificazione deve saper gestire gli impatti che l'urbanizzazione ha sulla biodiversità, mantenendo integra la funzione dei servizi ecosistemici e indirizzando lo sviluppo urbano in aree nelle quali gli impatti sono minimi, riducendone così il livello di consumo del suolo e mantenendo nel tempo un approccio olistico necessario per la valutazione delle strategie di sviluppo di un territorio. Progettare territori resilienti rappresenta un tentativo di coniugare funzionalità, flessibilità e adattabilità, assumendo che la sostenibilità di tale contesto non comprende solo le tre dimensioni generalmente considerate, ambientale, economica e sociale, ma anche quella climatica ed energetica. L'interesse verso le città resilienti è in forte crescita, non solo a livello europeo ma mondiale. Ad oggi è difficile parlare di città resilienti, intese nella loro totalità, dal momento che il tema è relativamente recente tanto da non riuscire a coinvolgere tutti i livelli di pianificazione, mentre è possibile trovare percorsi di riqualificazione e progettazione a scala di quartiere (Vauban a Friburgo, Hammarby a Stoccolma

e Bedzed a Londra sono degli esempi illustri) oppure di iniziative settoriali (legate soprattutto alle infrastrutture di produzione energetica). Un esempio interessante di applicazione dei principi di resilienza a piani e politiche urbane è rappresentato dalla città di Barcellona che ha programmato 43 progetti specifici localizzati in 8 aree di importanza strategica per la sostenibilità del metabolismo urbano, la mitigazione e l'adattamento al cambiamento climatico e ai possibili rischi cumulativi da esso generato, affidandone il coordinamento ad uno specifico dipartimento dell'amministrazione comunale (TISU).

In Italia mancando un approccio integrato e inter-disciplinare, necessario per l'applicazione del concetto di resilienza, si sta cercando di cambiare questo paradigma. Ad oggi l'unica città ad avere un piano di adattamento al cambiamento climatico è Ancona, Bologna, prossima città metropolitana, sarà presto la prima grande realtà ad averne uno. Per il resto, ci stanno lavorando solamente la provincia di Genova, quella di Catania, la Regione Lombardia, le città di Padova, Alba, Venezia e i comuni dell'arco alpino. Su 8100 comuni italiani queste città sono le uniche ad avere qualcosa di concreto. In molte altre città vengono presi in considerazione solo gli aspetti più urgenti e che necessitano di regolamentazione immediata senza però inserirli in un contesto di pianificazione integrata. L'impostazione del governo del territorio è ancora improntata su una struttura di tipo gerarchico (sovrapposizione di competenze, poteri e responsabilità), che non favorisce lo sviluppo, la collaborazione e la cooperazione tra enti territoriali (come invece suggerisce Beatley), principi richiesti dalla natura stessa del territorio e, nel caso specifico del fenomeno climatico dalle ricadute multi-scalari dei suoi effetti.

La Necessità quindi di una visione globale e di un approccio olistico per affrontare le sfide future derivate da fenomeni che cambiano il contesto in cui si inseriscono gli agglomerati urbani, deve entrare quanto prima nella struttura di pianificazione territoriale e nell'agenda dei policy maker per creare un sistema che sia in grado di interagire con la natura e di adattarsi attraverso un sistema flessibile. Una pianificazione resiliente ha quindi come fine quello di preparare e creare delle alternative.

Riferimenti bibliografici

Cape Town spatial development framework, statutory report (approved by the Minister of Local Government, Environmental Affairs and Development Planning, Anton Bredell on 8th May 2012 (Province of Western Cape, Provincial Gazette, 6994, Friday 18th May 2012)
Chelleri, L.; Favaro, A.; Lucchitta, B.; Raventos, J. e Fernandez, M, (2013) *Dall'adattamento urbano al cambiamento climatico alla resilienza urbana: il*

caso di Barcellona, Spagna, national conference "Climate Changing Cities", Venice May

Beatley, T (2011), *Resilience to disasters*, in Dannenberg et al.: pp. 244–88.

Berkes, F, Colding, J & Folkes, C (eds) (2002), *Navigating social-ecological systems: Building resilience for complexity and change*, Cambridge University Press, Cambridge.

Folke, C., S. Carpenter, T. Elmqvist, L. Gunderson, C.S. Holling and B. Walker. (2002). *Resilience and Sustainable Development: Building Adaptive Capacity in a World of Transformations*. *Ambio* 31 (5), pp.437-440.

Frumkin, H (2004), *Urban sprawl and public health: Designing, planning, and building for healthy communities*, Island Press, Washington DC.

Holling, C.S. (1973), *Resilience and stability of ecological systems*. *Annual Review of Ecology and Systematics* 4, pp.1-23.

Gunderson, L. H. & Holling, C.S (eds) (2002), *Panarchy: Understanding transformations in human and natural systems*, Island Press: Washington DC.

Newman, P & Jennings, I (2008), *Cities as Sustainable Ecosystems*, Island Press, Washington DC.

Territori metropolitani e utopie

CARMELA MARIANO

«Utopia ha press'a poco lo stesso significato di possibilità; il fatto che una possibilità non è una realtà vuol dire semplicemente che le circostanze alle quali essa è attualmente legata non glielo permettono, altrimenti sarebbe invece una impossibilità; se la sciogliamo dai suoi legami e lasciamo che la sviluppi, ecco che nasce l'utopia. [...] L'utopia è l'esperimento in cui si osservano la probabile trasformazione di un elemento e gli effetti che essa produrrebbe in quel complicato fenomeno che chiamiamo vita».

Robert Musil, *L'uomo senza qualità*

Nel luglio scorso la mostra *La città nuova*¹, ospitata a Como nella sede di Villa Olmo, ha proposto una lettura di oltre un secolo di 'visioni urbane' attraverso 100 opere, alcune delle quali inedite, tra dipinti, disegni, modelli, filmati, installazioni di artisti, architetti, registi, quali Antonio Sant'Elia, Umberto Boccioni, Fernand Léger, Mario Sironi, Le Corbusier, Frank Lloyd Wright, Fritz Lang, Yona Friedman, Archizoom, Superstudio, Chris Burden, Carsten Höller e altri. Anche il numero di settembre 2013 della rivista «Domus» propone un focus sul tema 'la città e l'uomo', perché, come scrive il nuovo direttore, «contro la città dei clienti, chiusa e settaria, vogliamo di nuovo lavorare alla città dell'uomo, aperta e ospitale: questo cambio di direzione [...] servirebbe a porre le basi per un nuovo Rinascimento, desideroso di utilizzare tutte le straordinarie innovazioni che oggi siamo in grado di produrre per progettare al meglio i luoghi, in maniera più adeguata possibile alle esigenze materiali e spirituali dell'uomo che questo tempo vive». (Di Battista, 2013).

I ricercatori del Massachusetts Institute of Technology hanno recentemente presentato il progetto *City Science*, un modello di città per il futuro a misura d'uomo, in cui si cerca di ²coniugare contemporaneamente aspetti architettonici e di qualità urbana, di design, infrastrutturali, energetici, prendendo come spunto le città storiche della vecchia Europa e immaginando quartieri autosufficienti collegati tra loro da un'efficientissima rete di trasporti pubblici e da automobili che i cittadini dovrebbero usare in condivisione, edifici intelligenti, confortevoli ma più piccoli, in cui i muri e i mobili sono elettronici e si spostano da soli nell'arco della giornata,

trasformando gli ambienti a seconda delle funzioni necessarie.

Una provocatoria 'utopia urbana', e per questo lontana dall'essere realizzabile, che su un punto trova d'accordo tutti. La condivisione come soluzione alle diseconomie generate dalla città neoliberista, nella quale è stato continuamente promosso e premiato l'individualismo proprietario, quale soluzione del malessere urbano, consentendo lo smisurato aumento dei consumi e dei rifiuti, la preferenza della mobilità privata a danno di quella collettiva, la scelta di tipologie edilizie monofamiliari con un conseguente aumento della compromissione dei suoli, la proliferazione di spazi privati che tendono a sostituire i tradizionali spazi della collettività e delle relazioni sociali.

Queste iniziative evidenziano dunque il riaprirsi di un dibattito sul forte desiderio di rinascita della città e allo stesso tempo il manifestarsi di quell'atteggiamento che è stato definito il 'disagio dell'utopia' (Moneti, 2011).

Il termine utopia, coniato da Thomas More nel 1516 e divenuto il riferimento dei modelli urbani di città ideali teorizzate da Fourier, Owen, Howard, Garnier, Soria y Mata, continua a mantenere ancora oggi il fascino del suo significato ambivalente di *non-luogo* (ou-tópos), luogo inesistente, o *buon-luogo* (eu-tópos), luogo ideale.

Alla base delle teorie utopiste e della rappresentazione di visioni urbane ideali vi è un sentimento di insoddisfazione collettiva (Friedman, 2003) e la consapevolezza e il bisogno di criticare radicalmente la città esistente, rifiutandone l'assetto e la struttura urbana e ricostruendo da zero un mondo ideale.

Era stato già Cartesio nel *Discorso sul metodo* a teorizzare i vantaggi di una città costruita nella sua interezza sulla base di un piano e un progetto unitario, piuttosto che il risultato di successive e spontanee aggiunte e stratificazioni. Progettare il nuovo piuttosto che cercare di recuperare e conservare l'esistente.

Tra i fondamenti del pensiero utopico e dei modelli ideali di città del passato vi è il costante riferimento ad una forma fisica della città ordinata e armoniosa in cui ogni elemento è sottratto all'accidentalità e al disordine, che non ammette cambiamenti di direzione nel suo sviluppo (Arnheim, 2001).

In questa ricerca della definizione di nuovi scenari e modelli alternativi per la città del futuro si evidenzia un sentimento nostalgico per la città del passato, il rimpianto per una città che non c'è più, la città compatta e racchiusa all'interno delle sue mura e pertanto riconoscibile (Nancy, 2002).

Una regolarità geometrica che connota la razionalità globale del pensiero utopico e che prescinde dall'idea di una città e di un territorio in sviluppo, di un processo in divenire di trasformazioni urbane che implicano, necessariamente, fasi transitorie di disordine e di incoerenze. Come scrive Pascale (2008): «Siamo lanciati in un futuro di cui non

1. <http://www.lacittanuova.it/>

2. <http://cities.media.mit.edu/>

vediamo né conosciamo i confini ma siamo pieni di rimpianti per il passato [...] ignorando come quello che appare come una perdita è molto spesso il risultato di processi che hanno portato grandi benefici all'umanità».

Una dimensione, quella utopica, in cui è azzerata la variabile spaziale e quella temporale e il modello di città ideale rimane fisso e immutato nel tempo ed è, per questo, 'perfetto'.

L'utopista si cimenta nel sperimentare modelli di città ideali senza tenere conto del carattere dinamico e mutevole della città, di come effettivamente essa si muove e di quali vincoli pone alla possibile realizzazione di tali modelli.

«Il fascino che promana dalle opere utopiche risiede nella loro ferrea coerenza formale e nell'audacia sostanziale di ciò che propongono, ma questo costituisce, al tempo stesso, la ragione prima della loro fragilità: mondi troppo perfetti e troppo remoti non solo per aspirare a diventare reali ma anche per servire da concreta guida dell'agire etico-politico» (Moneti, 2011).

Le 'utopie urbane' sono dunque, oggi, fortemente inattuati? Il 'disagio dell'utopia', del pensare utopicamente, è un atteggiamento di imbarazzo nei confronti di modelli inattuabili o è il sintomo di quella che è stata definita la crisi delle ideologie urbane?

La città di oggi, come riconoscono osservatori di diverse scuole, è il luogo più intenso delle contraddizioni della nostra organizzazione sociale. Da una parte, accanto alle potenzialità di sviluppo, esiste infatti una molteplicità di conflitti trasversali, al cui interno i diversi attori sono di volta in volta diversamente collocati, ma allo stesso tempo la città rappresenta il luogo dell'identità, del riscatto umano e civile.

Un primo dato evidente è il venire meno delle principali definizioni concettuali cui fa riferimento il pensiero utopico, a partire dall'idea stessa di città. Il modello di città ideale, progettata, armoniosa, ordinata, riconoscibile, accessibile, ha perso credibilità di fronte ai caratteri della città contemporanea.

«Istintivamente ci teniamo stretti a un'idea di città. La città è fatta apposta per far sentire l'appartenenza a un luogo definito, a un limite [...] Ma la città contemporanea continuamente oltrepassa queste immagini e questi limiti [...] Mentre prima distinguere la città dal territorio organizzato diversamente era facile, alla portata di tutti, oggi invece abbiamo la sensazione che la differenza fra un dentro e un fuori della città sia diventata più difficile da percepire [...] E quando le dimensioni della città cominciano a somigliare alle dimensioni del territorio, l'equilibrio garantito per millenni salta» (Benevolo, 2011).

I termini *città diffusa* (Indovina, 1990), *metapolis* (Ascher, 1995), *ipercittà* (Corboz, 1998), *città infinita* (Bonomi, 2004), *città liquida* (Bauman, 2006), *arcipelago metropolitano* (Indovina, 2009) sono ormai entrati nel vocabolario comune e vengono usati per descrivere i processi interni di trasformazione della struttura urbana della città degli ultimi decenni, che hanno prodotto una sorta di mutazione genetica del territorio, caratterizzata dalla bassa densità abitativa, dal sistema infrastrutturale in molti casi debole e in cui gli spostamenti sono affidati al trasporto privato, dai grandi contenitori del terziario e del commercio e dal generale decentramento delle grandi funzioni urbane fuori dalla città compatta (Mariano, 2011).

Un cambiamento di scenario che è coinciso con la rottura di quei principi di organizzazione spaziale che avevano caratterizzato la struttura urbana della città compatta, in cui era facilmente riconoscibile il rapporto pensato tra centro e periferia, tra spazio costruito e spazio aperto e in cui era netta la distinzione tra ambito urbano e ambito extraurbano (Corboz, 1998).

Una città, se ancora si può definire tale, dall'aspetto indistinto, una superficie infinita di connessioni e rimandi che assume l'aspetto del rizoma¹, senza alcuna gerarchia, centro e ordine di significazione.

«Il rizoma collega un punto qualsiasi con un altro punto qualsiasi, e ciascuno dei suoi tratti non rimanda necessariamente a tratti dello stesso genere, mettendo in gioco regimi di segni molto differenti ed anche stati di non-segni [...] Rispetto ai sistemi centrici (anche policentrici), a comunicazione gerarchica e collegamenti prestabiliti, il rizoma è un sistema decentrico, non gerarchico e non significante» (Deleuze e Guattari, 1980).

Dopo la fase dell'*urbanistica contro la città*, che contraddistingue la fase moderna con le teorie dei CIAM e dell'architettura razionale contro la città esistente, la fase dell'*urbanistica nella città* del movimento post-moderno e la fase dell'*urbanistica del territorio urbanizzato nella sua totalità* della città contemporanea (Corboz, 1998) oggi si torna a parlare di una 'nuova questione urbana' che

«emerge in anni di profonda crisi delle economie e delle società occidentali, anni in cui la crescente individualizzazione e destrutturazione della società e una maggiore consapevolezza della scarsità delle risorse ambientali, unita a domande crescenti nei confronti della sicurezza, della salute e dell'istruzione, del progresso tecnologico e del cambiamento delle regole dell'interazione sociale, costruiscono immagini, scenari, politiche e progetti che sono in parte contrastanti gli uni con gli altri».

1. Il rizoma è un tubero, una radice che si sviluppa in maniera reticolare e agerarchica, non conosce centro ed è composta da traiettorie che si incrociano e da polarizzazioni.

(Secchi, 2013)

Il dibattito sui progetti legati alle *smart cities* e agli aspetti territoriali del programma europeo *Horizon 2020* per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, le politiche governative dei 'piani per le città' e delle 'agende urbane' hanno determinato un ritorno alla centralità dei temi urbani della rigenerazione urbana, del recupero e della riqualificazione del patrimonio esistente dismesso, della sostenibilità, della equità e dei valori comuni, della qualità e sicurezza dello spazio pubblico.

Immaginare modelli di sviluppo per la città futura e individuare strategie di intervento sulla città contemporanea è quindi un'operazione complessa ma non impossibile. E il pensare utopico come un pensare altro e creativo, come apertura e possibilità di una riflessione su ciò che ancora non ha luogo, rivendica la ragione e le speranze dell'uomo. Perchè come scrive Gregotti (2013) «è evidente che non esiste progettazione autenticamente creativa senza che un frammento di utopia, proprio in quanto tensione verso un dovere essere alternativo, ne illumini la direzione di ricerca; senza che si costituisca una distanza tra l'esistente e la nuova possibilità proposta dalla presenza concreta e diretta dell'opera e, forse più da lontano, dalle condizioni ideali di nuove possibilità che l'opera immagina».

La disciplina urbanistica ha il compito di tornare ad acquisire un ruolo centrale e autorevole nei processi di decisione nel campo delle trasformazioni urbane, dimostrando capacità di innovare e di indirizzare le politiche di governo del territorio, con la consapevolezza che costruire idee e modelli per la città del futuro non può essere un esercizio di pura retorica, ma deve costituire un approccio consapevole e competente, in grado di coniugare qualità del progetto e uso sapiente ed equilibrato delle risorse ambientali e insediative.

«Nelle *visions* e nei progetti più avanzati si cominciano oggi a intravedere i sintomi e le potenzialità di tale trasformazione. Queste ultime implicano che si torni a riflettere sulla struttura spaziale della città; che si riconosca l'importanza che nel costruirsi ha la forma del territorio, che si riconosca il ruolo di una sua infrastrutturazione capillare ed isotropa, tale da conferire alla città e al territorio una maggiore e più diffusa porosità, permeabilità ed accessibilità; che si disegnino spazi pubblici ambiziosi, tenendo conto della qualità di quelli della città che ci hanno preceduto; che si torni a ragionare sulle dimensioni del collettivo. Lo statuto scientifico dell'urbanistica ne uscirà trasformato, così come la città». (Secchi, 2013)

Riferimenti bibliografici

- Arnheim, R. (2001), *Entropia e arte. Saggio sul disordine e l'ordine*, Einaudi Editore
- Ascher, F. (1995), *Métapolis ou l'avenir des villes*, Odile, Jacob
- Bauman, Z. (2006), *Vita liquida*, Editori Laterza
- Benevolo, L. (2011), *La fine della città*, Editori Laterza
- Bonomi, A. & Abruzzese, A. (2004), *La città infinita*, Bruno Mondadori editore
- Cartesio, R. (1999), *Discorso sul metodo*, Armando editore
- Corboz, A. (1998), *Ordine sparso*, FrancoAngeli
- Deleuze, G. - Guattari, F. (1980), *Mille piani. Capitalismo e schizofrenia*
- Di Battista, N. (2013), *Domus, la città dell'uomo*, in «Domus» n.972/13, editoriale Domus
- Friedman, Y. (2003), *Utopie realizzabili*, Quodlibet, Macerata
- Gregotti, V. (2013), *Il sublime al tempo del contemporaneo*, Einaudi
- Indovina, F. (1990), *La città diffusa*, DAEST, Venezia.
- Indovina, F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli Editore
- Indovina, F. (2013), *Verso una nuova dimensione urbana*, in «Treballs de la Societat Catalana de Geografia», n. 75/2013, pp.149-164
- Mariano, C. (2011), *Governare la dimensione metropolitana. Democrazia ed efficienza nei processi di governo dell'area vasta*, FrancoAngeli editore
- Moneti, M. (2011), *Città e utopia*, «Annali del Dipartimento di Filosofia», XVII, pp. 7-20
- More, T. (2012), *Utopia*, Nuova editrice Berti
- Musil, R. (2005), *L'uomo senza qualità*, edizione Einaudi
- Nancy, J. L. (2002), *La città lontana*, a cura di Pierangelo Di Vittorio, Ombre Corte, Verona, (Ed. or.: *La ville au loin*, Paris, Mille et une nuits, Fayard, 1999)
- Pascale, A. (2008), *Scienza e sentimento*, Torino, Einaudi
- Secchi, B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Editori Laterza

Piani urbanistici notevoli: la misura della qualità

FABIO BRONZINI, PAOLA
NICOLETTA IMBESI, MARIA
ANGELA BEDINI, GIOVANNI
MARINELLI

Nell'ambito della ricerca Prin "Norme e regole per la qualità formale e sociale dell'abitare. Una guida per la bellezza e l'uso della città"¹ si è messo a punto un metodo di valutazione comparata della qualità di piani urbanistici che, procedendo per successive "detrazioni", giunge a sintesi sempre più spinte fino a "cogliere" il nocciolo delle scelte effettuate e il senso ultimo del piano, dove i significati si addensano. Tale procedura di selezione e confronto è stata seguita da gruppi di studio che operano in diverse Università italiane e si è sviluppata durante alcuni anni di intenso lavoro, pazientemente coordinato.

La metodologia proposta

Per realizzare un confronto ragionato delle tematiche prese in esame nei diversi piani si è proceduto con un sistema di successivi *quadri comparativi* man mano sempre più sintetici.

Il primo, di descrizione interpretativa, si è tradotto in un ampio lavoro di schedatura di una trentina di piani di recente approvazione².

Successivamente è stata elaborata una scheda sintetica di piano, che riassume le parole chiave degli obiettivi, della metodologia e delle scelte.

Tale scheda è stata ulteriormente sintetizzata in uno *schema grafico interpretativo*.

Infine sono stati realizzati i *manifesti degli elementi*

di qualità, che esprimono, in modo semplice ed essenziale, il senso ultimo del piano, per raccontare ai cittadini-utenti a cosa serve e quali sono i suoi principi fondatori: un messaggio, in fondo, di speranza e di identificazione di una comunità. Un secondo quadro, relazionato al primo, permette una esplicitazione comparativa delle tematiche affrontate, inquadrata nel contesto dell'architettura del piano e delle diverse legislazioni regionali. Un terzo quadro, costituito dall'insieme delle schede di piano, permette poi l'approfondimento di alcuni aspetti innovativi di specifico interesse. Il focus della ricerca, sintetizzato nel volume in corso di stampa *La misura del Piano*³, è dunque l'intento di offrire una "casa comune" dove approfondire, in termini disciplinari rigorosi, alcune tecniche di interpretazione e comparazione del fare urbanistico, della valutazione della qualità dei piani, della loro misura, anche con alcuni cenni ad esperienze internazionali. L'impresa è risultata subito di grande difficoltà perché ci si è trovati di fronte a strumenti pianificatori differenziati per dimensione, complessità e tematiche affrontate, contesto sociale, economico, politico, geografico, livello di partecipazione e condivisione, tempi di elaborazione, forme grafiche e normative. È evidente che l'eterogeneità dei piani è riconducibile anche alla diversità delle leggi regionali, che, in alcuni casi, hanno introdotto le forme del "nuovo piano" (Calabria, Basilicata, Emilia Romagna, Toscana, Umbria); in altri hanno individuato forme peculiari (Liguria, Lombardia, Veneto); in altri ancora, pur di recente approvazione, non presentano aspetti decisamente innovativi (Campania, Lazio, Sicilia); in altre regioni infine, pur in assenza di nuove leggi urbanistiche (Marche, Piemonte), i piani presentano comunque strutture originali⁴. Su tutte le esperienze grava l'assenza pesante di una nuova legge quadro nazionale sul governo del territorio, che ha di fatto favorito il proliferare di differenze, spesso poco giustificate.

Alcuni confronti internazionali

Questa ricerca ha sperimentato una metodologia che rende possibile, in forma sintetica, una "misura" dei piani urbanistici, intesa come distinzione e valutazione comparata di alcuni elementi di qualità dei piani stessi, in relazione a diversificate modalità di approccio.

Molte esperienze a livello internazionale si sono poste peraltro l'esigenza di una valutazione comparata, anche se spesso legata al confronto tra progetti o a valutazioni di impatto, e raramente a diverse tipologie di piani.

1. La ricerca, finanziata dal Miur e realizzata nell'ambito di un'unità locale, è stata coordinata a livello nazionale dal prof. P. Colarossi.

2. Sono stati presi in esame strumenti pianificatori di grande complessità (Roma e Milano) o di rilevante dimensione (Bologna, Firenze), piani di media grandezza (Agrigento, Ancona, Ferrara, Ivrea, La Spezia, Novara, Ravenna, Siena, Verona), piani di piccola dimensione (Argenta, Buccinasco, Cassino, Jesi, San Miniato, Sesto Fiorentino, Todi), fino ad ambiti di aggregazione di diversi Comuni (Bondeno-Alto Ferrarese, Capannoli e Palaia, Reno-Galliera).

3. *La misura del piano*, Gangemi, Roma, pp. 1-400, in corso di stampa.

4. Properzi P. (2008), *Tre riflessioni sul nuovo piano*, in Atti XXVI Congresso Nazionale INU "Il nuovo Piano", Ancona.

Ad esempio alcuni studi hanno comparato diversi piani urbanistici tradizionali, incapaci di affrontare la complessità e la velocità di cambiamento della società urbana contemporanea, con altri approcci di piano dotati di maggiore flessibilità, basati su una metodologia di progettazione urbana con soluzioni formali in grado di produrre alternative progettuali¹.

Le esigenze di valutazione delle politiche urbane sono emerse nei Paesi Bassi con gli studi sull'attuazione della politica Big Cities: l'obiettivo della valutazione era la *governance* urbana, un termine chiave delle politiche attuali in Europa².

In Giappone alcune ricerche sono partite dalla consapevolezza che troppo poco è stato scritto sui comuni giapponesi, al di fuori del centro di Tokyo, e analizzano le diverse traiettorie di crescita urbana, profondamente annidate all'interno di contesti territoriali e istituzionali a più livelli³.

Qualche risultato interlocutorio

La ricerca ha permesso di mettere a punto "un" metodo di confronto in grado (con qualche efficacia e qualche limitazione) di comparare tra loro obiettivi, strumenti, forme espressive di piani molto diversi per dimensione e situazioni geografiche e politico-sociali.

Rinviano al volume in corso di stampa l'approfondimento delle numerose sintesi si riportano, in questa sede, alcuni risultati ottenuti.

È stato possibile realizzare, con un'attenzione limitata all'aspetto specifico della *qualità*, una valutazione comparata dei piani urbanistici italiani (misura dei piani), realizzata attraverso un'originale interpretazione, non definitiva e comunque perfezionabile, che distingue i diversi "approcci" al piano, messi in atto, in Italia, da differenti scuole di pensiero urbanistico, così definiti: "*Qualità del piano*" (qualità procedurale che reimposta il processo di formazione e costruzione dei diversi momenti pianificatori), "*Qualità nel Piano*" (sostenibilità perseguita con politiche di rigenerazione e una forte integrazione tra urbanistica, paesaggio ed ecologia), "*Qualità con il Piano*" (qualità formale e funzionale del progetto, principio ordinatore e generatore della città.), "*Qualità oltre il Piano*" (nuove procedure e strategie che antepongono il momento operativo rapido a quello lento del piano tradizionale).

1. Duarte J.P., Beirão J. (2011), *Towards a methodology for flexible urban design: designing with urban patterns and shape grammars*, in «Environment and Planning B: Planning and Design», 38(5), 879-902.

2. Dekker K., Van Kempen R. (2004), *Urban governance within the Big Cities Policy: Ideals and practice in Den Haag, the Netherlands*, in «Cities», 21 (2), 109-117.

3. Jacobs A.J. (2008), *Developmental state planning, sub-national nestedness, and reflexive public policymaking: Keys to employment growth in Saitama City, Japan*, in «Cities», 25 (1), 1-20.

Non essendo possibile riportare in questa sede i risultati analitici dei confronti effettuati, viene illustrato di seguito un quadro che raggruppa e distingue le tipologie di qualità dei piani secondo gli approcci considerati ed evidenzia la presenza nei diversi piani di elementi di qualità ed eccellenza.

Tale quadro esprime, molto sinteticamente, una *valutazione del peso (misura) delle componenti di qualità in ogni piano*, distinguendo tali componenti come *strategiche strutturanti, primarie o secondarie*.

Il quadro permette una doppia lettura:

- per colonne: evidenzia la struttura e la gerarchia degli obiettivi strategici all'interno di ogni piano;
- per righe: permette invece un confronto sulla rilevanza delle singole tematiche affrontate in tutti i piani.

Si può così osservare che alcune tematiche (l'attenzione al controllo della forma urbana, la visione strategica/idea di città) diventano componenti strategiche in molte esperienze e che altre (incentivazione del risparmio energetico, criteri prestazionali di qualità, multifunzionalità) rappresentano molto spesso componenti primarie.

Il confronto per colonne permette di evidenziare come ad esempio il Pgt di *Milano* pone una grande attenzione al controllo della forma e della qualità urbana attraverso un complesso esercizio di lettura/interpretazione delle trame in grado di indirizzare le future trasformazioni; il Psc di *Siena* punta sulla visione strategica dell'idea di città intesa come quadro di riferimento concreto in grado di orientare singole scelte ed azioni nel medio-lungo periodo. Contestualmente all'elaborazione del Prg a *Roma* è stata predisposta una Guida per la qualità degli interventi, una serie di criteri prestazionali che, attraverso un sistema di regole integrativo alle Nta, sono finalizzati a definire un percorso conoscitivo e progettuale di qualità adeguato alle caratteristiche dei contesti entro cui si inseriscono. Il Piano di Assetto del Territorio di *Verona* affronta il tema della mobilità e dell'assetto plurimodale quale fattore strategico per la sostenibilità e la competitività urbana e dell'intera area metropolitana, a partire dal Piano Strategico della città (Piano Strategico Verona 2020), avviando il percorso per la formazione parallela di un Piano Urbano della Mobilità (Pum).

Un confronto incrociato per righe evidenzia, invece, come una particolare attenzione è stata data in molti piani al riequilibrio funzionale e formale fra centro e periferia, tradotto in specifici progetti strategici di trasformazione e riqualificazione (fra le altre Bologna, Ancona, Ferrara, Agrigento). La tematica della perequazione e della compensazione interessa molti piani con modalità diverse: riferite alle aree strategiche per il piano (Bergamo, Roma, Cassino), a tutto il territorio comunale (Milano, Bologna), o alle aree di compensazione ecologica (Ivrea).

Le pratiche di partecipazione sono ormai parte

Crisi dell'INU e crisi del Paese

SIMONE OMBUEN

Il presente contributo, prodotto per la scrittura del contributo per il Congresso da parte della Sezione Lazio dell'INU, su sollecitazione del Presidente della sezione regionale viene proposto ai lavori congressuali anche come contributo individuale.

La proposta politico-culturale dell'INU è in crisi

- Il modello di tripartizione del vecchio PRG in componenti (strutturale, operativa, gestionale) si è disperso nella deriva dei sistemi di pianificazione adottati dalle regioni, che in assenza di un governo nazionale si sono sempre più differenziati sino ad essere oggi quasi inconfondibili.
- In assenza di un quadro normativo chiaro la pratica della perequazione urbanistica risulta spesso difficoltosa e attaccabile dal lato della solidità amministrativa, quando non foriera di aberrazioni laddove praticata con solo riferimento al mercato e prescindendo da specifici obiettivi urbanistici.
- Gli istituti della copianificazione, se si dimostrano efficaci fra i diversi livelli amministrativi (regione, provincia, comune), spesso falliscono quando incontrano le sovraordinazioni gerarchiche delle competenze centrali (es. infrastrutture, paesaggio, ambiente) o settoriali (es. energia, bacini idrici).
- Crisi economica e globalizzazione finanziaria aggravano i fenomeni di iniquità sociale, aumentando le richieste di intervento pubblico nel governo del territorio, ma anche polarizzando i soggetti economici con i quali dialogare nell'amministrare l'urbanistica.

A fronte di una sempre più polverizzata platea di micro-proprietari e di interessi individualizzati dai vari piani-casa, i grandi interessi finanziario-immobiliari quando si affacciano nelle realtà locali hanno un peso tale da costringere all'angolo i poteri pubblici e da mettere in crisi gli istituti di equità, sostenibilità ambientale e coesione sociale definiti nelle regole di governo del territorio. Come ha detto di recente Patrizia Gabellini, in questa nuova era la pianificazione possibile - eppur necessaria - è molto più faticosa e meno gratificante di quella dei lustri precedenti. Ma per certi versi mai è stato così forte il bisogno di un

progetto collettivo attorno al quale ricostruire la nostra slabbrata, confusa e vacillante società, e della pianificazione come proiezione fisico-funzionale e coordinamento nell'amministrazione.

Che fare? Non vedo che una risposta: *hic Rhodus, hic salta*, che l'INU torni a fare l'INU.

Come fu nel dopoguerra con l'INU di Adriano Olivetti, nei primi anni '60 con il DdL Sullo, con l'appoggio alle rivendicazioni operaie del '68, con l'appoggio al Progetto '80, con l'alleanza con i sindaci direttamente eletti e la proposta organica di riforma nel periodo 1993-1995; anche oggi il progetto di ricostruzione dell'INU è parte non secondaria del progetto di ricostruzione del Paese. Così come all'Italia non basta essere una sbrindellata federazione di divergenti realtà regionali, così all'INU non basta essere una assemblea di pur interessanti casi di studio. O riesce a trasformare i mille apporti scientifici, culturali e politici che costituiscono la sua ricchezza in una visione al futuro del Paese e di governo delle sue trasformazioni territoriali ed economico-sociali, attorno alla quale chiamare una nuova alleanza riformista... o è destinato all'ineffettualità e al declino.

Alcuni terreni d'impegno sono già chiari: partecipazione attiva alla revisione della II parte della Costituzione per far sì che la necessaria differenziazione degli interessi pubblici non divenga blocco dell'efficacia deliberativa e ostacolo alla partecipazione democratica; legge organica per il governo del territorio, la rigenerazione urbana e l'efficienza territoriale con contestuale riordino della dispersione regionalista; difesa delle risorse non riproducibili, anzitutto del suolo naturale, e strategie di mitigazione ed adattamento al cambiamento climatico; una fiscalità locale differenziabile in funzione degli obiettivi di governo del territorio e di adeguamento delle dotazioni dell'armatura urbana; difesa del welfare e rivisitazione degli standard in chiave prestazionale; oculato riutilizzo del patrimonio pubblico e più intensa azione di redistribuzione delle rendite immobiliari a favore della città pubblica e a sostegno della coesione sociale; potenziamento delle capacità valutative dell'amministrazione e dei procedimenti di pubblica evidenza per l'espressione delle proposte private e la deliberazione collettiva. Vasto programma, si dirà, dove il necessario appare più ampio del possibile. È per questo che l'INU non può pensare di farcela da solo, ma deve mettere questi temi al centro della costruzione di un vasto sistema di alleanze: scientifico-disciplinari e culturali come politico-istituzionali ed economico-sociali. Così come ha ben saputo fare tante volte nel corso del suo glorioso passato.

Riferimenti bibliografici

- Ombuen S. (2013) *Sviluppo sostenibile, lavoro, territorio*, in "Tra crisi e grande trasformazione, Libro bianco per il Piano del Lavoro" a cura di L. Pennacchi, Ediesse, Roma.
- Ombuen S. (2013) *Rendita urbana, consumo di suolo, globalizzazione finanziaria*, "Urbanistica Informazioni" n. 247, pp. 24-25, INU Edizioni Roma.
- Ombuen S. (2013) *Bolle di mattone, bolle di valore*, *Ibidem* n. 1, web paper di planum.net.

English text

This paper was produced for the writing of the contribution to the Congress by the Section INU Lazio, and at the request of the President of the regional section is proposed to congress also as an individual contribution.

The political-cultural propose of INU is in crisis.

- The tripartite model of the old PRG into components (structural, operational, managerial) was dispersed in the drift of planning systems adopted by the regions, which in the absence of a national government have become increasingly differentiated until today, to be almost not comparable.
- In the absence of a clear framework for the practice, the urban equalization is often difficult and can be attacked by the administrative side of solidity, if not a harbinger of aberrations where it exists only with reference to the market and regardless of specific urban planning objectives.
- The institutes of copianificazione (Cohoperative planning) if proven effective between the different administrative levels (region, province, municipality), often fail when they encounter hierarchical core competencies (infrastructure, landscape, environment) or sectoral (energy, water reservoirs).
- Global economic and financial globalization either aggravate social inequality, increasing demands for public intervention in the governance of the territory, but also polarizing economic actors with whom dialogue administering the planning. Comparing with a growing audience of micro-pulverized owners and individualized interests, some large financial and real estate interests have a weight such as to compel the public authorities on the corner and put into crisis institutes of equity, environmental sustainability and social cohesion as defined in the rules of the territorial government. As recently said Patrizia Gabellini, in this new era the possible planning - yet necessary - it is much more difficult and less rewarding than that of previous decades. But in some ways has never been so strong the need for a collective project around which to rebuild our chipped, confused and vacillating society, and of planning as a physical-functional projection and as a coordination in the administration.

What to do? I do not see as an answer: "hic Rhodus, hic salta": the INU back to doing the INU. How it was after last war with the INU Adriano Olivetti, in the early '60s with the DDL Sullo, with the support of the workers' demands of '68, with the support of the Project '80, with the alliance with the mayors directly elected and our comprehensive proposal for reform in the period 1993-1995, even today the project of reconstruction of the INU is not a minor part of the project of rebuilding the whole country.

Just as for Italy is not enough to be a tattered federation of different regional realities, so for INU not enough to be an assembly of even interesting case studies. Or INU can transform the thousand scientific contributions, cultural and political factors that make up its wealth in a vision to the future of the country and government of its territorial and socio-economic transformations, around which a new call reformist alliance ... or INU is intended to the decline.

Some commitments are already clear: active participation in the revision of Part II of the Constitution to ensure that the necessary differentiation of the public interest does not become a barrier to block the effectiveness deliberative and democratic participation; organic law for the government of the territory, the urban regeneration and the territorial efficiency with simultaneous reorganization of the regionalist dispersion; defense of non-reproducible resources, primarily the natural soil, and strategies for mitigation and adaptation to climate change; differentiable local taxation according to the objectives of government of the land and adjustment of the providings of the urban framework; defense of the welfare state and revision of standards in a key to performance; judicious re-use of public property and more intense action of redistribution of property values in favor of the city's public and supporting social cohesion; strengthening of administrative evaluation capacity and procedures for the public evidence for the expression of private proposals and collective deliberation.

Comprehensive program, you would say, where the necessary appear to be broader than the possible. This is why the INU can not think of it alone, but must put these issues at the heart of the construction of a wide system of alliances: scientific-disciplinary and cultural as political-institutional and socio-economic.

Il piano urbanistico oggi. Orientamenti metodologici e paradigmi progettuali

**DOMENICO PASSARELLI,
MARIA SAPONE, ANTONINO
LABATE, CATERINA BARRESE**

Dal PRG all'articolazione del piano sul concetto di sviluppo sostenibile. Una sperimentazione ancora in via di definizione

Il dibattito degli ultimi anni si è caratterizzato sull'inefficacia del PRG e sulla sperimentazione di una diversa forma di Piano, nelle sue differenti articolazioni e denominazioni. Il PRG è in qualche modo ancora in uso sul territorio nazionale, nonostante non sia più adeguato a governare i processi di trasformazione e rigenerazione che caratterizzano la città contemporanea.

Non si tratta più di regolare l'espansione urbana, ma c'è la necessità di affrontare nuove esigenze che caratterizzano il sistema quali:

- limitare l'espansione urbana, per salvaguardare il suolo come risorsa finita;
- assicurare la compatibilità ambientale;
- applicare principi di rigenerazione ambientale alle nuove trasformazioni urbanistiche;
- evitare il consumo di risorse rinnovabili;
- preservare il territorio dai rischi cui lo stesso è sottoposto;
- ri-considerare il paesaggio come importante fonte di sviluppo;

Tali complessità non possono essere controllate dalla rigidità del piano basato sull'effetto "conformativo". Da questa consapevolezza è nata la necessità di riformare lo strumento principe per il governo del territorio, basato sulla flessibilità, sostenibilità e sussidiarietà. Tematiche che non si possono più ignorare e che possono essere sviluppate solo avendo come riferimento generale un piano urbanistico "riformato". I diversi Governi italiani hanno ignorato tali condizioni, non riconoscendo di fatto la necessità di revisionare la legislazione urbanistica vigente. Eppure il nuovo modello di Piano urbanistico, presentato durante il XXV Congresso

Nazionale, conteneva importanti innovazioni. I principi sui quali si basava tale proposta avrebbero dovuto portare a concepire un Piano suddiviso in due momenti ed accompagnato da un regolamento urbanistico non più identificabile con il PRG. Un piano che avrebbe dovuto articolarsi nel modo seguente: la parte "strutturale", rivolta al perseguimento dei principali obiettivi ambientali, culturali e socio economici, e comprendente la definizione delle "condizioni" alle trasformazioni; quella "operativa", rivolta alla configurazione e all'organizzazione specifica delle trasformazioni.

La proposta dell'INU è stata presa come riferimento da molte regioni, le quali hanno legiferato in materia urbanistica dando vita a una nuova generazione di piani. La mancanza di una legge di riforma nazionale ha consentito soluzioni diverse, ma in qualche caso ha anche determinato una utilizzazione formalistica della riforma stessa. La regione Toscana, per esempio, introduce la sostenibilità ambientale nella legge urbanistica n 5 del 1995, dove il Piano diventa occasione di ridefinizione delle conoscenze nel campo delle risorse per la costruzione dei bilanci ambientali locali. Nel contesto definito dalla legge Emiliana n 20/2000, il Piano fissa i limiti della trasformazione del territorio in funzione delle sue qualità ambientali e dello sviluppo sostenibile. Anche la LUR n 19 del 2002 della Calabria e le successive Linee Guida del 2006, si articolano in questa direzione con riferimenti e strumenti nuovi e aggiornati.

Negli ultimi decenni il tema dell'ambiente è divenuto ricorrente e imprescindibile nel dibattito disciplinare e nella pratica urbanistica, portando inevitabilmente la stessa pianificazione ad attrezzarsi efficacemente attraverso la sperimentazione di nuovi approcci e diversi metodi che si configurano come base di partenza per ripensare l'approccio complessivo della pianificazione.

Perché l'integrazione delle fonti energetiche rinnovabili nel PSC?

La forte dipendenza dei sistemi attuali dalle fonti fossili rappresentano il primo fattore di impatto sui cambiamenti climatici e sull'ambiente. Ciò ha spinto negli anni i governi nazionali a cooperare per definire strategie di sviluppo basate sulla massimizzazione dell'efficienza energetica e la produzione di energia da fonti rinnovabili.

A livello locale, il perseguimento e l'attuazione concreta dello sviluppo sostenibile ha richiesto sempre più la ridefinizione di percorsi di pianificazione mirati a sviluppare modelli energetici, funzionali alle reali esigenze dei territori ed in grado di trovare in questi le risorse disponibili per far fronte ai fabbisogni delle Comunità Locali.

Secondo le politiche europee c'è la necessità di intervenire sul locale per ottenere i risultati sperati, questo significa che il territorio comunale rap-

presenta l'unità sulla quale intervenire attraverso strumenti urbanistici adeguati. Richiede soprattutto un salto "culturale" che investa l'intera collettività. Quindi non basta trattare la tematica energetica solo a livello settoriale, ma è importante considerarla parte integrante del PSC. L'assenza di normative adeguate non consente di affrontare in maniera sistemica ed efficace la problematica energetica rendendo ancora molto difficoltoso il trasferimento su scala locale delle strategie e degli obiettivi generali.

Per poter rendere l'energia una componente della pianificazione territoriale bisogna conoscere e valutare le caratteristiche dei sistemi energetici locali, attivando iniziative dal basso. Perché ciò avvenga bisogna strutturare lo strumento urbanistico secondo criteri di sostenibilità, delineando un orizzonte di interventi che comprenda azioni per favorire lo sviluppo delle fonti rinnovabili, nonché per sensibilizzare gli utenti all'uso razionale dell'energia.

Di conseguenza bisogna ri-pensare la metodologia da seguire per la strutturazione del PSC, inserendo l'aspetto energetico a partire dalla costruzione del Quadro Conoscitivo, focalizzando le risorse strettamente legate al territorio di riferimento, con il fine di perseguire la qualità attraverso la determinazione di pratiche, priorità, prescrizioni. Tutto questo viene definito nelle Linee guida energetiche, costituite da Matrici "Priorità/Prescrizioni", finalizzate alla definizione di valori limite dei parametri energetico-prestazionali di scelte progettuali riferiti ai diversi ambiti territoriali individuati. Il tutto si tradurrà in parametri sia a livello edilizio che urbano, all'interno del Regolamento Bio-Eco-Sostenibile, garantendo la multifunzionalità delle aree anche ricorrendo alle premialità.

L'intero processo di piano dovrebbe, quindi, essere accompagnato da una valutazione preventiva in modo ancora più stringente di come si sta oggi praticando, con l'integrazione degli indicatori energetici per valutare gli obiettivi di sostenibilità che sono direttamente o indirettamente connessi al processo di pianificazione; la valutazione dovrebbe esser svolta sia alla scala comunale, che a quella dei singoli ambiti oggetto di trasformazione/rigenerazione, accompagnata allo stesso tempo da un'attività di monitoraggio degli indicatori, questi ultimi suddivisi in: indicatori di attuazione e indicatori di contesto. I primi relativi al grado di compimento delle strategie, delle politiche e delle azioni identificate. I secondi volti a misurare la qualità dello stato del territorio e quindi ad orientare la scelta delle politiche e delle azioni da mettere in atto con gli strumenti negoziali ordinari.

Territorio: emergenza e risorsa per una nuova pianificazione

Con l'avvento di nuove problematiche e nuove domande a cui rispondere permane l'esigenza di una

seria riforma urbanistica rispetto a quella attuata fino ad ora.

Il piano urbanistico sta finalmente comprendendo tutto il territorio nel suo insieme, tutte le problematiche e le criticità che esso pone vengono adeguatamente osservate, conosciute ed affrontate. A questo proposito le *conferenze di pianificazione* hanno un ruolo fondamentale nello stabilire "nuove forme di piano" attraverso il coinvolgimento delle istituzioni e dei portatori di interesse.

La legge regionale calabrese all'art. 20 delinea alcuni orientamenti a carattere propositivo, anche in ragione di forti criticità legate ai rischi, quello idrogeologico in testa, che da sempre interessa il territorio, con conseguenze inevitabili che portano allo spopolamento delle aree interne, all'abbandono dei terreni coltivati e coltivabili, alla mancata manutenzione delle foreste e dei territori boscati. Alle condizioni di rischio, si aggiungono le innumerevoli problematiche dell'accessibilità dei centri interni dovute all'inadeguatezza ed all'arretratezza del sistema infrastrutturale.

La Legge Regionale si limita all'individuazione, all'interno del PSC, delle aree e dei terreni a rischio o su cui fare indagini specifiche. Manca però il passo successivo e fondamentale, cioè l'azione secondo la quale quegli stessi territori possano essere recuperati e mantenuti in modo da non essere una costante minaccia dando vita ad una reale rigenerazione territoriale ed urbana.

Fin'ora, sia a livello regionale che nazionale, si è spesso lavorato e si sono affrontate le problematiche dei rischi, in particolare quelli naturali, solo dopo il verificarsi di eventi calamitosi e, quindi, avvalendosi dello "stato di emergenza", che però comporta l'agire in un ambito post-evento, quando il danno al territorio, alla sua economia ed agli insediamenti è già stato creato ed i disagi per la popolazione sono già reali e tangibili. Le reali condizioni del territorio, le sue fragilità e le continue emergenze, anche sotto il profilo economico, suggeriscono di ri-considerare il piano urbanistico anche in funzione del rischio, quale fattore imprescindibile per una corretta ed efficace politica del territorio.

Da quanto detto si evince come nasce l'esigenza di integrare i diversi saperi multidisciplinari in un piano comprensivo tutte le tematiche fino ad oggi trattate settorialmente, tra le quali quella energetica e quella del rischio, con l'obiettivo di valorizzare le risorse endogene del territorio ai fini di uno sviluppo sostenibile.

Paesaggio: identità e benessere tra i nuovi compiti della pianificazione

La cultura urbanistica contemporanea attraversa momenti di elevata difficoltà, trovandosi a rimettere in discussione gran parte delle certezze accumulate nel corso della sua storia e scontrandosi con la do-

verosa necessità di indicare i suoi "nuovi compiti". Sono molte le ragioni che hanno comportato per la *disciplina* e per il *piano*, una necessaria e profonda innovazione sia nella struttura che nei contenuti. Tuttavia, nonostante il rinnovamento, sono ancora tanti i ritardi e i momenti di confusione generati, e si è ancora un po' lontani da una effettiva percezione dell'organismo territoriale e dei suoi "elementi inscindibili", tra cui il *paesaggio*, quale vera risorsa per uno sviluppo sostenibile.

La stretta interazione tra urbanistica e tematiche ambientali così come la collocazione dello sviluppo sostenibile quale sfondo ideale alla base della pianificazione e delle nuove "generazioni di piani", dà ampio risalto al paesaggio. Questo "tema", da specialistico a vincolistico, dalla natura intersettoriale e interscalare, necessita di attenzioni integrate, di valutazioni ed interpretazioni, di una forte capacità cooperativa tra i molteplici soggetti pubblici e privati che agiscono sul territorio. Non a caso, la Convenzione Europea del Paesaggio ha lanciato importanti sfide che invitano a guardare ad esso come parte del territorio intimamente connessa al contesto di vita, e gli obiettivi di qualità da perseguire riguardano non solo le parti di indiscusso valore, ma anche porzioni degradate o antropizzate. La sua "natura" complessa comporta la predisposizione di politiche che intersecano i programmi di una pluralità di soggetti, istituzionali e non, oltre a richiedere il supporto di tavoli di concertazione permanenti, ai quali si dovrebbero riferire i singoli aspetti della gestione settoriale locale e dei progetti d'intervento puntuali.

Per quanto concerne il territorio calabrese, la LUR, che alle tradizionali "missioni" dell'urbanistica associa ulteriori nuove finalità e promuove strumenti di governo del territorio con capacità di operare e programmare nel concreto, attribuisce considerevole valore al paesaggio. Tuttavia, nonostante la consapevolezza "teorica" della sua importanza non si riesce ancora a considerare il paesaggio per il suo valore identitario e fonte di benessere, economico sociale e turistico.

Nella "nuova stagione" dell'urbanistica e nei suoi nuovi obiettivi, diventa centrale una ri-considerazione "strategica" del paesaggio capace di andare oltre le soluzioni normative regionali fin qui prodotte, che hanno sottolineato la disomogeneità dei comportamenti pianificatori e la necessità di trovare forme integrate più rispondenti alle potenzialità e caratteristiche territoriali. Sarebbe auspicabile una concreta consapevolezza sui temi suesposti, favorendo la ricerca di soluzioni di rilancio e di rigenerazione integrale dei luoghi.

Riferimenti bibliografici

- Abercrombie P. (2001), *Pianificazione urbana e del territorio*, Unicopli Edizioni, Milano.
- Avarello P. (2000), *Il piano comunale*, Sole24Ore, Milano.
- Belli A. (1996), *Immagini e concetti nel piano. L'inizio dell'urbanistica in Italia*, Etaslibri, Milano.
- Campos Venuti G., Oliva F. (1993), a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari.
- Mazza L. (1997), *Trasformazioni del piano*, Angeli, Milano.
- Oliva F., Galluzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione Urbanistica*, Maggioli, Rimini.

The urban planning today. Guidance on the methodology and design paradigms

DOMENICO PASSARELLI,
MARIA SAPONE, ANTONINO
LABATE, CATERINA BARRESE

From PRG articulation of the plan on the concept of sustainable development. A trial still being finalized *

The debate of recent years has been characterized on the ineffectiveness of the PRG and experimentation of a different form of the Plan, in its different joints and denominations. The PRG is somehow still in use throughout the country, although it is more appropriate to govern the processes of transformation and regeneration that characterize the contemporary city. It is no longer to regulate urban sprawl, but there is the need to address new requirements that characterize the system such as:

- limit urban sprawl, to protect the soil as finite resource;
- ensuring the environmental compatibility;
- apply principles of environmental regeneration of new urban transformation;
- avoid the consumption of renewable resources;
- preserve the land from the risks to which it is subject;
- re-consider the landscape as an important source of development;

Such complexity can not be controlled by the rigidity of the plan based on the effect "conformative". From this knowledge came the need to reform the main instrument for the government of the territory, based on flexibility, sustainability and subsidiarity. Issues that can no longer be ignored, and that can only be developed with reference to a general urban plan "reformed". The different Italian governments have ignored these conditions, do not effectively recognizing the need to revise the existing planning legislation. Yet the new model of urban plan, presented at the XXV National Congress, it contained important innovations. The principles on which he based this proposal should have led to conceive a plan divided into two stages

and accompanied by a planning rules no longer identifiable with the PRG. A plan that would have to be articulated as follows: the "structural", aimed at achieving the main objectives of environmental, cultural and socio-economic, and including the definition of "conditions" to the changes, the "operational", addressed to the configuration and organization-specific transformations.

The proposal INU was taken as a reference by many regions, which have legislated on urban planning, giving life to a new generation of plans. The lack of a national reform law has allowed different solutions, but in some cases also led to a formalistic use of the reform itself. The Tuscany region, for example, introduces environmental sustainability in urban planning law n° 5 of 1995, where the plan becomes an opportunity for redefinition of knowledge in the field of financial resources for the construction of the local environment. The Emilia in the context defined by the law n° 20/2000, the Plan sets the limits of the transformation of the area in terms of its environmental quality and sustainable development. Even the LUR n° 19 of 2002 of Calabria and the subsequent Guidelines of 2006, are articulated in this direction with references and new and updated tools.

In recent decades, the environment has become a recurring theme in the debate and indispensable discipline and planning practice, inevitably leading to gear up the same schedule effectively by experimenting with new approaches and different methods that are configured as a starting point for rethinking the approach overall planning.

Why the integration of renewable energy sources in the PSC?

The strong dependence of current systems from fossil fuels are the primary factor in the impact on climate change and the environment. This has led over the years on national governments to cooperate to define development strategies based on maximizing energy efficiency and the production of energy from renewable sources. At the local level, the pursuit and the concrete implementation of sustainable development has increasingly required the redefinition of planning routes aimed at developing energy models, functional to the real needs of the territories and able to find these resources available to cope with needs of the local communities. According to the European policies there is a need to intervene in the local to get the desired results, this means that the municipality is the drive on which to intervene through appropriate planning instruments. Mainly requires a leap "cultural" which invests the whole community. So do not just deal with the energy issue only at the sectoral level, but it is important to consider it an integral part of the PSC. The lack of suitable legislation does not allow to deal with in a systemic manner and effective

energy problem making it very difficult to transfer on a local scale strategies and overall objectives. In order to make energy a component of land use planning is necessary to know and evaluate the characteristics of local energy systems, enabling bottom-up initiatives. For this to happen you have to structure the planning instrument according to sustainability criteria, outlining a horizon of action, which includes actions to promote the development of renewable energy sources, as well as to sensitize users to the rational use of energy. As a result you have to re-think the methodology to be followed for the structuring of the PSC, by inserting the energy aspect from the construction of the Cognitive Framework, focusing resources closely linked to the territory, with the aim of pursuing quality by determining practices, priorities and requirements. All this energy is defined in the Guidelines, consisting of matrices " Priority/Regulations", aiming at the establishment of limit values of the parameters of energy - performance design choices relate to the different provinces identified. All this will result in parameters at both building and urban areas within the Regulation Bio-Eco-Sustainable, ensuring the multifunctionality of areas including through the use rewarding.

The entire planning process should, therefore, be accompanied by a pre-assessment in an even more stringent than how you are practicing today, with the integration of energy indicators to assess the sustainability objectives that are directly or indirectly related to the process of planning, the assessment should be carried out both at the municipal scale, than to that of individual areas subject to transformation /regeneration, at the same time accompanied by a monitoring indicators, the latter divided into: implementation indicators and context indicators. The first related to the degree of fulfillment of strategies, policies and actions identified. The latter aimed at measuring the quality of the state of the land and thus to guide the choice of policies and actions to be implemented with ordinary negotiating tools.

Territory: emergency and resource for a new planning

With the advent of new problems and new questions to be answered remains a need for a serious urban reform than that implemented until now. The urban plan is finally understanding the whole territory as a whole, all the issues and problems it poses are properly observed, known and addressed. In this regard, planning conferences play a major role in establishing "new forms of plan" through the involvement of institutions and stakeholders.

The Calabrian regional law art. 20 outlines some guidelines to purposeful character, also because of the critical issues related to the risks, the hydrogeo-

logical first of all, which always affects the territory, with inevitable consequences that lead to the depopulation of the inland areas, the abandonment of cultivated land and cultivated, inadequate maintenance of forests and wooded territories. Under the conditions of risk, plus the countless problems of accessibility to internal centers due to backwardness and inadequacy of the infrastructure system.

The Regional Law is limited to identifying, within the PSC, the areas and the land at risk or on which to make specific inquiries. Missing is the next and fundamental step, namely, the action by which those same territories can be recovered and maintained so as not to be a constant threat, creating a real territorial and urban regeneration.

So far, both at regional and national level, has often worked and have faced the problems of risk, especially natural ones, only after the occurrence of natural disasters and, therefore, making use of the "state of emergency", but involves acting in a field post-event, when the damage to the territory, its economy and the settlements has already been created and the hardships for the population are already real and tangible. The actual conditions of the territory, its fragility and the constant emergencies, even in the economic, suggest to re-consider the urban plan also according to the risk, as a factor essential for proper and effective land policy. From the above it can be seen as the need arises to integrate different types of knowledge in a multi-disciplinary plan including all the issues so far treated by sector, including the energy issue and risk, with the aim of enhancing the local resources in order to achieve sustainable development.

Landscape: identity and wellbeing among new tasks of planning

The contemporary urban culture is going through difficult times, since it's now challenging most of the certainties collected throughout its history and because it also has to deal with the unavoidable need to outline its "new tasks". There are lot of reasons that led to a necessary and deep innovation, as regards the *discipline* and the *plan*, in both structure and content. However, despite the renovation, there are still many delays and puzzlements within town-planning discipline and we are still a bit far from an effective perception of the territorial organism and its "indivisible elements", including the landscape as a real asset to sustainable development.

The close interaction between urban planning and environmental issues, as well as the placement of sustainable development as ideal background behind the planning and new "generations of plans," gives wide coverage to the landscape. This "theme", with both a binding peculiarity and a specialistic one, characterized by an inter-sectorial and inter-scalar nature, needs integrated attentions,

assessments and interpretations, as well as a strong cooperative aptitude among those many public and private entities acting on the territory. Quite tellingly the European Landscape Convention (Florence, 2000) proposed major challenges inviting to consider the landscape as the part of territory intimately related to the life context, and not surprisingly the quality objectives to be pursued do concern not only usual landscape's sections with undisputed value but also populated or degraded ones. The complex "nature" of the landscape involves an arrangement of policies able to meet programs of a plurality of subjects, institutional or otherwise, in addition to the need to be supported by permanent consultation tables, which both, individual aspects of local sectorial management and punctual intervention plans, should refer to.

With regard to Calabrian territory, the LUR, which integrates traditional "missions" of urbanism with new subjects promoting instruments of territorial government able to operate and program concretely, with its regulations attaches considerable importance to the landscape. However, we are not still able to properly consider the landscape, despite the awareness of its "theoretical" importance, fully appreciating its identity-making value as source of economic, social and touristic wellbeing.

In this "new season" of the urbanism, it's a crucial point to "strategically" reconsider a landscape able to go beyond regional regulatory solutions produced so far, since they just emphasized the discrepancy between various planning solutions outlining the need to find integrated planning forms more responsive to potentialities and characteristics of the territory. Hopefully there will be a real awareness on the issues outlined above, by promoting research solutions for a renewal and an integral regeneration of places.

References

- Abercrombie P. (2001), *Pianificazione urbana e del territorio*, Unicopli Edizioni, Milano
- Avarello P. (2000), *Il piano comunale*, Sole24Ore, Milano
- Belli A. (1996), *Immagini e concetti nel piano. L'inizio dell'urbanistica in Italia*, Etaslibri, Milano
- Campos Venuti G., Oliva F. (1993), a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari
- Mantini P., Lupi M. (2005), a cura di, *I principi del governo del territorio*, Il Sole24Ore, Milano
- Mazza L. (1997), *Trasformazioni del piano*, Angeli, Milano
- Oliva F., Galluzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione Urbanistica*, Maggioli, Rimini

L'Analisi Configurazionale nel Nuovo Modello di Pianificazione Urbanistica

DONATO PICCOLI

Le proposte della Commissione Europea per le politiche di coesione 2014-2020 mirano a promuovere politiche urbane integrate, in modo da intensificare lo sviluppo urbano sostenibile delle città. Uno sviluppo integrato è percorso dall'intreccio delle molteplici dimensioni che lo caratterizzano: ambientale, economico, sociale e culturale. E' necessario e prioritario in questa direzione un rinnovamento del materiale urbano. Per far questo bisogna ridisegnare e modernizzare i servizi urbani, ma soprattutto bisogna sviluppare nuove pratiche decisionali e progettuali che incentivino l'inclusione sociale, ma più in generale atte a migliorare la qualità degli spazi costituenti l'ambiente urbano. In un simile contesto, la domanda che dobbiamo porci è quella di capire come oggi l'urbanista, esperto della progettazione della città e del territorio, possa dare il proprio contributo nell'orientare i decisori nelle scelte di governo delle trasformazioni territoriali. Esso deve tornare a progettare lo spazio, inserendo nuovi oggetti, eliminandone altri, prefigurando così nuovi assetti in una realtà sempre più dinamica e complessa (Nuti G.C, 2003). Per far questo, deve dotarsi di strumenti in grado di effettuare simulazioni realistiche a supporto del grado di conoscenza, soprattutto in riferimento alla possibilità di individuare regole in grado di rendere le scelte progettuali più congruenti e dunque integrate con il contesto in cui esse vanno ad inserirsi. Un'urbanistica tutta normativa, combinata con una perdita di attenzione alle forme fisiche, ha portato a rimandare la qualità della composizione della città ad una fase successiva, affidandola molto spesso al progetto architettonico. Questo purtroppo ha generato una città costituita per parti, autoreferenziali e slegate rispetto ad una visione generale. Nei primi anni Cinquanta del XX secolo, Samonà,

Quaroni, De Carlo e in tempi più recenti Secchi rimettono al centro lo spazio fisico della città, ridefinendo nello specifico il rapporto tra la forma del tessuto insediativo e il contesto. Il progetto urbanistico deve dunque oggi riconquistare il suo ruolo, quello di progettare la città senza progettare gli edifici, ad una scala intermedia che si inserisca tra il governo degli usi del suolo e il progetto di architettura. Infatti la dimensione del progetto urbanistico che oggi risulta mancante è quella tra l'assetto della città e i singoli oggetti che formano lo spazio urbano. L'attenzione dovrà dunque spostarsi dagli edifici alla superficie che tra essi rimane. Anche secondo la Gabellini, lo spazio aperto non edificato di uso pubblico riveste un ruolo centrale nel progetto urbanistico, in quanto oltre a poter ospitare una pluralità di attività è garante della continuità spaziale urbana (Gabellini P, 2010). La componente urbana che risulta dunque più importante ai fini della forma fisica della città è costituita da tutti quegli spazi accessibili da tutti, senza alcuna limitazione. In questo lavoro la combinazione di questi spazi prende il nome di griglia urbana. E' su questo spazio che dovrebbero concentrarsi le idee, le proposte di intervento e le sperimentazioni per il miglioramento della qualità della forma urbana. Si tratta di quello spazio formato, dalla disposizione gli uni rispetto agli altri degli elementi costituenti lo spazio urbano: edifici, strade, spazi verdi, spazi interstiziali, ecc... Va poi considerato, che l'attuale tendenza di sviluppo delle città, oggi diversamente dal passato è legato ai temi della trasformazione, sembra infatti tramontata l'era della città in continua espansione.

In un simile contesto, il tradizionale piano regolatore generale con il suo carattere prescrittivo e statico appare di scarsa operatività. Il piano di riferimento non può che essere allora il Piano Strutturale, promosso dall'INU in occasione della sua proposta di riforma urbanistica a metà degli anni Novanta. Questo piano individua e definisce la struttura strategica di un territorio, permettendo così di gestire i progetti puntuali affidati ai Piani Operativi, dotati questi di carattere prescrittivo e giuridico sulla proprietà. Il piano strutturale a partire da un quadro analitico e partecipativo individua quelle che sono le invarianti strutturali (non negoziabili) su cui ancorare le scelte di piano, in modo così da un lato di creare riconoscibilità ai luoghi stessi, dall'altro di creare le condizioni per costruire nuove centralità. Emerge chiaramente come a questa scala, lo sforzo cui è chiamato l'urbanista è quello di individuare quegli elementi strutturali che non incidono sui caratteri formali dei singoli progetti di trasformazione, ma in grado di relazionarli con la struttura territoriale (rete della mobilità, reti ecologiche, morfologia del tessuto edilizio, ecc...). Pier Carlo Palermo afferma però, che il piano strutturale non deve essere costituito solo da un sistema di invarianti spaziali, ma bisogna che esso individui anche alcuni progetti strategici (Palermo

P.C, 2002).

Con un ambito problematico così definito, uno strumento utilizzabile è l'Analisi Configurazionale, che rappresenta un complesso di tecniche capaci di indagare lo spazio urbano. Le sue tecniche operative consentono di studiare la spazialità di un insediamento, mediante l'interpretazione e la simulazione, degli effetti indotti su un contesto urbano da specifici interventi di trasformazione. La teoria configurazionale può candidarsi a svolgere un doppio ruolo, sia nel piano strutturale e sia in quello operativo. In riferimento al primo, essa può dimostrarsi utile per localizzare i progetti ritenuti strategici, mentre per il secondo la sua utilità è riferita alla possibilità di individuare regole morfologiche in grado di rendere le singole scelte progettuali più congruenti e dunque integrate con il contesto in cui esse vanno ad inserirsi.

Nell'analisi configurazionale, lo spazio urbano, rappresenta l'elemento su cui si incontrano e si relazionano le caratteristiche fisiche della città (strade, piazze, edifici) con quelle legate alle attività umane in essa insediate. Sul piano operativo, l'analisi considera come variabile d'ingresso lo spazio urbano, quella di uscita è rappresentata dal modo in cui lo spazio è utilizzato da chi lo vive. E' evidente come la percezione in quest'analisi assume un ruolo centrale, ma a differenza di altri studi, qui sulla base di determinate sequenze procedurali si materializza in una configurazione spaziale. Infatti uno dei principali obiettivi di questo tipo di analisi è rappresentata dalla possibilità di interpretare, rappresentandola, la geografia di un insediamento, studiandone tutti i fenomeni che l'hanno generata. Questo obiettivo, insieme a quello rappresentato dalla possibilità di individuare per uno specifico contesto destinazioni d'uso congruenti e alla possibilità di rappresentare nello spazio urbano gli effetti indotti da specifici interventi di trasformazione, rappresenta il codice fondante dell'analisi.

Le principali tecniche operative dell'analisi configurazionale sono l'Axial Analysis, l'Angular Analysis e la Visibility Graph Analysis. La prima è costituita da un insieme di linee, line in gergo tecnico, tra uno spazio convesso ed un altro, che percorrono lo spazio della città e lo racchiudono in una trama di tracciati visivi attraverso cui lo spazio è percepito, interpretato e utilizzato. Lo spazio convesso è inteso come il luogo dei punti che si trovano in condizione di mutua visibilità, dove ogni punto è visibile da ogni altro punto del suo interno. Ciò significa che solamente gli spazi convessi che risultano visivamente percepibili da altri spazi, almeno uno, della griglia urbana verranno apprezzati come elementi del sistema.

L'Angular Analysis si differenzia dalla precedente, in quanto si basa su un modello che prende in considerazione anche l'angolo di intersezione delle linee, in questo caso il sistema analizzato prende il nome di segment map. Recenti studi di psicologia

hanno affermato che un osservatore in movimento su una griglia urbana, percepisce e memorizza le variazioni di prospettiva visuale prossime a novanta gradi in maniera più marcata rispetto ad angoli di maggiore ampiezza. In definitiva angoli di diversa ampiezza concorrono in maniera diversa ai fini dell'analisi.

Un'ulteriore tecnica dell'analisi configurazionale, ma completamente diversa dalle precedenti è la Visibility Graph Analysis. Questa tecnica basa la sua elaborazione sul punto e non sulla linea e di conseguenza, ogni punto dello spazio urbano viene identificato come la possibile localizzazione di un osservatore, che si muove lungo la griglia. Ad ogni singolo punto risulta associata una porzione dello spazio urbano, da esso direttamente percepibile per via visiva (Cutini V, 2010).

Studiare la configurazione spaziale di una griglia urbana, significa riconoscere per un insediamento urbano la specifica valenza spaziale degli elementi che la compongono, in funzione delle relazioni che li intercettano.

Per meglio comprenderne il significato e le potenzialità di una siffatta analisi, qui di seguito in fig. 1 a scopo esemplificativo è riportata la segment map della griglia urbana di Lanciano, cittadina di 35.000 abitanti situata nella zona meridionale della Regione Abruzzo.

L'andamento dell'indice di integrazione, uno dei più importanti ricavabili dall'analisi, qui graficizzato con il valore max corrispondente al colore rosso e man mano sino ad arrivare al valore min corrispondente a quello blu, descrive le condizioni di accessibilità della linea in esame rispetto a tutte le altre costituenti il sistema, e dunque la griglia urbana. Si parla in questo caso di accessibilità pura, in quanto tale apprezzamento è svincolato dall'entità e dalla specifica posizione delle attività di fatto insediate sui tronchi viari, ma dipende dalla sola organizzazione spaziale della griglia. Qualora si intenda assumere la centralità di un aggregato urbano come espressione dell'attrattività dei suoi spazi nei confronti delle attività da localizzare al suo interno, l'analisi configurazionale, in particolare a mezzo dell'indice di integrazione è in grado di riprodurre con buona approssimazione la distribuzione.

Si dimostra dunque utile ad esempio nel caso di Lanciano per localizzare quei progetti ritenuti strategici per la città, ma non solo, da recenti sperimentazioni risulta evidente come si dimostri utile anche per individuare quei fattori che più di altri incidono nel calcolo dell'indice di integrazione. Si pensi a tal proposito agli angoli di connessione tra le linee, e dunque alle inclinazioni dei tracciati viari che esse rappresentano. Estendere questo concetto a tutti gli elementi costituenti il progetto urbanistico, assi rettori, allineamenti, percorsi pedonali, piazze, spazi verdi (Arcidiacono A, 2002), permette di individuare specifiche regole da utilizzare in itinere nel processo progettuale, che in quanto tali non

dovranno generare prodotti predefiniti e preconfezionati, ma garantire alla pluralità degli attori coinvolti livelli minimi di qualità dello spazio urbano.

Riferimenti bibliografici

Arcidiacono A. - Pogliani L. (2002), *La scheda norma: uno strumento (ancora) efficace per orientare il disegno urbano?* Origini tendenze e prospettive, in «Territorio», 20/2002, pp. 27-48.

Colarossi P. (1999), *I fondamenti delle regole della forma urbana*, in «Urbanistica Dossier», 22, pp. 3-19.

Cutini V. - Bortoli M. (2001), *Centralità e uso del suolo urbano*, Edizioni ETS, Pisa.

Cutini V. (2010), *La rivincita dello spazio urbano*, Edizioni Plus, Pisa.

De Carlo G. (1966), *L'intervento urbanistico e i problemi della forma urbana*, in *Problemi delle nuove realtà territoriali*, Marsilio, Padova, pp. 139-153.

De Carlo G. (1989), *L'interesse per la città fisica*, in «Urbanistica», 95/89, pp. 15-18.

Di Biagi P. (1989), *I progetti nel piano*, in «Urbanistica», 95/89, pp. 37-38.

Di Biagi P. - Gabellini P. (1989), *Nuovi Piani*, in «Urbanistica», 95/89, p.7.

Erba V. (2002), *Norma e forma del progetto urbano*, in «Territorio», 20/2002, pp.7-9.

Gabellini P. (1989), *Nuovi piani: questioni aperte*, in «Urbanistica», 95/89, pp. 39-42.

Gabellini P. (2001), *Tecniche urbanistiche*, Carocci, Roma.

Gabellini P. (2002), *Il progetto urbano: riscoperta e ridefinizione*, in «Territorio», 20/2002, pp. 52-56.

Gabellini P. (2010), *Fare Urbanistica*, Carocci, Roma.

Mascarucci R. (1995), *L'urbanistica efficace*, Umberto Sala Editore, Pescara.

Nuti G.C. (2003), *La progettazione urbanistica nella formazione dell'architetto*, Aracne, Roma.

Oliva F. (2002), *Il progetto urbano nella pianificazione urbanistica italiana*, in «Territorio», 20/2002, pp.22-26.

Oliva F. (2004), *Il cammino solitario dell'urbanistica riformista*, in «Urbanistica» 123/04.

Palermo P.C. (2002), *Tra norma e forma: limiti e possibilità del progetto urbanistico*, in «Territorio», 20/2002, pp. 92-95.

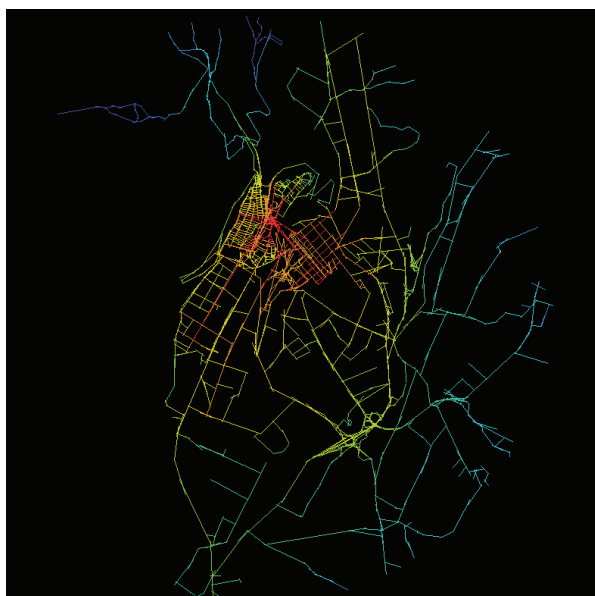
Quaroni L. (1967), *La torre di Babele*, Marsilio, Padova.

Secchi B. (1988), *La macchina non banale*, in «Urbanistica», 92/88, pp. 4-15.

Secchi B. (1995), *La regola e il modello*, in «Urbanistica», 95/89, pp.3-6.

Secchi B. (1989), *Un progetto per l'urbanistica*, Einaudi, Torino.

Secchi B. (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Bari.



Segment Map della città di Lanciano

The Configurational Analysis in the New Model of Urban Planning

DONATO PICCOLI

The European Commission's proposals for cohesion policy 2014-2020 are aimed at promoting integrated urban policies, so as to enhance sustainable urban development of the city. An integrated development path is the interweaving of the multiple dimensions that characterize it: environmental, economic, social and cultural. And ' necessary and priority in this direction a renewal of urban material. To do this we must reshape and modernize urban services, but above all we must develop new decision making and planning practices that encourage social inclusion, but more generally to improve the quality of the spaces constituting the urban environment. In this context, the question we must ask ourselves today is to understand how the urban planner, expert in the design of the city and of the territory, to make its own contribution in guiding decision makers in government decisions of the territorial transformations. It must return to design the space, inserting new items, deleting others, thereby creating new structures in an increasingly dynamic and complex (GC Nuti, 2003). To do this, it must be equipped with tools capable of realistic simulations to support the degree of knowledge, especially in reference to the possibility of identifying rules able to make design choices more congruent and therefore integrated with the context in which they are inserted. Urban planning on all legislation, combined with a loss of attention to the physical forms, led to postpone the quality of the composition of the city at a later stage, often entrusting to the architectural project. This unfortunately led to a city made for parts, self and disconnected than a general overview.

In the early 50s of the twentieth century, Samona, Quaroni, De Carlo and in more recent times Secchi defer to the center of the physical space of the city, specifically redefining the relationship

between the shape of the urban fabric and context. The urban planning project must therefore now regain his role, to design the city without designing buildings, at a scale intermediate that it fits between the Government of land uses and architectural design. In fact, the size of the urban project that is missing today is that between the structure of the city and the individual objects that make up the urban space. The focus must therefore move from the buildings to the surface that remains between them. Also according to Gabellini, undeveloped open space for public use plays a central role in urban planning, as well as to accommodate a plurality of activity is the guarantor of the continuity of urban spatial (P. Gabellini, 2010). The urban component which is therefore more important for the purposes of the physical form of the city is made up of all those spaces accessible by all, without any limitation. In this work the combination of these spaces takes the name of urban grid. And ' this space that should focus the ideas, proposals for action and experimentation to improve the quality of urban form. It is the space formed by the arrangement with respect to each other of the elements constituting the urban space: buildings, roads, green spaces, interstitial spaces, etc. ... It must also be considered, that the current trend of development of the city, differently from today the past is related to the themes of transformation, it seems eclipsed the era of ever-expanding city.

In this context, the traditional master plan with its prescriptive nature and static appears weak functioning.

The reference plane can only be then the Structure Plan, promoted INU in connection with the proposal of urban reform in the mid 90s. This plan identifies and defines the strategic structure of a region, allowing it to manage specific projects assigned to Operational Plans with those of a prescriptive character and legal property. The structural plan from an analytical framework and participatory identifies those that are structural invariants (non-negotiable) on which to anchor the plan choices, so on the one hand to create recognition to the same places, on the other to create the conditions to build new centers. Clearly shows that at this scale, the effort which is called the planner is to identify those structural elements that do not affect the formal characteristics of individual projects of transformation, but able to relate them to the territorial structure (network of mobility, ecological networks, morphology of the building fabric, etc ...). P.C. Palermo says, however, that the structural plan should not only consist of a system of invariant space, but it is necessary that individuals also some strategic projects (PC Palermo, 2002). With a problem area so defined, a tool used is the configurational analysis, which represents a complex of techniques capable of investigating the urban space. Its operational techniques allow the study of the

spatiality of a settlement, based on the interpretation and simulation of the effects of specific interventions from an urban transformation. The configurational theory can apply to play a dual role, both in plan and in the structural and operational. In reference to the first, it may prove useful to locate projects deemed strategic, while for the second its utility is referred to the possibility of identifying rules of the form able to make the individual design choices more congruent and therefore integrated with the context in which they are inserted. These rules, however, must not create finished products, but will have to ensure the plurality of actors involved in the processes of transformation, minimum levels of quality of urban space (P. Colarossi, 1999). Configurational analysis, urban space, is the cornerstone on which to meet and relate to the physical characteristics of the city (streets, squares, buildings) with those related to human activities in it settled. At the operational level, the analysis considers as input variable the urban space, the output is represented by the way the space is used by those who experience it. It is clear that the perception in this analysis assumes a central role, but in contrast to other studies, here based on certain procedural sequences is materialized in a spatial configuration. In fact, one of the main objectives of this type of analysis is the ability to interpret, by representing the geography of a settlement, studying all the phenomena that generated it. This aim, together with that represented by the possibility to identify a specific context for use destinations congruent and the possibility of representing the urban space the effects induced by specific interventions processing, represents the code foundation analysis.

The main operational techniques of the analysis are the configurational Axial Analysis, the Angular Analysis and Visibility Graph Analysis. The first is constituted by a set of lines (line in technical jargon), a space between convex and another, which run through the city space and enclosing it in a plot of visual pathways (axial map) through which the space is perceived, interpreted and used. The convex space is understood as the locus of points that are in a condition of mutual visibility, where each point is visible from every other point of its interior. This means that only the convex spaces that are visually perceptible from other spaces, at least one of the urban grid will be appreciated as elements of the system.

The Angular Analysis differs from the previous one, as it is based on a model that takes into consideration the angle of intersection of the axial line, in this case the analyzed system takes the name of (segment map). Recent psychological studies have argued that an observer moving on a city grid, perceive and stores the changes in visual perspective coming at ninety degrees to a greater extent than at angles of greater amplitude. Ultimately angles of different amplitude contribute in a different

manner for the purposes of the analysis.

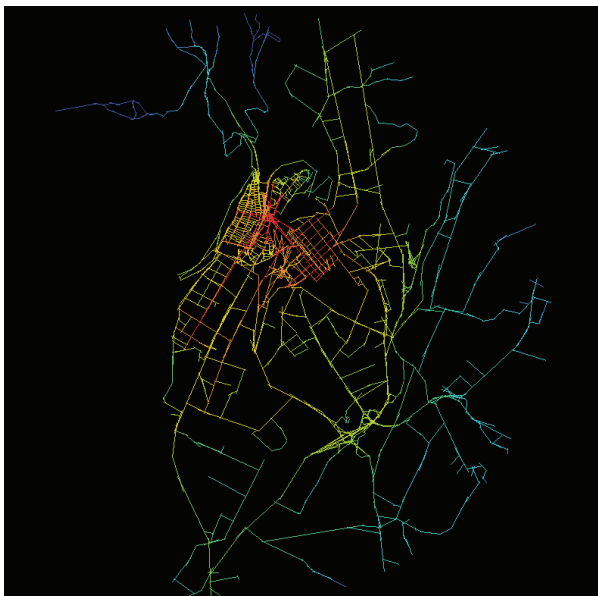
A further configurational analysis technique, but is completely different from the previous ones and Visibility Graph Analysis. This technique bases its processing on point and not on the line, and accordingly, each point of the urban space is identified as the possible location of an observer, which moves along the grid. For each point is associated with a portion of the urban space, where they are directly perceptible by visual (V Cutini, 2010). Studying the spatial configuration of the urban grid, it means to recognize the specific value an urban space of the elements that compose it, according to their relationship to intercept them. To better understand the significance and potential of such an analysis, below in Fig. 1 as an example shows the segment map of the urban grid of Lanciano, a town of 35,000 inhabitants located in the southern part of the Abruzzo region.

The index of integration (one of the most important drawn from the analysis), here graficizzato with the maximum value corresponding to the color red and gradually until you reach the minimum value corresponding to the blue one, describes the conditions of accessibility of the line in question compared to all the other constituents, the system, and therefore the urban grid. One speaks in this case of pure accessibility, as such, independently of appreciation on the size and location of the specific activities that settled on the trunk roads, but only depends on the spatial organization of the grid. If it is intended to take the centrality of an urban aggregate as an expression of the attractiveness of its spaces against activities by locating on the inside, the configurational analysis, in particular by means of integration of the index is able to reproduce with good approximation the distribution.

It therefore proves useful for example in the case of Lanciano to locate those projects deemed strategic for the city, but not only, as is evident from recent experiments proves also useful to identify those factors that affect more than others in the calculation of the integration. Consider in this regard the corners of the connection between the line and thus the inclinations of the road layouts they represent. Extending this concept to all the constituent elements of the urban project, axes rectors, alignments, pedestrian walkways, plazas, green spaces (A. Arcidiacono, 2002), makes it possible to identify specific rules to be used in the pipeline in the design process, which as such do not will generate pre-defined and pre-packaged products, but provide the plurality of actors involved minimum levels of quality of urban space.

Reference

- A. Arcidiacono – L. Pogliani, 2002, La scheda norma: uno strumento (ancora) efficace per orientare il disegno urbano? Origini tendenze e prospettive, in *Territorio*, n. 20/2002, pp. 27-48.
- P. Colarossi, 1999, I fondamenti delle regole della forma urbana, in P. COLAROSSO - A. P. LATINI (a cura di), *Regole della forma e qualità urbana*, *Urbanistica Dossier* n. 22, pp. 3-19.
- V. Cutini - M. Bortoli, 2001, *Centralità e uso del suolo urbano*, Edizioni ETS, Pisa.
- V. Cutini, 2010, *La rivincita dello spazio urbano*, Edizioni Plus, Pisa.
- G. De Carlo, 1989, L'interesse per la città fisica, in *Urbanistica* 95/89, pp. 15-18
- G. De Carlo, 1966, L'intervento urbanistico e i problemi della forma urbana, in G. De Lucia, *Problemi delle nuove realtà territoriali*, Marsilio, Padova, pp. 139-153.
- P. Di Biagi, 1989, I progetti nel piano, in *Urbanistica* 95/89, pp. 37-38
- P. Di Biagi – P. Gabellini, 1989, Nuovi Piani, in *Urbanistica* 95/89, p.7.
- V. Erba, 2002, Norma e forma del progetto urbano, in *Territorio*, n.20/2002, pp.7-9.
- P. Gabellini, 1989, Nuovi piani: questioni aperte, in *Urbanistica* 95/89, pp. 39-42
- P. Gabellini, 2001, *Tecniche urbanistiche*, (ed. 2010), Carocci, Roma
- P. Gabellini, 2002, Il progetto urbano: riscoperta e ridefinizione, in *Territorio*, n. 20/2002, pp. 52-56.
- P. Gabellini, 2010, *Fare Urbanistica*, Carocci, Roma.
- R. Mascarucci, 1995, *L'urbanistica efficace*, Umberto Sala Editore, Pescara.
- C.G. Nuti, 2003, *La progettazione urbanistica nella formazione dell'architetto*, Aracne, Roma.
- F. Oliva, 2002, Il progetto urbano nella pianificazione urbanistica italiana, in *Territorio*, n.20/2002, pp.22-26.
- F. Oliva, 2004, Il cammino solitario dell'urbanistica riformista, in *Urbanistica* 123/04.
- P.C. Palermo, 2002, Tra norma e forma: limiti e possibilità del progetto urbanistico, in *Territorio*, n. 20/2002, pp. 92-95.
- L. Quaroni, 1967, *La torre di Babele*, Marsilio, Padova.
- B. Secchi, 1988, La macchina non banale, in *Urbanistica* 92/88, pp. 4-15
- B. Secchi, 1995, La regola e il modello, in *Urbanistica* 95/89, pp.3-6
- B. Secchi, 1989, *Un progetto per l'urbanistica*, Einaudi, Torino.
- B. Secchi, 2000, *Prima lezione di urbanistica*, (ed. 2005), Laterza, Bari.



Segment Map of the city of Lanciano

Città di pietra e piani di carta

Come uscire dalle secche di una pianificazione urbanistica burocratizzata, inefficace e inefficiente

ELIO PIRODDI

La città come motore di sviluppo è un tema talmente dibattuto dalla letteratura internazionale, fino alla stampa di larga diffusione¹, che meriterebbe un congresso a parte, con annessa analisi delle specificità della rete urbana italiana.

Ciò premesso, del contenuto del Paper sembra largamente da condividere quello che dice sulla fenomenologia urbana e sui nuovi paradigmi²; mentre piuttosto aleatorio appare il richiamo alla politica se non ci si interroga sulle cause degli evidenti disastri urbanistici, alcune, non secondarie, riconducibili ai difetti dell'apparato di pianificazione, di cui anche la cultura urbanistica – di cui l'Istituto è uno dei rappresentanti istituzionali – è responsabile.

Questa memoria riguarda solo uno dei temi proposti dal Position Paper. E precisamente quello che consideriamo la ragione sociale dell'INU, il tema sul quale l'INU ha, per così dire, competenza esclusiva.

Restando sul titolo del congresso, la città potrà essere motore di sviluppo se il nostro sapere tecnico saprà proporre alla politica gli strumenti idonei a gestire i problemi direttamente pertinenti all'uso del suolo, alla disciplina delle tutele, ai progetti di trasformazione (ivi comprese la conservazione e la 'rigenerazione' urbana), alla ricostituzione fisica della città pubblica. Cosa che da tempo non avviene a causa dell'inefficacia e dell'inefficienza di un apparato di pianificazione che, non da oggi, alcuni studiosi (compreso il nostro presidente) sottopongono ad una onesta, ma forse non abbastanza radicale, critica.

Premessa

L'intera pianificazione, anzi, meglio, la tenuta urbanistica del paese sono in crisi profonda. Convegni, mostre, ricerche, gli stessi congressi dell'INU, documentano uno stato delle cose che possiamo anche constatare *de visu* percorrendo il territorio italiano. Dove è esploso un *boom* edilizio senza precedenti, di dimensioni persino maggiori di quello degli anni Sessanta, che si sta smorzando solo a causa della crisi mondiale, ma ha già prodotto danni ingenti in termini di consumo di suolo, degrado del paesaggio e cattiva qualità insediativa.

La pianificazione urbanistica è tutta una variante ai piani esistenti. Si sta passando dal piano come grande programma complesso ai programmi complessi senza piano, mentre ogni livello e settore di governo fa un piano per proprio conto. Il paesaggio urbano-metropolitano è stato investito da un ciclone che oggi è in pausa ma attende di ripartire con l'alibi del rilancio dell'edilizia. I capitali in cerca di investimento volano e atterrano dove pensano di trovare convenienze. Il territorio si metropolizza, i luoghi diventano fungibili: grandi contenitori, cittadelle, molta architettura autocentrata, anche di qualità ma spesso alla ricerca dell'immagine pubblicitaria (il 'design ingrandito' di Gregotti), reti, nodi, *friches*, *junkspace* (Koolhaas), *sprawl* (Ingersol). E lo spazio pubblico sempre più assente: un residuo, per dirla alla Sassen. Un'identità sbiadita, che si rintraccia solo nei centri antichi e in alcuni paesaggi naturali superstiti.

Non è bastata la riforma degli strumenti. Anzi, spesso ha complicato le cose e incoraggiato le scorciatoie. Inevitabile pensare che occorra una riforma della riforma. Non tanto e non solo degli strumenti ma del modo di amministrare l'urbanistica (parafrasando il titolo di un ben noto libro del nostro presidente onorario). Un fronte comune tra riformisti, difensori del paesaggio, centro e sinistra con o senza trattini.

L'ingorgo normativo: qualche piccolo esempio per rendere l'idea

Primo esempio. Un delizioso comune dell'Umbria, regione in prima linea nella riforma urbanistica (provata da una prolificità legislativa che mette a dura prova la capacità interpretativa e di adeguamento dei comuni) viveva tranquillamente fino a qualche anno fa con un semplice Programma di Fabbricazione. Oggi, a quattro anni dall'incarico del PRG, per gestire un territorio che avrebbe l'unica vera esigenza di essere lasciato tranquillo e di non sollecitare insane voglie di trasformazione, esso si accinge ad affrontare, con la diligente ma impegnativa assistenza di provincia e regione, ben tre percorsi procedurali per approdare, in tempi non prevedibili, alla formazione del PRG. Oltre ad

1. V. A questo tema il Centro Studi "Futuri della città" (La Sapienza) ha dedicato numerose *Newsletter* leggibili sul sito.

2. Segnatamente, a proposito dei piani (tema 2) "la rinuncia a qualsiasi rappresentazione sinottica di un presunto stato finale"

essere oggetto di un "Piano Strategico di valorizzazione (!) del centro storico".

Secondo. Un importante città toscana, sede portuale, nella formazione del Piano del Porto, per effettuare, come d'obbligo, una "valutazione di coerenza" deve confrontarsi con 11 (undici) piani, locali e territoriali, della più diversa natura (territoriali propriamente detti, acque, rifiuti, acustica, traffico, bonifica, ecc. facenti capo ad autorità diverse). Tutti tranne l'unico che conta davvero: il piano di accessibilità al porto dalla Variante tirrenica.

Terzo. In alcuni dei più importanti comuni della Basilicata, dopo qualche tentativo degli urbanisti, il Piano Strutturale è stato praticamente abbandonato. La "politica" si è impossessata subito del Regolamento Urbanistico, considerandolo giustamente la vera sede della resa dei conti. Al Piano Strutturale si penserà eventualmente dopo. La disputa sulle lottizzazioni da includere o meno nel Regolamento ha portato al blocco del procedimento di formazione degli strumenti urbanistici

Quarto. I comuni del Lazio, segnatamente quello meridionale, notoriamente affetti di abusivismo, sono (sarebbero) costretti da una legge regionale tagliata esclusivamente sull'abnorme fenomeno delle borgate romane, a formare un numero indefinito di piani di "recupero urbanistico" di tutti i nuclei extraurbani appositamente perimetrati, prima di poter formare il piano urbanistico generale. Cosa manifestamente impraticabile che blocca la formazione dei piani.

Il federalismo asimmetrico: ciascuna Regione per sé e lo Stato per nessuno

Se c'è un campo nel quale si è sviluppato e vige tuttora un federalismo perfettamente asimmetrico è la pianificazione del territorio: le regioni legiferano per conto proprio, sotto il labile controllo dei commissari di governo (con seguito di continui contenziosi Stato/regioni/privati) nella quasi totale assenza di contrappesi statali ("Legge di principi", "Linee fondamentali").

Complicazioni e ridondanze delle leggi regionali

Le (inutilmente) diverse leggi urbanistiche regionali costituiscono, in gran parte, una babele di accademia urbanistica. Vi si enunciano, con varie denominazioni, principi generalissimi che non competerebbero ad una legislazione locale, vi si trovano spesso espressioni astruse, neologismi e concetti tecnicistici (per non dire gergali) non facilmente traducibili in un linguaggio di senso comune. Vi si coglie la tendenza ad un perfezionismo procedurale al di fuori della portata di gran parte delle strutture locali. Si immaginano meccanismi di rendicontazione, valutazione, controllo, partecipazione

di complicata applicazione. I Documenti preliminari, puntualmente formalizzati (affinchè nella patria del diritto, nulla sfugga alla legge), oscillano tra compendi statistici, bilanci improbabili ed elenchi di più o meno generici obiettivi generali 'politicamente corretti'. Il meccanismo della copianificazione, ottimo principio, è poi affidato in concreto alla effettiva possibilità tecnica del personale delle regioni e province di svolgere centinaia di conferenze con i singoli comuni in tempi ragionevoli

L'improbabile legislazione concorrente e la 'stratificazione' urbanistica

La brillante invenzione dell'istituto della "legislazione concorrente" tra Stato e Regioni ha portato a continui conflitti di competenza, il cui risultato finale è che molte regioni non sono in grado di esercitare le 'tutele' (paesaggio, consumo di suolo, ecc.) e che lo Stato non ha i pieni poteri per farlo. La pianificazione, con annessi "Statuti del territorio", "Valutazioni strategiche", "Conferenze di copianificazione", "Conferenze di servizi" e un numero imprecisabile di passaggi, opportunamente diversificati da una regione all'altra, è diventata un formidabile campo di esercitazioni di tutti i gradi della nostra implacabile burocrazia.

La mania dei Piani Strategici

Dopo qualche positiva esperienza giustificata dalla dimensione del contesto e sorretta dalla preesistenza di un Piano Regolatore forte (un esempio per tutti Torino), la moda dei piani strategici è dilagata anche in realtà territoriali prive dei presupposti necessari perché una vera strategia abbia un senso e ha prodotto una litania di buone intenzioni prive dei più elementari requisiti di fattibilità. Basta leggerne uno e li si è letti tutti. Proposti spesso da piccoli comuni dipendenti interamente da contesti e politiche più grandi di loro, sono diventati un alibi (propagandistico) per amministrazioni incapaci di gestire i problemi dell'urbanistica locale.

La strategia è una cosa seria che si decide al livello giusto (dimensioni territoriale ed economica significative) quando e se le autorità locali sono in grado di dialogare con gli *stakeholder* (detentori di poste) e, contestualmente, rappresentare le parti di cittadinanza che ne sono prive.

Da quando le città non rassomigliano ai piani?
(In)efficienza e (In)efficacia dei Piani

Non da oggi si constata e si ripete che le città non rassomigliano ai rispettivi Piani. Dal tecnicamente impeccabile Piano di Bergamo della squadra Astengo-Lesourne - testo basilare per intere classi di studenti di urbanistica - alla sequenza di piani per Milano - quale più quale meno votato all'insuccesso - al clamoroso buco dello SDO nel Piano

di Roma '62 – firmato con onore da Piccinato e compagni - all'attuale generazione di piani targati "riforma INU" (strutturali, operativi, ecc.) è assai raro che la città costruita si rispecchi in quella disegnata sulla carta.

Se questo si poteva attribuire nel secolo scorso a cause e disfunzioni occasionali, ormai si deve prendere atto che inefficienza e inefficacia sono il risultato di impedenze procedurali e tecniche che risalgono al modo di formarsi dei piani, al fatto che l'intero apparato della pianificazione, non funziona più a confronto con lo stato delle cose. Il che riduce spesso la pianificazione alla ratifica di cose già decise, all'adozione di riti abbreviati (Accordi di Programmi, leggi speciali, ecc.), a sottrarre i cosiddetti 'eventi' (possibilmente 'grandi') alle procedure regolamentari avviandoli su corsie preferenziali prive di reali controlli³.

Piano urbanistico e Governo del territorio
Globalizzazione, metropolizzazione, velocità di movimento dei capitali in cerca di atterraggio, molteplicità dei centri di decisione, frammentazione della cittadinanza, del consenso e della stessa forma fisica della città richiedono una profonda autocritica delle pratiche urbanistiche. Prima di tutto ridisegnando il campo di competenza. L'idea che l'urbanistica coincida col 'governo del territorio' è presuntuosa e tecnicamente sbagliata. Il 'governo del territorio' si incardina né più né meno nella Politica, che deve, se sa, avere una sua visione della città, in tutti i suoi aspetti: sociali, economici e, ovviamente, spaziali. Il Piano si occupa di questi ultimi ed è istituzionalmente circoscritto alle Regole in base alle quali si può conformare, utilizzare e progettare il territorio. Nulla di più o di meno. La pretesa che l'Urbanistica 'governi il territorio' è causa di continui conflitti di competenza a tutti i livelli e, infine, dell'impotenza dei Piani.

Il diavolo della negoziazione

L'idea che la negoziazione con i privati sia un'invenzione diabolica del capitalismo finanziario non è solo sbagliata ma soprattutto priva della più elementare fattibilità in regime di risorse pubbliche scarse se non inesistenti. Ricondurre la negoziazione entro il perimetro dell'interesse pubblico non è impossibile, anzi è la pratica attuata in non pochi casi, soprattutto nel resto d'Europa. In Italia sarebbe resa non solo possibile ma normale se i Piani urbanistici riuscissero ad uscire dalle secche di una pianificazione burocratizzata e inefficiente e si trasferissero poteri alla Gestione di Piani opportunamente semplificati.

3. Cfr E.Piroddi, "Efficienza ed efficacia dei piani a confronto con lo stato delle cose" in U.I.231 e E.Piroddi, A. Cappuccitti e altri (2009) in "Il Nuovo Manuale di Urbanistica, Lo stato della pianificazione urbana in Italia, 20 città a confronto", Mancosu ed., Roma

Un Piano utile (per una città bella?) Come cambia la filosofia della pianificazione

Se cambiano gli scopi e i contenuti – da crescita a manutenzione, da nuova costruzione a riutilizzazione- ristrutturazione, dall'automobile al trasporto collettivo, dal petrolio alle energie rinnovabili, dalla domotica all'urbanotica - deve cambiare il modo di fare il Piano: da un Piano ogni 40 anni, che arriva sempre in ritardo, a un piano just in time, dal Piano semplice alla Gestione complessa, da un Piano senza progetti a una Regia per i progetti. Che rimettano in gioco la questione della qualità e della bellezza per ripensare l'architettura della città. ("piano" è "progetto urbano")

Semplificazione e nuovo Piano: principi di un piano a geometria variabile⁴

L'idea di Piano maturata sulla scorta delle esperienze professionali e degli studi più recenti sullo stato della pianificazione in Italia e in Europa si può riassumere nello slogan di "Piano a geometria variabile": fondato essenzialmente su una carta unica dell'uso dei suoli, sulle regole per la manutenzione della città esistente, sulla non concessione preventiva di trasformabilità nel territorio non edificato e poi, in fase operativa, direttamente sui progetti; fattibili e sostenibili, da esaminare caso per caso quando e laddove giungano a maturazione. In questa logica un Piano autenticamente strutturale, come vorrebbero molti riformisti dell'INU, con una topologia indicativa ed indirizzi programmatici che non distribuisce diritti e impone solo i vincoli non negoziabili, potrebbe anche non necessitare di una formalizzazione come legge *erga omnes* ma essere un atto unilaterale dell'Amministrazione.

4. Solo "l'urbanista ottuso vuole avere sottomano, sin dall'inizio, tutti i risultati finali" (R. Sennet, 2013).

Nuovi modelli di governance istituzionale per una più efficace programmazione e pianificazione economico-territoriale

PIERGIUSEPPE PONTRAN-
DOLFI E
ANTONELLA CARTOLANO

I nuovi indirizzi della UE ed il processo di riordino degli EE.LL. in Italia

Di grande attualità a livello Europeo, soprattutto in sede di programmazione delle prossime politiche comunitarie, i temi da un lato della cooperazione transnazionale attraverso la individuazione di macroregioni e dall'altro, in stretta connessione con il primo, del rafforzamento della coesione territoriale economica e sociale alla scala locale, favorendo la nascita di nuove realtà intermedie tra la scala regionale e quella comunale.

«Le macroregioni si configurano come aree funzionali, la cui geografica di riferimento è di tipo transnazionale» (Stocchiero, 2010), definite in funzione di caratteristiche ed obiettivi comuni da perseguire per amplificare, attraverso un'azione

1. Le strategie macroregionali dell'UE sono nuovi strumenti di cooperazione territoriale introdotti dall'Unione Europea per favorire la cooperazione tra regioni; esse prendono formalmente avvio nel 2009 con una sperimentazione della Commissione Europea che adotta le «Strategie dell'UE per la Regione del Mar Baltico». Seppure non vi sia una definizione univoca del concetto di macroregione e di strategie macroregionali si riporta quanto presente nei documenti delle «Strategie dell'UE per la Regione del Mar Baltico»; la «Macroregione» è intesa come «area che include territori di diversi paesi o regioni associati da una o più sfide o caratteristiche comuni (...) geografiche, culturali, economiche o altro» (European Commission, 2009: 1 e 7); la Strategia macroregionale è «un quadro integrato che consente all'Unione Europea e ai suoi Stati membri di identificare i bisogni e di allocare le risorse disponibili attraverso il coordinamento delle opportune politiche, per consentire ad un territorio di beneficiare di un ambiente sostenibile e di uno sviluppo economico e sociale ottimale» (European Commission, 11/2009). Secondo la Commissione Europea una Strategia macroregionale «dovrebbe consentire una facilitazione dei rapporti tra i diversi interessi socio-economici, favorendo, e non imponendo, l'avvento di nuovi metodi per raggiungere risultati migliori in importanti aree di policy» (European Commission, 2009).

integrata e multilivello, gli effetti delle politiche comunitarie.

La cooperazione intercomunale, oggetto di dibattito politico in molti Stati Europei, è finalizzata, invece, a favorire una più adeguata organizzazione dei territori urbani e dei territori rurali, anche per promuovere una più efficiente gestione dei servizi alla scala locale².

La strategia Europea per il 2020 parte dal basso, dai territori, il cui ruolo è ritenuto fondamentale per conseguire obiettivi di crescita solidale, sostenibile e intelligente.

L'obiettivo di favorire e sviluppare la coesione territoriale è finalizzato a promuovere uno sviluppo più equilibrato e sostenibile dei territori, a partire dalle loro caratteristiche e risorse, ed è perseguito mediante la concentrazione delle risorse finanziarie e degli investimenti, il rafforzamento delle relazioni tra zone in ritardo di sviluppo e realtà territoriali più forti attraverso il potenziamento delle infrastrutture e più adeguate possibilità di accesso ai servizi, lo sviluppo di nuove forme di cooperazione che prescindano da rigidi confini amministrativi.

Nella nuova programmazione dei fondi comunitari l'obiettivo si concretizzerà attraverso una nozione rafforzata di approccio integrato e di maggiore complementarità tra le differenti politiche promosse dalla UE. In particolare, sono introdotte due nuove modalità per l'implementazione di innovative strategie territoriali: lo sviluppo locale partecipativo (SLOP) e gli investimenti territoriali integrati (ITI). Anche in riferimento agli indirizzi ed alle iniziative della UE, in Italia si è riaperto il dibattito sulla necessità di ripensare complessivamente il sistema di *governance* istituzionale, con una rivisitazione del complessivo sistema dell'ordinamento delle autonomie locali che privilegia, in una ottica di sussidiarietà, i livelli di governo più vicini al cittadino, più appropriati per sviluppare, anche nel caso specifico della pianificazione e programmazione economico-territoriale, la massima utilità sociale, economica e politica.

Se sullo sfondo rimane il tema di una riconfigurazione dello stesso ente Regionale (a partire dagli studi della Fondazione Agnelli nel 2002), di grande attualità è il tema della soppressione delle Province ed il riordino delle funzioni degli enti locali comunali, secondo rinnovati concetti di cooperazione intercomunale che vedono nei Consorzi dei Comuni per la gestione associata dei servizi, nella forma più debole, e nelle Unioni e fusioni dei Comuni la prospettiva più credibile in un Paese caratterizzato da una forte polverizzazione delle comunità locali³.

2. Deffigier C. (2007), *Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe*, Ecole Nationale d'Administration, in *Revue française d'administration publique*, n° 121-122, 2007/1, pp. 79-98.

3. Dall'introduzione delle prime forme di cooperazione intercomunale sino ad oggi si può evidenziare come le forme associative di gran lunga preferite dagli amministratori locali siano le Conven-

In particolare, la gestione associata dei servizi dei piccoli Comuni, primo passo per un riordino complessivo dell'articolazione delle autonomie locali sul territorio, pone le basi per garantire la sopravvivenza e lo sviluppo delle realtà territoriali più deboli, evitando lo spopolamento ulteriore del territorio e l'esodo verso le aree urbane.

Opportuna e necessaria è l'iniziativa di rivedere in profondità la stessa ragion d'essere della Provincia, soprattutto in materia di governo del territorio. Si tratta infatti di una istituzione nata in altri tempi e per altre necessità, sia in riferimento alla delimitazione degli ambiti territoriali interessati che alle competenze ed alle funzioni attribuite. La necessità di una soppressione delle Province non è legata tanto ad una valutazione dei costi degli apparati politico-amministrativi-tecnici quanto alla congenita inefficienza di una istituzione di scarso peso nella gestione, in particolare, dei processi di sviluppo del territorio. L'abolizione delle Province pone però la necessità di definire ambiti territoriali sovracomunali (possibilmente ma non necessariamente con rappresentanza politica elettiva) pertinenti ed adeguati per favorire credibili processi di sviluppo locale e di gestione di alcune importanti politiche di settore, con riferimento soprattutto alla gestione dei servizi alla popolazione.

La dimensione locale dello sviluppo, pur in un quadro di relazioni ed interconnessioni globali, si presenta come un tema di grande interesse anche per le discipline della pianificazione del territorio, aprendo nuovi spazi soprattutto nella riflessione sulla efficacia della pianificazione di area vasta e di livello sovracomunale. In tal senso, la tradizionale articolazione dei livelli di pianificazione dovrebbe essere oggetto di riconsiderazione, in particolare in quelle realtà territoriali caratterizzate ancora da accentuati fenomeni di arretratezza in termini di sviluppo economico o di marcati squilibri per dotazione di servizi e per accessibilità territoriale.

La identificazione di Sistemi Locali Territoriali rappresenta un tentativo per superare la rigidità di ambiti territoriali istituzionali predefiniti e di individuare «territori pertinenti» per la promozione di uno sviluppo locale autosostenuto (Dematteis-Magnaghi, 2002).

L'esigenza di identificare una dimensione territoriale che faciliti la ricerca di coordinamento e coerenza tra la programmazione sociale ed economica e la pianificazione delle risorse ambientali e territoriali pone rilevanti problemi sul versante tecnico-disciplinare e su quello politico-istituzionale.

Si tratta di individuare strumenti e procedure che garantiscano una maggiore efficacia dei processi di sviluppo locale, soprattutto nella prossima fase di avvio della nuova stagione di programmazione dei fondi comunitari e con particolare riferimento alle Regioni del Mezzogiorno, riproponendo la centralità del processo di pianificazione economico-territoriale ispirato ad una rinnovata cultura di piano.

È necessaria una riconsiderazione dello strumentario a disposizione e della forma, natura e funzione degli strumenti di pianificazione alle differenti scale di intervento, definendo le più adeguate forme di integrazione e di coerenza tra strumenti differenti della pianificazione fisica, il raccordo tra pianificazione fisica e pianificazione strategica e programmazione economico-territoriale, il coordinamento tra pianificazione fisica e pianificazione settoriale.

Il caso della Basilicata: un laboratorio per sperimentare nuovi modelli di organizzazione territoriale

La posizione geografica di gran parte del territorio della regione, baricentrico rispetto alle direttrici costiere tirrenica ed adriatica, e la difficile accessibilità dall'esterno alla stessa sono la causa dello storico isolamento della Basilicata e quindi della marginalità economica del suo territorio che, per altri versi, presenta rilevanti risorse naturali, storico-culturali ed energetiche per molti aspetti ancora insufficientemente valorizzate. Vanno ancora considerate la ridotta dimensione demografica della regione e la bassa densità della popolazione presente sul territorio, cause queste della mancanza di forti polarità urbane ed in generale di una adeguata armatura urbana, con conseguenze significative sulla stessa equilibrata diffusione dei servizi e delle opportunità lavorative.

Il rafforzamento delle poche realtà urbane presenti, in un'ottica di competizione con quelle delle regioni contermini, non può prescindere però da un parallelo rafforzamento (secondo modelli di organizzazione territoriale più efficienti) delle aree più marginali ed interne della regione, anche in termini di valorizzazione delle importanti risorse territoriali presenti.

Gli scenari di sviluppo più recenti restituiscono una idea della Basilicata come territorio cerniera tra le due direttrici costiere tirrenica e ionico/adriatica. La prospettiva è quella del rafforzamento delle più importanti polarità urbane della regione che dovranno rappresentare i nodi di connessione del territorio regionale alla rete infrastrutturale nazionale e transazionale. Al fine però di non accentuare ulteriormente gli squilibri territoriali già presenti e di mettere in valore l'insieme delle risorse presenti, da un lato sarà necessario rafforzare la relazione tra i nodi urbani e tra questi ed i territori esterni alla regione e dall'altro sarà necessario sviluppare una forte e diffusa coesione tra tutte le realtà territoriali interne, favorendo lo sviluppo dei Sistemi Locali ed una maggiore integrazione tra questi e le polarità urbane. Questo anche per evitare il potenziale rischio che la Basilicata, cerniera tra realtà territoriali più forti, sia solo un territorio 'da attraversare', con uno scarso grado di attrattività in termini di occasioni economiche ed opportunità localizzative. Si tratta di immaginare, invece, lo

sviluppo di forme di coesione interna e cooperazione tra territori che facciano della Basilicata una Regione-Città con un diffuso, diversificato ed integrato sistema di opportunità e di condizioni di sviluppo economico.

Condizione perché tutto ciò possa credibilmente avvenire è che, fin dall'immediato, si consolidino e sviluppino politiche che favoriscano ed incentivino la permanenza della popolazione sul territorio, rallentando e bloccando i preoccupanti fenomeni di spopolamento che interessano soprattutto i centri più interni.

Con riferimento alle parti del territorio più svantaggiate, è necessario da un lato consolidare e rafforzare politiche di sostegno delle attività produttive, in particolare di quelle che valorizzano le risorse locali, e, soprattutto, favorire significativi miglioramenti nelle condizioni di vita delle popolazioni, con particolare riferimento alla riorganizzazione dell'offerta dei servizi ed al miglioramento delle condizioni di accessibilità. In un contesto territoriale come quello lucano, tali politiche non potranno che fondarsi su modelli non banali di diffusione delle opportunità di lavoro e delle dotazioni di servizi e sulla organizzazione intercomunale delle diverse politiche di settore.

In tal senso, un sostanziale miglioramento delle condizioni della mobilità all'interno dei differenti Sistemi Locali (fondato soprattutto su un più efficiente ed efficace sistema di trasporto pubblico locale che, in relazione alle peculiarità del territorio regionale ed alla dispersione della popolazione sullo stesso, valuti attentamente la questione delle soglie standard dei costi di esercizio del servizio) potrebbe significativamente favorire una più razionale organizzazione dei servizi, ed in particolare dei servizi di base, consentendo anche di proporre soluzioni socialmente più eque e praticabili.

Una più equilibrata articolazione dell'armatura urbana regionale potrebbe favorire il mantenimento della popolazione sul territorio, garantendo adeguati livelli di vita ed opportunità economiche ed occupazionali, e, per altro verso, processi di rigenerazione dei principali centri urbani piuttosto che di ulteriore crescita.

Per favorire tali processi di riequilibrio territoriale si dovrà far leva anche su un più adeguato sistema di incentivi agli enti locali che promuovano iniziative di cooperazione intercomunale e superare alcune criticità dovute in particolare all'assenza di una adeguata strategia di sviluppo territoriale (in particolare a livello regionale) e quindi di idonei strumenti di pianificazione territoriale che possano interagire ed interfacciarsi con gli strumenti della programmazione economica ordinaria e straordinaria. È necessaria una forte sinergia tra programmazione socio-economica e pianificazione territoriale come condizione ineludibile per una efficace territorializzazione della spesa e degli investimenti. Il Piano Strutturale Provinciale della Provincia di Potenza, di recente adottato, propo-

ne nuove forme di organizzazione del sistema di governance territoriale ed istituzionale indicando quattro ambiti strategici per la pianificazione strutturale sovra comunale che interessano l'intero territorio e tutti i Comuni della Provincia. L'obiettivo è quello di promuovere forme di cooperazione tra gli enti territoriali sia per una più razionale organizzazione dei servizi che per la definizione di credibili progetti di sviluppo locale. Il Psp, in linea con gli orientamenti e le indicazioni della prossima programmazione comunitaria, ha una forte valenza strategica, definendo obiettivi generali e specifici ed una griglia di possibili interventi in forte coerenza con i primi; la pianificazione strutturale per ambiti strategici sarà la sede per verificare ed approfondire le strategie preconizzate. Il Psp, per la stessa posizione del territorio provinciale, guarda anche fortemente al rafforzamento delle relazioni fisiche e funzionali con i territori delle regioni e delle province limitrofe, in un'ottica che, in prospettiva, potrebbe favorire la costruzione di una «macroregione» del Mezzogiorno, riconoscibile in una dimensione europea, con una sua coesione interna da rafforzare e con una strategia di sviluppo che ne dovrebbe valorizzare tanto le relazioni con l'esterno (in particolare con i paesi della sponda sud del Mediterraneo e dei Balcani), quanto quelle interne (Clementi, 2013).

Riferimenti bibliografici

- Clementi A. (2012), *Pianificare oggi nel Mezzogiorno*, in *Paesaggi interrotti. Territorio e pianificazione nel Mezzogiorno*, Donzelli Editore, Roma
- Baldini G.-Bolgherini S.-Dallara C.-Mosca L. (2009), *Unione dei Comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia Romagna*, Fondazione Ist. Carlo Cattaneo, Bologna
- Berionni L. (2012), *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Le istituzioni del federalismo: bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia Romagna*, Note e Commenti, p. 727-754
- Boccalatte S. (2008), *Abolire le Province*, Rubettino/Leonardo Facco
- Carlier R. (2003), *Décentralisation et coopération intercommunale. Quelques réflexions à partir de l'exemple français d'administration territoriale*, in *Coopérer aujourd'hui* n. 32, Les documents de travail de la Direction scientifique, GRET Groupe de recherche et d'échanges technologiques
- Cremaschi M. (2005), *L'Europa delle città. Accessibilità, partnership e policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio*, Alinea editrice, Firenze.
- Deffigier C. (2007), *Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe*, Ecole Nationale d'Administration, in *Revue française d'administration publique*, n. 121-122
- De Luca G.-Lingua V. (2010), *Modalità e potenzialità della pianificazione regionale cooperativa:*

appunti di lavoro, in Planum-The European Journal of Planning on-line

Dematteis G. (2003), Slot (Sistema Locale Territoriale). *Uno strumento per rappresentare, leggere e trasformare il territorio*, Documento presentato al Convegno «Per un patto di Sostenibilità. Sviluppo locale e sostenibilità tra teoria e pratica», Pinerolo 29 ottobre 2003.

European Commission 2009, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, Brussels, 10.6.2009, COM(2009) 248 final

Fedele M.-Moini G. (2006), *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche*, in Rivista Italiana di politiche pubbliche, N 1

Pacini, M. (1996), *Un nuovo federalismo dei valori, Percorso e conclusioni di un programma della Fondazione Giovanni Agnelli (1992-1996)*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli

Parere CESE sul tema Cooperazione macroregionale - Estendere la strategia per il Mar Baltico ad altre macroregioni europee GU C 318 del 23.12.2009.

Rémond B. (2011), *La décentralisation: quel dessin? Quel destin?*, in Cahiers français n 362, la Documentation française, mai-juin 2011

Stocchiero A. (2010), *Macro-regioni Europee: del vino vecchio in una botte nuova?*, CeSPI Working Papers 65/2010, Background Paper

Municipal Facility Management – a “life cycle orientation” approach of planned actions

ALEXANDER REDLEIN AND
CHRISTIAN HUMHAL,
MICHAEL GETZNER,
GERLINDE GUTHEIL-KNOPP-
KIRCHWALD

Introduction and background

Nowadays communities are facing a lot of new challenges. New planning methods have to cover zoning and building codes as well as financial and organizational aspects. Current methods do not cover several of these topics. If two aspects (see listed below) from the field of facility management are already involved in an early stage of the planning process, the effectiveness of the planning results will be significantly increased:

- Life cycle orientation (including investment and operation costs as well as the revenues of the planned actions);
- Process optimization of the municipal organization (to safeguard the implementation of the strategic plans).

The mix of a strategy development (by means of a master plan) including the immediate evaluation of the monetary impact of the planned actions is the main innovation of this approach. This abstract presents results of a case study accomplished in a municipality in Lower Austria.

Methodology

Based on several case studies in municipalities (including the revision of many operating planning techniques) and the shortcomings of traditional planning methods, an enlarged planning methodology was defined. This theoretical methodology was applied in a case study to prove its efficiency and effectiveness.

This enlarged methodology consists of the following

steps:

The basis for the later master plan includes the analysis of the local development perspective, the preliminary planning documents and urban renewal projects. At the same time the mission statement is going to be developed, basically through interviews, discussions and workshops with departments and interested citizens of the municipality. They implement the strategic goals, so called lead projects, which are hereinafter defined and localized. In addition, the infrastructural requirements of these lead projects are determined and their costs and revenues are estimated.

For example: new settlement areas require inter alia following infrastructure:

- Technical infrastructure (e.g. streets, water supply, wastewater management etc.).
- Social infrastructure (e.g. kindergartens, schools etc.).

The calculation includes investments to construct the infrastructure and operational costs (e.g. personnel, outsourced service provision etc.) as well as financing costs.

Income is mainly provided by the following areas:

- Additional population (and also additional revenue from the financial compensation – *Finanzausgleich*)
- Tax revenues (including indirect and secondary tax revenues)
- Fees (prospective contributions) for the use of municipal infrastructure

Business areas can be dealt with similarly, only that they generate additionally workplaces and even more municipal taxes. In relation to this project two areas are chosen by the local planner. Several scenarios are analysed (e.g. with single-family homes, townhouses and multi-family dwellings as well as areas for green and road spaces). The revenue and expenditure of the scenarios are calculated as accurately as possible over twenty years. The municipality can then choose the most appropriate scenario.

The result is a new spatial master plan, which includes the developments, commercial (business), housing and infrastructure, management tasks and a monetary evaluation of these planned actions. As the last step, the organization of the municipality is going to be optimized. Therefore the real estate and facility management process landscape is defined and the processes for the community are going to be optimized.

Conclusion

The initial findings show, especially regarding on this life cycle orientation approach, that the advantages and disadvantages of regional sensible

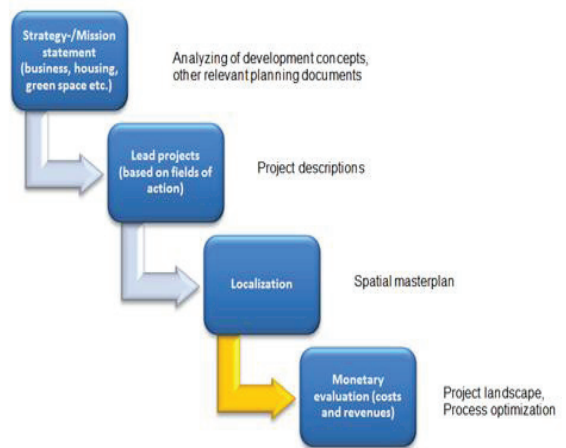
development efforts must also be weighed in monetary terms. Follow-up costs usually make a multiple of investment costs. An early estimation of the expected costs and benefits helps a lot for optimizations. Also it must be considered that the level of spending on infrastructure (technical development) depends on e.g. cable length, length of roads, topographical, geological facts. But these costs (for e.g. investments/maintenance) could be shared with future investors/operators, too.

Especially the balance of residents and jobs is important (the "mix of use" is very important, also in a fiscal point of view). Compact constructions are normally fiscally advantageous, higher building densities "allow" generous greens and open spaces. Not to forget, also not creditable measures (such as social peace, etc.) should be analyzed. This means all measures should be considered in the long-term budget balance and the total budget of the municipality should always be balanced. Additionally enough jobs in the community are very important for the fiscal balance. Residential developments should be accompanied by the establishment of companies (balance of homes and offices). But business locations with the lowest tax revenue (little jobs, low wages) are often those with the highest infrastructure requirements. Otherwise social infrastructure (e.g. kindergarten or schools, which make up the majority of the costs) can be financed through municipal tax revenue from businesses, but this may vary in specific cases (e.g. existing excess capacity) far from the average rates. Joint federal taxes (*Finanzausgleich*) are still the main source of income of a municipality.

So municipal facility management complements the master plan by monetary impacts as well as the optimization of organizational structures and processes (see Bohn, 2008). Buildings, properties and operations must be viewed holistically (see Lochman, 1998). The successful finish of this project required well-organized discussion threads and continuous process control. The implementation of this masterplan with all its planned developments needs clear decisions and actions and of course the support from higher levels (e.g. federal government, promotions from the European Union etc.) today and in the future.

References

- Bohn D. (2008), *Kommunales Facility Management: Entwicklung, Konzeption und Chancen für die Gebäudewirtschaft der Stadt Ronnenberg* [Broschüre]; Grin Verlag.
- Lochmann D. (1998), *Facility Management. Strategisches Immobilienmanagement in der Praxis*; Gabler Verlag.
- Önorm En 15221-1 (2007), *Facility Management Teil 1: Begriffe*.



Process description "municipal facility management"

La misura del tempo non è più un accessorio: pianificare strategie per una città adattiva. Consumo di suolo, energia, mobilità

DANIELE RONSIVALLE

Premesse: come orientare il consumo di suolo

Sembra oramai scontato che il problema chiave della città contemporanea – e dei modelli di piano che per essa più adatti – sia da riassumere nella fase di instabilità e insostenibilità degli attuali modelli di sviluppo urbano nel contesto della crisi ambientale ed economica.

In una fase critica del sistema globale in cui vi è una accelerazione della crescita senza sviluppo, vi è la necessità di ripensare il modo in cui i sistemi urbani e territoriali possono ridurre i processi di spreco delle risorse materiali e immateriali e, quindi, ripensare i processi e gli effetti di un nuovo modello di sviluppo, per la produzione di una inversione di tendenza verso uno "sviluppo senza crescita", in termini di consumo di risorse: suolo, tempo, energia.

Pertanto, è necessario programmare lo sviluppo di sistemi urbani attraverso strategie flessibili capaci di fronteggiare le dinamiche di evoluzione, senza promuovere la crescita nel senso di ulteriore consumo di suolo, ma la crescita in termini di "densificazione delle opportunità", di estensione delle attuali aree urbanizzate e di un uso migliore delle risorse, riconnettendo aree marginali, migliorando l'efficienza energetica, facilitando la mobilità per ristabilire un nuovo ordine interno.

La rilevanza del tempo per la "città adattiva"

Fino a quando il tempo è rimasto una componente irrilevante nel processo di pianificazione regolativa è stato possibile immaginare città disegnate da un pianificatore dall'aspetto demiurgico che, finito il

disegno di piano, si accontenta della contemplazione della sua perfezione.

Quando lo scorrere della vita urbana degli anni Ottanta e Novanta del XX secolo ha rimesso in discussione la staticità del disegno normativo anche il tempo è entrato a far parte dell'oggetto del piano. Tuttavia si tratta ancora del tempo dell'organizzazione funzionale della città e, ancora oggi, gli intestatari delle politiche dei tempi e degli orari urbani sono soggetti istituzionali che si occupano di pari opportunità di genere e che mirano a garantire la massima disponibilità di servizi a tutte le fasce sociali e di genere.

Tuttavia, l'insostenibilità dello stato attuale delle città attiene al ripensamento dei limiti dello sviluppo urbano e al senso della "sostenibilità" dei sistemi urbani che va raggiunta attraverso la interpretazione di una visione "energetica" dello svolgersi della vita delle città.

Il piano che segue la necessità di rendere sostenibile lo sviluppo urbano non può prescindere da tre elementi che dovranno essere integrati dalla riflessione sul "tempo energetico".

Quali componenti vanno integrate all'interno della nuova visione di adattabilità del sistema urbano e del piano che ne deriva?

In primo luogo il consumo dei suoli e lo stato – sempre più frequente – di border landscapes, di luoghi di confine rintracciabili laddove il suolo è rimasto consumato da trasformazioni urbane o industriali e non è più capace di ritornare ad essere quello che era prima (area agricola ad esempio). E questi luoghi sono "paesaggi" e non solo "territori" perché portano con loro memorie, modi d'uso, occasioni di recupero dell'identità.

In secondo luogo c'è la questione della mobilità urbana e della capacità di ridisegnare la città e territori ripensando alla qualità spaziale dell'infrastruttura, al suo non essere esclusivamente un vettore da A a B, ma un pezzo di città.

In terzo luogo l'energia che anima e dà vita a tutto il sistema e che inevitabilmente si degrada e che crea condizioni urbane specifiche: sistemi di produzione di energia elettrica, parcheggi di interscambio, isole ecologiche, luoghi di accumulo dei rifiuti e discariche che ovviamente interagiscono con i due precedenti sistemi e attengono alle modalità con cui i suoli urbani si consumano e si degradano progressivamente.

Attraverso la VAS i piani più recenti hanno imparato a verificare quali ricadute hanno le trasformazioni fisiche ma manca ancora la capacità di orientare le strategie perché è assente la valutazione del ritmo circadiano dell'energia all'interno del sistema urbano.

Standard temporali e non più solo spaziali

L'indagine e le riflessioni sulla necessità di rivedere gli standard spaziali – all'interno della visione

proposta – deve essere affiancata all'introduzione di standard legati al tempo.

Le tre componenti descritte al paragrafo precedente (suoli, mobilità ed energia) sono gli elementi da cui si può iniziare una riflessione in tal senso.

I luoghi di margine urbano sono sempre più frequentemente adoperati (senza un adeguato processo di pianificazione integrata) come parcheggi dei mezzi pubblici elettrici: sempre più frequentemente questa situazione porterà alla revisione integrale dei luoghi di parcheggio – in particolare di interscambio – e produrrà luoghi non integrati nel contesto urbano, ma decontestualizzati per l'apparente irrilevanza delle differenze tra un parcheggio tradizionale e un "parcheggio voltaico" che invece è molto diverso per la presenza in loco di sistemi di accumulo o di produzione dell'energia e che quindi contiene funzioni urbane precedentemente non studiate e allo stesso modo decontestualizzati rispetto al tempo in cui l'energia verrà accumulata, principalmente nel corso della notte, in tempi sempre più brevi grazie al miglioramento delle tecnologie di accumulo e in cui i sistemi di smart grid potrebbero restituire l'energia alla città che ne necessita per l'avvio delle sue funzioni all'alba. Quale rilevanza potrebbe avere un elemento del genere dal punto di vista urbanistico? Le risposte sono molteplici¹.

Rispetto alla destinazione d'uso delle aree, in termini di definizione normativa è un'area che fa da accumulatore di energia per la città oltre che da parcheggio, quindi è insieme un'area industriale e anche un servizio urbano.

In termini localizzativi questi parcheggi-accumulatori, attraverso la centralizzazione delle funzioni energetiche delle smart grid e la riqualificazione energetica attiva e passiva dei sistemi residenziali, seguiranno delle regole dettate dalla tecnologia e adatte alla configurazione del sistema urbano.

In sede di VAS, la localizzazione di aree del genere garantisce una ridistribuzione delle emissioni in atmosfera, ma sicuramente vanno trattate per la sensibilità che queste hanno rispetto all'inquinamento del suolo; bisognerà, quindi, valutare se vale in sé la compensazione di queste nuove condizioni di inquinamento rispetto al vantaggio che si ha nell'uso di veicoli a zero emissioni per la mobilità urbana.

1. Allo stato attuale sono in corso specifiche attività di ricerca finanziate dal PON R&C 2007-2013 che contengono specifiche sezioni relative alle interazioni tra tempo, consumo di suolo e uso delle energie rinnovabili all'interno del progetto iNext, all'interno del cui partenariato è presente l'Università degli Studi di Palermo – Dipartimento di Architettura. Al gruppo di lavoro appartiene chi scrive con il coordinamento scientifico di Maurizio Carta. Le attività sono coordinate all'interno dello Smart Planning Lab.

Approccio di piano per l'integrazione degli standard temporali

L'approccio al progetto del piano regolativo in cui la variabile tempo sia un elemento di grande rilevanza – sia in termini di processo lineare, sia in termini circadiani – è nell'integrazione negoziale e adattiva di questa componente. Di seguito sono sintetizzate alcune ipotesi di lavoro su cui sono rivolte le attività di ricerca condotte da chi scrive.

Gli aspetti negoziali e la variabile tempo nel piano sono ad oggi sostanzialmente appannaggio dei piani di natura strategica che sviluppano le proprie attività proprio attraverso una consequenzialità di azioni.

Le visioni che si sviluppano nel medio termine dei piani strategici non compiono nessun approfondimento in termini di tempo ciclico dello sviluppo e realizzazione dei progetti: in altre parole il tempo che i project manager dei piani strategici territoriali sono chiamati a governare è lineare e privo di ridondanze, mentre il tempo di vita della città è circadiano.

Il modello di governance che si deve stabilire per l'introduzione strutturata all'interno del Piano delle questioni energetiche deve passare attraverso la riconsiderazione della ciclicità dei tempi circadiani che dominano il sistema energetico: è una governance di natura strategica perché intercetta molte funzioni delle amministrazioni locali e molte attività di privati e, necessariamente, impone una conoscenza selettiva e multifattoriale delle questioni aperte.

Sul funzionamento del tempo, quindi, bisogna operare in due modi:

- incrementare la limitatezza del periodo di validità del piano ad un periodo ben definito in sede normativa per evitare l'eccessiva dilatazione della fase di senescenza del piano;
- inserire la ciclicità del tempo circadiano sul livello politico tecnico attraverso l'indicazione nelle NTA della quantità di energia che i nuovi edifici devono essere in grado di produrre (anche disconnesso dalla rete), ovvero attraverso la concessione di bonus sul rapporto di copertura laddove i nuovi edifici siano pienamente efficienti dal punto di vista energetico; ma inserire il tempo anche al livello tecnico amministrativo attraverso l'indicazione obbligatoria nei procedimenti concessori e autorizzativi dei vincoli energetici per gli edifici, ovvero della possibilità di revocare la concessione o l'autorizzazione in mancanza della realizzazione dei dispositivi previsti, inserendo queste situazioni nella condizione di abuso edilizio.

La multifunzionalità nel piano potrà essere introdotta attraverso una "scomposizione verticale" delle tavole di piano - che l'approccio strategico può garantire -, in città tematiche, pilastri per lo sviluppo, comparti urbani e progetti bandiera fondati sull'uso responsabile delle energie.

Questi elaborati dovranno contenere adeguate

mappe orarie delle funzioni prevalenti (residenza, lavoro, svago, etc.) articolate sulle fasce orarie ritenute più significative per il territorio di riferimento. I tempi e gli orari degli utenti urbani, quindi, potranno essere integrati all'interno del quadro della multifunzionalità, ma non in modo integrale.

Dovranno essere estrapolate le mappe orarie attuali e realizzate le mappe orarie di progetto per le funzioni di rilievo dal punto di vista energetico, ed in particolare:

- distribuzione fisica e oraria degli uffici pubblici e delle scuole;
- distribuzione fisica delle aree logistiche e commerciali e definizione di percorsi e timesheet per la rottura di carico e la distribuzione finale delle merci;
- articolazione degli orari di lavoro dei privati e delle attività commerciali in modo da ridistribuire i carichi di traffico e ripensare anche il sistema del trasporto pubblico.

Riferimenti bibliografici essenziali

- Carta M. (2013), *Reimagining Urbanism*, List, Roma-Barcellona
- Coyle S. (2011), *Sustainable and Resilient Communities: A Comprehensive Action Plan for Towns, Cities and Regions*, John Wiley & Sons, New York.
- Dunham J., Williamson E. and J. (2011), *Retrofitting Suburbia: Urban Design Solutions for Redesigning Suburbs*, John Wiley & Sons, New York
- Mostafavi M. and Doherty G. eds. (2010), *Ecological urbanism*, Harvard University & Lars Muller Publishers, Baden, Switzerland
- Ronsivalle D. (2013), *Re-landscape. La rigenerazione dei paesaggi di margine*, in Marini S., Santangelo V., Recycland, Aracne, Roma
- Vianello M. (2013), *Smart Cities. Gestire la complessità urbana nell'era di internet*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna

Il futuro del “Piano”

FELICE DE SILVA,
BRUNA DI PALMA E
GIUSEPPE RUOCO

Premessa

Il Piano Territoriale Regionale e la prima stesura della legge sui paesaggi campani, assegnano al Puc un ruolo attivo nella tutela e nella valorizzazione del paesaggio. Il Ppr, delimiterà precisamente l'ambito di discrezionalità e di intervento dei Puc in materia paesaggistica, dando ai comuni la possibilità di articolare indirizzi tecnici specifici al fine di superare un approccio generalista che non tiene conto della diversità dei territori della Campania. D'altro canto il tema della conservazione, riferito ai valori paesaggistici, rappresenta un punto su cui è necessario avviare una riflessione in termini culturali ed operativi.

Da queste istanze culturali si è partiti per la stesura del progetto risultato vincitore nell'ambito del concorso «*Modelli sperimentali per una pianificazione e una progettazione innovativa: idee per la valorizzazione dei paesaggi campani*» bandito dalla Regione Campania come momento per ragionare sulla predisposizione di nuovi strumenti operativi per la tutela del paesaggio¹.

Il tema del concorso è stato interpretato come occasione di sperimentazione, nell'ambito della quale lanciare una proposta di pianificazione urbanistica relativa ad una parte di territorio campano fortemente caratterizzata da specificità naturalistiche, insediative, agricole e storico-architettoniche: la penisola sorrentina, ed in particolare il comune di

Piano di Sorrento.

Approfondire gli aspetti legati alla tutela ed alla valorizzazione del paesaggio significa soffermarsi sui processi di formazione del paesaggio² stesso e, nello specifico della proposta concorsuale, del paesaggio sorrentino, le cui componenti caratterizzanti sono molteplici e di differente natura: alcune attengono alle caratteristiche ambientali del sito, altre sono determinate dai modi d'uso che nel tempo hanno prodotto specifiche mutazioni del substrato naturalistico.

Come l'uomo ha abitato la penisola sorrentina, come ne ha lavorato la terra, con quali infrastrutture ne ha percorso gli ampi spazi: rispondendo a queste domande è possibile definire la struttura del paesaggio della penisola, un paesaggio palinsesto³. Ad ognuna di queste esigenze, legate ad una vita sociale ed economica sempre più articolata, rispondono puntualmente i vari manufatti che oggi vengono identificati come caratterizzanti e fondativi dei valori paesaggistici locali. Si tratta di mutamenti nell'assetto del territorio avvenuti in tempi lunghi, attraverso l'utilizzo di materiali da costruzione locali, reperibili in loco, sviluppando temi spaziali ricorrenti, prodotti da una comunità che ha fondato la propria cultura tecnologica sulla ripetizione di soluzioni sicure e già sperimentate. La qualità complessiva del paesaggio sorrentino è quindi determinata dal carattere fortemente radicato al territorio delle sue trasformazioni, d'altronde, il suo impoverimento è dovuto spesso a quegli interventi completamente slegati da una riflessione sul *genius loci*.

Pensare che tutelare il paesaggio significhi mantenere ferme ed immutate le aree di valore, significa negare proprio questo processo di continua e lenta trasformazione. La tutela del paesaggio è soltanto entro certi limiti la conservazione della conformazione fisica di un territorio. E' più che altro la conservazione di un processo⁴, il rispetto di specifiche modalità trasformative. Il recupero di tali modalità trasformative, oltre a garantire la conservazione stessa dei valori paesaggistici, può diventare preziosa occasione per sottoporre ad una diffusa riarticolazione il patrimonio edilizio più recente, in una sorta di recupero *ex post* dei valori paesaggistici in parte compromessi, dando spazio alle esigenze di crescita economica e di autorappresentazione che la società contemporanea impone. E' verso la regolamentazione di tali fisiologiche mutazioni che deve orientarsi una nuova

1. Il concorso, bandito dalla Regione Campania nel Novembre 2012, era finalizzato all'acquisizione di progetti e di piani di riqualificazione e valorizzazione del paesaggio campano, fortemente legati alla predisposizione del Piano Paesaggistico Regionale. La proposta vincitrice del concorso, intitolata "Il futuro del Piano", redatta da Felice De Silva, Bruna Di Palma, Giuseppe Ruocco ed Alberto Aiello, riguarda un Puc ed un Ruc semplificati per il comune di Piano di Sorrento.

2. Sull'imprescindibile ruolo dei processi conoscitivi ed interpretativi nella pianificazione paesaggistica si veda, tra l'altro, la recente esperienza del Pptr della Puglia, in Mininni M.V. (a cura di) *La sfida del Piano paesaggistico per una nuova idea di sviluppo sociale sostenibile*, in «Urbanistica» n. 147.

3. Cfr. Corboz A. (1998), *Il territorio come palinsesto*, in Viganò P. (a cura di), *Ordine sparso. Saggi sull'arte, il metodo, la città e il territorio*, Franco Angeli, Milano.

4. Sul concetto di paesaggio come processo cfr. Nunes J. (2013), *Landscape. Architecture in «Area» n.127 Identity of the Landscape*.

disciplina paesaggistica, trovando le regole e gli atteggiamenti esemplari in quei mutamenti formali che hanno generato lo stesso paesaggio.

Piano di Sorrento come sintesi del paesaggio della penisola sorrentina

La definizione dei caratteri del paesaggio è elemento fondativo per la strutturazione di un piano: le permanenze e le invarianti, a tutte le scale, definiscono il quadro strutturale su cui impennare l'assetto territoriale futuro⁵.

Tale lettura è stata condotta preliminarmente sull'intera penisola sorrentina: tra Vico Equense e Massa Lubrense, ai piedi dei colli, ultime propaggini dei Lattari, si evidenzia, in primo luogo, il banco tufaceo del «piano». La piatta orografia ha contribuito alla formazione di una conurbazione lineare lungo la S.S. 145. Diversamente, l'accidentata orografia della parte terminale della penisola ha impedito la formazione di un unico grande centro a Massa Lubrense. I colli e l'alta costa a sud sono state sempre poco interessate da insediamenti urbani, per le condizioni orografiche e per le grandi difficoltà di difesa dagli attacchi saraceni.

Queste tre situazioni sintetizzano una scansione in macro-unità paesaggistiche, nell'ambito delle quali è possibile individuare varie casistiche morfo-insediative. Tale divisione, nell'area del piano, prosegue quasi parallelamente alla costa, determinando differenti unità-fascia.

Su tale articolazione in fasce si innestano come segni trasversali i valloni, elementi di frattura geomorfologica che solcano il piano tufaceo ortogonalmente alla linea di costa e che oggi si configurano come potenziali connessioni ecologiche tra la parte a più alta naturalità a sud della penisola e la parte costiera più urbanizzata.

Il territorio comunale di Piano di Sorrento, individuato da due dei suddetti valloni, si inserisce con continuità all'interno di questo articolato sistema morfologico. La sua scansione in sette unità di paesaggio è ritenuta fondativa dell'attuale assetto territoriale e da queste unità si è partiti per delineare il progetto di piano, individuando per ognuna regimi d'intervento e regimi d'uso, vocazioni e potenzialità.

Il Piano Urbanistico di Piano di Sorrento come grande progetto di paesaggio

La disciplina di piano per il territorio comunale di Piano di Sorrento è impostata su due linee di intervento. La prima è relativa alle trasformazioni

di ampio raggio, finalizzate ad operazioni di riqualificazione urbana e di "ricostruzione" di valori paesaggistici compromessi. La seconda è relativa ad interventi sul costruito, parti caratterizzate da maggiori rigidità sotto il profilo trasformativo. In questo caso si tratta di intervenire sull'edilizia di base attraverso azioni sistematiche volte alla riqualificazione edilizia diffusa.

Il meccanismo attuativo e regolamentare è quindi differente. La logica entro cui si muovono è, invece, la medesima: si tratta di definire, entro precisi parametri, le possibilità trasformative del territorio con l'obiettivo di migliorare la qualità dei paesaggi e rendere possibile il sostenibile prosieguo delle attività antropiche.

Tra gli interventi a maglia larga proposti assumono particolare importanza i due parchi territoriali legati ai valloni di Lavinola e San Giuseppe. Come si è detto si tratta di incisioni fluviali che hanno rappresentato un elemento di riferimento territoriale polisemico e come tale si prestano ad acquisire ulteriori valori nell'organizzazione territoriale di progetto⁶. Tale strategia è frutto di un metodo operativo che privilegia, nella scelta delle direttrici di sviluppo, i segni esistenti che hanno già assunto in passato un ruolo determinante nell'organizzazione territoriale.

Lungo i due valloni è possibile organizzare due parchi territoriali nell'ambito dei quali si prevedono operazioni di riqualificazione e recupero di alcune aree di valore storico – insediativo e interventi di rigenerazione e riassetto di aree compromesse. Il tutto strutturato a partire dall'intervento di riqualificazione ambientale del corso d'acqua che, attualmente in più punti, risulta fortemente degradato. La proposta di questi due interventi nell'ambito del Puc non è solamente localizzata e funzionale. Interventi di così ampio raggio, che comprendono anche spostamenti di volumetrie e riconfigurazioni dell'andamento dei suoli in corrispondenza di punti non risolti o degradati, sono concepibili anche in contesti di rilevante valore paesaggistico a patto che tali interventi risultino sufficientemente studiati sotto il profilo morfologico già alla scala di piano. Questi interventi, collocati così in una logica territoriale, assumono un ruolo paesaggistico completamente diverso rispetto ad una concezione di autonomia e di isolamento.

Una simile logica di grande interventi strategici è stata proposta per le aree urbane, dove, per ogni singola unità di paesaggio, si sono proposte una

5. Cfr. Carta M. (2002), *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice d'identità e strumento di sviluppo*, Franco Angeli, Milano.

6. A proposito di «una città che ritorna a fare della geografia il carattere fondante della propria forma si può fare riferimento al tema del riciclo nel paesaggio con l'ipotesi di ripensare nel ruolo di protagonisti gli elementi geografici stessi (i fiumi, per es.) e a partire da questi rifondare le nuove strutture insediative, sull'onda di una città-paesaggio, ossia di un insediamento multipolare che trovi però forte coesione attraverso il tessuto connettivo dei caratteri paesaggistici ricomposti», cfr. Bocchi R. (2003), *Da riuso a riciclo. Strategie architettonico-urbane per la città in tempo di crisi*, «Recycling» n.35.

serie di interventi, da concepire e studiare in forma unitaria. Attraverso tali approfondimenti è possibile prevedere, nelle forme opportune, importanti nuove funzioni anche a supporto dell'accessibilità.

Criteria per una trasformazione compatibile del territorio

Per l'organizzazione degli interventi sul tessuto edilizio si è partiti dal presupposto che la conservazione materiale è un aspetto parziale rispetto ad un tema più generale di tutela di valori corali del paesaggio urbano e che deve riguardare solo quegli elementi che, emblematicamente, si conservano intatti nella loro consistenza materica.

Conservare la scena fissa di un paesaggio significa, paradossalmente, anche conservarne le storture e le brutture. Il paesaggio sorrentino è purtroppo, ricco anche di queste deformazioni, che, impresse da uno sviluppo edilizio rapido e famelico, ne hanno, in più punti, stravolto il senso.

Partendo dalle invarianti tipo - morfologiche riscontrate nell'edilizia tradizionale, si è quindi articolata una normativa finalizzata alla trasformazione del patrimonio edilizio esistente. La trasformazione compatibile assume quindi il ruolo di "cura" per i numerosi punti irrisolti consentendo altresì di attuare, in maniera controllata, quei rinnovamenti edilizi necessari che non possono essere ingabbiati in una maglia stretta tra restauro e manutenzione.

Le invarianti tipo - morfologiche riscontrabili nell'edilizia tradizionale rappresentano un ampio serbatoio di esempi relativi ad atteggiamenti consolidati riferiti a problematiche di tipo insediativo. In definitiva attraverso una puntuale lettura dei singoli elementi edilizi si è pervenuti ad individuare tre grandi casistiche di intervento:

- interventi di conservazione, relativi a edifici di particolare valore storico e architettonico;
- interventi di reinserimento paesaggistico, relativi a quegli edifici caratterizzati da un basso grado di trasformabilità;

- interventi di trasformazione parametrica, riguardanti gli edifici che presentano situazioni miste, caratterizzate dalla presenza di elementi tipici dell'edilizia tradizionale affiancati ad elementi incoerenti con i valori paesaggistici del luogo.

Quest'ultimo intervento può essere sintetizzato a partire da tre parametri:

- parti che nell'edificio dovranno essere conservate come rappresentazioni materiali delle invarianti tipo-morfologiche;

- parti non coerenti con il contesto paesaggistico, che devono essere trasformate;

- modalità di trasformazione compatibile.

La trasformazione parametrica coniuga la possibilità di rigenerazione paesaggistica alla necessità di aggiornamento del patrimonio edilizio e non prevede mai di replicare materialmente forme e linguaggi del passato

Riferimenti bibliografici

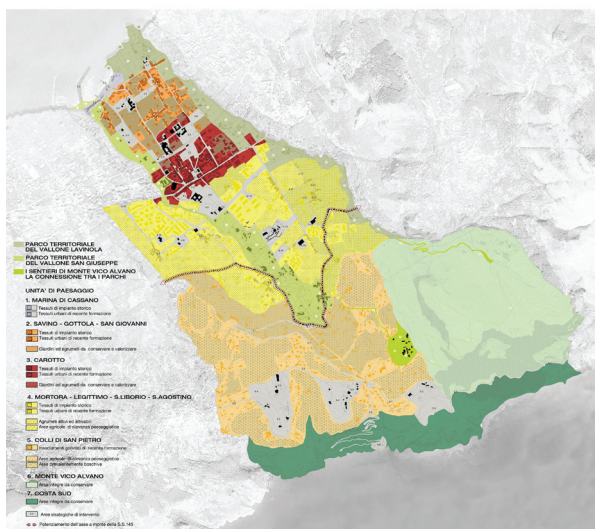
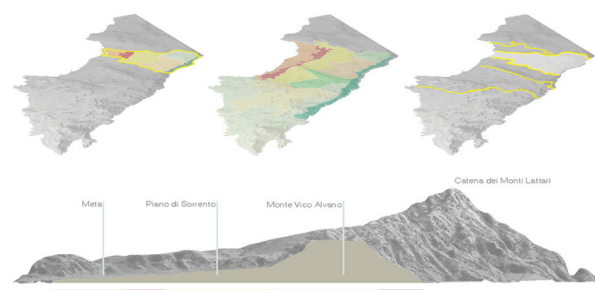
Bocchi R. (2003), *Da riuso a riciclo. Strategie architettonico-urbane per la città in tempo di crisi*, in «Recycling» n.35

Carta M. (2002), *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice d'identità e strumento di sviluppo*, Franco Angeli, Milano

Corboz A. (1998), *Il territorio come palinsesto*, in P. Viganò (a cura di), *Ordine sparso. Saggi sull'arte, il metodo, la città e il territorio*, Franco Angeli, Milano

M.V. Mininni (a cura di) *La sfida del Piano paesaggistico per una nuova idea di sviluppo sociale sostenibile*, in «Urbanistica» n. 147

Joao Nunes (2013), *Landscape. Architecture in «Area» n.127*



La proposta di Piano Urbanistico per Piano di Sorrento. In alto, schemi di inquadramento territoriale.

Forma del Piano

DOMENICO SANTORO

Partecipazione e innovazione. La Partecipazione svolge un ruolo di significativa innovazione nei processi decisionali, in quanto potente strumento di valutazione e razionalizzazione, ma risulta essere adatta anche a rendere responsabile l'uso delle risorse pubbliche e di quelle ambientali. È palese che l'esercizio del confronto continuo fra la tecnica amministrativa, la politica e la cittadinanza produce un immediato innalzamento della qualità degli atti e dei progetti dell'Ente pubblico.

L'attacco alla città. Per definire la "Città come motore dello sviluppo del Paese" occorre rendere comprensibile il rapporto tra il disegno della città italiana contemporanea e il sistema di democrazia elettiva, che delegando i politici alle decisioni senza controlli, produce un sistema facilmente attaccabile dalle lobby, dalle corporazioni e dai mafiosi per la mancanza di confronto continuo sulle soluzioni amministrative.

In altre parole la città non è costruita sui bisogni degli abitanti, ma sugli interessi dell'iniziativa privata e il ruolo dei governi amministrativi appare, prevalentemente, quello di badare a creare le condizioni migliori per l'applicazione delle leggi di mercato¹ per perpetuare il "sogno" del cittadino di divenire piccolo imprenditore.

In virtù di ciò l'INU ha messo in piedi un movimento culturale sfociato nella "riforma urbanistica", giustamente considerata incompiuta, che risulta manchevole proprio del rapporto tra structuralità del territorio e interesse dei cittadini, da far emergere con il ricorso alla "Partecipazione".

La necessità della legalità. La questione di arginare le lobby, attraverso la Partecipazione, è divenuta impellente non solo per le Regioni del Sud, il cui territorio è sotto il controllo mafioso, ma anche per quelle del Nord dove sempre più i cosiddetti "colletti bianchi" (tecnici e politici) aprono la strada alla penetrazione delle lobby criminali.

Come fare il Piano. Il secondo tema del nostro congresso affronta la discussione sugli elementi formali del piano ma rinuncia ad affrontare la questione metodologica di come "Fare" il Piano, questione tanto dibattuta nel passato proprio dall'INU. Oggi invece la "Partecipazione" è rimossa dai temi culturali dell'INU tanto che in tutto il documento, la parola partecipazione non è mai espressa. Al contrario, l'Istituto Nazionale di Urbanistica ha posto una pietra miliare, nel suo impegno nel campo della Partecipazione, inizialmente con il Dossier della rivista *Urbanistica e Informazioni*² del 2005, e poi continuando a condurre una commissione proprio sul tema della Partecipazione, il cui lavoro ha influenzato tutta la stagione attuale degli Urban Center e delle leggi regionali sulla Partecipazione³.

La Storia della Partecipazione. L'INU ha seguito le più importanti esperienze di urbanistica partecipata che sono nate da situazioni di lotta sociale, dai movimenti per i diritti civili degli anni Sessanta⁴ e soprattutto contro l'allontanamento della popolazione più povera dal centro delle città; oggi invece l'INU rimuove la "Partecipazione" mentre l'Europa e le Democrazie Occidentali si muovono in questa direzione. Si osserva che nell'ordinamento americano la democrazia deliberativa⁵ sta progressivamente guadagnando terreno nel completare e integrare i meccanismi della democrazia rappresentativa. L'Europa ha riconosciuto il principio della partecipazione con il libro Bianco sulla Governance Europea⁶ (Commissione UE 2001) con cui s'iniziò un processo politico che riconosceva la necessità di riformare la Governance europea al fine di avvicinare i cittadini alle istituzioni.

Le Regioni. In Italia, in assenza di una chiara normativa nazionale, sono state le Regioni e i Comuni che hanno approcciato la Partecipazione, sia pur con livelli di coinvolgimento amministrativo molto

2. A cura di Donatella Venti e Brunella Rallo, Dossier allegato al n° 182 di *Urbanistica e Informazioni*;

3. Si annovera il recente patrocinio del dossier Toscana.

4. A cura di Donatella Venti e AA.VV., - Esperienze di progettazione partecipata negli USA, Appunti di un viaggio di studio in North Carolina e nella Bay Area, - Editrice La Mandragora - Imola - 2003, patrocinio reg. Emilia Romagna;

5. Elena Fagotto, Convegno Democrazia Partecipativa e deliberativa, Roma 2009, LUISS Guido Carli.

6. Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, « Governance europea - Un libro bianco » [COM(2001) 428 def. - Gazzetta ufficiale C 287 del 12.10.2001].

1. Capasso L., *Arte e politiche urbane nella città neoliberalista*, Napoli 2010.

il tentativo di rendere maggiormente inclusivi i processi decisionali.

Si chiede oggi, su questo tema, di superare l'attuale fase di "Federalismo" scomposto e di richiedere che i processi di partecipazione entrino strutturalmente a far parte della metodologia nazionale del "Fare" il Piano.

La questione politica. Solo l'apertura di una grande stagione della Democrazia della Partecipazione farà uscire l'Italia definitivamente dalla fase di concertazione delle scelte di gestione del territorio che, dura a morire, inficia la definizione della strutturalità del Piano Urbanistico non conformativo, riproposta dall'INU anche in questa sede.

Non si tratta di risolvere l'attuale diatriba¹ politica se la Democrazia "Indiretta" debba essere sostituita da quella "Diretta", ma di costruire una metodologia del "Fare" il Piano urbanistico, attraverso un processo inclusivo che affianchi la democrazia elettiva.

I vantaggi della Partecipazione. Dall'altra parte l'analisi delle applicazioni dei processi di partecipazione porta a comprendere una moltitudine di benefici per la collettività, che vanno dal comprendere meglio i bisogni di una collettività, al beneficiare d'informazioni dal basso e alla riduzione degli oneri amministrativi, minimizzando i costi legati ai rischi e ai conflitti.

Obiettivi e metodologie. Le forme dei processi di Partecipazione hanno raggiunto un grado di affinamento culturale molto avanzato che fra Scale, Decaloghi della Partecipazione e Tecniche di comunicazione, fa intravedere una vera e propria disciplina teorica, il cui punto cardine è rappresentato dalla "Terziarietà" della gestione dei processi inclusivi².

La gestione terziaria dei processi può aprire definitivamente alla possibilità di finanziamenti ad hoc da parte di privati e imprese sia per la partecipazione e sia per la Pianificazione in genere, oltre ai già possibili accantonamenti (2%) di cui la legge n. 150/2000.

Un set minimo di regole. L'ostacolo principale dei processi partecipativi risiede proprio nella convinzione che i processi non debbano sottostare a delle specifiche normative per essere lasciati alla libera iniziativa degli attori. Al contrario le esperienze straniere dimostrano che tutto il processo di Partecipazione debba avere un set minimo di regole indispensabili al di sotto del quale i processi non possano essere considerati efficaci.

Assumere una nuova forma di Linguaggio.

I processi di partecipazione ci obbligano a parlare con i non addetti ai lavori e pertanto anche l'INU, che ha parlato un linguaggio specialistico tale che i cittadini e perfino i politici non ci hanno compreso, dovrà assumere nuove forme di comunicazione³.

8. Vedi i No di Sartori, Bobbio ed i Si di Hans Hermann Hoppe, Bianca Bottero;

9. Vedi l'esperienza dei "Garanti" o degli organismi propulsori degli Urban Center non politici.

10. vedi persino le istruzioni sui contributi al Congresso citano il linguaggio specialistico come elemento di qualità essenziale. all'accettazione del contributo stesso.

Il piano urbanistico oggi. Orientamenti metodologici e paradigmi progettuali

**DOMENICO PASSARELLI,
MARIA SAPONE,
ANTONINO ABATE
E CATERINA BARRESE**

Dal PRG all'articolazione del piano sul concetto di sviluppo sostenibile. Una sperimentazione ancora in via di definizione

Il dibattito degli ultimi anni si è caratterizzato sull'inefficacia del PRG e sulla sperimentazione di una diversa forma di Piano, nelle sue differenti articolazioni e denominazioni. Il PRG è in qualche modo ancora in uso sul territorio nazionale, nonostante non sia più adeguato a governare i processi di trasformazione e rigenerazione che caratterizzano la città contemporanea.

Non si tratta più di regolare l'espansione urbana, ma c'è la necessità di affrontare nuove esigenze che caratterizzano il sistema quali:

- limitare l'espansione urbana, per salvaguardare il suolo come risorsa finita;
- assicurare la compatibilità ambientale;
- applicare principi di rigenerazione ambientale alle nuove trasformazioni urbanistiche;
- evitare il consumo di risorse rinnovabili;
- preservare il territorio dai rischi cui lo stesso è sottoposto;
- ri-considerare il paesaggio come importante fonte di sviluppo;

Tali complessità non possono essere controllate dalla rigidità del piano basato sull'effetto "conformativo". Da questa consapevolezza è nata la necessità di riformare lo strumento principe per il governo del territorio, basato sulla flessibilità, sostenibilità e sussidiarietà. Tematiche che non si possono più ignorare e che possono essere sviluppate solo avendo come riferimento generale un piano urbanistico "riformato". I diversi Governi italiani hanno ignorato tali condizioni, non riconoscendo di fatto la necessità di revisionare la legislazione urbanistica

vigente. Eppure il nuovo modello di Piano urbanistico, presentato durante il XXV Congresso Nazionale, conteneva importanti innovazioni. I principi sui quali si basava tale proposta avrebbero dovuto portare a concepire un Piano suddiviso in due momenti ed accompagnato da un regolamento urbanistico non più identificabile con il PRG. Un piano che avrebbe dovuto articolarsi nel modo seguente: la parte "strutturale", rivolta al perseguimento dei principali obiettivi ambientali, culturali e socio economici, e comprendente la definizione delle "condizioni" alle trasformazioni; quella "operativa", rivolta alla configurazione e all'organizzazione specifica delle trasformazioni.

La proposta dell'INU è stata presa come riferimento da molte regioni, le quali hanno legiferato in materia urbanistica dando vita a una nuova generazione di piani. La mancanza di una legge di riforma nazionale ha consentito soluzioni diverse, ma in qualche caso ha anche determinato una utilizzazione formalistica della riforma stessa. La regione Toscana, per esempio, introduce la sostenibilità ambientale nella legge urbanistica n 5 del 1995, dove il Piano diventa occasione di ridefinizione delle conoscenze nel campo delle risorse per la costruzione dei bilanci ambientali locali. Nel contesto definito dalla legge Emiliana n 20/2000, il Piano fissa i limiti della trasformazione del territorio in funzione delle sue qualità ambientali e dello sviluppo sostenibile. Anche la LUR n 19 del 2002 della Calabria e le successive Linee Guida del 2006, si articolano in questa direzione con riferimenti e strumenti nuovi e aggiornati.

Negli ultimi decenni il tema dell'ambiente è divenuto ricorrente e imprescindibile nel dibattito disciplinare e nella pratica urbanistica, portando inevitabilmente la stessa pianificazione ad attrezzarsi efficacemente attraverso la sperimentazione di nuovi approcci e diversi metodi che si configurano come base di partenza per ripensare l'approccio complessivo della pianificazione.

Perché l'integrazione delle fonti energetiche rinnovabili nel PSC?

La forte dipendenza dei sistemi attuali dalle fonti fossili rappresentano il primo fattore di impatto sui cambiamenti climatici e sull'ambiente. Ciò ha spinto negli anni i governi nazionali a cooperare per definire strategie di sviluppo basate sulla massimizzazione dell'efficienza energetica e la produzione di energia da fonti rinnovabili.

A livello locale, il perseguimento e l'attuazione concreta dello sviluppo sostenibile ha richiesto sempre più la ridefinizione di percorsi di pianificazione mirati a sviluppare modelli energetici, funzionali alle reali esigenze dei territori ed in grado di trovare in questi le risorse disponibili per far fronte ai fabbisogni delle Comunità Locali.

Secondo le politiche europee c'è la necessità di

Intervenire sul locale per ottenere i risultati sperati, questo significa che il territorio comunale rappresenta l'unità sulla quale intervenire attraverso strumenti urbanistici adeguati. Richiede soprattutto un salto "culturale" che investa l'intera collettività. Quindi non basta trattare la tematica energetica solo a livello settoriale, ma è importante considerarla parte integrante del PSC. L'assenza di normative adeguate non consente di affrontare in maniera sistemica ed efficace la problematica energetica rendendo ancora molto difficoltoso il trasferimento su scala locale delle strategie e degli obiettivi generali.

Per poter rendere l'energia una componente della pianificazione territoriale bisogna conoscere e valutare le caratteristiche dei sistemi energetici locali, attivando iniziative dal basso. Perché ciò avvenga bisogna strutturare lo strumento urbanistico secondo criteri di sostenibilità, delineando un orizzonte di interventi che comprenda azioni per favorire lo sviluppo delle fonti rinnovabili, nonché per sensibilizzare gli utenti all'uso razionale dell'energia.

Di conseguenza bisogna ri-pensare la metodologia da seguire per la strutturazione del PSC, inserendo l'aspetto energetico a partire dalla costruzione del Quadro Conoscitivo, focalizzando le risorse strettamente legate al territorio di riferimento, con il fine di perseguire la qualità attraverso la determinazione di pratiche, priorità, prescrizioni. Tutto questo viene definito nelle Linee guida energetiche, costituite da Matrici "Priorità/Prescrizioni", finalizzate alla definizione di valori limite dei parametri energetico-prestazionali di scelte progettuali riferiti ai diversi ambiti territoriali individuati. Il tutto si tradurrà in parametri sia a livello edilizio che urbano, all'interno del Regolamento Bio-Eco-Sostenibile, garantendo la multifunzionalità delle aree anche ricorrendo alle premialità.

L'intero processo di piano dovrebbe, quindi, essere accompagnato da una valutazione preventiva in modo ancora più stringente di come si sta oggi praticando, con l'integrazione degli indicatori energetici per valutare gli obiettivi di sostenibilità che sono direttamente o indirettamente connessi al processo di pianificazione; la valutazione dovrebbe essere svolta sia alla scala comunale, che a quella dei singoli ambiti oggetto di trasformazione/rigenerazione, accompagnata allo stesso tempo da un'attività di monitoraggio degli indicatori, questi ultimi suddivisi in: indicatori di attuazione e indicatori di contesto. I primi relativi al grado di compimento delle strategie, delle politiche e delle azioni identificate. I secondi volti a misurare la qualità dello stato del territorio e quindi ad orientare la scelta delle politiche e delle azioni da mettere in atto con gli strumenti negoziali ordinari.

Territorio: emergenza e risorsa per una nuova pianificazione

Con l'avvento di nuove problematiche e nuove domande a cui rispondere permane l'esigenza di una seria riforma urbanistica rispetto a quella attuata fino ad ora.

Il piano urbanistico sta finalmente comprendendo tutto il territorio nel suo insieme, tutte le problematiche e le criticità che esso pone vengono adeguatamente osservate, conosciute ed affrontate. A questo proposito le *conferenze di pianificazione* hanno un ruolo fondamentale nello stabilire "nuove forme di piano" attraverso il coinvolgimento delle istituzioni e dei portatori di interesse.

La legge regionale calabrese all'art. 20 delinea alcuni orientamenti a carattere propositivo, anche in ragione di forti criticità legate ai rischi, quello idrogeologico in testa, che da sempre interessa il territorio, con conseguenze inevitabili che portano allo spopolamento delle aree interne, all'abbandono dei terreni coltivati e coltivabili, alla mancata manutenzione delle foreste e dei territori boscati. Alle condizioni di rischio, si aggiungono le innumerevoli problematiche dell'accessibilità dei centri interni dovute all'inadeguatezza ed all'arretratezza del sistema infrastrutturale.

La Legge Regionale si limita all'individuazione, all'interno del PSC, delle aree e dei terreni a rischio o su cui fare indagini specifiche. Manca però il passo successivo e fondamentale, cioè l'azione secondo la quale quegli stessi territori possano essere recuperati e mantenuti in modo da non essere una costante minaccia dando vita ad una reale rigenerazione territoriale ed urbana.

Fin'ora, sia a livello regionale che nazionale, si è spesso lavorato e si sono affrontate le problematiche dei rischi, in particolare quelli naturali, solo dopo il verificarsi di eventi calamitosi e, quindi, avvalendosi dello "stato di emergenza", che però comporta l'agire in un ambito post-evento, quando il danno al territorio, alla sua economia ed agli insediamenti è già stato creato ed i disagi per la popolazione sono già reali e tangibili. Le reali condizioni del territorio, le sue fragilità e le continue emergenze, anche sotto il profilo economico, suggeriscono di ri-considerare il piano urbanistico anche in funzione del rischio, quale fattore imprescindibile per una corretta ed efficace politica del territorio.

Da quanto detto si evince come nasce l'esigenza di integrare i diversi saperi multidisciplinari in un piano comprensivo tutte le tematiche fino ad oggi trattate settorialmente, tra le quali quella energetica e quella del rischio, con l'obiettivo di valorizzare le risorse endogene del territorio ai fine di uno sviluppo sostenibile.

Paesaggio: identità e benessere tra i nuovi compiti della pianificazione

La cultura urbanistica contemporanea attraverso momenti di elevata difficoltà, trovandosi a rimettere

in discussione gran parte delle certezze accumulate nel corso della sua storia e scontrandosi con la doverosa necessità di indicare i suoi “nuovi compiti”. Sono molte le ragioni che hanno comportato per la *disciplina* e per il *piano*, una necessaria e profonda innovazione sia nella struttura che nei contenuti. Tuttavia, nonostante il rinnovamento, sono ancora tanti i ritardi e i momenti di confusione generati, e si è ancora un po’ lontani da una effettiva percezione dell’organismo territoriale e dei suoi “elementi inscindibili”, tra cui il *paesaggio*, quale vera risorsa per uno sviluppo sostenibile. La stretta interazione tra urbanistica e tematiche ambientali così come la collocazione dello sviluppo sostenibile quale sfondo ideale alla base della pianificazione e delle nuove “generazioni di piani”, dà ampio risalto al paesaggio. Questo “tema”, da specialistico a vincolistico, dalla natura intersettoriale e interscalare, necessita di attenzioni integrate, di valutazioni ed interpretazioni, di una forte capacità cooperativa tra i molteplici soggetti pubblici e privati che agiscono sul territorio. Non a caso, la Convenzione Europea del Paesaggio ha lanciato importanti sfide che invitano a guardare ad esso come parte del territorio intimamente connessa al contesto di vita, e gli obiettivi di qualità da perseguire riguardano non solo le parti di indiscusso valore, ma anche porzioni degradate o antropizzate. La sua “natura” complessa comporta la predisposizione di politiche che intersecano i programmi di una pluralità di soggetti, istituzionali e non, oltre a richiedere il supporto di tavoli di concertazione permanenti, ai quali si dovrebbero riferire i singoli aspetti della gestione settoriale locale e dei progetti d’intervento puntuali. Per quanto concerne il territorio calabrese, la LUR, che alle tradizionali “missioni” dell’urbanistica associa ulteriori nuove finalità e promuove strumenti di governo del territorio con capacità di operare e programmare nel concreto, attribuisce considerevole valore al paesaggio. Tuttavia, nonostante la consapevolezza “teorica” della sua importanza non si riesce ancora a considerare il paesaggio per il suo valore identitario e fonte di benessere, economico sociale e turistico.

Nella “nuova stagione” dell’urbanistica e nei suoi nuovi obiettivi, diventa centrale una ri-considerazione “strategica” del paesaggio capace di andare oltre le soluzioni normative regionali fin qui prodotte, che hanno sottolineato la disomogeneità dei comportamenti pianificatori e la necessità di trovare forme integrate più rispondenti alle potenzialità e caratteristiche territoriali. Sarebbe auspicabile una concreta consapevolezza sui temi suesposti, favorendo la ricerca di soluzioni di rilancio e di rigenerazione integrale dei luoghi.

Riferimenti bibliografici

- Abercrombie P. (2001), *Pianificazione urbana e del territorio*, Unicopli Edizioni, Milano
- Avarello P. (2000), *Il piano comunale*, Sole24Ore, Milano
- Belli A. (1996), *Immagini e concetti nel piano. L’inizio dell’urbanistica in Italia*, Etaslibri, Milano
- Campos Venuti G., Oliva F. (1993), a cura di, *Cinquant’anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari
- Mazza L. (1997), *Trasformazioni del piano*, Angeli, Milano
- Oliva F., Galluzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione Urbanistica*, Maggioli, Rimini

The urban planning today. Guidance on the methodology and design paradigms

DOMENICO PASSARELLI,
MARIA SAPONE, ANTONINO
LABATE, CATERINA BARRESE

From PRG articulation of the plan on the concept of sustainable development. A trial still being finalized *

The debate of recent years has been characterized on the ineffectiveness of the PRG and experimentation of a different form of the Plan, in its different joints and denominations. The PRG is somehow still in use throughout the country, although it is more appropriate to govern the processes of transformation and regeneration that characterize the contemporary city. It is no longer to regulate urban sprawl, but there is the need to address new requirements that characterize the system such as:

- limit urban sprawl, to protect the soil as finite resource;
- ensuring the environmental compatibility;
- apply principles of environmental regeneration of new urban transformation;
- avoid the consumption of renewable resources;
- preserve the land from the risks to which it is subject;
- re-consider the landscape as an important source of development;

Such complexity can not be controlled by the rigidity of the plan based on the effect "conformative". From this knowledge came the need to reform the main instrument for the government of the territory, based on flexibility, sustainability and subsidiarity. Issues that can no longer be ignored, and that can only be developed with reference to a general urban plan "reformed". The different Italian governments have ignored these conditions, do not effectively recognizing the need to revise the existing planning legislation. Yet the new model of urban plan, presented at the XXV National Congress, it contained important innovations. The principles on which he based this proposal should have led to conceive a plan divided into two stages

and accompanied by a planning rules no longer identifiable with the PRG. A plan that would have to be articulated as follows: the "structural", aimed at achieving the main objectives of environmental, cultural and socio-economic, and including the definition of "conditions" to the changes, the "operational", addressed to the configuration and organization-specific transformations.

The proposal INU was taken as a reference by many regions, which have legislated on urban planning, giving life to a new generation of plans. The lack of a national reform law has allowed different solutions, but in some cases also led to a formalistic use of the reform itself. The Tuscany region, for example, introduces environmental sustainability in urban planning law n° 5 of 1995, where the plan becomes an opportunity for redefinition of knowledge in the field of financial resources for the construction of the local environment. The Emilia in the context defined by the law n° 20/2000, the Plan sets the limits of the transformation of the area in terms of its environmental quality and sustainable development. Even the LUR n° 19 of 2002 of Calabria and the subsequent Guidelines of 2006, are articulated in this direction with references and new and updated tools.

In recent decades, the environment has become a recurring theme in the debate and indispensable discipline and planning practice, inevitably leading to gear up the same schedule effectively by experimenting with new approaches and different methods that are configured as a starting point for rethinking the approach overall planning.

Why the integration of renewable energy sources in the PSC?

The strong dependence of current systems from fossil fuels are the primary factor in the impact on climate change and the environment. This has led over the years on national governments to cooperate to define development strategies based on maximizing energy efficiency and the production of energy from renewable sources. At the local level, the pursuit and the concrete implementation of sustainable development has increasingly required the redefinition of planning routes aimed at developing energy models, functional to the real needs of the territories and able to find these resources available to cope with needs of the local communities. According to the European policies there is a need to intervene in the local to get the desired results, this means that the municipality is the drive on which to intervene through appropriate planning instruments. Mainly requires a leap "cultural" which invests the whole community. So do not just deal with the energy issue only at the sectoral level, but it is important to consider it an integral part of the PSC. The lack of suitable legislation does not allow to deal with in a systemic manner and effective

energy problem making it very difficult to transfer on a local scale strategies and overall objectives. In order to make energy a component of land use planning is necessary to know and evaluate the characteristics of local energy systems, enabling bottom-up initiatives. For this to happen you have to structure the planning instrument according to sustainability criteria, outlining a horizon of action, which includes actions to promote the development of renewable energy sources, as well as to sensitize users to the rational use of energy. As a result you have to re-think the methodology to be followed for the structuring of the PSC, by inserting the energy aspect from the construction of the Cognitive Framework, focusing resources closely linked to the territory, with the aim of pursuing quality by determining practices, priorities and requirements. All this energy is defined in the Guidelines, consisting of matrices " Priority/Regulations", aiming at the establishment of limit values of the parameters of energy - performance design choices relate to the different provinces identified. All this will result in parameters at both building and urban areas within the Regulation Bio-Eco-Sustainable, ensuring the multifunctionality of areas including through the use rewarding.

The entire planning process should, therefore, be accompanied by a pre-assessment in an even more stringent than how you are practicing today, with the integration of energy indicators to assess the sustainability objectives that are directly or indirectly related to the process of planning, the assessment should be carried out both at the municipal scale, than to that of individual areas subject to transformation /regeneration, at the same time accompanied by a monitoring indicators, the latter divided into: implementation indicators and context indicators. The first related to the degree of fulfillment of strategies, policies and actions identified. The latter aimed at measuring the quality of the state of the land and thus to guide the choice of policies and actions to be implemented with ordinary negotiating tools.

Territory: emergency and resource for a new planning

With the advent of new problems and new questions to be answered remains a need for a serious urban reform than that implemented until now. The urban plan is finally understanding the whole territory as a whole, all the issues and problems it poses are properly observed, known and addressed. In this regard, planning conferences play a major role in establishing "new forms of plan" through the involvement of institutions and stakeholders.

The Calabrian regional law art. 20 outlines some guidelines to purposeful character, also because of the critical issues related to the risks, the hydrogeo-

logical first of all, which always affects the territory, with inevitable consequences that lead to the depopulation of the inland areas, the abandonment of cultivated land and cultivated, inadequate maintenance of forests and wooded territories. Under the conditions of risk, plus the countless problems of accessibility to internal centers due to backwardness and inadequacy of the infrastructure system.

The Regional Law is limited to identifying, within the PSC, the areas and the land at risk or on which to make specific inquiries. Missing is the next and fundamental step, namely, the action by which those same territories can be recovered and maintained so as not to be a constant threat, creating a real territorial and urban regeneration.

So far, both at regional and national level, has often worked and have faced the problems of risk, especially natural ones, only after the occurrence of natural disasters and, therefore, making use of the "state of emergency", but involves acting in a field post-event, when the damage to the territory, its economy and the settlements has already been created and the hardships for the population are already real and tangible. The actual conditions of the territory, its fragility and the constant emergencies, even in the economic, suggest to re-consider the urban plan also according to the risk, as a factor essential for proper and effective land policy. From the above it can be seen as the need arises to integrate different types of knowledge in a multidisciplinary plan including all the issues so far treated by sector, including the energy issue and risk, with the aim of enhancing the local resources in order to achieve sustainable development.

Landscape: identity and wellbeing among new tasks of planning

The contemporary urban culture is going through difficult times, since it's now challenging most of the certainties collected throughout its history and because it also has to deal with the unavoidable need to outline its "new tasks". There are lot of reasons that led to a necessary and deep innovation, as regards the *discipline* and the *plan*, in both structure and content. However, despite the renovation, there are still many delays and puzzlements within town-planning discipline and we are still a bit far from an effective perception of the territorial organism and its "indivisible elements", including the landscape as a real asset to sustainable development.

The close interaction between urban planning and environmental issues, as well as the placement of sustainable development as ideal background behind the planning and new "generations of plans," gives wide coverage to the landscape. This "theme", with both a binding peculiarity and a specialistic one, characterized by an inter-sectorial and inter-scalar nature, needs integrated attentions,

assessments and interpretations, as well as a strong cooperative aptitude among those many public and private entities acting on the territory. Quite tellingly the European Landscape Convention (Florence, 2000) proposed major challenges inviting to consider the landscape as the part of territory intimately related to the life context, and not surprisingly the quality objectives to be pursued do concern not only usual landscape's sections with undisputed value but also populated or degraded ones. The complex "nature" of the landscape involves an arrangement of policies able to meet programs of a plurality of subjects, institutional or otherwise, in addition to the need to be supported by permanent consultation tables, which both, individual aspects of local sectorial management and punctual intervention plans, should refer to.

With regard to Calabrian territory, the LUR, which integrates traditional "missions" of urbanism with new subjects promoting instruments of territorial government able to operate and program concretely, with its regulations attaches considerable importance to the landscape. However, we are not still able to properly consider the landscape, despite the awareness of its "theoretical" importance, fully appreciating its identity-making value as source of economic, social and touristic wellbeing.

In this "new season" of the urbanism, it's a crucial point to "strategically" reconsider a landscape able to go beyond regional regulatory solutions produced so far, since they just emphasized the discrepancy between various planning solutions outlining the need to find integrated planning forms more responsive to potentialities and characteristics of the territory. Hopefully there will be a real awareness on the issues outlined above, by promoting research solutions for a renewal and an integral regeneration of places.

References

- Abercrombie P. (2001), *Pianificazione urbana e del territorio*, Unicopli Edizioni, Milano
- Avarello P. (2000), *Il piano comunale*, Sole24Ore, Milano
- Belli A. (1996), *Immagini e concetti nel piano. L'inizio dell'urbanistica in Italia*, Etaslibri, Milano
- Campos Venuti G., Oliva F. (1993), a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Bari
- Mantini P., Lupi M. (2005), a cura di, *I principi del governo del territorio*, Il Sole24Ore, Milano
- Mazza L. (1997), *Trasformazioni del piano*, Angeli, Milano
- Oliva F., Galluzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione Urbanistica*, Maggioli, Rimini

City planning between creative and restrictive tools

MARJANA STRUGAR

Introduction

When we refer to the plan as main tool for future look of a city, using parallelly the heritage and new and technological approaches, we should commence from a starting point determining strategically all elements of the plan, being the law covering this matter.

The harmony and development of the city, are in a direct relation with the laws specifying the rules for the development of the area¹.

The link of city planning law and physical structure of the city, places the city planning laws at the position with the highest impact on all segments of the life.

1.0. Law as strategic starting point for quality plans

The changes on the global level in the political sense last for longer period of time and are subject in all types of the economic, political and social analyses². Those changes are particularly the subject in the analysis of the "country in transition". Its application is dynamic, because from the constant, certain and long-term laws we went into the essential changes with regard to the content, implementation of the urban laws, resulting in the visible changes of the environment.

Serbia is classified in the line of countries, which entered the sensible and partially familiar democracy field in the year 2000. The Law on planning

1. D.S., K.P. (1987), *Prostorno planiranje na prelazu u XXI vijek, aktualni problemi i perspektiva prostornog planiranja*, Jugoslovenski centar za prostorno planiranje pri Fakultetu za turizam i vanjsku trgovinu Dubrovnik, Dubrovnik.

2. Čalić M.Ž. (2004), *Socijalna istorija Srbije 1815-1941*, Clio, Beograd.

and construction was changed several times in that period. The laws before 2000. implied mainly the state as the investor, owner and land user.

The market organization on different basis, rather than those established before the year 2000, changed inevitably the law content. After the year 2000, the biggest turn of events happened in the urban development. Large number of private investors appeared in the area of planning and construction. The situation occurs where the law has to "overcome" and define new occurrences in the very short period of time, both in the field of the property relations and the field of implementing the planning. The Law on Planning and Construction of the Republic of Serbia from 2003. paves the way, which will indicate in the following period, if the law represents the creative or the restrictive tool. The relations of politics-profession and law-plan-project (design) are intersected, followed by creating the new combined relations among those basic ones. Until 2012, 2 laws were passed, followed by five changes, including the latest law from 2011, which essentially changed the content and the manner for implementing the plans, as well as the manner for using the land. Political agitations are suitable for constant questioning of the laws and legal procedures, therefore the changes of laws appear as inevitability in such atmosphere. It is also shown in the aforementioned that the previous government passed and adopted inefficient laws, which proved in practice as restrictive, both in the content and the procedure. The political interest is mainly turned to the property problems, not understanding the impact to the final result, i.e. the building/urban space³.

When we refer to the creative/restrictive law, we do not think solely on the final result in the esthetic point of view, but making the creative atmosphere in the application of law aiming to creation of applicable plans.(1)

2.0. Art and forces of city buiding

Our present condition has been described in terms of an 'ecstasy of communication'. We live in an era of multiple media communication, where technological advances in telecommunications and in methods of visual reproduction ensure that we are constantly being inundated with images.

Jean Baudrillard has postulated, 'where there is more and more information, and less and less meaning. This situation is exacerbated by our cultural situation, dominated as it is by simulation and hyperreality. The image itself has become the new reality, a virtual world floating above the real world in its own sealed off hermetic envelope, In a world where the imaginary becomes the 'real', there is no

3. Piha B., (1987), *Tehnološka revolucija i prostorno planiranje*, Centar, Beograd.

longer a place for the real.

For this reason the art of city creation and city building, is gone with no return for some, while for the others the cities in crisis still have a chance; some even refer to urban renaissance. It is splendid and troublesome in the same time that both groups might be right. The perception of the cities is obviously changing, if not changed already¹. Has the traditional city lost its place in the reality and moved into the realm of nostalgia and tourism? Has the city lost any role and have the „waves“ been imposed as the final form of urbanity and human interaction? Virtual reality, illusions and substitutes – will they whisk away the street, park or temple? On the other hand, will the city be the one and only place of interest for powerful groups, individual targets and power of authority, or it will remain historic social place, a place of togetherness, pluralism and tolerance? Will the city become an „anti-city“ and a place for poor masses, while the urban elite move to nice suburbs and guarded „edge“ towns? Will shopping malls replace and rescind city centres? Will „theme-cities. meta/para-cities, scale models, replicas, sets be winners? Or, perhaps, with help of new technologies, it will be possible to free the city from the chains of the means for itself and by itself, so that the urban, humanistic entirety and particularity – take place again.

Setting all elements of the city development and impacts in a place, the question is if the urban planners are just a technical tool in hands of authorities and the system, or, adversely, they are indeed „the great social reformers“. As a result of this ambiguous role in planning, the next question is whether THE PLAN should merely bring the space into „function of authority and power“ or it is a marginal instrument of utopian futures where plans will ostensibly bring „happiness“ of all and for all. POWERS influencing the city planning and existing physical structure, are never homogenous, they interact in complex relations. The society, likewise, is never a „harmonious“ interweaving of interests and goals. The city is in a constant process of transformation and parallel existence of structural, urban. city-building and city-destroying energies. Consequences are perhaps most visibly seen on THE HERITAGE with regard to certain typological groups of the existing features (historically valued buildings, spaces of environmental value). The task is to establish the right measure toward the existing (redesign, urban recycling, reuse). NATURAL FORCES to affect the planning are: topographic reality, genius loci, climate, natural processes and materials. Strength and influence of these forces cause the question: is sustainable growth a mere slogan or truth?

SOCIAL FORCES: Individuals, families, groups, structures, lines of interest, marginal groups, groups

above law and order, shadow powers. Citizen needs and their expression, as well as self-organization.

ECONOMY AND CITY: Land and rates/rents. Interests and ownership. Essence of capitalism – land value in the city and how to acquire/usurp it. City economy as a system of USE, exploitation – one issue is the cost of INVESTMENT, another is the cost of LIFE.

TECHNOLOGY FORCES: Development of all forms of modern technology, from communications to traffic, movement, construction, and above all, energy. Formal arrangement/equipment of the city and „support“ technologies have distinct role in urban development².

CULTURE AND CITY: urban forms of existence, specifics of the city as cultural phenomenon, synthetic spirit of cities.

3.0. Plan as a process, plan as a product

Urban morphology is a MIRROR of forces and processes. It is a kind of social engine with economic and financial energy; what is a social form or a natural fact, in the city morphology this is the built-up space, spatial entity, new settlement, quay or square. What is URBAN, i.e. urban artefact, acts in reverse as a new force and this uninterrupted city-building continues and drives ahead (or back) our cities and towns³. When urban planning in pluralistic societies is mentioned, the standpoint is that the pluralism of interests, generally accepted in the society, extends to other categories, too. Besides, the notion of interest itself contains various meanings and variable (often vague) semantics⁴. Since commencement of transition and changes in political machinery of the society, the system of ownership and decision-making (with increase of those market-based and profit-oriented), the previous model of making political and economic decisions also changes, with new way of establishing common public interest and identity as a result.

There are a number of theoretical interpretations of public and common interest. In 1970., V. Held wrote about the openness and complexity of this issue, pointing out that the meaning of term „public interest“ is variable, depending on particular socio-political context and the procedure of its implementation. The relativity of this issue were defined:

- Who's good is in the same time the common good?
- What is the best way to reach an agreement on common good in a process of collective decision

1. Radović R. (1977), *Fizičke strukture*, Univerzitet u Beogradu Arhitektonski Fakultet, Beograd.

2. Pjanić Dr. LJ. *Teorija lokacije*, (1977), Univerzitet u Beogradu Arhitektonski Fakultet, Beograd.

3. Rowe C.- Koetter F., (1988), *Grad Kolaž*, Gradjevinska knjiga, Beograd.

4. Radović R., (2009), *Forma grada Osnove, teorija i praksa*, Gradjevinska knjiga, Beograd.

making?

- What does the common good comprise?

In urban planning activities, the use of power, especially when its role is to curb another power, should always be considered. Standpoint that in democracy all have equal opportunities is often baseless, because the real hidden structure of power and influence of most potent groups and/or the State remains one of major means of political manipulation.

While the quality of planning procedure is of essential value in conception, preparation and implementation of decisions, as a result of a complex interaction of numerous stakeholders, a multitude of projects is likely to be obtained, coming from two groups of equal significance: "visible" plans and decisions, as well as "invisible" such as participation, mutual understanding and self-realization of participants. The essence of the problem is that the most powerful particular interest tends to be wrapped in the "aura" of public interest striving to occupy the "empty space" in which they can be imposed as hegemony and subsequently realized⁵. This problem, identified by G. Salzsteine in 1985. should always be kept under consideration. The question is how to approximate the common good in a political process, more precisely – what is actually the public will? These are main dilemmas:

- General public opinion;
- The most articulated (or loudest) position;
- Opinion by minority;
- Lack of clearly expressed position of apathetic public being manipulated;
- Winners' position of the most influential interested group.

Urban planners aspiring to achieve the public good often suffer from excess of objectivity, neglecting the fact that s planning exercise cannot always be beneficial to all interested parties, meaning:

- How the public or common interest is formed and who will represent it?
- Do the decisions, regardless of where and how they were made, contribute to genuinely sustainable development?
- Is the public opinion really the people's voice (vox populi) or the "public opinion" only appears
- Where and when some particular individual or group interest exists.

4.0. Identification problem

A plan too rigid – assumed is that not all options have been foreseen and regulated by the law.

Identification problem:

- RESTRICTIVE – secure, objective, general, based on law, politics.
- CREATIVE – insecure, subjective, individual, personal approach, profession.

Between the two poles, there is no connection, since the countries with "shorter period" of democratic experience have not yet achieved to set the professional planning practice in its rightful place. It is absurd that the place of the profession was better recognized and appreciated before the democratic changes. Today, the professional practice appears in the role of supporting element to daily politics and electoral campaigns. Professionals within institutions (institutes, authorities, administration) nearly always have different opinions from those outside the institutional framework. Conflicts between profession and "profession" are readily used by politicians who, pursuing their numerous interests and avoiding focusing onto essential issues, keep appearance of being supported by professionals. Institutionalized professionals represent a restrictive element (imposing numerous constraints and regulatory obstacles, discouraging developers, deliberately rejecting proposals with lame excuses instead of rightful explanations/interpretations, etc.). Not each and every detail can be envisaged in the plan, it should suffice serving as a base for general guidelines for further creative approach to the city and its physical structure, be it the existing or a new one.

But the position of the profession, in both cases, is not and cannot be passive in waiting and performing "orders of time". What is required is to keep building more productive professional supports for urban processes becoming more complex by the day, pursuing something real, both in time and the community (neither prophets nor mere tools, neither culprits nor deities)⁶.

5.0. Conclusion

KNOWLEDGE OF FORCES affecting the society, therefore the city, as well as the knowledge of the city anatomy, in order to understand urban values and means of activities in the cities originating from the sheer nature of a city – in the future this should be one of important lines of education, practical work, theoretical researches, directions for decision-making, advocating thus a more open, profound and sensible understanding of the discipline of urban planning.

References

- (1) D.S., K.P. (1987), *Prostorno planiranje na prelazu u XXI vijek, aktualni problemi i perspektiva prostornog planiranja*, Jugoslovenski centar za prostorno planiranje pri Fakultetu za turizam i vanjsku trgovinu Dubrovnik, Dubrovnik
- (2) ali M. (2004), *Socijalna istorija Srbije 1815-*

5. Elin N., (2002), *Postmoderni urbanizam*, Orion, Beograd.

6. Radović R., (2009), *Forma grada Osnove, teorija i praksa*, Gradjevska knjiga, Beograd.

- 1941 Clio, Beograd
- (3) Piha B., (1987), Tehnološka revolucija i prostorno planiranje, Centar, Beograd
- (4) Radovi R. (1977), Fizičke strukture, Univerzitet u Beogradu Arhitektonski Fakultet, Beograd
- (5) Pjani Dr. Lj. Teorija lokacije, (1977), Univerzitet u Beogradu Arhitektonski Fakultet, Beograd
- (6) Rowe C.- Koetter F., (1988), Grad Kola , Gradjevinska knjiga, Beograd
- (7) Radovi R., (2009), Forma grada Osnove, teorija i praksa, Gradjevinska knjiga, Beograd
- (8) Elin N., (2002), Postmoderni urbanizam, Orion, Beograd

La rigenerazione urbana e la trasformazione dello spazio pubblico: quale ruolo per i beni culturali e paesaggistici?

ANNA MARIA COLAVITTI
E ALESSIA USAI

L'ingresso dei modelli gestionali privatistici: una novità nelle politiche di rigenerazione dello spazio pubblico

La recente crisi economica e i limiti imposti alla spesa pubblica hanno accelerato la diffusione di modelli gestionali privatistici nella rigenerazione dello spazio pubblico e nella valorizzazione del patrimonio culturale, con la conseguente necessità, da parte degli enti locali, di investire nell'adozione di modelli di gestione derivati dal settore privato (De Marchi, 2009) e di ampliare l'indotto dei risultati ottenuti, in termini di efficacia ed efficienza. Nel seguente lavoro gli autori intendono indagare l'influenza di questi modelli gestionali su rigenerazione urbana e patrimonio culturale, a partire dalle ultime iniziative per la città.

In Italia la diffusione dei modelli privatistici nel campo della riqualificazione dello spazio pubblico è iniziata nei primi anni Novanta con il programma europeo URBAN ed è stata accompagnata dall'approvazione di norme relative alle Società di trasformazione urbana e al *project financing* con l'affermazione della *partnership* pubblico-privato nella valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico (Agenzia del Demanio, 2012; Gambaro, 2006; Tartaglia, 2006). I meccanismi procedurali e normativi delineati da queste leggi sono oggi ripresi nelle procedure che riguardano il federalismo demaniale (DLgs. 85/2010) e il Piano nazionale per le città, entrambe ispirate al *project cycle management* del programma JESSICA (JESSICA Task Force, 2009, 2010).

Nel primo caso, l'intervento del legislatore si era rivolto alla privatizzazione degli immobili pubblici attraverso società dedicate (1996-2007) e, in una seconda fase (2007-2009), abbandonata l'opzione della vendita, alla sperimentazione di una

nuova strategia di gestione, cioè la concessione in uso ai privati per lungo periodo¹ (Fabiotti, 2008; Ponzini, 2008). Con il DLgs. 85/2010 si perviene all'attribuzione di alcuni beni statali a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni in modo da conferire a questi enti territoriali un proprio patrimonio come previsto dalla L.42/2009 sul federalismo fiscale. Ciò è stato possibile rendendo 'trasferibili' i beni demaniali e patrimoniali indisponibili, ossia favorendo il loro passaggio al patrimonio disponibile con la possibilità per gli enti locali di alienare tali beni, conferirli in fondi immobiliari, gestirli direttamente o darli in concessione a terzi (Agenzia del Demanio, 2012; ANCI, 2010; Antonioli, 2010; Federalismo.sspa, 2011; Zerman, 2012). Per supportare gli enti locali nella costituzione o partecipazione a fondi di investimento per la rigenerazione urbana, la L.111/2011 ha istituito il Sistema Integrato di Fondi Immobiliari². Il Piano nazionale per la città avendo come obiettivo l'attivazione di interventi coordinati di riqualificazione e rigenerazione in aree degradate del territorio nazionale prevede che i Comuni presentino la propria proposta all'ANCI attraverso uno sportello online. In tal modo, le proposte classificate vengono selezionate da una apposita Cabina di Regia istituita presso il MIT secondo i seguenti criteri (ANCI, 2012):

- a) immediata cantierabilità;
- b) capacità di coinvolgimento di soggetti e finanziamenti pubblici e privati e di attivazione di un effetto moltiplicatore dei finanziamenti;
- c) riduzione di fenomeni di tensione abitativa, di marginalizzazione e degrado sociale;
- d) miglioramento della dotazione infrastrutturale;
- e) miglioramento della qualità urbana.

In sintesi, le proposte approvate riguardano diversi aspetti della ristrutturazione urbanistica (Storto, 2013) e, più in generale, il restauro e l'inserimento di nuove funzioni all'interno di complessi storici in fase di dismissione o soggetti a 'trasferimento'. L'ingresso di modelli gestionali ispirati al settore privato nelle politiche di rigenerazione ha inciso profondamente anche nella messa in valore dei beni immobili appartenenti al patrimonio culturale,

1. Il momento di passaggio è rappresentato dalla L. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007) che istituisce la concessione lunga (dai diciannove anni del Codice si arriva ai cinquanta), cui possono accedere Regioni ed enti locali, la concessione di valorizzazione per la gestione economica da parte d'investitori privati di beni demaniali, il Programma unitario di valorizzazione che unifica i procedimenti di valorizzazione "puntuali" nei progetti che coinvolgono più beni trasferibili. La L. 214/2011 ha introdotto i Programmi Unitari di Valorizzazione Territoriale per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà di Regioni, Province e Comuni e di ogni soggetto pubblico proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici, nonché degli immobili oggetto di procedure di valorizzazione del federalismo demaniale.

2. La costituzione della Società di Gestione del Risparmio e l'obbligo, per gli enti locali, di partecipare a fondi di investimento solo acquisendo quote del Fondo Nazionale è letta da alcuni come un ritorno ad una impostazione "centralista" che sembrava esser venuta meno col federalismo demaniale..

con l'introduzione del Piano di gestione per i siti UNESCO che ha favorito la diffusione del *project cycle management* nel settore della cultura³.

Nel nostro paese tale processo è stato anticipato e alimentato dalle norme riguardanti l'alienazione e la cartolarizzazione degli immobili d'interesse storico e culturale che, tuttavia, hanno avuto risultati opposti a quelli sperati⁴. La fase successiva ha introdotto i Piani strategici di valorizzazione e sviluppo culturale⁵, da attuare attraverso accordi di valorizzazione tra Stato, Regioni, autonomie locali e con la costituzione di nuovi soggetti giuridici (De Medici, 2010; Ponzini, 2008; Giotta, Patruno, 2012).

Ad essi si è probabilmente ispirato il legislatore nella stesura del Decreto Sviluppo per le parti riguardanti il contratto di valorizzazione urbana del Piano Nazionale per le Città, considerate le analogie che i due strumenti presentano, per natura e contenuti.

I beni culturali e paesaggistici nel Piano nazionale per le città: considerazioni sulle proposte progettuali a confronto

Le proposte del Piano Città riguardano interventi integrati e si caratterizzano per il coinvolgimento di beni puntuali e diffusi, ma la limitatezza delle risorse del MIT ha imposto una selezione secondo i seguenti parametri, ispirati al meccanismo moltiplicativo del finanziamento pubblico (Storto, 2013):

- rapporto percentuale tra risorse esistenti, sia pubbliche che private, ed il totale dell'investimento previsto superiore al 15%;
- rapporto percentuale tra le risorse pubbliche da reperire ed il totale dell'investimento inferiore al 60%;
- verifica e conseguente esclusione delle città non comprese nella Deliberazione CIPE del 13 novembre 2003 sui comuni ad alta tensione abitativa. Per poter valutare l'entità dei fondi effettivamente destinati al recupero del patrimonio culturale occorre adottare una logica analoga, considerando:
 - il rapporto percentuale tra il contributo assegnato dalla Cabina di Regia e le risorse richieste da ciascun Comune per le sole voci riguardanti i beni culturali e paesaggistici;
 - il rapporto percentuale tra le voci del contributo dalla Cabina di Regia destinate ai beni culturali e paesaggistici e il contributo nel suo totale.

In base al primo parametro è da notare come

alcune città ottengano un contributo nullo o minimo (0-10%), altre un contributo corrispondente al 40-60% della proposta inoltrata, mentre poche un contributo pari al finanziamento richiesto (100%). Prendendo in analisi il secondo parametro, ossia la quota del contributo destinata al patrimonio culturale, la situazione però cambia sensibilmente⁶. Al patrimonio culturale è destinato un investimento minore rispetto alle quote richieste, anche nei casi in cui il contributo complessivo coincida con quanto espresso nelle proposte delle singole città. Soltanto le città che hanno previsto il restauro di un bene puntuale hanno visto destinare la totalità del contributo al patrimonio culturale.

In sintesi, si può affermare che il Piano nazionale per le città costituisce per le amministrazioni comunali un'occasione importante di riqualificazione dello spazio pubblico, con un limite importante nella rapidità del processo decisionale che non consente alla Cabina di Regia di valutare, in modo approfondito, il valore strategico di ciascuna proposta e finendo per destinare il contributo agli interventi puntuali, con maggiore concentrazione delle risorse sul restauro degli immobili che conferiscono riconoscibilità e risalto agli spazi pubblici circostanti.

Conclusioni

La prima stagione del Piano Città è appena iniziata. Entrare nel merito delle sue dinamiche e valutarne gli effetti, tuttavia, è un'operazione utile e forse necessaria se si considera che il secondo ciclo dell'iniziativa è alle porte, come previsto dal Decreto Sviluppo.

Dall'analisi delle ventotto proposte progettuali selezionate e dai relativi contratti di valorizzazione è possibile osservare come il Piano Città abbia mobilitato risorse consistenti per la rigenerazione urbana, nel tentativo di mettere a sistema dispositivi già esistenti, in previsione di una riforma generale del settore che trova i suoi fondamenti nel federalismo fiscale, nel Sistema Integrato Fondi Immobiliari e nella legge nazionale quadro per la riqualificazione incentivata delle aree urbane.

Il numero elevato di proposte giunte al MIT e l'operato svolto nella Cabina di Regia dimostra una inaspettata disponibilità nei confronti del superamento delle politiche settoriali, in favore di strategie globali e condivise. La riduzione dei finanziamenti e dei tempi per cause circostanziali (la crisi economica) e procedurali (affermazione del meccanismo 'moltiplicatore' del finanziamento pubblico, adozione di modelli gestionali privatistici e diffusione del *project cycle management*), stanno dunque contri-

3. Cfr. MiBAC - Direzione Generale per i Beni Archeologici a cura di (2005), Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei Piani di Gestione dei siti UNESCO, Roma: MiBAC - Ernst & Young. Disponibile su: <http://www.unesco.beniculturali.it/>

4. I tentativi di privatizzazione approvati tra il 2001 ed il 2003, sono stati pochi e, quelli attuati, si sono spesso risolti con il fallimento dell'ente gestore.

5. Confluiti nel Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio con i DDLgs. n.156/2006 e n. 62/2008 che hanno aggiornato l'art.112 della norma in rapporto alle novità introdotte dalla legge finanziaria per il 2007.

6. Nel caso di Cagliari, ad esempio, emerge che degli 111,1 milioni di euro richiesti, di cui 7,8 da destinare al patrimonio culturale sono stati attribuiti 11 milioni di euro, dei quali 4 milioni riservati ad interventi di restauro

buendo all'affermazione di un modello collaborativo pubblico-privato, in linea con quanto richiesto dall'Unione Europea e dall'UNESCO.

Le risorse messe in campo rappresentano una soluzione congiunturale rispetto alla crisi della pianificazione, che necessita di una più profonda riconversione e, quindi, di importanti investimenti aggiuntivi statali da focalizzare su una programmazione di lungo periodo, specialmente in settori strategici come le infrastrutture e il *social housing* ove lo sforzo delle amministrazioni comunali, da solo, non è sufficiente.

Il Piano Città, nella sua prima stagione, offre dunque luci ed ombre. In particolare, per una gestione ottimale della procedura attuativa potrebbe essere utile estenderlo su un arco di tempo pluriennale, prevedendo l'applicazione rigorosa delle tecniche di gestione dell'intero processo progettuale, con l'impiego della valutazione *ex ante*, *in itinere*, *ex post* (Storto, 2013). Nelle proposte progettuali riguardanti beni culturali e paesaggistici, infine, la predisposizione di un'analisi dei Piani strategici di valorizzazione e sviluppo culturale in atto da parte dei Comuni e la previsione di premialità da parte della Cabina di Regia per gli interventi compresi nel contratto di valorizzazione eviterebbero la concentrazione dell'investimento su quelli con 'maggior ritorno d'immagine' e favorirebbero la diffusione maggiore di buone pratiche.

Riferimenti bibliografici

Agenzia del Demanio a cura di (2012), Politiche e strumenti per la valorizzazione economica e sociale del territorio attraverso il miglior utilizzo degli immobili pubblici. Guida alle innovazioni legislative, Vademecum on line dell'Agenzia del demanio per la valorizzazione degli immobili pubblici.

Disponibile su: <http://www.agenziaedemanio.it/>
ANCI (2010), NOTA DI LETTURA al Federalismo Demaniale. Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85. Disponibile su: http://www.federalismodemaniale.anci.it/allegati/Nota_lettura_D_Lgs_85.pdf

ANCI (2012), *Piano nazionale per le Città – Vademecum per la presentazione delle Proposte*. Disponibile su: <http://www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&idDett=37935>

Antoniol M. (2010), *Il federalismo demaniale. Il principio patrimoniale del federalismo fiscale*, Exeo Edizioni, Padova

De Marchi M. (2009), *Partecipazione e Paesaggio*, in DI CHI È IL PAESAGGIO? *La partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione*, CLEUP, Padova, pp.123-142

De Medici S. (2010), *Nuovi usi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio costruito. La privatizzazione dei beni immobili pubblici*, Franco Angeli, Milano

Fabietti V. (2008), *La Pianificazione dei beni dello*

Stato, in *Rapporto dal Territorio 2007*, INU Edizioni, Roma, pp.245-252

Federalismo.sspa (2013), *Guida completa al Federalismo demaniale. Le novità per le Regioni e gli enti locali*. Disponibile su: <http://federalismo.sspa.it/?p=148>

Gallia R. (2012), *Il Piano Nazionale per le Città*, in «Quaderni di legislazione tecnica», n.3/2012, pp.13-18

Gambaro M. (2006), *Partenariato pubblico privato negli interventi di riqualificazione urbana: le STU come strumenti di valorizzazione*, in *Governo del territorio e strategie di valorizzazione dei beni culturali*, Libreria CLUP, Milano, pp.47-55

Giotta A.M. - Patruno A. (2012), "Federalismo demaniale culturale": *l'esperienza dell'Agenzia del Demanio*, in «NOTIZIARIO dell'Ufficio Studi Segretariato generale MiBAC», Notiziario XXV-XXVI. 92-97, pp.28-30

JESSICA Task Force (2009), Scenario di riferimento per attività formativa a beneficio degli operatori di un Fondo per lo Sviluppo Urbano nell'ambito dell'iniziativa comunitaria JESSICA. RAPPORTO FINALE. Disponibile su: <http://www.eib.org/attachments/documents/>

JESSICA Task Force (2010), *JESSICA 4 Cities. How cities can make the most from Urban Development Funds. FINAL REPORT*. Disponibile su: <http://urbact.eu/en/header-main/documents-and-resources/documents/>

MIT – Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2013), *Piano Città*. Presentazione contenente le schede delle proposte. Disponibile su: <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=2404>

Ponzini D. (2008), *Il territorio dei beni culturali. Interpretazioni strategiche del processo di privatizzazione dei beni e delle attività culturali in Italia*, Carocci Editore, Roma

Storto G. (2013), *Il Piano Nazionale per le Città: indicazioni procedurali e considerazioni dopo la selezione dei progetti*, in «Quaderni di legislazione tecnica», n.1/2013, pp.17-21

Tartaglia A. (2006), *Partenariato pubblico privato negli interventi di valorizzazione dei beni culturali immobiliari: il project financing come opportunità*, in *Governo del territorio e strategie di valorizzazione dei beni culturali*, Libreria CLUP, Milano, pp.179-185

Zerman P.M. (2012), *Il federalismo demaniale alla luce del decreto sulla spending review*, in «Diritto e Pratica Amministrativa», Settembre 2012, pp. 59-63

Ritagli nel tempo. Il presente del piano e lo spazio della comunità

ANDREA VERGANO

*Time present and time past
Are both perhaps present in time future,
And time future contained in time past.
If all time is eternally present
All time is unredeemable.*
T.S. Eliot, *Four Quartets*, 1942.

Per diversi autori quella attuale può essere considerata l'*epoca dello spazio*. Il simultaneo e l'istantaneo dilatano le nostre esperienze spaziali riducendo sempre di più quelle temporali. Il risparmio di tempo che ne risulta diventa funzionale all'uso estensivo dello spazio e al conseguente spreco di suolo. In questo contesto anche il discorso urbanistico (troppo spesso posto come condizione rimediabile rispetto agli effetti indesiderati del progresso) rischia di essere condizionato dalla *dittatura del presente*, perdendo la capacità di esplorare il tempo nelle sue differenti profondità: di rimettere in gioco il passato sulla base di una idea di futuro che tenga in conto le nuove generazioni. Solo una diversa considerazione del tempo può forse tornare a condizionare il presente, svelando valori inattuali sui quali costruire un discorso sul futuro che opponga resistenza ai processi di omologazione e svalutazione dei luoghi.

A partire da questa premessa il contributo si interroga sulla nozione plurale di 'tempo', ripercorrendo alcuni 'luoghi comuni' del discorso urbanistico, posti, sullo sfondo delle generazioni urbanistiche, all'incrocio tra regolazione/suddivisione e articolazione/condivisione dello spazio.

1. Vecchi paradigmi e pratiche nuove

Nella presentazione del libro di Giuseppe Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, Bernardo Secchi avanza l'ipotesi che la lettura generazionale dell'urbanistica italiana del secondo dopoguerra non sia «solo una periodizzazione», relativa al riconoscimento di alcuni grandi periodi della storia urbana, ma sia anche riconducibile ad «una particolare idea di progresso» del sapere disciplinare, dove «ciò che viene dopo non falsifica ciò che esiste, ma si dimostra entro precise condizioni contestuali, più 'adeguato' di quanto precede. In ciò consiste il carattere cumulativo del

progresso nello specifico campo dell'urbanistica» (Secchi 1989). Ogni generazione rifluisce nell'altra, portandosi dietro qualcosa di quella che la precede, nel modo di riconoscere i problemi, di proporre soluzioni e di formulare risposte. Questa caratterizzazione generazionale del discorso implicherebbe lo svolgersi di «una progressione lineare e cumulativa di tecniche conoscitive», che tuttavia rischia di mostrarsi priva di quei fondamenti che possano preservare tale discorso dalla costante «minaccia di contraddizioni e paradossi» (Gargani 1974). È – a mio avviso – proprio questa continua esposizione al rischio della contraddizione e del paradosso a rendere il discorso generazionale un utile strumento di esplorazione delle questioni urbane e dei riflessi descrittivi e normativi che queste possono avere nel governo del territorio. Attraverso la lettura generazionale è forse ancora possibile – parafrasando Cristina Bianchetti – «riposizionare il discorso urbanistico nel mondo», sapendone «cogliere gli elementi di sfido, le contraddizioni, i paradossi» (Bianchetti 2011).

In questa prospettiva il 'paesaggio' generazionale si problematizza. Nel succedersi delle generazioni si alternano e sovrappongono fasi in cui la città e di conseguenza gli sguardi disciplinari si ripiegano su se stessi (ricostruzione e trasformazione) e fasi in cui si dispiegano sul territorio (espansione e metropolizzazione), con le relative vicende dell'alternarsi di rendite differenziali e assolute. Soprattutto in questi ultimi anni la città è stata allo stesso tempo soggetta a consistenti pressioni centripete, che ne hanno accresciuto l'immagine e il ruolo nelle geografie dell'economia globale, e a pressioni centrifughe, che hanno alimentato l'immaginario della *fine della città* o della *fuga dalla città*.

È però nel passaggio tra la seconda e la terza generazione – dalla espansione alla trasformazione urbana – che mi sembra possibile cogliere una più significativa incrinatura della logica cumulativa del sapere disciplinare. Una incrinatura che, sullo sfondo della *deregulation*, si può inscrivere – come coglie Secchi – «entro la pervasiva critica della ragione, dei fondamenti e delle teorie». Il prefisso *post*, che investe la modernità e i suoi processi, indica una radicale discontinuità con gli statuti e i fondamenti disciplinari ereditati: «il sapere cambi[a] di statuto nel momento in cui le società entrano nell'età detta postindustriale e le culture nell'età detta postmoderna» (Lyotard 1979). Un passaggio iniziato alla fine della fase della ricostruzione, ma che in Italia si manifesta in tutta la sua evidenza a conclusione della fase di espansione urbana e della crisi industriale e occupazionale del Paese. È il venire meno delle *grandi narrazioni* legittimanti che hanno accompagnato tutta la modernità e di cui l'urbanistica si è abbondantemente nutrita. All'euforia espansiva del miracolo economico, subentra l'incertezza riflessiva determinata dalle metamorfosi della *crisi multiforme* economica, finanziaria, politica. Il prefisso *post*, collocato

sull'orlo della globalizzazione e della metropolizzazione, allude allora anche alla possibilità della perdita, in cui ad essere messa in discussione risulta essere la stessa «nozione di città» (Gregotti 2011).

Nella riflessione disciplinare più attenta il 'dopo' sfugge all'idea di accumulazione intesa come progresso e alla tentazione ingenua di fondazione di nuovi paradigmi. Il sapere si costruisce piuttosto come una collezione di nuove pratiche, in cui riaffiorano pezzi di vecchi paradigmi, combinati in maniera creativa e intuitiva, in un dialogo continuo con il contesto. Viene riabilitato un tempo ricorsivo, che si riflette e ripiega sullo sfondo di ciò che già esiste: «ricuperare, riprogettare, riscrivere, rivitalizzare, ripetere...». Un atteggiamento «che privilegia gli aspetti del ripercorrimiento, riferimento-riadattamento, critico ma ermeneutico, della stratificazione del già scritto, della cosa esistente come palinsesto» (Terranova 1993).

2. Figure del mosaico. Regolazione e suddivisione

La crescente consapevolezza della finitezza delle risorse e la progressiva smaterializzazione del processo produttivo hanno portato la disciplina, a partire dagli ultimi decenni del Novecento, a riposizionare lo sguardo sulle forme della città esistente, spostando l'attenzione dall'espansione ai temi della conservazione e della trasformazione urbana. Nel passaggio dalla seconda alla terza generazione urbanistica si ridefiniscono i rapporti tra gli strumenti di regolazione dello spazio. L'utilità dimostrata dal piano di zonizzazione nella gestione della «normalità del mutamento», attraverso la regolazione dell'uso del suolo, appare inadeguata di fronte ai temi posti dalla trasformazione urbana (Macchi Cassia 1991). Diversamente dal piano, il progetto urbano risolve le incertezze del futuro prefigurando una soluzione determinata che circo-scrive, nel tempo e nello spazio, il campo delle contingenze e dei soggetti. Si tratta nella maggior parte dei casi di saper cogliere le occasioni di trasformazione offerte dalla storia per riposizionare le città nei contesti allargati della competizione economica. In una fase di progressiva contrazione delle risorse pubbliche e private (e soprattutto di svalutazione del patrimonio immobiliare) anche il progetto ridimensiona e ridiscute i propri obiettivi, allargando il campo dei soggetti e allungando i tempi delle decisioni; mentre la *normalità del mutamento* continua ad essere regolata da un piano di zonizzazione, sia pure diversamente nominato. Nella sua estensione la città metropolizzata è sostanzialmente l'esito non intenzionale e non atteso di una forma di regolazione dello spazio, sottratta al fluire del tempo, poiché «il piano deve poter escludere il tempo per poter ordinare lo spazio». Come scrive magistralmente Luigi Mazza le differenti temporalità che presiedono alla formazione

del piano vengono solidificate d'un tratto nel momento della sua adozione, in una sorta di «presente artificiale del piano»: «il tempo del piano è un presente astratto, definito per legge, che esiste solo perché la legge ce lo racconta e ce lo descrive, e l'urbanistica è la regola che lo costruisce fermando per un attimo, comunque lungo, il molteplice flusso delle innumerevoli azioni che attraversano in ogni momento lo spazio urbano e lo spazio delle decisioni» (Mazza 2004).

Pur con i riconosciuti margini di flessibilità il piano è dunque «la ricerca di una rappresentazione complessiva in cui finalmente acquietarsi» (Mazza 2004). Questa rappresentazione, che sospende il fluire del tempo, ha assunto la forma di un mosaico che ha regolato la normalità del mutamento di tutti quei territori sottratti al progetto di trasformazione. Il mosaico costituisce «una sorta di grande catasto in cui passato e futuro sono ricondotti a quello che lo Stato – che dà al piano valore di legge – considera il suo presente, una regola generale per ordinare gli usi del suolo nello spazio» (Mazza 2004). Il presente del mosaico dei piani (di tutti i piani comunali) ha rappresentato nel tempo la principale forma di regolazione di area vasta, estesa su tutto il territorio nazionale, su cui la città ha progressivamente *perso* forma. Una figura formata dall'accostamento di zone territoriali omogenee, con alcune tessere venute a mancare nel corso del tempo (i vincoli preordinati all'esproprio che avrebbero dovuto garantire la dotazione di standard di servizi), altre sostituite, altre ancora opacizzate dal tempo stesso. Sulla sfondo di questa figura la città metropolizzata si presenta come una «totalità sparpagliata» (Nancy 1999). La comunità (intesa come amministrazione della cosa pubblica) esercita la sua autorità su uno spazio teoricamente ancora rappresentabile nelle due dimensioni del piano, attraverso la «definizione istituzionale di confini» (Mazza 2004). Ma «la città non è uno Stato» (Nancy 1999). La città deborda al di là dei confini istituzionali: esito visibile del dissolversi dello spazio di rappresentanza della politica.

3. Mosaico senza figure. Articolazione e condivisione

Sullo sfondo del mosaico si sono dispiegati sguardi curiosi che hanno interrogato i diversi modi di articolarsi della società nello spazio. «L'articolazione non è l'organizzazione», dice Nancy: privata di finalità e obiettivi, essa è sottratta alle strategie della logica strumentale. «In se stessa l'articolazione non è che la giuntura o meglio il gioco della giuntura: quel che ha luogo dove i diversi pezzi si toccano senza confondersi, dove scivolano, ruotano e si capovolgono l'un l'altro, l'uno al limite dell'altro» (Nancy 1986-90). È proprio questo gioco della giuntura che può riaprire il discorso sulla città: intesa come luogo dell'interazione, o meglio dell'al-

terità, dove una pluralità di voci (poco importa se incomprensibili come nella Marrakech di Canetti) coesiste. Nel gioco delle articolazioni il limite non è più ciò che «identifica separando» – come ad esempio il tracciamento istituzionale dei confini – ma ciò che «mette in rapporto differenziando» (Esposito 1988).

Sul limite di questo 'gioco' si rendono possibili alcune riletture che permettono di recuperare categorie poste ai margini del discorso disciplinare (e forse anche per questo implicate con le categorie dell'impolitico) come quella di 'comunità': G. Paba che ritrova, ai margini dell'urbano, la comunità insorgente, rileggendo L. Mumford; J.L. Nancy e R. Esposito che riscoprono, ai margini del politico, la comunità inoperosa, rileggendo G. Bataille. Verrebbe quasi da dire che il carattere insorgente della comunità risiede oggi forse proprio nella sua inoperosità: nel sapersi negare all'intenzionalità del progetto e alla condivisione forzata dell'operato comune.

È forse la lettura di J.L. Nancy che ci porta più lontano. Svuotata di ogni riferimento ideologico la comunità si presenta al *nostro tempo* come esposizione dell'alterità: ossia come «essere-in-comune» delle nostre differenze. Questa esposizione per *avere luogo* – per accadere – richiede un certo *spazio di tempo*; un'apertura della Storia – che si fa spazio – tra i presenti del tempo: «in virtù del suo spaziamiento, il tempo ci dà la possibilità di dire 'noi' e 'nostro' [...] giacché la comunità stessa è questo spazio» (Nancy 1986-90). La comunità ci è data con l'esistenza e per questo non ci può essere sottratta; tuttavia nello *spazio di tempo* che ci è concesso *noi* possiamo decidere *come* essere-in-comune. Come scrive Nancy, non si tratta di una «decisione politica», ma di una «decisione a proposito del politico», che può sempre essere ricondotta, in termini radicali, ad una «*politica del luogo*, che si afferma per difendere gli spazi di vita della gente» (Friedmann 1987).

Condotto su questo limite il discorso urbanistico rischia di apparire marginale al suo stesso oggetto. Perché ciò non accada il discorso dovrebbe: a) ricollocarsi nel tempo, adeguando il presente del piano allo spaziamiento del tempo in cui la 'comunità' si espone; b) proporre nuove modalità di rappresentazione di questo lembo di tempo, adeguando *il tracciamento istituzionale dei confini al gioco informale delle articolazioni e delle congiunzioni*. Si tratta di una prima ipotesi di lavoro. Fuori di ciò si possono sempre osservare, ai margini del piano urbanistico, le perturbazioni e gli adattamenti dell'urbano allo scorrere fitto del tempo.

Considerazioni sull'urbanistica, Donzelli, Roma.

Esposito R. (1988), *Categorie dell'impolitico*, Il Mulino, Bologna

Friedmann J. (1987), *Planning in the public domain. From knowledge to action*, Princeton University Press, Princeton; trad. it. (1993), *Pianificazione e dominio pubblico. Dalla conoscenza all'azione*, Dedalo, Bari

Gargani A.G. (1974), *Il sapere senza fondamenti. La condotta intellettuale come strutturazione dell'esperienza comune*, Einaudi, Torino

Gregotti V. (2011), *Architettura e postmetropoli*, Einaudi, Torino

Lynch K. (1972), *What Time Is This Place?*, The MIT Press, Cambridge Mass.; trad. it. (1977), *Il tempo dello spazio*, Il Saggiatore, Milano

Lyotard J.F. (1979), *La condition postmoderne*, Les Editions de Minuit, Paris; trad. it. (1981), *La condizione postmoderna*, Feltrinelli, Milano

Macchi Cassia C. (1991), *Il grande progetto urbano*, NIS, Roma

Mazza L. (2004), *Piano, progetti, strategie*, Franco Angeli, Milano

Nancy J.L. (1986-1990), *La communauté désœuvrée*, Christian Bourgois Editeur, Paris; trad. it. (1992-2002), *La comunità inoperosa*, Cronopio, Napoli

Nancy J.L. (1999), *La ville au loin*, Mille et une nuits, Département des éditions Fayard; trad. it. (2002), *La città lontana*, Ombre Corte, Verona

Paba G. (2003), *Movimenti urbani. Pratiche di costruzione sociale della città*, Franco Angeli, Milano

Rofena C. (2013), *Mosaico. Tempi in tempesta*, Mimesis, Milano-Udine

Secchi B. (1989), Presentazione a G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, Franco Angeli, Milano

Terranova A. (1993), Contributi in B. Gabrielli, *Il recupero della città esistente*, Etas, Milano

Riferimenti bibliografici

Bianchetti C. (2011), *Il Novecento è davvero finito*.

I nuovi compiti della pianificazione urbanistica e la forma del piano operativo

ALESSANDRO VIGNOZZI

Sono ormai alcuni anni che il dibattito urbanistico sta valutando l'esperienza attuativa dello strumento generato dalla duplice ondata delle leggi regionali approvate intorno al 1995 e nei primi anni del nuovo millennio. Ondata che ha costituito, sia pur in modo surrettizio, una vera e propria "riforma urbanistica", per quanto incompiuta -o quantomeno compiuta, per così dire, "a macchia di leopardo". Le diverse Regioni, infatti, malgrado significative convergenze verso quello che a buon diritto è stato definito il "modello INU" (basato essenzialmente su una riarticolazione del vecchio P.R.G. in un "piano strutturale" non conformativo e portatore di una visione di inquadramento olistico e sistemico, e un "piano operativo" prescrittivo e conformativo, ma di durata limitata), hanno inevitabilmente fornito una gamma alquanto variegata di risposte all'improcrastinabile domanda di rinnovamento espressa dal Paese.

Pur non prescindendo da tali rilevanti differenziazioni, pare peraltro lecito provare a tracciare un primo bilancio delle esperienze svolte, nonché, cosa che qui più mi preme, desumere da tale bilancio, senza pretesa di esaustività, alcune elementari indicazioni da utilizzare, *ut dicitur, in corpore vivo*. Con procedimento del tutto apodittico, dato il breve spazio a disposizione, proverò a elencare qui i requisiti che, alla luce delle esperienze teoriche e operative oggi disponibili, mi paiono prioritari per garantire efficienza ed efficacia a questo tipo di strumenti:

- presentare contenuti appropriati e ben delimitati
- essere semplici
- tenere il passo coi tempi
- rispondere alle esigenze collettive
- perseguire la qualità
- tutelare l'ambiente
- garantire la coerenza col piano strutturale.

Presentare contenuti appropriati e ben delimitati

Detto con uno slogan un po' banale, "un piano operativo non è per sempre". Anzi. Dal momento che i diritti edificatori non utilizzati decadono dopo cinque anni, è indispensabile che il suo bagaglio di contenuti e previsioni sia circoscritto al particolare momento socio-economico in cui verrà attuato. Previsioni concepite senza un preciso orizzonte temporale e programmatico, oltre a peccare di presunzione, rischiano di risultare pretestuose o, ancor peggio, dannose.

Troppo spesso, inoltre, i piani operativi fin qui redatti risultavano contenere norme e disposizioni che dovrebbero essere competenza di altri strumenti, con particolare riferimento alla pianificazione di settore (Vignozzi, 2008). In effetti talora è la stessa natura interdisciplinare dell'urbanistica che induce ad allargarne la sfera di influenza, interessando materie che comunque incidono, talvolta significativamente, sui processi di trasformazione. È pur vero che quest'approccio consente di raccogliere in un unico strumento il maggior numero possibile di regole utili all'edilizia e all'urbanistica. Sono però convinto che anche in questo caso l'obiettivo primario sia quello di evitare i consueti inconvenienti di una disciplina iper-regolativa.

Tra i quali i più rilevanti per la fattispecie mi paiono:

- La non applicabilità delle sanzioni e la conseguente difficoltà dei processi di controllo.

È noto come le sanzioni siano riferite a un titolo abilitativo che per molti lavori non è richiesto. In questi casi l'inapplicabilità delle disposizioni non fa che ratificare i più perniciosi assunti di sistematica derogabilità delle regole. Meglio, allora, non emanarle (cfr. Benevolo, 2012).

- La non aggiornabilità dello strumento.

Le norme dei regolamenti di settore si modificano spesso in maniera più semplice e rapida di quella dello strumento urbanistico. Trattandosi, in genere, di regole correlate a processi tecnologici in rapida mutazione, è invece opportuno un aggiornamento continuo di questi piani, in modo da non renderli obsoleti, inutili e, di conseguenza, inapplicati.

Conviene infine tener conto che buona parte della disciplina delle attività specifiche può essere affrontata nel Regolamento Edilizio: un regolamento dai contenuti allargati, e magari un po' diversi da quelli cui siamo abituati, ma in grado di costituire il dispositivo complementare al piano operativo per garantirgli snellezza ed efficacia.

Essere semplici

È fin troppo intuitivo affermare che uno strumento più semplice e contenuto avrà, con ogni probabilità, un iter più rapido e una gestione più efficiente.

La semplicità, e la conseguente efficacia di uno strumento, si misura a partire dal suo livello di comprensibilità. La recente produzione di piani ha invece fin troppo sottovalutato questo requisito, tanto umile quanto essenziale (Indovina, 2006). Un piano operativo adeguato dovrà pertanto puntare ad essere, per quanto possibile:

- di linguaggio scorrevole e di facile comprensione, sia per gli addetti ai lavori che per tutti gli altri cittadini;
- conciso e contenuto, sia nel numero degli articoli che nella lunghezza complessiva del testo;
- privo di elementi ridondanti, o comunque non essenziali alla fase di gestione;
- esente da rinvii gratuiti a normative sovraordinate, e comunque da riferimenti dettagliati a norme soggette a obsolescenza per successive disposizioni;
- scevro da enunciati che abbiano valenza descrittiva piuttosto che normativa.

Tenere il passo coi tempi

Questo requisito è particolarmente importante per un piano operativo, in quanto strumento immediatamente efficace che deve essere in grado di risolvere in tempo reale i problemi e le istanze dell'oggi (Fantin e Sbeti, 2012). In particolare la prerogativa di aver recepito per tempo -se non addirittura in anticipo rispetto alla definitiva approvazione- le disposizioni più recenti costituisce la miglior premessa anche per la rapidità dell'iter di approvazione, garantendo la massima scorrevolezza alle fasi di adozione, presentazione ed esame delle osservazioni.

A tal fine riteniamo oggi essenziale il compito di tenere l'attività di formazione del piano operativo costantemente aggiornata rispetto al continuo processo di revisione che sta interessando un po' ovunque le leggi urbanistiche regionali, in modo da:

- elaborare previsioni coerenti con i criteri delle norme *in itinere* e aggiornate sotto il profilo formale;
- agevolare il percorso degli atti amministrativi per l'approvazione, sia per i contenuti urbanistici che per le valutazioni ambientali, evitando il ricorso a revisioni in corso d'opera;
- aver la certezza di non dover poi modificare quelle scelte della disciplina comunale che non risultassero compatibili con i nuovi indirizzi.

Rispondere alle esigenze collettive

L'incapacità di recepire in modo soddisfacente le istanze dei cittadini è ormai percepita come una malattia cronica; che diventa ancora più intollerabile quando le istanze insoddisfatte -o soddisfatte in ritardo- riguardano aspetti essenziali quali lo

sviluppo produttivo o il soddisfacimento di bisogni primari.

Per ovviare a tale inconveniente pare essenziale che il gruppo di lavoro incaricato comprenda professionisti dotati di una specifica esperienza nel campo dei processi di partecipazione. Declinando il metodo di lavoro così maturato in relazione alle specifiche esigenze del contesto e alle richieste dell'Amministrazione Locale, sarà allora possibile dare il massimo spazio a questa componente, perseguendo la miglior qualità dei processi e degli esiti.

I riferimenti metodologici da prescegliere sono ovviamente i tanti laboratori ormai oggetto di numerose pubblicazioni anche in ambito nazionale e più in generale gli studi applicativi afferenti ai tre filoni più autorevoli in materia:

- Quello della cosiddetta "pianificazione dal basso", sperimentato in Inghilterra, con una particolare attenzione all' innesco degli apporti propositivi secondo il modello del *planning game*.
- Quello della *public dispute resolution*, che in area statunitense ha messo a fuoco le tecniche più efficaci per il superamento dei veti incrociati e dello scontro fra interessi settoriali.
- Quello dello *strategic planning*, anch'esso di matrice americana, che è riuscito a estendere al settore delle politiche pubbliche, arricchendola con le problematiche dell'incertezza e della conflittualità, la metodologia sviluppata dal management aziendale in relazione alla cosiddetta "qualità totale".

Perseguire la qualità

Ogni piano urbanistico è costituito da un insieme di regole e norme il cui fine ultimo è quello di essere attuate in modo efficace. Troppo spesso, invece, questo compito si è risolto in un mero assolvimento di requisiti di natura burocratica, avulsi da concreti obiettivi di qualità urbana e territoriale. Mentre i professionisti più dotati hanno frequentemente indulto a uno sfoggio gratuito e autoreferenziale di graficismi tanto eleganti, quanto sterili (Vignozzi, 2009). Anche e soprattutto nella pianificazione operativa, si è finito dunque col perdere di vista quello che dovrebbe invece restare un obiettivo primario della pianificazione, e cioè garantire che i processi di trasformazione contribuiscano davvero a rafforzare la storia e l'identità di un territorio e della sua comunità.

A tal fine sembra urgente far sì che la nuova generazione di piani operativi garantisca crescenti livelli di qualità al trattamento dei caratteri insediativi e delle connotazioni morfologiche. Ferma restando una doverosa attenzione alle prerogative strutturali del territorio -a partire da un'imprescindibile rigore in tema di consumo immotivato di suolo- risulta dunque indispensabile concentrare ogni sforzo per accrescere l'efficacia degli indirizzi progettuali alle

varie scale.

Tutelare l'ambiente

È indubbio che sulla tutela dell'ambiente si sia andata concentrando una crescente attenzione dell'opinione pubblica, sia ai fini dell'integrità delle risorse e dell'ecosistema, sia ai fini della qualità del paesaggio. Tutto questo si è riflesso in una corrispondente focalizzazione degli interessi disciplinari, nonché nelle più recenti evoluzioni del quadro legislativo e pianificatorio di livello nazionale, regionale e provinciale.

I numerosi contrasti verificatisi nel dialogo fra questi diversi livelli hanno però evidenziato una serie di aporie concettuali riconducibili alla carente sistematizzazione teorico-metodologica della materia, nonché alle peculiarità specifiche della tradizione nazionale, ancor oggi prevalentemente ancorata a posizioni ormai emarginate dal contesto europeo. Risulta dunque essenziale in questo campo -anche e soprattutto per la pianificazione operativa in quanto responsabile del controllo diretto delle trasformazioni- provvedere al più presto a un riordino condiviso degli assunti fondativi.

Il lavoro da fare è ampio e complesso, ma non mancano i riferimenti consolidati. Tra questi mi sembra opportuno segnalare almeno:

– per la tematica *lato sensu* ecologica, i filoni del *Sustainable Land Management* e dell'*Environment Management System*, che sviluppano in chiave olistica la problematica della gestione ambientale, incrociandone i diversi ambiti fenomenici e operativi.

– per la tematica più specificamente paesaggistica, la tradizione inglese degli studi e delle esperienze gestionali in materia di *townscape* e *landscape* e la metodologia sviluppata da Lothar Finke (in particolare: 1993) e Valerio Romani (2007). Una metodologia fondata su un'accezione ampia e spessa della nozione di "paesaggio", in grado di superare molte delle aporie operative implicite nell'approccio "purovisibilista" di certa tradizione nazionale.

Garantire la coerenza col piano strutturale

La riarticolazione del vecchio P.R.G. nelle due componenti complementari del piano strutturale e del piano operativo è stata motivata, in primis, dall'esigenza di garantire la necessaria flessibilità alla pianificazione urbanistica. Una flessibilità che il rigore della legge del '42, fondata su assunti razionalcomprensivi e promossa da un regime monolitico, in teoria avrebbe escluso a priori. Ma che nella pratica dei decenni successivi è stata recuperata sul campo grazie all'italianissimo espediente della "iperproliferazione" delle Varianti Parziali. Le quali a loro volta hanno finito col mettere in crisi quella

coerenza complessiva che era insieme l'obiettivo e il pregio principale della stessa Legge Urbanistica: il serpente si era morso la coda.

Un fenomeno non del tutto dissimile, se non adeguatamente contrastato, rischia peraltro di verificarsi, *mutatis mutandis*, anche nell'esperienza attuativa nel nuovo corso. Ben presto, infatti, in numerose occasioni gli urbanisti più attenti e responsabili hanno denunciato scollamenti intollerabili fra le scelte dei piani operativi in termini di diritti edificatori e lo scenario sistemico a suo tempo delineato dal piano strutturale.

A ben vedere, la causa dell'inconveniente è più o meno la stessa di un tempo: non basta predisporre un meccanismo di flessibilizzazione del quadro pianificatorio (da P.R.G. a Variante Parziale o da piano strutturale a piano operativo); occorre anche e soprattutto tenere alta l'attenzione sul momento cruciale del raccordo fra "rigido" e "flessibile". Ma questo è un problema talmente complesso che la sua soluzione esula senz'altro dalla portata di queste note.

Riferimenti bibliografici

Benevolo, L. (2012) *Il tracollo dell'urbanistica italiana*, Laterza, Bari

Finke, L. (1993) *Introduzione all'ecologia del paesaggio*, Franco Angeli, Milano

Fantin, M. e Sbeti, F. (2012) *Campos Venuti. Amministrare l'Urbanistica oggi*, Inu Edizioni, Roma

Indovina, F. (2006) *Nuovo lessico urbano*, Franco Angeli, Milano

Romani, V. (2007) *Il paesaggio. Teoria e pianificazione*, Franco Angeli, Milano

Rossi, A. (2009) "Rigenerazione urbana e sostenibilità" in *Urbanistica*, 141

Vignozzi, A. (2008) *Un nuovo modello per il piano locale*, in "XXVI Congresso INU. Il nuovo piano", INU, Ancona

Vignozzi, A. (2009), *Il ruolo dell'estetica nelle politiche di riqualificazione urbana: questioni disciplinari e ipotesi di avanzamento*, in AA.VV., "XXX Conferenza it

New planning practices for resilient cities

MAGDALENA WAGNER

Introduction

The resilience has been becoming more and more popular and catchy planning approach in time of crisis. Derived from Latin *resilire* meaning «to spring back», resilience is understood as a capability of complex socio-ecological systems to change, adapt, and, crucially, transform – by self-organization – in response to external stresses and strains (Davoudi, 2012). In these terms, the resilient approach is supposed to be a solution for the cities not only to adapt and overcome the changing times, but also to remain the driving forces of growth. This paper shortly discusses the new circumstances and presents examples of possible solutions for the city policies.

Finding a balance

Nowadays cities struggle to balance environmental issues with socio-economic growth. Facing the crisis, globalization, and new economic and environmental conditions, cities are required to be more adaptive and flexible than in the past. Resilience, together with sustainability, navigates urban policies towards new, more conscious and responsible planning, resulting in long-term solutions. There are several different approaches dealing with the new conditions and searching for new urban panaceas. One of them states that creativeness will lead to prosperity and that creative class will be the driving force of the city (Florida, 2002). According to Florida, cities that are open, tolerant, and diverse are able to attract creative people and profitable businesses. Understanding this trend leads to looking afresh and rethinking priorities. Successful cities accumulate very many capitals, not only

just finance. Those other forms of capitals are for example: human capital, social capital, intellectual capital, scientific and technical capital, democratic capital and many others (Landry, 2008). Attracting creative and therefore flexible capital should result in more adaptable cities capable of developing in the new circumstances.

One of city's primary tasks is to find balance between different actors and stakeholders in the city. This embraces choosing the best proportions between different land-uses, their location in the city, size (surface), and type. Limited city area requires actions on the given, available surface, which means that urban regeneration is often the only opportunity for the modern city to develop without expanding its borders. Therefore, it is crucial to explore unused, degraded areas and transform them into vibrant places.

As a consequence, interest in more creative, flexible, emergent and adaptive strategies and plans is growing in the field of planning and governance. Those actions undertaken by the authorities and planners could be perceived as symptom of resilience in the planning systems. There is a clear need to replace old financial and organizational patterns by new formats and solutions. The city system has been gaining therefore new tools based on self-organization, learning, and flexibility. Of course, there is still much to learn for the planners, but some sparks of those ideas can be noticed in some new European investments. Next paragraph mentions just two of them.

The practices

Park am Gleisdreieck is a new public green space in the middle of Berlin. It is located very close to Potsdamer Platz and covers area of total 26 hectares. The project is worth observation and consideration for two reasons. First of all, it covers quite huge, post-rail area in the heart of the city. As Foljanty (2012) notices, post-rail areas have a great potential to develop, mostly when they occupy relatively large plots close to the centre – what exactly happens in Berlin. The project of Park am Gleisdreieck converted abandoned and neglected area into a vibrant and lively place which serves well all people. Second of all, financial matters were solved in an unusual manner. This public and costly park was created on a site relatively attractive for developers. German construction law obliges the developer who creates a lots of heavy land use to replace the exploited area with green spaces, preferably in close vicinity. And nearby is the Potsdamer Platz which has been intensively invested since the reunification of Berlin. Park am Gleisdreieck was completely funded by the developers responsible for investments of Potsdamer Platz and Leipziger Platz. This simple rule enabled Berlin to gain another high-quality green space without

spending any money from the city budget (Foljanty, 2012).

22@ is one of the largest urban projects in Catalonia. The aim of this project is to regenerate the degraded brownfield Poblenou in Barcelona and turn it into the centre of modernity and knowledge-based economy. This project is a unique opportunity to develop unused areas in the centre of Barcelona and raise the competitiveness of the city on the international arena. Project 22@ converts 198 hectares of former industrial fabric into a compact district based on modern technologies and cooperation between science and business sector. The main components will be: environmental friendly high-tech industry, research institutions, business services, universities, residential buildings, and public green spaces. Barcelona noted a number of positive effects resulting from the implementation of the project. Most of the process is funded by the private sector. Innovative companies choose Barcelona as the place for their headquarters – the image of the city has tremendously changed since the project launched and the new Poblenou has been becoming a major growth pole. It is necessary to improve the financial tools and attract venture capital, which will ensure the transfer of knowledge from universities and research centres to industry. Project 22@ renews degraded brownfield areas of the city, creates many new jobs and improves the image of Barcelona as a modern city of the 21st century (22barcelona, 2013; Wagner, 2013). But we must keep in mind that the city is a complex system built from other complex systems. New and old, districts and estates, are also fragile and undergoing disturbances in the last couple of years. This means we must take much deeper insight at all levels of governance and discuss not only resilience of city but also resilience of particular structures and areas, such as those mentioned above.

Conclusions

In the era of globalization and new economic conditions, cities long for new solutions and approaches. Planners must take into account environmental issues, economic factors, and financial matters to keep the position of a city in the world rank list. New solutions, such as large-scale regenerations, are often seen not only as a possibility for growth, but also as a chance to strengthen the competitiveness of the city. In these terms, it is crucial to create new urban tools, benefit from them as much as possible, and avoid the risks they might bring along. The purpose of this paper is to present the main issues of new urban policies and large-scale interventions. This paper is obviously very far from solving the problem of how to transform a city into a resilient settlement, but rather draws attention to emerging ideas in the field of planning.

References

- Davoudi S. (2012), *Resilience: A bridging concept or a Dead End?*, in «Planning Theory & Practice», 13(2), pp. 299-307
- Florida R. (2002), *The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*, Basic Books, New York
- Foljanty K. (2012), *Park am Gleisdreieck w Berlinie jako przykład rewitalizacji terenów pokolejowych*, in «Kwartalnik Architektury i Urbanistyki», 3/2012.
- Landry Ch. (2008), *The Creative City: A Toolkit for urban innovations*, Earthscan, London
- Wagner M., (2013) *An attempt to evaluate Large-Scale Urban Development Projects as tools of urban transformation*, International Conference Creative Urbanism, Lviv, Ukraine, 24-25 May 2013
- 22@ Barcelona. Available from: «<http://www.22barcelona.com/index.php?lang=en>» [24.09.2013]

Uno studio empirico sul fenomeno del consumo del suolo in Sardegna

SABRINA LAI
E CORRADO ZOPPI

Introduzione

Secondo l'Agenzia Europea dell'Ambiente (European Environment Agency, 2013), il consumo del suolo (*CDS*) si definisce come «Change of the amount of agriculture, forest and other semi-natural and natural land taken by urban and other artificial land development. It includes areas sealed by construction and urban infrastructure as well as urban green areas and sport and leisure facilities»¹.

La Commissione Europea (*CE*) segnala che il *CDS* rilevato tra il 1990 ed il 2000 nei Paesi dell'Unione Europea (*UE*) è stato di oltre 1.000 km² all'anno, che è molto parzialmente diminuito tra il 2000 ed il 2006, facendo riscontrare un valore medio annuo di circa 920 km² (Commissione Europea, 2011), e che, di conseguenza, l'obiettivo di azzerare il *CDS* netto nei Paesi dell'*UE* nell'anno 2050 comporterebbe un tasso di diminuzione annuo di circa 800 km².

Il *CDS* in Italia manifesta la stessa difficile situazione che si evidenzia negli altri Paesi dell'*UE*. Le rilevazioni mettono in evidenza che, nel 2009, il 7,3% del territorio nazionale aveva una copertura artificiale (Commissione Europea, EUROSTAT, 2010), con un tasso di crescita medio tra il 1990 ed il 2000 di circa il 6%, che è sceso al 3% nel

settennio 2000-2006 (ISPRA, 2011, p. 479). Lo sviluppo di analisi dei processi di *CDS* a livello regionale è problematico perché le basi di dati ed i sistemi informative geografici attualmente disponibili non offrono un quadro di informazioni sistematico (CRCS, 2012).

Tuttavia, alcune amministrazioni regionali, ad esempio quelle della Lombardia e della Sardegna, si sono dotate di sistemi informativi che controllano i processi di *CDS*. Questi sistemi informativi mettono in relazione il *CDS* con l'attuazione delle politiche economiche e pianificatorie, e consentono di studiare le correlazioni tra variabili che dipendono da queste politiche ed il fenomeno del *CDS*. Qui, noi studiamo il processo del *CDS* attraverso la cartografia della copertura del suolo della Sardegna, che l'amministrazione regionale ha reso disponibile con riferimento agli anni 2003 e 2008³. I risultati e le interpretazioni del fenomeno che proponiamo sono facilmente esportabili ad altri contesti regionali italiani dell'*UE*, purché siano disponibili analoghe basi di dati geografiche e cartografie.

Questo contributo è organizzato come segue.

Nella prossima sezione si definisce il concetto di *CDS* che si assume come riferimento, concetto che è utile richiamare in quanto, generalmente, piuttosto ambiguo e controverso. Nella sezione conclusiva, si presentano alcuni risultati, relativi al contesto regionale sardo, concernenti la correlazione tra *CDS* ed alcune variabili fisico-geografiche, socio-economiche, e connesse alle norme dei piani territoriali. Politiche del territorio che riescano a far leva su queste variabili in maniera integrata potrebbero efficacemente aiutare l'*UE* a perseguire, nel lungo termine, l'obiettivo, sopra richiamato, di un *CDS* netto pari a zero nel 2050.

Il consumo del suolo

Questo contributo non propone una narrativa etica circa il *CDS*, ma, piuttosto, cerca di individuare correlazioni tra *CDS* e variabili descrittive del territorio, delle comunità locali e delle normative dei piani vigenti, che consentano di valutare, non solo qualitativamente, ma, anche, quantitativamente, l'influenza dei fenomeni che queste variabili esprimono sul *CDS*. Lo studio è riferito alla Sardegna,

1. «Passaggio di una certa quantità di suolo da agricolo, forestale, e naturale o semi-naturale, ad usi legati allo sviluppo urbano o, comunque, artificiali. Si tratta di aree impermeabilizzate per la realizzazione di strutture edilizie urbane ed infrastrutture, o, anche, destinate a parco urbano, o attrezzate per lo sport ed il tempo libero» (traduzione degli autori).

2. Nel 2011, La CE ha messo in evidenza che un importante punto di riferimento per i Paesi dell'Unione Europea dovrebbe essere l'azzeramento del consumo del suolo netto nell'anno 2050, e di tenere sotto controllo in termini rigorosi l'impatto delle politiche dell'*UE* sul consumo del suolo con riferimento alla programmazione dei Fondi Strutturali 2014-2020 (Comunicazione della CE al Parlamento Europeo COM(2011) 571 del 20.9.2011).

3. La «Carta dell'uso del suolo della Regione Sardegna – Edizione del 2003» (CLCMS03) e la «Nuova Carta dell'uso del suolo della Regione Sardegna – Edizione del 2008» (CLCMS08), entrambe al 25.000, sono disponibili per tutta la regione. I dati sono stati ottenuti soprattutto dall'interpretazione delle fotografie aeree, delle immagini satellitari e delle ortofoto, ma si sono utilizzati anche dataset vettoriali (ad esempio, la cartografia digitale regionale) ed indagini dirette basate su sopralluoghi. L'unità minima di mappatura (Longley et al., 2001, p. 151) è di 0,50 ha per le aree urbane e 0,75 ha per quelle rurali. Entrambe le cartografie sono disponibili online all'indirizzo <http://www.sardegnaeoportale.it/index.php?xsl=1598&s=141401&v=2&c=8831&t=1> [ultimo accesso: 14 Ottobre 2013].

che ha una cartografia della copertura del suolo molto avanzata, nel contesto delle Regioni italiane, basata sulla classificazione «CORINE⁴ and Cover» (CLC) (European Environment Agency, 2013a), disponibile per il 2003 ed il 2008, che consente di analizzare la dinamica della copertura del suolo attraverso la comparazione di classi della copertura del suolo tra loro coerenti.

Nella classificazione CLC, le superfici non artificiali sono classificate secondo quattro classi (al Livello 1): I. aree agricole; II. foreste ed aree semi-naturali; III. zone umide; e, IV. acquiferi superficiali. Il processo di CDS si definisce, in questo contributo, come il passaggio di aree dalle classi CLC di «superfici non artificiali» nel 2003 a quelle delle «superfici artificiali» nel 2008.

La Sardegna fa rilevare un aumento del CDS dal 2,75% nel 2003 (66,206 ha) al 3,22% nel 2008 (77,516 ha).

Discussione e conclusioni

Nella Tabella si riportano le variabili che, in questo studio, si considerano come fattori determinanti il CDS. Nella Tabella si indica la definizione della variabile, la sua etichetta che viene utilizzata come riferimento nominale in questa sezione, e le sue statistiche descrittive (media e scarto quadratico medio) con riferimento ai 377 comuni della Sardegna. Per una discussione analitica e dettagliata dei motivi che fondano la scelta di queste variabili esplicative del processo di CDS e per la stima del modello econometrico da cui derivano le considerazioni che seguono si rimanda ad un recente saggio degli autori (Lai e Zoppi, 2013).

Si riscontra, innanzi tutto, un doppio effetto di agglomerazione, in quanto il CDS risulta positivamente e significativamente correlato alla densità della popolazione residente ed alla dimensione media delle particelle di suolo che passano dalla condizione di 'non artificiale' a quella di 'artificiale': più è alta la densità di popolazione e più è grande la dimensione media delle particelle che sono 'consumate', più aumenta il CDS (variabili PARCSIZE e DENSITY).

Questo significa che il CDS potrebbe efficacemente essere limitato dalla diffusione di insediamenti a bassa densità abitativa e da politiche che limitino l'estensione delle particelle che si 'artificializzano'. In secondo luogo, più un comune è accessibile, più è soggetto, a parità di altre condizioni, al pericolo di CDS, il che segnala come una politica territoriale regionale, evidentemente concernente soprattutto i trasporti collettivi e la viabilità, che promuova un riequilibrio dell'accessibilità dei centri urbani maggiori e dei piccoli comuni, potrebbe essere parte di una strategia efficace per limitare il CDS ed i connessi fenomeni di agglomerazione (variabili

le ACCESS). Questa politica dovrebbe essere volta ad accrescere la dotazione di strade pubbliche che connettano efficacemente centri urbani maggiori e piccoli comuni. Inoltre, la stima del modello rafforza questa considerazione poiché segnala come gli effetti di prossimità di un comune al capoluogo regionale (Cagliari) o ad uno degli altri sette capoluoghi provinciali, sia correlato ad un più basso CDS (variabili DISTCAPC, DISTNEAC).

In terzo luogo, come è ragionevole aspettarsi, si rileva una correlazione, negativa e significativa, tra CDS e quantità del territorio comunale con vincolo di area protetta. Quindi, le politiche tese a salvaguardare le risorse naturali, gli habitat e l'ambiente sono efficaci per contrastare il CDS, e ne influenzano la configurazione geografica (variabile CONSAREA). Quest'osservazione è confermata anche dai risultati relativi alla correlazione tra CDS e OLDPLAN, la variabile che definisce la quantità del territorio comunale soggetta, nel 2003, ad un regime di protezione ambientale che, nel 2008, ha perso questo regime conservativo: la correlazione con il CDS è positiva. Un fenomeno simile si rileva con riferimento alle variabili AGRFORAR e NATAR (vedi Tabella 1): il regime di protezione del Piano paesaggistico regionale si è manifestato come meno protettivo in quei comuni dove ha consentito, in misura comparativamente maggiore, che componenti ambientali definite come aree agricole e forestali (AGRFORAR), e naturali e seminaturali (NATAR), divenissero aree artificiali.

Il fatto che il regime di protezione ambientale da parte dei piani territoriali in vigore giochi un ruolo fondamentale nella limitazione del CDS si nota anche dal fatto che nessuna correlazione significativa si evidenzia tra CDS e vicinanza alla costa o appartenenza del comune alla fascia costiera (variabili COASTRIP e DISCOAST). La costa, infatti, è la parte del territorio regionale che, a partire dall'approvazione, nel 1989, della legge urbanistica regionale (n. 45), è stata soggetta, in maniera forte e continua, ad un regime di protezione e salvaguardia ambientale: era, quindi, da attendersi che il CDS, tra il 2003 ed il 2008, non fosse, quindi, un fenomeno costiero.

Questo studio analizza il processo del CDS, con riferimento alla Sardegna, come connesso a fenomeni, espressi da variabili territoriali, riconosciuti come correlati al CDS in molteplici saggi della letteratura recente. La metodologia utilizzata è agevolmente replicabile ed esportabile ad altri contesti regionali dell'Italia e dell'UE. Le implicazioni in termini di politica del territorio regionale possono essere assunte come punto di riferimento per la definizione di futuri piani e programmi nazionali ed europei volti alla promozione dello sviluppo locale, che considerino, tra i propri obiettivi, soprattutto di medio e lungo termine, la limitazione, progressivamente sempre più forte, del CDS, quale fenomeno depressivo della qualità della vita delle comunità insediate e sintomo nella non-sostenibilità delle

politiche che non tengono conto dei suoi impatti negativi.

La ricerca futura in questo campo dovrà essere, anche, finalizzata alla costruzione di una «Infrastruttura di dati spaziali» (SDI) per il controllo ed il monitoraggio dei processi di CDS, in modo da consentire l'interoperabilità dell'informazione disponibile in vista dell'obiettivo dell'annullamento del CDS netto per il 2050.

Riferimenti bibliografici

- CRCs (Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo) (2012), *Rapporto 2012*, INU Edizioni, Roma
- European Commission (2011), *Report on best practices for limiting soil sealing and mitigating its effects*. 2011, disponibile online all'indirizzo <http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/sealing/Soil%20sealing%20-%20Final%20Report.pdf> [ultimo accesso: 14 Ottobre 2013]
- European Commission, EUROSTAT (2010), *Land cover/use statistics (LUCAS)*, disponibile online all'indirizzo <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/lucas/introduction> [ultimo accesso: 14 Ottobre 2013].
- European Environment Agency (2013), *Land take*, disponibile online all'indirizzo <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-2/> [ultimo accesso: 14 Ottobre 2013]
- European Environment Agency (2013a), *CORINE Land Cover*, disponibile online all'indirizzo <http://www.eea.europa.eu/publications/COR0-landcover> [ultimo accesso: 14 Ottobre 2013]
- ISPRA (2011), *Annuario dei dati ambientali 2011 – Tematiche in primo piano*, disponibile online all'indirizzo <http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/statoambiente/tematiche2011> [ultimo accesso: 14 Ottobre 2013]
- Lai, S., Zoppi, C. (2013), "Regional land-taking processes in Italy: a study concerning Sardinia", in Schrenk, M., Popovich, V.V., Zeile, P., Elisei, P. (a cura di), *Planning times – You better keep planning or you get in deep water, for the cities they are a-changin' ... – Proceedings – Real Corp 2013*, CORP – Competence Center of Urban and Regional Planning, Vienna, pp. 757-766.
- Longley, P.A., Goodchild, M.F., Maguire, D.J., Rhind, D.W. (2001), *Geographic information. Systems and science*, John Wiley & Sons, Chichester, Regno Unito

Approcci progettuali nella Pianificazione Costiera Pugliese: dal Piano Paesaggistico Territoriale al Piano delle Coste

FRANCESCO SELICATO
E CLAUDIA PISCITELLI

1. Introduzione

Le finalità del presente contributo mirano, da un lato, a sottolineare il ruolo di rilievo che la pianificazione costiera comunale può assumere nella fase di attuazione del Piano Regionale delle Coste (PRC)¹ e, dall'altro, a prospettare sinergiche opportunità che in ambito comunale possono essere colte, in questa stessa fase, a valle della recente adozione del nuovo Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR)². Nei due Piani regionali, infatti, la progettualità viene affrontata con approcci differenti, l'uno – nel PRC – più orientato alla corretta utilizzazione della fascia costiera e di quella demaniale in particolare, l'altro – nel PPTR – volto essenzialmente alla tutela e alla valorizzazione del paesaggio, così come inteso nell'odierna concezione sancita dalla Convenzione Europea del Paesaggio³. I territori costieri da sempre assumono la connotazione di linea di frontiera per la società; sono luoghi dove le popolazioni si accalcano, la domanda di attività ricreative è elevata e le risorse paesaggistiche ed ambientali vengono spesso saccheggiate (Forman, 2010). La pianificazione costiera può costituire dunque fertile campo di sperimentazione nel definire scenari progettuali che riescano a coniugare tutela del paesaggio, fruibilità sociale e valorizzazione economica.

1. Il PRC è stato approvato in via definitiva con Deliberazione della Giunta Regionale n.2273 del 13.10.2011.

2. Il PPTR è stato adottato con Deliberazione della Giunta Regionale n.1435 del 2.08.2013.

3. La Convenzione è stata adottata dal Comitato dei Ministri della Cultura e dell'Ambiente del Consiglio d'Europa il 19.07.2000 e ufficialmente sottoscritta a Firenze il 20.10.2000.

2. Finalità ed approcci diversi: il PRC e il PPTR

Con l'approvazione del PRC, la Regione Puglia ha disciplinato la tutela e l'uso della costa⁴, dettando regole per la gestione integrata del litorale, tese a perseguire due obiettivi fondamentali: porre freno all'utilizzo indiscriminato del litorale, concesso spesso ai privati in assenza di una visione d'insieme della fascia costiera e dell'impatto che queste concessioni possono avere sulla stessa; permettere un uso adeguato del litorale in modo da far convivere le necessità legate alle attività turistico-ricreative, e più in generale di tipo economico, con quelle connesse agli aspetti di carattere ambientale, favorire la fruizione della costa da parte della collettività in termini di eco compatibilità. In quest'ottica dunque, la redazione del PRC è stata caratterizzata da un approccio sostanzialmente orientato alla ricerca di modi e forme di gestione integrata del territorio costiero, attraverso regole definite secondo una concezione unitaria per l'intera regione, tali da consentire valorizzazione economica e diffusa fruibilità sociale, in maniera coerente con i caratteri ambientali del contesto.

Il PPTR, ad oggi solo adottato, si configura d'altra parte come Piano Paesaggistico a valenza Territoriale, tale da fornire, cioè, indirizzi e direttive in campo ambientale, territoriale e paesaggistico ai differenti piani di settore. Le sue finalità, alquanto complesse, sono non solo di tutela e mantenimento dei valori paesistici esistenti, ma soprattutto di valorizzazione, recupero e riqualificazione dei paesaggi compromessi, nonché di realizzazione di nuovi valori paesistici. La concezione di paesaggio, cui il PPTR fa riferimento, è quella della già citata Convenzione Europea del 2000, secondo cui il paesaggio è il territorio, così come percepito dalle popolazioni, esito di fattori naturali ed antropici, inteso quale bene della collettività; esso va perciò salvaguardato, gestito e progettato indipendentemente dal suo valore concreto.

L'approccio seguito nella redazione del PPTR è stato orientato dunque alla definizione di una visione paesaggistica e territoriale d'insieme, in cui i paesaggi costieri sono parte significativa del territorio regionale; paesaggi di cui prendersi cura, da valorizzare, da progettare, nel rispetto dei caratteri costitutivi che li connotano.

Alle diverse finalità e alla diversità di approccio dei due Piani si accompagnano evidentemente contenuti e scenari progettuali altrettanto diversi, con effetti conseguentemente diversi anche sul piano giuridico. Se il PRC assegna ai Comuni, infatti, sufficienti margini di discrezionalità nella definizione delle modalità di gestione della fascia costiera demaniale, pur nel rispetto di determinate pre-condizioni (preclusione alla concessione di

4. In adempimento della LR n.17 del 23.06.2006, "Disciplina della tutela e dell'uso della costa".

tratti di costa particolarmente fragili, limiti massimi di concedibilità, soglie dimensionali, ecc.) e assume la pianificazione costiera come opportunità per verificare la coerenza del quadro conoscitivo con lo stato dei luoghi, il PPTR definisce, invece, il sistema delle tutele in maniera cogente per ogni tipo di pianificazione e di progettualità inerente al territorio costiero (per quanto qui di interesse), con ciò modificando anche il regime d'uso dei suoli.

3. Le esperienze in atto nei piani comunali delle coste fra conflittualità e opportunità

La gestione integrata della costa che il PRC ha affidato ai Comuni mediante lo strumento del Piano Comunale delle Coste, costituisce ad oggi un importante banco di prova per dare risposta alle istanze di tutela ambientale e di fruibilità sociale, senza tuttavia disattendere le aspettative degli operatori della balneazione e, più in generale, l'opportunità di valorizzazione economica dei territori costieri. A tal fine occorre quindi costruire un percorso progettuale in cui ciascuna parte sociale possa esprimere il proprio punto di vista, un percorso processuale e dialogico che può risultare efficace, solo se si parte dalla consapevolezza che il rispetto delle regole debba prevalere su tutto. L'erosione costiera obbliga in particolare a non mantenere le concessioni in esercizio sulle aree demaniali interessate dal fenomeno. Ciò porta di conseguenza a scelte progettuali che possono rivelarsi conflittuali con le istanze degli operatori economici. Occorre infatti liberare le zone in erosione dall'uso dato in concessione per favorire processi di rigenerazione ambientale del territorio costiero. Questi processi sono abbastanza incerti, quanto agli esiti e all'arco temporale entro cui possono svilupparsi, e sono quasi sempre fortemente condizionati dalla presenza di fattori antropici, tanto da rendere indispensabili veri e propri interventi di risanamento ambientale. Si rende necessario, dunque, che il PCC vada oltre i compiti strettamente riferibili alle modalità di fruizione delle aree demaniali e si faccia carico di quelle tensioni progettuali che possono dispiegare energie positive per lo sviluppo dei territori costieri. Ulteriore argomento di dibattito è la ricerca di nuove modalità (rispetto a quelle correntemente praticate) di gestione del litorale, riconoscibili anche nelle caratteristiche tipologiche e costruttive delle strutture per la balneazione e per il ristoro. Si tratta di definire caratteristiche tali da consentire l'inserimento delle varie strutture in maniera ecocompatibile lungo il litorale con attributi comuni che possano ripetersi e al contempo declinarsi in modo diverso in base alle rispettive esigenze: strutture totalmente amovibili e di basso impatto ambientale che, realizzate con materiali locali, si innestino perfettamente nel contesto, garantendo una visione

omogenea e unitaria dell'intero litorale⁵. Ciò porta ad assumere il progetto come campo di sperimentazione di una nuova cultura del territorio, capace cioè, esso stesso, di produrre paesaggio – coerentemente con la nuova visione definita nel recente PPTR – e promuovere così le identità territoriali delle diverse realtà locali piuttosto che le individualità delle singole strutture ricettive.

Coerenza con i caratteri morfo-tipologici del contesto, libertà organizzativa, flessibilità compositiva e modularità dei manufatti architettonici sono qualità riconoscibili in significative esperienze avviate in diverse realtà italiane e straniere⁶. Anche in questo caso occorre superare le resistenze degli operatori economici, per nulla propensi a rimuovere e rimodulare le strutture esistenti, realizzate quasi ovunque in maniera fissa e stabilmente ancorata al suolo, grazie anche ad un sistema di controllo gestito in ambito locale fin troppo permissivo e tollerante. Criticità e opportunità dunque, ma anche occasioni mancate, stanno caratterizzando il percorso della sperimentazione, incerta e complessa, della pianificazione costiera in atto; un percorso che procede fin troppo lentamente, per fare un primo bilancio significativo, e la lentezza è segnatamente indice della difficoltà con cui si sta operando.

4 Conclusioni

Le molteplici istanze, ambientali, sociali ed economiche, i forti interessi in gioco, la complessità delle scelte progettuali, alcune delle quali – specie quelle relative alle modalità di risanamento dall'erosione costiera – anche dagli esiti incerti, pongono in primo piano la dimensione processuale, interattiva e collaborativa della costruzione del Piano⁷. L'attività di pianificazione e l'urbanistica, più in generale, non possono più essere intese, in definitiva, solo come tecnica prescrittiva e/o disegno del territorio (Ponzini, 2008). Occorre riconoscere che i piani hanno una forte dimensione processuale, politica e sociale, che non può più essere disattesa (Mazza, 1997; Gabellini, 2001; Palermo, 2001). Una accezione convincente, in tal senso, è quella della pianificazione intesa come governo del territorio (Palermo, 2004); tema peraltro già esplorato in passato, quando diversi autori hanno voluto

5. Il tema è stato affrontato in un interessante lavoro per una tesi di laurea in Progettazione Urbanistica e Composizione Architettonica svolto da Giuseppe Pisani nel corso di studi di Ingegneria Edile Architettura, il cui titolo è "La gestione della fascia costiera dal Piano Comunale delle Coste alla progettazione delle strutture leggere. Un approccio sperimentale nel Comune di Molfetta", relatori proff. Francesco Selicato, Michele Beccu.

6. Un'esperienza estremamente interessante nell'ottica di una gestione sostenibile del litorale è quella promossa dalla Regione Sardegna in merito al concorso "Architettura dei litorali" bandito nel Dicembre del 2010.

7. Aspetti di cui dovrebbe farsi carico soprattutto la Valutazione Ambientale Strategica, nella sua azione di accompagnamento alla definizione delle scelte progettuali.

sottolineare il ruolo della pianificazione come processo politico di costruzione sociale degli scenari di sviluppo che hanno come obiettivo l'organizzazione del territorio (Merloni e Urbani, 1977; Ceccarelli, 1978; Magnaghi, 1981). Un ruolo di forte rilevanza è, inoltre, rappresentato dalla tensione progettuale del piano, ossia dalla sua attitudine a dialogare con la scala del progetto, con l'obiettivo di concorrere entrambi - piano e progetto - unanimemente ad applicare indirizzi e prescrizioni del piano nella realtà tangibile dei diversi casi, nonché ad assicurare la reale efficacia del piano stesso. La pianificazione costiera, più che altre forme di pianificazione, assume dunque a pieno titolo il ruolo politico e sociale di governo e "progetto" del territorio, accettandone interamente le sfide e la complessità.

Riferimenti bibliografici

- Ceccarelli P. (ed, 1978), *La crisi del governo urbano: istituzioni, strutture economiche e processi politici nelle città del capitalismo maturo*, Marsilio, Venezia
- Celino A., Concilio G., Puglisi M. (1997), "Alcune riflessioni sulle pratiche di partecipazione nella pianificazione", III Giornata di studio: Le scienze della città e del Territorio. Percorsi meridiani, Dipartimento Città e Territorio, Università di Palermo, 15-16 giugno 1997, Palermo
- Forman T.T.R. (2010), "Coastal Regions: spatial patterns, flows and a people nature solutions from the lens of landscape ecology", in Mininni M. (ed), *La costa obliqua. Un atlante per la Puglia*, Donzelli Editore, Roma, pp. 249-265
- Forester J. (1998), *Pianificazione e Potere*, Dedalo, Bari; testo originario: *Planning in the Face of Power*, University of California Press, Berkeley, 1989
- Gabellini P. (2001), *Tecniche Urbanistiche*, Carocci, Roma
- Magnaghi A. (1981), *Il sistema di governo delle regioni metropolitane*, Franco Angeli, Milano
- Mazza L. (1997), *Trasformazioni del piano*, Franco Angeli, Milano
- Merloni F., Urbani P. (1977), *Il governo del territorio: tra Regioni e Partecipazioni statali*, De Donato, Bari
- Minervini G. (1999), "Per una moderna regolazione degli interessi", in Selicato F. (ed), *Innovazione procedurale e progettuale nella pianificazione attuativa. L'esperienza di Molfetta*, Urbanistica Dossier, INU, n.23, pp. 1-2
- Mininni M. (ed, 2010), "Paesaggi costieri. Un atlante provvisorio", in Mininni M. (ed), *La costa obliqua. Un atlante per la Puglia*, Donzelli Editore, Roma, pp. 30-35
- Palermo P. C. (2001), *Prove d'innovazione. Nuove forme ed esperienze del governo del territorio in Italia*, Franco Angeli, Milano
- Palermo P. C. (2004), *Trasformazioni e governo*

del territorio. Introduzione critica, Milan, Franco Angeli.

Ponzini D. (2008), "Strumenti di governo del territorio in Italia: una proposta interpretativa", *Planum*, pp. 1-32



Strutture leggere e sistema di percorsi pedonali nel progetto vincitore del concorso "Architetture per i litorali sardi", dello studio PROAP Italia a San Giovanni di Sinis.

Quale forma e quali compiti per la pianificazione paesaggistica Regionale in Puglia

PIERANGELA LOCONTE E
FRANCESCO ROTONDO

1. Introduzione

Le difficoltà insorgenti dall'attuale crisi economica e le misure proposte per contrastarla e superarla rendono ancora più urgente valorizzare il territorio con lo scopo di dare nuove letture e significati al contesto al fine di configurare differenti prospettive di sviluppo locale. Nel parlare di contesto locale occorre guardare al sistema territoriale all'interno del quale è possibile individuare matrici storiche, economiche, culturali e sociali comuni che permettano di mettere in luce una diversa immagine di territorio, in cui i residenti possano riconoscersi e che, allo stesso tempo, sia identificabile dall'esterno. Il presente contributo vuole riflettere sul quali siano le strategie alla base della costruzione di un sistema di sviluppo locale autosostenibile e su quale sia il ruolo della pianificazione a livello locale e regionale per il raggiungimento di un obiettivo così ambizioso. Nello specifico, ci si soffermerà a riflettere sul caso della Regione Puglia che, in questo momento storico così particolare, ha adottato un Piano Paesaggistico Territoriale Regionale che persegue questi obiettivi. Il lavoro cerca di comprendere come gli obiettivi generali per lo sviluppo locale si traducano in azioni concrete, prima a livello regionale poi al livello comunale, e come questi strumenti si collochino all'interno di una vision di sviluppo regionale che, soprattutto negli ultimi anni, è fortemente legata ai temi della rigenerazione e della valorizzazione del paesaggio, delle risorse e delle identità locali.

2. Paesaggio, identità e sviluppo locale autosostenibile

Come messo in evidenza dalla Convenzione Europea del Paesaggio e ormai ampiamente discusso e sedimentato all'interno del dibattito urbanistico nazionale e internazionale, il "*Paesaggio*" designa

una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni (Firenze, 2000). Nel paesaggio trova espressione il senso di appartenenza di una comunità al proprio ambiente di vita, non solo come esito di processi di identificazione che portano alla condivisione di un patrimonio di segni e immagini tramandate dal passato, ma come *valore continuamente costruito dalla volontà di chi abita e usa il territorio* (Clementi, 2002).

In questa ottica, il paesaggio, quindi, ha più che mai, un profondo significato relazionale in cui, il patrimonio, materiale e immateriale, diventa identitario e fortemente connesso alla comunità che lo vive e lo trasforma quotidianamente. Non abbiamo più a che fare con la mera percezione dei luoghi ma con quel patrimonio di immagini condivise che appartiene a ciascuna comunità e che è restituito e costruito attraverso la *stratificazione dei disegni territoriali degli uomini* (Sereni, 1996), dai saperi, dalle pratiche sociali e di attivazione delle risorse. Questo percorso di appropriazione dei luoghi, benché logico e apparentemente naturale, non può essere dato per scontato: esso passa, inevitabilmente, dalla presa di coscienza dei luoghi da parte di ciascun abitante vale a dire dalla *consapevolezza, acquisita attraverso un percorso di trasformazione culturale degli abitanti, del valore patrimoniale dei beni comuni territoriali (materiali e relazionali)* (Magnaghi, 2007a). Come ampiamente sottolineato da Bagnasco, è sempre più difficile parlare di comunità (Bagnasco, 1999), soprattutto in un momento storico in cui la crisi sta obbligando a modificare, forse in maniera irreversibile, abitudini e stili di vita, eppure è proprio da questa che occorre ripartire per guardare a nuovi modelli di sviluppo locale e regionale, in grado di agevolare il superamento delle difficoltà economiche e sociali esistenti. Come già detto, infatti, il territorio, nella molteplicità delle sue dimensioni, è un complesso sistema di relazioni tra comunità insediate (e loro culture) e ambiente (Magnaghi, 2000), supporto indispensabile per aumentare i livelli di benessere e allo stesso tempo rispondere ai bisogni primari attraverso la *ricerca di relazioni virtuose fra sostenibilità ambientale, sociale, territoriale, economica, politica che renda coerenti basic needs, self-reliance, ecosviluppo* (Magnaghi, 2000). In questa ottica, appare evidente che è necessario ripartire dal concetto di sviluppo locale, così come teorizzato da Dematteis e Governa (2005), vale a dire *sviluppo basato sulla valorizzazione sostenibile delle risorse materiali e immateriali presenti in un certo territorio, che coinvolge anche la sfera sociale e culturale e le capacità di autorganizzazione dei soggetti*. (Dematteis, Governa, 2005). Questo concetto va ampliato in quello di autosostenibilità come illustrato da Magnaghi (2000), che *si fonda, quindi, sulla volontà di determinare equilibri durevoli fra insediamento umano e ambiente, riconnettendo nuovi*

usi, nuovi saperi, nuove tecnologie alla sapienza ambientale storica. L'approccio autosostenibile allo sviluppo è radicalmente opposto ai modelli di crescita economica di carattere globalizzato e si struttura sulle descrizioni identitarie dei luoghi e dei sistemi ambientale e insediativo, guardando al futuro in maniera multisettoriale e integrata.

3. La Puglia e il nuovo Piano Paesaggistico Territoriale Regionale: strategie per lo sviluppo

Il Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR), recentemente adottato, non si basa più solo sui "vincoli" ma è uno strumento che si pone l'obiettivo della tutela dei beni e che li pone al centro delle nuove prospettive di sviluppo dell'economia e della società pugliese, strutturando una proposta incentrata sul *governo integrato del territorio per la promozione di modelli di sviluppo sostenibile*. Al centro del piano vi è il concetto di *autosostenibilità*. Come descritto all'interno degli elaborati del PPTR *"Il Piano paesaggistico dunque si candida ad essere strumento per riconoscere, denotare e rappresentare i principali valori identitari del territorio, percepibili nella rappresentazione dei paesaggi della Puglia; per definirne le regole d'uso e di trasformazione da parte degli attori socioeconomici; per porre le condizioni normative e progettuali per la costruzione di valore aggiunto territoriale come base fondativa di uno sviluppo endogeno, autosostenibile e durevole* (Magnaghi, 2000). La questione da comprendere è, quindi, quali siano gli obiettivi e le azioni concrete che il nuovo Piano Paesaggistico Pugliese pone in essere per il raggiungimento di un obiettivo così ambizioso soprattutto in considerazione della multiscalarità e della interdisciplinarietà delle questioni affrontate. Il modello concettuale di *sviluppo locale autosostenibile* proposto da Magnaghi si articola su tre differenti piani: analitico, progettuale e valutativo. Per quanto riguarda il *piano analitico*, egli teorizza *la necessità di un passaggio da descrizioni funzionali dello spazio a descrizioni identitarie dei luoghi, dei milieu, degli ambienti insediativi, dei sistemi ambientali* (Magnaghi, 2000). All'interno del PPTR questo si traduce nell'Atlante del Patrimonio: l'atlante non rappresenta unicamente una mera individuazione a livello regionale il patrimonio ambientale, culturale e paesaggistico ma si pone inserisce all'interno della pianificazione regionale come *documento statutario che definisce i requisiti fondamentali per le trasformazioni socioeconomiche e territoriali non lesive dell'identità dei paesaggi pugliesi e cooperanti alla loro valorizzazione durevole*. Inoltre, in questa nuova prospettiva, l'analisi non è solo volta all'individuazione dei beni (invarianti strutturali) ma all'approfondimento delle morfotipologie territoriali, rurali e urbane, delle trasformazioni insediative e del territorio rurale fino a giungere alla valutazione della struttura percettiva e della visibilità. Appare

evidente che, in questo nuovo l'approccio analitico pone al centro, come definito dalla Convenzione Europea del Paesaggio, *sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana sia i paesaggi degradati e i cui caratteri derivano dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni* (Firenze, 2000). In questo modo, quindi, prende forma una nuova *vision regionale* all'interno della quale anche gli elementi di minor pregio e maggior criticità assumono un ruolo all'interno della visione sistemica regionale. Per quanto riguarda il *piano progettuale*, Magnaghi teorizza il *passaggio da piani di settore a piani multisettoriali integrati, a valenza strategica e interattiva* (Magnaghi, 2000). All'interno del PPTR questa visione di progetto integrato si traduce nello Scenario Strategico, vale a dire una visione progettuale di medio lungo periodo in coerenza con le indicazioni del DRAG al fine di trasmettere alle generazioni future i valori ambientali e culturali del territorio pugliese, integrato da prime esemplificazioni concrete: i progetti integrati. La novità del piano sta nell'individuazione di Cinque progetti territoriali per il paesaggio regionale (la rete ecologica regionale, il patto città-campagna, il sistema infrastrutturale per la mobilità dolce, la valorizzazione e la riqualificazione integrata dei paesaggi costieri, i sistemi territoriali per la fruizione dei beni culturali e paesaggistici). I progetti si configurano come modalità di costruzione di paesaggi con l'intento di elevare la qualità e la fruibilità sociale dei paesaggi e di attivare processi virtuosi in grado di sostenere le economie locali e mettere in risalto le peculiarità del patrimonio regionale in maniera integrata e creando sinergie tra i settori coinvolti. Infine, Magnaghi fa riferimento al *piano di valutazione che deve passare dalla valutazione d'impatto ambientale a modelli polivalenti che facciano riferimento a concetti integrati e multisettoriali di sostenibilità* (Magnaghi, 2000). Nel PPTR questo concetto di integrazione viene proposto in relazione al processo di VAS intesa come supporto attivo alla costruzione del piano. La valutazione dei piani e programmi, territoriali e/o settoriali esistenti ha avuto lo scopo di cercare di individuare le opportunità e le sinergie che l'incontro di competenze differenti può creare, estendendo il processo partecipativo non ai soli attori istituzionali. L'attivazione di processi di governance allargata e di democrazia partecipativa sin dalla fase di redazione del piano ha avuto lo scopo di attirare l'attenzione di tutti gli attori territoriali e di divulgare gli obiettivi del nuovo piano e il ruolo degli attori nella sua costruzione. La popolazione non è più il soggetto che unicamente recepisce le indicazioni del piano ma diventa protagonista della sua attuazione e gestione, in sintonia con la Convenzione Europea del Paesaggio, che indica *le azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasfor-*

mazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali (Firenze, 2000). Riuscire a praticare la partecipazione in una Regione di circa 4,5 milioni di abitanti con 258 comuni e sei province non sarà semplice e forse il web rappresenta l'unico strumento in grado di supportare in modo continuo il processo.

4. Conclusioni

E' possibile dire che il nuovo Piano Paesaggistico Territoriale Regionale pugliese ha ben chiare le strategie per lo sviluppo regionale nell'ottica della autosostenibilità dei processi. Ci troviamo di fronte a uno strumento di elevata complessità, che guarda ad ogni parte del territorio regionale, cercando di valorizzarlo, intervenendo sia sugli ambiti di pregio che su quelli degradati e da riqualificare. Il piano ha cercato fin dall'inizio il coinvolgimento di tutti gli attori, istituzionali e non, ma solo adesso che il piano è stato adottato, tutti i soggetti si sentono chiamati al confronto, senza non poche difficoltà vista, la mole di elaborati che lo compongono e la necessità di svincolarsi dalle vecchie logiche per poterne comprendere l'essenza. Come già evidenziato non è semplice far partecipare una regione e probabilmente è un processo che richiede tempo e continuità. Il cambio di paradigma da una pianificazione attenta a regolare l'espansione ad una che programma il recupero e la riqualificazione dei paesaggi, non è semplice da far comprendere e condividere. I presupposti perché la novità del piano venga accolta e attuata ci sembra siano stati posti, ora spetta alla Regione Puglia continuare nell'opera già iniziata di produzione sociale del piano, accogliendo le richieste di modifica al regime transitorio e alla necessità di completare i progetti e le opere già previste dai piani vigenti, perché solo accogliendo la partecipazione e incoraggiando al protagonismo il piano potrà avvicinarsi alla vita reale e influenzare scelte e dinamiche di trasformazione dell'economia e della società tutelando i paesaggi identitari pugliesi.

Riferimenti bibliografici

- Bagnasco A. (1999), *Tracce di comunità*, Il Mulino, Bologna.
- Clementi A. (2002), *Revisioni di paesaggio*, Meltemi, Roma.
- Convenzione Europea del paesaggio, Firenze, 2000.
- Dematteis G., Governa F. (2005), "Il territorio nello sviluppo locale. Il contributo del modello SLoT" in Dematteis G., Governa F. (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Franco Angeli, Milano.
- Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.

- Magnaghi A. (a cura di) (2007a), "Il territorio come soggetto di sviluppo delle società locali", *Etica ed Economia*, vol. IX, 1/2007;
- Magnaghi A. (a cura di) (2007b), "L'arte degli scenari nella costruzione dello sviluppo locale", *Scenari Strategici. Visioni identitarie per il progetto di territorio*, Alinea, Firenze;
- Regione Puglia, *Piano Paesaggistico Territoriale Regionale*.
- Sereni E. (1996), *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, Bari;

Quale forma di piano e i nuovi compiti della pianificazione in Puglia. Tra innovazioni e pratiche di controriforma.

FRANCESCO ROTONDO E
FRANCESCO SELICATO

1. Introduzione

La Puglia ha modificato formalmente la sua disciplina regionale in materia di governo del territorio nel 2001 (L.R. 20/2001), ma tale cambiamento è divenuto efficace soltanto nel 2007. Tra i principi della legge regionale vi sono la semplificazione e la co-pianificazione oltre alla sostenibilità e all'equità di trattamento attraverso lo strumento della perequazione urbanistica. La forma e l'efficacia giuridica del nuovo piano (il PUG), tranne poche eccezioni, non ha abbandonato, nelle esperienze fino ad ora concluse, la forma regolativa e tutta conformativa della proprietà tipica del PRG, ricadendo spesso nelle stesse problematiche e rendendo inefficace l'innovazione normativa. Si cercherà di analizzare in modo puntuale alcuni esempi per comprendere i motivi e le possibili contromisure da attuare. Le politiche regionali hanno teso a favorire, per quanto possibile, sia attraverso norme (L.R. 12/2008; L.R. 13/2008; L.R. 21/2008), sia attraverso finanziamenti (Piani Integrati di Rigenerazione Urbana o Territoriale, PIRP o PRUACS) una nuova strategia generale di rigenerazione urbana proposta per affrontare le problematiche delle città pugliesi contemporanee, in un contesto politico, professionale e sociale generalmente impreparato, ma con significative punte di innovazione. Infine, il quadro degli strumenti di pianificazione regionale si è arricchito del nuovo Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR) che ha proposto un nuovo modello di sviluppo per la Regione che richiede nuove forme di coordinamento e sinergie con i piani comunali, implicando innovazioni epocali nelle pratiche di pianificazione. La recente adozio-

ne e l'apertura del periodo di osservazione al PPTR consentiranno di valutare il livello di condivisione della comunità regionale. Tale rapporto, appena iniziato tra PPTR e PUG sarà l'ultimo tema toccato dal presente contributo, perché già contiene le domande sul futuro della pianificazione urbanistica regionale pugliese, tra innovazioni e pratiche di controriforma.

2. Tra innovazioni e pratiche di controriforma

Il modello di pianificazione razional-comprensiva (termine riferito ai piani che trattano al proprio interno tutti gli argomenti – insediamenti, mobilità, verde, servizi, territorio agricolo, reti impiantistiche ecc.; Steiner, Butler, 2007; il Piano Regolatore Generale in Italia), basato sulla zonizzazione, si è attuato in Puglia attraverso la legge urbanistica fondamentale ed è stato rivisto attraverso la L.R. 56/80. La critica alla zonizzazione si è manifestata in modo sempre più convinto in un lungo periodo di tempo. A fronte di queste critiche, come noto (Campos Venuti, Oliva, 1993), la forma di Piano cambia profondamente, recupera elementi del passato e ne introduce di nuovi, guidata dalla necessità di integrare l'attenzione all'ambiente naturale (Maciocco, 1991; Magnaghi, 2000; Scandurra, 1995) e alla partecipazione di abitanti e stakeholders (Forester, 1989, 1999; Healey, 1997). Le regioni, con forme e regole differenti hanno seguito il modello di piano proposto dall'INU. La Puglia ne ha recepito i principali elementi innovativi nella L.R. 20/2001, divenuta efficace soltanto nel 2007 con l'approvazione della componente del Documento Regionale di Assetto Generale (DRAG) che ha regolato i criteri per la formazione dei Piani Urbanistici Generali (PUG) che hanno sostituito i tradizionali PRG. Valutare l'attività di pianificazione territoriale in una regione meriterebbe uno spazio molto più ampio di quello a disposizione, ma in estrema sintesi in questi sei anni di attuazione, sono stati definitivamente approvati circa 25 PUG (in compenso se ne contano oltre un centinaio in corso di formazione), e di questi solo alcuni hanno colto le opportunità di innovazione offerte dalla nuova disciplina, distinguendo in modo evidente le previsioni strutturali da quelle programmatiche, trattando allo stesso modo destinazioni pubbliche e private (per durata e modalità attuative), utilizzando la perequazione urbanistica per tutte le trasformazioni previste, legando le previsioni urbanistiche alla programmazione dello sviluppo economico, assumendo le invarianti strutturali di carattere paesaggistico ambientale come nuova matrice della pianificazione territoriale e cercando di condividere le scelte con gli abitanti fin dalla elaborazione del Documento Programmatico Preliminare. Un gap culturale che nonostante l'enorme impegno di alcuni attori chiave della politica e dell'amministrazione regionale, fatica ad essere colmato.

3. Una nuova strategia generale di rigenerazione urbana e territoriale

Se la pianificazione comunale stenta a mostrare progressi diffusi (ci sono lodevoli eccezioni che stanno diventando esempi trainanti), la politica regionale è riuscita a mettere in campo, negli anni compresi tra il 2006 e il 2013, molteplici interventi capaci di costruire una completa strategia pugliese per favorire la rigenerazione urbana e territoriale. Infatti, si è partiti dal finanziamento di programmi integrati di riqualificazione delle periferie (PIRP) che, pur continuando nella maggior parte dei casi ad incrementare il consumo di suolo favorendo nella realtà ulteriori espansioni urbane se pure a ridosso o integrate alla città esistente¹, si è continuato sulla scia di quanto promosso dai governi nazionali², favorendo interventi di edilizia sociale all'interno delle aree per servizi residui dei piani vigenti o in insediamenti esistenti attraverso la L.R. 12/2008, che ha consentito il riuso di aree collocate nella città consolidata e il contemporaneo aumento dell'edilizia sociale compresa quella in affitto, in Puglia ancora piuttosto rara. Infine, la Regione Puglia ha reso gli interventi di riqualificazione una componente ordinaria del sistema di pianificazione regionale attraverso la L.R. 21/2008, Norme per la rigenerazione urbana. La norma promuove la rigenerazione di parti di città e sistemi urbani con il coinvolgimento di abitanti e stakeholder pubblici e privati attraverso procedimenti di co-pianificazione tra i soggetti interessati. La rigenerazione urbana e territoriale, con gli interventi appena citati può assumere il ruolo di strumento di passaggio da strategie di pianificazione "soil consuming" a prospettive di pianificazione capaci di riusare, riorganizzare migliorare l'esistente. Nella prospettiva regionale pugliese, tra il tradizionale modello espansionistico dei PRG e la proposta a consumo di suolo zero del PPTR adottato, la rigenerazione può rappresentare lo strumento di transizione capace di soddisfare le residue spinte del mercato immobiliare (al momento sostanzialmente fermo), la necessità di densificare tessuti sfrangiati e di ricomporre gli inesistenti confini tra città e campagna creati dall'espansione urbana degli ultimi cinquant'anni. Infatti, passare in modo repentino da una città e un territorio che crescono per parti spesso completamente separate o per insediamenti diffusi, ad una città che si rinnova senza crescere, può lasciare molteplici luoghi irrisolti che senza adeguate politiche di riqualificazione basate sulla densificazione, il disegno urba-

1. Nel bando c'erano dei vincoli che non consentivano di pianificare suolo agricolo se non per servizi pubblici, il che ha favorito una traslazione dei servizi in territorio agricolo e l'uso dei servizi residui non realizzati come nuove aree edificabili nell'ultima fase del boom edilizio che ha caratterizzato in Italia, l'inizio del ventunesimo secolo

2. In attuazione dell'articolo 1 commi 258-259 della L. 24 dicembre 2007 n.244

no dei limiti e la creazione di un'offerta di servizi realizzata dai privati (considerata la ormai cronica carenza di fondi pubblici) capace di creare una cultura di un rapporto pubblico/privato basato su un trasparente e valutabile vantaggio collettivo, rischiano di rimanere questioni urbane irrisolte che mantengono nel futuro potenziali luoghi dei degrado ereditati dal passato.

4. Il paesaggio: cardine della proposta di sviluppo regionale

Una ulteriore e più forte spinta all'innovazione del PUG in chiave progettuale potrebbe darla il PPTR appena adottato, se si riuscisse a cogliere la sua valenza culturale piuttosto che la cogenza tecnico-normativa, su cui peraltro si è focalizzata l'attenzione in questa fase di osservazione successiva all'adozione. La stessa definizione di "Piano Paesaggistico Territoriale" mira ad anteporre il paesaggio al territorio, volendo così interpretare "il paesaggio quale bene patrimoniale su cui fondare le prospettive di sviluppo del territorio" (Barbanente, 2013) nelle diverse realtà locali della Regione. La tutela del paesaggio va considerata, allora, non solo come valore assoluto quanto soprattutto come valore capace di sprigionare quella energia progettuale di cui il PUG deve farsi carico. Si tratta, in altri termini, di assumere il paesaggio pugliese, nelle sue diverse articolazioni, come matrice del progetto urbano e territoriale, materia propulsiva e al tempo stesso linfa vitale dell'idea progettuale. Il progetto può dunque riconquistare centralità come campo di sperimentazione di una nuova cultura del territorio, capace cioè, esso stesso, di produrre paesaggio e promuovere così le identità territoriali delle diverse realtà locali, piuttosto che emulare modelli di sviluppo decontestualizzati e standardizzati. Ciò significa allora che il PUG non può continuare ad affidare gli scenari di sviluppo urbano e territoriale a mere scelte localizzative, come sembra emergere dalle esperienze fin qui portate a termine. Il superamento della zonizzazione funzionale del Piano di tradizione, attraverso l'introduzione di comparti perequativi, caratterizzati da mix funzionali e da flessibili aperture verso differenti modalità organizzative della trasformazione insediativa, non basta infatti a ritenere di aver recuperato la dimensione progettuale nel processo di costruzione della città all'interno del sistema di pianificazione. Il PPTR si propone, anche in tal senso, come interessante strumento di sperimentazione di un approccio più progettuale, elaborando cinque progetti di livello regionale che disegnano nel loro insieme una visione strategica della futura organizzazione regionale (Magnaghi, 2007), volta a elevare la qualità e la fruibilità sociale dei paesaggi regionali. I progetti riguardano, nello specifico, la rete ecologica regionale (che traduce in chiave progettuale la visione del territorio regionale secondo una interpretazione multifunzionale ed ecoterritoriale), il patto città-

campagna (che affida a un progetto integrato fra politiche insediative e agrosilvopastorali il compito di elevare la qualità dell'abitare sia urbana che rurale), il sistema infrastrutturale per la mobilità dolce (che promuove una rete integrata di mobilità dolce attraverso il recupero di strade panoramiche, sentieri, tratturi, ferrovie minori), la valorizzazione e la riqualificazione integrata dei paesaggi costieri (che assume la dimensione profonda del territorio costiero per attivare azioni di decongestionamento finalizzate a valorizzare il patrimonio insediativo, rurale e naturalistico dell'entroterra costiero) e i sistemi territoriali per la fruizione dei beni culturali e paesaggistici (che definiscono gli ambiti di pertinenza dei beni culturali e paesaggistici per la loro valorizzazione complessiva). Recuperare la dimensione progettuale nel processo di pianificazione significa dunque tradurre le valenze paesaggistiche del territorio regionale in modelli di sviluppo coerenti con le peculiarità del contesto, modelli di sviluppo che sappiano coniugare, in definitiva, paesaggio e città.

5. Conclusioni

Tra innovazioni e pratiche di controriforma si afferma, con difficoltà, in Puglia, una nuova forma di piano nella quale l'ambiente diventa obiettivo fondamentale e i nuovi compiti della pianificazione riguardano la ricerca di differenti forme di produzione sociale del paesaggio, non sempre consapevoli delle conseguenze economiche delle proposte progettuali del PPTR che il piano regionale ha ommesso di valutare nelle sue prefigurazioni a breve, medio e lungo termine. Non è ancora chiaro se le proposte del piano paesaggistico siano effettivamente in grado di promuovere un progetto di sviluppo locale, come auspicato da Magnaghi, ma appare possibile che il PPTR promuova un approccio maggiormente progettuale al piano urbanistico generale, che fino ad ora continua a svolgersi secondo tradizionali scelte localizzative. Flessibilità di piano e un rinnovato rapporto pubblico-privato, cardini del pensiero riformista nelle discipline urbanistiche, spesso appaiono ancora un tabù o uno strumento per giustificare appetiti occasionali, senza diventare prassi comune all'interno di indirizzi e regole generali. Una Regione che sta cambiando rapidamente con promettenti iniziative sul ruolo della riqualificazione urbana. Il percorso di rinnovamento è in corso da troppo poco tempo per valutarne i risultati, ma appare solido e promettente anche se con alcuni aspetti da registrare per consentire alla pianificazione urbanistica e territoriale di diventare un effettivo strumento di supporto allo sviluppo locale autosostenibile.

Riferimenti bibliografici

- Alexander, C., Neis, H., Anninou, A., King, I. (1987), *A new theory of urban design*, Oxford University Press, New York.
- Barbanente A. (2013), "La pianificazione del paesaggio in Puglia. Un processo culturale per un nuovo sviluppo", Report, Editore Informa srl Monopoli, anno IV, n.10, pp. 16-20
- Forester, J. (1989), *Planning in the face of power*, University of California Press, Berkeley.
- Forester, J. (1999), *The deliberative practioner*, MIT Press, Cambridge.
- Campos Venuti, G., Oliva, F. (1993, a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari.
- Healey, P. (1997), *Collaborative Planning*, McMillan Press, London.
- Maciocco, G. (1991, a cura di), *Le dimensioni ambientali della pianificazione urbana*, Franco Angeli, Milano.
- Magnaghi, A. (2000), *Progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Magnaghi, A. (2007, a cura di), *Scenari strategici. Visioni identitarie per il progetto di territorio*, Alinea, Firenze.
- Scandurra, E. (1995), *L'ambiente dell'uomo. Verso il progetto della città sostenibile*, Etaslibri, Milano.
- Steiner, F.R., Butler, F. (2007, a cura di), *Planning and Urban Design Standards*. Student edition, John Wiley & Sons, New York.

DOSSIER **urbanistica**

Ottobre 2013

Editore: INU Edizioni srl
Iscr. Tribunale di Roma
n. 3563/1995;
Iscr. Cciaa di Roma
n. 814190

Codirettori:
LAURA POGLIANI E ANNA PALAZZO

Coordinamento segreteria
centrale:
MONICA BELLI
inued@inuedizioni.it

Consiglio di amministrazione
di INU Edizioni:
M. FANTIN (presidente)
D. DI LUDOVICO (consigliere delegato)
F. CALACE, G. FERINA

Redazione, amministrazione e
pubblicità:
INU Edizioni srl
Via Ravenna 9b, 00161 Roma
tel. 06/68134341, 06/68195562
fax 06/68214773,
<http://www.inuedizioni.com>

Comitato scientifico e consiglio
direttivo nazionale:
CHIARA AGNOLETTI, ENRICO
AMANTE, CARLO ALBERTO BARBIE-
RI, DOMENICO CECCHINI
CLAUDIO CENTANNI, ENRICO
CORTI, GIUSEPPE DE LUCA, GIOR-
GIO DRI, ROBERTO GERUNDO,
MAURO GIUDICE. LUCA IMBERTI,
LA GRECA PAOLO, ROBERTO LO
GIUDICE, FRANCO MARINI, DANIEL
MODIGLIANI, FEDERICO OLIVA
MARIO PICCININI, PIERLUIGI
PROPERZI, RAFFAELLA RADOCCIA,
FRANCESCO ROSSI, LORENZO
ROTA, ANDREA RUMOR, VINCENZO
RUSSO, NICOLO' SAVARESE,
SILVIA CAPURRO, STEFANO
STANGHELLINI, MICHELE STRA-
MANDINOLI, MICHELE TALIA,
CARMELO TORRE, CLAUDIA TRILLO,
GIUSEPPE TROMBINI, GIOVANNA
ULRICI, SANDRA VECCHIETTI,
PIERGIORGIO VITILLO, SILVIA
VIVIANI, COMUNE DI LIVORNO
(BRUNO PICCHI), PROVINCIA
DI ANCONA (ROBERTO RENZI),
REGIONE UMBRIA

Progetto grafico:
ELENA DE ROIT
ELENA PANNACCIULLI

INU
Edizioni

