

urbanistica

INFORMAZIONI

La nuova agenda per il futuro di **Milano** presentata dall'assessore all'urbanistica **Ada Lucia De Cesaris** contiene tre priorità: quella **ambientale ed energetica**, quella **sociale e dei servizi** e quella del governo dell'area metropolitana. Prove territoriali di **sostenibilità**: i saggi presentati convergono sulla necessità di **costruire possibilità** piuttosto che assetti. **Italia in viaggio, Genova** una città a rischio di fronte alla sfida della **post-metropoli** si misura con il nuovo **piano urbanistico**. Esperienze, pur timide ed episodiche; si sperimentano con l'**intercomunalità** come risposta al **taglio dei comuni**. Un **Network** che unisce le competenze degli enti che si occupano di **sostenibilità** ha intrapreso un percorso per delineare un contributo alla **strategia nazionale di adattamento al cambiamento climatico**.



241

Rivista bimestrale
Anno XXXX
Gennaio - Febbraio
2012
ISSN n. 0392-5005

€ 10,00

INU
Edizioni



Rivista bimestrale urbanistica e ambientale
dell'Istituto Nazionale Urbanistica
Fondata da Edoardo Salzano
Anno XXXX
Gennaio - Febbraio 2012
Euro 10,00

Editore: INU Edizioni
Iscr. Tribunale di Roma n. 3563/1995;
Roc n. 3915/2001;
Iscr. Ccfaa di Roma n. 814190.
Direttore responsabile: Paolo Avarello

Urbanistica Informazioni è una rivista in fascia A
nel ranking ANVUR, Agenzia Nazionale di Valutazione
del Sistema Universitario e della Ricerca

Direttore: Francesco Sbetti
Redazione centrale:
Ruben Baiocco,
Francesca Calace,
Marco Cremaschi,
Daniela De Leo,
Carolina Giaino,
Pierluigi Nobile,
Anna Laura Palazzo,
Stefano Pareglio,
Sandra Vecchiatti

Servizio abbonamenti:
Monica Belli (email: 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
Piazza Farnese 44, 00186 Roma
tel. 06/68134341, 06/68195562,
fax 06/68214773, <http://www.inu.it>

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale
Inu: Amante Enrico, Agnoletti Chiara, Cecchini
Domenico, Barbieri Carlo Alberto, Bobbio Roberto,
Centanni Claudio, Contardi Lucio, Corti Enrico, De
Luca Giuseppe, Dri Giorgio, Fantin Marisa, Gerundo
Roberto, Giudice Mauro, Leoni Guido, Lo Giudice
Roberto, Marini Franco, Nobile Pierluigi, Pagano
Fortunato, Piccinini Mario, Oliva Federico, Properzi
Pierluigi, Radocchia Raffaella, Rossi Francesco, Rota
Lorenzo, Talia Michele, Torre Carmelo, Trillo Claudia,
Savarese Nicola, Stanghellini Stefano, Stramandinoli
Michele, Trombino Giuseppe, Ulrici Giovanna Viviani
Silvia, Comune di Livorno (Bruno Picchi), Provincia
di Ancona (Roberto Renzi), Regione Umbria (Luciano
Tortoioli)

Componenti regionali del comitato scientifico:
Abruzzo e Molise: Radocchia R. (coord.) raffaella_radocchia@yahoo.it, Chietini A., Carpicella V.
Basilicata: Pontrandolfi P. (coord.) pontrandolfi@unibas.it
Calabria: Fallanca C. (coord.) cfallanca@unirc.it, Teti M.A., Celani G.
Campania: Coppola E. (coord.) emanuela.coppola@fastwebnet.it
Emilia-Romagna: Simona Tondelli (coord.) Simona.tondelli@unibo.it, Vecchi L., Zazzi M.
Lazio: Nucci L. (coord.) lucianucci@iol.it, Giannino C., Contardi L., Cazzola A.
Liguria: Lombardini G. (coord.) g.lombard@tele2.it, Bolgiani P., Silvano S., Vergaro A.
Lombardia: Rossi I. (coord.) rossidel@tin.it, Imberti L., Campo E.
Marche: Rosellini G. (coord.) responsabile.utc@comune.rip.e.an.it, Piazzini M., Vitali G.
Piemonte: Saccomani S. (coord.) silvia.saccomani@polito.it.
Puglia: Torre C. torre@poliba.it, Rotondo F. rotondo@poliba.it, Reina A., Caiuolo D.
Sardegna: Zoppi C. (coord.) zoppi@unica.it, Madama V
Sicilia: Cannarozzo T. (coord.) terecann@unipa.it, Gabbate G., Trombino. G.
Toscana: Rignanese L. (coord.) l.rignanese@poliba.it, Pingitore L., Marchetta M., F. Caputo.
Umbria: Bruni A. (coord.) a.bruni@spoletoprogetti.com, Ghiglioni G., Bagnetti C., Guarnello R.
Veneto: Baiocco R. (coord.) baiocco@iuav.it, Bottaro M.

Foto in IV di copertina:
Guido Guidi, *Antonio Villano, 04_2001*, la foto è
tratta dal libro *A New View of the World* di
Guido Guidi.

Progetto grafico: HStudio

Impaginazione: Ilaria Giatti

Fotocomposizione e stampa:
Duemme Grafica - Roma
Via della Magliana 71 00166 Roma
www.duemmegrafica.it



Associato all'unione stampa periodica italiana

Registrazione presso il Tribunale della stampa di
Roma, n.122/1997
Spedizione in abbonamento Postale Art. 2, comma
20/b, L. 662/96 - Roma

Abbonamento annuale Euro 50,00
Versamento sul c/c postale -16286007, intestato a
INU Edizioni srl: Piazza Farnese 44, 00186 Roma,
o con carte di credito: CartaSi - Visa - MasterCard.

Aperture

Tasse e rigenerazione urbana
Francesco Sbetti

... si discute:

Imu, imposta municipale solo nel nome
Graziano Delrio

Agenda

Intervista a Ada Lucia De Cesaris, Comune di Milano
Elena Campo

in quarta

Lecce_INAcasa_1999
Guido Guidi

08 Intercomunalità, una risposta al taglio dei Comuni?

a cura di Pierluigi Nobile

- 09 **Le unioni di Comuni e il riformismo municipale**
Monica Cesari
- 11 **Comuni agrigentini a confronto**
Teresa Ciloni, Giuseppe Riccobene
- 12 **Welfare metropolitano, per il territorio bolognese**
Marco Guerzoni
- 14 **I Gal come esperienza di attitudine all'intercomunalità**
Giuseppe Lo Bocchiaro
- 16 **Le strategie dell'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia**
Daniele Mazzotta
- 18 **L'unione dei comuni a nord est di Torino**
Antonio Camillo, Stefano Maggio
- 21 **Intercomunalità nel Mezzogiorno: il contributo della pianificazione strategica**
Ignazio Vinci

23 Prove di territorializzazione della sostenibilità

a cura di Anna Laura Palazzo

- 23 **Il progetto come condizione del paesaggio sostenibile**
Rita Occhiuto
- 25 **Riflessioni sulle politiche urbane in Francia**
Anna Laura Palazzo
- 27 **Per un progetto territoriale realmente "durable"**
Marc Goossens

29 Viaggio in Italia. Genova

a cura di Roberto Bobbio

- 29 **Una città a rischio**
Roberto Bobbio
- 34 **La biografia progettuale della città: 1975-2011**
Luca Salvetti
- 36 **Le scelte, le attuazioni, processi virtuosi e debolezze**
Silvia Capurro, Silvia Soppa
- 42 **La sfida della post-metropoli e il nuovo piano urbanistico**
Giampiero Lombardini

45 Rassegna urbanistica

- 45 **Edilizia: una fonte insostituibile per le spese correnti dei comuni?**
Massimo Betti, Franca Moroni
- 48 **Piano d'azione del territorio vitivinicolo di Carema**
Carlos Ruo Roch Molina Cansino, Cristina Coscia, Angioletta Voghera
- 50 **Sostenibilità nei processi di VAS in Sardegna**
Corrado Zoppi

52 Una finestra su: Detroit

a cura di Marco Cremaschi

- 52 **Detroit: le priorità del Work Project**
Sandra Annunziata
- 56 **Un'agonia dalle radici lunghe**
Sandra Annunziata
- 57 **Terra incognita**
Sandra Annunziata

58 Energie

a cura di Stefano Pareglio

- 58 **Un contributo alla strategia nazionale di adattamento al cambiamento climatico**
Emanuele Burgin
- 58 **Le azioni locali di adattamento e i Paes**
Karl Ludwig Schibel
- 59 **L'adattamento climatico e il governo del territorio**
Andrea Filpa, Simone Ombuen
- 61 **Strumenti finanziari**
Piero Pelizzaro
- 61 **Le città e la sfida del futuro**
Mariagrazia Midulla
- 63 **Urbanistica, Società, Istituzioni**
- 63 **Dall'esperienza dell'Osservatorio della Torino-Lione**
Carlo Alberto Barbieri
- 65 **Imu: un'occasione di sperimentazione mancata**
Federica Di Piazza

- 67 **Pianificazione del territorio e attività commerciali**
Tommaso Bonetti
- 69 **Il Rapporto 2012 del Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo**
Andrea Arcidiacono, Stefano Salata
- 71 Inu
- 72 Assurb
a cura di Daniele Rallo
- 74 Libri e altro
a cura di Ruben Baiocco

78 **Opinioni e confronti**
L'efficacia della pianificazione di area vasta
Giuseppe De Luca

80 Indici

CONTROPIANO

001

Il Censimento 2011
Federico Oliva

P04

> **ERRATA CORRIGE**

Nel n. 239-240 i riferimenti dell'articolo a pag 99 dal titolo "A proposito di paesaggio" sono stati inseriti per errore a pag 84. Ci scusiamo con l'autore e con i lettori.

Aperture

Tasse e rigenerazione urbana

Francesco Sbeti

La casa, meglio i costi della casa sia essa in affitto che in proprietà, è tornata in testa nelle preoccupazioni delle famiglie, così come nelle agende dei Comuni impegnati nel definire i parametri dell'Imu, e del Governo alla ricerca di possibili nuovi strumenti per reperire risorse (Imu2, ecc.).

Di casa, meglio di nuova emergenza abitativa stiamo scrivendo da molto tempo, almeno da quando lo Stato ha smesso di occuparsene e da quando il pur limitato (economicamente) provvedimento del Piano Casa non è mai stato attuato lasciando invece il posto al cosiddetto piano casa - aumenti volumetrici per tutti - del governo Berlusconi.

Torniamo a porre l'attenzione sul tema della casa perché oggi ci troviamo in una situazione di crescente emergenza con sempre meno disponibilità di risorse oltre che di politiche per affrontarla. Non esiste di fatto un piano nazionale rivolto all'edilizia residenziale sociale congruo rispetto alla dimensione dei fabbisogni; le Regioni con difficoltà amministrano le quote marginali di risorse a loro disposizione indirizzandole, quasi esclusivamente, per sostenere la prima casa in proprietà; le aziende (Ater, Aler, comunque denominate) tendono a dismettere case ed inquilini, sempre per recuperare risorse, senza programmi di investimento e gestione del loro patrimonio e privi di politiche nei confronti dei diversi segmenti di fabbisogno (vecchi e nuovi) che non riescono a rivolgersi al mercato dell'affitto privato; i comuni sono costretti a tornare alle politiche emergenziali: famiglie ospitate in albergo, sussidio casa, ecc. e un numero crescente di famiglie si rivolge alle associazioni e alle parrocchie chiedendo aiuti per pagare l'affitto e le bollette. Le politiche che negli ultimi anni avevano avviato alcuni percorsi interessanti, anche dal punto di vista degli esiti, quali le esperienze di *social housing*, rese possibili con il contributo delle Fondazioni e di Comuni lungimiranti che disponevano di aree e/o edifici o che sono stati capaci di acquisirli attraverso forme perequative, oggi rischiano di venire compromessi. Infatti se da una parte si può valutare positivamente (come propone l'Inu) il significato dei segnali costituiti dal ripristino della tassazione comunale degli immobili, dall'altra vi sono forti perplessità perché accanto a questi segnali non vi sono elementi in grado di compensare almeno in parte la pesantezza dei tagli alla finanza degli enti locali e a quella parte di spesa pubblica indispensabile per la costruzione della città pubblica e il sostegno all'edilizia residenziale sociale. A fianco della tassazione della casa e della proprietà si deve affrontare la questione centrale di una reale politica fiscale locale, di vere e proprie tasse di scopo in libera disponibilità per i comuni e di una tassazione della rendita fondiaria risorsa fondamentale per finanziare il governo del territorio.

Una riflessione sulla struttura delle città e dei territori deve essere il punto di partenza per una nuova politica fiscale che non può appiattirsi e banalizzarsi sulla ricerca delle soluzioni più semplici per acquisire risorse certe.

Negli ultimi anni abbiamo costruito moltissimo e oggi disponiamo di tanti alloggi obsoleti, vuoti o troppo costosi presenti sul mercato. Una grande risorsa (circa trenta milioni di unità immobiliari) mal utilizzata che richiede un recupero di qualità e la necessità di dare risposta alla nuova domanda abitativa.

Per intervenire in questa direzione sono necessarie politiche articolate, *utilizzando* (come si dice nel comunicato dell'Inu sulla manovra dell'Imu) *le città, le loro progettualità e le loro politiche come laboratori economici e sociali per andare oltre la crisi, capaci di innescare azioni condivise e visibili per la crescita nelle comunità e nei territori.*

È chiaro che non basta una azione fatta di piccoli interventi, bisogna lavorare sulla rigenerazione urbana promuovendo politiche che a partire dalla volontà di intervenire sul consumo sregolato di suolo e della conseguente congestione determinata dai flussi pendolari, agisca attraverso politiche urbane di densificazione e sostituzione. Politiche che necessitano di forte regia pubblica, incentivi necessari per il coinvolgimento degli attori economici, affrontando il problema del consenso degli abitanti e della loro sistemazione alloggiativa nella fase dei lavori.

La sostituzione edilizia si presenta come una assoluta necessità tenendo conto della bassa qualità costruttiva ed urbanistica di tante aree nelle nostre città così come della necessità di limitare il consumo di suolo e l'impatto sull'ambiente. La densificazione assume un nuovo significato positivo perché risponde contemporaneamente alle diseconomie della metropolitizzazione, al dominio dell'automobile come modalità di trasporto quotidiano, ai consumi energetici, alla continua costruzione di strade, agli inquinamenti

La rigenerazione urbana, non è la proposta di un nuovo strumento del complicato armamentario urbanistico, ma un percorso per ridare qualità alle città e ai territori. Così come densificazione e sostituzione edilizia sono degli strumenti, e nello stesso tempo degli obiettivi, per un nuovo disegno della città.

Al Congresso dell'Inu a Livorno si è posto il tema delle risorse da investire e, conseguentemente, a quali condizioni attivare il rapporto pubblico privato per il raggiungimento degli obiettivi di interesse pubblico, che non possono ridursi a qualche stralcio di opera pubblica in cambio di volumetrie e cambi di destinazione d'uso. L'interesse pubblico riguarda almeno quattro priorità, che possono diventare il progetto della rigenerazione urbana a cui molte regioni stanno lavorando in recepimento del "decreto sviluppo":

- la mobilità sostenibile, oggi la qualità della vita dipende dalla quantità e qualità degli spostamenti, è urgente ripensare in modo radicale al trasporto pubblico fino a penalizzare l'uso dell'auto privata;
- il risparmio energetico, in assenza di un vero e proprio piano energetico nazionale il percorso varato dal Patto dei Sindaci per la costruzione dei Piani Energetici Comunali è una strada che deve incrociarsi con i Piani e le politiche urbanistiche;
- l'edilizia residenziale sociale, per rispondere ad una domanda sempre meno solvibile ai prezzi di mercato.
- lo spazio pubblico, dai centri alle periferie fino ai luoghi della diffusione insediativa si è assolutamente impoverito o assorbito dal commercio.

Riqualificare oggi costa molto di più che edificare in suolo libero. Solo tramite scelte di fiscalità che favoriscano le riqualificazioni anche sul piano degli oneri di urbanizzazione e con un rafforzamento della capacità negoziale della pubblica Amministrazione è possibile rigenerare le numerose aree dismesse delle nostre città: costruire sul costruito per sostituire e riqualificare interi pezzi di città condannati al degrado e all'abbandono.

001

CONTROBILANCO

Il Censimento 2011

I primi dati pubblici del Censimento 2011 confrontati con quelli del 2001 non riservano sorprese, a differenza di quanto hanno titolato tutti i giornali che se ne sono occupati: i residenti sono 59,5 milioni, con un aumento di 2,5 milioni, lo stesso numero dell'aumento degli immigrati, passati da 1,3 a 3,8 milioni (meno male che ci sono loro, in un paese spento!). Le famiglie aumentano di più della popolazione, passando da 21,8 a 24,5 milioni, anche perché continua a diminuire il numero medio dei componenti (2,4), incrementando il fabbisogno abitativo, anche se qualcuno fa finta che non sia così. Le abitazioni aumentano ancora di più e sono 28,9 milioni contro i 27,3 di dieci anni fa, con, rispettivamente, 115,6 e 111,2 milioni di stanze. Ma ancora di più (+11%) aumentano gli edifici (compresi quelli non residenziali) che raggiungono i 14 milioni. I dati del Censimento non parlano però da soli: se leggiamo i dati del ricorrente boom edilizio insieme a quelli del consumo

Federico Oliva

di suolo (50.000 ha/anno) e al numero sempre crescente delle auto circolanti, il disastro del nostro governo del territorio appare evidente; se contiamo solo quante case costruiamo e non di quale tipo e non prendiamo atto del totale disimpegno dello Stato, non capiremo mai perché il problema della casa sociale è ancora irrisolto e colpisce oggi soprattutto le forze più vitali del paese, cioè i giovani e gli immigrati, mentre il numero dei senza casa è triplicato (70.000). Nessuno è contro la riqualificazione urbana e il contenimento del consumo di suolo, ma chi potrebbe decidere le opportune e indispensabili misure nazionali e regionali non lo fa, anzi va in senso opposto consentendo l'attuale sciagurato uso degli oneri di urbanizzazione. I numeri sono sempre importanti, ma non usiamoli solo per fare una pagina doppia su un giornale, ma per costruire politiche conseguenti, utili e concrete.

...si discute:

Imu, imposta municipale solo nel nome Graziano Delrio

La manovra finanziaria del Governo Monti ha introdotto un nuovo tributo: l'imposta patrimoniale sugli immobili (Imu), che sostituisce la vecchia imposta sugli immobili e vale più del doppio della vecchia Ici. La nuova imposta è però "municipale" solo nel nome, perché – nonostante gli aumenti rispetto alla vecchia Ici – non porterà risorse aggiuntive nei bilanci dei Comuni anzi, tenuto conto dei tagli alle risorse, i Comuni avranno nel loro bilancio solo il 73% del gettito della vecchia Ici, nonostante il prelievo immobiliare ammonti ad oltre il doppio (il 133% rispetto all'Ici 2011).

Infatti, una buona parte del gettito è riservata allo Stato (oltre il 40% del totale previsto con l'applicazione delle aliquote di base indicate dalla legge) e inoltre i Comuni non possono ricevere più della vecchia Ici attraverso forme di compensazione con i trasferimenti statali.

I Comuni sono dunque costretti a richiedere ai propri cittadini un'imposta di molto superiore alla vecchia Ici, per sostenere il deficit pubblico in generale e senza che ciò comporti un centesimo in più per le proprie risorse. Per il 2012 quindi i Comuni perdono risorse per un ammontare del 27,2% della vecchia Ici, mentre il prelievo immobiliare complessivo è più del doppio rispetto a quello 2011 (aumenta del 133%). Oltre tutto, i Governi attuale e precedente hanno deciso ulteriori tagli ai bilanci dei Comuni che nel solo 2012 è pari ad una riduzione del 18% delle risorse trasferite.

Di fatto, tutti i Comuni italiani, a seguito di questa macchinosa previsione si trovano ad affrontare una situazione di estrema difficoltà: lo Stato, che già negli anni precedenti ci aveva imposto pesanti sacrifici, con quest'ultima manovra sull'Imu, ha reso ancora più precari i bilanci locali e con essi la possibilità di continuare ad erogare servizi essenziali alla cittadinanza.

I Comuni sono consapevoli della grave crisi che il Paese sta attraversando, non vogliono sfuggire alle loro responsabilità, né scaricarle su altri. Il contatto quotidiano dei Sindaci con i problemi reali dei cittadini, delle famiglie e delle categorie economiche li porta ad affrontare sul campo molte delle complesse questioni che ostacolano la fuoriuscita dell'Italia da questa crisi drammatica. Tuttavia, i Comuni italiani, diversamente da altre pubbliche amministrazioni, hanno già dato un grande apporto al contenimento del debito, risultando negli ultimi dieci anni il settore pubblico più efficiente e meno "sprecone".

Molti Comuni di fronte alla gravità della penuria di risorse dovranno ricorrere all'unico strumento a disposizione: la revisione delle aliquote dell'Imu e dell'addizionale comunale all'Irpef. Gli aumenti che in queste settimane sono in discussione presso molte Amministrazioni locali sono il risultato delle scelte governative che si sono aggiunte ai vincoli sui pagamenti e sull'assunzione di mutui per investimenti, impedendo la ripresa delle economie locali senza riguardo per la situazione effettiva del bilancio di ciascun Comune.

I Comuni che saranno costretti a dar corso ad ulteriori aumenti del

prelievo fiscale, secondo principi di equità e di proporzionalità, lo faranno per sostenere servizi pubblici essenziali nella vita delle comunità locali, dagli asili nido alle scuole materne, dalle mense scolastiche ai trasporti pubblici, ai servizi per anziani.

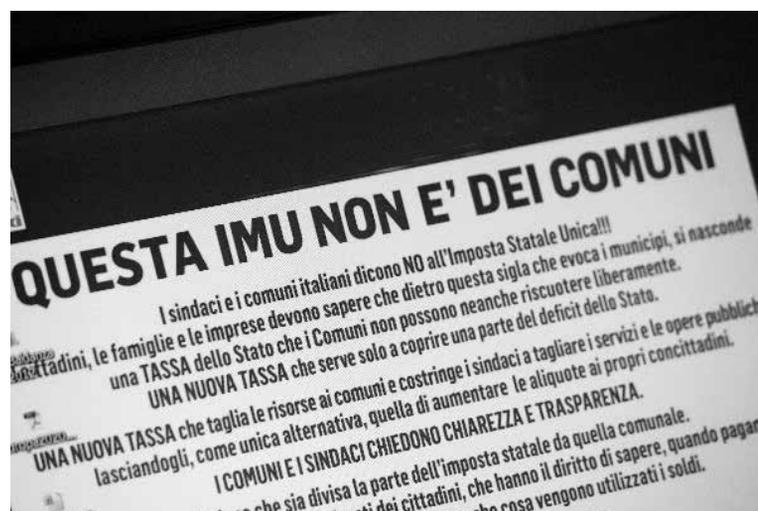
Per tutti questi motivi l'Anci ha lanciato una campagna informativa rivolta ai cittadini che hanno il diritto di sapere, quando pagano una imposta, a chi va a finire il gettito e per che cosa vengono utilizzati i soldi. È ora che il Governo si renda conto che la ripresa economica dell'Italia passa per la vicinanza dei Comuni italiani con i problemi dei cittadini e per la loro capacità di fare investimenti utili per le comunità che amministrano.

Inoltre, nelle prossime settimane l'Anci e tutti i Comuni si adopereranno per pubblicizzare le regole di calcolo dell'Imu e semplificare gli adempimenti cui sono chiamati tutti i possessori di immobili (abitazioni, uffici, negozi, e ogni tipo di fabbricato o terreno).

L'Imu include nella tassazione anche le abitazioni principali (quelle in cui il proprietario ha la sua dimora), che dal 2008 sono state escluse dall'Ici, e si calcolerà sulla base di valori imponibili che aumentano considerevolmente il prelievo.

Il prossimo 16 giugno scade il termine per il pagamento della prima rata dell'Imu ad aliquota di base, eventuali variazioni verranno prese in considerazione in occasione del conguaglio nel mese di dicembre.

I Comuni e l'Anci continueranno ad operare con tutte le energie possibili e siamo pronti alla mobilitazione. Il 24 maggio a Venezia, dove è prevista la riunione del Consiglio nazionale dell'Associazione, scenderemo in piazza. Vogliamo coinvolgere tutta la società civile, i sindacati, le imprese, e le altre forze del Paese, per spiegare ai cittadini da dove arrivano le difficoltà dei nostri bilanci, per costruire una grande alleanza per la crescita.



Il 24 maggio a Venezia Sindaci in piazza per crescita ed equità

Agenda

Intervista a Ada Lucia De Cesaris, assessore all'Urbanistica del comune di Milano

Elena Campo

La decisione di revisionare il Piano di Governo del Territorio, approvato dall'amministrazione Moratti, è l'occasione per modificare rapidamente strategie e scelte che riportano il sistema di pianificazione al centro dei processi per la costruzione di una città pubblica più efficiente. L'intervento assegnerà al caso Milano il ruolo di pilota per la revisione urbanistica regionale e forse anche nazionale? Ada Lucia De Cesaris, assessore all'Urbanistica ed Edilizia privata del capoluogo, illustra i principali intendimenti di governo del territorio non solo comunale.

Una nuova agenda per il futuro di Milano

Il primo atto significativo della Giunta recentemente insediata è stato la scelta di revocare il PGT approvato dalla precedente Amministrazione comunale, ma non pubblicato, per dare spazio alle oltre 4.000 osservazioni che erano state praticamente respinte in blocco. Tornando alla fase delle controdeduzioni l'Amministrazione intende dare spazio alle istanze che reclamavano attenzione e che avevano trovato espressione nei referendum del giugno 2011. Il lavoro di rilettura delle osservazioni è stato svolto facendo riferimento al Documento di Indirizzo Politico per il Governo del Territorio approvato dalla Giunta il 14 ottobre 2011. In esso si trovano indicazioni di quelle che sono le priorità della nuova agenda di governo del territorio milanese, a partire dall'idea della città come bene comune, che si possono sintetizzare in tre dimensioni rilevanti:

La prima è quella ambientale ed energetica, che chiama la città a farsi carico della costruzione di un nuovo e meno dissipativo modello di sviluppo urbano. Inoltre, essa costringe a ripensare il governo della mobilità e della accessibilità della città nelle sue diverse parti, posto che la possibilità di muoversi dentro e fuori la grande regione urbana, utilizzando i mezzi pubblici e quelli privati, quando necessario, muovendosi a piedi e in bicicletta in sicurezza, rappresenta un nuovo e decisivo profilo di cittadinanza per tutte le popolazioni (residenti e non).

La seconda questione è quella sociale e dei servizi, che richiede ai governi urbani innovazioni significative e politiche efficaci per contrastare la crescita delle disuguaglianze non solo tra diverse città o regioni, ma anche all'interno della stessa formazione urbana; è il grande tema posto a livello continentale dalle più recenti politiche della Unione Europea tra "coesione sociale" e "coesione territoriale".

La terza questione è quella dei confini della città e della sua progressiva dilatazione che pone pressanti questioni ambientali – dal consumo di risorse finite come il suolo, alla gestione delle acque, al controllo delle diverse forme di inquinamento – insieme a rilevanti questioni politiche e di governo. E' il tema del governo dell'area metropolitana che apre le riflessioni di Ada Lucia De Cesaris.

La questione del governo metropolitano è da tempo uno dei temi più dibattuti e uno dei terreni su cui si sono raccolte le più cocenti sconfitte. Oggi, se non altro, è abbastanza condivisa l'opinione che il governo

dell'area metropolitana non possa semplicemente trovare applicazione e coincidere con la creazione di una nuova istituzione. Il che apre però il problema della definizione dei confini e quello dei temi di competenza della dimensione metropolitana. Queste, unite ad altre di natura esclusivamente politica, le ragioni che hanno rimandato così a lungo la definizione della città metropolitana, lasciando sostanzialmente alla buona volontà degli amministratori la soluzione di problemi che travalicano i confini dei comuni. Ciò non toglie però che nel concreto non si sia potuto lavorare in termini metropolitani. In questo senso la nostra Amministrazione ha fatto proprio un metodo metropolitano, una disposizione alla cooperazione che comporta lavorare quanto più possibile di concerto con le amministrazioni contermini, aprire i propri confini creando tavoli condivisi su tutti i temi che possono giovare a una trattazione allargata, lasciare sempre aperta la possibilità di includere altri comuni in accordi e protocolli rilevanti. Penso agli incontri fatti sul PGT, al tavolo sul PTCP, al lavoro in corso sul Parco della Media Valle del Lambro o al costituendo Distretto Agricolo Milanese. Si tratta di occasioni concrete che vedono e vedranno l'amministrazione milanese sedersi con i propri vicini a trovare soluzioni concrete a problemi reali, ma anche a progettare disegni condivisi del territorio, senza attendersi che la nascita della città metropolitana sia la panacea di tutti i mali, ma semmai preparando il terreno perché questa sia operativa fin dal suo avvio.

Milano è caratterizzata da una vasta complessità di tematiche. L'intervento sul PGT è stato guidato da alcune questioni generali, innanzitutto quella della costruzione della città pubblica. Come si pensa di agire a fronte di tale problematica?

Obiettivo primario sarà il rafforzamento delle dotazioni pubbliche della città, attraverso la rivisitazione del Piano dei Servizi, rispondendo ai bisogni emersi dalle domande localizzate, salvaguardando i servizi esistenti (con particolare riferimento alle dotazioni eccellenti) e potenziando la disponibilità pubblica di aree, servizi e attrezzature collettive.

Ulteriore incremento della città collettiva avverrà con l'incremento delle dotazioni pubbliche negli ambiti di trasformazione, con l'aumento delle quote di cessione per verde e servizi, la definizione di priorità e di prestazioni specifiche e contestualizzate del progetto pubblico, il condizionamento delle trasformazioni in relazione alla sostenibilità infrastrutturale e ambientale, ecc..

Obiettivo prioritario sarà anche il potenziamento della residenza sociale, ridefinendo gli equilibri tra le differenti forme di canone, cercando di massimizzare l'affitto e in particolare la quota a canone sociale, nonché introducendo correttivi che rendano effettive previsioni che ad oggi non potrebbero avere riscontri concreti, in

particolare garantendo la disponibilità nelle trasformazioni delle aree su cui realizzare l'edilizia sociale, con attenzione all'integrazione urbanistica e tipologica degli interventi nelle trasformazioni urbane programmate.

Con quali politiche e secondo quali priorità ritiene di affrontare il tema del rilancio della qualità urbana?

È questo il secondo obiettivo che compone l'idea progettuale per Milano. È orientato alla valorizzazione della città esistente e alla revisione degli obiettivi di crescita. Il fine è quello di recuperare una dimensione di concreta ed effettiva fattibilità delle trasformazioni, che superi le attuali previsioni, di fatto astratte e inattuabili, attraverso l'individuazione di densità che siano compatibili con la città e i suoi tessuti urbani. Accanto a una valutazione più attenta delle densità e della dimensione degli interventi, si procederà a una revisione delle regole di trasformazione della città consolidata, in particolare attraverso la rettifica dei meccanismi attuativi del piano, al fine di recuperare strumenti che permettano un maggiore controllo urbanistico e morfologico, una più accentuata salvaguardia del tessuto storico e una puntuale verifica delle ricadute pubbliche e sociali.

La macrotematica della sostenibilità ambientale racchiude quelle più specifiche che attengono la rete della mobilità, l'attenzione alle problematiche energetiche, il contenimento del consumo di suolo. Come sono declinati tali temi nella revisione del Piano in corso?

La sostenibilità ambientale è il terzo grande obiettivo che definisce le strategie del Piano. Questo disegno si traduce nel miglioramento della mobilità urbana, con particolare attenzione al potenziamento del trasporto pubblico e all'incremento di forme di mobilità dolce e in sicurezza e a basso impatto ambientale. In particolare, si opererà per rivedere la rete infrastrutturale di progetto definita sia dal Documento di Piano che dal Piano dei Servizi, le regole per la dotazione di sosta contenute nel Piano dei Servizi, il principio di densificazione legato all'accessibilità alle stazioni della rete metropolitana e gli indirizzi per gli Ambiti di trasformazione contenuti nel Documento di Piano; La strategia della nostra revisione rivolge una forte attenzione anche alle prestazioni ambientali in ordine al risparmio energetico degli edifici, alla loro durata nel tempo, alla riqualificazione del patrimonio esistente, rivedendo ove possibile le regole incentivanti, attraverso la distinzione tra requisiti obbligatori minimi e fattori premianti, e provando ad allargare le prestazioni energetiche anche ad altre prestazioni ambientali com'è, per esempio, il tema delle superfici degli spazi aperti e il loro trattamento).

Sul tema delle risorse molti indicano che dovrà essere

ripensato un nuovo sistema di fiscalità locale in grado di affrontare le questioni strutturali delle trasformazioni territoriali, in primo luogo quella della redistribuzione sociale della rendita, per consentire la costruzione della città pubblica e continuare a garantire standard e servizi. Quali sono i suoi orientamenti e le azioni che andrete ad intraprendere?

Premettendo che oggi i comuni non hanno competenza diretta in materia fiscale, nel nuovo piano abbiamo cercato di introdurre alcune misure che consentano di rafforzare l'intervento nel settore del sostegno all'abitazione, riconsiderando il rapporto tra edilizia libera ed edilizia sociale, prevedendo la cessione di aree, in modo da costituire un patrimonio pubblico, senza che questo influisca sul conto economico degli operatori e prevedendo per loro la possibilità di trovare la combinazione più adeguata di edilizia sociale da realizzare o monetizzare, confluendo in un fondo tematico per l'Edilizia Residenziale Sociale.

In che misura la ridefinizione del ruolo e dell'identità di Milano condiziona le scelte che orientano la riforma del governo urbanistico e la gestione della città e quali sono le immagini paradigmatiche che sintetizzano tali orientamenti?

La Milano che abbiamo immaginato con questa Amministrazione è una città più vivibile, più respirabile, più trasparente, più aperta, inclusiva e accogliente, tutte dimensioni che non possono non condizionare le scelte urbanistiche a partire dalla disponibilità a riconsiderare le 4.765 osservazioni presentate al PGT e recepire le indicazioni dei referendum dello scorso giugno.

Quale rilevanza è riconosciuta alla partecipazione nella costruzione delle scelte di governo della città?

La decisione di revocare il PGT e tornare alla fase delle controdeduzioni è stata la prima di una serie di aperture concrete alla partecipazione, anche al di là degli obblighi normativi. Mentre era in corso il lavoro di rilettura delle osservazioni, abbiamo incontrato la città in gran parte delle sue espressioni, dalle rappresentanze di categoria, dalle associazioni al singolo cittadino, andando nelle zone e ascoltando lunghe serie di istanze inevase. Ove possibile sono state accolte già nel lavoro di controdeduzione, altre ci serviranno nella gestione futura del PGT. Ogni giorno incontriamo e rispondiamo a segnalazioni e richieste dei cittadini, con cui riteniamo fondamentale mantenere un costante dialogo aperto, che, al di là di ogni populismo, significa riconoscersi in una concezione alta della politica, come assunzione di corresponsabilità nella gestione del territorio.

* L'intervista è stata svolta il 15 febbraio 2012.

Intercomunalità, una risposta al taglio dei Comuni?

A fronte della banalizzazione di molte proposte che trattano dei tagli degli Enti Locali si ritiene che il tema del riassetto istituzionale debba essere visto nell'ottica di una riorganizzazione capace di meglio rispondere alle frammentazioni territoriali, indotte dai confini amministrativi, attraverso un approccio che sappia valorizzare i rapporti intercomunali sia con la migliore utilizzazione delle risorse, sia con un più razionale processo di pianificazione/programmazione dei sistemi insediativi, ambientali, infrastrutturali. A questo riguardo nei diversi contributi presentati sono illustrate esperienze in corso che possono costituire esempio per affrontare le reali criticità di un governo del territorio troppo "disperso".

Il tema, ribadito nell'ultimo Congresso Nazionale INU, del riassetto istituzionale nell'ottica di una revisione organizzativa che sappia meglio rispondere alla frammentazione territoriale originata da un elevato numero di Comuni, spesso di dimensione demografica molto modesta, richiede di essere affrontato in modo opposto rispetto all'ingenuità e all'improvvisazione che caratterizzano molte delle proposte avanzate in questa stagione, originate dal desiderio di rispondere alla crisi economica che sta colpendo il Paese.

Rafforzamento dei rapporti intercomunali, migliore utilizzazione delle risorse disponibili, più razionale processo di pianificazione/programmazione dei sistemi insediativi, ambientali, infrastrutturali continuano ad essere i temi che debbono essere al centro dell'attenzione se si intende pensare ad una più efficiente ed economica funzionalità dell'assetto istituzionale. Sono temi che l'Inu presidia costantemente, ne sono testimonianza la sezione dedicata a "La pianificazione associata del territorio locale e metropolizzato" in occasione della VI Rassegna Urbanistica Nazionale del marzo 2010 a Matera e la riflessione avviata da Urbanistica Informazioni, già dal n 237, in tema di "Pianificazione associata nelle regioni italiane".

Per dare ulteriore continuità all'attenzione sui temi dell'intercomunalità si è ritenuto quindi di riservare un ulteriore approfondimento mirato a conoscere i casi che, pur timidamente ed in modo episodico, si stanno portando avanti nelle diverse realtà del Paese quale aiuto per alimentare quel "bagaglio culturale" che l'Inu può mettere a disposizione per contribuire a

dare forma, sostanza e sostegno a soluzioni per una riorganizzazione razionale, efficiente, nonché il più ampiamente condivisa, del sistema degli enti locali. Con riferimento ai rapporti intercomunali l'attenzione riguarda un orizzonte più ampio rispetto alla "semplice" pianificazione, ed intende affrontare aspetti quali:

- programmazione e gestione del sistema dei servizi, prendendo in considerazione sia i servizi costituiti da attrezzature ed impianti, con ricadute sul territorio, sia quelli immateriali, con riferimento non solo al ruolo intercomunale;
- capacità di superare i limiti amministrativi nella verifica/valutazione ambientale, promuovendo il coinvolgimento di altre realtà con riferimento, quindi, a sistemi territoriali più ampi, più consoni alla considerazione del tema;
- capacità di riposta al tema abitativo, soprattutto di natura sociale, ad una scala non esclusivamente locale;
- gestione della razionalizzazione della localizzazione di comparti produttivi che dovrebbero mirare a "superare" la polverizzazione degli interventi;
- regolazione delle relazioni con riferimento a realtà locali con un differente livello di servizio infrastrutturale della mobilità, con evidente equilibrio nel grado di accessibilità e non solo.

Rispetto a questi temi gli esempi inerenti i rapporti intercomunali, anche se riferiti a casi non sempre virtuosi, possono essere di indicazione per un migliore utilizzo delle risorse di cui sempre meno si dispone.

Monica Cesari

Le unioni di Comuni e il riformismo municipale

Negli ultimi anni nelle realtà più vivaci degli enti locali italiani si ragiona sempre più spesso di Europa, percependo che è la via maestra per uscire da questo momento di profonda crisi. I nuovi orientamenti europei in tema di politica di coesione territoriale privilegiano un approccio “botton-up”, che valorizzi le capacità delle regioni di mettere a sistema politica e parti sociali per individuare progetti condivisi di sviluppo territoriale. L’approccio “place-based” parte dai potenziali di trasformazione del territorio costruendo ipotesi circa le possibilità di integrazione tra attori, risorse, problemi e opportunità, nella prospettiva di migliorare la qualità della vita urbana e di contribuire a potenziare il sistema economico dell’area individuando una “comune visione di futuro” fatta di strategie concordate, territorialmente coerenti e sinergiche per l’insieme delle comunità. Il luogo non è un territorio identificato da confini amministrativi o da criteri funzionali. Luogo è un territorio all’interno del quale omogeneità o interdipendenze creano opportunità, minacce o possibilità di sviluppo “comuni”, ossia più forti all’interno dei propri confini che a cavallo dei confini stessi. Unitamente al modello place-based europeo i territori sono indotti ad una visione omogenea da altri orientamenti quali:

- il federalismo che accentuerà le responsabilità della politica locale rispetto alla crescita;
- il riordino istituzionale che vede nelle unioni di comuni lo spazio per le politiche di crescita locale.

L’ultima decisiva spinta al riformismo municipale viene dal “patto di stabilità” e dal blocco del turn-over del personale dipendente. Come ripetono sindaci e assessori, quella camicia di forza messa anche a chi non se la merita sta rendendo ingestibile e

improgrammabile l’attività degli enti locali condannando le città ad un progressivo impoverimento della qualità urbana e dei servizi essenziali, con l’unico effetto positivo di accelerare il passaggio alle politiche di area vasta territoriale rendendo impalpabili gli effetti delle ultime resistenze di campanile e di rocca.

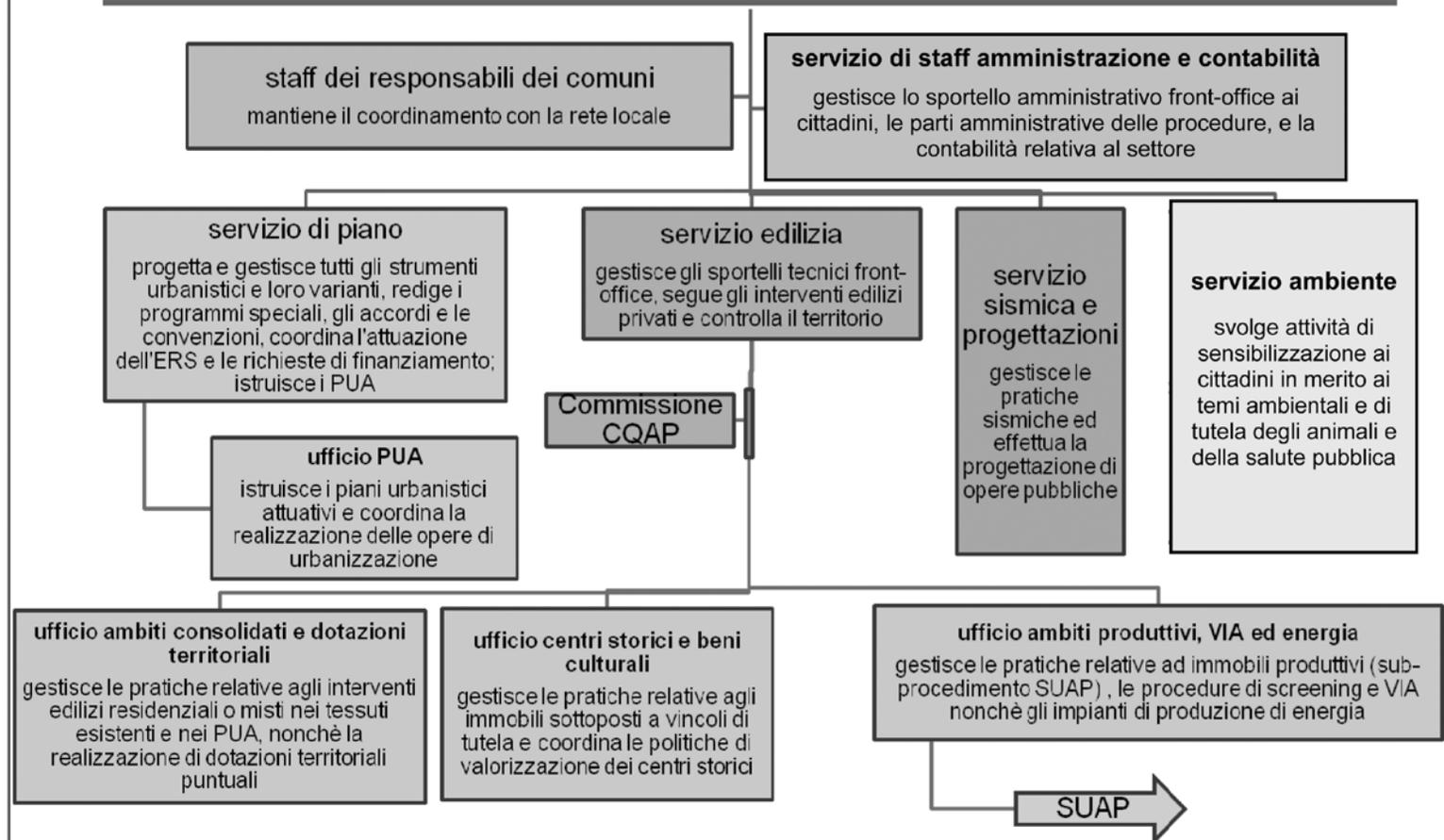
L’Unione Bassa Romagna composta dai comuni di Lugo, Bagnacavallo, Alfonsine, Massa Lombarda, Conselice, Fusignano, Cognola, Sant’Agata sul Santerno e Bagnara di Romagna con una popolazione totale di 105.000 abitanti, costituisce un esempio interessante di riformismo municipale che ha espresso un lavoro di coordinamento elaborando assieme sia il Piano Strutturale che il Regolamento Urbanistico Edilizio redatto in forma condivisa con le associazioni economiche e sociali e gli ordini professionali attraverso decine di incontri e scambi di idee. Questo lavoro politico e tecnico ha costituito la prima ossatura in relazione ai temi territoriali del Piano Strategico dell’Unione, approvato all’inizio del 2011, che si occupa degli obiettivi complessivi dell’Unione cercando soluzioni compatibili con le norme di controllo della finanza locale.

Il progetto di riorganizzazione dell’area programmazione territoriale che ha visto dal primo maggio 2011 l’unificazione in capo all’Unione del personale e dei servizi al territorio dei 9 Comuni ha avuto come riferimento le leggi regionali dell’Emilia Romagna che già da alcuni anni orientavano verso forme di gestione unitaria delle scelte e dei servizi. La Lr 20/00 e la Lr 31/02 hanno introdotto elementi di innovazione con finalità di gestione territoriale e di semplificazione amministrativa. Queste leggi hanno tracciato una strada chiara: negli ultimi dieci anni molto è stato fatto per traghettare la funzione di pianificazione e la gestione dell’attivi-

tà edilizia dalla dimensione atomizzata del Comune a quella di insiemi di enti locali che perseguono la sostenibilità, la semplificazione, la trasparenza nonché la partecipazione del processo edilizio. L’unione Bassa Romagna dopo aver effettuato un’analisi della qualità del lavoro, della produttività e delle performance dei singoli comuni durante il 2010, si è data una organizzazione amministrativa strutturata che si avvantaggia delle professionalità presenti nei Comuni. Nello specifico dopo aver effettuato l’analisi dello stato di fatto è stato possibile definire degli obiettivi:

- mantenere il processo decisionale dei temi territoriali articolato e decentrato; Ossia definire un’organizzazione funzionale che preveda una significativa presenza sul territorio, perché le giunte e gli assessori competenti possano sempre raffrontarsi direttamente ai responsabili della produzione dei servizi;
- favorire la cooperazione tra gli enti, valorizzare la concertazione con le forze economiche e sociali nella definizione delle scelte di programmazione e pianificazione promuovendo la partecipazione dei cittadini;
- supportare il Suap - l’organizzazione del servizio edilizia e ambiente per ciò che concerne le attività produttive deve essere di completo supporto al Suap che è impegnato fin dall’inizio della sua attività a garantire tempi rapidi e certi agli imprenditori che intendono investire sul territorio;
- migliorare l’efficienza del servizio per la maggior parte dei Comuni e mantenere i livelli di performance dove già alti, attraverso la riduzione dei tempi di istruttoria delle pratiche e la semplificazione dei procedimenti amministrativi, garantendo la trasparenza e il contraddittorio;
- ridurre i costi complessivi di personale aumentando la specializzazione degli operatori mettendo in rete le migliori professionalità del territorio, aumentandone produttività e specializzazione mantenendo al contempo la flessibilità di impiego;
- aumentare la qualità della tutela dell’ambiente e dei beni culturali attraverso un miglioramento della pianificazione territoriale e del controllo del

settore programmazione territoriale



territorio per un efficace ed efficiente sistema di programmazione e pianificazione che operi per il risparmio delle risorse territoriali, ambientali ed energetiche al fine del benessere economico, sociale e civile della popolazione, senza pregiudizio per la qualità della vita delle future generazioni e per la tutela del patrimonio di valore storico-architettonico;

- incentivare l'uso razionale dell'energia e l'utilizzo di fonti rinnovabili attraverso un forte orientamento dell'attività edilizia e degli investimenti;
- perseguimento del miglioramento della qualità edilizia attraverso la previsione di requisiti prestazionali delle opere, volti ad assicurare la sicurezza, l'igiene e la fruibilità delle nuove costruzioni, nonché la gestione in forma associata della Commissione per la Qualità Architettonica ed il paesaggio.

Inoltre è utile sottolineare come la forma unificata dei servizi tecnici:

- favorisce la costante innovazione tecnologica supportata dal Sistema Informativo territoriale tesa alla semplificazione

ne e all'unificazione dei procedimenti e dei rapporti con i cittadini e al miglioramento dell'attività di programmazione;

- permette di fare le scelte migliori perché ponderate a scala territoriale più ampia
- costituisce massa critica che aiuta ad intercettare risorse, investimenti e finanziamenti;
- facilita il monitoraggio e la programmazione dei pagamenti, degli incassi e degli investimenti e in generale facilita tutte le intersezioni con la gestione dei servizi finanziari, appena unificati dall'Unione.

Questi processi riorganizzativi che prevedono il passaggio di funzioni relative alla gestione del territorio, hanno un punto sensibile nella definizione del servizio che deve essere reso ai singoli Comuni. Nel modello organizzativo che la Bassa Romagna sta sperimentando, viene mantenuta la presenza fisica nel Comune di un responsabile individuato da ogni singola amministrazione con percentuali di tempo lavoro variabile dal 20 a 50% in relazione alla organizzazione degli enti. Il fine è garantire la consulenza, l'assistenza in attività di negoziazione, il

confronto e il supporto alle fasi di auditing che possono essere richieste dagli amministratori, in particolare per ciò che riguarda le relazioni con stakeholder e cittadini. La figura del responsabile dell'unità territoriale, area tendenzialmente coincidente con il Comune, confluisce nello staff dei responsabili, luogo in cui si coordina la gestione del settore.

Lo sportello ai cittadini e la consulenza tecnica sono garantiti sia centralizzati a Lugo sede dell'Unione che sul territorio dei singoli Comuni, replicando sostanzialmente un modello già sperimentato e risultato idoneo ad ottenere un alto grado di efficienza e di gradimento per i cittadini e i tecnici. Ai cittadini si propone il servizio nel Comune di appartenenza e ai tecnici, che abitualmente lavorano per clienti residenti in più comuni dell'Unione, si dà la possibilità di fruire della consulenza per più pratiche nello stesso luogo. La presenza dei tecnici del settore programmazione territoriale nei comuni nelle giornate di sportello costituisce un momento di confronto utile per gli amministratori che lo richiedano per approfondire la conoscenza di singole pratiche..

Teresa Cilona e Giuseppe Riccobene Comuni agrigentini a “confronto”

Il dibattito italiano sulla pianificazione intercomunale, storicamente teso a soddisfare, in via prioritaria, le esigenze di aree metropolitane, ha raggiunto traguardi significativi.

Lo stesso non può dirsi per la pianificazione relativa ad agglomerati di piccoli comuni.

Eppure, anche la provincia italiana, anche quella geograficamente più distante dalle grandi metropoli, anche quella economicamente più depressa, ha bisogno, talvolta estremo bisogno, di studi e riqualificazioni urbane di qualità. Per salvaguardare l'enorme patrimonio storico, monumentale e paesaggistico. Per la qualità della vita degli abitanti. Per porre rimedio alle storture del passato, dall'abusivismo edilizio, dalle speculazioni più spregevoli. Per evitare scelte insensate o scelleratezze consentite, a volte, anche dalle norme vigenti, che continuano a proiettare questi territori verso un inesorabile degrado.

Le tre vicende che di seguito raccontiamo registrano una triste e amara realtà, frutto di una cattiva ed errata gestione del territorio.

La prima storia si svolge nella città di Agrigento, intorno alla fine degli anni '90. Questo è un territorio comunale di poco più di 50.000 abitanti, dove sono già state presentate, a valere sulle leggi nazionali di sanatoria del 1985 e del 1994, oltre 10.000 pratiche di sanatoria edilizia. *Oggi, nel 2011, quelle pratiche ammontano a oltre 13.000 e la maggior parte risultano mai definite o istruite dagli uffici.* Lo Stato ha incassato solo in parte le oblazioni, il Comune di Agrigento ha percepito poco o nulla in termini di oneri di urbanizzazione. Siamo negli anni '90, appunto. Il Comune riceve un finanziamento ministeriale, finalizzato al recupero di quartieri abusivi. E' un finanziamento

di parecchi miliardi di lire. Come e dove spenderli? Ebbene, incredibile ma vero, quel Comune decide di urbanizzare un agglomerato abusivo, quello di Favara Ovest, formalmente nel proprio territorio ma, di fatto, prossimo al centro urbano del limitrofo Comune di Favara. Esempio di pianificazione intercomunale *ante litteram*? No, esempio tra i più classici di imbrogli (così è per Procura e Tribunale) e sperpero di fondi pubblici, ai danni dei cittadini che ancora oggi, novembre 2011, aspettano in alcuni quartieri - Villaggio Mosè, Cannatello, San Leone - le fognature, i marciapiedi, la pubblica illuminazione.

Un minimo di collegialità o capacità di dialogo su tematiche così rilevanti avrebbe impedito – se non l'edificazione di un quartiere interamente abusivo – quanto meno la negazione al “legittimo proprietario”, ossia il Comune di Favara, dell'intero quartiere, con le sue abitazioni e i suoi abitanti, ma anche con il connesso gravame di infrastrutture da realizzare. Ancora alla data odierna, quel centinaio o poco più di cittadini favaresi, residenti in un quartiere non a caso denominato “Favara Ovest”, risultano ufficialmente cittadini agrigentini. La seconda vicenda che riportiamo riguarda gli anni 2005-2006. Siamo non distanti dalla città di Pirandello e della Valle dei Templi, e sempre sintonizzati con l'opera del grande letterato, ci troviamo nell'area di confine tra i territori di due comuni: Castrolibero e Canicattì. La Regione Siciliana, provvidenzialmente, statuisce l'urgenza della realizzazione di una *discarica comprensoriale* e – con una iniezione di sana efficienza mista a rara fantasia amministrativa – ispira la logica che sottende alla collocazione della nuova discarica comunale al “campanilismo”, in questo caso a tutto vantaggio del comune più grande:

va realizzata laddove darà meno fastidio a quegli abitanti. Anche se – e qui si entra nel grottesco – il sito prescelto si estende fin quasi in prossimità della piazza principale del comune confinante, quello più piccolo e meno “influyente”. E così, tra denunce ed esposti il progetto segue il suo iter, con corredo di tavole grafiche, indagini geognostiche e parcelle, salvo poi essere cassato dalla stessa Regione che lo aveva proposto, con una ritrovata sensibilità e un insperato, a quel punto, provvedimento di diniego.

Fin qui progetti di rilievo “intercomunali” sui quali ci si può permettere persino di ironizzare. Ma non sempre è così. Ne sanno qualcosa gli agrigentini che, nella vicina Porto Empedocle, osservano inermi da almeno tre decenni i resti di un cimitero industriale che la politica del dopoguerra aveva piazzato lì: il “sogno” della chimica, che ha provocato “risvegli” alquanto distonici rispetto ad attese, proclami, promesse. Ed ecco in breve la terza storia. Ci troviamo, è giusto il caso di accennarlo, a non più di ottocento metri dal confine della zona “A” del Parco Archeologico della Valle dei Templi, patrimonio dell'umanità e a non più di duecento dalla casa natale di Luigi Pirandello, in contrada Kaos. Falliti, negli anni, vari tentativi di riqualificazione della zona a cura di imprenditori privati, per diversificarne l'utilizzo in chiave turistica – *idea scartata, in quanto ritenuta troppo ovvia per un'area a poche decine di metri dalla casa di quel drammaturgo che prendeva il Nobel sui paradossi* – ecco finalmente arrivare la grande società privata che rivitalizzerà e riqualificherà tutta la zona. Si chiama ENEL, e costruirà un rigassificatore. Le associazioni, Legambiente in testa, si mobilitano con tutte le proprie (irrilevanti) forze, un coro muto invece arriva dalla politica che conta, il sindacato abbozza persino posizioni di favore. Ricorsi, TAR, CGA. Risultato: il rigassificatore si farà. La competente Soprintendenza ha prescritto la realizzazione di “infissi di colore verde” per i fabbricati uffici. Qualcuno l'ha scambiata per una battuta di pessimo gusto, trasfusa in un atto amministrativo. Invece, purtroppo, non lo era. Si attendono solo i cantieri, e con essi l'installazione di due enormi “bomboloni” di gas, ovviamente con vista – reciproca – sui templi greci. Nessuna paura per il rischio di incidente rilevante: “sarà tutto super sicuro,

non è mai esploso alcun rigassificatore". Nessuna pena per l'ipoteca definitiva sui luoghi pirandelliani, dal momento che *"...si tratta pressappoco di una discarica, le opere compensative riqualificheranno i dintorni"*. Passa pure in secondo piano il fatto che il gas, da queste parti, dove si può fare il bagno in aprile, senza industrie, praticamente non serve a nessuno: *"... sarà un grande hub, dobbiamo accumulare, diversificare le fonti, attrezzarci alla meglio, resistere alle variazioni di umore dei russi"*. E i numeri degli occupati "potenziali" risentono dell'ebbrezza del gas: *"Saranno 80, no 100, probabilmente 200, con l'indotto 400, ma il cantiere ne occuperà almeno 800"*. Ciò che appare interessante, per tornare alla programmazione "intercomunale" è che oggi, in Italia, se un territorio è sito a poche centinaia di metri dal Parco della Valle dei Templi, supervincolato a inedificabilità assoluta da oltre 40 anni, però ricade nel comune limitrofo, può essere reindustrializzato con un enorme impianto a rischio di incidente rilevante, altamente impattante anche sull'ambiente marino e costiero, il tutto nel pieno rispetto di norme, regolamenti, decreti. Un nuovo "sacco" di questo territorio è all'orizzonte, e veste le cravatte degli uomini ENEL e della politica locale che li accompagna silenziosa. Questi politici sono figli – taluni non metaforici – di coloro che silenti assistevano al sacco di Agrigento degli anni '60. Quello che provocò la frana. Quello che fece indignare l'Italia. Quello dei palazzoni da 14 piani che forniscono l'attuale skyline ai templi dorici. Quello di "Urbanistica 48". Che insegnò tanto agli urbanisti contemporanei, ma nulla o quasi da queste parti, dove di quegli insegnamenti, e dei loro effetti pratici, ci sarebbe stato tanto bisogno. Ora come allora.

Marco Guerzoni

Welfare metropolitano, per il territorio bolognese

In questi ultimi anni due forze hanno agito più di altre in modo simultaneo sul sistema abitativo del Paese. Da un lato la debolezza e la scarsa efficacia delle politiche nazionali in materia di sostegno alla casa; una debolezza facilmente misurabile nell'esiguità delle risorse stanziare dalle manovre di Bilancio e dai provvedimenti legislativi specifici - risorse progressivamente calanti fino alla (pressoché) totale scomparsa - e dalla condizione di disagio oggettivo in cui versano alcuni milioni di famiglie in Italia. Un disagio che si allarga – testimoniato anche nell'ultimo rapporto della Fondazione Zancan-Caritas italiana¹ – e che va riferito non solo alla povertà materiale, ma anche all'inibizione forzata delle prospettive di futuro, alla scarsa mobilità sociale e territoriale generata da un sistema miope. Un sistema che ha implicitamente dichiarato la resa, sostenendo, di fatto, che le politiche per l'abitare non sono più parte del sistema delle politiche di coesione nazionale, e dunque vanno sganciate prima dalla contribuzione salariale, poi vanno azzerati i trasferimenti per il sostegno a queste politiche dallo Stato alle Autonomie Locali.

Dall'altro lato, mentre si consumava questa deriva culturale e politica, il mercato dell'edilizia residenziale ha goduto di rendimenti straordinari, ma non ridistribuiti sulla collettività (quindi non ordinati alla ricchezza generale), producendo artificiosamente volumi di offerta molto cospicui ma non in linea con la solvibilità della domanda corrente; un mercato tuttavia oggi in difficoltà, con imprese e lavoratori sottoposti ad una crisi senza precedenti, ulteriormente compresso dai meccanismi di rendita e di speculazione fondiaria. Fatti antichi e per molti aspetti irrisolti della nostra democrazia, di cui questa nuova crisi economica è figlia diretta.

Negli stessi anni nei quali è maturata questa crisi abbiamo poi assistito a dolorosi paradossi. Una ingente parte del capitale sociale accumulato per i servizi abitativi è stato progressivamente venduto, e quel che è rimasto ha alimentato disuguaglianze straordinarie.

Nel caso bolognese, ad esempio, dalla metà degli anni '90 del secolo scorso, sono stati venduti oltre 5.000 alloggi di edilizia pubblica – spesso a prezzi irrisori – per un patrimonio che oggi non supera le 20.000 unità. L'inefficienza allocativa nell'utilizzo del capitale residuo, per conseguenza di dispositivi normativi spesso non più coerenti con i problemi e le condizioni di oggi, porta metà delle famiglie che vivono in un alloggio pubblico - sempre nel caso bolognese - a pagare meno di 70 euro al mese di affitto (il costo di due caffè al giorno). Ma le stesse condizioni di reddito equivalente che permettono ai cittadini di diventare assegnatari (o per lo meno di entrare in graduatoria per l'assegnazione di un alloggio), e dunque di pagare pigioni del tenore accennato, portano però a pagare tariffe mensili per altri servizi pubblici locali (come ad esempio le rette per gli asili nido) di tre o quattro volte il prezzo di un affitto pubblico. Come dire che i servizi per l'abitare rappresentano un capitale sociale di minor valore, e dunque di minor costo collettivo, rispetto agli altri servizi pubblici. Un paradosso inaccettabile della filiera del welfare, tanto più grave in questi tempi difficili.

I mutamenti in atto

Sullo sfondo di questo quadro alcuni mutamenti della società hanno introdotto nuovi e urgenti interrogativi. La popolazione di alcune aree del Paese sta crescendo (in particolare nelle aree metropolitane del nord).

Cresce soprattutto per effetto della componente migrante e per l'aumento dei tassi di fertilità da essa indotti. In queste aree la popolazione immigrata di origine straniera ha agevolato l'ampliarsi del segmento più giovane del corpo demografico: in particolare giovani in età scolare e prescolare.

Ma insieme ai giovanissimi, aumentano – nelle stesse aree – gli anziani e gli ultraottantenni, di origine quasi esclusivamente italiana. Una condizione questa pressoché esplosiva per i conti pubblici, allorché un elevato indice di dipendenza atteso significa maggiori spese per i servizi (asili, scuole, centri sociali, spese mediche, trasporto pubblico ecc.).

La componente della popolazione in età lavorativa, quella che produce crescita e ricchezza, e che in larga parte “paga” il carico di welfare, è più mobile sia in termini sociali che geografici, ma è anche sottoposta – almeno in questo frangente – ai maggiori rischi dovuti alla precarizzazione e alla crisi economica. Una popolazione meticcias, giacché composta da molteplici componenti (autoctoni, migranti provenienti da altri luoghi d'Italia, migranti comunitari e non comunitari ecc.), il cui bilancio finanziario familiare è già oggi, nel complesso, al limite della capacità di carico; alla quale dunque non è possibile attribuire ulteriori costi sociali, pena il tracollo dello stesso sistema di welfare.

Ne consegue che questa componente della società vada “coltivata” con particolare cura, se si vuole mantenere in equilibrio l'intero sistema, anche per il “servizio” che essa indirettamente svolge sulle altre componenti.

Proprio per questi motivi “strategici” si tratta di una questione cruciale: le politiche dell'abitare dovrebbero garantire un alleggerimento del carico di spesa anche per quel contingente attivo della popolazione, lavoratori del “ceto medio”, per i quali i costi dell'abitare rappresentano una voce di bilancio assai rilevante e autonomamente incomprimibile.

Questo sta a significare che tutte le operazioni volte a conferire maggiore abitabilità ai territori – e in particolare ciò è vero per le grandi aree metropolitane – non debbono corrispondere ad una “elemosina” da elargire agli indigenti, e nemmeno possono rappresentare un boomerang spinto dalla

paura che produrre “offerta abitativa a bassa soglia” attraggere cittadini a bassa solvibilità e dunque potenziali casi sociali.

Si tratta invece di concepire operazioni che modificano l'atmosfera complessiva della città, scaldando l'incubatore urbano, generando migliori equilibri tra domanda e offerta, agevolando lo sviluppo del segmento attivo della popolazione, per affrontare attrezzati e con maggiore fiducia il mutamento che ci attende.

Da qui discende anche la necessità d'integrazione tra le politiche abitative e le politiche di inclusione sociale. Significa cioè che allo stato attuale è impossibile costruire scenari efficaci che vedano impegnate, da sole, le manovre urbanistiche per l'edilizia sociale con le scarse risorse pubbliche a ciò finalizzate. Per tentare di affrontare con buon grado di credibilità il problema del disagio sociale – di cui quello abitativo è una componente essenziale – è necessario lavorare congiuntamente su un “menù” complesso e integrato di welfare, che elimini le rigide distinzioni tra le diverse componenti del disagio e sappia “dosare” opportunamente gli interventi; un welfare finalmente metropolitano, capace cioè di eliminare anche le barriere amministrative che segnano confini anacronistici, sconosciuti ai flussi sociali e alle dinamiche economiche.

Un accordo per il sistema metropolitano

Per affrontare i temi qui molto sommariamente esposti, la Provincia di Bologna, assieme ai Comuni, ha avviato un percorso di pianificazione che dovrà portare alla redazione di un Accordo Territoriale in materia di politiche abitative, a partire da una puntuale diagnosi delle condizioni, dei problemi, delle emergenze legate al sistema abitativo metropolitano.

Obiettivo dell'Accordo è quello di stabilire alcuni principi e orientamenti operativi in materia di Edilizia Residenziale Sociale, omogenei per tutto il territorio bolognese, tali da rendere uniforme, in termini qualitativi, l'offerta di edilizia sociale, agevolando anche uno scambio pubblico-privato quanto più equo possibile, minimizzando così le disparità territoriali, sia dal lato della domanda, sia da quello dell'offerta.

Tale obiettivo risponde anche a due principali mandati normativi; la Lr 24/2001,

relativamente alla componente programmatica, laddove si chiede alla Provincia di valutare i fabbisogni abitativi, individuare gli ambiti sovracomunali in cui attuare prioritariamente politiche abitative valutando la coerenza degli interventi con gli strumenti di pianificazione; la Lr 6/2009, per ciò che concerne la componente pianificatoria, laddove, tramite il Ptcp (o Accordo Territoriale), si dà la possibilità di ampliare o ridurre (motivatamente) la quota di Ers per le specifiche necessità locali.

Si tratta di due indirizzi normativi che non troverebbero efficacia senza una forte (ancorché volontaristica) azione di coordinamento tra gli Enti; non solo nella componente “strategica” degli strumenti di pianificazione, ma anche nelle più significative componenti operative e regolamentari delle strumentazione urbanistica.

In altri termini si tratta di costruire – tramite questo Accordo – un coordinamento “della filiera” relativa alle politiche urbanistiche inerenti l'Ers, e non solo un coordinamento sui principi. Un coordinamento che comprenda quindi anche i Poc e i Rue, in ragione del ruolo attribuito loro dalla legge regionale in riferimento alla disciplina sui fabbisogni di Ers, alla sostenibilità e integrazione degli insediamenti residenziali, ai meccanismi di “scambio” pubblico-privato di aree o contributi per la realizzazione di Ers, ai dispositivi perequativi e compensativi.

I temi principali

A partire da questi obiettivi è possibile dunque individuare alcune grandi aree di intervento, su cui l'Accordo può agire a partire della “filiera” urbanistica.

Una prima questione riguarda la necessità di (ri)trovare un lessico univoco e condiviso per definire oggetti, strumenti e politiche. Alla luce della grande eterogeneità dei significati che il termine Ers assume nei diversi strumenti urbanistici comunali, si tratta cioè di trovare un “minimo comune denominatore” che affronti, esplicitandole, quali siano le finalità dell'Ers, che cosa s'intenda per alloggi in “affitto” e per alloggi in “vendita”, quale equilibrio si debba determinare tra le due componenti, e come si possa concretizzare l'obiettivo di riduzione del consumo di suolo anche a partire dalle ope-

razioni urbanistiche per la realizzazione di alloggi sociali.

Altro tema rilevante è quello dei prezzi e dei canoni da riferire agli alloggi sociali, i quali debbono necessariamente discostarsi sensibilmente da quelli di mercato, per incrociare la domanda sociale, pur nel rispetto delle legittime esigenze di profitto delle imprese costruttrici.

Terza grande questione che l'Accordo deve affrontare è legata alla necessità di cogliere le differenze territoriali per applicare politiche abitative più coerenti con le diverse necessità. Si tratta perciò di stabilire quale sia l'ambito territoriale d'intervento prioritario, verso il quale concentrare (prioritariamente) gli interventi.

La necessità di collocare gli interventi di Ers in contesti a forte accessibilità e ben dotati di servizi (per evitare fenomeni di periferizzazione e ghettizzazione) induce poi ad operare una selezione dei centri urbani che (prioritariamente) possano rappresentare il recapito di questi interventi, a partire dalle selezioni già operate dai Psc in coerenza col Ptcp.

E' evidente infine che le differenze territoriali della domanda sociale, e le geografie distintive della "tensione abitativa", in condizioni di risorse pubbliche scarse (e calanti) si possono affrontare solo a partire da un sistema metropolitano di compensazione/perequazione, cioè un Fondo "di solidarietà" metropolitano per le politiche abitative, che realizzi economie di scala e ridistribuisca risorse in proporzione alle necessità specifiche. Si tratterebbe di un ulteriore mattone della finanza intercomunale utile a preparare l'istituzione della città metropolitana.

1. Caritas Italiana, Fondazione Zancan, a cura di, (2011), *Poveri di diritti, XI rapporto sulla povertà ed esclusione sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Giuseppe Lo Bocchiaro

I Gal come esperienza di attitudine all'intercomunalità

In Sicilia, a partire dalla fine degli anni settanta, vengono compiuti una serie di passaggi legislativi che vanno, da un lato, nella direzione di innovare la programmazione regionale (e superare le logiche fallimentari dell'assistenzialismo e delle sovvenzioni a pioggia) e, dall'altro, si muovono verso la conquista graduale di una dimensione di azione sub-regionale (nuovi spazi dati alle province e agli enti locali) e di un processo decisionale che si basi su logiche partecipative e "dal basso": partecipazione dei Comuni, delle Province e degli altri enti locali in concorso con le forze economiche e sociali alla costruzione di una visione territoriale integrata. (F. Trapani, 2001)

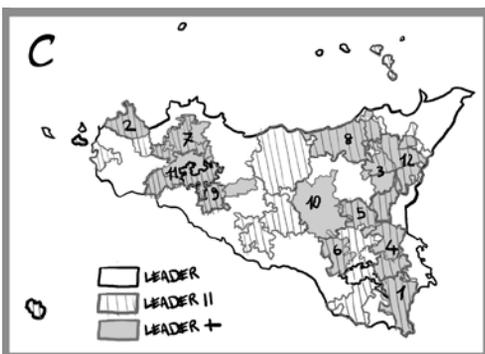
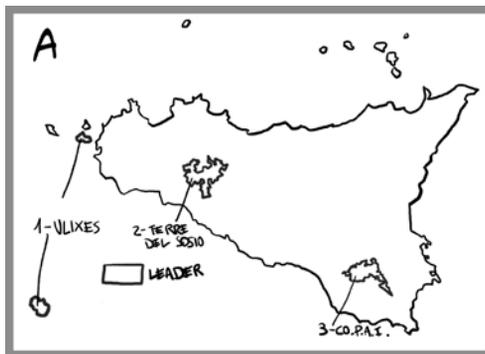
All'inizio degli anni '90 e in concomitanza con le riforme che l'Unione europea stava ponendo in essere nella riforma dei Fondi Strutturali del 1988 e nelle Iniziative Comunitarie, alcune delle realtà siciliane locali più mature, si sono così trovate pronte a mettere in campo progetti validi di programmazione e pianificazione che partissero dalla concertazione tra pubblico e privato e dai principi base dell'identità locale. Ci si riferisce all'esperienza¹ significativa, per attività di programmazione e risultati sul territorio, dei Gal e delle agenzie di sviluppo. Come sappiamo i Gal sono formati da gruppi di enti pubblici e privati e nascono con lo scopo di favorire lo sviluppo rurale, attraverso la possibilità di intercettare fondi comunitari. È, quindi, il luogo della programmazione concertata che unisce l'azione e le istanze dei Comuni, riuniti in compagini che spesso superano gli ambiti e le suddivisioni provinciali, dei sindacati, delle associazioni di imprenditori, delle imprese ecc. Quella che di seguito si riassume a grandi linee è stata, nei fatti, una intercomunalità "indotta" da necessità prima di tutto economiche imposte dall'esterno (la Comunità

Europea innanzitutto) ma non per questo meno capaci di ingenerare, nei territori più sensibili, forme efficaci di programmazione e pianificazione a scala sovracomunale. Lo scopo è quello raccontare come, fin dalle prime esperienze di programmazione comunitaria degli anni '90, il territorio siciliano, o meglio, i territori siciliani, si siano dati organizzazioni "dinamiche" e abbiano costituito partenariati pubblico-privati dal carattere imprenditoriale per rispondere a processi che dall'alto (Unione Europea) e dalle istituzioni più prossime (Stato e soprattutto Regione) giungevano alla dimensione locale con l'effetto del richiamo al risveglio della competitività tra identità culturali, sociali ed economiche differenti.

Al lancio del Programma Leader² in Sicilia si assiste alla formazione di sole 9 proposte e al finanziamento di 3 Gruppi di Azione Locale: il Gal CO.P.A.I. di promozione dell'area iblea, il Gal terre del Sosio operante sui comuni di Bisacquino, Campo Fiorito, Chiusa Sclafani, Contessa Entellina, Corleone, Giuliana, Prizzi, Palazzo Adriano, Roccamena ed il Gal Ulixes operante a Pantelleria (vedi schema A della figura)³.

I tempi non maturi, la scarsa informazione su processi innovativi come questi e la cronica difficoltà dei sistemi locali a intraprendere azioni e programmi che mettano in discussione lo status quo e l'abitudine assistenzialista portano ad una sostanziale occasione perduta per quello che avrebbe dovuto essere il primo momento di auto-organizzazione e responsabilizzazione del territorio siciliano.

La "falsa partenza" della prima stagione del Leader siciliano costruisce tuttavia forti aspettative per la possibilità futura di accedere ai Fondi strutturali e induce numerosi gruppi di amministrazioni e operatori imprenditoriali a costruire una prima grande



riorganizzazione territoriale con precise strategie intercomunali per poter accedere alle occasioni offerte dal successivo periodo di programmazione europea.

Va comunque in tal senso inquadrato il ruolo fondamentale, nell'incentivare la nascita di organizzazioni "trasversali" ai confini tradizionali sub-regionali e più centrati sulle identità locali, che hanno giocato i Patti Territoriali nati come strumento in grado di gestire fondi Cipe da destinare inizial-

mente alle regioni a Obiettivo 1 e poi estesi all'intero territorio nazionale. Appartiene alla seconda metà degli anni novanta infatti l'azione fondamentale di tre Agenzie di Sviluppo siciliane: l'Agenzia di sviluppo locale delle Madonie (Sovisma), l'Agenzia di sviluppo integrato spa-Calatino sud Simeto e il Consorzio Intercomunale Tindari-Nebrodi. L'attività programmatrice e progettuale espressa da queste tre realtà rappresenta un momento unico di presa di coscienza delle possibilità innovative provenienti dalla programmazione comunitaria e da uno sviluppo che parte dalla dimensione locale.

Accanto a queste, il passaggio dal Leader I al Leader II vede comunque la nascita (e quindi la riorganizzazione dei rispettivi territori) di numerosi Gruppi di Azione Locale, che da questo momento andranno a costituire realtà spesso concrete e fattive di programmazione e pianificazione "dal basso". Una tra tutte è l'esperienza altamente significativa del Gal e dell'Agenzia di Sviluppo Comprensorio Val d'Anapo.

Nello schema B, che illustra la stagione del Leader II, si confermano i tre Gal della precedente esperienza e si manifesta un sistema di agenzie locali che, fin dai nomi tende a mostrare la necessità di far valere le identità storiche (Lylibeo, Leontinoi ecc.) e territoriali (Val d'Anapo, Alcantara ecc.) nella "riformulazione territoriale" indotta dalle logiche di promozione dei Psl. Molto forte è il ruolo giocato dai territori della Sicilia orientale, più rarefatte le azioni locali riguardanti gli ambiti agrigentino e trapanese.

Notevolmente differente è l'organizzazione del territorio siciliano che si può osservare al momento del Leader + e della programmazione 2000-2006. I Gal sono diminuiti di numero e si sono accorpati per gruppi territoriali più strutturati, concentrando la loro presenza nella parte più orientale e in quella occidentale dell'isola, lasciando una grossa fetta di territorio centrale al di fuori dell'azione di programmazione (vedi schema C).

Cosa è cambiato? Nell'ambito della programmazione Leader+ 2000-2006, la Regione Siciliana ha selezionato un numero massimo di beneficiari pari a 12 per rispondere ai nuovi indirizzi emanati dalla Commissione Europea che invitano a evitare la costituzione di Gal troppo piccoli e non rappresen-

tativi di realtà territoriali identitarie.

I criteri di selezione dei Gal tengono conto di cinque aspetti:

- caratteristiche del territorio
- caratteristiche del Piano
- caratteristiche del partenariato locale
- modalità di gestione
- efficienza della gestione Leader II

A queste considerazioni va però aggiunto il fatto che il limite principale dei Gal siciliani è tutto inquadrabile nella difficoltà di costruire sul territorio agenzie di sviluppo stabili e durature capaci cioè di sopravvivere alla chiusura delle iniziative comunitarie (e alla erogazione dei fondi comunitari) e di continuare con progettualità e imprenditorialità proprie a pianificare il loro ambito territoriale. In tal senso il breve lasso di tempo tra la fine del Pic Leader II e l'avvio del Leader Plus comportò la chiusura di numerose esperienze locali.

L'indirizzo implicito dell'esperienza del Leader Plus è quello di rafforzare e promuovere la cooperazione dei Gal a livello nazionale e transnazionale. In tal senso anche le realtà siciliane che hanno ottenuto il finanziamento si trovano coinvolte in una esperienza nata nell'ambito del Leader Plus e tutt'ora in corso e in attività rispetto alla programmazione 2007-2013: l'Agenzia per il mediterraneo. Sotto il nome di "Agenzia per il mediterraneo" si ritrovano 23 Agenzie Locali, che comprendono i Gal siciliani, Gal campani e greci (vedi schema D).

Si assiste cioè alla formulazione di una compagine sovra-regionale che fa capo e si affida alle azioni delle specifiche realtà locali come ampliamento delle capacità di comunicazione e cooperazione dei Gal.

Uno dei primi frutti della nascita dell'Agenzia per il Mediterraneo è promozione di un portale e di un "marchio di qualità" denominati "Ruralità mediterranea"⁴ che ha lo scopo di promuovere il turismo e la ruralità dei territori coinvolti, svolgendo una azione di coinvolgimento di soggetti pubblici e privati.

All'interno del portale "Ruralità mediterranea" ogni Gal presenta, sotto forma di elementi audiovisivi, fotografici ecc. gli elementi significativi dei territori coinvolti, intendendo svolgere un ruolo di "presidio" continuo della promozione turistica locale. L'esperienza sovra-regionale dei Gal siciliani non estingue quella locale che, in re-

lazione alla programmazione 2007-2013 e al cosiddetto "Approccio Leader" sta continuando a mutare e a perfezionare il ruolo e le esperienze locali più significative.

1. Il presente contributo nasce nell'ambito dell'attività di studio che l'autore sta svolgendo all'interno della Ricerca MIUR PRIN 2008 "Progetto di territorio" - coordinatore nazionale prof. Alberto Magnaghi; "Forme e processi per il progetto del territorio nella Sicilia Occidentale" - responsabile dell'unità di ricerca locale prof. Francesco Lo Piccolo.
2. Nella programmazione 1989-1993 sono 12 le iniziative comunitarie di nuova generazione che consentono alla Comunità Europea di sperimentare approcci innovativi. Di questi, 3 hanno una specificità di impatto sulle questioni territoriali: Interreg (cooperazione tra regioni frontaliere, Envireg (tutela dell'ambiente e dello sviluppo regionale) e Leader.
3. Per la costruzione degli schemi si è fatto riferimento alle schede contenute in ISTAT (2008).
4. www.ruralitamediterranea.com

Riferimenti

- ISTAT (2008), *ASERS. Atlante socioeconomico della Sicilia*, Istituto Nazionale di Statistica, Ufficio Regionale per la Sicilia, Palermo
- Trapani F. (2001), "La programmazione partecipata nell'UTRAS: forme, strumenti e procedimenti utilizzati" in Grasso A., Urbani L., *L'approccio integrato allo sviluppo locale. Il sistema locale Val D'Anapo*, Franco Angeli, Milano

Intercomunalità, una risposta al taglio dei Comuni?

Daniele Mazzotta

Le strategie dell'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia

L'attuale fase di incerta ristrutturazione istituzionale si sta muovendo, come noto, per lo più intorno al delicato snodo dell'*area vasta* e dell'intercomunalità. È solo l'ultimo di una serie di "lavori in corso" che, tra riforme effettuate e riforme fallite, stanno condizionando l'operato della Pubblica Amministrazione da almeno trent'anni.

Non è questo il luogo per analizzare l'ultimo disegno di legge costituzionale di soppressione delle Province e di sostituzione con non ben definiti "enti d'area vasta" regionali; Ddl che, se è improbabile che veda la luce vista la crisi della legislatura, risponde tuttavia a una posizione politica *bipartisan*. È quindi prevedibile che, in un modo o nell'altro, la semplicistica e demagogica eliminazione delle amministrazioni provinciali trovi attuazione da parte di un successivo governo. Nel frattempo le Province, pur soffrendo il vulnus psicologico della delegittimazione politica e di ruolo, conducono il loro quotidiano esercizio delle numerose funzioni proprie e delegate, tentando nel contempo, almeno in alcuni contesti, di interpretare al meglio i relativamente nuovi concetti di sussidiarietà e leale collaborazione i quali, con le modifiche al Titolo V della Costituzione, hanno sostituito i precedenti di sovra-ordinazione e controllo gerarchico. Uno di tali contesti riguarda la Provincia di Prato, in particolare, e l'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia, in generale. Si tratta di un'area con forti caratteri connotativi: centro direzionale di rilievo nazionale; area densamente popolata e infrastrutturata ma ancora policentrica; principale luogo di produzione economica regionale ma con un enorme patrimonio edilizio industriale dismesso; dotata di emergenze culturali e paesaggistiche uniche e una grande ricchezza di aree protette e di biodiversità, con una Pianura (o *Piana*) con residue, ma

ancora cospicue, aree rurali di grande valore marginale. Area, ancora, iper-pianificata: con una Variante al Piano d'Indirizzo Territoriale Regionale, in itinere ma ancora non adottata, incentrata sul Parco della Piana e sull'Aeroporto di Firenze, tre Ptc provinciali, numerosi Piani Strutturali e Regolamenti Urbanistici comunali per lo più di seconda generazione, Prg di vecchia data, uno Schema Strutturale d'area metropolitana del 1990, varie esperienze di Pianificazione Intercomunale Fiorentina (1951, 1964, 1978), per tacere della pianificazione di bacino, della pianificazione sulle aree protette e in generale dei numerosi piani di settore comunali, provinciali e regionali. Area, infine, con molteplici problematiche ambientali, socio-economiche, di mobilità ecc.

La pianificazione di livello interprovinciale quindi, soprattutto nell'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia, è di prioritario interesse per affrontare alla giusta scala un'insieme di problematiche e di opportunità strategiche che attengono alla qualità della vita dei cittadini e che non sempre debbono, o possono, passare attraverso la "pianificazione" tradizionalmente intesa. Le Province di Prato, Pistoia e Firenze hanno già costituito, nell'ottobre 2010, un gruppo di coordinamento interistituzionale su temi di interesse comune nell'ambito dei vari settori provinciali. Sulla base delle risultanze dei primi incontri del gruppo di coordinamento, nonché sulla base di comuni valutazioni degli Assessorati di riferimento delle tre Province, in materia di politiche territoriali, è emersa l'esigenza di creare uno specifico gruppo di lavoro interprovinciale per l'armonizzazione delle strategie d'area metropolitana, previste dai tre Ptc vigenti, attraverso la costruzione di una prima "Carta delle Strategie". I temi da affrontare sono molteplici, in relazione alle complesse fun-

zioni territoriali delle Province e alle problematiche aperte sull'area metropolitana; ma molti sono unificabili dal criterio infrastrutturale: sia in senso proprio (viabilità, mobilità, piste ciclabili, ippovie e sentieri), sia in senso esteso (infrastrutture verdi: aree protette e Parco della Piana), sia in senso tecnologico e immateriale (Infrastruttura Dati Territoriali, banda larga, Wi-Fi). Alcune di tali strategie sono concluse o in fase di definizione finale, altre sono da completare, altre sono ancora da approcciare. Nel seguito se ne presenteranno alcune come esempio di sinergia interistituzionale non isolata ed episodica ma, al contrario, inserita in un contesto d'approccio istituzionale sovracomunale (e quindi di stretta collaborazione tra Provincia e Comuni) e interprovinciale.

Infrastrutture fisiche: la rete di piste ciclabili d'area metropolitana

La finalità è stata quella di individuare, dopo una ricognizione delle piste ciclabili esistenti e di progetto e l'analisi degli attrattori potenziali (musei, biblioteche, scuole, università, ospedali, stazioni ecc.), una gerarchia di percorsi d'area metropolitana, funzionali quindi a una mobilità alternativa di natura quotidiana, svincolata dall'esclusivo utilizzo nel tempo libero e che connetta le tre aree urbane di Pistoia, di Prato e di Firenze. I tratti individuati, partendo dal centro di Pistoia e giungendo al centro di Firenze, si snodano lungo il tragitto seguendo tre direttrici principali. Alcuni tratti sono già esistenti, alcuni sono già progettati, altri sono da progettare ex novo. La fase successiva sarà quindi orientata alla diffusione di questa pianificazione infrastrutturale per dividerne i contenuti con i Comuni coinvolti e con le comunità locali con la possibilità, ovviamente, di revisione dei tratti e delle direttrici previste.

La rete tuttavia non sarà solo funzionale alla connessione di importanti attrattori urbani, contribuendo al decongestionamento del traffico metropolitano, ma si interfacerà con altre due infrastrutture: l'ippovia provinciale pratese, che si snoda tra la Val di Bisenzio, la Piana e il Montalbano, collegandosi con il pistoiese, e quella costituita dalle aree verdi, a vario titolo protette, delle tre Province. In particolare il Parco della Piana, per posizione geografica, per funzioni e

per valori sottesi, risulta al centro di questo processo di pianificazione interprovinciale. La realizzazione del Parco della Piana, progetto della Regione Toscana e uno dei principali obiettivi strategici del Ptc di Prato, e la sua effettiva fruibilità sono legati a una serie di interventi infrastrutturali finalizzati alla valorizzazione del sistema Cascine di Tavola-Villa medicea di Poggio a Caiano e Parco Archeologico di Gonfienti, i principali elementi del Parco della Piana nel territorio pratese da riconnettere con idonee piste ciclabili. Punto nodale di questa pianificazione è rappresentato dalla ricostruzione del Ponte del Manetti, il cui progetto è stato oggetto di un concorso di progettazione già esperito e attualmente ne è in fase di finanziamento la realizzazione, non solo come connessione nord-sud, come si accennava, ma, in un'ottica di area vasta, anche come snodo est-ovest dalle piste ciclabili pistoiesi alla ciclopista dell'Arno, che giunge sino a Firenze. Il ponte, realizzato da Alessandro Manetti nel 1833 su incarico del Granduca Leopoldo II e primo esempio di ponte sospeso su cavi in Toscana, fu demolito nel secondo conflitto mondiale. Unici superstiti i due portali in pietra sulle due sponde del fiume Ombrone. Il Concorso è stato bandito dalla Provincia di Prato in nome, per conto e con la fattiva collaborazione dei Comuni di Prato e di Poggio a Caiano, raggiungendo la ragguardevole cifra di 130 progetti pervenuti; la realizzazione del progetto vincitore, già proclamato, vedrà il cofinanziamento, oltre che delle amministrazioni già coinvolte, anche della Regione Toscana e della Camera di Commercio di Prato.

Infrastrutture verdi: il sistema metropolitano di aree protette

Il tema delle aree protette e del loro raccordo tematico e funzionale in un vero sistema metropolitano è uno dei prossimi obiettivi della Carta delle Strategie, finalizzato a specializzarne le funzioni, a garantirne la promozione della fruizione e la tutela dei valori naturalistici con azioni coordinate tra le tre Province e, in ultima analisi, a ottimizzarne i costi.

Infrastrutture immateriali: la pianificazione delle reti informatiche

La nuova Società dell'Informazione impone la necessità di dotarsi di infrastrutture immateriali che vadano a costituire gli elementi fondanti per la realizzazione di sistemi di semplificazione amministrativa, razionalizzando i costi di gestione e di investimento e innalzando la qualità dei servizi erogati sul territorio.

Per evitare diseconomie, duplicazioni di spesa, servizi non comunicanti anche i progetti di rete necessitano di una pianificazione interistituzionale. Per questo la Provincia di Prato si è fatta promotrice di interventi sulle reti immateriali coordinati con altri enti: sia dell'area Metropolitana che di altre parti del territorio nazionale. Il fine è l'abbattimento del "digital divide" tra i soggetti pubblici, con conseguente incremento della qualità dei servizi erogati verso i cittadini, le imprese e gli stessi Enti.

Le recenti esperienze in merito si sono concentrate sui seguenti tre aspetti infrastrutturali, fortemente interrelati:

- *La Banda Larga.* La Provincia di Prato già nel corso del 2004 ha avviato un confronto sui possibili percorsi di ampliamento sul territorio provinciale delle infrastrutture per l'accesso ai servizi di larga banda con gli operatori di telecomunicazione operanti sul territorio. Il progetto, che condivide il percorso proposto da Regione Toscana è stato avviato nel secondo semestre del 2008 e si è concluso nel primo trimestre del 2010 e ha reso il territorio provinciale l'area con la maggiore copertura del servizio Adsl a livello nazionale.
- *Il Wi-Fi di libero accesso sicuro e gratuito.* La Provincia di Prato ha avviato un percorso di collaborazione con la Provincia di Roma che ha realizzato un progetto denominato "ProvinciaWiFi" consistente nell'installazione in piazze, biblioteche e luoghi di ritrovo del territorio provinciale di apparati per l'accesso gratuito a Internet, a cui possano connettersi anche reti di privati o di altre istituzioni e aperta al contributo dei privati, esercizi commerciali e associazioni no profit. Questa esperienza di rete federata, intesa come possibilità di interconnettere i sistemi di autenticazione eterogenei al fine di permettere a ogni utente regi-

strato l'accesso sulle reti federate con le medesime credenziali, avviata dalla Provincia di Roma con la Regione Autonoma della Sardegna e il Comune di Venezia si estenderà anche in Toscana grazie all'iniziativa avviata dalla Provincia di Prato che sta realizzando una rete di relazioni e collaborazioni con le vicine Province di Firenze e di Pistoia a livello di area metropolitana nonché con tutte le amministrazioni locali del territorio e con le istituzioni che hanno condiviso la filosofia del progetto.

- *L'Infrastruttura Dati Territoriali d'Area Metropolitana*. Il Progetto C.E.R.C.O. (Centro Elaborazioni, Ricerche, Comunicazioni On-line), condiviso come progetto a livello di area metropolitana e posto a base di un Protocollo d'Intesa tra le Province di Firenze, Prato e Pistoia, il Circondario Empolese Valdelsa, l'Autorità di Bacino del fiume Arno, la Comunità Montana della Valdibisenzio e tutti i Comuni della Provincia di Prato, riguarda l'informazione geografica su Internet e prende le mosse dalla Direttiva Inspire. Si tratta di un progetto di Infrastruttura dati Territoriali: un Geoportale su Web strutturato per la ricerca, visualizzazione e consultazione dinamica di tavole cartografiche, e non solo, dove rintracciare dati e servizi di natura territoriale richiamando i dati dai server di tutti quegli Enti e Privati che condividono l'iniziativa. Tra i risultati: interoperabilità, sovrapposibilità di informazioni multiscala e multiteme, elaborazioni dati estremamente facilitate per i quadri conoscitivi dei Piani Strutturali e dei Ptc con dati sempre aggiornati e per i quali non si dovrebbe tutte le volte ripartire da zero. Quindi non solo trasparenza amministrativa e informazione ambientale e urbanistica ma progetto orientato a fornire servizi Web evoluti verso enti, aziende e cittadini.

Antonio Camillo, Stefano Maggio L'unione dei comuni a nord est di Torino

Nel corso dell'ultimo decennio nel quadrante nord dell'area metropolitana torinese si è sviluppata una concreta capacità di *governance* intercomunale che prese avvio dalla partecipazione di alcuni comuni all'esperienza dei Programmi Complessi ed in particolare dei Prusst.

Il *Prusst 2010 Plan* nacque dalla volontà delle Amministrazioni di Settimo e Borgaro Torinese di uscire dalla crisi della grande industria riprogettando il sistema territoriale e dando nuovo impulso al sistema socio-economico locale, e riconoscendo al contempo l'esistenza di ampie potenzialità inesprese in ordine ai valori economici, produttivi, ambientali e paesaggistici che il territorio era in grado di far emergere e che fino ad allora risultavano celate dal ruolo di periferia al quale l'intenso sviluppo industriale del secolo precedente le aveva relegate.

Quell'esperienza ha consentito di consolidare l'idea che la cooperazione intercomunale e la partnership pubblico-privato fossero un elemento fondamentale per rafforzare, da un lato l'identità del territorio, dall'altro lo sviluppo del sistema economico locale, producendo oltre quaranta interventi per un totale di 632 milioni di Euro (169 milioni di Euro del soggetto pubblico e 463 milioni dei privati).

Il consolidamento della cooperazione tra i comuni si sviluppò negli anni successivi con la partecipazione a nuovi programmi di natura territoriale promossi dallo Stato e dalla Regione Piemonte: Urban Italia "Set and Three" (quattro comuni partecipanti); il Programma Territoriale Integrato "Reti 2011" (diciotto comuni partecipanti); Corona Verde 2 (tredici comuni partecipanti).

L'insieme dei Programmi attuati, o in corso di attuazione, ha consentito di sviluppare azioni congiunte riferite, in sintesi:

- alla realizzazione di grandi parchi finalizzati alla fruizione collettiva, alla riqualificazione del paesaggio, al potenziamento della rete ecologica e alla compensazione ecologica delle grandi infrastrutture di trasporto e di estese aree industriali;
- allo sviluppo e al potenziamento della rete della mobilità intercomunale realizzando nodi di integrazione intermodale con sistemi di attestamento;
- alla diffusione territoriale dei servizi e delle centralità, definendo politiche di livello intercomunale per l'insediamento di nuove attività economiche in luoghi strategici del sistema territoriale di riferimento;
- alla rigenerazione di settori urbani, normalmente riferiti a siti industriali dismessi, con l'inserimento di funzioni qualificate di rango metropolitano e di nuovi servizi collettivi.

Il carattere di vero e proprio laboratorio assunto da questa esperienza ha consentito di formare una cultura politica, tecnica ed amministrativa nuova che ha generato le condizioni ottimali per la sua trasformazione istituzionale nella forma dell'Unione di Comuni.

Nel dicembre del 2010¹ i Comuni di Borgaro Torinese, Caselle Torinese, Settimo Torinese, San Mauro Torinese, San Benigno Canavese e Volpiano hanno deliberato la costituzione dell'Unione dei Comuni, ai sensi dell'art. 32 del Decreto legislativo n° 267 del 18 agosto 2000, denominata Unione Nord Est Torino (Net)².

Un'unione di "forze" e non di "debolezze", rappresentate da un contesto economico e sociale consolidato e dinamico che ha sviluppato la capacità di creare sinergie non solo tra le amministrazioni ma anche tra

queste e i soggetti economici e sociali che vi operano.

L'Unione raggruppa circa 120.000 abitanti pari ad una dimensione demografica seconda in Piemonte al solo capoluogo di regione. Sono presenti oltre 7.600 unità locali, con circa 43.300 addetti e una presenza di 104 imprese innovative.

Il territorio vanta tra i suoi punti di forza un elevato livello di accessibilità nei confronti del complessivo sistema della mobilità, costituito: dalle autostrade per Aosta e per Milano e verso la Francia e la Svizzera, dalla Tangenziale nord di Torino e dalla direttrice per l'aeroporto internazionale di Caselle, dalle linee ferroviarie per Milano e il Canavese-Valle d'Aosta.

Dalla consapevolezza di tali condizioni e sulla scorta delle esperienze di governance maturate nel tempo, l'Unione ha definito una programmazione³ di attività riferita alle principali azioni di governo, ovvero:

- qualificare e rendere attrattivo il proprio contesto territoriale migliorando e sviluppando le condizioni di vita e di lavoro;
- costruire progettualità sostenibili, in un contesto in cui le tecnologie siano fattori abilitanti e che consentano la realizzazione di reti efficienti per la gestione dell'energia, delle telecomunicazioni, del ciclo dei rifiuti e delle acque;
- affrontare la sfida della globalizzazione e la crisi economica, attraverso una competitività e uno sviluppo sostenibile, con attenzione alla comunità, alla coesione sociale, alla diffusione della conoscenza, alla creatività, alla mobilità fruibile, alla qualità dell'offerta culturale, alla qualità dell'ambiente urbano e del territorio;
- la programmazione delle risorse territoriali ritenuta prioritaria tra le attribuzioni assegnate all'Unione, in forza del convincimento che solo la governance allargata oltre i singoli confini comunali può condurre al miglior uso delle risorse finanziarie utili a formare una visione coordinata e coerente dello sviluppo sostenibile del territorio.

E' proprio nei confronti della programmazione delle risorse territoriali che l'Unione intende svolgere un ruolo attivo in coordinamento con la pianificazione sovraordinata della Regione e della Provincia, par-

tecipando alla formazione delle strategie generali, mentre ai comuni componenti va la competenza della gestione dei Piani Regolatori e degli strumenti attuativi. La mancata riforma della Legge urbanistica piemontese, ancor priva dell'articolazione tra componente strutturale strategica e componente operativa locale⁴, consente all'Unione di interpretare quel ruolo attivo denunciato tra i principi fondanti della propria azione. La necessità di anticipare visioni strategiche del territorio, che consentano di valutare le migliori condizioni attuative a livello locale, è ancora più urgente ed avvertita da parte dei territori esterni alla città capoluogo con la quale le interazioni socio-economiche appaiono inevitabilmente più acute ed irrisolte, gravate dalla completa mancanza di un quadro strategico territoriale che ancora non consente di configurare Torino come vera e propria area metropolitana, capace di innescare politiche utili a contenere il declino economico-produttivo e a sostenere la concorrenza con altri poli metropolitani nazionali ed europei.

Ne è prova la costituzione di uno specifico tavolo tecnico⁵, istituito presso la Regione Piemonte ed avviato inizialmente con la sola partecipazione dei comuni di Torino e Settimo, per la valutazione condivisa delle previsioni introdotte da due importanti varianti ai rispettivi Prg – la Variante 200 di Torino e la variante 21 di Settimo – che determinano, attraverso consistenti trasformazioni territoriali di aree industriali dismesse (Michelin e Pirelli in particolare), modifiche fisiche e funzionali di valore strategico all'assetto territoriale del quadrante nord est dell'area metropolitana. Previsioni che se lasciate alla sola iniziativa locale avrebbero come unico risultato la proliferazione indiscriminata di funzioni replicate - spesso a distanza ravvicinata – prive di coordinamento e causa certa di insuccessi insediativi e, cosa ancor più grave, perdita di credibilità delle funzioni di pianificazione e regia proprie degli Enti pubblici nei confronti sia del quadro strategico complessivo, sia del mercato immobiliare. Con l'istituzione dell'Unione dei Comuni il contesto di interesse territoriale si è inevitabilmente ampliato introducendo nuove previsioni di alcuni comuni dell'Unione, in particolare di Borgaro e San Mauro.

Tale nuovo quadro territoriale ed istituzio-

nale fa emergere la volontà e la necessità che l'Unione partecipi attivamente alla formazione di un vero e proprio piano di struttura che assuma il significato di approfondimento del quadrante metropolitano nord est del Piano Territoriale della Provincia di Torino recentemente approvato⁶.

L'attività dell'Unione può individuare i principali assi di sviluppo e le vocazioni del territorio, proponendo scenari complessivi in grado di rendere attrattivo l'ambito individuato, con il compito di valorizzare e promuovere le pianificazioni urbanistiche locali, in coerenza e copianificazione con la città di Torino e il Piano provinciale, al fine di superare la condizione storica di marginalità del territorio riconoscendone la rilevanza delle iniziative in corso e il loro interesse pubblico e strategico, tali da richiedere di essere affrontate in un contesto di coordinamento sovracomunale.

Le iniziative in cui sono impegnati i comuni dell'Unione hanno come elementi cardine:

- lo sviluppo di un ampio sistema paesaggistico ambientale fondato sull'ampliamento del parco metropolitano *Tangenziale Verde*⁷, avviato dal *Prusset 2010 Plan*, e l'integrazione con le grandi aree paesaggistiche del territorio per la formazione di un sistema ambientale integrato;
- la realizzazione del sistema della mobilità ferroviaria interna alla conurbazione torinese, in attuazione del progetto dell'Agenzia per la Mobilità Metropolitana, che consentirebbe di formare una *Rer* locale fondata sull'esistente rete ferroviaria (tre linee di trasporto pubblico nel territorio dell'Unione), con indubbi vantaggi per gli spostamenti in termini di tempo e frequenza e drastica riduzione dell'uso del mezzo privato;
- la costruzione di una strategia territoriale finalizzata al recupero e alla rigenerazione funzionale di grandi aree industriali, per le quali è possibile avviare programmi di insediamento di funzioni plurime e qualificate che riconfigurino la gerarchia dei poli d'interesse, forti della prossimità con le principali reti di trasporto;
- la protezione idrogeologica del territorio a fronte di debolezze oggettive per la presenza di grandi corsi d'acqua e del diffuso sistema idraulico secondario;

Ignazio Vinci

Intercomunalità nel Mezzogiorno: il contributo della pianificazione strategica

Nel giudizio controverso che la cultura urbanistica attribuisce ai quindici anni che ci separano dalla comparsa delle prime forme di pianificazione strategica in Italia, una opinione largamente condivisa è che queste abbiano fatto risvegliare l'interesse per la dimensione intercomunale. La costruzione di visioni e politiche di sviluppo fondate sulla cooperazione tra città, e tra queste e territori di varia natura per risorse ambientali, infrastrutturali e produttive, ha infatti rappresentato un capitolo importante dell'azione progettuale degli enti locali in varie porzioni del territorio nazionale. Ciò assume particolare rilievo alla luce delle difficoltà con cui la dimensione intermedia nel governo del territorio, a differenza di altri paesi europei, è riuscita a collocarsi nel ridisegno dell'architettura istituzionale a livello nazionale e nelle riforme legislative a livello regionale. Sarebbe dunque superficiale liquidare il contributo di questa stagione attraverso una mera valutazione dei risultati conseguiti sul piano della riorganizzazione delle competenze amministrative.

Un piccolo passo indietro ci può aiutare in questo compito. Le sperimentazioni locali accumulate in questi anni possono essere riconducibili a due filoni culturali che hanno preso forma all'interno di ben delineate politiche nazionali:

- da un lato, all'attività del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che dai Prussti degli novanta fino alle più recenti "azioni innovative", ha cercato di sollecitare l'interesse delle città verso la costruzione di strategie territoriali in grado di coniugare il rilancio delle aree urbane con le politiche per l'accessibilità territoriale e metropolitana;
- dall'altro, all'interpretazione nazionale delle politiche di coesione dell'Ue, che durante la programmazione 2000-2006 con il varo dei progetti integrati territoriali raggiunge il momento di maggiore attenzione per la dimensione di area vasta e le forme di cooperazione tra le municipalità.

In alcuni ambiti del Mezzogiorno la sedimentazione di queste esperienze di programmazione locale ha prodotto livelli di complessità ed interesse particolarmente elevati. Si sono affermate reti di cooperazione istituzionale (soprattutto tra città medio-piccole, più raramente in ambito metropolitano) in grado di affermare con continuità scenari ed ipotesi progettuali su svariate dimensioni dello sviluppo territoriale di area vasta. Com'è noto il focus di queste esperienze si lega principalmente ai temi dello sviluppo locale, attraverso il supporto a programmi integrati in grado di innescare processi di valorizzazione delle risorse locali e di rivitalizzazione del fragile tessuto produttivo dei sistemi urbani e territoriali delle regioni meridionali¹.

È soprattutto nella prospettiva di valorizzare questo più che decennale patrimonio progettuale, legandone gli sviluppi ad una più stabile integrazione con le politiche di governo del territorio, che va letta l'iniziativa del Ministero del Tesoro e del Cipe che ha condotto, tra il 2006 ed oggi, alla redazione di 79 piani strategici nelle aree urbane del Mezzogiorno. Questi processi di pianificazione hanno rivelato un interesse molto diffuso per la dimensione di area vasta, tanto che oltre la metà dei documenti di pianificazione sono espressione di coalizioni intercomunali. In Puglia, la scelta verso la dimensione intercomunale è il risultato di una deliberata scelta dell'amministrazione regionale tendente ad indentificare, attraverso i processi di pianificazione strategica, un numero limitato di ambiti per l'integrazione territoriale delle politiche settoriali nell'ambito del documento regionale di assetto del territorio (Drag). In Sicilia, i gradi di libertà offerti dall'amministrazione regionale hanno condotto alla formazione di 16 coalizioni intercomunali comprendenti 121 comuni ed oltre 1,3 milioni di abitanti, parte delle quali coincidenti con le coalizioni promotrici di precedenti iniziative di programmazione locale².

I due casi regionali esprimono concezioni della

dimensione intercomunale diverse e per certi versi antitetiche, ma certificano il permanere di un interesse per la dimensione cooperativa tra istituzioni locali che si mantiene nel tempo anche al riparo dalle spinte più radicalmente municipaliste. La debole capacità di implementazione delle amministrazioni locali e gli enormi ritardi accumulati nell'attuale ciclo di programmazione comunitaria hanno ridimensionato molti degli obiettivi di integrazione perseguiti dai piani strategici intercomunali. Tuttavia, in quei contesti si sono sviluppate conoscenze e risorse relazionali di fondamentale importanza per immaginare future convergenze nella pianificazione dei servizi collettivi di più alto rango, nel ridisegno di una più efficiente e sostenibile mobilità territoriale, nella programmazione di più equilibrati insediamenti per le attività produttive e commerciali.

Vi sono diverse ragioni legate all'attualità per considerare cruciale un mantenimento dell'attenzione tecnico-scientifica e istituzionale verso la pianificazione strategica intercomunale. La più importante risiede nel surplus di intelligenza istituzionale che l'attuale congiuntura economico-finanziaria imporrà all'operato delle amministrazioni locali. L'inevitabile contrazione delle risorse a disposizione per gli investimenti sui nostri territori può rivelarsi una straordinaria opportunità per qualificare e rendere più efficiente l'offerta territoriale di infrastrutture e servizi per la qualità della vita dei residenti e lo sviluppo socio-economico. La condizione, tuttavia, è che i governi locali siano in grado di operare una più oculata selezione delle priorità nelle scelte insediative e di localizzazione. Quanto più queste scelte, talvolta dolorose, vengono formulate all'interno di una dimensione che viene percepita come comunità territoriale portatrice di strategie e progettualità condivise (cosa che non viene automaticamente garantita dalla dimensione provinciale), tanto più avranno possibilità di incidere sui comportamenti pubblici e di ridurre gli egoismi territoriali.

1. Cfr. Vinci I., "L'area vasta nella programmazione integrata per lo sviluppo territoriale", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 85-86, 2006, pp. 225-247.
2. Per una rassegna ragionata delle esperienze di pianificazione strategica nel Mezzogiorno si veda: Vinci I. (a cura di), *Pianificazione strategica in contesti fragili*, Alinea, Firenze, 2010; Pasqui G. (a cura di), *Piani strategici per le città del Mezzogiorno. Interpretazioni e prospettive*, Quaderni ReCS, Firenze, 2011.

5 per mille

ai progetti culturali dell'Inu

Nella prossima dichiarazione dei redditi hai la possibilità di scegliere tu a chi lo Stato deve destinare il “5 per mille”

L'Istituto Nazionale di Urbanistica non finisce mai sulla prima pagina dei giornali, eppure svolge un compito che secondo noi è fondamentale: divulgare le pratiche dell'ordinata pianificazione territoriale urbanistica in tutto il territorio italiano, con ricerche, analisi, studi, libri e soprattutto con le riviste: Urbanistica e Urbanistica Informazioni, ora anche in formato pdf e online.

Scegli l'Istituto Nazionale di Urbanistica e aiutaci a migliorare la qualità delle azioni culturali per difendere e divulgare la pratica della pianificazione territoriale e dell'urbanistica.

Puoi destinare, senza alcuna spesa, il tuo “5 per mille” dalla prossima dichiarazione dei redditi (CUD, 730, 730-I, UNICO) apponendo la tua firma nel riquadro (il primo a sinistra), dedicato al “Sostegno delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, delle associazioni di promozione sociale, delle associazioni e fondazioni” e indicando, nello spazio sotto la firma, il numero di Codice Fiscale l'Istituto Nazionale di Urbanistica, 80206670582

Per qualsiasi informazione relativa al “5 per mille” è possibile contattare la segreteria al numero 06.68801190 / 06.68809671 - e-mail: segreteria@inu.it

Prove di territorializzazione della sostenibilità

Tra le possibili trascrizioni operative della sostenibilità, quelle che trattano la dimensione temporale hanno comportato una crescente attenzione verso forme di regolazione nell'uso dei territori coerenti con "uno sviluppo che risponda ai bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di far fronte ai loro", mentre quelle che trattano il tema della integrazione dei principi ecologici nell'organizzazione insediativa appaiono orientate al superamento di una concezione di governo del territorio strettamente intesa come controllo delle "partizioni" e degli usi dello spazio nel dominio del tempo.

I saggi qui raccolti, pur nella diversità dei punti di vista, convergono sul nuovo mandato delle discipline del territorio: quello di costruire delle possibilità piuttosto che prefigurare degli assetti, assumendo come centrale la continuità dell'"accompagnamento" dei percorsi attuativi e delle pratiche che ne scaturiscono.

Se la sfida nella ricerca e nella prassi dell'Urban Design è aperta, anche il modello di governance più consonante con queste aspettative non può che essere aperto e flessibile.

Il progetto come condizione del paesaggio sostenibile

Rita Occhiuto

Il concetto di sostenibilità sottoposto a un processo sempre più rapido di diffusione, il più delle volte tendente a forme di dispersione che raramente raggiungono la "disseminazione" derridiana - una condizione di decostruzione del reale di assoluta necessità per creare nuovi linguaggi - provoca un certo smarrimento soprattutto in ambiti progettuali, da cui sono attese soluzioni concrete, atti fondanti per il territorio di domani.

Si assiste parallelamente ad uno slittamento quasi impercettibile delle pratiche di progettazione verso forme diverse d'adeguamento a limiti normativi, sempre più esigenti sia alla scala territoriale che a quella del progetto architettonico.

Approcci sempre più precisi ed incisivi ci restituiscono visioni "scannerizzate" di fisicità territoriali complesse, di cui poco comprendiamo in termini di "unità di paesaggio", ma di cui tutto, o quasi, siamo oggi in grado di osservare, soppesare e quantificare.

E' questa una condizione sufficiente per far fronte all'imprescindibile bisogno di sostenibilità?

Senza voler risvegliare le vecchie diatribe che hanno, a cicli storici alterni, animato il dibattito culturale che opponeva solide posizioni scientifiche agli approcci umanistici e progettuali, si pone oggi nuovamente la questione di come far fronte a stati di fatto complessi che richiedono approcci innovativi, liberi da pregiudizi disciplinari, di categoria o di mercato. Il dato che più ci interessa è il progetto. Cos'è?

Come si può definire oggi? Come si pone a fronte della sostenibilità? Quale concretezza ricopre o è in grado di proporre?

Quale lettura ed uso ne fanno abitanti, amministratori e politici?

Attualmente, il termine "progetto" soffre di una sorta di "sovraesposizione", che ne ha talvolta determinato l'usura, la perdita di significato, lo svuotamento: lo stesso processo che, già dagli anni '80, ha via via influenzato e modificato il senso delle nozioni di paesaggio e di territorio.

La tradizione urbanistico-architettonica attribuiva e continua ad attribuire al progetto una discutibile fissità, che neppure le ricerche decostruttiviste applicate alla forma della città sono state capaci di sorpassare. Queste, proponendosi sovente come interpretazioni superficiali della casualità di decostruzione e di ricostruzione del territorio, hanno prodotto soluzioni "formali o informali" che di processuale ed innovativo hanno solo il discorso o poco più.

La stessa fissità è riscontrabile nella propagandata concretezza ottenuta attraverso applicazioni metodologiche "precise" intese a stabilire un legame diretto tra condizione ambientale e spettro delle diverse componenti sistemiche, proponendo come progetto un sapiente dosaggio di variabili elementari da cui scaturisce un tipo di "qualità prodotta" quasi come un procedimento matematico e non come un processo, che invece risponde a leggi interne ed è per natura incontrollabile e dipendente da temporalità e casualità variabili. Come in un processo naturale in cerca di nuovi equilibri, questi percorsi di progettazione della certezza sembrano aver raggiunto uno stato limite di accettabilità, e seppure essi con-

tinuino a sviluppare pratiche che confortano politiche positivistiche e mercati emergenti, già ci appaiono “decadenti” e certamente non sostenibili a lungo termine. Seguendo la metafora naturalistica che ciclicamente invita a cercare nuovi sbocchi, è bene che allo stato limite succeda lo stato di crisi che, secondo il pensiero derridiano sulla scrittura, permette nuove ed inedite combinazioni.

Il progetto è un concetto chiave dello sviluppo, ma non perché lo si definisce “sostenibile”. Per essere tale si deve tendere al superamento della semplice aggettivazione di tipologie d’azione che seguono ancora iter interpretativi, concettuali e normativi del tutto conformi all’operare tradizionale in ambito territoriale. Deve cambiare l’approccio alla nozione stessa di progetto che, pur tuttora legato alla concretizzazione di oggetti, può rinnovarsi prendendo in considerazione le interazioni di vari tipi di temporalità di sviluppo e svariati gradi di trasformabilità. Ne possono scaturire delle configurazioni momentanee da poter considerare ancora “in divenire”.

Il progetto deve essere pensato come stato in via di trasformazione e l’attenzione va riposta più sugli agenti del cambiamento che sul risultato ottenuto: bisogna risalire al concetto di “materia agita” (V. Gregotti), cioè pervasa da forze interne ed esterne, in azione continua, capaci di farne mutare le fattezze.

La nozione di “progetto” deve rapportarsi quindi più al processo messo in atto, seguito ed alimentato nel tempo, che agli innumerevoli prodotti “usa e getta” che occupano le superfici dei nostri territori, spesso allo stato di Junkspace (R. Koolhaas).

Il termine “progetto” in altre discipline serve a descrivere un iter e non oggetti non rigenerabili. In architettura ed urbanistica si è parlato di “progetto come produttore di conoscenza” o ancora di “ricerca attraverso il progetto”, senza arrivare ancora oggi a far scaturire da queste riflessioni dei veri cambiamenti nella pratica e nella formazione.

Negli anni ‘80 “Il territorio dell’architettura” di Vittorio Gregotti apriva il dibattito disciplinare e tentava di riattualizzare pensieri e analisi sulla città e il territorio attraverso un confronto serrato sull’influenza di filosofia, strutturalismo, storia e geografia. Poco più tardi, delle posizioni critiche come quelle di Eugenio Turri o di Giuseppe Dematteis, ci hanno permesso di rivalutare aspetti descrittivi e narrativi del territorio che ne mettevano

in gioco il potenziale di “lettura”. Contrariamente all’analisi, la lettura implica un processo di avvicinamento alla realtà che richiede coinvolgimento, necessità d’implicazione e apprendimento di un alfabeto di base che costituisce i luoghi. Dematteis introduce alcuni elementi chiave che è doveroso ricordare¹:

- *Il progettista di territorio si occupa di luoghi prima che di spazi;*
- *Il progetto non rappresenta oggetti, ma soggetti, mette insieme punti di vista diversi, perciò non esclude contraddizioni e conflitti, ma li pone al centro. Il suo punto di vista è la conservazione della complessità. Il suo rischio è la chiacchiera o la legittimazione e l’occultamento del puro agire strategico.*

Se ne può dedurre un vero ribaltamento di senso: si apre alla molteplicità dei soggetti - in rottura con il ruolo del progettista come interprete unico - e si accetta la differenza come una forma di energia interna che garantisce la dinamica delle intenzionalità di progetto.

Si apre la prospettiva di un XXI secolo in cui la vera *révolution verte* non è dovuta all’ecologia, ma al modo di fare evolvere ed accompagnare intenzionalità tendenti al raggiungimento di sempre nuovi stati d’equilibrio². Ne consegue una sostenibilità ottenuta grazie al sistema complesso costruito e alla sua capacità di riadattarsi nel tempo.

Lo stesso tipo di fissità poteva essere riscontrata nel modo di considerare il territorio.

Preferendo al termine territorio, la nozione più globale di paesaggio, la Convenzione Europea del Paesaggio fa emergere delle differenze sostanziali: il riferimento alla percezione e alla sua molteplicità; la posizione simmetrica di forze umane e naturali; il riconoscimento dell’esistenza incessante di interazioni.

Il paesaggio cessa quindi di essere puro spazio visivo, quadro o oggetto.

Si trasforma invece in una realtà a carattere variabile che si presta a letture altrettanto diversificate e correlate a modi percettivi che permettono di mettere in gioco la sfera del “sensibile”. Ne consegue il riconoscimento di una forte intersoggettività e mutevolezza, in opposizione alle descrizioni scientifiche che in passato ne hanno ridotto volontariamente la complessità.

Ma si modifica soprattutto la considerazione delle forze naturali che, come pure le condizioni geomorfologiche dell’esistente, entrano a far parte di quel sistema complesso di elementi che permettono di studiare e compren-

dere le dinamiche e la mutabilità dei luoghi. Con la Convenzione, l’uomo non occupa più una posizione centrale/dominante, posta in continua opposizione alla natura. Al contrario, egli diviene un elemento da considerare sempre più come un essere “co-agente”.

Negli anni ‘70, Ian Mc Harg aveva già dato l’avvio a questo filone interpretativo con un libro che si presentava come un monito: “Design with Nature”.

Purtroppo, il messaggio, intriso di ecologismo militante, ne ha ridotto la carica innovativa. Oggi invece, la distanza critica acquisita ci permette di rileggerlo per scoprirvi problematiche simili a quelle che gravitano intorno al divenire del paesaggio ed al concetto di sostenibilità.

La fine del XX secolo è stata caratterizzata da una serie di letture critiche che stanno facendo mutare il senso del progetto del XXI secolo. Le innovazioni maggiori provengono dal paesaggismo che in Francia sta riposizionando energicamente il proprio ruolo professionale. Dalle posizioni più poetico-pittoriche di un Bernard Lassus, che negli anni ‘80 si batteva per il riconoscimento del carattere “incommensurabile” del paesaggio, si è passati a tematiche che mettevano a confronto il progetto del giardino con realtà sempre più diversificate: la città ed il territorio. Michel Desvigne, venuto a contatto con lo studio della tipomorfologia, dà avvio a un processo di lettura e scrittura dei paesaggi agrari dai quali apprende a trarre dal contesto esistente gli elementi che nutrono il progetto. Progressivamente i paesaggisti francesi si sono confrontati alla scala del progetto urbano, dando origine ad una pratica che viene a colmare quell’intervallo o quello spazio *négligé* dimenticato, che né l’architetto, troppo focalizzato sull’oggetto dell’edificio, né l’urbanista, troppo lontano dalla scala progettuale, né il pianificatore, voleva affrontare.

Ancora una volta, come già nel ‘700, il paesaggismo opera uno slittamento che modifica il progetto del giardino, in progetto di piazze e sistemi di parchi urbani, fino a preconizzare nuove forme di landscape gardening.

Negli anni ‘90 sono i paesaggisti a ricercare le prime forme embrionali di progettazione sostenibile attraverso i sistemi di *préverdissement*, di rete ecologica o di compatibilità morfologica tra suolo e nuovi sistemi insediativi. Mentre l’architettura e l’urbanistica viaggiavano su sistemi di certificazione tecnica del

loro operato, il paesaggismo preparava un nuovo terreno di dibattito, proprio come le piante pioniere.

Nel 2011, in un convegno internazionale, Gilles Vexlard osserva che il mestiere di paesagista in Francia, partendo in origine da tipologie d'intervento dette di "progetto a valle", inteso come ultima fase di trasformazione o come opera *d'embellissement* - dal senso riduttivo -, si pone oggi come unico interprete di "progetto a monte", da intendere come un sapere capace di partire dal globale per preparare il terreno e le strategie d'intervento dei "possibili stati intermedi in divenire"³.

Da questo significativo percorso possiamo trarre un insegnamento di base: il carattere sostenibile dipende dalla capacità di costruire processi progettuali articolati, alimentati da letture "di spessore" che non restituiscono quadri ambientali semplificati, ma progetti concatenati da interrelazioni variabili nel tempo.

Il progetto sostenibile può utilmente riferirsi a forme complesse di paesaggio solo se riesce a generare forme nuove di progettazione che riescano a tradurre, rappresentare e comunicare, non più soluzioni formali a scale diverse, ma schemi e principi d'intervento che si riferiscano più a strategie di trasformazione, che a partizioni dello spazio.

In questo senso oggi in Francia, gruppi pluridisciplinari di specialisti (molti di loro dell'area progettuale del paesaggio) offrono forme di progettazione che si trovano "a monte" di tutto il processo di trasformazione del territorio. Studiano caratteri, interazioni, pressioni e rischi che devono trovare strumenti non "planologici" ma figurativi, rappresentativi e progettuali (posti in prospettiva) delle dinamiche esistenti, dai quali estrapolare progressivamente programmi e azioni diversificate che permettano di intervenire sulle dinamiche di trasformazione senza frazionare il territorio e proponendo, invece, interrelazioni e sovrapposizioni di perimetri coerenti.

Da questo processo, pensato come un sistema unitario che tratta il paesaggio come un *continuum*, non risulta un patchwork a funzioni divergenti. Al contrario, ne dovrebbero emergere territori in cui ogni parte consolida identità e specificità, mantenendo al tempo stesso le relazioni con il resto, proprio come un organismo.

Questo tipo di paesaggio non può che definirsi "sostenibile", e la sua possibilità di durata, la

sua stabilità, non dipenderà che dalla capacità di riadattare il sistema nel tempo.

1. G. Dematteis, Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio. Milano, Franco Angeli, 1995, p.41.
2. M. Mosser, G. Teyssot, Histoire des jardins. De la Renaissance à nos jours, Paris, Flammarion, 2002.
3. 5èmes Assises européennes du Paysage - 10/12/12 octobre 2011, Strasbourg.

Riflessioni sulle politiche urbane in Francia

Anna Laura Palazzo

Al governo del territorio afferiscono in Francia diverse politiche urbane, che trattano alcune condizioni di fondo relative alla "sostenibilità dello sviluppo" nei suoi risvolti socio-economici e ambientali.

La dimensione dell'inclusione sociale risulta tematizzata, oltre che nell'accompagnamento del singolo e della comunità di riferimento in un percorso di responsabilizzazione e co-decisione rispetto al proprio *cadre de vie*, nella forma di un'omogenea distribuzione a livello territoriale di quote di edilizia sociale stabilite per legge⁴; la condizione di "piena cittadinanza" è coerente con un modello di welfare che integra la tradizionale nozione di accessibilità al servizio con quella di prossimità e assume come campo privilegiato di azione il livello sub-comunale dell'*arrondissement*; il contenimento del consumo di suolo, presente nell'agenda nazionale a livello di principio, è delegato alle singole agglomerazioni urbane entro "progetti di territorio", quadri ampi di riferimento in un orizzonte temporale di medio periodo.

Ad oggi è in corso una complessa riforma degli enti locali (*Réforme des collectivités territoriales françaises sur la période 2008-2014*)⁵, intesa a semplificare l'organizzazione amministrativa e territoriale intorno alle due polarità "dipartimento-regione" e "comuni-intercomunalità", che nel 2014 porterà all'ingresso di una nuova figura di amministratore locale su base elettiva, il "consigliere territoriale" in sostituzione del consigliere generale (a livello dipartimentale) e del consigliere regionale.

Il varo della "metropoli", ultima nata tra le associazioni intercomunali, consentirà infine di tematizzare i molteplici risvolti dello sviluppo urbano a scale adeguate, rimettendo mano a situazioni di particolare complessità istituzionale determinatesi a valle dei provvedimenti degli ultimi decenni.

L'attuale impalcatura istituzionale fa in effetti capo al cosiddetto "trittico legislativo" di fine anni Novanta, costituito dalla *Loi relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale* (detta *Loi Chevènement*), dalla *Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire* (Loaddt) e dalla *Loi Solidarité et Renouvellement urbains* (Sru)³.

La governance territoriale incentivata dalla *Loi Chevènement* si sviluppa nell'ambito degli *Etablissements publics de coopération intercommunale* (Epci), accorpamenti tra comuni contermini in base a un mandato specifico da parte di questi ultimi: la natura del patto associativo è subordinata agli aspetti di contenuto che lo definiscono. La legge premiava attraverso un più consistente trasferimento pro-capite di risorse statali le intercomunalità a statuto forte che praticavano la *taxe professionnelle* a prelievo unificato⁴: qui, all'esercizio obbligatorio di competenze su sviluppo economico, pianificazione territoriale, equilibrio sociale dell'ambiente insediativo, *Politique de la Ville* e trasporti urbani, si aggiungeva l'impegno degli Epci a gestire almeno tre "politiche di settore" tra viabilità, trattamento dei rifiuti domestici, rifornimento idrico, ambiente, azione sociale, cultura e sport, che liberano ulteriori risorse per il loro funzionamento⁵.

Nella variabilità statutaria delle forme di intercomunalità, l'allineamento tra indirizzi di programmazione socio-economica e strumenti di pianificazione territoriale costituisce un obiettivo praticabile attraverso lo *Schéma de cohérence territoriale* (Scot), introdotto dalla *Loi Sru*. Lo Scot agisce come quadro di coerenza spaziale delle politiche di sostenibilità per evitare fenomeni di spill-over tra comuni e interferenze tra dispositivi di settore: esso è chiamato a incorporare sotto forma di orizzonti quantitativi e qualitativi gli elementi programmatici e strategici delle agglomerazioni urbane a medio termine (20 anni), oltre a fornire previsioni di carattere più prettamente urbanistico (localizzazioni, soglie dimensionali e range funzionali), che

mobilitano verifiche di coerenza e compatibilità entro i *Plans locaux d'urbanisme*.

Dal 2001, il grande impulso alla formazione di Scot sotto l'egida di *Syndicats intercommunaux* cui spetta la competenza *aménagement*, si spiega con la drastica limitazione, in assenza di tale strumento, alla realizzazione di nuove urbanizzazioni in comuni ricadenti nell'orbita delle "principali agglomerazioni urbane", ma esterni ai loro perimetri e da essi distanti meno di 15 km. La "regola dei 15 km" era stata in effetti introdotta per federare le amministrazioni comunali su ambiti estesi (generalmente su perimetri che incorporano diversi Epci contigui) per favorire la concentrazione sulle opzioni di sviluppo e realizzare delle economie di scala a dispetto di un *étalement urbain* sostenuto dai nuovi stili di vita ma non più sostenibile istituzionalmente.

Un effetto perverso della "regola dei 15 km" è stato rappresentato dall'avvio di numerose procedure Scot anche in zone a dominante rurale⁶; dopo il cambio della maggioranza di governo, la *Loi Urbanisme et Habitat* del 2003 ha innalzato da 15.000 a 50.000 abitanti la soglia inferiore per le agglomerazioni urbane, autorizzando nuovamente l'edificazione delle "zone di urbanizzazione futura" per i comuni non inseriti entro Scot ma provvisti di piani locali.

Con queste precisazioni, risulta possibile effettuare alcune brevi considerazioni su un caso "virtuoso", quello del "Grand Lyon", Epci a fiscalità propria, le cui proiezioni territoriali si riverberano sul territorio più esteso dell'Agglomerazione lionese, giuridicamente un *Syndicat mixte*, promotore dello Scot recentemente approvato⁷.

Qui, le scelte localizzative di fondo non precludono una "programmata flessibilità" nelle soluzioni tecniche e procedurali di dettaglio che riguardano i singoli tasselli attuativi.

Nella logica di un contenimento rigoroso del consumo di suolo, gli spazi aperti, distinti in *Zones inaltérables*, *Zones agricoles* ed *Espaces d'intérêt paysager*, vengono assunti come fattore decisivo della qualità della vita, dell'equilibrio sociale e del welfare della metropoli, e impiegati anche come dispositivo "formale" per regolamentare l'espansione urbana e strutturare il policentrismo. Questo *réseau vert* intessuto di spazi strutturalmente e funzionalmente diversi ricopre il 50% del territorio dell'agglomerazione, traducendosi in azioni di tutela degli spazi agricoli attra-

verso forme di programmazione concordate dai comuni con il livello dipartimentale, delegato per la tutela delle aree naturali⁸.

Sotto il profilo dell'inclusione sociale, nel favorire l'approdo, tutt'altro che scontato, della *Politique de la Ville* nei dispositivi correnti di governo urbano, lo SCOT ha fatto proprio il *Programme local de l'Habitat* (2007) concordato tra Stato, Regione, *Communauté* e singoli enti locali. La trascrizione dei requisiti di legge relativi a una distribuzione omogenea di quote di edilizia sociale all'interno dei tessuti urbani ha comportato la difficile sfida di declinare coesione e competizione su ambiti particolarmente favoriti per presenza di risorse fondiari e condizioni di accessibilità in una "programmazione a monte" in grado di mitigare i rispettivi *trade-off*. Gli impegni assunti riguardano strategie di *infill* nelle aree dismesse, facendo perno in prima istanza sul patrimonio degli enti locali, e in subordine ricorrendo al diritto di prelazione. Nel caso francese, gli orizzonti sociali, ambientali e culturali della sostenibilità trovano degli elementi di aggancio quantitativo in diversi dispositivi di politica urbana e una trascrizione operativa negli strumenti di programmazione strategica sovracomunale, in particolare gli Scot.

Ma la dimensione dell'agglomerazione, ribadita con declinazioni differenti nei tre provvedimenti legislativi di fine anni Novanta, pur invocata per attivare una governance efficace alla scala in cui le problematiche si manifestano con maggiore evidenza, doveva nelle intenzioni del legislatore sottrarsi alla tentazione di configurare un ulteriore livello amministrativo tra comune e dipartimento, per non appesantire le strutture burocratiche e tecniche di un'organizzazione già molto affastellata. Paradossalmente, ciò ha costituito un fattore di debolezza sul piano della legittimazione ad operare, leggendosi come deroga dalle tradizionali prerogative di una democrazia su base elettiva. Pertanto, la necessità di chiarire il nodo delle rappresentanze pur all'interno di uno strumento fortemente partecipato come lo Scot⁹, chiamato a definire entro una prospettiva più dilatata di un mandato amministrativo gli assetti fondamentali dell'armatura territoriale, rientra tra le priorità dell'agenda della riforma in corso.

Quella delineata è una declinazione schiettamente urbana della sostenibilità come pieno

diritto di cittadinanza, che lascia sullo sfondo le problematiche della Francia a dominante rurale, dai delicati e precari equilibri¹⁰: qui le possibili forme di aggregazione previste tra milieu rurale e milieu urbano, nei perimetri dei *Pays* che progressivamente hanno tassellato il territorio nazionale, compongono progetti di territorio su base contrattuale con il concorso economico dello Stato e della Regione¹¹.

Ma i livelli di accessibilità a beni e servizi non risultano comparabili con quelli dell'universo urbano, contravvenendo ad una interpretazione estensiva del principio di uguaglianza particolarmente cara alla Francia, quella di "garantire a tutti i cittadini uguale accesso al sapere ed ai servizi pubblici sull'intero territorio nazionale e ridurre gli scarti di ricchezza tra le collettività territoriali con una perequazione delle risorse in funzione delle imposte e con una modulazione degli aiuti pubblici" (*Loi Loadt*)¹².

E' allora evidente che le grandi politiche settoriali dello Stato saranno chiamate a contribuire alla strutturazione dei territori marginali con mezzi più incisivi che in passato.

1. La quota del 20% di edilizia sociale, introdotta dalla *Loi d'orientation pour la Ville (Lov)* del 1991, valeva per tutti i comuni compresi in un'agglomerazione superiore a 200.000 abitanti. Dal 2000, con la *Loi SRU*, essa vale per i comuni con oltre 3.500 abitanti ricadenti in un'agglomerazione con più di 50.000 abitanti comprendenti un comune di almeno 15.000 abitanti.
2. Cfr. la *Loi n° 2010-1563* du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.
3. Si tratta rispettivamente di: *Loi n° 99-586* du 12 juillet 1999; *Loi n° 99-553* du 25 juin 1999; *Loi n° 2000-1208* du 13 décembre 2000.
4. La *taxe professionnelle unique (Tpu)* sulle imprese è una imposta diretta concordata dai comuni aderenti a uno stesso Epci per evitare gli effetti perversi della concorrenza. La riforma degli enti locali ha abolito questo contributo, sostituendolo con un nuovo tipo di prelievo, la *contribution économique territoriale*.
5. Ad esempio i canoni di depurazione, la soprattassa per l'acqua potabile, la tassa di prelievo e trattamento rifiuti domestici, ecc.
6. Nel breve periodo della sua vigenza, la regola dei 15 km ha alimentato comportamenti sconsiderati, come l'attivazione di procedure Scot in aree debolmente insediate, e la propagazione di processi di urbanizzazione a distanze anche ragguardevoli dai centri urbani.
7. Il Grand Lyon, istituito nel 1969 come *Communauté Urbaine*, comprende 57 comuni e 1.262.000 abitanti su circa 500 kmq. Il *Syndicat mixte de l'Agglomération Lyonnaise (Sepal)*, attivo dal 1985, comprende 72 comuni con una popolazione di circa 1.300.000 abitanti su di un'area di 730 kmq.

8. Il livello comunale è chiamato a mettere in forma questi spazi dentro i *Plan locaux d'urbanisme* (Plu), con destinazioni di zona che presuppongono un negoziato con i diversi portatori di interesse: la cassetta degli attrezzi comprende misure di sostegno ai progetti degli imprenditori agricoli, sulla base della convinzione che l'agricoltura nelle sue varie espressioni è un dispositivo fondamentale per "tenere" il territorio, un presidio ecologico di grande rilevanza.
9. La concertazione costituisce un punto essenziale della procedura Scot, attraverso forme di rappresentanza della società civile, dell'associazionismo locale, degli attori socio-economici.
10. Dei circa 37.000 comuni censiti nel 2009, tre quarti contano meno di 1000 abitanti, e un terzo di questi meno di 250.
11. Il Pays si configurava come una categoria amministrativa di pianificazione a carattere geografico su base volontaria su di un territorio "caratterizzato da una coesione geografica, economica, culturale o sociale alla scala di un bacino di vita o di lavoro, finalizzata ad esprimere la comunità di interessi economici, culturali e sociali dei suoi membri". La Loi de réforme des collectivités territoriales (n° 2010-1563 du 16 décembre 2010) ha eliminato la facoltà di istituire nuovi pays, e prevede che "i contratti conclusi dai pays anteriormente a questa abrogazione vengano eseguiti nelle condizioni precedenti sino alla loro scadenza".
12. "In molti paesi, particolarmente in quelli europei, la spesa sociale è stata alimentata dal principio di solidarietà: a ciascuno secondo il suo bisogno e da ciascuno secondo la sua capacità contributiva, e da una visione dell'uguaglianza più in termini di pari realizzazioni che di pari opportunità, in altre parole più socialista che liberale. In Europa, lo Stato sociale è stato ispirato da un concetto di libertà che mira a garantire all'individuo le possibilità di realizzare quanto desidera". Cfr. F. Reviglio, Principi di scienza delle finanze, Utet 1998.

Per un progetto territoriale realmente "durable"

Marc Goossens

Quarant'anni dopo il primo campanello d'allarme a Stoccolma e venti anni dopo la Dichiarazione di Rio¹, non si può non constatare – a fronte di un riconoscimento generalizzato circa la scarsità e spesso della irriproducibilità delle risorse – che non è stato possibile trovare alcuna convergenza su azioni capaci di invertire significativamente la rotta delle attuali dinamiche di sviluppo. Siamo anche consapevoli che, seppure vi fosse un consenso maggioritario sulla riduzione della cosiddetta "impronta ambientale", esso resterebbe totalmente insufficiente rispetto alle azioni da intraprendere per fare fronte agli effetti prodotti da una sorta di autoesaltazione del sistema di produzione consumista sostenuto dall'ossessione del "buon indice di crescita", enunciato come legge universale di sviluppo "sanitario" della società. Crescita economica e sviluppo sostenibile entrano oggi in dissonanza laddove la Dichiarazione di Rio esortava a porre in equilibrio le due prospettive.

Non possiamo più accontentarci oggi di adottare un'attitudine di mera conservazione intesa a minimizzare gli impatti e a diminuire il consumo del capitale. Lo sviluppo *durable*² (duraturo) deve andare oltre la nozione di sviluppo sostenibile. Non può più accontentarsi di essere "[...] lo sviluppo che è in grado di soddisfare i bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri". (Rapporto Brundland – 1987). Occorre adottare politiche forti e volitive che stabiliscano, a lungo termine, nuove forme di equilibrio tra l'uomo ed il suo ambiente. La vera società sostenibile sarà quella che avrà l'intelligenza d'investire in modo massiccio sulla creazione di spazi di vita di grande qualità ambientale propizi allo sviluppo di scambi umani incentrati sulla realizzazione dell'individuo emancipato dal leitmotiv della produttività e della competitività. Si tratta di ricentrare sia i temi di fondo delle politiche che i modi di fare: una nuova concezione del progetto e delle forme di gestione territoriale che sappiano tradurlo concretamente e progressivamente nello spazio e nei luoghi del vissuto dei cittadini.

Si tratta di insistere sulla costruzione di un discorso che cerchi innanzitutto di incontrare i bisogni umani ed ambientali a lungo termine.

Nel ripiegare "l'ombrello dello scientismo", tale pratica si distanzia dai tentativi di deduzioni logiche neutre, per tornare a interpellare il territorio con uno sguardo nuovo.

In caso contrario, le questioni fondamentali poste dal divenire degli ambienti umani e naturali non sono soddisfatte e non trovano soluzione.

Quali i punti di partenza per le nuove traiettorie di sviluppo? Faremo di seguito cenno ad alcuni approcci che ci paiono pertinenti.

Adottare delle pratiche riflessive e discorsive piuttosto che educative

Gli approcci settoriali o tematici che consistono nello studiare i diversi fenomeni che agiscono nel territorio in modo singolare, endogeno e disgiunto restano pertinenti. In effetti, permettono, partendo da "osservatori obiettivi", di approfondire le conoscenze sui meccanismi dello sviluppo e sulle mutazioni spaziali da essi generate, di fornire gli indicatori che caratterizzano i loro stati e tendenze nonché di identificare i loro bisogni specifici. Tali approcci offrono anche la possibilità di individuare le leve d'azione che permettono di agire sui processi generati da differenti forme d'attività e di misurare la loro capacità di modificarne le traiettorie.

Il progetto non può tuttavia scaturire da una semplice associazione o "congiunzione" di tali approcci, anche se incrociati, e neppure da una deduzione a partire dai risultati forniti.

Questi approcci devono restare esterni ed allo stato di "strumenti di valutazione". Essi non possono nascondere l'assenza di un "corpo del progetto". Un corpo costituito da principi e valori che traducano una visione politico-qualitativa dei modi di vita e dei loro quadri spaziali. Esso è da costituire attraverso la formazione progressiva di un discorso nutrito da un "questionamento e riquestionamento" continuo operato attraverso la pratica della progettazione. Un iter che permette di leggere e rileggere diversamente il territorio e gli ambienti di vita, di riformulare le conoscenze e di costituirne di nuove servendo le prime finalità.

Questa pratica circolare, riflessiva e discorsi-

va si differenzia dallo schema lineare classico analisi-diagnosi-scenario-scelta.

Essa si distacca anche dal principio di selezione per validazioni di tappe successive ed in ultima analisi anche per l'esigenza di un accompagnamento politico continuo e sostenuto. Fornendo più forti mezzi di chiarimento e di argomentazione, esso permette di operare scelte profonde e consolidate che impegnano realmente la società di oggi e di domani: un progetto.

E' possibile allora orientare le forze dello "sviluppo naturale" per "nutrire" il progetto e trarre profitto da strumenti di azione che è sufficiente amplificare. Si tratta di iscriversi in un processo già in moto e di attivarne le leve di trasformazione al fine di "sottometerle" invece che "subirle", salvo quei casi in cui si è obbligati ad invertirle.

Tra l'altro, questa pratica permette anche di misurare l'impegno politico reale nel provocare il cambiamento e di fissare in tal modo il traguardo sostenibile del progetto e al tempo stesso di mettere a punto i dispositivi e i mezzi adeguati per la sua messa in opera.

Ritornare ai modi di vita e alla configurazione dello spazio come oggetti fondamentali del questionamento

La principale finalità della pianificazione è fabbricare e fare evolvere dei quadri spaziali di qualità che procurino un comfort di vita per l'insieme dei cittadini e delle collettività con l'accortezza di vegliare al mantenimento dei grandi equilibri ambientali a lungo termine.

Sono proprio lo spazio, i modi di vita e le relazioni - dirette, complesse ed intense - tra loro generate, gli elementi in gioco che devono poter essere al centro delle problematiche. Uno spazio concreto a tre dimensioni che per la sua unicità deve subire, conciliare e coniugare gli effetti diretti ed indiretti accumulati e dovuti alle attività umane e naturali.

Questo spazio fisico è al tempo stesso:

- uno spazio strutturante garante di continuità di tempi e di spazi che articola, consolida e moltiplica le interrelazioni che garantiscono "mixité" e molteplicità;
- uno spazio morfologico vissuto dall'interno che crea ed accoglie contesti;
- uno spazio culturale portatore di valori individuali e collettivi che conferisce

identità e che l'individuo fa suo;

- uno spazio sociale agito dall'attività e dagli scambi umani che consolida rapporti e genera coesione.

E' proprio alla configurazione e alla formazione di questo spazio globale, complesso, dinamico, che ci si deve agganciare fornendoci di nuovi referenti e fabbricando nuove conoscenze atte a comprenderlo in quanto tale.

E' giunto il momento di abbandonare le logiche di "spazializzazione" che si limitano a localizzare, distribuire e cartografare, per considerare la forma urbana e dei paesaggi come un luogo di sintesi che deve, al tempo stesso, portare, contenere, rivelare e qualificare i modi di vita. Sono questi i luoghi che sono in attesa di disegno/destino (dessin/dessein). Questo approccio, trasversale per natura, derivante da ragionamenti unipolari classici, fornisce la possibilità d'investigare sottilmente partendo da ipotesi avanzate dal dibattito attuale sullo sviluppo territoriale sostenibile e dare quindi risposte più confidenti a problematiche e attese.

Diviene quindi possibile:

- attenuare da un lato il leitmotiv della competitività per prendere in considerazione una prosperità affrancata dalla crescita, puntando principalmente all'attrattività intesa come richiamo e non come attrazione, e d'altro canto puntare sulla crescita della *capability* dell'individuo (cioè dare la capacità agli individui di creare il loro proprio modo di vita beneficiando di una certa libertà), al fine di generare dei quadri spaziali che permettano la realizzazione individuale e collettiva sempre restando in corsa;
- uscire da una visione puramente quantitativa della densità che, pur garante di un consumo limitato di energia, sembra trascurare gli effetti ambientali generati per rimbalzo in favore delle tematiche della compattezza urbana, delle nuove centralità e del livello di soddisfazione dell'individuo che ne risulta, in favore di forme urbane più equilibrate, più vicine ai bisogni in termini di comfort di vita globale, meno energivore;
- superare una concezione delle relazioni tra i differenti luoghi di attività ridotta alla mobilità e alla gestione di poli, nodi, flussi e mezzi di trasporto, per prendere in considerazione le nuove forme di prossimità che riarticolano la città

diffusa e producono qualità di vita sia nei luoghi dell'abitato che in quelli del lavoro e del tempo libero così come nei rapporti sociali;

- estendere l'approccio della coesione sociale limitato all'integrazione delle differenti categorie sociali facendo valere dei criteri di cooperazione, di acquisizione della fiducia e della reciprocità permettendo di caratterizzare la qualità dei rapporti umani che consolidano e danno vita alla comunità; per concepire degli spazi nuovi a supporto di socialità che operano in senso contrario rispetto alle forze che spingono alla segregazione;
- evitare la confisca della creatività e della capacità d'innovazione a profitto della costruzione di prodotti di mercato da mettere al servizio del cambiamento in quanto forza produttiva e vettore di "desiderabilità", che implica il più gran numero degli attori; per fabbricare territori attrattivi e condivisi che favoriscano i legami.

Saremo così maggiormente in grado di controllare e ridurre gli impatti ambientali diretti agendo collettivamente su delle unità globali coerenti piuttosto che individualmente su degli elementi isolati, in ciò che riguarda la sfida energetica e climatica e in quella della gestione delle risorse, delle emissioni e dei rifiuti.

Ma avremo soprattutto e innanzitutto la possibilità di uscire da un approccio ambientale difensivo per agire in maniera positiva e federatrice, creando nuovi equilibri portatori di un divenire pienamente desiderato.

E' solo a questo prezzo che potremo immaginare un futuro diverso.

1. Che ha sottolineato il legame tra progresso economico e protezione dell'ambiente mediante una cooperazione che punta verso "...un sistema economico internazionale aperto e favorevole, idoneo a generare una crescita economica ed uno sviluppo sostenibile in tutti i paesi ed a consentire una lotta più efficace ai problemi del degrado ambientale" (Principio 12 della dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo - 1992).
2. Questa accezione della sostenibilità veicola anche una idea di permanenza nel tempo.



a cura di Roberto Bobbio

Italia in viaggio: Genova

Roberto Bobbio Una città a rischio

L'Amministrazione Comunale di Genova, che scade ad aprile, ha adottato a febbraio un nuovo Piano, in un momento in cui varie criticità si intrecciano alimentandosi reciprocamente: alcune coerenti col quadro nazionale o con questioni ancor più generali (la debolezza finanziaria delle Ppa, la scarsa propensione ad investire dei privati, l'incapacità propositiva della classe politica), altre locali o ricadenti sulla città con particolare impatto (la crisi della cantieristica; l'impasse nell'individuare nuove occasioni di rilancio dopo la stagione dei "grandi eventi" di fine secolo).

In questo quadro poco rassicurante, il rinnovo dell'Amministrazione Comunale e il completamento dell'iter del Puc possono stimolare riflessioni utili a individuare nuove strategie o, almeno, a sbloccare i molti progetti interrotti o mai avviati.

Genova ha perduto in un ventennio, tra la fine degli anni 1970 e il 2000, più di un quarto dei propri abitanti. Negli ultimi anni il loro numero ha oscillato poco sopra quota 600.000 (608.000 all'ultimo censimento) e il 26,64% di essi ha un'età non inferiore a 65 anni¹.

Questi dati confermano che Genova si colloca tra le *Shrinking Cities*, una categoria molto varia e non una definizione negativa, se rinunciamo al facile assioma per cui decrescita significa automaticamente declino. Servono altri indicatori e considerazioni relative alle specifiche condizioni locali per cercare di capire quale sia lo stato effettivo della città e quali le sue prospettive di sviluppo. Ne risulta un quadro contraddittorio, che rende difficile esprimere valutazioni conclusive, ma proprio per questo appare interessante e aperto alla progettualità; Genova acquista il profilo di una "città a rischio", sulla quale sono sospese molte minacce delle quali almeno alcune possono essere interpretate come potenzialità.

Gli articoli qui raccolti cercano di comporre quel quadro e di restituirne luci e ombre, sullo sfondo di una storia recente assai tormentata. Il periodo della contrazione demografica e della chiusura delle grandi fabbriche coincide in parte con il terrorismo e contribuì a fomentarlo: anni angoscianti e violenti, in cui svaniva l'ottimismo del boom e la città di scopriva improvvisamente fragile. Poi gli ammortizzatori sociali resero morbido il trapasso verso il postindustriale, creando una gran massa di pensionati con casa in proprietà, acquistata negli anni del boom – e dello scempio edilizio. Una città che nel corso di un secolo di crescita e industrializzazione

aveva progressivamente dato fondo a tutte le risorse territoriali, andando oltre il consumo del suolo e distruggendo uno dei più celebrati paesaggi del Mediterraneo, si ritrovò pacificata ma sprofondata in una crisi d'identità; reagì dando il via ad una fase di notevoli trasformazioni, che è durata circa un quindicennio (dagli anni 1990 ai primi anni del 2000; cfr. Salvetti, *ivi*) e che in qualche misura continua ancor oggi, pur tra molte difficoltà (cfr. Capurro e Soppa, *ivi*).

E' quindi il caso di considerare alcuni di quegli indicatori e di quei fatti che contribuiscono a rendere incerto il quadro e indeterminate le scelte, a partire da aspetti che riguardano la condizione demografica e i settori produttivi.

Oggi il saldo migratorio è positivo nel complesso, grazie agli arrivi dall'estero e dal Sud, mentre è negativo per quanto riguarda i nati nella Provincia e nel Nordovest. Il dato si può interpretare come risposta allo scadimento delle *performance* urbane: chi ha maggiori aspettative si trasferisce altrove e viene sostituito da chi, con minori pretese, si accontenta di quanto la città può offrire. Ne consegue un ulteriore deperimento, in quanto nella compagine sociale aumentano percentualmente i soggetti più deboli, più poveri e meno qualificati sotto il profilo professionale.

D'altra parte gli stranieri non sono molto numerosi (il 9,65% della popolazione), relativamente alle aree più dinamiche del Paese; e vi sono sintomi di un radicamento che potrebbe creare nuovi scenari di "territorializzazione". Ad esempio, vive a Genova una compatta comunità equadorea (la più grande d'Italia, oltre 16.000 le persone ufficialmente censite), che conquista le cronache a causa

degli episodi di violenza di cui sono responsabili alcune bande giovanili, mentre sta più discretamente creando un tessuto di rapporti sociali ed economici in zone semicentrali che si stavano svuotando di cittadini e attività, in particolare nel retroporto di Sampierdarena dove anche i night club per marittimi e i cinema a luci rosse chiudono per scarsità di utenti. Poco più a ponente, Cornigliano, soffocata per cinquant'anni dalle esalazioni dello stabilimento siderurgico dell'Italsider, vede ora formarsi lungo la strada che l'attraversa un vivace asse commerciale, costituito in gran parte dai nuovi esercizi gestiti da stranieri e aperti per l'intera settimana. Se qui colpisce la concentrazione, un po' dappertutto si nota l'aumento di esercizi di vicinato che gli stranieri aprono o rilevano da esercenti italiani, fornendo una delle poche risposte spontanee al dilagare dei supermercati e dei centri commerciali che vanno ad occupare le aree industriali storiche dismesse.

Quello di una riconversione delle aree industriali poco vantaggiosa ai fini dello sviluppo della città è certamente tra i principali rischi. Vi sono inoltre preoccupanti segnali che la fase di contrazione dell'industria non si sia ancora conclusa; ne è esempio il recente calvario dei cantieri navali di Sestri - prima destinati alla chiusura, poi forse salvati in extremis, ma con incerte prospettive per mancanza di commesse.

Per fortuna il nuovo che avanza non consiste solo nella crescita della grande distribuzione ai danni dell'industria: i traffici portuali continuano ad aumentare; i turisti (pressoché invisibili fino agli anni 1990) sono ormai una presenza evidente e pressoché costante nel centro città. Come a dire che è stata giusta la scelta (una delle poche) fatta negli anni più bui della crisi: puntare sul rilancio del porto, rendere la città più ospitale e gradevole per attrarre visitatori, facendo leva sulle ingenti risorse culturali. Tuttavia per certi versi i risultati raggiunti non bastano, per altri la città non sa coglierli appieno. Il turismo è ancora in gran parte basato su brevissimi soggiorni (750.000 arrivi e 1,5 milioni di presenze nel 2010²) e molto legato all'acquario (che ha più di un milione di visitatori all'anno). Il porto è inserito in un sistema mediterraneo ed europeo sempre più competitivo; è costretto a crescere per non perdere posizioni, ma non sa come farlo, in quanto già ora soffre di asfissia per mancanza di spazi di movi-



Il porto e gli impianti petroliferi a margine dell'abitato



Il cantiere di Sestri. Sullo sfondo, la grande cava attiva del Monte Gazzo

mentazione e stoccaggio a terra delle merci, soprattutto di quelle in container. Si stanno attuando alcuni rimodellamenti delle banchine che porteranno ad un aumento della superficie portuale; ma le soluzioni che prevedono uno spostamento verso il largo del porto, tramite massicci riempimenti a mare (quale quella prospettata nel famoso affresco di Renzo Piano, cfr. Salvetti, *ivi*) oltre che essere costose, tecnicamente complicate (per la profondità dei fondali) e pregiudizievoli sotto il profilo ambientale, sono ormai una risposta inadeguata. Infatti anche le nuove aree portuali verrebbero saturate nel giro di pochi anni, se si manterrà l'attuale trend di crescita del movimento mercantile, come la situazione mondiale dei traffici fa supporre.

Ciò che serve è una risposta strutturale, ossia una ristrutturazione del sistema logistico che fa capo al porto e che deve coinvolgere vaste aree dell'hinterland padano.

Ancora una volta, i problemi del porto riflettono e ingigantiscono quelli della città, alla quale occorrono nuove strategie di sviluppo, accompagnate dagli opportuni strumenti di governo.

Mercoledì 7 dicembre 2011 il Consiglio Comunale di Genova ha adottato il nuovo Piano urbanistico comunale (Puc) che la Giunta aveva presentato a luglio. L'AC (in scadenza ad aprile 2012) non solo ha così mantenuto l'impegno di procedere alla revisione decennale dello strumento urbanistico (adempiendo alla normativa ligure: art. 45 Lr 36/1997), ma

ha avviato l'iter di un nuovo Piano, che contiene diverse importanti novità sia dal punto di vista dei dispositivi di attuazione, sia per l'impegno a declinare le tematiche della sostenibilità ambientale (cfr. Lombardini, *ivi*). Per quanto riguarda questo secondo aspetto, il Piano di Genova sembra rispondere ad una logica che va acquisendo consensi in tutta la Liguria; infatti vari Comuni della costa che stanno elaborando o decidendo l'elaborazione di un nuovo Piano dichiarano l'intenzione di arrestare l'espansione dell'urbanizzato; contemporaneamente la Regione porta avanti il suo progetto di Piano regionale unico all'insegna del contenimento del consumo di suolo. Ciò non significa necessariamente che la Liguria abbia rinunciato alla crescita fisica e allo sfruttamento delle rendite di posizione con le quali molti si sono arricchiti a spese del paesaggio; infatti, in questa fase di crisi del mercato immobiliare esistono già quote consistenti di invenduto, sicché un ulteriore incremento del patrimonio edilizio potrebbe mettere a repentaglio anche i valori che si consideravano consolidati; quindi, almeno nelle due Riviere, è difficile distinguere tra scelte ambientalmente virtuose e opportunità economiche momentanee. Nel caso del capoluogo, l'indirizzo del Piano sembra in linea con concrete esigenze di riqualificazione per quanto riguarda l'impegno a considerare i bilanci ambientali e il grado di innovazione delle trasformazioni, mentre l'opzione del consumo zero di suolo va considerata in relazione alla grande disponibilità di aree dismesse nelle quali sarà possibile realizzare nuove residenze in quantità largamente eccedenti le prevedibili necessità (anche se mediamente troppo costose per soddisfare il tipo prevalente di domanda).

Privilegiare la crescita verso l'interno rispetto alla dilatazione era stata già la linea adottata dal Puc 2000, che peraltro lasciava in gran parte indefinite le destinazioni dei numerosi distretti di trasformazione e, quindi, rinunciava ad esprimersi sulle scelte, relative soprattutto alla collocazione dei grandi servizi e dei nuovi impianti, che sarebbero state decisive per determinare un nuovo assetto della città. Da questo punto di vista il nuovo Puc si scosta assai poco da quello che l'ha preceduto, di cui sembra costituire una scrupolosa revisione, arricchita di studi e progetti che potranno produrre riqualificazioni puntuali, ma dalla quale continua ad

essere assente un disegno della città. Il nuovo Puc appare come il prodotto di una perizia tecnica (sostanzialmente quella degli uffici comunali, che vi hanno lavorato a lungo col supporto di qualche consulenza esterna) che non ha potuto riempire un sostanziale vuoto strategico e decisionale. Non si può far carico alla sola AC di questa carenza, la quale è piuttosto il riflesso di una fase di incertezza generale, in cui la città sembra incapace di immaginarsi un futuro, sia rilanciando sul porto e sul turismo sia, soprattutto, trovando altre risposte alla crisi.

Al confronto degli ultimi due, i precedenti Piani danno il senso di una maggior incisività, ancorché talvolta pernicioso.

Il primo piano approvato a norma della L1150/1942 fu il Prg 1959. Nei confronti del centro città, il Prg 1959 portava avanti il processo di sostituzione edilizia dei quartieri storici orientali iniziato tra le due guerre, al fine di realizzare un asse di attraversamento mare-monti e di costruire nuovi quartieri direzionali ad alta densità. I danni di quelle operazioni ebbero come reazione (a partire dagli anni 1980) l'inizio di una tutela attiva di ciò che restava (per fortuna la maggior parte) del centro storico. Il principale elemento di novità del Prg 1959 consisteva nel fatto che per la prima volta un solo Piano comprendeva l'intera conurbazione genovese, diventata nel 1926 un unico Comune; tuttavia il Piano non provò neppure a disegnare una nuova grande città, estesa da Voltri a Nervi, ma si limitò a dar continuità alle aree di espansione



Il tratto terminale del Chiaravagna attraverso l'area industriale di Calcinara



Il bacino del torrente Chiaravagna è tra quelli maggiormente a rischio di esondazione. Abitazioni costruiti lungo (tra le due guerre) e sopra (anni 1950) il greto del torrente.



Un effetto del Prg 1959: l'assalto delle case alla collina



Il greto del torrente Ruscarolo, affluente del Chiaravagna

che andarono a colmare ogni interruzione dell'urbanizzato e che dalla costa e dai fondovalle risalirono i versanti sino alla quota di 400 metri. Come molti della sua generazione, quel Piano servì a placare la fame di case producendo quartieri insopportabilmente densi, con gravissime lacune nelle dotazioni di servizi e urbanizzazioni primarie. Effetti collaterali, in un territorio orograficamente complesso qual è quello genovese, furono il restringimento e la copertura degli alvei torrentizi e gli estesi sbancamenti collinari che determinarono un diffuso disordine idrogeologico. Il 21 marzo 1968, dopo una pioggia intensa, una frana investiva un edificio di via Digione, poco sopra il porto, uccidendo 19 persone; due anni dopo l'intera città fu colpita da un'alluvione disastrosa, la prima di una lunga serie che arriva fino ad oggi. Pur senza esserne la causa, il Prg 1959 aveva contribuito ad aggravare lo stato di rischio ambientale.

Non ancora del tutto consapevole dell'emergenza che si era venuta a creare e della necessità di intervenire al più presto per ridurla, il Prg1980 si concentrò su altri guasti del piano precedente: in particolare, circoscrisse e mise sotto tutela i centri storici e individuò tutti gli interstizi rimasti tra il costruito per destinarli a servizi. La scelta strategica più caratterizzante consistette nell'assicurare la maggior disponibilità possibile di aree industriali, allo scopo di favorire il nuovo insediamento di attività produttive che fornissero alternative occupazionali a fronte della crisi ormai irreversibile della grande industria di Stato; ma i risultati di questa scelta furono scarsi. Sorsero invece nuovi quartieri collinari, previsti soprattutto per soddisfare la domanda di edilizia residenziale pubblica e convenzionata, che certamente non migliorarono gli equilibri idrogeologici. Negli anni 1990 i Piani di bacino intervenne-

ro a mettere in luce la gravità e l'estensione delle condizioni di rischio; ma ne sono seguiti pochissimi interventi riparatori, sicché la città è rimasta estremamente vulnerabile, come l'alluvione dell'autunno 2011 ha drammaticamente dimostrato.

Il rischio idrogeologico è così tornato alla ribalta, ma esso non è il solo che minaccia la città. Un altro (oggi assai diffuso) è rappresentato dall'impossibilità di dare esecuzione ai progetti per scarsità di risorse (cfr. Capurro e Soppa, *ivi*) ma ancora più preoccupante è il continuo dibattersi della città nell'incapacità non solo di trovare nuove idee di rilancio, ma di decidere dove e come realizzare quelle infrastrutture e quei servizi senza i quali Genova sta scivolando verso uno scadimento delle prestazioni, rispetto alla media delle città europee con le quali naturalmente si pone a confronto per ruolo e dimensione. Di qui il profilo di una città a rischio di sci-



Nel bacino del Chiaravagna. Densità e disordine edilizio nel fondovalle

volare in basso nella gerarchia urbana e di essere sospinta ai margini delle grandi reti – continentali e marittime.

Un possibile auspicio è che l'attuale fase di rimescolamento della politica nazionale e la stagione dei rinnovi amministrativi a livello locale forniscano le occasioni per un cambio radicale di prospettive.

Non sarà un nuovo Puc a salvare la città, ma quello adottato, che per la prima volta contiene qualche elemento utile a ridurre il rischio ambientale, nel prosieguo del suo iter potrebbe darsi contenuti utili a favorire un reale rilancio, sulla base di una visione del futuro ancora tutta da costruire.

1. Questi e i successivi dati, se non diversamente indicato, provengono dall'Ufficio statistica del Comune di Genova.
2. Dato Rilevazione statistica 2010 della Provincia di Genova.



I container si accumulano nell'area che era occupata dallo stabilimento siderurgico Italsider alla foce del Polcevera



La biografia progettuale della città: 1975-2011

Luca Salvetti

Per ricostruire la biografia di Genova attraverso gli eventi progettuali, tracciamo tre percorsi tematici che riguardano: il rinnovamento del sistema produttivo; le iniziative per rilanciare il porto; la valorizzazione dell'affaccio a mare e la riscoperta della vocazione urbana del porto storico.

Eventi progettuali per la promozione di un sistema economico e produttivo rinnovato

Il declino delle specializzazioni produttive negli anni settanta coincise con la redazione del Prg ottanta. Il crollo del sistema economico genovese - implosivo tra l'ottantare e l'ottantaquattro - portò con sé elementi di contraddizione rispetto allo schema del piano: subito dopo la sua approvazione gli indirizzi urbanistici del Comune furono ribaltati, mentre si annunciavano due interventi indotti dalla crescita del settore terziario.

Da un lato si ebbe l'interpretazione in chiave direzionale dell'area retroportuale di San Benigno (1977-1985). Dall'altro si tentò di traslare il baricentro urbano verso levante mediante il centro direzionale di Corte Lambruschini (1981-1985). Il Comune finì quindi per interpretare la direzionalità come risorsa per uscire dalla crisi industriale.

Nella seconda metà degli anni ottanta le ampie dismissioni industriali furono colte come occasioni per avanzare proposte che si incentrarono sul Ponente e sulla Valpolcevera, integrando reindustrializzazione e riconversione funzionale.

Consideriamo i programmi urbanistici inerenti il complesso siderurgico di Cornigliano. Tra il 1986 ed il 1988 si colloca la presentazione di "Utopia": il progetto di una città leggera. Prima iniziativa per la riconversione industriale e la rinascita urbana di Cornigliano, promossa dal presidente Finsider Giovanni Gambardella, che restò però inaccolta. Per giungere all'ultima versione del Pru approvato (2008-2009) si dovrà così passare dall'Accordo di Programma del 1999 alla svolta dell'Atto

Modificativo del 2005, sino al concorso internazionale d'idee sulla cui base è stato definito un *masterplan* (2007) ed uno Schema di Assetto Urbanistico.

Sempre nei secondi anni ottanta si situa anche il progetto per la "Technocity del Ponente Genovese" riferito ai comparti produttivi di Sestri Ponente-Calcinara, premessa ai programmi successivi per Genova "città dell'elettronica industriale".

Tra le altre proposte va segnalata "Viva Genova", un progetto presentato nel 1987 dalla Erg per la dismissione degli impianti petroliferi a San Quirico, San Biagio e Multedo. Proposta rigettata nel 1991.

Per ciò che concerne l'area di Campi - prima occupata da uno stabilimento Italsider - nel 1988 furono avviate operazioni di risanamento gestite dalla "Società per la Bonifica e la Valorizzazione dell'Area". Per la definizione di un *masterplan* urbanistico fu affidato allo studio Gregotti Associati il compito di ideare un rinnovato complesso tecnologico-produttivo. Si optò in seguito per assegnare un secondo incarico ad un gruppo di progettazione locale, coordinato da Paolo Cevini, Giuliano Forno e Bruno Gabrielli. Tra il 1990 ed il 1992 si diede corso ai primi interventi di reindustrializzazione leggera.

Sullo sfondo di questi interventi si pone la redazione del Piano Territoriale di Coordinamento degli Insediamenti Produttivi (1987-1992), atto di pianificazione della Regione Liguria rivolto ad affrontare il tema della dismissione e riconversione individuando 16 aree di intervento nel Ponente genovese.

Il seguente Piano Urbanistico Comunale (elaborato tra 1994 e 2000) presenterà ricorrenze previsionali con il PTC, risultando determinante per la realizzazione dei progetti formulati nei primi anni novanta - aree di Campi e due Programmi Integrati per San Biagio (1994-1996) - e per portare a compimento la riqualificazione dell'ex area industriale di Fiumara. Proprio il Pru di Fiumara (1996-1998) si affermerà come emblematico nel campo della riconversione di aree dismesse non finalizzata alla reindustrializzazione.

Nel giugno 2000 la definitiva chiusura dell'IRI sollecitò la promozione di un paradigma economico inedito. Sul percorso che conduce dalla città come "vertice del triangolo industriale" allo sviluppo della "città delle alte tecnologie" un fatto decisivo è costituito da uno dei progetti cardine dell'Affresco di Ren-

zo Piano: il *Technology Village Leonardo* sulla collina degli Erzelli (2004). Dopo l'abbandono di Renzo Piano (2006), la svolta nella vicenda arriva con l'Accordo di Programma del 2007 che delinea gli sviluppi del nuovo *masterplan* approvato nello stesso anno, elaborato dagli architetti Mario Bellini e Franco Corsico. La recente apertura dei cantieri agli Erzelli (2009) è forse il segno più tangibile della sfida - tuttora aperta - che Genova ha assunto dai primi anni ottanta per l'innovazione del proprio sistema produttivo ed insediativo.

Eventi progettuali per l'incremento della competitività del porto

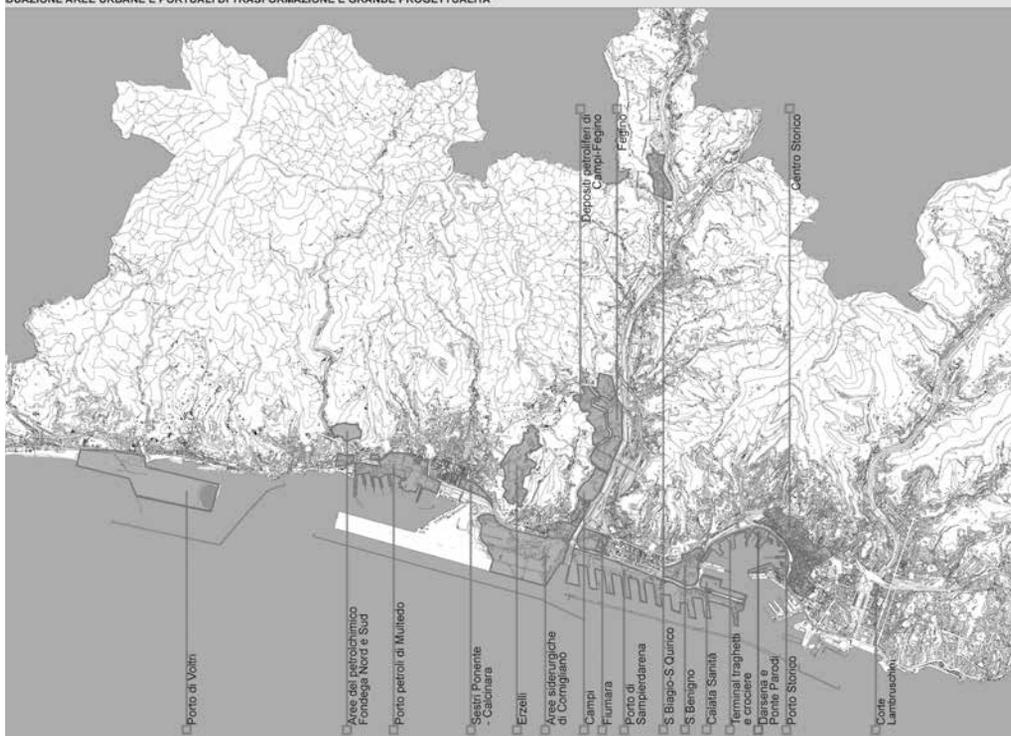
Il Consorzio Autonomo del Porto sembrò recepire con tempestività l'innovazione del container, deliberando la realizzazione dei primi *terminal* contenitori del Mediterraneo: Ponte Libia ed il Molo Ronco (1968-1971). Il decennio seguente fu però contraddistinto dalla mancata modernizzazione del porto. Solo tra il 1981 ed il 1983 si riattivò il dibattito sul destino dello scalo e sui piani per la sua trasformazione.

Lo spartiacque è rappresentato dalla presidenza del CAP di D'Alessandro (gennaio 1984). Nei suoi "libri blu" fu raccolto il progetto di rinnovamento del sistema portuale genovese. Sarà la nuova presidenza del CAP di Magnani (marzo 1990) ad avviare la fase di privatizzazione delle attività portuali ed a mettere a punto un piano di gestione che anticipò la riforma della L. 84/1994.

Parallelamente al processo di ristrutturazione organizzativa emerge l'ipotesi di un porto regionale, sviluppato come un unico sistema integrato, che trovò espressione nel "Progetto Pilota dei porti liguri". L'origine del progetto si colloca alla metà degli anni settanta, promosso dalla Regione Liguria. La proposta fu avanzata nella primavera del 1981. L'iniziativa abortì, ma quell'idea riemerge oggi in diversi documenti.

Tra gli altri progetti si dovrebbe ricordare quello per la "zona franca" genovese, al fine di presentare Genova come "porto di imbarco, trasformazione e sbarco" di produzioni tecnologicamente avanzate. Dopo la legge istitutiva (L. 202/1991) e la costituzione della "Società per la zona franca di Genova" - che aveva individuato nell'area di Cornigliano la localizzazione più idonea - il progetto conobbe un definitivo blocco.

L'evento maggiormente rappresentativo del



Le principali aree di trasformazione nel Comune di Genova

periodo resta comunque la progettazione e la realizzazione del *porto container* di Voltri. Dopo una variante - risalente al 1976 - che introdusse nel lay-out elementi di novità rispetto al Piano Regolatore Portuale del sessantaquattro, gli anni dal 1977 al 1982 sono caratterizzati da una serie di infruttuosi tentativi di reperire i finanziamenti necessari. Solo con gli investimenti statali attribuiti dalla L. 119/1981 e con il contributo dei fondi FIO del 1984 sarà dato inizio alle opere nel 1986, sulla base del progetto approvato l'anno prima. La piena operatività raggiunta dal porto di Voltri nel 1994, implementata dall'attività dell'altro *terminal container* di Calata Sanità, fece recuperare nel triennio successivo i traffici perduti in quasi vent'anni di recessione.

Con il Commissario Fabio Capocaccia nasceva la prima "Autorità Portuale" italiana, di cui fu eletto presidente Giuliano Gallanti (gennaio 1996). Nello stesso anno ha inizio la redazione del nuovo Prp - adottato nel 1999, approvato dalla Regione nell'anno 2001 ed ancora vigente. Per quel Prp si attivò uno stretto rapporto di collaborazione con l'Università, si costituì l'Agenzia per il Waterfront ed il Territorio. Infine furono coinvolte quattro figure di rilievo internazionale quali Rem Koolhaas, Bernardo Secchi, Marcel Smets e Manuel de Solà Morales.

Eventi progettuali per il rafforzamento della relazione della città con il porto storico

Nei primi anni ottanta la problematica della "riconnessione città-porto" fu affrontata su

impulso del presidente del CAP, D'Alessandro. Un'esposizione internazionale per i 500 anni dalla scoperta dell'America fu l'occasione per la rivitalizzazione del *waterfront* urbano.

Dopo l'affidamento a Renzo Piano del compito di redigere un "piano quadro" per l'Expo'92 (febbraio 1984), i rappresentanti di Regione, Comune e CAP siglarono un protocollo d'intesa e fu istituita la "Commissione Triporto" (maggio 1985). La relazione tecnica della Commissione (luglio 1986) definì gli orientamenti posti a fondamento del progetto definitivo di Renzo Piano (febbraio 1989) che si completerà con la progettazione dell'acquario a Ponte Spinola.

Il Comune formulò infine una "delibera quadro" (gennaio/marzo 1990) che escludeva l'ipotesi avanzata dall'americano John Portman (1988), i cui tratti distintivi consistevano nell'isola triangolare e nel fuori scala della torre conica post-moderna collocata al centro del porto storico. Con la scelta di affidare a Renzo Piano l'operazione Expo (novembre 1988) veniva definitivamente accantonato il progetto Portman; mentre un progetto precedente (1984), riconducibile a Piero Gambacciani, dapprima rigettato, fu parzialmente attuato un decennio più tardi con la riconversione a porto turistico dei moli Morosini e Calvi.

Rispetto al recupero della relazione tra porto e città storici si dovrebbe poi riconoscere al SOI-Studio Organico d'Insieme, un ruolo non secondario. L'elaborazione del SOI (1980-1981), incentrata su 6 progetti pilota per la città antica genovese, fu infatti l'occasione in cui Giancarlo De Carlo avviò lo studio di un

rinnovato rapporto tra il centro storico ed il suo affaccio a mare. Da qui la decisione sia di orientare il lavoro dell'ILAUD verso l'incarico per il SOI (1980-1982), sia di includere nell'esercizio di progettazione l'antica Darsena comunale.

Conclusasi l'esperienza del SOI per l'area di Pré, De Carlo affrontò il tema della Darsena nell'ambito di un primo corso di progettazione presso la Facoltà di Architettura di Genova (1983-1985). Ne seguirono altri due: nel primo (1985-1987) le riflessioni progettuali di De Carlo furono dedicate alle stesse aree del porto storico studiate da Renzo Piano. Nell'ultimo corso di progettazione - terminato nel 1989 - l'attenzione fu posta sulla sequenza di spazi che si può incontrare nel passaggio da piazza Caricamento a piazza Cavour.

La linea di continuità, esistente tra diversi eventi progettuali incentrati sul porto storico, può emergere da un ideale percorso tra alcuni dei principali interventi programmati.

Ad esempio partendo da quelli inerenti il Ponte Colombo, il Ponte Doria ed il Ponte dei Mille, con i progetti approvati (1990) per il *terminal* traghetti e la stazione marittima. Proseguendo verso levante si incontra il caso della dismissione dell'ex silos granario Hennebique e delle ipotesi progettuali prospettate a partire dai primi anni novanta per la sua conservazione ed il suo riuso, ancora oggi da completare. Non va tralasciato il "Piano per il recupero della Darsena Comunale" (1990) e la conseguente elaborazione di 7 progetti di massima, lungo un processo attuato tra il 2001 ed il 2005 sulla base di un ulteriore Pru (1998).

L'itinerario può concludersi con il concorso di progettazione per la sistemazione dell'area di Ponte Parodi (2001). La soluzione premiata - proposta da UN Studio - prefigura un'ulteriore espansione del "parco urbano portuale" e la costruzione di una rinnovata relazione con l'adiacente complesso degli edifici della Darsena.

L'evoluzione del tema della riappropriazione da parte della città del proprio *waterfront* resta quindi un motivo progettuale aperto, connesso con la riqualificazione dello spazio pubblico oltretutto con le problematiche riguardanti il centro storico. Aspetti che dovrebbero essere ulteriormente approfonditi: il nuovo Puc 2011 ed il Prp in redazione potrebbero assumere in tal senso un ruolo d'indirizzo fondamentale.



Le scelte, le attuazioni, processi virtuosi e debolezze

Silvia Capurro, Silvia Soppa

I progetti che sono stati di recente portati a realizzazione e che si stanno attuando o predisponendo a Genova attingono all'esperienza maturata durante la stagione dei "programmi complessi" e dei "grandi eventi", che ha fatto della Città un modello virtuoso - è portato ad esempio il processo messo in atto per contrastare il degrado fisico e sociale del Centro storico - in cui l'Amministrazione comunale ha saputo cogliere le occasioni per ottenere finanziamenti europei e statali.

La maturata capacità di coordinamento delle scelte si è espressa anche recentemente in diverse iniziative, attorno alle quali sono stati fatti convergere, su uno stesso ambito territoriale, progetti e finanziamenti di diversa natura. Sono gli interventi per la rivitalizzazione di zone del Centro Storico (recupero del quartiere del Ghetto, realizzazione di edilizia sperimentale per studenti, predisposizione del Patto territoriale di Sviluppo locale e Progetto integrato del quartiere della Maddalena) oppure per la riqualificazione di nuclei urbani periferici (es. Molassana, in val Bisagno, ove azioni pubbliche, dai Contratti di Quartiere II al recente Progetto Integrato finanziato attraverso i Programmi Operativi Regionali, e un'iniziativa privata di riconversione di un'area industriale convergono al fine di realizzare un nuovo polo urbano di vallata); oppure ancora i progetti di riordino urbano conseguenti alla realizzazione di infrastrutture della mobilità (è il caso dei Progetti Integrati di Sampierdarena e di Cornigliano con la parallela previsione della strada di scorrimento a mare di ponente e del progetto residenziale delle Torri Faro a Sampierdarena, connesso al potenziamento e al riassetto del nodo stradale di San Benigno). Il processo di riqualificazione avviato a partire dagli anni 1990 ha indotto la definizione di un nuovo modello di sviluppo, non più basato esclusivamente sulle funzioni industriali e portuali, ma anche su quelle turistiche e culturali (ne sono esempi i progetti proposti per la riqualificazione della zona ricreativa e

balneare del Lido e il concorso di idee per la valorizzazione del litorale di levante, fino a Nervi), oltre che su quelle terziarie qualificate (si collocano in questa tipologia di intervento i "grandi progetti" del nuovo Padiglione della Fiera del mare e del Parco scientifico-tecnologico degli Erzelli).

Particolare attenzione è posta al miglioramento quali-quantitativo dei servizi di livello urbano: nel quartiere di Marassi lo spostamento dello storico Mercato ortofrutticolo all'ingrosso ha comportato la sua sostituzione con una piattaforma a servizi di livello municipale e, parallelamente, la realizzazione del nuovo mercato ortofrutticolo a Bolzaneto, elemento costitutivo del polo logistico in Valpolcevera; mentre l'intervento di Ponte Parodi sfrutta la posizione strategica per realizzare una "piazza tridimensionale sul Mediterraneo" che sia

perno del sistema del Porto Antico, portando a completamento le operazioni di riuso degli spazi e degli edifici compresi all'interno della vecchia Darsena. Anche il Progetto Integrato di Prà - Marina programma la rigenerazione delle aree abbandonate di Prà, comprese tra la linea ferroviaria dismessa e il canale di calma, attraverso previsioni di nuovi servizi urbani.

Il tema della rigenerazione dei quartieri degradati ricorre in altri interventi, realizzati, in fase di realizzazione e proposti, quali quelli per l'area delle acciaierie di Cornigliano, per il quartiere di ERP di Begato, per le aree centrali di Sampierdarena, per i quali si intende operare attraverso la riqualificazione oppure la realizzazione ex novo di spazi pubblici, percorsi urbani e servizi.

Tuttavia quest'ampio spettro di progetti sta soffrendo del venir meno di contributi pub-



Villaggio tecnologico di Erzelli. Nuova viabilità e sistemazione di versante



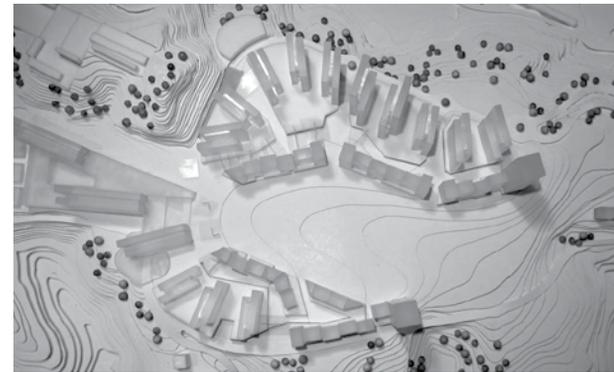
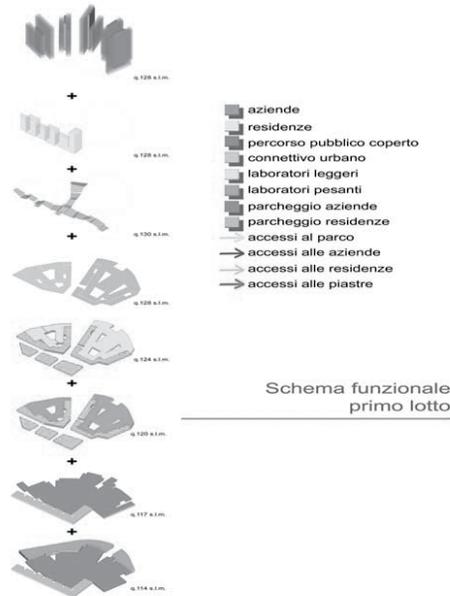
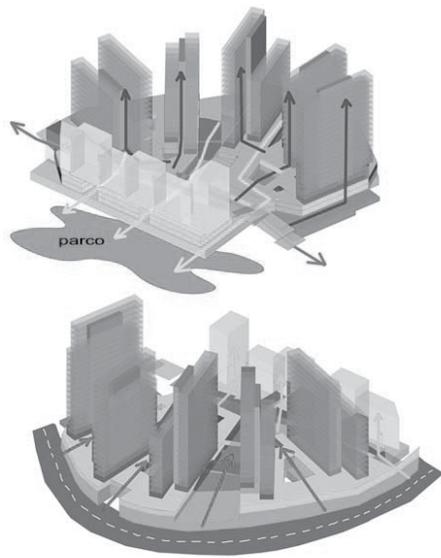
Villaggio tecnologico di Erzelli. Sistemazione di versante

blici, conseguente anche all'attuale mancanza di grandi eventi quali quelli che la città era stata in grado di attivare in passato (l'Esposizione colombiana nel 1992, il G8 nel luglio 2001, Genova capitale europea della cultura nel 2004).

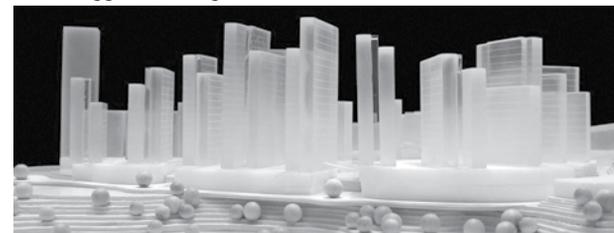
La carenza di finanziamenti pubblici ha dato luogo ad una maggiore episodicità degli interventi. Emblematiche sono le attuali modalità di intervento nel settore dell'ERS, conseguenti all'esaurirsi, nella seconda metà degli anni 1990, dei fondi Gescal: gli interventi sono stati delegati agli scarsi, rispetto ai fabbisogni, finanziamenti regionali, ovvero caricati sull'intervento privato attraverso una disposizione legislativa che il comune genovese ha interpretato con incremento degli oneri urbanizzativi¹.



Villaggio tecnologico di Erzelli. Localizzazione del progetto.



Villaggio tecnologico di Erzelli. Plastico.



Villaggio tecnologico di Erzelli. Plastico.

Villaggio tecnologico di Erzelli. Schema parziale del progetto.



Villaggio tecnologico di Erzelli. Cantiere (marzo 2012)



Villaggio tecnologico di Erzelli. Cantiere (marzo 2012)



In alcuni casi si è verificata la concorrenza tra progetti inseriti nello stesso programma di finanziamenti che ha visto perdente l'ente pubblico a fronte della maggiore reattività del soggetto privato. È il caso dell'Ospedale Galliera, proprietà dell'Ente omonimo, il cui progetto preliminare è stato approvato nell'agosto 2011, a seguito di specifica variante urbanistica per la valorizzazione immobiliare di alcuni beni dell'Ente stesso, in contrapposizione ai processi di concertazione tra Comune e Regione per l'individuazione del sito dell'Ospedale del Ponente, intervenuta solo recentissimamente (il Protocollo d'Intesa è del febbraio 2012) dopo il rincorrersi di ipotesi di localizzazione spesso poco percorribili nelle fasi di elaborazione del nuovo piano urbanistico comunale (Puc).

Anche nel caso dei grandi interventi urbani, l'assenza o la maggior selettività dell'intervento finanziario pubblico fa sì che i progetti in itinere o in attuazione (il centro polifunzionale di Ponte Parodi, il Parco Scientifico Erzelli e la piastra servizi di Corso Sardegna) dipendano da iniziative o finanziamenti privati.

In alcuni casi il soggetto pubblico ha agito come regista delle scelte urbanistiche: sia Ponte Parodi sia la piastra servizi di Corso Sardegna si sono sviluppati attraverso un lungo percorso di elaborazione avviato nel 1999, nel caso di Corso Sardegna con l'attivazione di pratiche partecipative, nel caso di ponte Parodi con un concorso internazionale d'idee che vide vincitore lo Studio Van Berkel & Bos. In entrambi i progetti il finanziatore è stato individuato tramite project financing e si è avuta una notevole dilatazione dei tempi, sia

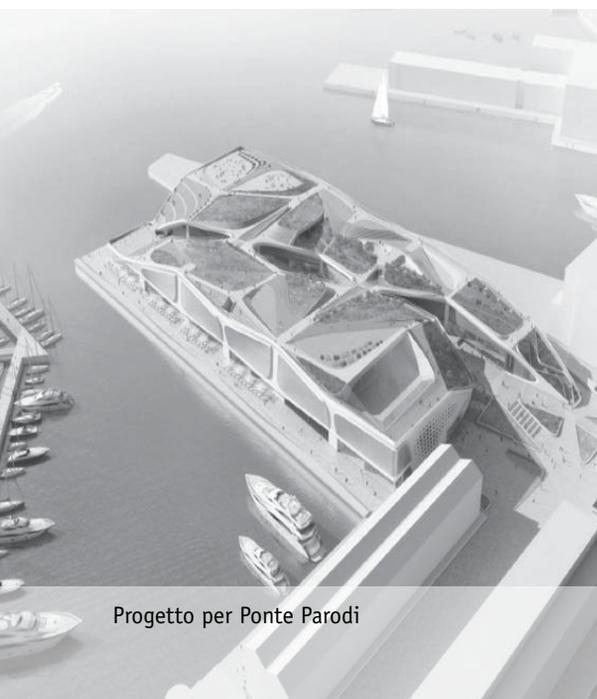
per l'articolazione dei procedimenti amministrativi (a volte indotta dai decisori³), sia per la presenza di più attori (alcuni in condizione di conflitto di interessi³). Ad oggi i due progetti sono ancora in procinto di approvazione e, nonostante l'evidente mutazione del quadro economico e sociale di riferimento, gli "affidamenti" dei concessionari sono tali da sconsigliarne modifiche sostanziale.

Riguardo al Parco tecnologico degli Erzelli il processo di trasformazione è stato avviato in tempi più recenti, e si è sviluppato seguendo processi decisionali ed amministrativi tipicamente urbanistici: definizione di una variante agli strumenti di pianificazione comunali e sovraordinati a partire dal 2005 e successiva approvazione di uno strumento di pianificazione attuativa in accordo di programma perfezionata nel 2007. Tuttavia, a fronte del consolidamento dello "stato di diritto" delle aree, il processo decisionale ha rinviato le necessarie valutazioni economico-finanziarie, con particolare riferimento alla dimensione del finanziamento pubblico necessario per l'attuazione dell'intervento. L'area infatti, per sua collocazione e situazione orografica e per le dimensioni dell'intervento programmato (413.000 mq di superficie edificabile per funzioni produttive, residenziali e formative), necessita di ingenti urbanizzazioni e di un sistema di trasporto pubblico, preferibilmente in sede dedicata, di adeguata capacità. Inoltre la nuova sede della Facoltà di Ingegneria è stata programmata sulla base di finanziamenti pubblici che, in tempi recenti, si sono rivelati inadeguati per dare attuazione al progetto nelle dimensioni inizialmente prospettate, richiedendo un maggior impegno economico

dell'Università di Genova, tema ad oggi ancora irrisolto.

Nei casi dei progetti di maggiore dimensione ed articolazione è quindi mancata una regia autorevole, sotto il profilo formale e sostanziale, del processo di definizione, programmazione ed attuazione del progetto, regia per altro non prevista dagli attuali strumenti normativi, per cui progetti definiti strategici a vari livelli (comunale, regionale e perfino nazionale, nel caso di Erzelli) vengono affidati all'attuazione "ordinaria", delegando i tempi ed i modi delle varie componenti al "farsi" di frammentati procedimenti amministrativi relativi ad ogni singola componente disciplinare (ambientale, idrogeologia, urbanistica, urbanistica attuativa, edilizia, relativa alla progettazione ed affidamento delle opere di urbanizzazione, contenimento consumi energetici e utilizzo di energie alternative qualora non integrate con la componente edilizia, ecc.).

Vi sono tuttavia da segnalare alcuni casi virtuosi, seppur di dimensione più contenuta, ove l'azione pubblica e privata si sono sviluppate in sinergia, nella definizione sia dei contenuti progettuali, sia di finanziamento delle opere, con la fattiva partecipazione di tutti i soggetti interessati. Così è stato nel caso del Progetto Integrato Molassana, ove un intervento privato di media dimensione, la riqualificazione di un'area industriale dismessa, è stata l'occasione per definire con la partecipazione della comunità locale un sistema di servizi di quartiere e dei relativi spazi e percorsi pubblici, realizzando un'azione sinergica tra interventi privati ed interventi pubblici già in programmazione o successivamente finanziati.



Progetto per Ponte Parodi



Immagine del porto antico



Il nuovo porto turistico di Sestri, accanto all'aeroporto



Nuove residenze, nel porto turistico di Sestri



Il nuovo porto turistico di Sestri. Italcantieri sullo sfondo

Caso con potenzialità analoghe, ancorché non dotato di finanziamenti pubblici, è l'area ex Mira Lanza a Teglia, in Valpolcevera. Le vicende dell'ex sito industriale, dismesso a partire dalla metà degli anni 1960, sono condizionate nell'ultimo decennio della prevista realizzazione dell'ospedale di vallata; infatti, con Accordo di Pianificazione sottoscritto nel 2003 la Regione introdusse la specifica destinazione ospedaliera sull'area di cui trattasi nel proprio Piano Territoriale di Coordinamento, direttamente incidente sul Puc⁴. A seguito dell'approvazione di un programma di modernizzazione del proprio parco ospedaliero, nel 2007 la Regione Liguria abbandonò l'ipotesi di realizzare l'ospedale di vallata – senza tuttavia che decadde l'efficacia urbanistica della previsione, tuttora vigente – e approvò un nuovo accordo di pianificazione che riorientava il distretto di trasformazione verso funzioni urbane ordinarie (residenza, commerciale, terziario, housing sociale e servizi). In questi giorni è stato siglato l'accordo con cui l'area, in considerazione della sua centralità e dell'accessibilità rispetto alla vallata e come "risarcimento" alla comunità locale, è stata scelta quale localizzazione della piastra sanitaria della Val Polcevera, una delle quattro "piastre socio-sanitarie", luoghi di erogazione di servizi con funzione di prevenzione e cura, individuate da Comune e Regione.

Questo elemento, con la contestuale realizzazione in zona contigua di una fermata ferroviaria da parte di RFI⁵, nonché la presenza di una significativa componente di ERS, fanno di Teglia Mira Lanza uno dei piani attuativi con maggiori potenzialità riguardo alla costituzione di una centralità urbana. Questo perché l'intervento si fonda sull'individuazione di significative funzioni urbane e sulla realizzazione di dotazioni infrastrutturali interconnesse, elementi strategici che spesso

non si ritrovano negli strumenti di programmazione anche recentemente adottati⁶.

Questa debolezza si rileva, per esempio, nella programmazione dei grandi contenitori urbani di prossima disponibilità: un esempio è il riuso del silo Hennebique (adiacente alla Darsena già convertita a funzioni urbane), dove si è sviluppato un ragionamento di assetto e tutela architettonica, di funzioni e rapporti percentuali tra le stesse, senza definire ipotesi sulla componente pubblica dell'intervento, per altro molto significativa (almeno 9.000 mq di superficie agibile stando alla variante recentemente adottata dal Comune).

Altro tema è quello della dismissione dei grandi patrimoni pubblici. E' il caso dell'ex Ospedale psichiatrico di Quarto, di cui si prevede la privatizzazione; il Puc, attraverso un piano attuativo, ammette la realizzazione di nuove costruzioni nella zona a parco, anche per funzioni quali "residenza, uffici, industria ad alta tecnologia, servizi e parcheggi pubblici" e "l'insediamento di un'unica attività produttiva di terziario avanzato ad alto contenuto di specializzazione tecnologica ..." nell'edificio monumentale. Va tuttavia evidenziato che il Puc ha seguito la vendita di parte degli immobili dell'ex Ospedale psichiatrico da parte della Regione per ripianare i debiti della sanità; pertanto le scelte del piano sono state condizionate dalla necessità di valorizzazione immobiliare.

Va infine citato il tema delle dismissioni dei grandi demani statali, in primo luogo quelli relativi ad installazioni militari ormai obsolete. Un caso ancora irrisolto è quello della Caserma Gavoglio, ex proiettilificio militare sito nel quartiere popolare del Lagaccio a monte della stazione ferroviaria di Principe, da sempre indicata dal Comune come risorsa per la riqualificazione urbana, in termini di servizi e spazi di socializzazione. A fronte di

ciò, dopo due protocolli d'intesa sottoscritti nel 2007 tra Comune, Ministero della Difesa e Agenzia del Demanio - nel secondo si è aggiunta la Regione, che ha consentito l'inserimento dell'area nel Programma Unitario di Valorizzazione dei Beni Pubblici avviato lo stesso anno medesimo⁷ - non si è ancora addivenuti ad un accordo.

Un'altra importante sfida riguarda il mantenimento e la valorizzazione dei luoghi della produzione. In questo caso la trasformazione urbane agiscono come corollario al tema principale, inerente la politica industriale di grandi realtà produttive nazionali ed internazionali.

I due esempi attualmente alla ribalta sono l'acciaieria di Cornigliano dell'impresa Riva e Fincantieri.

Nel primo caso è stato sottoscritto nel 2005⁸ da una serie di Soggetti - tra cui la Presidenza del Consiglio dei Ministri, vari ministeri, Agenzia del Demanio, Regione, Provincia e Comune, Autorità Portuale, ILVA Spa, Associazioni Industriali e rappresentanze sindacali - un Accordo di programma che prevede, tra l'altro, la cessione agli Enti locali (attraverso una Società all'uopo costituita) di una parte delle aree ILVA non più funzionali alla produzione e la messa a disposizione di fondi per la bonifica e la riqualificazione ai fini urbani di dette aree, per creare "anche con il coinvolgimento della popolazione interessata, le condizioni necessarie per la riqualificazione del territorio di Cornigliano e per la riqualificazione del relativo contesto urbano". L'Accordo ha costituito il presupposto per la realizzazione di una porzione di una nuova strada a mare, in fase di realizzazione, e di una serie di servizi finanziati ed avviati nell'ultimo quinquennio⁹. Tali interventi, pur in assenza di un programma definito delle trasformazioni delle aree industriali dismesse, sono connessi da un disegno di gene-

rale riqualificazione di Cornigliano, a partire dal trasferimento sulla strada a mare del traffico di attraversamento urbano e portuale attualmente sostenuta dalla centrale via omonima.

Questo ciclo virtuoso non si rileva nel caso di Fincantieri: il protocollo d'intesa sottoscritto nel luglio 2011 dal Ministero dello Sviluppo Economico e delle Infrastrutture e Trasporti, Regione, Provincia, Comune, Autorità Portuale Fincantieri Spa e Porto Petroli di Genova Spa è finalizzato al "perseguimento dell'obiettivo di riorganizzazione, ampliamento e ottimizzazione delle potenzialità delle infrastrutture portuali e della funzionalità dell'area di Sestri ponente del porto di Genova, attraverso: la realizzazione di un nuovo piazzale operativo di 117.000 mq, tramite il riempimento di uno specchio acqueo di circa 71.000 mq nel compendio di Multedo – Sestri Ponente e l'allestimento di nuove strutture ed impianti per le attività navalmeccaniche anche a carattere innovativo ...". Nell'ambito di detto Accordo il Comune di Genova "in coerenza con gli atti di programmazione fino ad oggi adottati, si impegna a definire l'accordo di destinazione urbanistica ed edilizia delle aree attualmente di proprietà Fincantieri."

Il Puc individua per l'area "urbana" di Fincantieri una soluzione progettuale suggestiva nella conformazione, ma priva di indicazioni riguardo a funzioni in grado di creare polarità urbane (viene previsto un parco lineare stretto tra la linea ferroviaria, nuovi insediamenti residenziali e quartieri artigianali consolidati).

Certamente la motivazione principale circa le differenze di impostazione dei due documenti è da attribuirsi all'attuale scenario socio-economico ed occupazionale, notevolmente deterioratosi nell'ultimo decennio, che porta ad accelerare gli accordi ed a privilegiare gli interventi sul settore produttivo.

Infine, un breve cenno meritano i processi attuativi dei grandi progetti infrastrutturali, ferroviari e viari, che, oltre ad indurre diretta profonde trasformazioni sul sistema urbano e metropolitano, determineranno, nel corso delle prossime fasi attuative, una serie di trasformazioni collaterali che possono divenire elementi di riqualificazione ed infrastrutturazione a livello urbano e locale.

Va a tal proposito evidenziato che gli interventi programmati ed in fase di realizzazione sul nodo ferroviario di Genova sono accompagnati da varianti urbanistiche finalizzate alla valorizzazione immobiliare delle aree ferroviarie da dismettere, inquadrare in accordi. Il Protocollo d'intesa sottoscritto nel 2008 ha stabilito che venga elaborato un "piano direttore", ovvero "un programma complessivo degli interventi finalizzati all'integrazione e al miglioramento dell'esercizio dei servizi di trasporto su ferro..." in cui siano sviluppati "i criteri e le modalità di trasformazione delle aree di proprietà FS dismesse o dismettibili all'uso ferroviario." Nelle more della definizione del piano di-

rettore sono state individuate cinque aree ferroviarie in cui si è ritenuto di addivenire a variante urbanistica¹⁰.

Si delinea quindi un quadro di interventi estremamente articolato e complesso, ancorché a volte risalente a ideazioni lontane nel tempo, tale da richiedere una fattiva e lungimirante supervisione in grado di attualizzare i programmi e progetti, mantenendo e sviluppando il loro ruolo e significato nel contesto di riferimento.



Riuso dell'area industriale dismessa di Fiumara



Riuso dell'area industriale dismessa di Fiumara. Centro commerciale nell'ex stabilimento ferroviario



Nuovi insediamenti produttivi e commerciali nell'area industriale di Calcinara

Le scelte, le attuazioni, processi virtuosi e debolezze

Casa	Infrastrutture	Grandi servizi urbani	Riconversione funzionale	Grandi progetti	Progetti di rigenerazione urbana
Alloggi per studenti nel Centro Storico	Metropolitana di Genova – tratta De Ferrari-Brignole e sua prosecuzione sino a S. Fruttuoso	<i>Mercato ortofrutticolo a Genova – Bolzaneto (project financing)</i>	Riconversione Area Boero a Genova-Molassana	Padiglione B della Fiera del Mare di Genova	Programma Integrato di Interventi per la Riqualificazione Urbana di Cornigliano
Interventi Housing Sociale finanziati con fondi regionali	<i>Sistema ferroviario: il 3° valico</i>	<i>Piattaforma a servizi in Corso Sardegna</i>	<i>Riconversione area ex mira Lanza a Teglia -Valpolcevera</i>	Parco scientifico tecnologico agli Erzelli	Recupero del “Ghetto” del Centro Storico
	Sistema Ferroviario: nodo ferroviario di Genova	<i>Riorganizzazione ospedaliera: il nuovo Galliera e il Nuovo Ospedale del Ponente</i>	Complesso residenziale Torri Faro a San Benigno	<i>Aeroporto e servizi connessi</i>	<i>Programma di riqualificazione urbana del Quartiere Diamante a Begato</i>
	<i>Sistema viabilità urbana e metropolitana: la Gronda</i>	<i>Grandi servizi urbani in ambito portuale: nuovo Centro Polifunzionale a Ponte Parodi e connessa riconversione funzionale edificio Hennebique</i>	Riconversione ex Rimessa AMT a Genova - Boccadasse		Progetto Integrato Maddalena-Centro Storico
	<i>Sistema viabilità urbana e metropolitana: il nodo di San Benigno</i>	Grandi servizi urbani in ambito portuale: Porticciolo turistico di Sestri Ponente	<i>Riconversioni aree a Calcinara Sestri Ponente</i>		Progetto Integrato Prà-Marina
	Sistema viabilità urbana e metropolitana : strada di scorrimento a mare di ponente	<i>Grandi servizi urbani in ambito portuale: ribaltamento a mare Fincantieri</i>			Progetto Integrato-Sampierdarena
	Riqualificazione idrogeologica del territorio: Valbisagno e scolmatore a levante – bacino Chiaravagna a Ponente				Progetto Integrato Molassana

* progetti eseguiti/in corso di esecuzione

** progetti in fase di approvazione e/o attivazione

- Una variante generale del settore abitativo, per l'adeguamento del PUC alla Lr 38/1997, è stata adottata dal Comune con deliberazione n.4 del 15/02/2011, approvata nel settembre 2011 e di fatto recepita dal nuovo PUC nel dicembre 2012.
- Emblematico è il caso di Corso Sardegna. Il procedimento di project financing, avviato nel 2002 dopo una fase partecipativa per la definizione del concept del progetto, ha portato nel 2006 all'individuazione del promotore ed alla stipula della concessione nel 2007. Successivamente il progetto è stato nuovamente sottoposto al CC quale strumento urbanistico attuativo; questo passaggio ha determinato modifiche sostanziali al progetto e, conseguentemente, al piano economico-finanziario, richiedendo una nuova fase negoziale con il concessionario non ancora conclusasi.
- Nel caso del Centro polifunzionale di Ponte Parodi l'anima "portuale" dell'Autorità titolare delle aree complica i processi decisionali ed attuativi dell'intervento, destinato a funzioni prevalentemente urbane.
- Con la sottoscrizione dell'Accordo di Programma da parte di Regione, Comune ed ASL e con la partecipazione di RFI Spa, intervenuta il 7 aprile 2003, ha assunto efficacia la variante integrativa del PTC per gli Insediamenti Produttivi dell'Area Centrale Ligure volta alla localizzazione del Nuovo Ospedale di Vallata sull'area ex Mira Lanza, con effetto di conformazione del PUC.
- Lavori già appaltati da RFI Spa nell'ambito dei lavori del nodo ferroviario di Genova.
- Il nuovo PUC non ha sviluppato un compiuto ragionamento sulla città pubblica e l'attuazione di molte delle trasformazioni, anche di dimensioni significative, è lasciata a puntuali negoziazioni che inducono episodicità nelle proposte e nelle scelte nella prassi spesso demandate ai Municipi.
- In particolare il comma 15 bis del DL 25/09/2001, n.351, convertito in L 23/11/2001, n.410, prevede che l'Agenzia del demanio può individuare, d'intesa con gli Enti territoriali interessati, una pluralità di beni immobiliari pubblici per i quali è attivato un processo di valorizzazione unico, in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale, nell'ambito del contesto economico e sociale di riferimento.
- Precisamente trattasi di un Atto modificativo di un Accordo di Programma sottoscritto nel 1999.
- Si tratta di interventi per la realizzazione di parcheggi pubblici nel tessuto urbano, dell'individuazione e riqualificazione di aree a verde, della manutenzione di edifici pubblici o di pubblico interesse, del parziale finanziamento di manutenzioni delle facciate degli edifici residenziali del tessuto urbano ottocentesco.
- Si tratta della Stazione ferroviaria di Pontedecimo (ambito speciale di riqualificazione urbana n.29); dell'area Trasta (inclusa nel Distretto Aggregato 27c); di un'area in località Fegino (inclusa nel Distretto Aggregato n. 9e); dell'area ferroviaria di Mura degli Zingari (sottozona DU) e dell'area parcheggio a levante della stazione ferroviaria di Nervi (inclusa nella sottozona XF). Le varianti, il cui procedimento è stato avviato con DCC 103 del dicembre 2010 sono attualmente vigenti.



La sfida della post-metropoli e il nuovo piano urbanistico

Giampiero Lombardini

A distanza di poco più di dieci anni dall'approvazione del suo ultimo strumento di governo del territorio, Genova si è dotata alla fine del 2011 di un nuovo Piano urbanistico comunale (Puc), che si presenta non come un'integrazione del pur recente suo predecessore, ma come un documento programmatico che intende promuovere una nuova visione della città.

I dieci anni intercorsi tra il Puc 2000 ed il nuovo piano sono stati intensi per Genova, interessata da molteplici iniziative di rinnovo urbano culminate in alcuni momenti chiave che hanno coagulato interventi di significativa trasformazione di importanti parti della città: dalle opere del G8 (2001) a Genova Capitale Europea della Cultura (2004), i "grandi eventi" hanno segnato profondamente l'immagine urbana proseguendo quella linea di interventi che erano iniziati negli anni 1990a in seguito all'attuazione dei programmi di riqualificazione urbana.

Il piano recentemente adottato si pone a ridosso della crisi di quel movimento, che per quasi due decenni ha visto la città rinnovarsi sotto l'impulso dei programmi straordinari (e dei relativi cospicui investimenti pubblici). Il nuovo piano urbanistico si investe del compito, ambizioso e impegnativo, di mettere a sistema le diverse istanze provenienti dalla società genovese e, contemporaneamente, riaffermare con forza il ruolo guida dell'AC nel governo dei processi che dovrebbero riposizionare Genova nel contesto europeo e continentale.

La visione

Il nuovo piano sceglie di proporre come quadro iniziale a sostegno di quelle che saranno poi le sue scelte strategiche una grande visione riguardo il ruolo che Genova potrà giocare nel contesto europeo nei prossimi decenni. L'immagine di Genova come

porta del Mediterraneo connessa attraverso i grandi Corridoi europei con l'area padana e soprattutto con l'Europa centrale è l'idea guida iniziale, che si materializza nel primo dei tre livelli in cui il piano si articola: il livello territoriale di area vasta. È da tale sguardo di ampio respiro che questa visione prende forma: porto, città, infrastrutture sono visti come un sistema integrato che, laddove si realizzassero gli interventi infrastrutturali previsti, dovrebbero connettere l'area genovese al suo vasto retroterra. Certamente interessante ed anche innovativo è il concetto di "area vasta" proposto: non si tratta tanto dell'area metropolitana in senso stretto (che peraltro a Genova è storicamente sempre stata piuttosto debole), quanto dell'Italia nord occidentale, avvicinandosi in questo all'idea di piattaforma territoriale, già sperimentata (pur tra risultati contraddittori) a livello Ministeriale. Si può ritenere, rinforzati in quest'idea da autorevoli opinioni (Shane, 2011; Secchi 2011, Sassen 2009), che l'attuale fase urbana di post-metropolizzazione richieda questa concezione di più largo respiro, che sappia legare i destini di una città a quelli delle dinamiche globali e dove quindi è più appropriato fare riferimento a regioni urbane vaste e ai loro reticoli di città. D'altra non si può non constatare come una simile impostazione sia ancora carente di strumenti operativi che traducano in piani e programmi di reale operatività i problemi emergenti a tale scala di riferimento. In questo senso il Puc di Genova sembra lanciare una sfida, che dovrà essere raccolta dagli Enti sovraordinati e dagli attori non solo locali che, nella fase di discussione avviata (logica prosecuzione della linea di partecipazione alla costruzione del piano che è stata una delle scelte metodologiche alla base del processo avviato), dovranno dare forza e contenuto a questa visione, integrando il piano urbanistico con progetti e programmi di più vasto respiro. Si deve peraltro notare, come punto di debolezza potenziale, il fatto che tale visione di area vasta sia supportata solo dal disegno infrastrutturale (sul quale peraltro gravano i noti rischi in ordine alla fattibilità delle opere), al quale si potrebbero utilmente affiancare anche visioni sulle reti ecologiche, sulle reti (materiali e non) di comunicazione, sul sistema urbano complessivo.

Le scelte strategiche

Il nuovo piano pone come presupposto alle scelte di dettaglio alcune scelte vincolanti. In primo luogo l'arresto del consumo di suolo, che trova la sua trasposizione nel piano attraverso il tracciato della cosiddetta "linea verde", una linea di demarcazione definitiva tra l'urbano e il verde di cornice. Un'operazione analitica svolta con particolare cura negli studi preliminari alla formazione del Puc e peraltro facilitata dalla particolare conformazione morfologica urbana, assai meno sfrangiata e dispersa verso i territori aperti che non in altre realtà urbane italiane. La linea verde dovrebbe segnare con forza quella che è considerata l'ultima frontiera urbana. Tutti gli interventi di trasformazione urbana sono concepiti all'interno di detta linea, andando ad interessare il brownfield e i sedimi interni alla città e comunque già urbanizzati.

Una seconda scelta strategica riguarda l'opzione per il trasporto collettivo. L'idea è quella del riutilizzo a fini metropolitani delle linee ferroviarie esistenti che interessano tutto il fronte urbano litoraneo oltre che la linea di penetrazione verso l'appennino costituita dalla Valpolcevera. Sfruttando l'ampio numero di stazioni ferroviarie urbane e prevedendone la realizzazione di nuove, si è tracciato un progetto di connessione urbana in sede protetta che integra in un unico sistema il trasporto ferroviario metropolitano, la linea metropolitana e le linee di trasporto in sede protetta di superficie. Si pensa in questo modo di trasferire ampie quote di passeggeri dalla modalità individuale a quella collettiva, alleggerendo i carichi ambientali e migliorando l'accessibilità urbana complessiva.

La terza scelta strategica riguarda la sostenibilità del piano e lo attraversa trasversalmente: dalla dimensione urbana (attraverso il progetto della rete verde) fino alle scelte locali, sia nelle previsioni di nuove dotazioni verdi sia negli scenari di trasformazione urbana. La sostenibilità non riguarda quindi unicamente il verde, ma interessa anche i settori delle energie rinnovabili, del contenimento dei consumi energetici, del patrimonio edilizio, del ciclo dei rifiuti. La sostenibilità si coniuga con la dimensione della costruzione della città "smart", processo cui l'AC si è fortemente impegnata, giungendo alla definizione di importanti

progetti (legati sia al Patto dei Sindaci, sia ai bandi europei sulla “Smart City”). Si è voluto sperimentare anche in questo campo un’operazione ambiziosa di ridefinizione dei contenuti della sostenibilità, tentando di mettere a sistema reti verdi, difesa del suolo, energie rinnovabili e tecnologie intelligenti, promuovendo lungo questa ipotesi di lavoro anche una diversa concezione dell’abitabilità e della qualità di vita. E tentando altresì di porre le basi per un rilancio nell’ottica dell’innovazione di alcune eccellenze imprenditoriali locali, orientandole verso i settori verdi.

La trasformazione urbana

Il piano, come accennato, è articolato su tre livelli: scala vasta, scala urbana e livello locale, mentre l’apparato normativo ricalca piuttosto fedelmente quello indicato dalla Legge urbanistica regionale (Lr 36/1997), che prevede la sostituzione della zonizzazione funzionale con il sistema degli ambiti (di conservazione e di trasformazione) e dei distretti di trasformazione.

Per quanto riguarda la trasformazione urbana, appare significativa la scelta di classificare i distretti di trasformazione secondo una scansione che va dalle previsioni più stabili e definite (laddove le ipotesi progettuali hanno avuto tempo di giungere ad una maturazione più avanzata) a quelle più incerte, che riguardano i cosiddetti distretti di concertazione (il termine allude significativamente ad un’azione di negoziazione avviata dal piano che dovrà definirsi nell’ambito dell’attuazione). In queste situazioni, il piano si spinge solo fino ad un certo livello nel dettare le linee d’azione, con gli schemi di assetto d’area e le schede normative, lasciando un margine di flessibilità agli interventi, sia per quanto riguarda le funzioni insediabili che per quanto riguarda i carichi insediativi. Si tratta di operazioni complesse per i quali il piano non può prevedere fin da subito un esito certo, ma sulle quali non rinuncia a stabilire i principi guida cui dovranno conformarsi gli interventi. Si ripresenta sotto questa visione problematica quello che è un tema aperto nell’urbanistica odierna: ossia il rapporto tra componente strutturale, che dovrebbe indicare il sistema delle invarianti, lo schema generale di assetto, le dimensioni di massima della trasfor-

mazione urbana e componente operativa, legata all’attuazione diretta e all’approdo ad un progetto definito fino alla scala architettonica. La legge urbanistica della Regione Liguria non ha adottato lo schema di proposta di riforma Inu con lo sdoppiamento del piano in tali due componenti; il piano di Genova ne riprende necessariamente l’impostazione tradizionale. Eppure con il dispositivo normativo del distretto di concertazione (una novità rispetto al quadro normativo regionale) affronta comunque il problema: l’esplorazione progettuale compiuta attraverso la scheda progetto, che è il risultato di precedenti simulazioni progettuali, è un aspetto interessante che riprende alcune proposte già elaborate dall’urbanistica italiana in tempi non lontani. Rimane il problema legato alla flessibilità delle previsioni per quanto concerne sia il mix di funzioni ammesse, sia i carichi urbanistici variabili: a seconda delle opzioni del mercato urbano (che si può presumere saranno decisive) e della forza (variabile) con cui l’AC potrà o saprà guidare il processo di trasformazione, si potrebbero venire a configurare situazioni dagli esiti anche assai diversi. In questo senso, il piano si è potenzialmente dotato di strumenti di valutazione delle trasformazioni urbane, al fine di garantire la sostenibilità delle scelte che si presenteranno di volta in volta al tavolo della discussione: si fa riferimento alla Valutazione Ambientale Strategica che, definendo con la tecnologia GIS per l’intero territorio urbano il quadro delle criticità e delle opportunità, si pone come sfondo entro il quale valutare la sostenibilità delle trasformazioni.

Va infine segnalata la questione legata alla coerenza complessiva delle scelte urbanistiche. Affinché i distretti non rappresentino un puzzle disorganico di singole operazioni di diverse dimensioni e contenuti, va definito un sistema che le leghi attraverso un filo logico comune. Esso può essere costituito dal disegno spaziale e/o dal legame tra aree di trasformazione e sistema infrastrutturale. Per quanto riguarda la prima opzione, la strada del disegno di assetto spaziale è stata tentata (ma la sperimentazione si è spinta solo fino ad un certo punto) lungo l’asse della Valpolcevera, dove la contiguità degli ambiti di trasformazione ha consentito di immaginare una sorta di “spina”, una dorsale nella quale le aree di trasformazione

sono legate non solo tra di loro ma anche con la rete dei trasporti pubblici (soprattutto su ferro) e con le reti del verde e dei servizi, venendo a configurare un sistema integrato con una ben definita connotazione spaziale. Nell’area del medio ponente, dove nei prossimi decenni si concentreranno le maggiori trasformazioni di Genova, forse anche a causa delle incertezze relative alle potenzialità di trasformazione non ancora del tutto definite, questo disegno d’insieme è suscettibile di ulteriori affinamenti progettuali. Per quanto riguarda la seconda opzione il legame tra aree di trasformazione e sistema infrastrutturale appare piuttosto stretto (anche se non in tutti i casi) e questo sembra costituire una buona garanzia per la sostenibilità (almeno in termini trasportistici) delle scelte che verranno operate. Molti dei distretti di trasformazione avranno un ruolo importante nell’incremento delle dotazioni territoriali legate proprio all’accessibilità (parcheggi di interscambio, viabilità, ecc.).

Riguardo poi l’organicità complessiva delle scelte, nel piano non appare esplicitata alcuna gerarchia tra le possibili trasformazioni attivabili, né viene indicata una precisa scansione temporale (o logica) degli interventi. Il piano si configura piuttosto come un contenitore di opzioni diverse da attivare di volta in volta a seconda delle opportunità. Invece di orientarsi quindi verso una strategia apparentemente più organica di tipo strategico programmatico, si è scelta una via più pragmatica, ma non per questo meno potenzialmente efficace: soprattutto laddove il piano sarà in grado di garantire meccanismi di valutazione in itinere trasparenti ed efficaci. Le schede di valutazione di distretto della VAS e il livello paesaggistico puntuale in primo luogo si configurano come due strumenti potenzialmente utili in questa prospettiva.

La perequazione

Pur non essendo prevista dalla legislazione regionale, la perequazione urbanistica entra nel nuovo Puc come uno degli elementi di maggior rilievo. Nel precedente Puc erano già presenti meccanismi di trasferibilità di diritti edificatori che il nuovo Puc regola in maniera più stringente, modificando la semplice operazione di superficie

agibile in un vero e proprio processo perequativo in grado di garantire la necessaria dotazione di nuovi spazi pubblici e una significativa quota di edilizia residenziale sociale.

Il trasferimento di superficie agibile opera, negli ambiti di conservazione e riqualificazione (ossia nella città consolidata) nei casi in cui si intervenga con la demolizione di edifici esistenti che lascino spazio a servizi pubblici: in questi casi i titolari mantengono la quota di edificabilità pari a quanto demolito e possono trasferirla in altri ambiti di riqualificazione secondo meccanismi premianti nel caso in cui il trasferimento avvenga all'interno dello stesso Municipio (l'unità di decentramento amministrativo in cui Genova è stata articolata) o nei Municipi contermini (i soli dove il trasferimento è ammissibile). Oppure opera, in alternativa ai tradizionali meccanismi dell'accordo bonario o dell'esproprio, nei casi delle aree vincolate a servizio pubblico. In questi casi, si attribuisce ai titolari degli immobili oggetto di cessione alla Comune un corrispettivo di superficie agibile relazionato al "giusto controvalore economico dell'immobile ceduto" da utilizzarsi solo nei distretti di trasformazione (con vincolo di destinazione che non può cambiare durante il trasferimento), secondo le norme in essi stabilite, che prevedono a questo scopo l'istituto dell'indice di massima densificazione. Si tratta di un meccanismo che, pur nella sua semplicità logica, comporta notevoli problemi gestionali e di valutazione, dal momento che devono essere verificati i rapporti tra aree vincolate e possibilità di densificazione all'interno dei distretti e che devono essere valutate anche temporalmente le trasformazioni ammissibili.

In generale, si tratta di un tentativo forse ancora parziale di introdurre un elemento di innovazione nella pratica urbanistica; una novità per la Liguria, che ha sperimentato solo sporadicamente le potenzialità della perequazione urbanistica e con esiti non sempre positivi.

Il dimensionamento

Il piano si è dotato di un procedimento di auto valutazione degli effetti tramite il dimensionamento del carico insediativo ed il bilancio dei servizi. Una forma di valu-

tazione che si ritiene indispensabile e utile anche se ovviamente non sufficiente a definire da sola i caratteri della qualità urbana. Il piano dichiara una dimensione piuttosto contenuta dell'incremento di carico urbanistico: meno di 50.000 abitanti insediabili a fronte di una popolazione stabile ad oggi di poco superiore ai 600.000 abitanti. C'è da considerare però che nel computo sono considerati solo parzialmente i potenziali incrementi derivanti dalle operazioni di aumento della superficie agibile attivabili sul patrimonio edilizio esistente, significativi, specie in alcuni ambiti di riqualificazione (ad esempio l'ambito complesso di riqualificazione degli assi urbani di attraversamento della città). In ogni caso il dimensionamento è operato a partire dai carichi urbanistici (attuali e di previsione) realmente esistenti e non già sui soli dati anagrafici, che in molte situazioni apparirebbero fuorvianti.

Pur nella prudenza di questa previsione, considerando il trend demografico consolidatosi da anni ci si chiede quali potranno essere i nuovi abitanti che verranno attratti dalla città. Se si tratta di segmenti sociali legati ai settori innovativi, alla ricerca, allo studio di alto livello e alle (potenziali) nuove produzioni, le previsioni di nuove edificazioni previste per densificazione nei distretti appaiono coerenti, dal momento che tali segmenti sociali avranno le possibilità economiche per accedere alle nuove opportunità che si verranno a creare all'interno di tali operazioni. Ma se si pensa ad una più vasta fascia di popolazione dedita ad occupazioni a basso reddito, nel quadro di una crisi che appare di lungo periodo, si pone il problema dell'accesso alla residenza, dal momento che i prezzi di mercato correnti risultano spesso troppo elevati, anche per l'assenza di politiche fiscali capaci di rimettere in gioco il patrimonio edilizio non utilizzato. In quest'ottica appare strategico il ricorso alla residenza sociale, che il piano ipotizza di incrementare per tutti quegli interventi di trasformazione dell'esistente che interessino superfici oltre i 500 mq: quindi operazioni anche relativamente contenute. Il bilancio dei servizi, infine, porta alla dimostrazione del raggiungimento di quote di dotazioni di servizi pubblici ampiamente superiori ai minimi di legge (18 mq/ab). Questa è una pre-condizione utile alla dimostrazione che il piano migliora le condi-

zioni di qualità urbana. Essa poi si integra con altre previsioni relative agli aspetti socio-sanitari, alle strutture culturali, alla fruizione della costa e in generale all'accessibilità che sembrano andare nella direzione di un effettivo miglioramento della situazione. In generale, però, rimane sul tappeto il problema del reperimento delle risorse per realizzare questo miglioramento quantitativo e qualitativo.

Riferimenti

- Gregotti V. (2011), *Architettura e post metropoli*, Torino, Einaudi.
- Sassen S. (2009), "Cities are at the centre of our environmental future", *Sapiens Vol.2* (3).
- Secchi B. (2011), "La nuova questione urbana", *CRIOS*, n.1.
- Shane D.G. (2011), *Urban Design since 1945. A Global Perspective*, Wiley, Chichester.

Rassegna urbanistica

Massimo Betti, Franca Moroni

Edilizia: una fonte insostituibile per le spese correnti dei comuni?

Consumo di territorio e risorse riportano all'attenzione il tema degli oneri derivanti dalla attività edilizia. Nel caso dell'Emilia Romagna viene messo in discussione che la trasformazione del territorio agricolo possa trovare come causa primaria la consistenza delle entrate derivanti dall'attività edilizia. Dai dati emerge che la spesa di natura corrente è scarsamente sostenuta dalle entrate dell'attività edilizia, pertanto "si può affermare che se tali entrate sono importanti al fine degli investimenti, pur non costituendone la quota maggioritaria, non risultano indispensabili per sostenere le spese ricorrenti della macchina comunale".

Gli altri temi presenti in Rassegna portano l'attenzione sulla partecipazione e sulla Valutazione Ambientale Strategica come strumenti strutturali del piano.

La Legge 10/1977, all'articolo 12, stabiliva che "I proventi delle concessioni (...) sono destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, nonché all'acquisizione delle aree da espropriare per la realizzazione dei programmi pluriennali ...", sancendo così un vincolo forte fra le entrate derivanti dall'attività edilizia e le attrezzature collettive al servizio del funzionamento della città. Il Dpr 380/2001, con l'abrogazione dell'art. 12 della L.10/77, ha cancellato il principio in esso contenuto e ha fornito base giuridica alla scelta operata con le Leggi finanziarie 2005 n. 311/2004, 2007 n. 296/2006, 2008 n. 244/2007, che prevedono la possibilità di utilizzare le entrate dell'attività edilizia per la copertura delle *spese di natura corrente*¹, seppure nella misura massima del 75%².

La rescissione del rapporto tra *entrate dell'attività edilizia* e *spese per investimenti* è stata ripetutamente oggetto di critica da parte degli esperti della disciplina urbanistica, che hanno avvertito il rischio di un impoverimento della quantità e qualità dei servizi erogati.

Dopo cinque anni del regime determinato dalle Finanziarie, si è ritenuto di verificarne l'applicazione per i Comuni della Regione Emilia-Romagna attraverso un'analisi dei bilanci economici, che ha posto a confronto gli introiti del capitolo "Permessi di costruire e relative sanzioni" con i capitoli di spesa da essi finanziabili, utilizzando i dati riportati nei certificati conti consuntivi comunali relativi agli anni 2007, 2008, 2009, 2010.

Sono stati considerati sia l'universo dei Comuni sia le classi dei Comuni che compon-

gono le seguenti partizioni: *caratteristiche fisico-geografiche* (5 classi), *classi della carta della distribuzione della popolazione - Ptr* (6 classi), *numero residenti* (7 classi); più oltre si riporteranno alcune sintetiche considerazioni in merito solo a quest'ultima partizione, in quanto maggiormente utilizzata nelle analisi economico-territoriali.

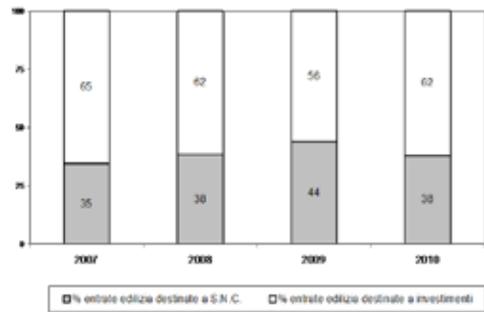
Il quadriennio in oggetto è caratterizzato da alcune linee di tendenza generali.

Considerati i valori assoluti per l'intero universo regionale si osserva:

- una sostanziale stazionarietà delle *spese di natura corrente*:
 - 2007 = € 3.968 milioni, 2010 = € 4.109 milioni;
- una diminuzione costante delle *entrate dell'attività edilizia*:
 - da € 371 milioni, corrispondenti a 87 €/ab., nel 2007, a € 225 milioni, corrispondenti a 51 €/ab., nel 2010;
 - 2007 / 2008 = - 13,75%; 2008 / 2009 = - 17,19%; 2009 / 2010 = - 15,09;
- una diminuzione consistente delle *spese per Investimenti*:
 - da € 1.090 milioni nel 2007 a € 702 milioni nel 2010;
 - 2007 / 2008 = - 3,58%; 2008 / 2009 = - 23,79%; 2009 / 2010 = - 12,36.

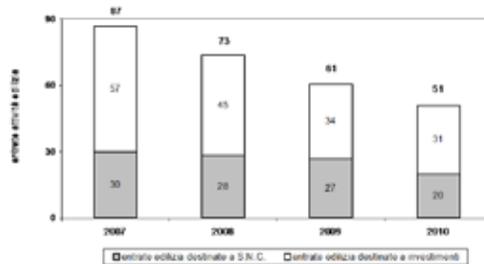
La diminuzione dell'importanza delle *entrate dell'attività edilizia* per i bilanci comunali, determinata dalla stagnazione del settore delle costruzioni e da una stazionarietà delle *spese di natura corrente*, è ben rilevata dalla percentuale delle entrate stesse rispetto alle entrate totali: esso passa dal 6,5 % del 2007 al 4,4 % del 2010.

Grafico 1 - Destinazione entrate attività edilizia



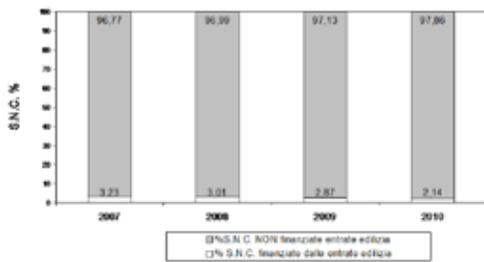
Dati percentuali, Regione Emilia-Romagna.

Grafico 2 - Entrate attività edilizia e relativa destinazione



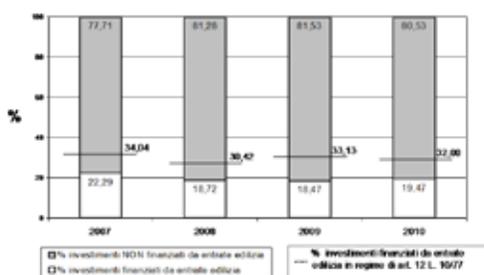
Valori pro capite (euro), Regione Emilia-Romagna.

Grafico 3 - Spese di natura corrente



Fonti di finanziamento (%), Regione Emilia-Romagna.

Grafico 4 - Spese per investimenti



Fonti di finanziamento, Regione Emilia-Romagna.

Il grafico 1 mostra come dal 2007 al 2009 si verifica una crescita della percentuale delle entrate dell'attività edilizia destinate alle spese di natura corrente, con un incremento significativo nel 2009, che si spiega anche con la necessità di conservare invariato in valore assoluto il finanziamento alle spese di natura corrente a fronte di una diminuzione delle entrate dell'attività edilizia. Conseguentemente non può non verificarsi la compressione della quota di esse destinata alle spese per investimenti. Ciò si legge con chiarezza nel grafico 2, dove l'andamento del valore pro capite delle entrate dell'attività edilizia destinate alle spese di natura corrente rimane pressoché costante, mentre diminuisce quanto di esse è destinato alle spese per investimenti, negli anni 2007, 2008, 2009.

La scomposizione delle fonti di finanziamento delle spese di natura corrente e delle spese per investimenti, visualizzata nei grafici 3 e 4, mostra la percentuale di tali spese sostenute dalle entrate dell'attività edilizia.

Per quanto concerne le spese di natura corrente, il grafico permette di evidenziare l'irrelevanza percentuale del contributo proveniente dalle entrate dell'attività edilizia, che copre soltanto un valore medio pari al 2,81% delle prime, per l'intervallo temporale considerato.

Mentre per quanto concerne le spese per investimenti, le entrate dell'attività edilizia, pur non avendo nei confronti di essi un ruolo marginale, ne coprono una quota limitata (valore medio pari a 19,73%), ed anche se fosse in vigore l'art. 12 della Bucalossi, la quota delle spese per investimenti finanziata raggiungerebbe il valore medio di 32,40%.

I grafici 5 e 6 sono una efficace sintesi delle dinamiche esaminate.

Il grafico 5 illustra la relazione tra le spese di natura corrente e le percentuali di esse finanziate dalle entrate dell'attività edilizia. I diametri delle circonferenze, pressoché uguali, rappresentano le spese di natura corrente; i settori circolari ripartiscono l'universo dei Comuni in base alla percentuale di spese di natura corrente che essi finanziano con le Entrate dell'attività edilizia. Si può osservare come nel triennio 2007-2009 i Comuni abbiano ricorso in numero crescente alla opportunità offerta dalle Finanziarie, mentre nel 2010 si registra una inversione di tendenza. Inoltre

nel triennio 2008-2010 si osserva una diminuzione progressiva della percentuale di spese di natura corrente finanziata dalle entrate dell'attività edilizia per i Comuni che vi fanno ricorso.

Il grafico 6 presenta la relazione tra le entrate dell'attività edilizia e le percentuali delle stesse destinate alle spese di natura corrente.

I diametri delle circonferenze, in continua diminuzione nel quadriennio, rappresentano le entrate dell'attività edilizia; i settori circolari ripartiscono l'universo dei Comuni in base alla percentuale di entrate dell'attività edilizia destinata alla spesa di natura corrente. Si può osservare come nel triennio 2007-2009 aumenta il numero dei Comuni che utilizza più del 25% delle entrate dell'attività edilizia per spese di natura corrente, con particolare incremento del numero di Comuni che utilizza il valore massimo consentito. Mentre nel 2010, pur aumentando il numero di Comuni che non ricorrono alle entrate dell'attività edilizia, resta invariato il numero che utilizza il valore massimo consentito e sostanzialmente invariato il numero dei Comuni che ne utilizza più del 25% per le spese di natura corrente.

Le entrate dell'attività edilizia, valutate per l'universo dei Comuni ripartito per classi di popolazione residente, evidenziano, in un contesto di generale calo della produzione edilizia, una minore flessione delle entrate nei Comuni con popolazione > 50.000 abitanti (2007 = 84 €/ab; 2010 = 52 €/ab). I Comuni con popolazione residente compresa tra i 20.000 e i 10.000 abitanti hanno, agli estremi dell'intervallo temporale, valori pro capite prossimi ai precedenti, eccezione fatta per la contrazione che si concentra tutta nell'anno 2008. Nel quadriennio i Comuni che maggiormente risentono della riduzione delle entrate dell'attività edilizia pro capite sono quelli compresi tra 10.000 e 5.000 abitanti (2007 = 95 €/ab; 2010 = 48 €/ab).

A fronte di una precedente già scarsa produzione edilizia nei Comuni con popolazione residente minore di 3.000 abitanti, si associa un evidente abbassamento di essa anche nei Comuni con popolazione residente compresa tra i 5.000 e i 3.000 abitanti. Nel 2010 tutti i Comuni con meno di 5.000 abitanti giungono ad entrate dell'attività edilizia di circa 41 €/ab. Tra questi si distingue il comportamento dei Comuni con meno di

Grafico 5 - Spese di natura corrente finanziate con entrate attività edilizia

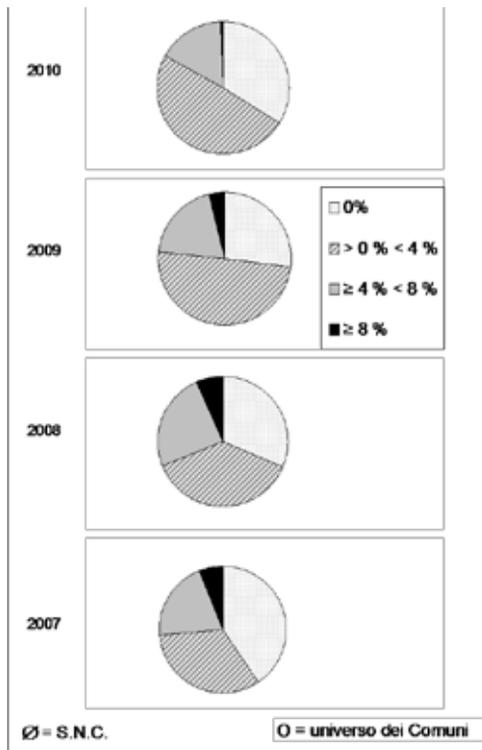
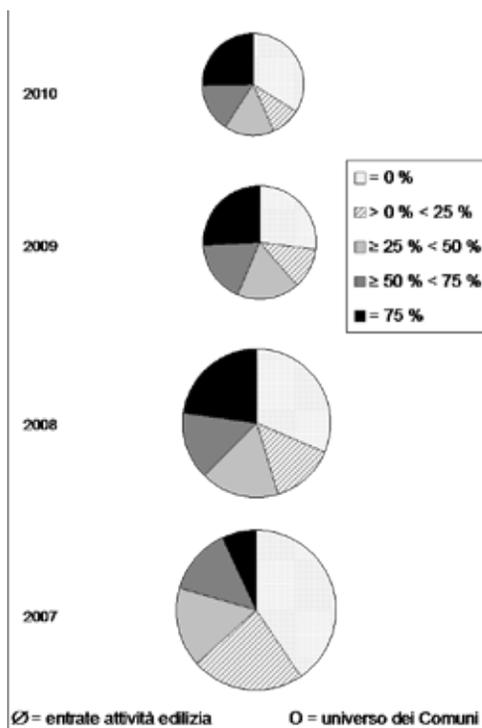


Grafico 6 - Entrate attività edilizia destinate a spese di natura corrente



2.000 abitanti, che hanno una situazione di stazionarietà nel 2009 e 2010, pari a 39 €/ab. Al termine del quadriennio si osserva una tendenza alla convergenza delle entrate pro capite di tutte le classi di popolazione residente ($\Delta 2007 = 21 \text{ €/ab}$; $\Delta 2010 = 15 \text{ €/ab}$).

Nel quadriennio di riferimento, le curve che rappresentano l'andamento delle *spese di natura corrente* pro capite per le sette classi di popolazione in cui è ripartito l'universo, risultano sostanzialmente ad andamento quasi orizzontale (vedi i dati precedentemente riportati relativamente alle *spese di natura corrente*). Unica eccezione i Comuni con popolazione residente minore di 3.000 abitanti, i quali hanno un trend in aumento delle *spese di natura corrente* (2007 = 962 €/ab; 2010 = 1.036 €/ab), fino a giungere nel 2010 al superamento della spesa pro capite dei Comuni con più di 50.000 abitanti da parte dei Comuni con popolazione inferiore ai 2.000 abitanti.

I Comuni per cui la spesa pro capite risulta costantemente più bassa sono quelli con popolazione residente compresa fra i 10.000 e i 5.000 (2007 = 774 €/ab; 2010 = 784 €/ab).

Dai dati sopra riportati si evince che la *spese di natura corrente* delle Amministrazione comunali è scarsamente sostenuta dalle *entrate dell'attività edilizia*, pertanto si ritiene di potere affermare che se le *entrate dell'attività edilizia* sono importanti al fine degli investimenti, pur non costituendone quota maggioritaria, nella maggior parte dei Comuni non risultano indispensabili per sostenere le spese ricorrenti della macchina comunale.

Se l'apporto delle *entrate dell'attività edilizia* alle *spese di natura corrente* è così contenuto può mai essere questa la causa primaria che nel quinquennio 2003 – 2008 ha indotto la trasformazione di 15.445 Ha di terreno agricolo in suolo urbanizzato, con un tasso di variazione pari all'8,1 % ?³

Ci pare difficile motivare il fenomeno del consumo di suolo esclusivamente con la necessità di tenere in pareggio le *spese di natura corrente*, soprattutto se si tiene conto delle spese complessive che l'Amministrazione Pubblica dovrà sostenere negli anni successivi per integrare nell'esistente tessuto urbano i nuovi insediamenti, oltre ai costi di

compensazione delle esternalità negative. Condizione indispensabile, pur non sufficiente, per approfondire questa analisi è la conoscenza della ripartizione delle *entrate dell'attività edilizia* in relazione alle differenti tipologie di intervento; sarebbe auspicabile che Amministrazioni Pubbliche e Centri di Ricerca operassero per colmare tale lacuna.

1. Nell'articolo sono definite Spese di natura corrente le spese di cui al Titolo I e III, per quest'ultimo limitatamente a: Rimborso di quota capitale finanziamento mutui e prestiti, Rimborso di prestiti obbligazionari, Rimborso di quota capitale di debiti pluriennali.
2. La Finanziaria 2005, per quanto concerne l'interesse del presente lavoro, ha effetto per gli anni 2005 e 2006, prevedendo una percentuale massima rispettivamente del 75% e del 50%. La Finanziaria 2007 prevede che una quota del 25% sia riservata alla manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale. La Finanziaria 2008 conferma quanto indicato dalla Finanziaria precedente, con effetti ricadenti sul 2008, 2009 e 2010.
3. CRCS, Rapporto 2010, Inu Edizioni, 2010.

Carlos Ruo Roch Molina Cansino, Cristina Coscia, Angioletta Voghera Piano d'azione del territorio vitivinicolo di Carema

L'esperienza del piano d'azione per la valorizzazione partecipata del territorio vitivinicolo di Carema integra strumenti multicriteriali partecipativi per la definizione di scelte territoriali con metodi riconducibili all'economia del comportamento e alla valutazione economico-sociale dei progetti. Questa ricerca s'ispira ad alcune esperienze innovative di pianificazione partecipata per sistemi di "risorse comuni" (Common pool resources) in Scandinavia (Nordström, 2010 e Hiedanpää, et Al 2010) ed Italia (Alivernini 2010); questi modelli culturali recuperano il territorio, proponendo una strategia condivisa con gli attori locali che si fonda sulla valorizzazione ecologica, sociale, paesaggistica e economica del sistema vitivinicolo locale.

Il caso del territorio di Carema

Il comune di Carema, in Provincia di Torino, è al confine con la Regione Autonoma Valle d'Aosta, e si inserisce nel più ampio sistema territoriale della Dora Baltea, nell'Eporediese Canavesano. Carema è un territorio relativamente omogeneo, composto da sottosistemi produttivi topiari con strutture urbane e beni, ancora legati all'agricoltura. La preminenza delle attività topiarie e le particolarità specifiche dei prodotti enologici definiscono condizioni di mercato rigide e settoriali (processi di manifattura agricola, configurazione del paesaggio, struttura delle relazioni istituzionali, ecc) che legano il sistema locale a definite configurazioni istituzionali formali ed informali (ad es. Strutture famigliari di produzione enologica), oltre che a specifici "trend" di trasformazione del territorio.

Nel sistema Eporediese si osservano tendenze rivolte a sostituire colture agricole tradizionali con attività economiche prevalentemente terziarie. Gli attori istituzionali non

contrastano questo fenomeno, creando le condizioni per un'irrimediabile perdita dei valori territoriali e paesaggistici. La stessa competitività del settore vitivinicolo è messa a rischio dallo sviluppo di specifici poli urbani (Ivrea, Aosta), che promuovono processi di trasformazione economica e sociale con riflessi anche sulla produzione e sull'organizzazione spaziale.

La struttura urbanistica storica dell'Eporediese presenta importanti permanenze: in entrambi i versanti del sistema montuoso le agglomerazioni urbane hanno mantenuto i caratteri identitari, originariamente medievali e agricoli, caratterizzati anche da architetture tipiche dell'economia montana.

La specializzazione produttiva ha determinato una graduale riconfigurazione morfologica del territorio rurale, introducendo nella prima parte del Novecento strutture e tipologie insediative legate al secondario e al terziario. Tuttavia, la matrice originale del sistema continua ad essere legata all'agricoltura e all'architettura topiaria tipica del Canavesano. Dal confine con la bassa Valle d'Aosta fino a Settimo Vittone ed Ivrea, nel versante sudorientale della valle, ricorrono i pergolati di legno con pilastri di pietra (pilùn) per la moderazione dello sbalzo termico nei vitigni, integrati all'architettura alpina delle zone montane di bassa quota. Il paesaggio rurale invece, è caratterizzato da vigneti e cantine ubicate nei centri urbani e collegate da percorsi d'interesse paesaggistico, presidiati dai produttori e dalle amministrazioni locali. Nel comune di Carema la morfologia urbanistica medievale è ancora leggibile: il borgo duecentesco, gli stretti vicoli e le piazzette incorporano importanti emergenze architettoniche. Inoltre, in alta quota permane l'architettura alpina vernacolare, che si integra con il sistema topiario, definendo interessanti relazioni urbanisti-

che fra organizzazione insediativa e economico produttiva.

Ad oggi, l'integrità del tessuto urbano e del sistema vitivinicolo e produttivo è fortemente compromessa, per la crisi strutturale e per le pressioni legate alle dinamiche post industriali, che determinano un'eccessiva terziarizzazione dell'economia urbana regionale, oltre che il calo significativo dei redditi nell'agricoltura. La stagnazione della redditività della produzione viticola si è tradotta in un calo della densità demografica e della produzione (oltre il 40% della Sau per vino è irrimediabilmente scomparsa in meno di dieci anni), generando dinamiche di declino del territorio e nuove pressioni ambientali sul comparto agro-forestale. In questo quadro, Carema assume un'importanza strategica per l'intero apparato vitivinicolo e per il pregio paesaggistico e dei prodotti enologici locali. Questi valori hanno guidato l'elaborazione di un piano d'azione partecipata per il recupero e la "riconversione" sostenibile del territorio.

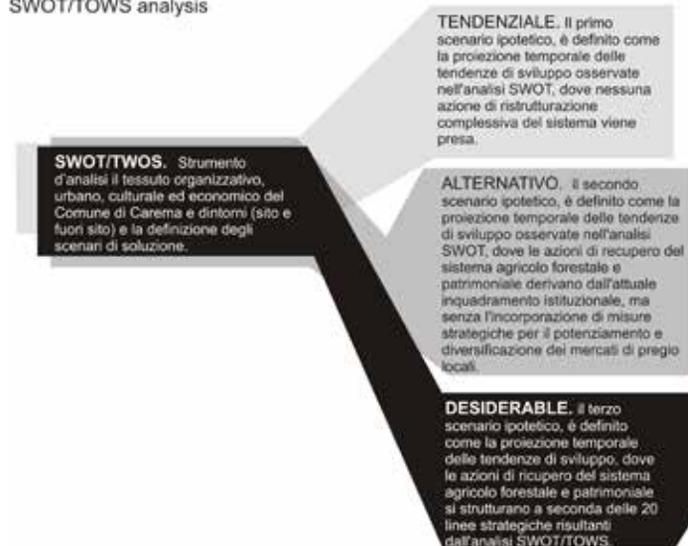
Metodologia

La metodologia proposta prende avvio dallo schema integrato dei tre livelli di razionalizzazione decisionale definite da Simon (1960) e dalle fasi del Multicriteria Decision Analysis/Method (Mcdm/Mcda), descritte da Keeney (1982) e Malczewski (1990) e articolate da Nordström (2010). Conseguentemente, la road-map decisionale proposta incorpora nei livelli organizzativi strumenti metodologici per l'analisi urbana e istituzionale, coerenti con le fasi definite del processo Mcdm/Mcda, ripensato in chiave "sociale" a supporto della progettazione partecipata.

Nel primo livello metodologico (Intelligence), la ristrutturazione del problema decisionale parte dall'analisi delle principali problematiche territoriali e dalla definizione di tre scenari, includendone uno desiderabile rivolto alla sostenibilità. Questo approccio metodologico permette la ricomposizione del problema decisionale mediante l'utilizzo di tecniche sia della pianificazione strategica sia di valutazione a supporto del decision-making (analisi Swot/Tows).

Il secondo livello metodologico (Design), è definito dall'integrazione di altre tecniche di valutazione e analisi istituzionale (Dynamic stakeholder mapping, Community

LIVELLO 1. Intelligence
System definition and analysis
Decisional problem structuring
SWOT/TOWS analysis



LIVELLO 2. Design
Generation of alternatives and assess impacts



LIVELLO 3. Choice
Ranking of alternatives and program definition



Metodologia. (Fonte Ruo Roch Molina Cansino, 2011)

Impact Evaluation, Community Impact Assessment, Rules-in-place analysis dall'Institutional Analysis and Development Framework) derivate dall'economia comportamentale (behavioral economics), per la valutazione delle preferenze decisionali settoriali dei principali gruppi d'interesse locali (Stakeholders) e delle loro tendenze comportamentali all'interno di condizioni istituzionali ben specifiche: "(...) the taking of a decision itself implies some framework for collaborative discussion at the critical point in the process between all those who are directly concerned with the decision" (Lichfield, 1996).

L'analisi degli stakeholders include lo studio delle relazioni istituzionali, comprendendo strutture di mercato, inquadramenti normativi e flussi d'informazione, per la definizione di giudizi d'apprezzamento istituzionale per promuovere la fruizione di risorse strategiche, relazionate alla produzione enologica e alla conservazione del territorio.

Il terzo livello metodologico (Choice) definisce un sistema dinamico di valutazione istituzionale, articolato attraverso Multiple Attribute Value Theory (Mavt) e Analytic

Hierarchy Process (Ahp), che è in grado d'incorporare valutazioni tecniche specifiche con giudizi funzionali ed istituzionali, pesati dagli stakeholders, per la definizione del valore delle azioni d'intervento. Questo sistema permette la mappatura dei possibili conflitti istituzionali all'interno del piano d'azione e la valutazione da parte della pubblica amministrazione dei meccanismi per definire scelte e responsabilità. Tali compromessi saranno stabiliti attraverso indicatori tecnici per il raggiungimento dello scenario desiderabile (output produzione, emissioni di carbonio, valore aggiunto territoriale ecc).

Piano d'azione

La struttura finale del piano d'azione è caratterizzata da tre "artifici concettuali" (Funzione produttiva, Funzione conservativa e Funzione strutturale) per lo sviluppo di ogni componente del sistema territoriale. Le "Funzioni" si articolano in sei sub-valori sistemici (Capacità produttiva, Potenzialità di crescita, Stato conservativo, Valore paesaggistico, Valore Urbanistico Architettonico, Conoscenza) valutati direttamente dagli stakeholders con riferimento ad ogni azione

d'intervento. Questo schema concettuale articola, attraverso la struttura matematica dell'AHP, i diversi livelli d'informazione espressi in termini di giudizi dai gruppi d'interesse locali, aggregati ad un peso istituzionale specifico definito dal Rules-in-place Analysis. In sintesi, ogni azione operativa incorpora obiettivi specifici riferiti alle risorse, pesate dagli stakeholders.

Si definiscono azioni di valorizzazione del territorio, che migliorano qualitativamente i flussi d'informazione fra gli stakeholders, strutturano le componenti del mercato esistente, ottimizzando l'orientamento della spesa pubblica. Inoltre, l'architettura decisionale permette la valutazione individuale di ogni azione strategica, individuando possibili conflitti fra stakeholders e permettendo di stabilire parametri per negoziare e legittimare le scelte. Certamente, la roadmap proposta è perfezionabile, ad esempio nell'efficacia dell'integrazione metodologica fra pianificazione urbana e strumenti Mcdm/Mcda anche in strutture territoriali più complesse e degradate di quella di Carema. Carema quindi rimane un caso interessante per la sua composizione strutturale e

l'importanza strategica per l'intero comparto vitivinicolo Piemontese. Accanto alla valenza operativo-metodologica, la riflessione sui modelli integrativi/integrati multicriteriali, non eminentemente economici, può contribuire alla costruzione di sistemi territoriali sostenibili.

Corrado Zoppi Sostenibilità nei processi di VAS in Sardegna

Secondo la direttiva 42/2001 dell'Unione Europea, la valutazione ambientale di piani e programmi «ha l'obiettivo 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 al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile» (art. 1).

Il paradigma della sostenibilità, che è punto centrale della Vas, si articola, nelle "Linee Guida per la Valutazione Ambientale Strategica dei Piani Urbanistici Comunali" della Regione Sardegna (approvate con deliberazione della Giunta regionale n. 44/51 del 14 dicembre 2010), secondo quanto indicato dalla Commissione europea in un Manuale sulla Vas che, ancorché datato, ne costituisce ancora un riferimento concettuale importante (Commissione Europea, 1998). Nelle Linee guida si dispone che:

Per quanto riguarda gli obiettivi di sostenibilità, in generale, si può fare riferimento ai 10 criteri [...] di seguito riportati:

1. ridurre al minimo l'impegno delle risorse energetiche non rinnovabili;
2. impiego delle risorse rinnovabili nei limiti della capacità di rigenerazione;
3. uso e gestione corretta, dal punto di vista ambientale, delle sostanze e dei rifiuti pericolosi/inquinanti;
4. conservare e migliorare lo stato della fauna e della flora selvatiche, degli habitat e dei paesaggi;
5. conservare e migliorare la qualità dei suoli e delle risorse idriche;
6. conservare e migliorare la qualità delle risorse storiche e culturali;
7. conservare e migliorare la qualità dell'ambiente locale;
8. protezione dell'atmosfera;
9. sensibilizzare alle problematiche ambientali, sviluppare l'istruzione e la

formazione in campo ambientale;

10. promuovere la partecipazione del pubblico alle decisioni che comportano uno sviluppo sostenibile.

Purtroppo le Linee guida non approfondiscono la funzione dei criteri e non ne esplicano la valenza e le modalità di utilizzo nel processo di Vas, al di là di quanto già sottolineato.

Le Vas dei Piani Urbanistici Comunali (Puc) in adeguamento al Piano Paesaggistico Regionale (Ppr), ma, anche, quelle di alcuni Piani Urbanistici Provinciali (Pup, normati dagli artt. 16 e 17 della legge regionale n. 45/1989) – che hanno anche i contenuti propri del Piano territoriale di coordinamento della Provincia, ai sensi del "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (d.lgs. n. 267/2000, art. 20) – si caratterizzano per diversi approcci alla questione della sostenibilità, i quali sono eterogenei e raramente soddisfacenti in riferimento a quanto evidenziato sopra. Qui di seguito si discutono sinteticamente questi approcci.

Approccio 1: non si tiene conto dei criteri di sostenibilità

Questo primo approccio è certamente il più problematico e si riscontra, in vero, nei processi di Vas dei Pup. Formalmente, infatti, le Linee guida riguardano solo l'adeguamento dei Puc al Ppr e non quello dei Pup, per cui i Pup, essendo meno vincolati da questo punto di vista, possono più facilmente evitare di trattare le problematiche della sostenibilità. Va, anche, sottolineato che le Province sono sia autorità competenti che procedenti, ai sensi della legge regionale n. 9 del 2006 recante "Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali", e della delibera della Giunta regionale n. 24/23 del 23 agosto 2008 recante "Direttive

Riferimenti

- Alivernini, A. (2010). *Esperienze Innovative di Pianificazione sovvraziendale: Il Piano Forestale di Indirizzo Territoriale*. Molise, Italia : Università degli Studi di Molise, 2010.
- Hiedanpää, J, Käki, T. e Ojanen, M. (2010). *Towards Transactive Scenario Planning, The river Kokemäenjoki and scenarios for Meri-Pori*. Helsinki: University of Turku, Satakunta Environmental Research Institute (SERI), 2010.
- Lichfield, N.(1996), *Community impact evaluation*, UCL press, London, 1996
- Nordström, E., Erikssona, L. e Karin, Ö. (2010) *Integrating multiple criteria decision analysis in participatory forest planning: Experience from a case study in northern Sweden*. Stockholm, Sweden: Elisiver, 2010. Vol. 12.
- Malczewski, J. (1999). *GIS and Multicriteria Decision Analysis*. New York: John Wiley and Sons.
- Keeney, R.L. (1982). Decision Analysis: An Overview. *Operations Research* 30(5), 803-838.
- Ruo Roch Molina Cansino, C. (2011) *Programmazione partecipata e valutazione nel quadro della sostenibilità: Una proposta per il territorio di Carema*. Torino, Italia, Politecnico di Torino, 2011
- Simon, H. A (1960). *The new science of management decision*. New York: Harper and Row

per lo svolgimento delle procedure di valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica”. Va notato, comunque, che non si riscontra, da parte delle Province, un univoco atteggiamento “negativo” nei confronti dell’inclusione delle tematiche relative alla sostenibilità. Se, infatti, la Provincia del Medio Campidano (Villacidro-Sanluri) definisce un documento di scoping privo di riferimenti alla sostenibilità (Provincia del Medio Campidano, 2009), così non è, come si vedrà più avanti, per la Provincia di Carbonia-Iglesias.

Approccio 2: si tiene conto dell’indicazione delle Linee guida in termini formali

Un cenno ai criteri di sostenibilità è indicato nell’indice del rapporto di scoping, in cui non è chiaro come la problematica verrà inquadrata nel rapporto ambientale. Questo si nota, ad esempio, nei documenti di scoping della Vas dei Puc di Assemini, Posada e Monserrato. I Comuni indicano che la sostenibilità ambientale dovrà essere valutata con riferimento a quanto indicato dalla Commissione europea, incrociando i criteri di sostenibilità ambientale con gli obiettivi di piano.

La questione non viene approfondita. Sembra di intuire, tuttavia, che i criteri dovrebbero fungere da punti di riferimento per orientare le azioni di piano, che sarebbero funzionali alla realizzazione degli obiettivi, nella direzione della sostenibilità. Questa indicazione sembra tendere a rendere conforme il rapporto di scoping, che deve contenere l’indice del rapporto ambientale, alle indicazioni delle Linee guida della Regione.

Approccio 3: i criteri di sostenibilità si devono contestualizzare in relazione all’ambito territoriale del Puc

Questo approccio non è diverso dal precedente e vale in toto quanto già sottolineato. Il passo avanti sostanziale è che si fa cenno alla contestualizzazione dei criteri di sostenibilità, ancorché non si specifichi come questa contestualizzazione potrebbe avere luogo. Si tratta, comunque, di un passo avanti concettualmente importante nella direzione indicata dalla Commissione europea. Esempi di questo approccio

si trovano nei documenti di scoping redatti dai Comuni di Alghero (2010) ed Arbus (2009). In particolare, si legge, nel documento del Comune di Arbus, che, tra gli obiettivi della Fase 2 della Vas “Elaborazione e redazione del rapporto ambientale”, vi è l’«Individuazione del set definitivo di obiettivi di sostenibilità ambientale per il Puc di Arbus attraverso la contestualizzazione dei Criteri Generali di Sostenibilità Ambientale»

Approccio 4: si individua l’approccio alla contestualizzazione dei criteri di sostenibilità

Un ulteriore passo avanti è rappresentato dal tentativo di chiarificare in che modo avverrà la contestualizzazione dei criteri di sostenibilità. Va in questa direzione il documento di scoping redatto dal Comune di Villa San Pietro (2009) in cui, tuttavia, la contestualizzazione dei dieci criteri non si pone come funzionale ad una verifica degli obiettivi del Puc, quanto, piuttosto, ad un’integrazione, nel sistema degli obiettivi, di nuovi obiettivi orientati alla sostenibilità che, probabilmente a seguito di una verifica di coerenza interna da sviluppare nel rapporto ambientale, porterebbero ad una ridefinizione del sistema complessivo degli obiettivi del Puc. Questa stessa incertezza nel significato e nell’utilizzo dei criteri di sostenibilità nel processo di Vas si evidenzia nei documenti di scoping redatti dai Comuni di Villasimius (2008) e Selargius (2009), ed in quello del Puc di Carbonia-Iglesias (2009).

Approccio 5: la contestualizzazione dei criteri dà luogo ad obiettivi di sostenibilità ambientale

Il superamento dell’ambiguità evidenziata a proposito del quarto approccio può avvenire con la metodologia utilizzata nel rapporto ambientale della Vas del Puc di Carbonia in adeguamento al Ppr (2009). I criteri di sostenibilità ambientale vengono, in questo caso, contestualizzati, seppure in maniera non abbastanza analitica. La verifica è qualitativa e più mirata ad individuare coerenze che conflitti. Coerenze e conflitti sono, comunque, evidenziati dai colori dei riquadri di una tabella e non discussi. Il che evidenzia come questo tipo di verifica, che sarebbe certamente più efficace se

fondata su argomentazioni analiticamente espresse, da un lato possa essere migliorato in termini di efficacia in rapporto al processo di Vas – che in questo caso si trova allo stadio della redazione del rapporto ambientale, quindi ben oltre la fase di scoping – e, dall’altro, configuri la questione della sostenibilità come legata ad una verifica di azioni di piano (e, quindi, di obiettivi, a monte) già definite, in cui sembra difficile se ne possano integrare di altre – legate alla sostenibilità – né si integrano obiettivi di tutela ambientale e sostenibilità nel primitivo sistema degli obiettivi del Puc.

In conclusione di questa riflessione va notato che valutare per rendere il piano più efficace significa costruire una narrativa della sostenibilità che si traduca in obiettivi che, nella definizione del piano, non siano garanzie di qualche cosa, bensì punti di riferimento che hanno la stessa dignità ed importanza di tutti gli altri obiettivi (economici, sociali, territoriali).

La sostenibilità deve essere costruita attraverso un processo di condivisione con le comunità locali, che sia incrementale ed inclusivo, sia nella definizione che nell’attuazione. Senza questo processo, che è parte importante della valutazione, non è data una narrativa della sostenibilità, ma semplicemente, una caricatura della sostenibilità, che rimane ancorata ad enunciati formali e, sostanzialmente, inutili.



“Crisis brings opportunity”: questo lo slogan ricorrente da quando la crisi finanziaria e poi quella del debito hanno messo in difficoltà i paesi avanzati. L’ottimismo di questi slogan è prematuro: le città stentano a guardare oltre la crisi soprattutto in assenza di risorse pubbliche. La cessione del patrimonio è scartata perché fallimentare e, forse, all’origine della crisi stessa; mancano però ricette sicure. Si scopre allora che le opportunità non sono date, ma dipendono da come le si interpreta. Così Detroit avvia un piano strategico di lungo termine; e nel frattempo affronta le questioni urgenti. Lo fa con un orientamento di mercato, facendo leva sulla fiscalità locale e la tutela della proprietà privata per decidere tra riuso, demolizione o attesa. Ma le reali opportunità andrebbero cercate nella ricostruzione di un “potenziale narrativo” per sollecitare nuovi soggetti; e nella mobilitazione del patrimonio pubblico a sostegno dell’imperativo sociale della riqualificazione urbana.

a cura di Marco Cremaschi

Una finestra su: Detroit

Sandra Annunziata
Detroit: le priorità del *Work Project*

A differenza di altre città che sono state protagoniste della ristrutturazione economica, in cui l’emergere di nuovi settori trainanti (come ad esempio quello dei servizi, del terziario avanzato e dell’ICT) ha portato a sostituire nuove opportunità con quelle perse nell’apparato produttivo manifatturiero e che si apprestano a terminare grandi eventi e progetti di restyling urbano per opera di architetti di grido, la città di Detroit, scenario della più severa crisi urbana degli Stati Uniti d’America, riparte dalla “salute dei quartieri” rendendo pubblico e discutendo in merito al *Detroit Work Project* (DWP).

Se lo sguardo lungo ancora preoccupa policy maker e mondo accademico, sembrerebbe invece chiaro al nuovo sindaco di Detroit e a un nutrito gruppo di esperti quello che è necessario fare subito: lavorare sulla condizione di salute dei quartieri per stabilizzare il valore della proprietà privata come condizione ottimale per garantire uno sviluppo futuro. Priorità chiaramente espressa dal DWP che, liquidando obiettivi di largo respiro quali l’equità sociale e un *tax-base sharing* a livello regionale, circoscrive il problema al livello locale e stabilisce che la ‘buona salute dei quartieri’ dipende dalle loro prospettive di mercato. Per fare leva sul *rent gap* potenziale, differenza tra l’economicità delle aree e delle proprietà e il valore potenziale che potrebbero raggiungere in seguito a valorizzazioni immobiliari, la città mette in campo azioni specifiche differenziandole sulla base di un’analisi delle condizioni di mercato dei quartieri stessi. In

altri termini l’unità minima della convivenza e i servizi a essa connessa fanno da parametro per l’innesto di una “strategia a breve termine” in grado di rendere più tempestivi i servizi ai cittadini e stabilizzare il mercato immobiliare urbano.

Il *Detroit Work Project* rappresenta qui una finestra attraverso la quale leggere criticamente il comportamento strategico della città nei confronti delle problematiche che affrontano, nella consapevolezza che ogni “tentativo di offrire una immagine esaustiva del declino (di Detroit) soffrirà del fatto che il declino è esso stesso una rappresentazione [...] simbolo di ansia sociale” (Beauregard 2005). Protagonisti di questa vicenda sono soprattutto le organizzazioni no-profit, fondazioni private e investitori. Le parole chiave dei primi passi verso una strategia a lungo termine sono: *vacancy*, e *private property*.



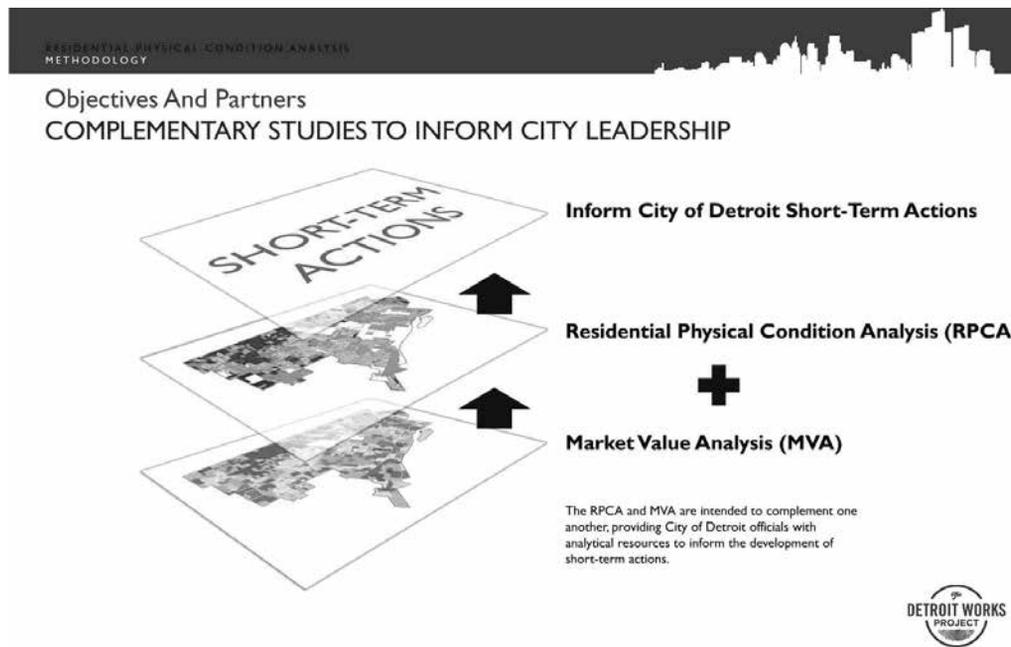
Skyline di Detroit visto da un quartiere che non c’è più. Foto dell’autore

Interventi strategici a base di quartiere

Nell'agosto 2010 l'attuale sindaco della città Dave Bing decide di dare avvio al suo mandato con un segno di rinnovamento inaugurando i lavori per il disegno del "Detroit Strategic Framework Plan" un piano che dovrebbe definire le azioni strategiche da intraprendere per risollevare le sorti della città nei prossimi 20-30 anni. Il piano dovrebbe occuparsi di questioni quali: definire gli ambiti di sviluppo urbano; l'uso del suolo; le strategie di ripresa economica; razionalizzare l'erogazione di servizi pubblici; rafforzare il trasporto pubblico; e affiancare al programma *neighborhood stabilization* (NSP3) un insieme d'investimenti e di azioni di governo coordinati tra loro. Nei confronti di questo piano si nutrono grandi aspettative. Un brulicare di giornali locali specula sul fatto che organizzazioni no-profit e investitori stiano concentrando la loro attenzione all'epicentro della crisi urbana, motivati dalle possibilità offerte dal piano strategico (ad esempio il *Time*, e il *Detroit Free Press News+Views*). Argomentazione tutt'altro che infondata se si considera che le ricerche e le competenze utilizzate per informare il piano sono direttamente finanziate dalle fondazioni no-profit, ad esempio Kresge, Skillman e Eli Broad particolarmente attive e interessate al finanziamento di progetti per lo sviluppo della città.

Le dichiarazioni del sindaco hanno da subito sgombrato il campo dagli equivoci e da manie di grandezza: la strategia che sarà perseguita sarà quella del rimpicciolimento e della compattezza. La *rightsized* (giusta grandezza) è quella che la città è effettivamente in grado di governare con le risorse a sua disposizione. A questo fine vengono prese scelte strategiche che riguardano essenzialmente i suoli e gli immobili abbandonati e una loro possibile demolizione per fare spazio a nuovi progetti e ad attività emergenti come il riuso dei suoli urbani per la pratica dell'*urban farming* (Gallagher 2010; Coppola 2008).

Mentre la *strategia a lungo termine* è in via di definizione, il Sindaco promuove il DWP con il l'intento di consolidare il consenso e le reti di fiducia locali e al contempo risolvere i bisogni immediati dei quartieri. Sulla base di un'analisi dello stato di "salute dei quartieri" propone di rendere più efficiente l'erogazione di servizi e di lavorare sulla stabilità (di mercato) degli stessi, come già auspicato dal programma di



Metodologia per il disegno delle azioni a breve termine (Fonte DWP)

stabilizzazione dei quartieri (NSP3) promosso a livello federale per fronteggiare la *foreclosure* e l'abbandono della proprietà aumentati in seguito alla crisi del 2007.

La proposta al cuore del Detroit Work Project si traduce in un insieme d'interventi a base di quartiere (*Neighborhood Intervention Strategy*), definiti a partire da una mappa integrata che a sua volta risulta dall'incrocio di due studi: analisi di mercato e analisi delle condizioni fisiche degli edifici. Queste analisi sono descritte nei documenti di divulgazione come studi complementari che rappresentano la base di partenza per la definizione delle azioni strategiche che la città intende intraprendere nel breve periodo. Quest'ultima è una valutazione a partire dalle condizioni delle abitazioni misurate sulla base di una serie di indicatori. Tale studio fornisce evidenza empirica delle condizioni in cui vertono le aree residenziali di Detroit.

La prima è finalizzata ad aiutare il governo locale nell'identificazione e comprensione dell'andamento e delle geografie del mercato immobiliare locale. Sulla base della valutazione di mercato il governo locale potrà mettere in atto strategie d'intervento mirate essenzialmente alla tutela dei valori di proprietà.

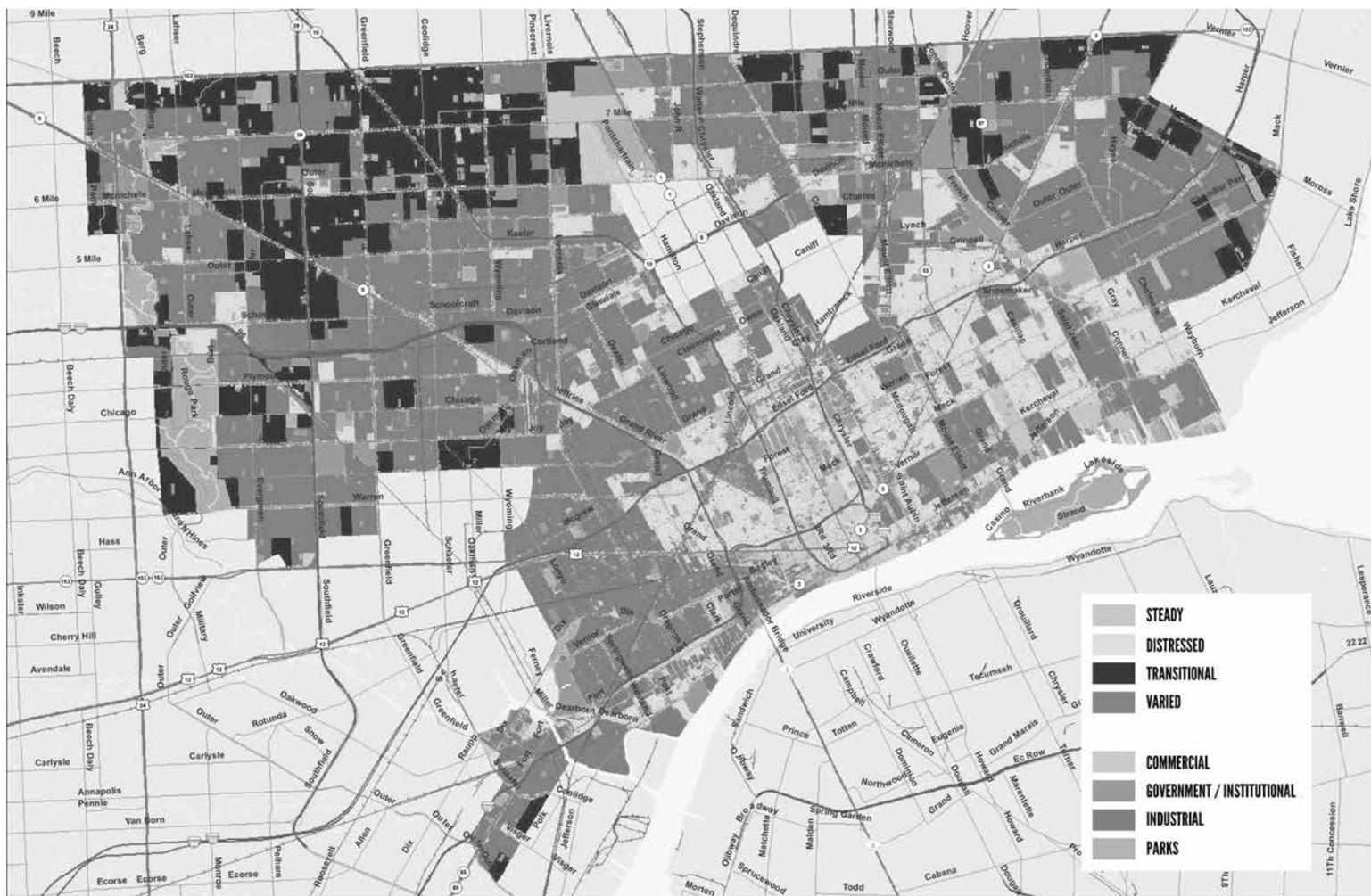
Il risultato dell'integrazione delle due analisi è sintetizzato in un'*Integrated Map* che divide i quartieri di cui è composta la città in tre "tipi di mercato" ai quali corrispondono diverse azioni di governo:

- *aree Distressed*, caratterizzate cioè da degrado fisico di lungo periodo; dall'assenza

di attività non-residenziali (uffici, commercio, servizi); e da un'alta percentuale di *vacancy*. In questa tipologia di aree l'azione di governo si risolverebbe in interventi sulla popolazione (formazione); nella demolizione di strutture fatiscenti e in abbandono; e in un programma di acquisizione di aree abbandonate e delle abitazioni REO.

- *aree Transitional*, caratterizzati da un lento miglioramento nelle dinamiche del mercato immobiliare; una buona presenza di abitazioni in proprietà e in affitto ma anche un'alta presenza di proprietà REO. Il ruolo del governo in queste aree si risolverebbe in una risposta tempestiva ai segnali di degrado fisico ed economico, per arginare ulteriori *blight influences*; nell'introduzione di una serie di normative di tutela; nell'acquisizione di proprietà REO; nel consolidare partnership locali con ancoraggio nei quartieri in grado di farsi promotori dello spirito di rinascita degli stessi.
- *aree Steady*, caratterizzate dai prezzi della compravendita e dai valori della proprietà tra i più alti della città; da abitazioni in buone condizioni occupate in prevalenza da proprietari. Il ruolo del governo si risolverebbe nell'imposizione di norme e codici; in una risposta tempestiva alle condizioni di degrado; nell'investimento in corridoi commerciali e infrastrutture.

Queste azioni saranno implementate in tre aree dimostrative, dove i leader cittadini au-



Integrated Map (Fonte DWP)

spicano “la massima collaborazione con i residenti per conoscere meglio le esigenze e le priorità della collettività”. Dopo sei mesi d’interventi la loro efficacia sarà oggetto di valutazione al fine di migliorare ulteriormente il servizio.

Emerge con chiarezza quanto le analisi siano finalizzate a produrre una visione complessiva delle condizioni oggettive e delle opportunità sulle quali puntare per rilanciare il mercato urbano. Un diverso programma d’interventi e la razionalizzazione della spesa pubblica serviranno soprattutto a migliorare le condizioni di alcuni quartieri al fine di incoraggiare gli investimenti privati e filantropici, condizione irrinunciabile e impellente per un cambiamento favorevole del mercato immobiliare. Infatti, nel progetto saranno investiti 89 milioni di dollari, ma i soldi “veri” dovrebbero arrivare dalle organizzazioni no-profit che hanno già messo le mani sulla città spartendosi la torta.

E’ questo il bisogno “immediato al quale dare risposta tempestiva”. Se la visione di lungo termine è mantenere la popolazione residen-

te e attirarne di nuova, tutelare e, laddove possibile, innalzare il valore della proprietà, stabilizzare il prezzo delle case, riconquistare la fiducia degli investitori esterni e dei residenti stessi diventa obiettivo prioritario. Come scrive Coppola, in merito all’evoluzione del ruolo del settore no-profit nello sviluppo delle città di Detroit: “a cambiare così – e in modo fondamentale – è la stessa concezione della cittadinanza: l’“integrazione” è ora vista soprattutto come l’esito dell’estensione dei benefici del mercato a quei soggetti che ne risultano esclusi” (2010).

Questione aperta, a questo punto, sarà capire quali energie imprenditoriali possono essere attratte e sviluppate, come potranno essere impiegati i fondi provenienti dalla filantropia privata e come raggiungere uno “*shared agreement*” che tenga conto, anche se in seconda battuta, di obiettivi di uguaglianza e giustizia sociale.

Agire il presente, immaginare il futuro

Il Detroit Work Project solleva delle questioni inerenti il comportamento strategico della città nei confronti del suolo e delle proprietà abbandonate, tra le quali interi quartieri.

Che un’analisi dettagliata del territorio informi un processo decisionale e un programma differenziato di azioni è di per sé un fatto positivo. Così come lo è la trasparenza della documentazione che incrocia *land use e property regimes, vacancy* e investimenti privati. Detto questo, è però evidente come l’iniziativa sia orientata più ad un rilancio del mercato immobiliare dei quartieri che ad una soluzione delle problematiche sociali degli stessi. Il “quartiere sano” è misurato sulla base della vivacità del mercato immobiliare al quale potrà aspirare.

E’ però importante sottolineare che un tale pacchetto di azioni come il DWP non esisterebbe senza una premessa che rimane tra le righe, ossia senza un pensiero strategico nei confronti delle risorse di cui la città dispone, nel caso specifico suolo e immobili. In una prospettiva strategica, il valore di un suolo o

immobile in abbandono non dipende solo dal gioco tra domanda e offerta, ma dagli obiettivi che un suo utilizzo (o non utilizzo) consentiranno di raggiungere. Secondo Bowman e Pagano (2004) le scelte strategiche e di policy di una città nei confronti delle aree abbandonate e inutilizzate sono più o meno influenzate dall'interazione e dalla compresenza di tre imperativi del suolo urbano: quello fiscale legato al bisogno di generare risorse per alimentare la fiscalità locale e la capacità di fare fronte alla spesa corrente; quello sociale legato al mantenimento della stabilità nei quartieri, realizzata tutelando soprattutto i valori della proprietà privata e creando, se necessario, delle barriere tra classi sociali e gruppi etnici; e quello di sviluppo che, per quanto concerne il suolo urbano, dipende dai diritti edificatori e dal programma di funzioni che la nuova costruzione apporterà (tra i quali, auspicabilmente, servizi e beni collettivi). Se da un lato la tangibilità di aree e edifici abbandonati, esplicitata nella mappa delle particelle vacanti a livello urbano può essere utilizzata come catalizzatore per creare scenari condivisi per il futuro della città, è altrettanto vero che questo non è l'uso che qui viene fatto di questa conoscenza. Emerge dal DWP che la scelta di riutilizzare o demolire, piuttosto che la preferenza nei confronti dello *status quo*, risponda in primo luogo all'imperativo di tutela dei valori della proprietà privata, alla quale una maggior efficacia dei servizi erogati è funzionale; e non a meccanismo redistributivo legato alla fiscalità locale, né al miglioramento delle condizioni di vita di tutti i cittadini.

Resta da chiedersi quale sia il costo sociale di quest'operazione. Quello che il progetto non dice è che per tutelare i valori della proprietà di alcuni quartieri se ne priveranno altri di risorse, nella fattispecie quelli più degradati e in difficoltà. In un contesto in cui il mercato regna sovrano qualcuno ci guadagnerà, mentre il piano non fa menzione delle condizioni abitative e di vita della popolazione più svantaggiata, i veterani delle aree "steady". La loro sorte è affidata ai benefici tratti dalla partecipazione al mercato immobiliare. Così facendo la città corre il rischio di perdere di vista la reale opportunità, ossia un'occasione di riposizionamento del soggetto pubbli-

co nella gestione urbana, dovuta al fatto che la municipalità si ritrova proprietaria di un ampio patrimonio da sfruttare. La subalternità nei confronti dei detentori dei capitali per l'innesto di una strategia a base di quartiere fa pensare che la città abbia deciso di affrontare gli effetti di un lungo declino e di rimettersi in piedi senza però avere bene chiaro quale sia il nuovo paradigma di riferimento in grado di lasciarsi alle spalle un credo sconfinato nella crescita. Non resta che aspettare i contenuti e le priorità del nuovo piano strategico 2020 per capire quanto il soggetto pubblico abbia realmente ripreso in mano le redini del futuro della città.



A destra particelle vacanti e interventi filantropici. A sinistra particelle vacanti a Brightmoor, quartiere interessato dai finanziamenti della Fondazione Skillman (Fonte Data Driven Detroit)



Una finestra su: Detroit

Sandra Annunziata Un'agonia dalle radici lunghe

Per capire la portata delle strategie e delle azioni urgenti di Detroit, è opportuno ricostruire brevemente le cause che hanno portato più di un milione di persone ad abbandonare la città.

Storici ed esperti di Detroit sembrano concordi nel sostenere che le condizioni in cui verte la città, un tempo descritta come la Parigi del Midwest e “un grande arsenale della democrazia” (Davis, 2007) siano il prodotto di diversi fattori. Il progresso tecnologico e il progressivo spostamento delle geografie economiche globali che hanno portato la produzione a delocalizzarsi; la migrazione verso i sobborghi della classe media a svantaggio delle categorie più deboli; e, infine, il fallimento delle politiche sono le principali corresponsabili della condizione in cui verte oggi la città.

La città fu leader indiscusso nel settore della produzione dell'automobile. La crescita economica che ne derivò si accompagnò al consolidamento dell'anima culturale della città e della sua *black working class* (Ferrarotti 2009 [1951]). La dipendenza nei confronti di un unico settore produttivo segnò il successo di Detroit e in seguito anche il suo declino, che culminò nella crisi urbana degli anni '70.

Si assume erroneamente che il conflitto esplosivo negli anni sessanta nel cuore della Detroit nera abbia sancito l'inizio della crisi urbana più severa degli Stati Uniti d'America. Questa tesi confonde un sintomo del malessere sociale con le sue cause reali e ignora il ventennio di *political economy* che gettò le premesse per l'esplosione del conflitto.

Negli anni del dopoguerra il progresso tecnologico e l'automazione comportarono un cambiamento enorme nell'industria manifatturiera dell'automobile, riducendo il numero di lavoratori non specializzati e comportando la decentralizzazione dell'industria automotrice. Molte attività produt-

tive si spostarono alla volta delle aree metropolitane che si attrezzavano ad ospitare le gradi cifre dell'industria dell'automazione fordista. Ma non era solo l'industria a delocalizzarsi. Contemporaneamente, le politiche federali per la casa e la costruzione di strade ad alto scorrimento crearono il cortocircuito della sub urbanizzazione (Beauregard 2003). Sull'onda degli stereotipi razziali, i ceti medi bianchi si sono spostati nei sobborghi, mentre la popolazione afroamericana con minor mobilità, rimase in città. L'introduzione del *Federal Housing Act* nel 1949 contribuì alla segregazione di fatto non consentendo mutui per la casa a determinate categorie sociali e in determinate aree che cominciarono a registrare un aumento delle categorie più svantaggiate (Manning 1988). Secondo l'attenta ricostruzione di Sugrue la popolazione afroamericana, più economicamente debole, rimase “intrappolata in ghetti che crescevano a dismisura” (2005). Dismissione e *white flight* prepararono il terreno per le rivolte sociali che riguardarono soprattutto i lavoratori più sfruttati, notoriamente afroamericani, e che segnarono le stigmate della crisi urbana di Detroit (ibidem).

I governi locali, i leader cittadini e statali non seppero riconoscere da subito il cambiamento e non si organizzarono per costruire un'alternativa. Il maccartismo del dopoguerra prima, che silenziò ogni opposizione; e un credo sconfinato nella crescita economica poi, impedirono di leggere criticamente i costi di uno sviluppo quantitativo senza precedenti. Affinché questo avvenga dovranno passare decenni. E il declino di Detroit dovrà raggiungere proporzioni di cui è difficile dare un'immagine esaustiva.

Crisi trasformate in opportunità?

Sulla base di queste premesse, la città di Detroit è in crisi dagli anni '50, e a più livelli: in crisi è l'apparato produttivo, in crisi è la

capacità della città di trattenere abitanti ed è entrato in crisi il suo stesso “potenziale narrativo” (Beauregard 1993; 2005), ossia la capacità da parte di diversi soggetti di raccontare storie che qualcuno ha voglia di sentire. Il declino ha comportato una vera e propria “diminuzione dell'urbanità [e di conseguenza] il paesaggio delle possibilità narrative della città ne esce riconfigurato” (ibidem).

Negli anni recenti la città ha cominciato a raccontarsi di nuovo. Inizialmente mediante una rappresentazione del declino ad opera di diverse inchieste che, correndo il rischio di un facile ‘voyeurismo della decadenza’, hanno messo in evidenza come si manifestasse fisicamente e socialmente, nonché il dramma che la città stesse vivendo (Time 2009; Moore e Philip 2010; Marchand 2011). Contemporaneamente, diverse ricerche hanno cercato tramite dati e indicatori le cause e le cifre del declino demografico nella tradizionale convinzione che, una volta note le cause, sarebbe stato possibile occuparsi di un progetto per invertire questa tendenza (Metzger 2010). Tra le cifre del declino è importante ricordare che Detroit ha registrato una perdita di popolazione pari al 62% dal 1950 (da 1,85 milioni di abitanti nel 1950 a poco più di 700 mila nell'ultimo censimento), significativa soprattutto se confrontata con la crescita dei sobborghi limitrofi che, dal 1950, hanno triplicato la popolazione fino a superare i tre milioni nel 2010. Questa inversione segna un trend che non sembra destinato a fermarsi. Alcuni quartieri della città hanno perso in proporzione molti più abitanti di altri (-85%) fino a raggiungere situazioni in cui poche famiglie resistono perdute in aree abbandonate. Il reddito medio è inferiore alla media nazionale e il 33% della popolazione vive sotto la linea della povertà. Si stima che più del 68% degli abitanti nelle aree centrali non abbiano un mezzo proprio per spostarsi, e facciano fatica ad accedere alla grande distribuzione alimentare che, nel frattempo, si è spostata a sua volta nei sobborghi. Questi godono anche di più posti di lavoro (quasi l'87% del totale). Il tasso di disoccupazione ha raggiunto il 24% nella città di Detroit nel 2010, maggiore di quello dell'area metropolitana che è del 14%. La disoccupazione riguarda essenzialmente la popolazione afroamericana che rappresenta l'82% del totale (ibidem). Nessun'altra città degli stati uniti si è polarizzata così tanto

sull'asse razziale come Detroit.

Nonostante le cifre dipingano un quadro apocalittico, si può sostenere che nel cuore del declino qualcosa sta accadendo, merito in primo luogo della società civile, delle organizzazioni presenti sul territorio e del ruolo assunto dai soggetti no-profit nella promozione di progetti di sviluppo (Coppola 2010). La rappresentazione del declino della Città, vista come uno dei costi ineludibili del progresso, non sembra soddisfare i *detroiters* che stanno contribuendo a cambiare la città. Cittadini, comitati e organizzazioni no-profit hanno cominciato a raccontare come Detroit rappresenti una "riserva di possibilità dalle quali ripartire", tra le quali ottime occasioni di investimento dovute al basso valore delle aree abbandonate.

Se si assume che per i contesti in cambiamento la rappresentazione non solo descrive una realtà sociale ma la costituisce (Beauregard 1993; 2005), questo piano confidura un momento di svolta per Detroit.

Riferimenti

- Beauregard Robert.A. (2005) "Shrinking Representation" in *Detroit III.2-Schrumpfernde Städte* a cura di Oswalt Philipp nell'ambito della ricerca visualizzabile al sito www.shrinkingcities.com.
- (2003) *Voices of Decline. The postwar fate of U.S. cities*, Routledge, New York.
- (1993) "Representing Urban Decline: Postwar Cities as Narrative Objects" in *Urban Affairs Review*, 29.
- Bowman Andrew O'M. e Pagano Michael A. (2004) *Terra Incognita: Vacant Land and Urban Strategies*, George Town University Press: Washington DC.
- Coppola Alessandro (2010) "Miraggi dello Sviluppo nel deserto urbano. Community development e weak market cities: i casi di Detroit e Pittsburgh", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, vol 41:96 pp 224-245.
- (2008) "Da Motortown a Farmtown? L'Urban Farming a Detroit: esperimenti sociali e tattiche di sopravvivenza nella crisi urbana", *UrbanisticaTre*, Dicembre 2008.
- Davis Michael W. R. (2007) *Detroit's Wartime Industry: Arsenal of Democracy (Images of America)*, Arcadia Publishing.
- *Detroit Free Press News+Views*, "The Detroit that Could Be", special issue, 4 Aprile 2010.
- Ferrarotti Franco (2009). "Detroit, capitale dell'automobile" [1951] in *memoriam*, Critica sociologica Volume XLIII:169 pag 129-133.
- Gallagher John (2010) *Reimagining Detroit: Opportunities for Redefining an American City*, Wayne State University Press, Detroit.
- Manning Thomas J. (1988) "Racial Crisis and the Fall of the Detroit City Plan Commission", *Journal of the American Planning Association*, 54: 2, pag 150-161.
- Marchand Yves (2011) *The ruins of Detroit*, Steidl.
- Moore Andrew e Levine Philip (2010) *Detroit disassembled*, Akron Art Museum.
- Metzger Kurt (2010) *The Demographics of Metropolitan Detroit*, intervento fatto il 20 Agosto per *Data Drive Detroit*.
- Sugrue Thomas J. (2005) *The origins of Urban Crisis: race and inequality in Post war Detroit*, Princeton University Press 1996, 2005.
- *Time Magazine*, "The Tragedy of Detroit. How A Great City Fell-And How It Can Rise Again", special issue, 5 Ottobre 2009.
- Whitford David (2010) *Detroit's Future in Time*, 22 Novembre Vol. 176 Issue 21, pp. 46-47.

Terra incognita

Detroit è la città degli Stati Uniti con il maggior tasso di proprietà vuote, abbandonate e inutilizzate, sia private che pubbliche. L'area totale della città di Detroit è di 138 square miles, più della somma della superficie della penisola di Manhattan, Boston e San Francisco (che insieme contano 111 square miles e ospitano 2,8 milioni di abitanti). Di questi, 40 square miles sono vacanti, inutilizzati, abbandonati per un totale di 125.000 particelle catastali di cui 42,300 di proprietà pubblica (DDD).

Questo fenomeno descritto come vacancy si concentra soprattutto nell'area di downtown, ossia nelle aree geograficamente centrali. Diverse etichette evocative descrivono il vacancy come qualcosa di esiziale (dead space, disturbed space, bare derelict land) alimentando l'immagine di una città insicura e poco desiderabile, che causa a sua volta l'inevitabile diminuzione del valore delle abitazioni e delle capacità della land tax dynamic, ossia il sistema di fiscalità locale derivante dalle tasse sulla proprietà e la conseguente carenza di risorse necessarie per garantire la spesa corrente. La città spende circa nove milioni per miglio quadrato in servizi quali raccolta

della spazzatura, luce, manutenzione, abbattimento, recupero e messa in sicurezza delle case abbandonate; una cifra insostenibile per la disponibilità finanziaria della città. A questo quadro si aggiungono più di 55.000 proprietà che, in seguito alla crisi finanziaria, sono ritornate alle agenzie immobiliari per insolvenza, dette anche Real Estate Owned (REO).

Al cuore del problema una sola domanda: come garantire la manutenzione necessaria e i servizi ai cittadini in una condizione di deficit finanziario e in una città vuota per due terzi? Per migliorare la qualità dei servizi urbani si rende necessaria una razionalizzazione della spesa in possibile solo differenziando i servizi. Contemporaneamente, imperativo categorico diventa capitalizzare sulle energie della comunità e sui finanziamenti della filantropia privata. Ma l'incoraggiamento all'investimento non potrà avere esiti positivi senza una tutela esplicita della proprietà privata e del suo valore, cosa che ha sua volta ha bisogno di un mercato immobiliare stabile. E' questo l'obiettivo dichiarato del DWP

- Le informazioni sul programma DWP sono tratte dal sito www.detroitworkproject.org
- I dati e le mappe del vacancy rate sono tratti da Data Drive Detroit e da SEGCOM www.datadrivedetroit.org <http://www.semco.org/Data/bysubject.cfm>
- Il Neighbourhood Stabilization Program è documentato al sito del Dipartimento di Pianificazione della Città di Detroit www.detroitmi.gov/Departments/PlanningDevelopmentDepartment

Emanuele Burgin

Un contributo alla strategia nazionale di adattamento al cambiamento climatico

Da alcuni mesi otto fra i principali Networks di Enti Locali italiani che si occupano di sostenibilità hanno deciso di intraprendere un percorso di confronto e condivisione di iniziative sul tema del contrasto al cambiamento climatico. Questi Networks sono Aiccre, Alleanza per il Clima, Anci, Associazione Comuni Virtuosi, Coordinamento Agende 21 Locali, Inu, Kyoto Club e Upi.

Un Network dei Networks, dunque, per unire le competenze, integrare i punti di vista, delineare una strategia per affrontare il tema clima non solo in termini di mitigazione. Su questi obiettivi è nata l'idea del workshop del 26 gennaio 2012 "Per un contributo alla strategia nazionale di adattamento al cambiamento climatico", cui hanno partecipato anche Ispra e Wwf. Gli interventi hanno portato analisi e riflessioni sui temi del governo del territorio, della politica del suolo, delle buone pratiche già presenti, delle politiche europee, degli strumenti finanziari, degli elementi fondamentali che un Piano Nazionale deve contenere.

Non vogliamo che tutto questo rimanga negli atti di un convegno, pur interessante. Stiamo elaborando un documento politico di posizionamento sul tema dell'Adattamento ed è nostra aspirazione poterne presto sottoporre i contenuti al Ministro dell'Ambiente che proprio in quest'area, finora a nostro avviso ancora poco approfondita, sta avviando un'azione strategica importante. È, la nostra, una volontà di partecipazione alla definizione di una pianificazione nazionale, in un'ottica di Governance partecipata e sussidiaria, in cui gli Enti Locali siano co-autori e non semplici destinatari delle politiche nazionali. Uno dei grandi temi di Rio+20 è la condivisione di un Institutional Framework for Sustainable Development: è tempo di cominciare a costruirlo davvero.

Le azioni locali di adattamento e i Paes

Karl Ludwig Schibel

I cambiamenti climatici ormai in atto impongono forti azioni di adattamento e mitigazione, azioni che - recependo l'urgenza e la gravità delle conseguenze del fenomeno - mettano in campo le migliori soluzioni e le politiche più efficaci per ridurre il rischio dei cosiddetti eventi straordinari. Frane, alluvioni, smottamenti, ondate di calore, eventi meteorologici improvvisi e potenti, che proprio per via dei cambiamenti climatici riducono sempre di più la loro "straordinarietà" e diventano più frequenti e devastanti. Come strategia per rispondere alla necessità di azioni di mitigazione e alle opportunità di adattamento si propone l'individuazione del terreno comune tra i due campi d'azione, cioè di individuare misure come il verde in città, la riduzione del consumo di suolo, l'efficientamento ener-

getico degli edifici e la produzione decentrata di energia da fonti rinnovabili, che contribuiscono alla mitigazione dell'effetto serra e rendono anche i territori più resilienti.

La necessità di un piano d'azione nazionale si impone non solo per caratterizzare in maniera forte la tutela dell'intero Paese di fronte alla sfida dei cambiamenti climatici, ma anche per permettere di orientare gli enti locali su quali misure possono interagire direttamente sulla resilienza del territorio locale. In questo senso anche il Patto dei Sindaci, che promuove azioni locali di riduzione delle emissioni e dei consumi energetici, con le sue 3.500 città già coinvolte in Europa e più di 1.700 in Italia, può fornire l'occasione per individuare e rendere prioritarie le azioni che contribuiscono alla mitigazione e promuovono l'adattamento su base locale.

Per porre in essere azioni mirate occorre anzitutto cambiare un modello di sviluppo caratterizzato dal consumo di grandi super-

fici per il residenziale ed i servizi, da un alto tasso di consumo di risorse - acqua ed energia in primis - e da un'impronta ecologica insostenibile che oggi viene accentuata dai cambiamenti climatici.

Questo modello sta dimostrando i suoi limiti. Una gestione più cosciente e consapevole dei servizi e beni naturali richiede prima di tutto un rafforzamento delle capacità d'azione degli enti locali perché si tratta di azioni che devono partire dalla specificità delle condizioni sul luogo. Il Patto dei Sindaci segue questa logica, imponendo agli enti locali l'adattamento della struttura amministrativa come elemento centrale del Paese. Prima ancora di progettare interventi specifici di adattamento o mitigazione, fare programmi d'azione e definire misure prioritarie nei vari settori, la sfida dei cambiamenti climatici deve essere affrontata con un grande passo in avanti nelle generali capacità progettuali, organizzative, di programmazione e di operatività del sistema amministrativo, perché saranno gli enti pubblici con tutti gli uffici e settori che dovranno darsi da fare per una strategia del clima che assicuri sicurezza e benessere al territorio.

Risorse idriche più scarse devono essere gestite in modo più razionale, i regolamenti edilizi devono prevedere standard elevati di protezione dalle intemperie e dal caldo e l'impiego intelligente dell'energia, la pianificazione territoriale deve prevedere spazi tampone per le inondazioni e ridurre l'impermeabilizzazione del suolo per permettere alle acque piovane di entrare nelle falde.

Un tema di particolare interesse in questo senso, che unisce in maniera forte le logiche di adattamento e mitigazione e che riguarda in primis gli enti locali che amministrano i territori, è certamente quello del consumo di suolo. In Italia circa 100 ettari di territorio vengono sottratti ogni giorno all'agricoltura o alla superficie boschiva e naturale per essere destinate a nuove costruzioni, infrastrutture viarie etc. Oltre a ridurre la permeabilità del suolo, e quindi a rendere meno "adatto" il territorio, questo fenomeno si allinea all'altro del cosiddetto *urban sprawl*, ovvero quel fenomeno di dispersione urbana che interessa l'Europa

e l'Italia in particolare, che comporta l'aumento dei consumi energetici urbani, la diseconomicità dei trasporti pubblici locali e quindi il ricorso alla mobilità privata su gomma e a tutta una serie di conseguenze che aggravano il peso delle città sul clima. Combattere questo fenomeno, diminuire il consumo di suolo, vuol dire sia ridurre l'impatto delle città sui cambiamenti climatici sia rendere il territorio resiliente ai loro effetti nefasti. Comprenderne l'esigenza e agire localmente e a livello nazionale per definirne obiettivi e regole è il prossimo passo da fare, consci che un approccio integrato e trasversale di mitigazione e adattamento, può essere un ottimo punto di partenza per trasformare una minaccia in una opportunità, per uno sviluppo territoriale capace di futuro non solo in termini climatici ma anche economici e sociali.

L'adattamento climatico e il governo del territorio

Andrea Filpa, Simone Ombuen

Gli eventi prodotti dalla crisi climatica in atto hanno molteplici effetti sulla pianificazione. Il primo è che si aggravano le condizioni di rischio già in essere, un secondo è che nascono fenomeni e rischi nuovi, prima inesistenti o comunque non percepiti. Rilevanza, gravità e interdipendenza dei fenomeni non solo mettono in crisi le capacità gestionali ordinarie, disposte dagli strumenti di pianificazione, ma generano anche uno scompaginamento nella ripartizione dei compiti fra le diverse componenti della P.A. titolari dei poteri di pianificazione e programmazione.

Sul piano dei contenuti e degli obiettivi della pianificazione urbanistico-territoriale e ambientale l'avanzare della crisi climatica pone in evidenza alcune emergenze:

- limitazione della crescita urbana, della dispersione insediativa e del consumo di nuovo suolo;
- riuso dei suoli urbanizzati che ospitano funzioni poi dismesse;

- cura della dotazione territoriale di sistemi di trasporto pubblico di massa e di trasporto merci a basse emissioni climalteranti¹;
- ricondizionamento del patrimonio edilizio scarsamente efficiente, non solo con operazioni di *upgrading e retrofitting*, ma considerando anche la possibilità di innescare operazioni di demolizione/ricostruzione di vasta scala.

Questi contenuti debbono poi trovare l'opportuno inserimento nei pertinenti strumenti esistenti a livello dei sistemi di pianificazione regionali.

Piani di adattamento e strumenti di governo del territorio

A fronte della complessità e della multidimensionalità degli obiettivi propri dei PdA, la corrente situazione della attività di "governo del territorio" in Italia si presenta complessivamente grave².

Il quadro legislativo regionale, specie a valle del recepimento del "Piano casa", si presenta in uno stato di profonda divaricazione fra i diversi modelli di pianificazione oggi operanti a livello regionale. Diciassette anni di sperimentazione di riformismo regionale non guidato da alcun indirizzo unificante di livello centrale, e di disinvolta interpretazione dei principi costituzionali di sussidiarietà e di legislazione concorrente hanno prodotto una situazione nella quale ormai ogni sistema di pianificazione regionale vive di fatto una sua realtà specifica, ed un suo proprio livello e modo di recepimento degli input normativi di livello superiore (es. Vas).

A tali "teorici" sistemi di pianificazione corrispondono di fatto dei materiali livelli di sviluppo della pianificazione a loro volta disomogenei e complessivamente non considerabili come affidabile base di riferimento. Si vedano le immagini prodotte per il Rapporto dal Territorio 2010 dell'Inu, che testimoniano i livelli di copertura territoriale della pianificazione vigente al 30 giugno 2010, sia a livello comunale che provinciale e regionale. A causa di questo fatto e del disallineamento fra gli apparati legislativi delle diverse regioni, l'idea di provvedere ad

una formazione centrale di livello statale di norme legislative per la pianificazione climatica e successivamente ad un "ordinato" processo di recepimento da parte delle realtà regionali e locali è di fatto una illusione, che ciò piaccia o no.

Non si vuole qui mettere in discussione la necessità di un organico intervento legislativo di riforma nazionale, comunque necessario per perseguire una opportuna differenziazione degli interessi pubblici in gioco, al fine di migliorare la qualità del rapporto pubblico-pubblico, nonché per ottenere l'auspicata organicità del rapporto fra pianificazione e programmazione. Tuttavia la rilevanza della crisi climatica ed ambientale in atto rendono di fatto incompatibili i tempi di una tale operazione con le necessità di una azione di contrasto rapida ed efficace.

Appare pertanto più realisticamente proponibile un altro percorso, che parta dalle specifiche necessità della pianificazione climatica, lasciando poi alla pur differenziata capacità di recepimento regionale/locale l'eventuale allineamento con altri percorsi di riforma a carattere più organico.

Requisiti del Piano di adattamento

L'esame dei Piani di Adattamento redatti in realtà europee più avanzate consente di delineare almeno quattro requisiti indispensabili per garantirne l'efficacia:

- *interscalarità*, che richiama una geometria variabile dei territori interessati e la attuazione di un esteso network istituzionale: Vi saranno pertanto ruoli importanti e differenziati sia per un *Piano di Adattamento nazionale*, sia per *Piani di Adattamento* promossi da enti locali, singoli o associati;
- *trasversalità*, ovvero la capacità di cogliere le interconnessioni settoriali e di costruire un mix di politiche ed azioni equilibrato: questo mix avrà un senso operativo solo e soltanto se troverà riscontro nella allocazione delle risorse necessarie a dare gambe e a politiche ed azioni.
- *condivisione sociale*: premesso che qualsiasi forma di governo ha necessità della condivisione sociale, va rilevato che i

Piani di adattamento dovranno scontare la necessità di coinvolgere i cittadini in una prospettiva che spazia dal breve al lunghissimo termine, e come dunque le dimensioni della informazione e della formazione assumeranno un ruolo centrale;

- *operatività mirata*: gli orizzonti dell'adattamento debbono essere modulati associando interventi in grado di produrre risultati misurabili in tempi brevi (ponendo particolare attenzione a quelli *no regret*, ovvero quelli di cui, pur nelle incertezze dei mutamenti futuri, non ci si dovrà pentire) con quelli la cui efficacia sarà apprezzata pienamente dalle future generazioni.

La natura dei requisiti delineati suggerisce la possibilità di individuare consistenti parallelismi tra l'esperienza maturata con le *Agende 21* e le aspettative risposte nei *Piani di Adattamento*; questi ultimi, se da un lato declinano la *mission* dello sviluppo sostenibile accentuandone le componenti mirate alla sostenibilità climatica, dall'altro appaiono infatti confermare la validità dei metodi di lavoro degli approcci che le *Agende 21* hanno diffusamente affermato a livello planetario.

Per quanto riguarda gli aspetti di contenuto della pianificazione climatica, vi sono alcuni elementi di quadro europeo e nazionale che appaiono i più adatti per avviare una azione di scrittura legislativa ed orientamento programmatico a sostegno delle azioni di adattamento.

1. Un primo elemento è il *recepimento nazionale della Direttiva europea 31/2011/CE in materia di efficienza energetica degli edifici*, in coordinamento con le crescenti attività di ripianificazione e rigenerazione delle parti più degradate degli insediamenti urbani.
2. Va poi istituito un sistema di *burden sharing anche per gli obiettivi di efficienza energetica*, componente essenziale di ogni politica di *decarboning*, all'interno del quale rendere condivisi fra i livelli di governo del territorio obiettivi e metodi di tale azione, e dando così nuovo ruolo agli istituti delle conferenze di pianificazione esistenti nei sistemi di

pianificazione regionali.

3. Un altro elemento possibile oggetto di intervento legislativo nel quadro di un piano nazionale per l'adattamento climatico può essere costituito dalla definizione di *linee guida per piani locali di adattamento*, che comprendano una *microzonazione bioclimatica e un risk assessment*, con il duplice effetto di riportare a convergenza i dispositivi in via di sperimentazione all'interno dei SEAP e di razionalizzare l'azione del sistema amministrativo, con l'assegnazione ai diversi livelli di compiti opportunamente differenziati ed integrati all'interno della Strategia Nazionale.
4. Connesso a tale prospettiva vi è poi un ulteriore tema, pertinente alla Strategia nazionale di adattamento al cambiamento climatico: la definizione di *standard unitari di valutazione e di dotazione territoriale per l'adattamento climatico*, basati su batterie di indicatori semplici ed efficaci, per la definizione di obiettivi di adattamento verificabili e comparabili (p. es. la dotazione di bosco urbano); così come suggerito dal recente documento del Coordinamento Agende 21 locali "Città resilienti. Linee di indirizzo per i Piani d'Azione locale per l'energia sostenibile ed il clima".

Valga infine, quale considerazione di chiusura, l'importanza che l'implementazione di una strategia nazionale per l'adattamento climatico potrebbe assumere per il riposizionamento competitivo del nostro Paese nel sistema di divisione internazionale del lavoro, verso attività ad alto contenuto cognitivo e tecnologico, con forti correlazioni con la ricerca e la produzione industriale proprio nei settori emergenti, delle nuove tecnologie e dell'impiego sistematico e massivo delle ICT. La variabile energetico-climatica è il perno attorno al quale le rilevanti fragilità e criticità del nostro Paese possono essere tradotte in vantaggi competitivi per la definizione del nuovo modello di sviluppo economico e sociale, un originale sentiero di sviluppo per tornare a costruire futuro per una società in grave crisi di motivazioni e di prospettive percorribili.

1. Edifici e mobilità sono da soli responsabili di oltre il 60% del totale delle emissioni climalteranti, e che rappresentano anche i campi nei quali sono possibili i maggiori recuperi di efficienza, ed ai costi minori (ENEA, Rapporto Energia Ambiente 2010). Il Piano Nazionale di Azione per l'Efficienza Energetica dello scorso luglio stima che i due settori possano contribuire per l'84% al complesso delle azioni di riduzione delle emissioni climalteranti (CO₂).
2. Per una anamnesi dello stato del governo del territorio in Italia si rinvia a Properzi P. (a cura di) "Rapporto dal Territorio 2010", Inu Edizioni, Roma 2011.

Strumenti finanziari

Piero Pelizzaro

L'approccio alle politiche di adattamento ai cambiamenti climatici è estremamente complesso e necessita di elevati livelli di governance, soprattutto nella pianificazione delle politiche e dei servizi che non saranno forniti dal mercato, in quanto i benefici dell'adattamento saranno sia pubblici che privati. E' dunque fondamentale chiarire il ruolo della politica pubblica e degli operatori privati nel processo adattivo alle nuove condizioni climatiche.

L'orientamento che emerge dalla strategia per l'adattamento dell'Ue (attuabile dal 2013) è quello di un approccio integrato di tipo top-down per l'inserimento delle misure necessarie nelle politiche settoriali, insieme ad attività di tipo bottom-up che comprendono piani di adattamento regionali (Ras-Regional Adaptation Strategies). Le strategie principali dell'azione pubblica richiedono di aumentare la capacità adattiva del sistema socio-economico in sincronia con la riduzione della vulnerabilità, di fornire informazione, conoscenza e formazione adeguate e di alta qualità (rischi, vulnerabilità, e costi dell'inazione), e di integrare l'adattamento nelle politiche esistenti - soprattutto quelle climatiche - evitando una sovrapposizione di strumenti e cercando di sfruttare le potenzialità di adeguamento degli strumenti già operativi. La Commissione Europea, nell'elaborazione del nuovo budget comunitario, sta

definendo investimenti ed interventi che rispettino il principio del “*Climate Proofing*”, il quale, a partire dalle informazioni acquisite sulle principali minacce (rischi climatici) ed il loro impatto nei diversi settori economici, determini misure volte alla riduzione della vulnerabilità nei settori produttivi (*climate change-risk*). La metodologia adottata mira a potenziare l’orientamento, la formazione e le capacità materiali per un’efficace implementazione nella Politica Agricola Comunitaria, come nelle Politiche di Coesione e di sviluppo regionale.

Tra i privati un ruolo fondamentale lo avrà il sistema assicurativo. Per capire come dovranno intervenire le compagnie assicurative è importante distinguere tra i diversi tipi di fornitori dei servizi finanziari, tenendo in considerazione che i singoli rami assicurativi differiscono significativamente in termini di tipologie di rischio (assicurazioni, rischi di credito e di investimento) e orizzonti temporali (da ore e giorni ad anni e decenni). Di conseguenza, i loro bisogni informativi sul cambiamento climatico, si differenziano in modo significativo: le previsioni e le analisi dovranno essere personalizzate per il tipo, la posizione e la base clienti dell’istituto finanziario in questione. Le compagnie di assicurazione dovrebbero dunque condividere le loro competenze di base per contribuire a creare una società clima-resiliente, rafforzando gli strumenti finanziari esistenti, con una ridefinizione degli strumenti assicurativi e aumentando le riserve economiche per eventi catastrofici.

Se consideriamo in prima istanza le misure preventive, bisognerà fornire maggiori informazioni per la gestione del rischio per il settore pubblico e privato (Indice assicurativo climatico) e creare servizi alla clientela per prevenire le perdite. Per quanto riguarda invece le misure post-emergenza si dovrà aumentare la tempestività nei pagamenti ai clienti: sarà dunque necessario potenziare le strutture di emergenza ed i servizi di risposta per le richieste di risarcimento. La politica e le aziende dovrebbero tenere in maggiore considerazione le esternalità nel lungo periodo ed evitare i fenomeni cosiddetti di *maladaptation*, proprio perché,

avendo a disposizione tutte le informazioni sulle varie politiche esistenti, la politica pubblica, in sinergia con il settore privato, può meglio valutare le eventuali sinergie e i *trade-off* tra le varie misure messe in atto.

Le città e la sfida del futuro

Mariagrazia Midulla

Le città rappresentano oggi la chiave della sostenibilità: per questo il Wwf ha lanciato la sfida di “Reinventare la città”. In un mondo con un crescente tasso di urbanizzazione –nel 1950 era del 29%, nel 1980 del 41% e nel 2000 del 51%- le città producono, direttamente o indirettamente, quasi l’80% delle emissioni di gas serra.

I problemi derivanti dall’urbanizzazione sono anche altri: maggiore povertà, inquinamento atmosferico e quindi problemi gravi per la salute umana, grandi quantità di rifiuti, maggiore esposizione agli eventi estremi (dalle alluvioni alla siccità), perdita di habitat e dunque perdita di biodiversità, minore suolo disponibile per la produzione di cibo, ecc.

Il procedere della urbanizzazione evidenzia nel complesso un Pianeta che sta perdendo la sua capacità di risposta esponendoci ad impatti drammatici.

Questo è particolarmente evidente per le conseguenze della minaccia più grave, quella del cambiamento climatico provocato dalle attività umane. La grande capacità degli esseri umani, però, è sempre stata quella di trasformare i fattori di crisi in opportunità: ed è proprio alle città, quindi, che occorre guardare per dar vita a un modello di sviluppo fondato sulla sostenibilità ambientale e sull’equità. Alle città intese anche nel senso di comunità, di intreccio di competenze, conoscenze e sensibilità: recuperare “l’incontro” sarà certamente importante per uscire da un’epoca ricca di merci e consumo, ma povera di relazioni; come sarà importante per definire le soluzioni

in modo interdisciplinare, aggiornando il concetto di relazioni con la dematerializzazione e le reti prodotte dalle tecnologie informatiche, ma nel contempo arginando la tendenza all’isolamento che spesso comportano.

Oggi si fa un gran parlare di “smart cities”, un concetto mutuato proprio dalle reti necessarie per distribuire e produrre energia con le fonti rinnovabili. Il rischio, però, è che ci si limiti all’innovazione acritica e senza obiettivi: in un mondo che deve ridurre drasticamente le emissioni di anidride carbonica e che deve imparare a usare molto meno e molto meglio le risorse naturali, la nuova “moneta” sarà la qualità del vivere, non la quantità delle merci.

Gli amministratori, dunque, non potranno limitarsi a qualche intervento *spot* da usare in campagna elettorale, ma a recuperare gli elementi fondanti della politica (termine che come noto viene proprio da *polis* “πόλις”, città) quello della visione partecipata, nonché della capacità di *decidere* in nome dell’interesse collettivo, non delegando agli interessi privati.

Di fronte alla minaccia del cambiamento climatico, abbiamo la fortuna di avere un ventaglio di soluzioni che ci aiuteranno a far fronte ai due versanti del problema, l’*adattamento* agli impatti ormai inevitabili e la *mitigazione* (cioè la riduzione delle emissioni per evitare i cambiamenti catastrofici): un elemento che associa i due aspetti, per esempio, è quello di far rientrare la natura nel contesto urbano attraverso le “infrastrutture verdi” che assicurino i servizi ecosistemici e limitino il consumo del suolo.

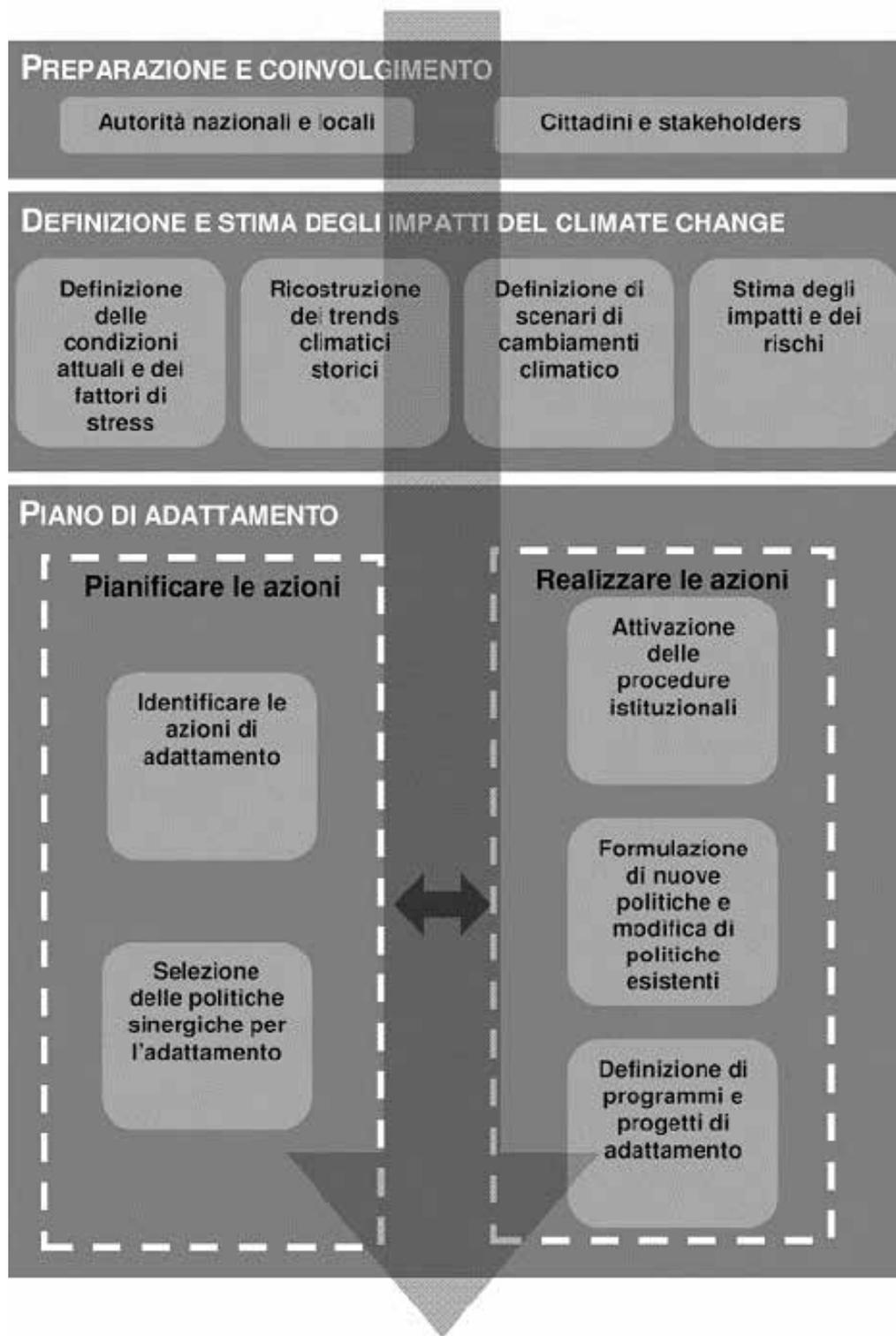
Molti interventi per l’adattamento e la mitigazione del cambiamento climatico (energia, trasporti, logistica, riscaldamento) peraltro, comportano numerosi co-benefici, a partire dalla limitazione dell’inquinamento, con conseguente miglioramento anche della salute umana. Si tratta, in poche parole, di ripensare globalmente la città in base agli elementi fondanti del benessere umano e ambientale.

Firenze, Venezia, Roma, Ferrara, Urbino, Siena, Padova, Perugia, Vicenza, Verona, Mantova, Milano e Napoli: il Rinascimen-

to italiano - che ha dato l'avvio all'era moderna in cui i cambiamenti "strutturali", economici, politici, religiosi e sociali si intrecciarono con profondi mutamenti nelle arti e nel modo di pensare e di concepire il mondo - nacque dalle e con le città.

Ebbene, oggi il nuovo rinascimento di cui ha bisogno un mondo in profonda crisi, può e deve nascere di nuovo da lì. Ed è sempre valido il motto che muoveva la corte di Lorenzo de' Medici: dobbiamo "riguadagnare il Mondo", o forse meglio, nell'era della globalizzazione delle merci, dei problemi e delle minacce, "riguadagnare il Pianeta".

Il processo di adattamento climatico per gli insediamenti urbani



Fonte: Elaborazione da Cities preparing for Climate Change, Clean Air Partnership (2007)

Carlo Alberto Barbieri Dall'esperienza dell'Osservatorio della Torino-Lione

Al di là del caso eclatante della Nuova Linea Torino Lione ad Alta Capacità merci e Alta Velocità passeggeri (non è una TAV!), l'insufficienza delle motivazioni poste a base delle opzioni, delle scelte e delle decisioni a valle di esse è una particolare debolezza del sistema italiano, con la conseguenza, non solo di critiche ricorrenti, ma soprattutto dell'insorgere delle opposizioni alla realizzazione delle nuove infrastrutture.

Occorre pertanto non solo che l'Italia si doti di un quadro di obiettivi strategici di lungo periodo, ma è essenziale che esso sia collegato con un'attività di pianificazione territoriale e programmazione economica di tipo strutturale e strategico e non solo ad atti, politiche e progetti settoriali.

Più che individuare nuovi strumenti e procedure, è possibile e necessario utilizzare, o utilizzare meglio, strumenti ed atti esistenti ma insufficientemente o poco efficacemente progettati ed impiegati quali ad esempio, a livello nazionale, le *Linee fondamentali di assetto del territorio nazionale* (previste fin dal Dpr 616/1977 e mai esplicitate dallo Stato) o il *Quadro strategico nazionale per la Programmazione dei Fondi strutturali Ue* (qualcosa è stato fatto per il periodo 2007-2013, ma soprattutto dovrà essere fatto per il nuovo 2014-2020) e le relative Vas, oltre che attivare una chiara esplicitazione di piani, programmi e politiche di settore che possano interagire con il quadro generale qui in parola. Le definizioni di tali scelte strutturali di lungo periodo per quanto riguarda le principali infrastrutture del Paese (in un ineludibile quadro di respiro europeo) devono essere motivate in modo convincente dal punto di vista geopolitico, di sostenibilità ambientale, dei costi e dei benefici stimabili. In questa ottica la Valutazione Ambientale Strategica (Vas), integrata alla pianificazione strutturale e alla programmazione strategica, costituisce già una componente molto importante (essa esamina infatti scenari alternativi delle opzioni e delle scelte

e ne valuta le compatibilità ambientali e socio-economiche); l'*Analisi Costi Benefici* in questa fase dovrebbe essere parte della Vas ed assumere però anch'essa, nel metodo e nei contenuti, un carattere strategico aiutando a supportare le decisioni e fornendo elementi valutativi per scelte fra opzioni diverse. In questa ottica le macro opzioni infrastrutturali avrebbero così anche una rilevanza "costitutiva", comparabile con le scelte di fondo in termini ad esempio di politica estera.

Se viene meno questa forte cornice di riferimento ogni infrastruttura diventa un caso a sé che deve trovare al suo interno ed all'interno del suo progetto, le ragioni della sua esistenza, le sue motivazioni e le relative convenienze. L'esperienza della Torino-Lione è illuminante da questo punto di vista perché la non autorevole esplicitazione della valenza e delle ragioni strategiche ed intersettoriali e la inadeguata indicazione e motivazione del suo respiro continentale (come Corridoio 5 e Progetto Prioritario Pp6, recentemente selezionato dall'Ue fra i 10 Progetti prioritari) ne ha favorito una lettura troppo localistica e settoriale con il conseguente cambiamento d'ottica nella valutazione di tutti i suoi caratteri e parametri.

Quando si comincia a delineare l'identità di una grande opera (finalità, tracciato, caratteristiche, ordine di grandezza di costi, ecc.), si configura il rapporto con i territori interessati e conseguentemente le potenziali conflittualità di vario ordine e natura con le comunità locali e gli interessi consolidati. Questa fase deve essere presentata e vissuta come una reale fase "costituente" dell'opera in cui progressivamente prendono forma le ragioni, le critiche, le opzioni e le opposizioni, gli esiti attesi. A tal fine è indispensabile evitare ogni irrigidimento degli antagonismi promuovendo (ad esempio col metodo del *Debat Public* della procedura francese, che ha accompagnato e sta accompagnando le fasi del progetto della TO-LY in Francia) una forma anticipata di confronto sugli elementi chiave delle scelte prima che queste si traducano in un progetto formalizzato con le sue inevitabili rigidità (di tempi, costi, soggetti impegnati nelle procedure, aspettative, effetti giuridico-formali, ecc).

Questa fase di confronto sostanzialmente

aperto non deve e non può essere direttamente gestita dal Promotore dell'Opera ma deve essere posta in capo ad un soggetto con connotati di terzietà rispetto ad esso; tuttavia non vi sono ragioni generali perché tale soggetto non debba essere l'*Istituzione democratica* corrispondente alla scala territoriale o d'area vasta (dunque non locale) dell'opera (lo Stato o la Regione o la Provincia).

Nel caso della Torino-Lione la effettiva ed approfondita ricognizione delle posizioni in campo è avvenuta sostanzialmente *ex post*, a valle di una conflittualità ormai cresciuta (ed esplosa nel 2006) ed è stata posta in capo ad una complessa struttura straordinaria (Commissario di Governo, Tavolo Istituzionale di Palazzo Chigi, Osservatorio Tecnico) che si è aggiunta alle competenze istituzionali e procedure ordinarie (Commissione Intergovernativa, Valutazione di Impatto Ambientale, Conferenza dei Servizi, Cipe, ecc.).

Nei confronti di un'opera strategica di interesse nazionale ed europeo (come nel caso della TO-LY), se si verificassero i presupposti di contesto e procedura prima richiamati, appare comunque utile attivare (anche nel rispetto del principio di sussidiarietà e della "democrazia partecipata") un *Tavolo politico-istituzionale* (anche a "geometria variabile") dei Comuni e della Provincia del territorio interessato (in senso ampio del termine "interessato" e successivamente eventualmente riducibile nei suoi membri con il definirsi dell'opera e del suo "territorio") presso e con la Regione. Necessaria è la partecipazione a tale *Tavolo*, in rappresentanza del Governo (e dunque anche dei Ministeri interessati) del Prefetto o suo delegato. Altrettanto necessario è costituire un *Osservatorio tecnico* (o *Board*), costituito dagli esperti indicati dai Sindaci, dalla Provincia e dalla Regione, che, con mandato di ampio spettro del proprio lavoro, possa interagire in linea tecnica con il *Tavolo politico-istituzionale* e con il *Proponente*, anche in questo caso necessaria è la partecipazione di un esperto in rappresentanza del Governo non tanto quale *Commissario Straordinario*, quanto in qualità di "*Chargè de mission*" o "*Delegato a*" che interagisca autorevolmente con il Tavolo, il Proponente ed i Ministeri interessati.

L'esperienza dell'Osservatorio TO-LY presieduto da Mario Virano insegna che non può valere un modello che affidi la complessa e delicata relazione fra "opera" e "territorio" esclusivamente alla fase del progetto preliminare ed alla fase finale della sua approvazione; il rapporto tra le esigenze dell'infrastruttura e quelle del territorio (e delle sue Comunità locali) deve essere un'interazione continua che permei precocemente e poi con continuità il durante dell'intero processo progettuale². In questo caso le "specifiche progettuali" che sono state elaborate dall'Osservatorio Torino-Lione e l'intera sua attività di *governance della progettazione e territorializzazione* dell'Opera, costituiscono probabilmente l'esperienza più avanzata riscontrabile ad oggi nel Paese.

Altrettanto necessario ed utile è considerare, valutare ed internalizzare nel processo di progettazione il tema dell'esistente sistema infrastrutturale rispetto al nuovo che si prevede e progetta di realizzare, dando maggior attenzione ed importanza alle fasi di transizione in relazione allo sviluppo del progetto e delle opere.

In quest'ottica il risultato più significativo dell'Osservatorio è probabilmente stato lo studio del *Fasaggio dell'Opera* (che ha determinato il cosiddetto *Progetto Low cost* che sarà messo a punto con il Progetto definitivo entro il 2012 e farà iniziare la realizzazione della I Fase della To-Ly dal 2013 ed inizio esercizio nel 2023)³, che è stato validato a livello internazionale dalla Commissione Intergovernativa del 20 dicembre 2011 e dal nuovo Trattato Internazionale Italia-Francia del 30.1.2012. Resta tuttavia auspicabile un'estensione del concetto di "fasaggio" non solo come ottimizzazione *ex post* di un Progetto preliminare già definito ma come necessario approccio metodologico e chiave interpretativa del progetto stesso nel suo farsi.

Quando il progetto di una nuova infrastruttura passa poi alla cantierizzazione, si determinano le maggiori criticità ed emergono in modo più netto i costi che gravano sui territori e sulle comunità locali mentre il tema dei benefici rischia di sfumare in una disarticolata ed episodica richiesta di "compensazioni", intese come remunerazioni per disagi e danni

subiti o temuti.

La necessità di perseguire non già il concetto "danni-compensazioni", bensì il tema del riconoscimento o ricerca del valore aggiunto per i territori, è stata proprio una costante del lavoro dell'Osservatorio TO-LY che, da un lato, ha sostenuto e si è avvalso del Piano Strategico del territorio della Valle di Susa e dell'Area torinese interessato dalla To-Ly, condotto dalla Provincia di Torino (avvalendosi di un finanziamento, per le sole spese tecniche di redazione, ad hoc assegnato dal Ministero Infrastrutture nel 2006) e costruito con il coinvolgimento dei Sindaci di tutti i Comuni interessati (delle Vali Susa e Sangone e di Torino ed area metropolitana da sud ovest a nord est); dall'altro, ha cercato di mutuare, dall'esperienza francese della *Démarche Grand Chantier*, suggerimenti utili ed operabili anche per il contesto italiano. Sotto quest'ultimo profilo, la *Legge 4/2011 della Regione Piemonte* (di cui è in corso l'attuazione e sperimentazione sulla TO-LY) è un concreto interessante esempio di tale sforzo concorde, sviluppato con gli Enti territoriali sovralocali. Più in particolare, rispetto alla Legge regionale del Piemonte sulla *Démarche Grand Chantier*, è auspicabile che possa essere assunto un *Provvedimento legislativo quadro* nazionale in tal senso e che questo tema sia assunto dal Governo ed opportunamente trattato all'interno della attesa ed ineludibile "Legge di principi fondamentali del Governo del territorio" (coerentemente con il Titolo V della Costituzione), tema da implementare ed attuare poi con leggi regionali che possano interpretare le specificità dei diversi territori italiani.

1. Con riguardo al tema delle analisi dei costi e dei benefici, intese come processi di conoscenza e di valutazione che accompagnano nel tempo (con differenti metodologie e tecniche a seconda della fase in cui operano) le varie fasi di sviluppo (decisionale ed operativo) di una grande infrastruttura; dalla valutazione delle opzioni nella fase della programmazione alle valutazioni delle specificità nelle fasi, a partire da una progettazione di fattibilità, nella sua puntuale configurazione fino al tema delle ricadute in ambito locale;

2. Molto importante è inoltre il tema della comunicazione e delle risorse ad essa dedicate: infatti, mentre è consolidata la prassi della comunicazione dell'opera intesa come azione informativo-promozionale del Promotore rispetto all'opinione pubblica, resta molto più incerta e di difficile configurazione la comunicazione del processo che mette in relazione l'opera con il territorio. In tal caso è anche di difficile imputazione il relativo budget (e specifiche professionalità) ed appare problematico individuare il soggetto titolare della comunicazione stessa (anche se opportuno appare anche in questo caso fare riferimento alle Istituzioni democratiche corrispondenti alla scala territoriale o d'area vasta dell'opera (la Regione o la Provincia o forse lo stesso Stato)).

3. La *IFASE* della To-Ly per l'Italia, riguarda la "*Tratta internazionale comune*" ed il *Nodo di Torino* e cioè rispettivamente: a) il *Tunnel di base* di 57 Km (di cui solo 12 in territorio italiano-Valle di Susa, dal Confine a Susa) del costo di 8,2 Miliardi € (40% a carico Eu ed il resto 57% Italia e 43% Francia) necessario per trasformare la Linea ferroviaria "di montagna" attuale, costruita da Cavour nel 1871 (che passa le Alpi a 1.250 mt di altitudine!) in una efficiente linea "di pianura" che permette una credibile politica di trasferimento modale dalla gomma (si possono eliminare 600.000 TIR/anno) al ferro, la realizzazione della Stazione internazionale di Susa (con evidenti ricadute positive per la Valle!); b) la *Tratta italiana Avigliana-Orbassano*, prevalentemente in galleria e fino alla rilanciata grande piattaforma logistica intermodale di Orbassano ed ingresso nel Passante ferroviario quadruplicato di Torino (a cui è allacciata la nuova Linea AV Torino-Milano in esercizio); questa Tratta proseguirà (probabilmente con avvio cantieri nel 2025 e conclusione lavori 8 anni dopo) con la *Gronda Merci esterna a Torino* (sotto il Corso Marche e la Tangenziale) fino a Settimo ed ingresso nella AV TO-MI (in modo tale da far passare, a regime, solo i passeggeri nel Passante di Torino e raggiungere la massima efficienza del Servizio Ferroviario Metropolitano ad alta frequenza cadenzata)). L'intera Tratta italiana qui descritta costerà altri 4,5 Miliardi € (30% a carico Eu ed il resto all'Italia). Inoltre, già all'avvio dei cantieri della I Fase, sarà possibile estendere la realizzazione del trasporto locale del Sistema Ferroviario Metropolitano di Torino alla Valle Susa. Infine, tra Susa ed Avigliana (nella Bassa Valle Susa e cioè nel territorio del movimento "No Tav") opererà (forse per sempre) la Linea ferroviaria attuale (che è una "Linea di pianura") e solo dopo il 2030 verrà verificata la necessità o meno di attivare la II Fase dell'Opera con il Tunnel dell'Orsiera (che secondo il Progetto preliminare complessivo di tutta l'Opera, farebbe passare in sotterranea la Nuova Linea nella Bassa Valle fino ad Avigliana).

Federica Di Piazza Imu: un'occasione di sperimentazione mancata

L'anticipazione dell'Imposta Municipale Unica sui cespiti introdotta con la cd. Manovra Salva Italia¹ le cui modalità di applicazione e pagamento, a distanza di mesi dalla sua introduzione, rimangono ancora incerte alimentano il dibattito circa gli effetti attesi. Merita quindi focalizzare l'attenzione sotto il profilo del suo impatto rispetto alle diverse categorie di immobili urbani e dei profili sociali ed economici nel più generale delle politiche abitative.

La Manovra riforma sensibilmente la fiscalità immobiliare sia sotto il profilo degli istituti giuridici – introducendo l'Imposta Unica Municipale Imu nella sua versione sperimentale² – che dell'impatto fiscale per i soggetti passivi dell'Imu – proprietari pubblici³ e privati o detentori di diritti reali sugli immobili.

Il nuovo istituto si inserisce in un contesto fiscale dove, l'elevata propensione italiana a vivere in case di proprietà riflette politiche fiscali perseguite dal legislatore che hanno portato ad una netta distinzione fra casa d'abitazione e "secondo case". L'abitazione principale destinata a soddisfare il bisogno primario di servizi abitativi è beneficiaria di un regime tributario di favore incentivato ulteriormente dall'esenzione dalla tassazione sul patrimonio a partire dal 2008. Al contrario, le altre abitazioni ("secondo case") possedute a scopo d'investimento o tenute a disposizione sono completamente imponibili con aliquota marginale ai fini dell'imposta sul reddito da locazioni ed Ici. Un primo tentativo del legislatore di avvicinare il trattamento fiscale dei frutti dell'investimento immobiliare a quello degli investimenti finanziari, è la cd. "cedolare secca"⁴.

La versione "sperimentale" dell'Imu sostituisce, per la componente immobiliare, l'Irpef e le relative addizionali locali e l'Imposta Comunale sugli Immobili (Ici) e si applica a ai proprietari e titolari di diritti reali di fabbricati (compresa l'abitazione principale e le relative pertinenze), aree fabbricabili ed agricole non

chè agli immobili strumentali all'esercizio di attività d'impresa.

Nel caso delle principali categorie catastali che contraddistinguono il tessuto urbano (residenziale e non residenziale), la legge introduce nuove modalità di calcolo del valore imponibile dell'Imu rispetto a quanto veniva effettuato per l'Ici e livelli di aliquote diversificati.

Per quanto concerne le abitazioni (gruppo A escluso A/10) e le relative pertinenze (le cantine C/2, i garage C/6 e le tettoie C/7)⁵, il moltiplicatore che converte la rendita catastale in valore catastale/imponibile subisce un incremento di un terzo che equivale a 40 punti percentuali (si passa dunque dal moltiplicatore 120 al moltiplicatore 160). Elemento di rilievo introdotto con il nuovo regime fiscale riguarda l'assimilazione del medesimo moltiplicatore per tutte le abitazioni (gruppo A) cassando, di fatto, l'agevolazione per le "prime case" che con il regime pregresso beneficiavano di un moltiplicatore inferiore (110).

Ampliando l'analisi del meccanismo di calcolo ad altre categorie di immobili urbani, si verifica che:

- gli uffici e studi privati (A/10) subiscono un incremento di un terzo passando da un moltiplicatore 60 ad un moltiplicatore 80;
- la categoria in assoluto più penalizzata sono i negozi (C/1) in cui il moltiplicatore passa da 40,8 a 55 facendo registrare un incremento del 34%;
- nessun incremento nelle modalità di determinazione per la categoria speciale D⁶ per la quale il moltiplicatore rimane immutato (60).

La seconda modifica introdotta riguarda le aliquote impositive di cui, fino alla determinazione delle aliquote da parte di ciascun comune, è possibile trarre il quadro generale che si articola in tre fattispecie:

- l'aliquota base dell'Imu si attesta al 7,6 per mille con facoltà dei comuni di variare tale aliquota nella misura del 3 per mille in aumento o diminuzione.
- l'aliquota ridotta è del 4 per mille con facoltà di modifiche del 2 per mille in aumento o diminuzione si applica all'abita-

zione principale;

- infine, particolare disciplina trovano gli immobili locati – a destinazione residenziale e non – per i quali i comuni possono utilizzare l'aliquota di base (4 per mille) eventualmente articolate in ragione della natura libera o calmierata del contratto.

Oltre alle aliquote di base, il legislatore ha individuato un sistema di detrazioni sull'importo dovuto: nel caso di abitazione principale e delle relative pertinenze la detrazione è fissata in 200 euro; mentre per gli anni 2012 e 2013 la detrazione prima casa è maggiorata di 50 euro per ciascun figlio.

La quantificazione degli impatti del regime Imu rispetto al previgente regime Ici è di un certo rilievo nella misura in cui, stando ai nuovi criteri di calcolo del valore imponibile l'intero patrimonio abitativo, commerciale e del terziario subisce un incremento di valore del 33%.

Il sistema degli impatti è diversificato da realtà e realtà e risente delle ipotesi che sottendono alla simulazione; è tuttavia possibile affermare che l'imposizione sui cespiti residenziali prevede incrementi generalizzati che a Venezia variano da un minimo di 15 ad un massimo di 24 volte superiore, a Torino sono superiori dal 7 a 12 volte e a Milano da 2 a 3 volte superiore. Impatti analoghi per ordine di grandezza possono essere assunti per gli immobili commerciali e terziari.

In questo quadro, alcune elaborazioni effettuate sulle principali città italiane evidenziano elementi di problematicità del meccanismo di rivalutazione contenuti nella manovra nella misura in cui si verificano situazioni in cui il valore imponibile è superiore al valore effettivamente posseduto (il valore di mercato). La causa di tale divaricazione è da imputarsi ad un meccanismo di computo del valore imponibile che si rivela più che proporzionale rispetto alle dinamiche di apprezzamento del mercato evidenziando i limiti strutturali del meccanismo di computo del Catasto⁷. L'effetto, seppur non generalizzabile a tutti i cespiti, è quindi un prelievo impositivo su un valore che i proprietari non possiedono.

Ad un "effetto perverso" del sistema di calcolo automatico del Catasto, ulteriori profili di pro-

blematicità attengono all'equità impositiva tra le diverse categorie urbane. Confrontando infatti, il differenziale introdotto dall'Imu rispetto all'Ici tra categorie abitative e commerciali (abitazione, uffici privati e negozi) emerge come, seppure marginalmente, la categoria abitativa rappresenta il segmento del patrimonio maggiormente penalizzato con un incremento medio superiore sia agli uffici che ai negozi.

Se ci si focalizza sul trattamento impositivo che caratterizza le categorie strumentali all'attività imprenditoriale (commercio, direzionale e produzione) si verifica che il segmento produttivo è in assoluto il più "privilegiato" a fronte delle categorie degli uffici e negozi che, seppure meno penalizzate della residenza, registrano incrementi comunque significativi. Ne consegue un quadro di forte penalizzazione del settore residenziale che rappresenta la principale componente di ricchezza delle famiglie e vale oltre un terzo del debito pubblico nazionale.

Questi primi esiti evidenziano il sistema di impatti fiscali che la manovra produce su tre profili sociali ed economici:

1. sui bilanci delle famiglie proprietarie di immobili e delle imprese (servizi e commercio) per effetto di un provvedimento che, oltre a reintrodurre una tassazione sul patrimonio, eleva in modo significativo l'imposizione fiscale. Rispetto alle famiglie italiane, le fasce sociali più penalizzate sono le famiglie unipersonali (single e pensionati vedovi) e le famiglie senza figli che paradossalmente non solo rappresentano le popolazioni tendenzialmente più diffuse ma anche le "fasce grigie" oggetto di politiche abitative specifiche in quanto dotate di minor capacità di spesa (e.g. i destinatari dell'abitazione sociale);
2. sui bilanci dei soggetti pubblici (Ater) e cooperative indivise d'abitazione che rappresentano gli interpreti (attuatori e gestori) per l'attuazione di politiche di offerta residenziale destinata alle fasce più deboli della popolazione. Se pertanto fino ad ora si lamentavano le difficoltà degli enti preposti all'attuazione delle politiche abitative a dare risposte efficaci alla fascia

del disagio abitativo, con l'Imu gran parte dei trasferimenti regionali e statali a favore di tali soggetti saranno distratti dall'attuazione di nuovi stock edilizi piuttosto che dalla manutenzione del patrimonio esistente;

3. sul fronte del mercato immobiliare privato ed in particolare sul mercato degli alloggi in locazione. Ciò rischia di riflettersi sia sulla dinamicità del mercato della locazione privata che sull'efficacia delle politiche di defiscalizzazione inficiando i benefici introdotti precedentemente con i cd. Canoni concordati e Cedolare secca. Nel mercato della locazione privata l'anaelasticità della domanda rispetto al prezzo dell'affitto di un'abitazione indurrà i proprietari ad aumentare i canoni in ragione della nuova tassazione scaricando il maggior onere sugli inquilini; sul mercato delle locazioni "calmierate", che già avevano evidenziato difficoltà di diffusione, determinando la tendenziale scomparsa di queste formule contrattuali.

La necessità contingente di reperire importanti risorse finanziarie e la scelta di concentrarsi sul "bene casa" ha indotto il legislatore ad anticipare l'Imu mancando l'occasione di una organica revisione del sistema fiscale immobiliare.

La sperimentazione frettolosa continua ad incardinarsi sul sistema di stima del catasto che da anni è oggetto di critiche proprio per la sua incapacità a descrivere ed apprezzare le effettive capacità economiche del patrimonio immobiliare italiano; i limiti di tale impostazione si palesano con il meccanismo di calcolo dell'Imu che generano profili di inequità e illegittimità dell'imposta.

D'altra parte, gli effetti dell'Imu sui proprietari di immobili residenziali rischia di scardinare, nel lungo termine, un sistema di politiche a favore della residenzialità che solo recentemente, stimulate dall'aggravarsi e dal diversificarsi delle forme di disagio abitativo, aveva iniziato a dotarsi di strumenti più adeguati rispetto alle nuove istanze.

In un clima di riforme orientate a fronteggiare la crisi economica è auspicabile una visione d'insieme e lungimirante delle politiche fiscali che consideri, proprio a partire da una revi-

sione attenta e profonda dell'istituto del Catasto, gli effetti sul sistema economico generale, sulle politiche abitative introducendo altresì elementi di riflessione circa il sistema fiscale degli effetti delle trasformazioni urbane.

1. Decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011 convertito in legge n. 214 del 22 dicembre 2011
2. La legge n. 214/2011 anticipa l'entrata in vigore dell'Imu prevista dal decreto sul federalismo fiscale municipale (n. 23/11) che entrerà in vigore nella sua versione ordinaria a decorrere dal 2015 e pertanto ha una validità limitata dal 2012 fino al 2014.
3. Nella prospettiva dell'edilizia residenziale pubblica (convenzionata e sovvenzionata) rileva l'applicabilità del regime delle detrazioni nei casi di unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa, adibite ad abitazioni principali dei soci assegnatari nonché agli alloggi assegnati agli ex Iacp.
4. La cedolare secca (o tassa piatta) sostituisce Irpef e l'imposta di registro, prevedendo la facoltà di avvalersi ad un regime di tassazione dei redditi derivanti da locazione pari al 19% (aliquota ridotta) per contratti in regime di canone convenzionato e del 21% (aliquota ordinaria) per contratti liberi o di durata limitata.
5. Fermo restando la rivalutazione della rendita catastale (5%) rispetto al regime ICI
6. Il Gruppo D comprende gli immobili industriali D/1 e i fabbricati per attività industriali (D/7) e attività commerciali (D/8) fino ad altre immobili suscettibili ad avere reddito alberghi (D/2), teatri (D/3) case di cura (D/4).
7. Il sistema della tassazione in Italia è oggetto di continue modifiche legislative che tuttavia sono incardinate sul modello di stima automatico che caratterizza il catasto italiano (1939). La tassazione degli immobili è incentrata infatti sulla rendita catastale calcolata per ciascun immobile di categoria ordinaria (Gruppi A, B e C) moltiplicando la consistenza per la tariffa d'estimo. Quest'ultima componente è a sua volta determinata con riferimento alla zona censuaria di ubicazione, alla categoria (per usi abitativi o diversi) e alla classe di pregio dell'immobile. Tale modello di stima, nonostante le revisioni auspiccate e tuttora in corso, presenta limiti noti sia sotto il profilo civilistico – il mancato accatastamento di quote importanti di cespiti fiscali. Classificazioni catastali obsolete, zone censuarie che non riflettono dinamiche urbane evolute, parametri tecnici non adeguati alle caratteristiche degli immobili (il vano catastale), la mancata revisione delle tariffe alla base della stima della rendita catastale, l'impiego di saggi di rendimento indifferenziati per il territorio/cespiti sono tra i principali limiti del nostro sistema che hanno portato nel tempo ad una divaricazione importante tra la descrizione e la rendita risultanti dal catasto e l'effettiva situazione dell'immobile.

Tommaso Bonetti Pianificazione del territorio e attività commerciali

Che tra pianificazione del territorio e disciplina delle attività commerciali vi sia una correlazione molto stretta è un'affermazione dai contorni tali da sfiorare l'ovvietà.

Del resto, come è stato rilevato, «la disciplina del commercio nelle sue varie espressioni [...] può dirsi particolarmente legata a quella relativa all'assetto del territorio: la scelta delle forme della distribuzione commerciale, ad esempio, condiziona direttamente tale assetto anche dal punto di vista della tecnica urbanistica e contribuisce, al tempo stesso, ad orientare l'intervento pubblico nelle particolari materie della mobilità urbana (trasporti), della fruizione della città (strade, parcheggi ed edilizia in genere), etc., a sua volta finendo per subire gli effetti di siffatto intervento».

Al contempo, anche a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, coloro che si sono dedicati con maggiore attenzione a ricostruire ed analizzare i termini ed i riflessi giuridici di una siffatta relazione non hanno mancato di evidenziarne i molteplici profili di criticità sia sul piano organizzativo sia su quello procedimentale.

Il legislatore delegato del 1998, infatti, «intendeva per questo verso attenuare la portata organizzativa ed analitica della pianificazione del commercio preesistente, valorizzando nel settore della pianificazione del commercio l'interesse più generale, urbanistico, rispetto all'interesse settoriale economico, inerente al disegno del mercato del commercio [...]».

La riforma costituzionale del 2001, d'altra parte, non ha sciolto tutti i nodi interpretativi connessi al rapporto tra pianificazione del territorio e disciplina del commercio, a partire da quelli relativi all'allocazione delle rispettive potestà legislative in materia tra lo Stato e le Regioni.

Attraverso gli ambiti materiali della «tutela della concorrenza» e - per altro verso - del «governo del territorio», cioè, lo Stato può definire profili qualificanti della disciplina del

commercio che, all'opposto, si ritiene ormai «sussunta» nell'alveo della potestà legislativa esclusiva delle regioni.

Di conseguenza, alla luce del dettato costituzionale e secondo quanto previsto anche dal cd. decreto Bersani, si riteneva che le regioni avrebbero dovuto identificare negli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica il «luogo» preposto alla definizione degli indirizzi settoriali in considerazione del fatto che la disciplina statale si riferisce espressamente solo a siffatti modelli di intervento.

Invero, uno sguardo al panorama normativo di fonte regionale offre all'interprete l'occasione per cogliere i segni di un processo di progressiva «differenziazione» in atto; è appena il caso di evidenziare, infatti, che il fenomeno di «attenuazione» cui si è fatto cenno tende a realizzarsi in termini profondamente differenziati in relazione all'ambito degli esercizi di vicinato o al settore degli esercizi medio-grandi. In alcuni ordinamenti regionali si è optato così per la configurazione di forme di programmazione settoriale di portata meramente «promozionale» per gli esercizi di vicinato; mentre, per quanto riguarda gli esercizi medio-grandi, si è preferito definire modelli programmatori effettivamente «condizionanti».

Nella prassi, poi, con riferimento alle grandi strutture di vendita si registrano spesso vere e proprie forme di contingentamento, talvolta prefissate da strumenti programmatori ad hoc, in ordine alle quali la pianificazione urbanistica assume contorni essenzialmente «strumentali».

In altri contesti regionali, invece, si è scelto di ricondurre alla pianificazione urbanistica le opzioni rilevanti in ordine agli insediamenti commerciali, più o meno sulla falsariga del modello promosso dal decreto legislativo del 1998.

Lo stesso fenomeno, peraltro, si verifica anche con riguardo alle destinazioni d'uso ammesse in seno alla pianificazione urbanistica; nella prospettiva del legislatore delegato del 1998, infatti, l'intervento pubblico di pianificazione urbanistica avrebbe dovuto limitarsi ad individuare i «macrospazi» commerciali.

Anche in questo caso, però, alcune regioni si sono orientate nel senso di un analitico am-

pliamento dell'elenco dei settori merceologici. Il che, per di più, sembra porsi in contrasto con gli orientamenti espressi dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato secondo cui «la programmazione urbanistica dovrebbe essere strettamente indirizzata alla tutela dell'assetto territoriale e non essere utilizzata anche per perseguire direttamente obiettivi di programmazione commerciale, quali la realizzazione di un corretto equilibrio tra le diverse forme distributive».

Il quadro che emerge, anche al netto dei molteplici profili di criticità di ordine interpretativo connessi alla sovrapposizione tra discipline normative di fonte statale e regionale espressione di ambiti «materiali» disomogenei, risulta così di difficile lettura; con tutto ciò che consegue, tra l'altro, relativamente alla difficoltà di ricostruire in chiave sistematica i termini della relazione tra il sistema pianificatorio generale e le politiche per il commercio, a partire dalla definizione di modelli idonei ad indirizzare le scelte dei diversi legislatori regionali e, in sede applicativa, della pluralità dei soggetti pubblici a vario titolo competenti. Nondimeno, accanto agli aspetti problematici rilevati, vanno sicuramente sottolineati i tentativi posti in essere in alcuni ordinamenti regionali volti a innovare il tessuto normativo per quanto concerne, in particolare, la tutela dei centri storici; tentativi che, al di là dei risultati raggiunti, esprimono comunque l'esigenza - particolarmente avvertita in ambito regionale - di corrispondere ai bisogni delle relative collettività anche a fronte delle trasformazioni dei sistemi locali indotte dai processi di «glocalizzazione» economica e sociale in atto. Pianificazione del territorio e attività commerciali nei centri storici: le prospettive regionali tra «innovazione» e «continuità»

In questa prospettiva, particolare rilievo assumono alcuni ordinamenti regionali nei quali la rivitalizzazione dei centri storici si fonda su una ridefinizione dei contorni del regime delle competenze tra regioni e comuni.

Le regioni, infatti, si sono tendenzialmente riservate funzioni programmatiche relative alle dinamiche distributive attraverso cui stabilire gli indirizzi di portata generale e promozionale con specifico riguardo ai parametri inse-

diativi delle attività commerciali nonché per l'individuazione dei centri storici; ai comuni, viceversa, si assegnare il compito di pianificare le attività commerciali per il tramite, nella maggior parte dei casi, degli strumenti urbanistici.

Per raggiungere tali obiettivi, alcune regioni hanno istituito osservatori regionali del sistema distributivo al fine di raccogliere, elaborare ed analizzare i relativi dati territoriali, socio-economici ed occupazionali.

Con riguardo alle forme di intervento nei centri storici, poi, vale la pena evidenziare che «l'azione regionale si lascia ricondurre a due categorie a seconda che si tratti della programmazione commerciale ovvero della tutela dei centri storici» in senso stretto.

In primo luogo, ci si riferisce alle politiche ed azioni regionali di natura eminentemente «promozionale» che si manifestano per il tramite di forme di sostegno pubblico «indiretto» agli esercizi di vicinato nei centri storici. Il che, ad esempio, può avvenire attraverso la previsione di incentivi finanziari per quelle attività di somministrazione che presentano elevati livelli qualitativi in relazione alle caratteristiche locali ovvero, per altro verso, con l'istituzione di marchi di qualità relativamente a taluni esercizi commerciali di vicinato.

In secondo luogo, quanto alla tutela dei centri storici in senso stretto, le regioni non possono far altro che svolgere attività ed adottare atti di segno aggiuntivo e/o integrativo rispetto alle relative disposizioni di fonte statale; si pensi, in questo senso, agli atti regolamentari che mirano a conservare le caratteristiche morfologiche degli insediamenti anche al fine di mitigare «[...] il processo di espulsione delle attività commerciali».

Per quanto riguarda i compiti assegnati alle singole amministrazioni comunali in ordine ai profili in esame, invece, essi sono svolti attraverso strumenti urbanistici ovvero prettamente commerciali.

In alcuni casi, cioè, i comuni sono chiamati ad adottare specifici strumenti di pianificazione delle attività commerciali, anche eventualmente integrato nell'ambito delle previsioni del piano urbanistico generale.

Emblematico, da questo punto di vista, risul-

ta quanto disposto dall'articolo 16 della legge regionale Puglia n. 11/2003, in base al quale «i comuni individuano, anche facendo riferimento alla delimitazione degli strumenti urbanistici comunali, i centri storici e le aree urbane a consolidata presenza commerciale da sottoporre a misure di incentivo e di sostegno al commercio» (comma 1).

Si tratta, in particolare, di progetti di valorizzazione commerciale elaborati su iniziativa del comune, ancorché in accordo con gli altri soggetti pubblici competenti, eventuali privati interessati nonché con le associazioni del commercio maggiormente rappresentative anche in sede locale, con le organizzazioni dei consumatori e quelle sindacali; a tal fine il comune esamina «le politiche pubbliche riferite all'area, la progettualità privata e l'efficacia degli strumenti normativi e finanziari in atto, al fine del rilancio e qualificazione dell'area stessa e dell'insieme di attività economiche in essa presenti. Sulla base del progetto, di conseguenza, l'amministrazione comunale può sia «incentivare la qualificazione delle attività economiche esistenti o il loro addensamento» sia «vietare i cambi di destinazione d'uso da attività commerciale, artigianale o pubblico esercizio ad altri usi che comportino la cessazione delle attività» (comma 8).

In altri casi, poi, si stimolano i comuni affinché introducano - specialmente nell'ambito degli strumenti di pianificazione urbanistica - previsioni volte a rendere maggiormente fruibile il centro storico; il che, peraltro, può avvenire con forme e con modalità fortemente diversificate che vanno da interventi infrastrutturali veri propri a disposizioni riguardanti le caratteristiche morfologiche delle insegne e delle vetrine, gli elementi di arredo esterno e l'illuminazione esterna fino ad arrivare a divieti espressi di modificazione degli usi degli immobili.

Le molteplici soluzioni offerte dalle diverse discipline normative regionali relativamente al problema delle attività commerciali nei centri storici consente di svolgere una breve chiosa a mo' di conclusione.

I processi di trasformazione in atto con riguardo alla relazione tra pianificazione e commercio, alla luce dell'evoluzione degli or-

dinamenti regionali in ordine ai centri storici, sembrano seguire due linee di tendenza.

In primo luogo, si assiste ad un progressivo riconoscimento della dimensione non meramente economica delle attività commerciali (nei centri storici); da attività economiche in sé e per sé considerate, cioè, divengono anche strumenti di «valorizzazione» e «rivitalizzazione» del tessuto urbano. Il che, fatalmente, si riflette altresì sul ruolo degli strumenti di governo del territorio ed, in particolare, di pianificazione del territorio chiamati a contemperare esigenze non facilmente riconducibili ad unità, rendendole - per quanto possibile - reciprocamente compatibili.

L'equilibrio degli interessi di rilievo territoriale definito dai diversi strumenti pianificatori, infatti, deve prestare qui una particolare attenzione sia ai profili correlati alla libertà di iniziativa economica sancita dall'articolo 41 cost. e da numerose previsioni dell'ordinamento europeo sia a quelli involgenti la tutela e la salvaguardia dei centri storici anche alla luce delle relative disposizioni di rango costituzionale.

In secondo luogo, in sede normativa e - soprattutto - nella prassi, si registra l'impiego diffuso di moduli organizzativi e procedurali - come i programmi complessi - improntati ad una marcata «consensualità» delle forme e, per altro verso, ad una governance «multisetoriale» e «multilivello» in grado di coinvolgere la pluralità dei soggetti pubblici e privati nella definizione e nella realizzazione di tali opzioni più generali di politica del diritto.

Tutto ciò, di conseguenza, induce l'interprete a rivedere - almeno parzialmente - le ricostruzioni teoriche maggiormente consolidate in ordine alla relazione «controversa» tra pianificazione del territorio e attività commerciali nella prospettiva di cogliere il divenire di dinamiche territoriali e socio-economiche che l'ordinamento «fatica» a rappresentare positivamente sul piano normativo; anche perché, a fronte dei profili di criticità evidenziati in precedenza, gli elementi «innovativi» riscontrabili in sede regionale sembrano procedere di pari passo con modelli di riferimento caratterizzati da una certa «continuità» di fondo.

Riferimenti

- N. Rangone, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, 2007;
- R. Varaldo, "La disciplina del commercio", In *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1998;
- L. Pellegrini, "La distribuzione commerciale", In G. Tesauro, M. D'alberti (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, 2000;
- M. Ventura, *La liberalizzazione del commercio al dettaglio nelle regioni italiane: un tentativo di analisi economica*, in *Ist. Fed.*, 2005;
- M.T.P. Caputi Jambrenghi, *Studi sulla disciplina giuridica dell'insediamento commerciale*, Milano, 2000;
- C.E. Gallo, "Autorizzazione commerciale e disciplina urbanistica", in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova, 1998;
- G. Morbidelli, "Rapporti tra disciplina urbanistica e disciplina del commercio", In *Riv. Giur. Urb.*, 1990;
- F. Mastragostino, "Le autorizzazioni amministrative all'esercizio del commercio", in F. Galgano (diretto da), *Trattato di diritto commerciale*, Padova, 1979.

Andrea Arcidiacono, Stefano Salata Il Rapporto 2012 del Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo

La misurazione dei processi di antropizzazione dei suoli agricoli e naturali in Italia continua a costituire un'operazione difficile, che presenta risultati discontinui e spesso incomparabili alle differenti scale territoriali. Ad oggi, per quanto l'obiettivo della limitazione del "consumo di suolo" costituisca un tema ampiamente condiviso non solo dal punto di vista disciplinare, ma anche politico e sociale, mancano ancora misure attendibili sulle quantità complessive di suolo "consumato". Nel nostro Paese non esiste una banca dati aggiornata e attendibile che restituisca lo stato degli usi del suolo e l'intensità delle dinamiche di trasformazione in corso; i dati disponibili sono parziali e disomogenei, elaborati con metodologie di misurazione e "linguaggi" differenti, sulla base di cartografie e soglie temporali tra loro difficilmente comparabili. Eppure è chiaro quanto la questione della conoscenza delle dinamiche di "consumo di suolo" sia condizione rilevante per valutarne

gli impatti ambientali, economici e sociali, ma soprattutto sia presupposto imprescindibile per configurare modalità e politiche di intervento efficaci che consentano di affrontare con un atteggiamento non ideologico il governo delle trasformazioni d'uso dei suoli. In questa direzione il nuovo Rapporto 2012 del Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo¹, prosegue il lavoro di misurazione dei processi di urbanizzazione avviato nel 2008, introducendo un approfondimento analitico alla dimensione comunale, laddove questa rappresenta di fatto il livello amministrativo direttamente responsabile nelle scelte di governo e di regolazione degli usi del suolo.

Il Rapporto identifica alcuni nodi rilevanti per affrontare operativamente il tema del contenimento del consumo di suolo: l'incentivazione delle strategie di riuso e di recupero del patrimonio edilizio esistente, dismesso o sottoutilizzato, un'applicazione robusta della fiscalità locale, l'utilizzo di modalità di compensazione ambientale preventiva. In una fase di crisi acuta delle finanze locali come quella attuale, tali strumenti, da affiancare ai più tradizionali approcci regolativi e di controllo degli usi del suolo, consentono di contrastare le nuove previsioni urbanizzative, riducendo le pressioni della rendita urbana. Politiche che richiedono una conoscenza oggettiva e condivisa delle risorse disponibili; un "catasto" degli usi dei suoli che permetta di riconoscere e valutare le condizioni e le potenzialità di sviluppo: la disponibilità di aree dismesse, l'incidenza del patrimonio sottoutilizzato, il peso del "residuo" di piano, la quantità e la qualità dei suoli liberi e interclusi non già vincolati da strumenti normativi o pianificatori sovraordinati. Solo nell'ambito di un apparato conoscitivo così configurato si rende possibile attivare una valutazione adeguata delle politiche urbanistiche, legata agli usi, alle qualità e alle potenzialità trasformative dei suoli; evitando non solo la retorica del "consumo zero" ma anche la possibilità di falsificare l'effettivo bilancio delle trasformazioni messe in campo dal piano.

Con l'obiettivo di fornire un quadro sempre più aggiornato dei processi di antropizzazione del territorio ma al tempo stesso di indi-

care alcuni indirizzi operativi per il contenimento dei consumi di suolo, la struttura del Rapporto 2012 propone un'articolazione in quattro parti: la prima raccoglie alcune riflessioni intorno a questioni rilevanti nella misurazione e nel governo del consumo di suolo alle differenti scale territoriali; la seconda restituisce l'entità e i caratteri delle dinamiche di trasformazione dei suoli in atto in tre province lombarde (Milano, Monza e Brianza e Lodi), con misure disaggregate alla scala comunale, e di alcuni territori caratterizzati da forti pressioni insediative (dalle aree intorno all'Expo ai territori montani lombardi); la terza parte raccoglie gli atti del seminario organizzato dal CRCS nel corso dell'ultimo anno; la quarta infine individua alcune linee d'azione per il governo del consumo di suolo alla scala comunale.

Pur in un quadro di coerenze tematiche in continuità con le due edizioni precedenti, nel Rapporto 2012 sono presenti cinque importanti innovazioni:

- la scala dell'indagine, che quest'anno è comunale, per consentire di legare modalità di misurazione degli usi e delle risorse territoriali alla predisposizione di misure concrete di controllo delle variazioni d'uso;
- l'introduzione di nuovi indicatori alla scala provinciale utili a inquadrare il fenomeno di riuso dei sistemi urbanizzati in corso;
- il completamento dell'analisi demografica (in particolare in relazione alle dinamiche famigliari), e la comparazione dei tassi di variazione con quelli di aumento dei sistemi antropizzati;
- la misurazione delle variazioni interne alle singole macroclassi DUSAF (antropizzato, agricolo, naturale e seminaturale, aree umide, corpi idrici) a livello comunale;
- la presentazione di una prima proposta organica di controllo delle variazioni degli usi/consumi di suolo nella fase di redazione del Piano comunale che garantisca il controllo e la scalabilità con le banche dati di livello provinciale e regionale.

L'analisi delle variazioni degli usi del suolo è stata condotta mediante l'utilizzo della banca dati lombarda DUSAF (1.1, 2.1 e 3.0) e confrontata con i dati relativi alla popolazione e alle famiglie residenti mediante l'utilizzo dei dati forniti dall'Annuario Statistico Regionale della Lombardia (Asr). Le tre Province oggetto dell'analisi comparativa presentano caratteristiche demografiche profondamente differenti: la Provincia di Monza e Brianza (seconda dopo Napoli con 20,7 abitanti per ettaro al 2009) e la Provincia di Milano risultano densamente popolate (19,8 abitanti per ettaro al 2009) la Provincia di Lodi, confinante con quella di Milano, ha densità nettamente inferiori (2,8 abitanti per ettaro al 2007). Ma al di là delle caratteristiche demografiche le tre Province rispecchiano tre tipologie specifiche dei territori lombardi: da un lato i Comuni di Monza e della Brianza, inseriti in un territorio in parte pianeggiante, la pianura asciutta, ed in parte collinare, con livelli di antropizzazione molto elevati (l'indice di copertura delle superfici antropizzate è del 55%) e un territorio agricolo ormai residuale. I Comuni della Provincia di Milano, a cavallo tra i territori della pianura asciutta e di quella irrigua, con una prevalenza della superficie agricola (l'indice di copertura delle aree agricole è del 51% della superficie provinciale) ma sottoposto alle forti pressioni urbanizzative dell'area metropolitana milanese. Infine la Provincia di Lodi, un territorio di "cerniera" tra la Lombardia e l'Emilia, completamente inserito nella pianura irrigua, con una rilevante prevalenza di suoli agricoli (l'indice di copertura delle superfici agricole è dell'80%) dove il peso della nuova infrastrutturazione del corridoio della Via Emilia pone problematiche rilevanti.

I dati confermano una tendenza univoca di aumento delle superfici antropizzate prevalentemente a discapito dei suoli agricoli. Il Rapporto 2012 segnala che sono circa 7.300 gli ettari consumati tra il 1999 e il 2009 dalle nuove antropizzazioni nella sola Provincia di Milano; una crescita del suolo urbanizzato che corrisponde a circa metà della città di Milano, con una percentuale di riuso riferita alle nuove urbanizzazioni (classe 1.1 del DUSAF) del 37%. Ogni giorno nella Provincia di Milano vengono antropizzati più di 20.000 m2 con una velocità procapite di urbanizzazione pari a 2,3 m2 per abitante ogni anno. Più di 2.000 sono gli ettari consumati da nuove an-

tropizzazioni nella Provincia di Monza e della Brianza, sempre nel decennio 1999-2009, pari ad una crescita di circa tre quarti della città di Monza, con una percentuale di riuso riferita alle nuove urbanizzazioni del 30%. Oltre 5.600 m2 ogni giorno con una velocità procapite di urbanizzazione pari a 2,4 m2 per abitante ogni anno. Sono infine più di 1.300 gli ettari consumati da nuove antropizzazioni nella Provincia di Lodi tra il 1999 e il 2007, pari ad una crescita di urbanizzato superiore alla superficie della città di Lodi. Oltre a 4.500 m2 urbanizzati ogni giorno con una velocità procapite pari a 7,5 m2 per abitante ogni anno. Va evidenziato che nella provincia di Lodi l'incidenza dell'Alta Velocità ha pesato nelle dinamiche del consumo di suolo per ben 265 ettari, pari al 20% del consumo di suolo registrato.

In tutte le Province l'aumento dei suoli antropizzati si accompagna con una pressoché equivalente perdita di suoli agricoli, destinati ad essere per loro vocazione e per le pressioni della rendita assoluta ancora il terreno più appetibile alle nuove urbanizzazioni. In questo contesto la ridefinizione di condizioni di periurbanità degli spazi aperti residuali giocherà un ruolo cruciale nel rafforzamento delle pratiche di progettazione e mantenimento degli stessi.

L'analisi riferita alle aree adiacenti al sito dell'EXPO di Milano evidenzia come, sostanzialmente in tutti i comuni interessati, la disponibilità di spazi aperti, tra il 1999 e il 2009, si sia fortemente ridotta: mediamente 48 m2 per abitante in meno. Un territorio, a due passi dalla città di Milano, dove si sono stati persi in dieci anni oltre 900 ettari di suoli agricoli fertili.

Le aree montane lombarde maggiormente esposte a fenomeni di consumo di suolo possono essere ricondotte a quattro specifiche tipologie geomorfologiche e paesaggistiche: il fronte pedemontano prealpino, le riviere lacustri, i fondovalle subalpini (valli incise da dinamiche fluviali) e i fondovalle interni (valli incise da dinamiche glaciali). Di fatto, la quasi totalità dei fondovalle prealpini ha registrato negli ultimi decenni una crescita edilizia cospicua e disordinata, che ha incrementato sempre più i fenomeni di conurbazione lineare.

Pur in assenza di una chiara ed efficace politica nazionale sul tema della regolazione degli usi del suolo, la registrazione e il governo del-

le variazioni d'uso rimane in parte prevalente responsabilità dei Comuni. In questo senso l'obiettivo del Rapporto 2012 è stato fissato, oltre alla rilevazione delle variazioni d'uso del suolo alla scala comunale, nella presentazione di un metodo in grado di rafforzare la responsabilizzazione delle amministrazioni locali in tema di gestione degli usi del suolo, in particolare nella limitazione del suo consumo. Una proposta metodologica e operativa che mira a orientare la pratica di costruzione del Piano comunale rendendone omogenei e condivisi alcuni "passaggi" riferiti all'analisi degli usi e delle variazioni del suolo, introducendo una valutazione preliminare degli effetti ambientali indotti dallo scenario di trasformazione del piano comunale.

1. Il Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo (CRCS) è costituito da INU, Legambiente, con il contributo del Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano. Il Rapporto 2012 del CRCS, presentato lo scorso maggio a Milano nel palazzo della Regione, restituisce gli esiti dell'attività di ricerca biennale dal titolo "Criteri, metodi e procedure per il rilevamento dei consumi di suolo su base comunale", cofinanziata da Fondazione Cariplo, Regione Lombardia, Regione Toscana e Provincia di Lodi. Obiettivo principale della ricerca è stato di predisporre un catasto comunale dei consumi di suolo che renda disponibili dati aggregati sul consumo di suolo alla scala locale.

Pierluigi Properzi In merito alla “austerità” della pubblica amministrazione

Molta apprensione e qualche ragionevole perplessità ha suscitato nei membri del Direttivo nazionale la recente circolare emanata l'8 febbraio 2012 dal Ministro dell'Economia – Prof. Mario Monti, indirizzata alla sfera delle istituzioni fiscali e finanziarie dello Stato, ma con evidenti riflessi sulle altre amministrazioni.

La questione è di più ampia portata e non può esaurirsi in una pur opportuna lettera al prof. Monti. La nota ci consente infatti di riflettere sulla natura costitutiva dell'Istituto così come essa è definita nello statuto del '48 e come essa si è modificata nel tempo sino ad oggi quando si tagliano le attività culturali in base ad un errato concetto di austerità misurato sui doni ai funzionari, che non devono superare i 150 euro, mentre la Corte dei conti misura la corruzione nell'ordine di 60 MD/anno.

Le questioni principali che emergono per noi in termini problematici sono:

- La posizione dell'Istituto rispetto a nuovi soggetti istituzionali che sono emersi (Europa – Regioni – Authority – etc.) che non possono essere considerati tutti positivamente solo in relazione alla loro natura istituzionale;
- Simmetricamente la posizione dell'Inu rispetto alle forme di “nuova democrazia” partecipativa;
- Il ruolo dell'Istituto nella definizione di un nuovo modello sociale di sviluppo, ormai non eludibile;
- Il rapporto tra mezzi (risorse) e fini (obiettivi) nella programmazione delle attività dell'Istituto.

A mio avviso queste come altre posizioni sono oggi al contempo di più complessa definizione, ma che godono di una maggiore autonomia rispetto agli schieramenti politici storici che hanno bloccato la posizione Inu e l'ultimo congresso ne ha dato ampia dimostrazione purtroppo tra il disinteresse generale del paese.

Se oggi non esiste un modello sociale di svi-

luppo condiviso (e o comunque proposto dal governo), tanto che siamo stati costretti a chiamare alcuni professori il cui unico aggregante è l'adesione, più o meno professata, ad una elite economico bancaria, questo dipende dalla debolezza del precedente modello, bloccato nella contrapposizione destra sinistra, costruita a tavolino e sostenuta dai servizi segreti e da una subordinazione alla triade parastato-confindustria-sindacati.

Il vero sforzo è quello della costruzione del nuovo modello sociale, ed in questa direzione dove lavorare è l'Istituto, uscendo dallo schematicismo: Europa buono – Regioni buono Vs. localismo cattivo – province inutili – comuni spendaccioni. L'enfasi Europeista basata su Pil – spread a sostegno alle banche non è un modello sociale condivisibile.

Di contro l'individuazione dei nuovi bisogni sociali emergenti, che rappresenta a mio avviso il più importante campo di riflessione per l'Istituto, più degli slogan sul consumo di suolo e la sostenibilità, è molto appannato da un movimentismo incerto e da un antagonismo spesso innescato a comando e rispetto al quale abbiamo una sorta di repulsione genetica.

Si pone allora il tema di come “partecipare” alla formazione del nuovo modello sociale che non può essere pre-definito e dato, ma che si definirà attraverso il prevalere delle componenti sociali più attive e consapevoli in una dialettica politica complessa nella quale i vecchi schieramenti ormai logori, ma comunque ancora padroni del campo, si trovano a “gestire” (o ad essere gestiti) da élites fortemente relazionate al mondo economico finanziario internazionale, senza un loro programma credibile per il paese.

La “democrazia urbanistica” il diritto della città e al paesaggio-ambiente, la definizione dei nuovi bisogni sociali e delle risorse necessarie al loro soddisfacimento possono essere un formidabile terreno di ricerca e di confronto.

Se individuiamo questo come obiettivo primario della politica culturale dell'Istituto e su questo tema indirizziamo il nostro contributo alla definizione del nuovo modello sociale, al “progetto Paese” da più parti evocato, apriamo al contempo una politica di alleanze con nuovi soggetti sociali con una diversa visibilità nel dibattito culturale.

In questo senso mi appare contraddittoria in una logica, questa sì di necessaria austerità non solo economica, la dispersione delle nostre attività in una pluralità di Commissioni e

Gruppi di Lavoro che indagano sull'universo mondo spesso, e volutamente non generalizzato, senza risultati culturali utili.

Analoga riflessione stiamo facendo sui nostri modi di comunicare, che però non devono tanto essere ridotti nella “dimensione” (numero testate, periodicità, etc.) quanto essere più penetranti nella soluzione degli argomenti e nello stile. Ma questo è compito dei Direttori (non è una critica) e di un comitato scientifico che in merito non esercita da tempo le sue funzioni e dubito possa farlo per il futuro. L'Austerità più volte richiamata nella nota non deve quindi esaurirsi in un contenimento della spesa (parlo della nostra spesa) a meno di non voler approfittarci anche noi sulle posizioni di Monti, ma deve esprimersi in una maggiore selettività degli argomenti trattati (e comunque in una loro chiara gerarchia di importanza) ed in una maggiore capacità di penetrazione. La coerenza dei mezzi ai fini è il tratto distintivo dei Riformisti quali tutti dichiariamo di essere.

5^{per} mile

ai progetti culturali dell'Inu

Scegli l'Istituto Nazionale di Urbanistica e aiutaci a migliorare la qualità delle azioni culturali per difendere e divulgare la pratica della pianificazione territoriale e dell'urbanistica.

Codice Fiscale INU
80206670582

Per qualsiasi informazione
contatta la segreteria al
numero 06.68801190 /
06.68809671 -
e-mail: segreteria@inu.it



Daniele Rallo, Luca Rampado Ingegnere-Urbanista (?)

Alla Associazione degli Urbanisti si rivolgono, con sempre più frequenza, iscritti agli ordini (architetti e ingegneri, ma non solo) con domande sulle competenze dei laureati in pianificazione. Ma si rivolgono anche iscritti ad altri settori, chiedendo se possono sottoscrivere strumenti urbanistici. Si tratta in prevalenza di giovani laureati - nuovo ordinamento - che non trovano risposte soddisfacenti dagli ordini di appartenenza né dalle università. L'AssUrb si trova ad assolvere un ruolo "sindacale" che, seppur implicito nel proprio Statuto, dovrebbe essere svolto proprio dagli Ordini. Con il presente articolo l'AssUrb vuole iniziare una serie di considerazioni che derivano da un dibattito interno al Consiglio Nazionale ma che non hanno alcuna pretesa di essere esaustive. Lo stesso rappresenta un contributo per iniziare una discussione pacata ma anche per aprire un tavolo del confronto senza pregiudizi.

Il problema delle competenze in materia urbanistica viene posto con insistenza dopo l'introduzione del Dpr 328/01. Il Decreto non modifica quelle che per legge erano le attività riservate ex-ante alle figure professionali pre-esistenti, tra cui quella di ingegnere, ma ha evidenziato che per occuparsi di pianificazione il professionista deve necessariamente iscriversi nella Sezione e nel Settore di appartenenza entro l'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori.

Il Dpr ha regolamentato, per la prima volta conseguentemente alla riforma universitaria, la professione di urbanista attribuendogli specificità e caratterizzazioni professionali. Per la professione di ingegnere, ha provveduto non tanto ad istituire nuove figure (come nel caso dei Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori inseriti nell'Ordine degli architetti), bensì a redistribuire le competenze che la normativa già ad esso assegnava, dal Rd n. 2537 del 1925. Viceversa la professione di Pianificatore è stata "regolamentata", cioè è stata assegnata ad una definita figura professionale che deve superare un apposito esame

di stato e deve essere iscritta ad un Ordine. Più precisamente l'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori, Sezione A, Settore «Pianificazione territoriale» (per i laureati quinquennali e/o magistrali) o Sezione B, Settore «Pianificazione» (per i laureati triennali). Tale riforma tuttavia non ha creato una esclusiva "forte" ma sicuramente "tendenziale", in quanto lo stesso decreto ha previsto la salvaguardia delle posizioni precedentemente assunte o dei cd diritti acquisiti.

Per quanto riguarda le competenze attribuite al pianificatore la norma recita che esse sono le seguenti:

- la pianificazione del territorio, del paesaggio, dell'ambiente e della città;
- lo svolgimento e il coordinamento di analisi complesse e specialistiche delle strutture urbane, territoriali, paesaggistiche e ambientali, il coordinamento e la gestione di attività di valutazione ambientale e di fattibilità dei piani e dei progetti urbani e territoriali;
- strategie, politiche e progetti di trasformazione urbana e territoriale.

Tale elencazione non sono riportate nelle elencazioni delle competenze né di Architetti né di Ingegneri. Una tale posizione è confermata dallo stesso Ordine degli Ingegneri (cfr. Firenze) che alla voce "Oggetto e limiti della professione di Ingegnere" afferma che il riferimento esclusivo rimane il Regio Decreto a cui rimanda: Gli artt. 51 e 52 non hanno alcun riferimento alla pianificazione territoriale o all'urbanistica. L'art. 51 specifica: "Sono di spettanza della professione di ingegnere il progetto, la condotta e la stima dei lavori per estrarre, trasformare ed utilizzare i materiali direttamente od indirettamente occorrenti per le costruzioni e per le industrie, dei lavori relativi alle vie ed ai mezzi di trasporto, di deflusso e di comunicazione, alle costruzioni di ogni specie, alle macchine ed agli impianti industriali, nonché in generale alle applicazioni della fisica, i rilievi geometrici e le operazioni di estimo.": L'art.52 recita: "Formano oggetto tanto della professione di ingegnere quanto di quella di architetto le opere di edilizia civile, nonché i rilievi geometrici e le operazioni di estimo ad esse relative. Tuttavia le opere di edilizia civile, che

presentano rilevante carattere artistico ed il restauro e il ripristino degli edifici contemplati dalla legge 20 Giugno 1909, n. 364, per l'antichità e le belle arti, sono di spettanza della professione di architetto; ma la parte tecnica può essere compiuta tanto dall'architetto quanto dall'ingegnere."

Non vi è nella norma fondante la professione di ingegnere alcun riferimento alla disciplina urbanistica. Lo stesso concetto è ribadito nel Dpr 328/2001 i cui contenuti non hanno alcun riferimento alla pianificazione territoriale e all'urbanistica. Il Dpr ha istituito due Sezioni dell'Albo, cui si accede con Esami di Stato distinti (la Sezione A per i laureati quinquennali e la B per i triennali) e tre Settori, cui sono attribuite le diverse competenze. Al settore "ingegneria civile e ambientale (sono attribuite) la pianificazione, la progettazione, lo sviluppo, la direzione lavori, la stima, il collaudo, la gestione, la valutazione di impatto ambientale di opere edili e strutture, infrastrutture, territoriali e di trasporto, di opere per la difesa del suolo e per il disinquinamento e la depurazione, di opere geotecniche, di sistemi e impianti civili e per l'ambiente e il territorio."

Non si vi è alcun riferimento alla pianificazione territoriale, mentre si introduce il concetto di pianificazione limitatamente alle opere edili ed infrastrutturali. Inoltre si precisa che restano immutate le riserve e le attribuzioni previgenti. Non essendo la pianificazione territoriale e urbanistica presente nelle attività professionali dell'ingegnere, (né tantomeno esclusiva come in più occasioni ribadito dalla Giurisprudenza del Consiglio di Stato), è ovvio che le attività assegnate agli ingegneri, ed ad essi riservate, siano esclusivamente quelle derivanti dalla norma fondante, E cioè quelle riferentesi alle opere edili, alle infrastrutture, agli impianti, ecc.

Tutto ciò che prima del Dpr non era espressamente assegnato ma che ora è attribuito ad altre figure, cioè al Pianificatore Territoriale, non può, per coerenza, che essere assegnato alle nuove figure professionali. La stessa offerta formativa proposta dalle Università di Ingegneria per il settore civile ambientale non contempla le discipline urbanistiche al suo interno, se non in rari casi.

In conclusione:

- visto che la pianificazione non era espressamente assegnata prima del Dpr 328/01 quale materia riservata all'ingegnere né ad altra professione, ma per buona prassi si poteva rivolgere in primis agli urbanisti, quali tecnici specificatamente competenti in materia secondo quanto espresso dalla sentenza del Consiglio di Stato 1087/1996;
- visto che il Dpr 328/01 ha solo redistribuito ciò che prima era esplicitamente

assegnato alle professioni protette (ivi compresa quella dell'ingegnere);

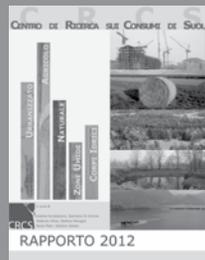
- visto che dopo l'approvazione del Dpr 328/01 la pianificazione è specifica competenza dell'iscritto al Settore Pianificazione Territoriale dell'Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori;

appare evidente che l'attività di pianificazione territoriale e urbanistica sia esclusa dalle competenze dell'ingegnere iscritto alla sezione civile-ambientale per i laureati post Dpr

328/01.

Va inoltre considerato, ad ulteriore supporto di tale tesi, che la laurea in ingegneria civile-ambientale non consente l'iscrizione al Settore Pianificazione Territoriale dell'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori. La possibilità è invece lasciata al laureato in architettura (classe 4S e successive modifiche) previo però superamento del relativo esame di stato.

Novità editoriali



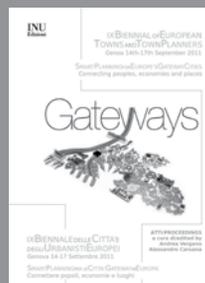
Rapporto 2012

a cura di Andrea Arcidiacono, Damiano Di Simine, Federico Oliva, Stefano Pareglio, Paolo Pileri, Stefano Salata



Gateways: atti della IX Biennale delle Città e degli Urbanisti Europei

a cura di Andrea Vergano, Alessandro Caruana



(In)certezze di Ricerca: atti del IX Convegno Nazionale della Rete Interdottorato in Urbanistica e Pianificazione Territoriale e Ambientale

a cura di Federica Benelli, Emanuela Biscotto, Sveva Brunetti, Daniela De Ioris, Maria Guida, Alessandra Nguyen Xuan

INU
Edizioni

rapporti

volumi

Milano al futuro Riforma o crisi del governo urbano

di *Andrea Arcidiacono e Laura Pogliani*
et al. / EDIZIONI, Milano, 2011
pp. 326, ill. b/n,
costo euro 22,00.



Interrogarsi sul futuro di Milano, a valle della controversa approvazione del Piano di Governo del Territorio da parte dell'amministrazione di centro destra e a monte della revisione certa del medesimo strumento ad opera della nuova amministrazione di centro sinistra, è l'occasione per il gruppo di ricercatori e docenti del Politecnico di Milano (molti dei quali sono anche componenti a vario titolo dell'Istituto Nazionale di Urbanistica) per svolgere una accurata riflessione sugli esiti prodotti, in oltre vent'anni, dal movimento riformista in Italia che emergono dalle nuove leggi regionali e da forme innovative di regolazione e trasformazione urbana.

L'approccio critico e propositivo che accomuna i diversi contributi è peraltro lo sfondo di una attenta ricostruzione dell'elaborazione intellettuale di Fausto Curti (al quale il libro è dedicato) nella quale sono rintracciati gli elementi fondanti di un modo di fare urbanistica rigoroso, prag-

matico e, ciò non di meno, "gentile". La strutturazione in tre parti del libro attiene, quindi, alle tre diverse ma interagenti tematiche oggetto di approfondimento. Nella prima parte, dedicata a "l'esperienza di un urbanista", Pier Carlo Palermo richiama l'attenzione sull'insieme di interessi di ricerca che ha connotato l'operare di Fausto Curti: il tema della pianificazione strategica, quello della fiscalità urbanistica, il metodo della perequazione, la simulazione e valutazione di progetti urbani. Si è trattato di un impegno di ricerca che "è stato sviluppato con uno stile ineccepibile", con passione civile e spirito critico nonché "grande sobrietà" e rigore.

I sopradetti temi di ricerca sono illustrati analiticamente da Andrea Arcidiacono e Laura Pogliani i quali pongono in risalto anche l'esperienza del Laboratorio di simulazione urbana e di valutazione dei progetti, attivato da Fausto Curti nel 2007 all'interno della scuola di Architettura e Società del Politecnico di Milano.

Nella seconda parte del libro – "Prove di riformismo" – Arcidiacono e Pogliani svolgono un excursus sul dibattito disciplinare e sui tentativi applicativi del modello contenuto nella proposta di riforma legislativa nazionale, formulata dall'Inu nel 1995, che nel 2008 è stata tradotta nei "Principi fondamentali di governo del territorio" e ci esortano a "un moderato ottimismo" che deve incoraggiare "la costruzione paziente e tenace di esperienze e la sedimentazione riflessiva degli esiti", la quale "può contribuire all'individuazione critica di politiche e progetti destinati a ridistribuire le risorse e migliorare le condizioni di vita nelle nostre città".

Giuseppe Campos Venuti affronta il tema della rendita urbana promuovendo una linea riformista che si caratterizza per l'uso pragmatico di "politiche, leggi e piani per limitare la rendita, estraendone una parte destinata a finanziare la città pubblica, a spese della città privata".

Nel ribadire che "il piano appare uno strumento ancora necessario e senza alternative valide", Federico Oliva afferma anche

che "è necessario tornare alla sostanza della proposta originale Inu del 1995 che, quando è stata correttamente applicata, ha prodotto strumenti utili ed efficaci, in grado di guidare i processi territoriali".

La revisione del sistema attuale di pianificazione, proposta da Luigi Mazza, si fonda su una definizione di città come "progetto politico che si sviluppa nello spazio". Pertanto, se "la pianificazione è la tecnica per articolare in termini spaziali le finalità del progetto politico", l'obiettivo di semplificare il sistema della pianificazione passa attraverso l'introduzione di "un modo meno retorico di considerare e svolgere le attività di pianificazione spaziale". Il processo decisionale deve "concentrarsi sulle decisioni veramente importanti e configurarle in un modo che sia più facile sottoporle al dibattito e al controllo pubblico". La dimensione strategica della pianificazione ed i problemi correlati del governo metropolitano sono declinati da Gabriele Pasqui, per un verso, rileggendo i contributi di Fausto Curti sul tema del governo e delle forme di pianificazione strategica a scala metropolitana, per altro verso, descrivendo l'attenuarsi del nesso tra governo urbano e ricerca urbanistica che si è manifestato negli ultimi vent'anni.

Nel saggio di Luca Gaeta sono formulate tre proposte tecniche "per praticare una economia selettiva dei progetti urbani" in grado di tradursi in "una modalità di scelta dei progetti che tenga conto delle variabili finanziarie ma non ne sia dominata".

Conclude la seconda parte del libro il contributo di Roberto Camagni, il quale rilevando l'insufficiente investimento pubblico sulle città, descrive le caratteristiche dell'evoluzione congiunturale recente del settore edilizio-immobiliare, per proporre, infine, "una strategia più attenta sulla ripartizione dei plusvalori emergenti dalla trasformazione urbana fra pubblico e privato e una più corretta utilizzazione di strumenti come la perequazione urbanistica".

La parte terza – "Progettare la Grande Milano" – si apre con un saggio di Palermo

nel quale si afferma che, rispetto al seppur controverso esperimento del Documento di Inquadramento e dei Programmi Integrati di Intervento, il PGT rappresenta “un passo indietro: *senza visione, senza gerarchia, senza progetto*, non restano che operazioni edilizie di incerta sostenibilità”.

Arcidiacono e Pogliani condividono questa valutazione pur esprimendo un giudizio molto critico sulla stagione della pianificazione negoziata inaugurata dalla l.r. 9/99.

Concludono la loro “ rassegna dettagliata sulle aporie e sull’insostenibilità delle scelte del PGT” richiamando l’attenzione sulla necessità di avviare un nuovo percorso urbanistico che individui come priorità la dimensione metropolitana ed il welfare urbano.

Proprio sul tema della negata dimensione metropolitana si concentra il contributo di Isabella Susi Botto, con particolare riguardo all’incerto dimensionamento del PGT.

Il saggio di Paolo Galuzzi e Piergiorgio Vitillo dà conto delle criticità applicative del meccanismo perequativo milanese, innanzitutto in relazione all’indeterminatezza del progetto di trasformazione e alla “dilatazione delle potenzialità edificatorie a tutte le situazioni latenti nella città esistente, attraverso gli automatismi generalizzati dell’indice unico e dell’indifferenza funzionale”. Tale meccanismo “non tiene conto della natura ineguale e disomogenea degli immobili” e tende e configurarsi come una “forma di regolazione fondiaria”. Si delinea, quindi, “uno scenario astratto di *diritti* senza suolo che ci fa scivolare verso un’anomala forma di *planning*, che possiamo definire di tipo finanziario”.

La revisione del PGT dovrà concentrarsi su tre principali obiettivi: la riduzione degli indici edificatori, la selezione delle trasformazioni urbane prioritarie, la massimizzazione della residenza sociale in affitto. A ciò si aggiunge la necessità di un progetto qualitativo per la città esistente che proponga una maggiore articolazione dei tessuti urbani e una diversa modalità applicativa dei criteri di densificazione e del principio dell’indifferenza funzionale. Oliva riprende il tema del riconoscimento della “città storica” milanese, correlato ad un approccio progettuale innovativo, per evidenziare che la qualità della città è un fattore competitivo. Inoltre, dà corpo all’i-

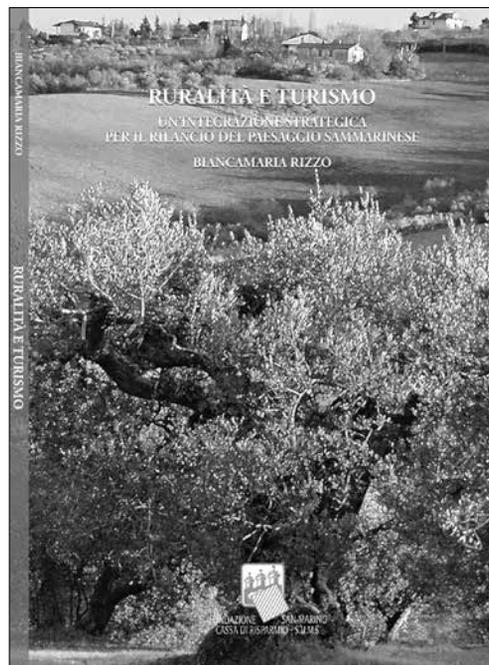
dea di dimensione metropolitana precisando che questa si fonda sul progetto di due reti: quella della mobilità (sostenibile) e quella ecologica.

Matteo Bolocan Goldstein e Gabriele Pasqui concludono il libro affermando la necessità di una nuova agenda urbana nel governo di Milano volta ad una riconfigurazione sostanziale dei temi di rilevanza pubblica e delle modalità del loro trattamento.

Elena Campo

Ruralità e turismo, una integrazione strategica per il rilancio del paesaggio sammarinese

di *Biancamaria Rizzo*,
Fondazione S. Marino Cassa di risparmio SUMS,
San Marino, 2011,
pp. 144, con illustrazioni a colori.



Il testo, sviluppando linee di ricerca già percorse dall’autrice nel recente passato, intende rispondere ad un interrogativo decisamente rilevante per la realtà della piccola Repubblica di San Marino; quali dinamiche scriveranno il futuro del suo paesaggio?

Si tratta in tutta evidenza di un interrogativo estensibile al più vasto contesto italiano – non è priva di significato la sostanziale analogia quantitativa dei processi di urba-

nizzazione delle due realtà, il cui patrimonio edilizio è cresciuto di circa quattro volte dal dopoguerra ad oggi – nel rispondere al quale l’autrice auspica (e non si può non essere d’accordo con lei) che il ruolo preponderante risulti affidato ad una rinnovata centralità multifunzionale delle pratiche agricole.

Il testo si addentra in tal senso in un terreno scivoloso che qualsiasi ragionamento contemporaneo sul paesaggio agrario non può evitare, ovvero la contraddizione tra un paesaggio oggi universalmente apprezzato la cui bellezza è stata tuttavia plasmata da dinamiche sociali e produttive sostanzialmente estinte. E, contraddizione aggiuntiva, un paesaggio cui – con un inedito rovesciamento tra causa ed effetto – si vorrebbe affidare il compito di arginare gli esiti sgradevoli degli imperanti consumi di suolo e delle forme affrettate (per non dir di peggio) di turismo, a tal fine affermando un orizzonte multifunzionale che – almeno ad oggi – presenta prospettive interessanti ma che non ha ancora sufficientemente scaldato il cuore di operatori ed amministratori.

Eppure, sotto questo profilo, San Marino potrebbe essere un campo di sperimentazione più promettente di quello della distretta Repubblica Italiana che lo circonda, e non solo per la probabilmente maggiore capacità di governo che deriva da una dimensione più permeabile alla sussidiarietà.

Nell’immaginario collettivo il territorio sammarinese, infatti, è percepito come espressione di elevata qualità paesaggistica, e questa qualità è attribuita alle pratiche agricole di una tradizione forse non esclusiva ma comunque di elevato valore. L’urbanizzazione che sta erodendo San Marino non ne sta di conseguenza diminuendo soltanto la superficie agricola utilizzata, ma sembra diminuirne la superficie territoriale in quanto tale, e ciò in quanto le aree (banalmente) edificate con i moduli contemporanei non sono riconosciute come appartenenti alla storia di San Marino. In altre parole, è come se ogni nuova porzione urbanizzata di suolo sammarinese fosse cancellata d’ufficio dal catasto originario ed attribuita alla competenza della limitrofa nazione che - più di ogni altra - ha negli ultimi sessant’anni opera-

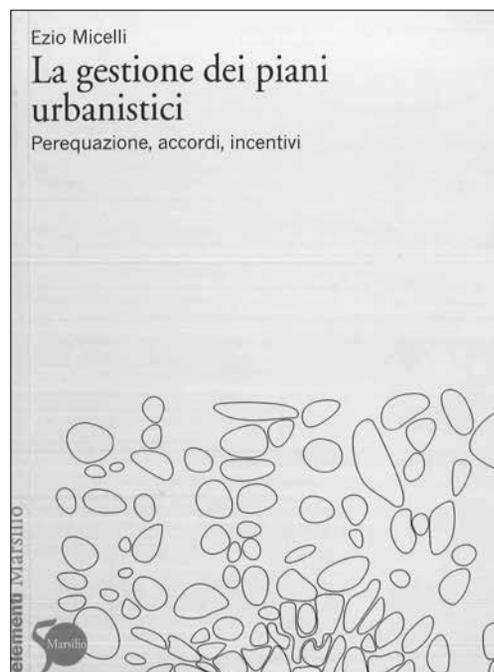
to con pervicacia per cancellare un passato la cui nobiltà – evidentemente - soltanto una minoranza dei suoi abitanti era ancora in grado di apprezzare. San Marino può permettersi di continuare questa continua erosione di senso e di spazio?

Pur riconoscendo la pervasività di questi contesti indiscutibilmente complessi, il testo articola la sua componente propositiva in modi coerenti con un ottimismo ragionevole, individuando ed approfondendo progettualmente un insieme di iniziative (Parco dell'Acqua, Ecomuseo dei Calanchi, Centro delle Cinque Vie, Villaggio di Penarossa) che potrebbero vertebrare una presa di coscienza e dunque rappresentare una inversione di tendenza agli attuali processi degenerativi, inversione la cui opportunità è per certi versi talmente palese da poter essere definita necessità. Una necessità cui si spera non siano indifferenti gli amministratori cui, non del tutto implicitamente, il testo della Rizzo appare rivolto.

Andrea Filpa

La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi

di Ezio Micelli
Marsilio, Venezia, 2011
pp. 231
costo euro 14,00.



Nel volume di Ezio Micelli *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi* pubblicato da Marsilio (2011, collana Elementi), rilevante significato viene attribuito all'efficacia del piano, ovvero alla sua dimensione operativa ed agli strumenti innovativi per la sua gestione. L'autore, che costantemente ha contribuito con numerosi saggi ed articoli, a chiarire e diffondere l'efficacia della "cultura della valutazione" nei nuovi meccanismi di formazione e di distribuzione della rendita conseguente a decisioni assunte dalla pubblica amministrazione (dai primi ragionamenti sulle nuove modalità di rapporto pubblico-privato per l'attuazione del piano, fino alle verifiche sul campo) arriva a questo volume con la lucida consapevolezza di chi, da "militante", si trova a dover coniugare sapere teorico e sapere pratico nei complessi processi di sviluppo futuro della città. Il volume, articolato in dieci capitoli organizzati in tre sezioni, riprende e sviluppa in maniera unitaria precedenti saggi e ricerche, affrontando innanzitutto il tema della *perequazione* (l'"innovazione necessaria") di cui vengono approfonditi non solo gli aspetti economici e gestionali, ma anche quelli connessi alla più trascurata dimensione dell'equità. Viene poi analizzato, anche in termini di criticità, lo strumento dei *diritti edificatori* (in via di sperimentazione) considerato dall'autore uno "sviluppo" della perequazione, in quanto, sebbene abbiano natura giuridica differente, i due strumenti "condividono un comune impianto logico ed operativo: le proprietà destinate a dotazioni territoriali divengono beneficiarie di quota di rendita e ciò consente la cooperazione tra amministrazione e privati". Le diverse forme di impiego dei diritti vengono innanzitutto poste in relazione ai principi ed alle scelte strategiche del piano, secondo livelli crescenti di flessibilità; mentre la questione cruciale della "stima" dei diritti edificatori, sondata dall'autore nei suoi diversi aspetti, pone nuove sfide all'attività *previsiva* dei valori, specialmente nell'"ipotesi di una significativa liberalizzazione circa il loro impiego". I due strumenti di gestione vengono infine analizzati in relazione alla natura ed ai contenuti del piano, di cui ne vengono tracciati i possibili percorsi evolutivi. Se "perequazione e diritti edificatori sono utilizzati principalmente per l'acquisi-

zione di aree e immobili funzionali alla costruzione della città pubblica" l'altro strumento possibile ai fini della riqualificazione (la "rottamazione" urbana) è quello dei *premi volumetrici*. La loro efficacia è, ancora una volta, funzione della valutazione delle condizioni di convenienza economica che ne trae la proprietà immobiliare in coerenza con gli obiettivi promossi dall'amministrazione; a tal fine l'autore sviluppa un articolato modello formale, corredato da una serie di elaborazioni empiriche di grande efficacia operativa.

Infine la terza sezione del volume tratta ed approfondisce le formule dei possibili "accordi" tra amministrazione e privati nella costruzione della città pubblica. In particolare l'autore evidenzia come lo strumento dei *programmi integrati*, consenta formule di ripartizione del plusvalore in grado di perseguire obiettivi di superiore efficienza (come nella perequazione) ma anche di superiore efficienza allocativa alla trasformazione della città. Viene altresì analizzato lo strumento del *project financing* che, condividendo rilevanti analogie con i programmi integrati, nelle sue elaborazioni più evolute, acquisisce rilievo sia urbanistico che patrimoniale; l'illustrazione di un caso di studio specifico dimostra l'ulteriore possibilità di "ibridazione" dei nuovi strumenti di *partnership* tra pubblico e privato.

Non c'è dubbio che il volume di Ezio Micelli, nell'approfondire gli aspetti sia economici che tecnico-operativi che sono alla base degli strumenti innovativi di gestione del piano, rappresenta un contributo fondamentale alla comprensione del "modo nuovo" di redistribuzione della rendita determinata da scelte amministrative volte a promuovere il bene comune operando attraverso la valorizzazione anche del capitale privato, in continuità con le teoriche del liberalismo.

Fabiana Forte

Dopo la Convenzione Europea del Paesaggio. Politiche, Piani e Valutazione/After the European Landscape Convention. Policies, Plans and Evaluation

di Angioletta Voghera,
Alinea editrice, Firenze, 2011
pp. 132
costo euro 18,00.



A dieci anni dall'approvazione della Convenzione Europea del Paesaggio (Cep), il libro ne indaga le effettive ricadute nella cultura e nella pratica del governo e della pianificazione del territorio. Se da un lato la Cep ha introdotto significativi elementi di innovazione - tra i quali in primo luogo il ruolo del paesaggio come fondamento dell'identità delle popolazioni, l'estensione delle politiche di pianificazione, protezione e gestione a tutti i luoghi di vita, eccellenti ed ordinari, l'esigenza di coinvolgere le politiche di settore e le popolazioni nel progetto -, dall'altro la traduzione di questi elementi d'innovazione nelle pratiche di pianificazione e governo del territorio si scontra con una certa resistenza al cambiamento. Tra le principali criticità che si riscontrano vi è il difficile passaggio tra il piano e il progetto, ovvero in particolare tra gli scenari di valorizzazione individuati dai normative che devono guidare i progetti, troppo spesso circoscritte all'identificazione delle condizioni di compatibilità degli interventi. Significativo elemento di criticità è inoltre l'assenza di una politica autonoma dell'Unione Europea (Ue) per il paesaggio e della conseguente estrema diversificazione e frammentarietà del quadro applicativo della Cep, la cui attuazione è demandata ai diversi paesi europei. Pur nella complessiva difficoltà a mettere in pra-

tica quanto introdotto dalla Cep, il quadro delle esperienze europee è estremamente variegato e si possono in esso riscontrare diverse esperienze considerabili come buone pratiche, a partire dalle quali l'autrice propone un repertorio di approcci, strumenti e procedure innovativi, cui i diversi contesti nazionali, non da ultimo l'Italia, possano attingere, nel complessivo obiettivo di costruzione di strategie comunitarie per il paesaggio.

Nell'obiettivo di fornire un quadro aggiornato delle esperienze di pianificazione del paesaggio nei diversi paesi europei a seguito dell'emanazione della Cep, il libro è suddiviso in due parti. La prima fornisce un quadro delle diverse esperienze: a partire da un'indagine del ruolo del paesaggio nelle attuali politiche dell'Unione Europea (Capitolo 1), l'autrice fornisce nel secondo capitolo un'analisi dello stato di attuazione della Cep fondata su un quadro dettagliato dei percorsi culturali e applicativi nei paesi membri dell'Ue, mediante un'indagine sistematica sulle competenze istituzionali, sulle normative post Cep, sugli strumenti per l'identificazione e la valutazione dei paesaggi, sulle tipologie di piani con le relative modalità di integrazione. Emergono così luci e ombre del significato e del ruolo del paesaggio nella pianificazione in Europa, tanto alla scala comunitaria quanto nei diversi paesi membri: un quadro di grande varietà, in cui la ricchezza dell'esperienza europea in tema di paesaggio è al tempo elemento di criticità qualora si intendano perseguire percorsi comuni.

Alla ricognizione e sistematizzazione dell'esperienza e delle esperienze europee, l'autrice associa un insieme di indicazioni e proposte operative, indirizzate sia alla Ue sia ai singoli paesi membri ai fini di incrementare l'efficacia operativa della Cep nel contesto comunitario e nei diversi territori nazionali.

Nella seconda parte del libro vengono approfondite due esperienze operative di grande interesse, individuate dall'autrice quali buone pratiche seppure non esenti da elementi di criticità, riassumibili nell'assenza di centralità della città nel progetto di paesaggio. Si tratta dell'esperienza della Gran Bretagna e di quella dell'Olanda, paesi che attuano la Cep mediante politiche di valorizzazione, integrate a tutti i livelli

amministrativi con la pianificazione fisica e di settore, partecipate dalla società e tali da trovare riferimento in progetti concreti nel territorio. L'analisi delle due esperienze muove da un'indagine delle radici storiche della cultura paesaggistica nei due contesti nazionali, cui segue l'approfondimento di alcuni degli strumenti di analisi, pianificazione e valutazione che l'autrice ritiene più significativi. Si tratta in particolare in Olanda dell'*Appreciation Index* e dell'*Agenda Landschap*, fondati sulla valutazione dell'apprezzamento sociale del paesaggio e sulla definizione condivisa degli obiettivi di qualità, il primo costituendo uno strumento di valutazione, la seconda uno strumento di pianificazione di natura programmatica-operativa, ovvero tale da associare alle azioni le risorse economiche e le responsabilità per l'attuazione. Nel caso inglese si tratta invece delle *Landscape Guidelines*, linee guida per il paesaggio fondate sul *Landscape Character Assessment*, processo partecipato di identificazione e di valutazione dei paesaggi e del *Village Design Statement*, strumento di pianificazione locale che nasce su base volontaria. Entrambi i paesi adottano un approccio che si contraddistingue per la forte spinta operativa associata ad elevati livelli di partecipazione.

Elisabetta Vitale Brovarone

Opinioni e confronti

L'efficacia della pianificazione di area vasta

Giuseppe De Luca

Discuterò il concetto di area vasta in una doppia coppia di termini: intercomunalità/coordinamento che, mi sembrano i veri nodi della storica discussione, sia in ambito disciplinare che in ambito normativo.

Il tema non è nuovo, è costitutivo fin dalle origini. Basta sfogliare la rivista *Urbanistica* e in tempi più recenti *Urbanistica Informazioni* per rendersene conto.

D'altronde per anni si è dibattuto sulla questione della dimensione "ottimale" per la pianificazione territoriale, in quanto i limiti comunali risultavano, e tutt'ora lo sono, inadeguati rispetto alla complessità dei problemi a cui dare soluzione. Il tema dell'intercomunalità, da una parte, e del coordinamento, dall'altra, ha sempre accompagnato l'elaborazione dei vari strumenti di pianificazione. Pur tuttavia esso solo di recente sta assumendo una rilevanza "di massa" nell'ottica del governo del territorio, facilitato sia dal testo di riforma delle autonomie locali dello Stato – nella versione della legge 142/1990, nonché nella versione del testo unico degli enti locali del 2000 n. 267 – che dalla riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, che hanno riportato il nodo della dimensione territoriale per le politiche pubbliche al centro della riflessione. Aiutato anche dall'evoluzione fisica dei territori italiani che ha portato allo strutturarsi di veri e propri ambienti insediativi complessi e articolati cui non è corrisposto un assetto organizzativo istituzionale adeguato. In assenza dell'istituzione delle aree metropolitane l'Inu ha più volte richiamato la debolezza delle politiche pubbliche territoriali e più volte ha richiamato la forbice tra assetto istituzionale, delineato sulla carta della legge, e assetto fisico del territorio reale, esito dei rapporti socio-economici e di potere nello spazio.

In questo modo, l'annosa ricerca di una congruenza tra competenze e confini amministrativi, strumenti di pianificazione, processi di istituzionalizzazione e disposizioni normative sembra portare finalmente al superamento delle mere rivendicazioni localistiche, attraverso la costruzione di inediti contesti relazionali e occasioni per definire azioni e visioni condivise: la collaborazione o la cooperazione interistituzionale è uno degli esiti più evidenti, veicolato attraverso l'istituto dell'Accordo di pianificazione, che tuttavia mette in crisi il classico coordinamento del livello istituzionale immediatamente più alto.

Negli ultimi anni l'attenzione verso l'intercomunalità ha preso così il sopravvento su quella del coordinamento, dando vita a due modelli: uno *cooperativo* (che presuppone modalità associative stabili di esercizio delle funzioni e produce una nuova struttura giuridico-istituzionale dotata di una propria autonomia decisionale, a cui vengono delegate specifiche funzioni); l'altro *collaborativo* (che presenta aspetti meno formali, in quanto viene perseguita un'azione pubblica in maniera flessibile e più

occasionalmente che non produce nuovi enti e si esaurisce entro programmi di azione limitati).

Tra gli effetti della riorganizzazione istituzionale proposta dai provvedimenti sulla riforma fiscale e il federalismo si inserisce oltre alla gestione associata di quei servizi di base, duramente messi in discussione dai tagli alla spesa pubblica e dalla limitata autonomia fiscale dei comuni, l'attivazione di percorsi di pianificazione intercomunale. L'ingresso a pieno titolo dei Comuni nella gestione di azioni e politiche di scala sovracomunale ha infatti contribuito alla rottura dei tradizionali rapporti gerarchici tra le istituzioni preposte al governo del territorio, assegnando ai singoli Comuni e alle loro associazioni e alle Unioni un maggior peso all'interno delle arene decisionali. In tal senso è stato assunto come un possibile motore dei percorsi di pianificazione ordinaria quel volontarismo, connotante appunto l'intercomunalità, che per più di cinquant'anni l'ha relegata nel campo dell'eccezionalità.

Analogamente alle esperienze di Piani intercomunali, non riuscirono ad avere un adeguato e pieno sviluppo neanche i tentativi di individuazione di un ente intermedio tra Regione e Comuni, attivati principalmente con la creazione dei Comprensori. Ente intermedio richiamato più volte dall'Istituto e decollato (anche con diverse denominazioni, es. Associazioni Intercomunali) a metà degli anni Settanta per leggi che istituirono i Distretti scolastici (1974) e poi le Unità sanitarie locali (1978), le quali, riconducendo obbligatoriamente ad unità gli ambiti territoriali ottimali con la gestione e quindi con i servizi, hanno di fatto configurato un quadro territoriale-amministrativo diverso, legato alla geografia delle relazioni economiche. Ma l'esperienza di pianificazione e programmazione di tali enti non ha trovato un adeguato sviluppo, soprattutto per l'essere enti di secondo livello e non già ad elezione diretta. In sostanza, il comprensorio non rappresentava un soggetto abbastanza forte da poter imporre una propria linea economica, territoriale, sociale.

Il momento più significativo della maturazione della tematica comprensoriale si ha quando la questione sul comprensorio esce dall'esclusiva sfera dell'urbanistica e dei geografi per occupare un posto sempre più rilevante anche nel dibattito politico. In tal senso, il dibattito investe la ristrutturazione del sistema delle autonomie locali che trovava, allora, il suo punto debole nella Provincia, ritenuta urbanisticamente del tutto inadeguata per le dimensioni e la storia del disegno territoriale, a svolgere le funzioni che si volevano attribuire all'ente intermedio.

Questione risolta con la legge 142 del 1990 che tuttavia piuttosto che semplificare il nodo lo ingarbuglia ancora di più, perché per la prima volta introduce e disciplina un nuovo ambito territoriale: "*l'Area Metropolitana*", dedicandogli appositi articoli. Il problema del coordinamento dunque si sdoppia: nelle aree

metropolitane assume la natura dell'intercomunalità; nelle aree esterne mantiene la natura più tradizionale della guida e dell'indirizzo.

Nella realtà la prima natura non prende effettivamente corpo. Nessuna area è istituita; la seconda invece si inserisce nell'alveo della pianificazione di sistema fino a costruire un Ptc adagiato sui confini provinciali, piuttosto che su ambiti sub-provinciali. L'impianto del coordinamento è stato interpretato come ulteriore livello di pianificazione tra quello regionale e quello comunale. Limitando così molto del suo carattere innovativo.

Dunque, sebbene con l'approvazione della legge di riforma delle autonomie locali del 1990 il legislatore avesse voluto fornire uno strumento legislativo sufficientemente flessibile per la soluzione delle diverse problematiche economiche, sociali e ambientali presenti nelle grandi aree urbane fortemente popolate, nella realtà, la realizzazione di un modello differenziato di governo metropolitano – che presupponeva la costituzione delle Città metropolitane, previa delimitazione delle rispettive aree di riferimento – e di governo provinciale di indirizzo e coordinamento per la restante parte del territorio è rimasta, sostanzialmente, solo sulla carta.

L'intento sembrava chiaro: rimediare all'eventuale inadeguatezza degli apparati burocratici e dei mezzi finanziari degli enti territoriali più piccoli ai quali offrire assistenza, basi conoscitive, servizi e coordinamento per le politiche urbanistiche e settoriali per una vera politica di area vasta.

Non fu così. O meglio solo alcune esperienze si misurarono con queste dimensioni.

Con la legislazione successiva alla Legge 142 l'attenzione si spostò verso l'importanza dell'esercizio associato dei servizi, delle funzioni e delle attività di pianificazione.

L'incertezza è diventato il tratto distintivo dell'area vasta. Nonostante siano ormai poche le Regioni che non hanno legiferato in materia, quello che lo hanno fatto hanno prodotto vari modelli e plurime forme organizzative sia nella distribuzione delle competenze che della natura degli strumenti della pianificazione, tanto che si stenta a distinguere un fuoco comune o un nucleo di riferimenti capace di dar conto dei percorsi. Ci siamo trovati, difatti, in una sorta di "eclettico" federalismo regionalistico per i sistemi legislativi, per gli strumenti, e per le stesse pratiche, cui non sembra corrispondere un dibattito interregionale e interistituzionale sulla definizione effettiva del campo d'azione del cosiddetto "governo del territorio" e sul suo ancoraggio concreto alle pratiche dell'agire cui sono chiamate le amministrazioni territoriali italiane.

Ciò ha condotto diversi attori territoriali a intraprendere sempre più la strada dell'intercomunalità quale unico e possibile percorso cooperativo in grado di generare "masse critiche" per superare non tanto i confini amministrativi comunali,

quanto la limitatezza di un approccio localistico non più in grado di affrontare in maniera coerente le nuove politiche che si affacciano al panorama del governo del territorio; piuttosto che aprire la strada al coordinamento, mettendo alle corde la pianificazione di sistema ancora vigente nell'apparato normativo. Ciò ha aperto uno scenario di conflittualità silente, che deve essere ricomposta in primis con un approccio cooperativo e poi, forse, applicando con una certa radicalità i principi dell'adeguatezza e della differenziazione dell'azione pubblica. Se sino a pochi anni fa la ripartizione delle competenze era alquanto definita, e in qualche modo individuabile, oggi la tendenza sia delle normative regionali che dei contenuti della pianificazione è quella di lavorare "a forbice" tra una dimensione regionale (forte della sua autonomia legislativa) e una dimensione sistemica locale (forte della sua capacità regolativa dei suoli e distributiva del valore sui suoli), che pone tuttavia la questione dell'ente intermedio. Questione che non può non essere di governo del territorio: cioè di connessione tra risorse finanziarie e risorse territoriali e, dunque, di ambito territoriale entro cui questa connessione deve trovare forza e rappresentatività.

Qui si pone la classica domanda: esiste un "giusto ambito" territoriale di area vasta di riferimento entro cui inscrivere politiche di sviluppo e di governo del territorio, oppure questo è definito dalla casualità di un'azione o di una volontà anche di parte? Cioè un'area vasta di progetto?

Questa è la strada che bisogna percorrere, perché il tema della scala di riferimento dell'area vasta rimane aperto. Ricordiamolo, i principi base sanciti dalla Unione Europea e recepiti dalle legislazioni nazionali e regionali, sono quelli di sussidiarietà ed adeguatezza, sulla cui base è necessario trovare la scala appropriata rispetto alle funzioni e alle politiche considerate. In quest'ottica, i Comuni (rivisti), le Unioni dei Comuni e le aree metropolitane assumono un ruolo sempre più importante nel definire e porre in essere le strategie per lo sviluppo del loro territorio ed il benessere dei cittadini; mentre un ente intermedio dovrebbe raccordare e coordinare le parti deboli del territorio: quelle a bassa densità insediativa e policentriche, quelle ad alto valore paesaggistico ed ambientale, quelle del territorio aperto che non possono non avere un centro di raccordo per servizi e funzioni pregiate o costose.

Come si debbono governare i temi ambientali, come si debbono governare i temi della pianificazione settoriale di area vasta, come si debbono governare tutti quei servizi di natura intercomunale sono i punti critici che attualmente non hanno risposta alcuna. Né il frettoloso dibattito sviluppato a valle delle disposizioni legislative in materia di ridefinizione del ruolo delle Province se lo pone.

Indice degli autori

Sandra Annunziata
Post dottorato presso il
Dipartimento di Studi
Urbani, Università di
Roma Tre

Andrea Arcidiacono
Centro di Ricerca sui
Consumi di Suolo
(CRCS) e Dipartimento
di Architettura e
Pianificazione del
Politecnico di Milano

Carlo Alberto Barbieri
Membro dell'Osservatorio
Torino-Lione, in qualità di
esperto rappresentante la
Città di Torino

Massimo Betti
Regione Emilia Romagna

Roberto Bobbio
Presidente Inu Liguria,
Università di architettura
di Genova

Tommaso Bonetti
Dottore di ricerca in
diritto amministrativo,
Università di Bologna

Emanuele Burgin
Assessore all'ambiente,
ai parchi e alle politiche
energetiche della
Provincia di Bologna,
Presidente Coordinamento
Agende 21 Locali Italiane

Antonio Camillo
Direttore Settore
Territorio Città di Settimo
Torinese

Elena Campo
Direttivo Inu Lombardia

Carlos Ruo Roch Molina
Cansino
Master in Management in
beni culturali, Politecnico
di Torino

Silvia Capurro
Comune di Genova

Monica Cesari
Architetto, dirigente del
settore programmazione
territoriale dell'Unione
dei comuni della Bassa
Romagna

Teresa Cilona
Ricercatore in
Urbanistica, Università
degli Studi di Palermo

Cristina Coscia
Ricercatore Confermato
presso il DaD

Ada Lucia De Cesaris
Assessore all'Urbanistica
ed Edilizia privata del
Comune di Milano

Graziano Delrio
Sindaco di Reggio
Emilia e Presidente
dell'Associazione dei
Comuni italiani (Anci)

Giuseppe De Luca
Segretario Generale
dell'Inu

Federica Di Piazza
MRICS – docente Iuav

Andrea Filpa
Commissione Nazionale
Ambiente, Energia
dell'Inu - Università degli
studi di Roma Tre

Marc Goossens
Professore, Preside della
Faculté d'Architecture –
Liège ULG

Marco Guerzoni
Responsabile
dell'Unità Operativa
Programmazione e
Politiche Abitative della
Provincia di Bologna

Guido Guidi
Fotografo

Giuseppe Lo Bocchiaro
Architetto

Giampiero Lombardini
Urbanista, Inu Liguria

Stefano Maggio
Direttore Generale Città
di Settimo Torinese

Daniele Mazzotta
Responsabile P.O.
Governato del Territorio
della Provincia di Prato e
direttivo Inu Toscana

Mariagrazia Midulla
WWF Italia

Franca Moroni
Regione Emilia Romagna

Pierluigi Nobile
Redazione centrale,
Pim (Piano intercomunale
milanese)

Rita Occhiuto
Architetto, Professore
presso la Faculté
d'Architecture – Liège
ULG

Federico Oliva
Presidente Inu,
Politecnico di Milano

Simone Ombuen
Commissione Nazionale
Ambiente, Energia
dell'Inu - Università degli
studi di Roma Tre

Anna Laura Palazzo
Dipartimento Studi
urbani, Università Roma
Tre

Piero Pelizzaro
Cooperazione
Internazionale Kyoto
Club

Pierluigi Properzi
Responsabile del Rapporto
dal Territorio dell'Inu

Daniele Rallo
AssUrb

Luca Rampado
AssUrb

Giuseppe Riccobene
Ingegnere

Stefano Salata
Centro di Ricerca sui
Consumi di Suolo
(CRCS) e Dipartimento
di Architettura e
Pianificazione del
Politecnico di Milano

Luca Salvetti
Dipartimento di
Architettura e
Pianificazione DiAP,
Politecnico di Milano

Francesco Sbetti
Direttore UI

Karl Ludwig Schibel
Alleanza per il Clima
Italia

Silvia Soppa
Inu Liguria

Ignazio Vinci
Università di Palermo,
Dipartimento di
Architettura e Facoltà di
Ingegneria

Angioletta Voghera
Ricercatore Confermato
presso il DaD

Corrado Zoppi
Inu Sardegna

Indice dei luoghi

Alfonsine (RA)
Area metropolitana di Bologna
Area metropolitana Firenze-Prato-
Pistoia
Bagnacavallo (RA)
Bagnara di Romagna (RA)
Borgaro Torinese (TO)
Canicatti (AG)
Carema (TO)
Caselle Torinese (TO)
Castrofilippo (AG)
Conselice (RA)
Cotignola (RA)
Detroit
Emilia Romagna
Favara (AG)
Francia
Fusignano (RA)
Genova
Lione
Lugo (RA)
Massa Lombarda (RA)
Milano
San Benigno Canavese (TO)
San Mauro Torinese (TO)
Sant'Agata sul Santerno (RA)
Sardegna
Settimo Torinese (TO)
Sicilia
Torino
Val Susa
Volpiano (TO)

Nel prossimo numero

- Riflessioni sui primi dati del censimento 2011
- Viaggio in Italia: Bologna
- Risorse, soggetti e progettualità per il welfare urbano

La BIBLIOTECA TASCABILE DI INU EDIZIONI

Il successo dei Tablet e degli eReader, unito a una maggior disponibilità di titoli, sta finalmente portando alla diffusione dei libri senza carta.

Anche **INU Edizioni**, ti offre la possibilità di acquistare i suoi titoli in formato pdf, a metà del prezzo di copertina, nelle migliori librerie digitali.

Cerca i titoli nel catalogo informatizzato di **INU Edizioni** ed acquista direttamente cliccando su **Biblet, bol, Ebook, lbs, laFeltrinelli, MediaWorld, Ultima Books, DeaStore, Libreriauniversitaria, Webster, Libreria Rizzoli, Ebookizzati, Ebookvanilla.**

(e presto su molte altre librerie digitali)

SE
ESISTE
L'URBANISTICA
A COSA SERVE?
Paolo Avarelli

un esempio

e+BOOK

Dimensione: 2,8 MB

Prezzo: 7,99 €

CARTACEO

Pagine: 104

Prezzo: 15,00 €

urbanistica

INFORMAZIONI



Guido Guidi, Lecce_INAcasa_1999