urbanistica

INFORMAZIONI

L'urbanistica che funziona, una indagine sugli esiti di regolazione dei modi e delle tecniche con cui i piani trovano attuazione. **Urbanistica concertata** e regia pubblica dei progetti urbani: una questione di regole e gestione. **Gli spazi pubblici** nella rigenerazione delle periferie e forme di innovazione d'uso dello spazio pubblico. La **Green Landscape Economy:** rilanciare l'economia e nello stesso tempo salvaguardare il fragile equilibrio ambientale del territorio italiano. **Delhi** in bilico tra potenzialità e frantumazione.

40 anni 1972-2012

243

Rivista bimestrale
Anno XXXX
Maggio - Giugno
2012
ISSN n. 0392-5005

€ 10,00

INU Edizioni

In caso di mancato recapito rinviare a ufficio posta Roma – Romanina per la restituzione al mittente previo addebito.
Poste Italiane S.p.A. Spedizione in abbonamento postale – D.L. 353/2003 (conv. in l. 27/2/2004 n. 46) art. 1 comma 1 – DCB – Roma

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. Ciaa di Roma n. 814190.
Direttore responsabile: Paolo Avarello

Urbanistica informazioni è una rivista in fascia A2 del ranking ANVUR, Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca

Direttore: Francesco Sbetti
Redazione centrale:
Ruben Baiocchi,
Francesca Calace,
Marco Cremaschi,
Daniela De Leo,
Carolina Giaimo,
Pierluigi Nonne,
Anna Laura Palazzo,
Stefania Pareglio,
Sandra Vecchietti

Servizio abbonamenti:
Monica Betti 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, Becchini Domenico, Barbieri Carlo Alberto, Bonifiglio Roberto, Centanni Claudio, Contardi Lucio, Curti Enrico, De Luca Giuseppe, Di Giorgio, Fantin Marisa, Gerundo Roberto, Giudice Mauro, Leoni Guido, Lo Giudice Roberto, Manni Franco, Milone Pierluigi, Pagano Fortunato, Piccinini Mario, Oliva Federico, Properzi Pierluigi, Radoccia Raffaella, Rossi Francesco, Rota Lorenzo, Talia Michele, Torre Carmelo Tritto Claudio, Savarese Nicola, Stanghellini Stefano, Stramandinoli Michele, Trombino Giuseppe, Ulrici Giovanna Vinaj Silvia, Comune di Cagliari (Bruno Pecchi), Provincia di Ancona (Roberto Centi), Regione Umbria (Luciano Tortoioli)

Componenti regionali del comitato scientifico:
Abruzzo e Molise: Radoccia R. (coord.) raffaella_rad@yahoo.it; Chietini A., Carricella V.
Basilicata: Pontrandolfi P. (coord.) pontrandolfi@unibas.it;
Calabria: Fallanca C. (coord.) cfallanca@unirc.it; Tei M.A.; Celani G.
Campania: Coppola E. (coord.) emanuele.coppola@[illegible]
Emilia Romagna: Simona Tondelli (coord.) simona.[illegible]; Vecchi L., Zazzi M.
Lazio: Lucci L. (coord.) lucciluca@[illegible]; Gaviano C.
Liguria: Contardi U., Cerasola A.
Lombardia: Compagnoni O. (coord.) o.leonard@tele2.it; Boriani M.; Silvestri S., Venturi A.
Lombardia: Rossi I. (coord.) rossi.ilde@libero.it; Imberti L., Campo E.
Marche: Rosellini D. (coord.) responsabile.urb@comune.[illegible]; Piazzini S., Vitali G.
Piemonte: Sacchi Manni S. (coord.) silvia.sacchi.manni@polito.it;
Puglia: Torre C., Torre C. torre@poliba.it; Rotondo F. f.rotondo@poliba.it; Rotesi A., Calderisi D.
Sardegna: Zoppi C. (coord.) zoppi@unica.it; Mangone F.
Sicilia: Campisi T. (coord.) tcampisi@unipa.it; Cabbaca G., Trombino G.
Toscana: Romanese C. (coord.) romanese@polimi.it; Pinzuti L., Marchetta M., F. Caputo
Umbria: Barla A. (coord.) abarla@spoleto.bonetti.com; Giraldi G., Baldeschi G., Stanella R.
Veneto: Balducci R. (coord.) baducci@iuav.it; De Michelis A., Vello

Foto in IV di copertina:
Michelangelo Pistoletto, *L'Uomo Riciclato*
Polistirolo e acrilico

Progetto grafico: Altadia

Impaginazione: Laura Gatti

Fotocomposizione e stampa:
Duemme Grafica - Roma
Via della Maglianella 72 00166 Roma
www.duemmegrafica.it

Associato all'unione stampa periodica italiana

Registrazione presso il Tribunale della stampa di Roma n. 422/1987
Spedizione in abbonamento postale art. 2, comma 20/b L. 662/96 - Roma

Abbonamento annuale Euro 90,00
Versamento sul c/c postale 16286007 intestato a INU Edizioni Srl, Piazza Farnese 44, 00186 Roma, o con carte di credito: CartaSì, Visa, MasterCard

indice

Aperture
Nuove potenzialità per il governo del territorio
Francesco Sbetti

... si discute:
***Smart Cities* nuova moda o vera opportunità?**
Gianni Dominici

Agenda
Differenziazione, equità e immaginazione
Riccardo Malagoli

in quarta
L'Italia Riciclata
Michelangelo Pistoletto, Padiglione Italia - 13. Mostra Internazionale di Architettura della Biennale di Venezia

08 Strumenti che funzionano: i percorsi per l'efficacia dei piani
a cura di Ezio Micelli

10 **Torino, strumenti senza cornice**
Isabella M. Lami

12 **Cesena, la perequazione al tempo della crisi**
Mirko Bisulli

14 **San Donà, i crediti edilizi per la ricostruzione dei beni comuni**
Antonella Faggiani

16 **Busto Arsizio, la perequazione come approccio strategico**
Massimo Giuliani

17 **Il Prg di Schio: la perequazione alla prova della città diffusa**
Valentina Antoniucci

20 **Venezia e Verona: la finanza di progetto per la valorizzazione del patrimonio pubblico**
Federica Di Piazza

23 Il progetto urbano tra il dire e il fare
a cura di Anna Laura Palazzo

23 **Urbanistica concertata: una questione di regole e di gestione**
Antonio Cappuccitti

26 **Boston *Greenway***
Anna Laura Palazzo

30 ***It's easier said than done...***
Alfredo Passeri

32 Gli spazi pubblici nella rigenerazione delle periferie
a cura di Carla Tedesco

33 **Narrazioni e progetti per l'area della stazione di Padova**
Paola Briata

35 ***Edges spaces* - Abitare i margini**
Mariella Annese

37 **Il parco di via delle Palme a Roma**
Silvia Cioli, Luca D'Eusebio

39 **Le politiche di successo per la rigenerazione urbana e territoriale**
Francesca Pace

42 **Lecce: la via della rigenerazione e della partecipazione**
Raffaele Parlangeli

45 **Spazio pubblico e bene comune**
Carmelo M. Torre

46 **Sostenibilità e buon senso nella progettazione urbana**
Francesca Calace

48 Una finestra su: Delhi
a cura di Marco Cremaschi

48 **Delhi in bilico tra potenzialità e frantumazione**
Claudia Roselli

51 **Liberismo dirigista, *welfare* violento**
intervista a K.T. Ravindran di Claudia Roselli

53 **L'opportunità di un palinsesto instabile**
intervista a Ravi Sundaram di Claudia Roselli

55 In ricordo di Gianni Nigro
a cura di Francesca Calace

55 **Gianni Nigro e il mestiere dell'urbanista**
Francesca Calace

56 **L'impegno nell'Inu**
Ginafranco Pagliettini

57 **Urbanista e professore**
Giovanna Bianchi

59 **Urbanista "sul campo"**
Franco Stringa

61 **In ricordo di Gianni**
Francesco Nigro

63 Energie
a cura di Stefano Pareglio
63 **L'Inu al CNEL sulla politica energetica nazionale**
Simone Ombuen

67 Urbanistica, società, istituzioni
67 **Impegno conoscitivo, efficacia operativa, etica pubblica**
Roberto Camagni
69 **Il disastro culturale della ricostruzione aquilana**
Fabio Andreassi

70 Eventi
a cura di Carolina Giaimo

71 Inu

73 Assurb
a cura di Daniele Rallo

74 Libri e altro
a cura di Ruben Baiocco

79 Opinioni e confronti
La *Green Landscape Economy*
Andreas Kipar

80 Indici

CONTROPIANO
003

Due segnali?
Federico Oliva

P06

Aperture

Nuove potenzialità per il governo del territorio

Francesco Sbetti

Cambiano le provincie, si istituiscono le città metropolitane, si associano i comuni. Un nuovo scenario si apre, non solo nella chiave della *spendig review*, ma nella prospettiva di innovazione del governo del territorio, della pianificazione e progettazione delle città e dei territori.

Le ragioni della riforma sembrano essere prettamente economiche e le modalità di riordino, numero di abitanti e superficie territoriale, molto semplici, come del resto lo sono tutte le azioni di questo governo, ma lo scenario può diventare favorevole se si saprà governare nel prossimo anno il processo di attuazione della Legge 135/2012.

Con il decreto legge del Governo dal primo gennaio le provincie delle regioni a statuto ordinario passano da 86 a 51 comprese le 10 aree metropolitane costruite intorno alle grandi città. L'effetto della riforma non è quello di cancellare le provincie, previste dalla Costituzione, ma di trasformarle da organi rappresentativi eletti con il voto popolare ad enti di secondo grado. I poteri che la legge assegna alle provincie sono tre: pianificazione e coordinamento del territorio; pianificazione dei trasporti pubblici, costruzione e classificazione delle strade provinciali; programmazione della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica delle scuole superiori. L'articolo 18 della legge 135/2012 fa nascere 10 città metropolitane (Venezia, Milano, Torino, Genova, Firenze, Bologna, Roma, Napoli, Palermo, Reggio Calabria) cui sono attribuite, oltre alle funzioni delle provincie:

1. la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;
2. la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
3. la mobilità e la viabilità;
4. la promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale. Inoltre il governo apre le porte ad ulteriori funzioni che possono essere attribuite dallo Stato e dalle Regioni in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Se da un lato, come ha già avuto modo di sottolineare l'Inu e come l'emergenza ambientale e le ripetute frane e alluvioni ci ricordano costantemente, le modalità costitutive della nuova geografia amministrativa, riferite semplicemente ad abitanti e superficie territoriale, risultano banali ed affrettate, il governo del territorio in questi anni si è progressivamente ridotto e la pianificazione di area vasta è stata (a giudizio di tutti) il vero punto debole, la vera dimensione mancante nel governo delle emergenze paesaggistiche, ambientali, dei trasporti e non ultimo nel contenimento del consumo di suolo. È mancato l'ambito sul quale progettare il futuro urbanistico, ma anche culturale, economico e sociale della dimensione territoriale sovra comunale.

Il superamento delle provincie così come si sono strutturate negli ultimi quarant'anni e la costruzione delle città metropolitane rompe lo schema dell'amministrazione napoleonica con lo Stato da una parte e dall'altra i Comuni tutti uguali, e costituisce un elemento di modernizzazione e una opportunità per una amministrazione e un governo del territorio diverso. Un governo che contemporaneamente guardi alle competenze confermate alle provincie e attribuite alle città metropolitane completando il ridisegno del territorio in funzione della difesa del suolo, di tutela e promozione del paesaggio e di strutturazione in funzione del salto di scala provocato dalla globalizzazione e dalla domanda di mobilità e comunicazione.

Uno scenario possibile, ma tutto da costruire si può strutturare valorizzando le competenze ora attribuite alle provincie e organizzandole nel ruolo di ente intermedio della pianificazione e finalmente praticando la prospettiva delle Unioni di Comuni proprio nella direzione della miglior organizzazione e accessibilità al sistema dei servizi urbani alle popolazioni e alle imprese.

Una innovazione che a partire dalle "nuove dimensioni" di provincie, città metropolitane e comuni sia indirizzata verso nuove forme e modi di pianificare il territorio e le città valorizzando la copianificazione in cooperazione con gli Enti che governano l'area vasta; cogliendo fino in fondo le potenzialità della distinzione fra piano strutturale e piano operativo, e quelle della perequazione territoriale, intesa come metodo per facilitare scelte in tema di risparmio di suolo e riduzione delle esternalità negative sull'ambiente e il paesaggio, attivando forme positive di intercomunalità nello sviluppo locale.

Si tratta cioè di cogliere, da subito, le potenzialità di fondo di questo passaggio, per una prospettiva in cui sviluppare un'innovazione del governo del territorio, della pianificazione e progettazione delle città e dei territori, della definizione e pratica di nuove politiche dello sviluppo locale, di maggiore efficienza amministrativa ed efficacia per i cittadini e le imprese e dunque anche di competitività e concorso a indispensabili azioni di crescita sostenibile.

...si discute:

Smart Cities nuova moda o vera opportunità?

Gianni Dominici

Sempre più spesso si sente parlare di *Smart Cities* e, più recentemente, di *smart communities*. Un tema che ha registrato un rinnovato interesse anche in seguito al recente bando pubblicato dal MIUR come prima iniziativa volta a finanziare idee progettuali per "Smart cities e communities".

L'occasione per fare un po' di chiarezza in Italia è stata data dalla manifestazione *Smart City Exhibition* che si è tenuta a fine ottobre organizzata da FORUM PA e dalla Fiera di Bologna. Nei tre giorni di attività, la manifestazione ha visto confluire intorno ai suoi tavoli di lavoro, tra gli stand, nei convegni e nei workshop tematici i principali attori che si occupano dell'argomento in Italia e i maggiori esperti internazionali in materia affermando un nuovo concetto di evento congressuale basato sul confronto delle esperienze, sulla formazione e sul *networking*.

Intorno alle cinque domande, poste al centro dei lavori per giungere ad una definizione operativa condivisa di *Smart City* (1.Cos'è? 2.Perché farla? 3.Come realizzarla? 4.Con quali soldi? 5.Copiando chi?), si sono riuniti i decisori politici e amministrativi provenienti da 145 città (con oltre 20 Sindaci, più di 40 Assessori e centinaia Dirigenti provenienti da Comuni di ogni dimensione: dalla grande metropoli di Roma, con 2 milioni e 272mila abitanti, al Comune più piccolo rappresentato: San Valentino in Abruzzo Citeriore con i suoi 1949 abitanti). Non sono naturalmente mancate le grandi aziende, la cui *partnership* è fondamentale per l'impianto e la realizzazione dei progetti, né gli interventi delle Università, dei Politecnici e dei protagonisti coinvolti a livello governativo e territoriale: dal Ministro Francesco Profumo al Vicepresidente della Regione Puglia Loredana Capone passando per i rappresentanti di tutte le Regioni italiane.

Ma quando una città è *smart*? Ovviamente il rischio maggiore è attribuire l'intelligenza alle sue dotazioni tecnologiche. Le reti e tutte le infrastrutture immateriali, il *cloud computing*, l'elettronica distribuita sono solo degli strumenti che devono essere finalizzati ad un obiettivo.

Andando quindi oltre la tecnologia sono tre le dimensioni principali di una *smart city*:

- quella economica. Legata alla presenza di attività innovative, di ricerca, alla capacità di attirare capitali economici e professionali;
- quella del capitale umano e sociale. Una città è *smart* quando sono *smart* i suoi abitanti in termini di competenze, di capacità relazionale di inclusione e tolleranza;
- quella della governance. Da intendersi nell'adozione di modelli di governo improntati a dare centralità ai beni relazionali e attenzione ai beni comuni. Nella creazione di opportunità per favorire la partecipazione civica nella creazione di valore pubblico.

Assumendo questa prospettiva, il concetto di *smart city* si lega indissolubilmente a quello di innovazione sociale[1]. Le *smart cities* sono le città che creano le condizioni di governo, infrastrutturali e tecnologiche per produrre innovazione sociale, per risolvere cioè problemi sociali legati alla crescita, all'inclusione e alla qualità della vita attraverso l'ascolto e il coinvolgimento dei diversi attori locali coinvolti: cittadini, imprese, associazioni.

La materia prima diventa l'informazione e la conoscenza e le città si possono qualificare nel modo in cui informazione e conoscenza sono prodotte, raccolte e condivise per produrre innovazione. Sia essa comunicazione finanziaria, economica, sociale o culturale le città sono sempre più nodi attivi dei flussi fisici ma anche, appunto, di quelli immateriali.

Negli ultimi dieci anni, però, è drasticamente cambiato il modo in cui le informazioni vengono elaborate e trasmesse, grazie soprattutto allo sviluppo delle tecnologie di rete. Lo stesso spazio urbano è divenuto un luogo ibrido nel quale esperienza fisica ed esperienza virtuale si combinano insieme creando un sistema socio-tecnico esteso basato sulla combinazione di luogo e *network*. Un'interazione continua tra luoghi fisici e flussi informativi resa ancora più intensa dalla recentissima diffusione delle applicazioni georeferenziate utilizzate dai moderni *device* (i cosiddetti *Location Based Social Network*)[2]. La fruizione della città diventa un'esperienza che non finisce a quello che è direttamente osservabile ma che viene arricchita da comunicazioni, annotazioni e segnalazioni che provengono dalle comunità in rete.

La stessa rappresentazione grafica della forma urbana si è arricchita di nuove informazioni con l'utilizzo delle cartografia *on line* che da rappresentazione simbolica dello spazio urbano si è arricchita in un primo momento aggiungendo alla rappresentazione geografica quella dei fenomeni sociali per poi portare diventare strumento di socializzazione delle informazioni territoriali.

La città diventa quindi un insieme di elementi fisici e di elementi immateriali, un sistema socio tecnico quale ambiente abilitante del capitale sociale,*the enabling city*[3], in grado – attraverso azioni positive di inclusione, di innovazione e di interazione – di sostenere una cittadinanza attiva, una *smart communities*, orientata a risolvere problemi condivisi e creare nuove opportunità sociali, economiche e culturali.

Se queste sono dunque, le premesse teoriche, il *framework* concettuale all'interno del quale si sta sviluppando il dibattito, qual è la situazione italiana e, soprattutto qual è la nuova geografia urbana che si sta delineando in merito alle *smart cities*? Bologna è stata anche l'occasione per presentare *ICity Rate*, realizzato da FORUM PA.

I capoluoghi di provincia italiani sono stati messi a confronto sulla base di circa cento indicatori riferiti alle dimensioni della governance della città, dell'economia, della mobilità, dell'ambiente, del capitale sociale e della qualità dei servizi che hanno poi permesso di arrivare alla classifica finale[4].

Il tema delle *Smart Cities* è fortemente sostenuto a livello interna-

Posizione	Comune	Indice
1	Bologna	529
2	Parma	488
3	Trento	486
4	Firenze	478
5	Milano	476
6	Ravenna	469
7	Genova	464
8	Reggio Emilia	463
9	Venezia	460
10	Pisa	459
11	Padova	455
12	Torino	453
13	Bolzano	451
14	Siena	449
15	Modena	445
16	Rimini	439
17	Aosta	436
18	Bergamo	435
19	Ferrara	434
20	Vercelli	432
21	Roma	423
21	Vicenza	423
23	Udine	417
24	Brescia	416
24	Piacenza	416
26	Mantova	415
27	Cuneo	405
28	Forlì	403
28	Cremona	403
30	Perugia	397
30	Trieste	397
32	Ancona	393
33	Pavia	389
33	Verona	389

Posizione	Comune	Indice
35	Lodi	388
36	Macerata	387
37	Pordenone	384
38	Livorno	383
39	Pesaro	381
40	Biella	380
41	Verbania	378
42	Savona	375
43	Cagliari	371
43	Belluno	371
45	Novara	370
46	Grosseto	368
47	Terni	367
48	Treviso	365
49	Asti	364
50	Prato	360
51	Lucca	359
52	La Spezia	358
53	Sondrio	353
54	Lecce	352
55	Como	348
56	Arezzo	342
56	Alessandria	342
58	Lecco	338
58	Matera	338
60	Gorizia	332
61	Pistoia	330
62	Ascoli Piceno	328
63	Rovigo	324
64	Cosenza	322
65	Imperia	318
66	Viterbo	316
67	Salerno	315
67	Chieti	315

Posizione	Comune	Indice
69	L'Aquila	309
69	Bari	309
71	Potenza	305
71	Teramo	305
73	Campobasso	302
74	Pescara	299
75	Massa	295
76	Varese	292
77	Napoli	290
78	Sassari	289
79	Frosinone	287
79	Rieti	287
81	Caserta	286
82	Palermo	279
83	Avellino	278
84	Taranto	277
84	Foggia	277
86	Messina	272
87	Reggio Calabria	268
88	Benevento	266
89	Latina	261
90	Nuoro	255
91	Isernia	253
92	Ragusa	248
93	Trapani	245
93	Catania	245
95	Catanzaro	243
96	Oristano	242
97	Brindisi	240
98	Agrigento	231
99	Vibo Valentia	228
100	Siracusa	223
101	Caltanissetta	206
102	Crotone	201
103	Enna	197

Ranking delle città

zionale e in particolare dalla Commissione Europea, per questo nella scelta delle dimensioni da analizzare si è fatto riferimento ad un analogo lavoro svolto dalla Commissione Europea così da poter rendere i risultati più possibile equiparabili a livello internazionale[5].

A livello nazionale, l'attuale governo ne ha fatto uno degli strumenti prioritari per riavviare la crescita dei nostri territori in una logica di sostenibilità e di inclusione. Prima i bandi Miur finalizzati a cofinanziare con circa un miliardo di euro iniziative pubblico-private per la creazione di *Smart Cities*, poi il neonato Decreto Crescita che prevede azioni e strumenti specifici per la creazione di Comunità Intelligenti italiane, dimostrano come in Italia il tema sia centrale ma primordiale e definisce l'inizio di un percorso che si spera porterà importanti novità per i nostri territori.

Proprio perché si tratta di un percorso appena iniziato la classifica, piuttosto che considerarsi un punto di arrivo, vuole essere utile per fotografare lo stato attuale, di partenza dei processi in corso. Utilizzando la metafora delle corse automobilistiche, quella che restituiamo non è la classifica finale ma la griglia di partenza di una gara ancora tutta da correre. Ovviamente in pole position non ci si arriva per caso e le città più avanti nello schieramento sono quelle che possono vantare una preparazione, un'accumulazione importante nei diversi ambiti considerati.

In prima fila troviamo Bologna e Parma che fanno da apripista ad un primo gruppo di 15 città chiuso da Modena. Sono città tutte rigorosamente del Centro-Nord sia di caratura metropolitana che intermedia. La classifica delle città metropolitane dimostra una netta spaccatura tra le dieci aggregazioni urbane: Bologna, Firenze, Milano, Genova, Venezia e Torino appartengono al gruppo delle prime 15 dimostrando di riuscire a competere con le città più piccole non solo negli ambiti settoriali più propri delle città metropolitane quali l'economia, ma anche in quelli più critici per le ampie dimensioni: qualità della vita, mobilità, capitale sociale e ambiente. Al contrario segnano deci-

samente il passo le altre quattro città metropolitane: la prima che insegue è Roma (21°) seguita da Bari (69°), Napoli (77°) e Reggio Calabria che si colloca all'87° posto.
Al momento attuale il ritardo delle città del Sud è evidente: la prima è Cagliari che in classifica generale è al 43° posto, seguita da Lecce (54°) e Matera (58°). Tutte le città in coda alla classifica appartengono alle regioni meridionali, classifica che è chiusa da Caltanissetta, Crotone ed Enna. In prospettiva, e soprattutto anche grazie ai finanziamenti già assegnati con il primo bando del MIUR esclusivamente rivolto alle regioni dell'obiettivo convergenza, si spera che la compattezza di questo schieramento venga incrinata. Diversamente anche le Smart Cities le comunità intelligenti rischiano di diventare l'ennesima occasione perduta per un territorio in cerca di prospettive.

1. Buongiovanni, Chiara. "'Innovazione Sociale'. Di Cosa Parliamo Quando Lo Diciamo: Intervista Ad Andrea Bassi." Saperi PA, February 22, 2011. http://saperi.forumpa.it/story/51354/innovazione-sociale-di-cosa-parliamo-quando-lo-diciamo.
2. Gordon, Eric, and Adriana de Souza e Silva. *Net locality : why location matters in a networked world*. Chichester, West Sussex; Malden, MA: Wiley-Blackwell, 2011. Silva, Adriana de Souza e, and Jordan Frith. *Mobile Interfaces in Public Spaces: Locational Privacy, Control, and Urban Sociability*. Routledge, 2012.
3. Camponeschi, Chiara. "The Enabling City. Place-based Creative Problem-Solving and the Power of the Everyday", 2010.
4. «ICity rate: ecco la classifica delle città italiane più smart». Saperi PA, Ottobre 29, 2012. http://saperi.forumpa.it/story/69646/icity-rate-ecco-la-classifica-delle-citta-italiane-piu-smart.
5. "European Smart Cities", n.d. http://www.smart-cities.eu/.

003

CONTROPIANO

Due segnali?

Federico Oliva

Il varo durante l'estate da parte del Governo di due provvedimenti relativi alle città (il decreto attuativo per il "Piano Città") e al territorio (il disegno di legge per il contenimento del consumo di suolo agricolo) ci aveva fatto sperare che ci fossero segnali di risveglio sulle problematiche del governo del territorio, da tempo non considerate né dall'Esecutivo, né dal Parlamento. Del primo provvedimento apprezzavamo l'approccio alle problematiche della riqualificazione urbana e, in particolare, l'aver riportate l'attenzione sulle città, non considerate solo come campo di spesa pubblica, ma anche come luogo di produzione di ricchezza, pur sottolineando l'estrema esiguità degli stanziamenti previsti; del secondo provvedimento (solo una proposta, però) apprezzavamo l'obiettivo generale, sollevando qualche dubbio sull'efficacia degli strumenti previsti per attuarlo, ma sottolineando l'importanza della norma presente nel testo che esclude la possibilità di utilizzare gli oneri di urbanizzazione per le spese correnti dei Comuni. Le risposte dei Comuni al "Piano Città" sembrano essersi indirizzate solo verso la cantierabilità di progetti fermi da tempo per mancanza di risorse, senza alcuna attenzione alle problematiche della città e dello sviluppo, che invece era l'obiettivo principale del provvedimento. Mentre il disegno di legge per il contenimento del suolo agricolo non ha mosso un passo in avanti da quando è stato presentato con grande enfasi dal Ministro competente ed è stato accolto con grande risonanza dai media nazionali. L'impressione è che i due provvedimenti non rappresentino quindi quei segnali positivi che facevano sperare in un risveglio d'attenzione verso il governo del territorio, mentre è sempre più chiaro che il Governo, nonostante alcune dichiarazioni dei mesi scorsi, non ha nessuna intenzione di presentare l'unico provvedimento necessario per la riforma della vecchia e obsoleta legge urbanistica, vale a dire la legge sui "principi generali del governo del territorio", un provvedimento a costo zero che solo l'Inu continua, inascoltato, a rivendicare come indispensabile.

Agenda

Differenziazione, equità e immaginazione

Riccardo Malagoli

Negli anni Cinquanta e Sessanta c'è stata una migrazione dal sud al nord Italia che accompagnava un forte sviluppo economico e industriale del paese. Proprio le politiche abitative nazionali di grande respiro di quegli anni hanno creato il nostro patrimonio abitativo sociale, gestito oggi da Comuni e Regioni. Solo nella mia città, Bologna, interi quartieri nacquero con l'immigrazione e la costruzione delle "case popolari": la Barca e il Pilastro, fortemente caratterizzati alle radici da questo battesimo. Gli immigrati di allora furono aiutati a costruire una vita e mettere radici dalla sicurezza del lavoro e della casa.

Da ormai più di un decennio assistiamo a un'imponente migrazione dal sud del mondo, ma questi immigrati arrivano in un paese gravato da una situazione economica pesantemente recessiva.

Alla mancanza di lavoro stabile, alla scarsità di reti sociali cui chiedere aiuto, si aggiunge l'inadeguatezza del patrimonio abitativo sociale: ciò vuol dire, in pratica, assenza di futuro (la stessa che pesa su un'intera generazione) e di qualsiasi prospettiva di crescita.

Questa moltitudine aggiunge la sua domanda di casa-lavoro-futuro a quella dell'altra moltitudine: gli espulsi dal mondo produttivo, gli impoveriti che si sommano ogni giorno all'elenco delle vittime di questa crisi, i marginali per così dire "nativi".

Intanto da anni non si vedono politiche abitative nazionali degne di questo nome, né un programma di nuove costruzioni/acquisizioni, né una stagione di recupero e riqualificazione anzi proprio l'opposto: la cedolare secca sugli affitti impoverisce l'offerta di canoni concordati, l'azzeramento del fondo per l'affitto nazionale ci ha tolto uno strumento fondamentale; il Piano città è un'opportunità ma non è sufficiente.

E sì che di riqualificazione c'è un disperato bisogno, giacché dagli anni "eroici", che ci hanno regalato la quasi totalità del patrimonio nazionale di edilizia sociale, è passato un cinquantennio. E si sente tutto, abbiamo un patrimonio abitativo vecchio, di cui è indispensabile arrestare subito la lenta rovina: solo a Bologna stimiamo in circa 80 milioni di euro il fabbisogno necessario, innanzitutto per la riqualificazione energetica.

Questo ci porta ad un paradosso: l'onere più pesante per gli inquilini dell'Erp attualmente è la bolletta energetica, ben più alta del costo dell'affitto.

Sarebbe interessante calcolare l'intero fabbisogno per la riqualificazione del patrimonio abitativo pubblico italiano; di sicuro si tratta di una cifra enorme, che è impossibile pensare venga dai già stremati bilanci locali. Già, perché intanto le Amministrazioni locali si barcamenano tra i tagli ai bilanci, i mancati trasferimenti, il salasso dell'Imu sulle case dell'Erp. L'Anci su questo ha dato battaglia e riportato una parziale vittoria: laddove (Emilia Romagna e Toscana) il patrimonio edilizio è in capo ai Comuni e non alle Aziende speciali non si pagherà l'Imu. Questo a mio parere indica una strada, che avrebbe anche molti altri pregi.

En passant: vale la pena riflettere anche su come un vasto programma di riqualificazione porterebbe con sé una forte spinta propulsiva per interi settori dell'economia del paese, creando quel lavoro di cui c'è oggi assoluta necessità.

Che fare, allora? Prendere atto dell'esistente e in base ad esso reinventare le politiche abitative, partendo da tre parole d'ordine: differenziazione, equità e immaginazione.

L'Urbanpromo di Torino mi ha dato occasione ("Nuovi scenari per l'edilizia a canone sociale") di un confronto con i miei colleghi di città importanti – Torino, Milano, Venezia: è stato per me istruttivo e incoraggiante vedere come tutti autonomamente stessimo lavorando nella stessa direzione, su quelle stesse parole d'ordine. Sono sicuro che da questa sintonia, se messa a sistema e coltivata, possa sortire una moltiplicazione di risorse e progetti.

Differenziare: non possiamo ragionare più solo in termini di Erp e mercato, ma di opportunità abitative diversificate, una "filiera dell'abitare" che vada dagli alloggi di transizione (a permanenza breve, soluzione-tampone per l'immediato) fino all'edilizia residenziale sociale, il *social housing*, passando attraverso l'Erp.

Qui va fatta la rivoluzione culturale più grande: l'alloggio Erp è percepito nel nostro Paese – anzitutto dall'assegnatario – come "per tutta la vita", anzi spesso come qualcosa che resti di diritto ai propri figli. Questo è uno stravolgimento della natura stessa dell'edilizia popolare: costruita e mantenuta con risorse della collettività, è lo strumento per rispondere a un diritto collettivo, quello alla casa, e non diventa – con l'assegnazione – un diritto personale; se e quando chi la abita migliora la propria condizione di reddito, è giusto che l'alloggio venga assegnato a chi è ancora in condizione di bisogno. Si tratterà poi di "accompagnarlo" in un percorso adeguato ai suoi nuovi bisogni e possibilità e qui entra in scena il *social housing*, come dicevamo, una filiera dell'abitare non solo giusta ma necessaria. Altrimenti tra breve i Comuni non riusciranno più a dare risposte al nuovo bisogno, che cresce a velocità vertiginosa, mentre il patrimonio abitativo pubblico nei fatti diventa un privilegio di chi ci è entrato, magari in tempi più fortunati, quando furono stabiliti i criteri di reddito per l'accesso e il mantenimento dell'alloggio pubblico, adesso non più adeguati.

Mi spiego con un esempio: con un Ise entro i 50mila euro circa si ha diritto a restare nell'alloggio Erp, mentre in lista d'attesa (solo a Bologna oltre 10mila famiglie) molti hanno redditi Ise inferiori a 10mila euro. Così siamo arrivati al secondo concetto-chiave, quello di equità.

La terza parola chiave, l'immaginazione, che è ahimè l'unica risorsa gratuita che resta agli Enti Locali per rispondere alla sfida del presente, essa merita un articolo a sé (*co-housing*, alberghi popolari, etc) e perciò mi fermo qui.

08

a cura di Ezio Micelli

Strumenti che funzionano: i percorsi per l'efficacia dei piani

Lo scopo di questa sezione - la prima di una serie - consiste nell'indagine dei risultati di un processo che ha visto le pubbliche amministrazioni e gli operatori del settore privato modificare sostanzialmente i modi e le tecniche con cui i piani trovano attuazione.
I risultati, non le premesse: ciò nella convinzione che sia doveroso valutare non tanto le dichiarazioni d'intenti legate a sperimentazioni di cui di cui si intravede il potenziale, quanto invece gli effettivi esiti in termini di capacità di regolazione dei processi sia sotto il profilo urbanistico che sotto quello economico.
A distanza di anni è possibile un percorso diverso, alla ricerca di un'ecologia delle innovazioni nella consapevolezza che solo alcune di esse sono capaci di adattarsi e svilupparsi organicamente rispetto agli strumenti di piano e più, in generale, nel quadro economico e sociale in cui sono concretamente impiegati.

Le innovazioni vanno valutate per l'efficacia dei risultati che assicurano a chi le promuove, per l'efficienza dei processi che innescano. Dopo vent'anni di sperimentazioni locali, di azioni promosse dal legislatore - soprattutto regionale, assai meno nazionale - è dunque necessario valutare gli esiti di una lunga stagione di cambiamento che ha determinato una profonda trasformazione nei modi di fare urbanistica nel nostro Paese, di attuare i piani a fondamento dello sviluppo e della trasformazione delle nostre città.
Lo scopo di questa sezione - la prima di una serie - consiste nell'indagine dei risultati di un processo che ha visto le pubbliche amministrazioni e gli operatori del settore privato modificare sostanzialmente i modi e le tecniche con cui i piani trovano attuazione.
I risultati, non le premesse: ciò nella convinzione che sia doveroso valutare non tanto le dichiarazioni d'intenti legate a sperimentazioni di cui di cui si intravede il potenziale, quanto invece gli effettivi esiti in termini di capacità di regolazione dei processi sia sotto il profilo urbanistico che sotto quello economico. La letteratura scientifica e tecnica ha privilegiato la predisposizione degli strumenti nei piani, meno l'analisi degli effetti che *ex post* è possibile rilevare a seguito dell'impiego di questi stessi strumenti. A distanza di anni è possibile un percorso diverso, alla ricerca di un'ecologia delle innovazioni nella consapevolezza che solo alcune di esse sono capaci di adattarsi e svilupparsi organicamente rispetto agli strumenti di piano e più, in generale, nel quadro economico e sociale in cui sono concretamente impiegati.
La perequazione urbanistica con le sue molteplici varianti, l'ampia famiglia degli accordi con i privati, le formule ibride basate sul ricorso al *project financing* hanno occupato la scena del dibattito e rappresentano il riferimento per chiunque sia interessato ad elevare l'operatività e la funzionalità dei piani urbanistici.
E tuttavia non è né utile né corretto dare per scontata la loro capacità di aderire alle effettive esigenze delle amministrazioni; come non è evidente se e come le condizioni al contorno determinino in modo significativo il successo o il fallimento di uno strumento.
La fase di mercato entro cui operano proprietari e *developer* e con cui devono confrontarsi le nostre amministrazioni – e più complessivamente il quadro macroeconomico in cui operano investitori ed enti locali – appare profondamente diversa da quella che ha contraddistinto le fasi delle prime elaborazioni e applicazioni delle tante innovazioni adottate nei piani e nei progetti. Alla fase espansiva cominciata alla metà degli anni '90 è succeduta una crisi i cui tratti appaiono strutturali più che congiunturali: è quindi lecito domandarsi se simili strumenti – tutti centrati sulla ripartizione del valore che si crea a partire dalle decisioni amministrative relative all'uso dei suoli – siano davvero capaci di adattarsi alle rinnovate condizioni generali di sviluppo della città.
Città grandi e piccole, sperimentazioni promosse nel quadro dei piani tradizionali oppure nella cornice più ampia di documenti di carattere strategico, strumenti a carattere generale o puntuale: la rassegna promossa nelle pagine che seguono riporta alcune prime esperienze e permette alcune considerazioni di carattere più generale anche sul futuro degli strumenti in gioco.

La perequazione urbanistica ha rappresentato lo strumento principe per superare i limiti strutturali di forme di gestione dei piani urbanistici incapaci di promuovere lo sviluppo coerente e simultaneo della città pubblica e di quella privata. Le esperienze di Schio e di Cesena – città che da ormai un decennio hanno affidato l'operatività degli strumenti urbanistici alla perequazione – lascia pochi dubbi sulle opportunità offerte da un'innovazione ampiamente ratificata da molti legislatori regionali.

I due casi confermano come l'acquisizione delle aree per mezzo di meccanismi consensuali – per riprendere l'espressione di Urbani (2000) – possa divenire prassi ordinaria nella attuazione dei piani, con il portato di minori costi amministrativi e finanziari per le amministrazioni e processi di redistribuzione sostanzialmente più equi della variazione di valore (della rendita) tra le proprietà interessate dalla trasformazione della città.

Non è tuttavia di poco conto notare come la scelta delle due città sia sostanzialmente conservativa nelle forme di perequazione adottata: lo strumento viene declinato nella forma più classica della cessione di aree aggiuntive rispetto agli standard dovuti per legge in comparti continui, rinunciando a impiegare forme più evolute – e quindi anche più complesse e più fragili sotto il profilo economico e amministrativo – fondate sul commercio di diritti edificatori liberamente impiegabili.

Formule di ripartizione più equa e più efficiente della rendita sono dunque consolidate soprattutto se le loro dinamiche di funzionamento si distinguono per un livello di complessità alla scala di chi, tra gli amministratori come tra gli operatori privati, è chiamato a gestire il cambiamento. Come il caso di Schio bene evidenzia, le nuove formule di valorizzazione immobiliare associate alla perequazione non possono essere date per scontate e impongono un processo di apprendimento tanto più condiviso quanto più le regole sono chiare e di semplice applicazione.

Più in generale, tuttavia, le esperienze evidenziano problemi di non poco conto circa le prospettive future dell'impiego dello strumento almeno nelle sue forme più consolidate e tradizionali. La consapevolezza di uno sviluppo assai meno sostenuto di quanto previsto in molti piani si salda con nuove priorità: il contenimento del consumo di suolo è per molte amministrazioni un obiettivo primario che determina l'azzeramento di qualsiasi previsione di ulteriore sottrazione di territorio agricolo in favore di funzioni urbane. Alla perequazione urbanistica – soprattutto a quella tradizionale, intesa nella sua modalità più semplice in comparto continuo – potrebbe spettare un ruolo residuale e marginale.

Il caso di San Donà di Piave, nel Veneto orientale, consente di mettere meglio in prospettiva il problema. Le aree del parco periurbano possono essere acquisite tramite la cessione di crediti edilizi in grado di indennizzare adeguatamente le proprietà che conferiscono all'ente locale i suoli necessari a una dotazione territoriale di cui il comune vuole essere proprietario.

Quest'ultimo passaggio non è irrilevante. Alcune amministrazioni possono essere soddisfatte vincolando terreni privati mediante la destinazione agricola. Altre possono essere interessate ad acquisire patrimoni da destinare a servizi collettivi nella forma di beni comuni. Se questo è l'obiettivo, il vincolo della acquisizione patrimoniale resta dirimente: la perequazione rimane cruciale affinché sia possibile acquisire simultaneamente le aree destinate al nuovo patrimonio ambientale delle città e ristorare le proprietà con un potenziale di edificazione di valore congruo.

Le scelte del comune veneto orientale sono utili anche per altre considerazioni. I crediti edilizi trovano una loro prima importante applicazione a conferma del loro possibile impiego in piani e progetti di rilievo ambientale. Il comune non si limita a certificare l'esistenza dei crediti lasciando ai privati libertà assoluta sotto il profilo del loro impiego. Contrariamente ad ogni ipotesi che associ un simile strumento al *laissez faire* amministrativo, le scelte del comune di San Donà guidano le mosse della proprietà vincolando le forme di impiego dei crediti in alcuni specifici ambiti della città da riqualificare e densificare.

L'ipotesi che nuovi mercati basati sulla libera commerciabilità dei crediti edilizi/diritti edificatori possano sostituirsi ai tradizionali strumenti di regolazione della trasformazione della città non appare confermata dal caso veneto. Piuttosto, strumenti di mercato permettono all'azione pubblica maggiore incisività, lasciando più spazio e flessibilità a proprietari e sviluppatori non tanto sulla base dell'a priori ideologico della superiorità del mercato rispetto all'azione amministrativa, quanto invece per capitalizzare il contributo e l'esperienza di soggetti il cui concorso è essenziale per il buon esito delle scelte del piano.

Speculare alla centralità del non consumo di suolo, il tema della trasformazione della città esistente è il banco di prova per la nuova generazione di strumenti di gestione dei piani. Le numerose esperienze del comune di Torino aiutano ad apprezzare lo spettro delle sperimentazioni possibili, promosse anche in assenza di leggi riformatrici e di un piano urbanistico che regoli unitariamente le nuove modalità di azione nella città.

La capacità di elaborazione e adattamento dei nuovi strumenti esibita dal capoluogo piemontese rende evidente la possibilità di strategie capaci di tenere insieme perequazione per ambiti parziali, accordi con i privati, concorsualità, forme di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico per finanziare le dotazioni territoriali.

Del resto flessibilità e capacità adattativa sono evidentemente richieste se gli obiettivi in termini di qualità e quantità delle dotazioni territoriali sono altamente differenziati, se le condizioni di sviluppo dei contenuti pubblici del piano sono declinate in modo meno semplificato rispetto ad altri contesti, se il progetto pubblico nelle aree già urbanizzate prevede non solo l'acqusizione di aree, ma anche la realizzazione di opere e la gestione di servizi.

Il tema dell'equità di trattamento della proprietà non esce ridimensionato se vari e diversificati sono gli strumenti di *partnership* pubblico/privato. Semplicemente si sposta dalla coerenza e dalla stabilità di regole urbanistiche che permettono costanti prelievi addizionali di aree – è il nodo della perequazione – a forme di prelievo del plusvalore più articolare secondo modalità anch'esse stabili e coerenti nel tempo.

L'enfasi del ruolo della valutazione è quasi pleonastico: senza protocolli condivisi, senza procedure trasparenti che assicurino piena *accountability* dell'azione pubblica, per riprendere una posizione cara a Camagni (2011), appare quantomeno impegnativo promuovere operazioni di partenariato nella città esistente in grado di coniugare efficacia e trasparenza, efficienza ed equità.

Le dotazioni territoriali vanno realizzate e gestite nel tempo. Non sorprende dunque

che alcuni comuni abbiano scelto il *project financing* per promuovere simultaneamente l'esecuzione e la gestione nel tempo di servizi che l'amministrazione non può o non intende erogare direttamente. I due casi di Venezia e Verona sono emblematici al riguardo. Tuttavia le esperienze evidenziano come la finanza di progetto nella sua formula tradizionale appare poco appetibile a investitori che dalle tariffe applicabili ai servizi erogati possono ritrarre redditività assai modeste quando non nulle o negative. Una lettura attenta delle esperienze evidenzia come il *project* che si afferma nell'azione degli enti locali ha il carattere spurio che alcuni autori, già da alcuni anni, hanno individuato come tratto essenziale per rendere fattibili investimenti altrimenti inaccettabili dal punto di vista degli investitori privati (Urbani 2007, Micelli 2011).

In altri termini, simili operazioni devono necessariamente contenere la cessione di quote del patrimonio immobiliare pubblico insieme a processi di valorizzazione che di norma prendono la forma di varianti urbanistiche. Non si tratta dunque di mere forme di attuazione di ciò che l'amministrazione ha deciso, ma di iniziative che saldano insieme progettualità privata, valorizzazione del patrimonio pubblico e accordi per modulare le norme urbanistiche di modo da determinare l'equilibrio tra interessi pubblici e privati.

La distanza tra la finanza di progetto nella sua variante spuria e gli accordi con i privati – nelle loro forme giuridiche oggi altamente diversificate – si rivela così meno importante di quanto si possa ritenere: pur nella diversità dei procedimenti amministrativi, entrambi gli strumenti creano e distribuiscono valore, nella forma del plusvalore immobiliare, così non solo da rendere finanziariamente fattibili operazioni di trasformazione urbana, ma anche di generare il surplus necessario al finanziamento della città pubblica e alla attuazione dei contenuti del piano.

Riferimenti

- R. Camagni, *Impegno conoscitivo, efficacia operativa, etica pubblica*, in Micelli (2011), cit., pp. 9-16
- E. Micelli, *La gestione dei piani urbanistici*, Marsilio, Venezia 2011
- P. Urbani, *Urbanistica consensuale*, Bollati Boringhieri, Torino 2000
- P. Urbani, *Territorio e poteri emergenti*, Giappichelli, Torino 2007

Isabella M. Lami

Torino, strumenti senza cornice

Torino ha avviato da tempo un ambizioso processo di trasformazione dove si intrecciano progetti infrastrutturali, insediativi e disegno di paesaggio. Da circa venti anni la Città ha incentrato le più importanti operazioni di rinnovamento e riorganizzazione delle funzioni urbane su grandi infrastrutture di trasporto, la cui natura peculiare costituisce un elemento di convergenza di interessi diversi (pubblici e privati) in termini di ipotesi di trasformazione. In particolare le stazioni ferroviarie e metropolitane, nonchè le aree adiacenti, sono caratterizzate da elevato valore aggiunto grazie alla loro accessibilità, da notevole capacità attrattiva e da consolidata redditività delle attività che sono (o possono essere) insediate nella zona. Il problema è che, se attuate con logiche di finanziamento "tradizionale", le operazioni di realizzazione/potenziamento di grandi infrastrutture di trasporto richiedono un investimento immediato molto consistente senza che ci sia, in genere, quasi nessun profitto per un periodo medio di circa cinque-dieci anni, con tempi di costruzione ben più lunghi del semplice mandato di un'Amministrazione comunale. L'elemento fondamentale per poter dar luogo a queste complesse operazioni di riqualificazione urbana sembra dunque essere la presenza di una *leadership* fortemente motivata.

La Città di Torino ha mostrato un atteggiamento particolarmente attivo in tal direzione, dando luogo a operazioni innovative di coordinamento tra sviluppo territoriale e infrastrutturale, sia a livello di morfologia urbana, sia a livello istituzionale (promuovendo accordi tra diversi livelli di governo, attori privati e la società locale).

È possibile ravvisare in questo processo una serie di elementi di particolare interesse:

- un atteggiamento fortemente "negoziale" da parte della Città, sia con soggetti pubblici (o a forte prevalenza pubblica) sia con operatori privati;
- l'utilizzo di strumenti innovativi dell'urbanistica operativa, affacciatisi via via sul panorama nazionale e locale nel corso degli anni (perequazione urbanistica, meccanismo di trasferimento delle quantità edificatorie, adozione di Priu, Prusst, Pru, Prin, indizione di un concorso internazionale di idee sulla base di un masterplan definito con l'Urban Center, ecc);
- il ricorso a forme di finanziamento variegate.

L'esito non è sempre stato necessariamente positivo, ma sicuramente l'Amministrazione ha mostrato una grande capacità di avviare una serie di riflessioni critiche sulle proprie scelte che l'hanno portata di volta in volta a rielaborare le strategie di intervento.

Il primo progetto cardine è stato il Passante Ferroviario: nato per soddisfare esigenze esclusivamente trasportistiche di potenziamento della linea, esso venne completamente revisionato grazie ad una forte attività di negoziazione tra Comune e Ferrovie, venendo quindi ad assumere un ruolo strategico all'interno del nuovo piano. Si decise infatti di interrare le trincee ferroviarie ovunque possibile, con relativi costi quasi totalmente a carico della Città. Così nel 1995 il Prg costruì su di esso la maggior parte delle proprie strategie di trasformazione urbana: quasi tre milioni di metri quadrati, situati a cavallo del Passante, in gran parte costituiti da vecchie aree industriali e spazi ferroviari, venivano valorizzati e proposti sul mercato. Venne adottata una politica perequativa, applicando lo stesso indice edificatorio a tutte le aree di trasformazione urbana e prevedendo un meccanismo di trasferimento della Slp laddove non fosse stato possibile realizzarla sui terreni che la originavano.

Il Prg era stato concepito come semplice re-

golamento di fenomeni di valorizzazione immobiliare che si credevano sicuri e considerevoli, grazie alla realizzazione del Passante. Ma questa correlazione tra i due fenomeni "valorizzazione/infrastruttura" non sempre ebbe luogo in modo così lineare, richiedendo quindi una serie di varianti al piano stesso, per adeguarsi alle mutate condizioni del mercato e, al contempo, sviluppare nuove forme di collaborazione tra Amministrazione e imprenditori.

Il secondo grande intervento ha riguardato la costruzione della linea metropolitana, realizzata con grandissimo ritardo rispetto alle principali città italiane, e inaugurata nel suo primo tratto nel 2006 in occasione dei XX Giochi Olimpici Invernali. La linea 1 è stata attuata attraverso fondi pubblici; mentre ora sulla linea 2 (il terzo grande progetto infrastrutturale di questi anni) la sfida principale che sta affrontando il Comune è quella di definire i meccanismi per catturare parte del valore prodotto dalla trasformazione urbana incentrata sulle aree coinvolte dalla nuova linea, in modo da contribuire considerevolmente al finanziamento dell'infrastruttura stessa. In questo senso è da leggere l'intenzione del Comune di Torino di costituire una Società di Trasformazione Urbana (Stu) per indirizzare e gestire i futuri processi di trasformazione quadrante nord della città, un'area di circa 130 ettari, dove è previsto il recupero di grandi aree industriali dismesse, a cui si affianca un processo di valorizzazione delle sponde del fiume Po, della Stura e della Dora.

Lo strumento urbanistico per attuare il rinnovamento è la "Variante 200", che modifica alcune delle indicazioni contenute nel Prg di Torino per adeguarle alle nuove esigenze, problematiche e potenzialità. La realizzazione del primo tratto della linea 2 della metropolitana (7,2 km) è diventata l'occasione per la riqualificazione di quasi un milione di metri quadrati che verranno coinvolti in una "metamorfosi senza precedenti". Per il quadrante Nord di Torino il Comune ha indetto nel 2009 un concorso di idee al fine di costruire visioni progettuali capaci di rispondere alla complessità e alle grandi dimensioni dei temi proposti. Il progetto vincitore per l'ambito Scalo Vanchiglia ha fornito, tra il resto, spunti per il Piano Particolareggiato "Regaldi" relativo a una parte dell'ex area ferroviaria che dovrebbe dare l'avvio alla trasformazione in anticipo rispetto alla conclusione dell'iter di approvazione della variante strutturale. Il Piano Particolareggiato, definito a seguito di lunga e continua concertazione fra il Comune e la proprietà (la società Regio Parco creata *ad hoc* per l'operazione), modifica le previsioni del Prg vigente con l'indicazione di un comparto comprendente realizzazione di un centro commerciale di circa 20.000 mq, oltre ad attività artigianali e pubblici esercizi, nonché funzioni residenziali e un parco lineare.

Questo ambito è particolarmente importante perché costituisce il punto di avvio della trasformazione prevista dalla "Variante 200". Infatti l'elemento di notevole interesse dell'operazione, dove è evidente il cambiamento del ruolo delle amministrazioni e conseguentemente anche del ruolo attribuito alle norme, è nell'accordo stipulato fra la Città e la proprietà: con l'approvazione del Piano Particolareggiato verrà conferita al Comune la titolarità delle aree, esterne al perimetro del Pp stesso, sulle quali sarà collocata una quota consistente delle concentrazioni di proprietà pubblica, previste dalla "Variante 200", dello scalo Vanchiglia e del ramo ex ferroviario Sempione-Gottardo. In pratica verranno ceduti gratuitamente alla Città circa 140.000 mq, su un ambito di 182.000 mq, a fronte un diverso mix funzionale delle destinazioni già consentite nell'ambito della Zut prevista dal vigente Prg.

La lettura che si può dare di questo processo è la volontà da parte del Comune di Torino di portare avanti logiche parziali ma connesse ad una visione strategica, di impiegare la valorizzazione fondiaria come strumento per il finanziamento delle infrastrutture e delle attrezzature collettive. È possibile promuovere nuove logiche di sviluppo urbano capitalizzando la rendita determinata dalle scelte urbanistiche anche senza varianti generali, senza rifondazioni urbanistiche particolari, ma semplicemente sulla base di visioni strategiche condivise di cui l'urbanistica - e i valori che essa determina - sono strumenti. La cornice è apparentemente indifferente sotto il profilo formale, Pru, Variante 200, o altro: poco importa. Quel che conta è la capacità di guidare le trasformazioni della città impiegando il *capital gain* per finanziare le dotazioni territoriali. L'accordo si sostituisce all'azione coercitiva dando luogo ad una vera intesa tra le parti, dove l'Amministrazione non ha solo una posizione "reattiva" rispetto alle proposte del privato ma promuove essa stessa l'operazione di riqualificazione di aree ferroviarie in modo tale che il delicato tessuto urbano delle città trovi motivo di valorizzazione reale e non di avvilimento nei progetti sviluppati secondo una pura logica di sfruttamento immobiliare. Tuttavia le tempistiche sono ancora troppo lunghe e incerte. Ad esempio l'ambito Regaldi è stato acquisito all'asta nel 2007 e verosimilmente si inizierà a costruire su di esso nel 2014. Nel frattempo la situazione economica a livello generale e locale è profondamente mutata, così sono venuti meno alcuni contratti per lo sviluppo delle aree. La sensazione è che la definizione del modello di *governance* complessiva dell'operazione risenta ancora di qualche "vischiosità" del sistema italiano.

In generale, un elemento di verifica delle difficoltà che hanno i piani è dato dall'attuazione: incerta, poco o per nulla rispondente al disegno originale della città (nei tempi, nelle forme, nei luoghi), sino al punto in cui manca del tutto. I tempi dell'Amministrazione non sembrano ancora allineati rispetto a processi che alle fasi del mercato non sono insensibili. Gli strumenti di *governance* e di *government* non sembrano avere quella agilità che invece sempre più mostrano amministratori e dirigenti. Un'asimmetria, questa, che non è affatto indifferente alla qualità degli esiti finali dei processi avviati.

Mirko Bisulli

Cesena, la perequazione al tempo della crisi

Adottato nel 2000 e approvato in forma definitiva nel 2005, il Prg di Cesena persegue obiettivi di rilievo sia sotto il profilo della qualità dello sviluppo urbano sia per quanto riguarda la quantità delle superfici oggetto di trasformazione: l'amministrazione intende ottenere la riqualificazione delle aree centrali dismesse, il blocco dell'edificabilità nella collina di valore ambientale, la bassa densità nelle nuove aree di espansione della periferia per la creazione di una cintura verde.

Coerentemente a tali obiettivi, il piano vigente prevede quindi una notevole riduzione degli indici edificatori privati e un contestuale incremento delle aree da cedere per le dotazioni territoriali rispetto al precedente strumento urbanistico. Un ruolo fondamentale è riservato alla perequazione urbanistica, strumento impiegato per garantire un equo trattamento dei proprietari coinvolti nella trasformazione e per acquisire senza ricorrere all'esproprio le aree necessarie alla realizzazione dell'*housing* sociale, dei servizi pubblici e della cintura verde.

Il meccanismo perequativo è applicato secondo lo schema classico[1] e sotto il profilo tecnico il piano suddivide il territorio comunale in zone omogenee e individua gli ambiti soggetti a perequazione urbanistica. Tali ambiti corrispondono alle Aree di Trasformazione Perequativa e riguardano classi di aree con caratteristiche omogenee per stato di fatto e di diritto.

Per ambiti specificamente individuati il piano persegue la realizzazione delle opere collettive anche con altri strumenti di partenariato pubblico privato (accordi di programma, accordi con i privati ai sensi dell'art. 18 della Lr 20/2000, *project financing*)[2].

Concepito e redatto in un periodo di crescita economica, il Prg 2000 si pone l'obiettivo di soddisfare le esigenze legate, oltre all'incremento demografico, anche all'aumento della domanda delle imprese locali di spazi per funzioni terziarie e produttive. Il 73% circa della Sul è infatti generato dalle aree polifunzionali.

Le aree di trasformazione, suddivise in 7 classi, sono in totale 132 di cui 98 a destinazione residenziale e 34 a destinazione polifunzionale. La superficie territoriale complessiva delle aree di trasformazione è di circa 5 milioni di mq e lo spazio destinato a verde corrisponde a circa il 40% delle aree coinvolte.

Sia per le aree di trasformazione a destinazione residenziale, che per quelle a destinazione produttiva, il meccanismo perequativo prevede la cessione di aree di compensazione destinate al verde pubblico, oppure all'Edilizia Residenziale Pubblica o ad altre dotazioni territoriali, in misura eccedente gli standard di legge, al prezzo convenzionale di 0,01 euro/mq.

Il meccanismo perequativo impiegato nel Prg 2000 non fornisce solo indicazioni in merito ai parametri urbanistici e alle regole di acquisizione delle aree eccedenti gli standard, ma definisce anche le indicazioni progettuali della trasformazione e le prescrizioni da rispettare per la redazione degli strumenti attuativi.

La trasformazione delle singole aree è infatti regolamentata da apposite 'schede delle aree di trasformazione' che contengono gli schemi planimetrici, le regole programmatiche e prestazionali e le prescrizioni relative a tematiche territoriali, idrogeologiche e sanitarie necessari per lo sviluppo dell'area. Le schede delle aree di trasformazione prescrivono inoltre la realizzazione delle opere di urbanizzazione a carico dei privati anche in eccedenza rispetto agli standard.

Dopo oltre dieci anni dall'adozione e dopo i primi sei anni di operatività, sono stati approvati gli strumenti attuativi relativi a 60 aree di trasformazione, 23 sono in itinere e 49 non sono stati presentati. Le aree con strumento attuativo approvato corrispondono al 20% della Sul totale, mentre le aree per cui non è ancora stata presentata richiesta di attuazione rappresentano il 52% della superficie totale. Sotto il profilo delle destinazioni funzionali, le aree con piano attuativo approvato sono circa il 50% per la destinazione residenziale, mentre per le aree a destinazione polifunzionale sono solo il 10% circa delle aree appartenenti a tale categoria.

Nelle aree di trasformazione già convenzionate è prevista la cessione di circa 28 ettari di aree di compensazione aggiuntiva per verde e servizi, mentre nelle aree di trasformazione con strumento attuativo approvato ma non ancora convenzionato la cessione prevista è di altri 30 ettari circa. I 58 ettari di aree pubbliche aggiuntive agli standard previsti nei Pua approvati, sulla base di quanto stabilito nelle convenzioni, saranno però ceduti all'amministrazione al termine del completamento delle opere e le aree già acquisite dall'amministrazione al momento attuale sono meno di 2 ettari. Delle aree soggette a Pua convenzionati, solo 4 aree, corrispondenti a meno del 3% della Sul totale prevista dagli strumenti attuativi approvati, sono state pienamente attuate, mentre le aree per quali non è ancora iniziata la trasformazione sono 39[3].

Per 10 delle aree di trasformazione approvate l'impiego del meccanismo perequativo prevede la cessione di aree da destinare a Ers che rappresentano circa il 26% della Sul Ers prevista dal piano. Al momento sono stati assegnati 6 lotti ed è stata ultimata la costruzione di 22 alloggi.

Alcune proprietà, anche senza procedere allo sviluppo delle aree, hanno ritenuto utile cedere anticipatamente i suoli destinati alla collettività e l'amministrazione comunale di Cesena ha potuto realizzare diverse opere pubbliche, come ad esempio 3 scuole e un campo sportivo.

Inoltre, il piano individua specifici ambiti soggetti ad accordi di tipo puntuale che non necessariamente rientrano nella perequazione di tipo ordinario. In tali ambiti, attraverso la sottoscrizione di accordi di programma e di accordi con i privati ai sensi dell'art. 18 della Lr 20/2000, l'amministrazione è riuscita a realizzare importanti progetti come il trasferimento di un impianto di calcestruzzi

Figura 1 - Acquisizione di aree pubbliche con meccanismo perequativo in un'area residenziale di San Vittore

Fonte: Cesena la città sostenibile (2012), Comune di Cesena

e l'acquisizione della relativa area per la realizzazione del Parco del Savio; la riqualificazione e la realizzazione di parti viabilistiche della città e di piste ciclabili; l'interramento di un tratto di elettrodotto prossimo ad un quartiere residenziale.

Per la realizzazione di progetti urbani, l'amministrazione sta inoltre impiegando con esiti positivi anche lo strumento del *project financing*. Tale strumento ha consentito la realizzazione del nuovo cimitero urbano, è inoltre alla base dei lavori in corso per la ristrutturazione del foro annonario e permetterà infine la ristrutturazione di uno spazio da destinare a pubblico esercizio nella zona universitaria nei pressi della stazione.

La prima fase di operatività del piano è stata caratterizzata da qualche difficoltà da parte degli operatori e dei proprietari a capire fino in fondo il nuovo meccanismo perequativo e la proprietà non ha accettato in tempi rapidi l'adeguamento della rendita ai nuovi indici e alle nuove modalità di cessione delle aree pubbliche in quantità superiore rispetto agli standard. Il ritardo nella comprensione del meccanismo di attuazione del piano ha portato ad un aumento dei costi delle aree che, affiancato all'aumento dei costi legati alla ricomposizione fondiaria delle aree oggetto di Pua e ai superiori costi delle opere di urbanizzazione previsti dal piano, ha limitato lo sviluppo del piano nel periodo antecedente alla crisi del mercato immobiliare.

Oltre alla crisi economica che ha frenato anche lo sviluppo delle imprese locali, va evidenziato che diverse delle esigenze legate alle aree polifunzionali sono state soddisfatte con interventi puntuali, legati alla possibilità di espandere edifici adiacenti alle attività produttive esistenti, attraverso i quali nel corso degli anni il Prg è stato aggiornato. Di rilievo il dato relativo al 2008, anno in cui la crisi del mercato immobiliare era già iniziata e durante il quale sono stati presentati ben 39 piani. È opportuno però evidenziare che la spinta a presentare i piani attuativi è stata motivata dall'imminente scadenza di incentivi volumetrici legati alla bioedilizia e non dalle effettive richieste del mercato. Tale atteggiamento riflette quindi la tendenza dei proprietari a consolidare la capacità edificatoria massima consentita dal piano pur non essendo intenzionati a promuovere nell'immediato il progetto di trasformazione, nella consapevolezza che le condizioni attuali di mercato non consentirebbero di ripagare l'investimento.

Il dato che stupisce maggiormente è però rappresentato dalla percentuale inferiore al 3% delle trasformazioni completate e delle relative aree di compensazione aggiuntiva effettivamente cedute. Tale dato è causa non solo di un rallentamento dello sviluppo della città privata, ma anche dello sviluppo della città pubblica. Le convenzioni sottoscritte prevedono infatti che le aree pubbliche siano cedute una volta terminate tutte le opere pubbliche e private.

L'approvazione del 50% delle aree di trasformazione consente di affermare che i proprietari e gli operatori hanno accettato le regole di trasformazione del meccanismo perequativo e hanno deciso di consolidare la capacità edificatoria attribuita dal piano, ma allo stesso tempo la quantità di aree completate indica la mancanza di convenienza economica a promuovere i progetti di trasformazione sulla base delle attuali condizioni.

L'attuale congiuntura del mercato immobiliare e del sistema economico in generale è sicuramente alla base della bassa percentuale di realizzazione dei progetti di trasformazione previsti dal piano, ma altre cause sono da imputare direttamente allo strumento urbanistico.

Tra queste un evidente sovradimensionamento del piano, dovuto anche all'elevata quantità di aree edificabili previste dal precedente Prg, e gli alti costi di urbanizzazione posti a carico del privato. Sulla base delle elaborazioni effettuate dall'amministrazione su 68 aree di trasformazione con strumenti attuativi approvati o in corso di approvazione, i costi delle opere di urbanizzazione primaria posti a carico del soggetto privato per le aree residenziali sono risultati mediamente pari a circa 235 euro/mq di Sul, a cui si aggiungono 30 euro/mq di Sul per oneri di urbanizzazione secondaria[4]. Le opere richieste hanno dei costi eccessivamente elevati in quanto eccedenti a quanto ordinariamente dovuto dai soggetti privati. L'effetto di tali costi posti a carico dei privati consiste nell'imporre a carico dei developer e dei proprietari la realizzazione di opere che dovrebbero essere finanziate attraverso altri strumenti di natura fiscale. Un sistema impositivo di questo tipo ha funzionato e potrebbe funzionare in una fase ascendente del mercato immobiliare, ma non è sostenibile nell'attuale situazione di crisi che determina una diminuzione dei valori immobiliari.

Lo stallo dello sviluppo dei progetti privati determina anche il blocco delle cessioni delle aree pubbliche e di conseguenza impedisce la realizzazione delle opere pubbliche che l'amministrazione potrebbe realizzare se avesse a disposizione le aree. Nel caso di cessione anticipata di suoli per funzioni collettive rispetto alla conclusione delle opere private, l'amministrazione ha dimostrato la propria efficienza riuscendo a realizzare importanti opere pubbliche. Qualora la rea-

lizzazione delle opere pubbliche rappresentasse un'esigenza primaria l'efficacia dell'azione amministrativa nel perseguimento dell'interesse della collettività potrebbe quindi essere migliorata se si riuscisse a prevedere nelle norme la possibilità di incrementare il ricorso alla cessione anticipata delle aree pubbliche.

1. Sul tema, cfr. E. Micelli, *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi.* Marsilio, Venezia 2011
2. Per un'analisi delle norme perequative aggiornate del Comune di Cesena, cfr. *Norme di Attuazione* (2011) www.comune.cesena.fc.it Comune di Cesena
3. Per un primo bilancio qualitativo e quantitativo non definitivo sotto il profilo dei risultati raggiunti cfr. Biscaglia A. (2012), *L'attuazione del Prg 2000 tra bolla edilizia e crisi.* Documenti presentati al convegno *PSC: il nuovo piano per la città*, 7 giugno 2012, Cesena e Dall'Ara D. su incarico del Comune di Cesena (2011), *Prg 2000. Rapporto sull'attuazione delle Aree di Trasformazione*
4. *Prg 2000. Rapporto sull'attuazione delle Aree di Trasformazione.* Comune di Cesena.

Antonella Faggiani

San Donà, i crediti edilizi per la costruzione di beni comuni

I progetti di tutela del paesaggio e di valorizzazione delle aree urbane boscate o forestate rappresentano uno degli elementi caratterizzanti i recenti Piani veneti, secondo il principio per il quale la qualità delle città passa anche attraverso la realizzazione di ampie aree verdi dotate di caratteri di naturalità superiori rispetto ai tradizionali parchi urbani, dotazioni territoriali destinate a divenire patrimonio comune non solo per la possibile fruizione pubblica, quanto per la scelta delle Amministrazioni di procedere all'acquisizione di tali aree. La strategia in questo senso è chiara: dotarsi di un patrimonio di aree rinaturalizzate e riforestate sottraendo suoli alla funzione primaria e alla possibile, ancorchè in taluni casi remota, trasformazione urbana.
In questa prospettiva, le Amministrazioni, ormai consapevoli che l'attuazione di simili progetti deve collocarsi entro un processo cooperativo tra pubblico e privato, hanno individuato nella perequazione urbanistica e nel riconoscimento di diritti edificatori – premiali o compensativi – gli strumenti idonei garantire, a costo zero per la collettività, l'acquisizione di boschi urbani, cinture verdi e fasce di forestazione[1]. Più in particolare, le Amministrazioni venete, sollecitate dal legislatore regionale, hanno riconosciuto nel credito edilizio lo strumento più idoneo a perseguire questi obiettivi nella misura in cui nella legge urbanistica regionale esso viene indicato come una "quantità volumetrica" riconosciuta al soggetto attuatore (anche) di interventi di miglioramento della qualità paesaggistica e ambientale[2].
A fronte degli obiettivi programmatici espressi nei piani e alle regole contenute in norme ancora poco operative, il caso di San Donà di Piave consente di indagare l'efficacia dello strumento, in ragione della maturità dell'esperienza[3]. Infatti, fra gli obiettivi del piano regolatore – approvato nel 2007 – vi è la formazione di un "parco campagna", un'area di cintura al centro urbano di 170 ettari da mantenere inedificata e funzionale alla costituzione di una riserva di crediti edilizi per la promozione di progetti di densificazione del centro urbano. Il credito edilizio rappresenta quindi la capacità edificatoria riconosciuta dal piano per la cessione dell'area opportunamente sistemata e piantumata (ogni ettaro di superficie boscata di nuovo impianto produce un credito edilizio di 625 mq di superficie netta di pavimento) e destinata ad essere trasferita nelle aree del centro urbano (gli ambiti dei progetti norma nonché delle zone B e C1).
A oltre cinque anni dall'approvazione del piano, è lecito chiedersi se i risultati raggiunti si possono considerare soddisfacenti sotto il profilo dell'efficacia dello strumento e se, in prospettiva, è utile immaginare aggiustamenti rispetto alle regole esistenti. A questo scopo, tre sono i temi sui quale portare l'attenzione: gli aspetti economici, i soggetti coinvolti e gli elementi procedurali.
Una delle ragioni del successo dell'esperienza va attribuita alla semplicità delle regole introdotte: il riconoscimento del credito si basa su un principio urbanistico e non su un'equivalenza economica, riprendendo, in questo senso, la logica sottesa all'attuazione dei comparti perequativi composti da aree non contigue. Il riconoscimento dei diritti edificatori avviene sulla base di un principio premiale ed incentivante senza introdurre criteri compensativi dell'ammontare dei crediti in ragione della posizione dell'area di atterraggio[4]. In particolare, se i proprietari delle aree del parco campagna attraverso la vendita dei crediti possono sfruttare la valorizzazione consentita dal piano, gli operatori li acquistano ad un valore inferiore rispetto a quello successivo al trasferimento nelle aree centrali, internalizzando il plusvalore gene-

rato dallo spostamento della cubatura.
La semplicità dell'apparato regolatorio ha consentito a due categorie di soggetti di accedere al mercato dei crediti: gli operatori privati, interessati ad acquisire piccole quantità di volumetria finalizzate prevalentemente all'ampliamento di fabbricati esistenti e gli operatori professionali, sviluppatori immobiliari interessati ad aumentare la capacità edificatoria nell'ambito di operazioni di sviluppo. Tuttavia, recentemente, la domanda si è sensibilmente ridotta per ragioni diverse. Il primo tema sembra essere quello più rilevante: il legislatore regionale, dopo aver introdotto i crediti edilizi allo scopo di promuovere operazioni di riqualificazione urbana e ambientale, attraverso l'apparato normativo del Piano casa[5] consente ai proprietari di fabbricati ampliamenti compresi tra il 20 e il 50% in ragione dell'intensità della riqualificazione edilizia.
Il Piano casa introduce quindi un elemento dalla doppia valenza: un'opportunità per gli operatori che possono sfruttare una volumetria aggiuntiva riconosciuta a titolo gratuito e una minaccia per le Amministrazioni che hanno fondato le proprie politiche di trasformazione urbana e ambientale proprio sui crediti edilizi o comunque sul riconoscimento di volumetrie destinate al mercato.
La seconda ragione della contrazione della domanda, soprattutto quella professionale, è rappresentata dalle mutate condizioni del mercato immobiliare e dalla ridotta attività edilizia che ha limitato l'acquisto di crediti edilizi. L'ammontare di superficie acquisita dal Comune negli ultimi anni riflette questa situazione: se nel 2008 l'ammontare di aree acquisite era pari a circa 12 ettari, ad oggi la superficie complessivamente acquisita si attesta a 15 ettari.
Il bilancio dell'esperienza sottolinea come la contrazione della domanda rappresenta un vincolo ingovernabile dall'Amministrazione che si affida alla dinamicità e alle decisioni degli operatori del mercato per raggiungere i risultati programmati. L'attuazione del progetto si basa infatti su un processo discontinuo dove domanda ed offerta possono agire in modo disgiunto. L'offerta, ovvero la proprietà delle aree del parco campagna, manifesta l'istanza a cedere l'area al Comune che attraverso la convenzione di cessione attribuisce l'ammontare dei crediti edilizi, dà titolo alla registrazione nell'apposito registro dei crediti edilizi e rende il credito commercializzabile. I crediti, proposti sul mercato, sono successivamente acquistati dalla domanda in funzione dei progetti che intende attuare.
Nonostante gli aspetti procedurali e le incertezze giuridiche circa la natura dei crediti[6] e la loro commercializzazione siano ampiamente governate a livello nazionale, attraverso il Dl n.70/2011 che regola la possibilità di trascrizione e tipizzazione dei contratti che hanno ad oggetto i crediti edilizi, e a livello locale, dove una collaborazione istituzionale tra il Notariato e l'Amministrazione comunale ha consentito di validare la tenuta giuridica dell'atto di compravendita dei credito edilizio, prudentemente, i proprietari delle aree preferiscono mantenere la proprietà dei suoli a fronte del riconoscimento di un diritto edificatorio la cui solvibilità sul mercato presenta elevati margini di rischiosità.
Fino a qui l'esperienza mostra fra gli elementi forza il controllo degli aspetti procedurali e l'efficacia di regole semplici e flessibili e, tra le criticità, la presenza di variabili esogene non controllabili dal soggetto pubblico quali l'attivazione di strumenti competitivi da parte del legislatore (il Piano casa) e l'incerta situazione del mercato immobiliare locale.
Da questa stasi attuativa e dal bilancio delle aree acquisite è possibile trarre alcuni spunti di riflessione critica. La necessità di governare maggiormente gli esiti progettuali, nella forma delle dimensioni e della localizzazione delle aree acquisite, incentivando progetti di forestazione coordinati è il primo elemento che emerge. A questo si coniuga all'assenza di riflessione sui temi gestionali successivi all'attuazione del parco campagna, temi che diventano prioritari successivamente all'acquisizione delle aree al patrimonio pubblico. Inoltre, una riflessione più ampia circa il *trade off* tra il mantenimento, nella condizione di fatto e di diritto, delle aree agricole rispetto ad una loro patrimonializzazione pubblica e trasformazione a "bosco" è doverosa sia nella prospettiva pubblica (attualmente il solo sfalcio rappresenta una voce rilevante del bilancio comunale) che in quella privata (l'idea del Parco campagna si era sviluppata in un contesto economico caratterizzato da un modesto costo opportunità per i proprietari ed utilizzatori delle aree agricole interessate).
L'esperienza sandonatese ancora una volta dimostra che gli strumenti di parternariato richiedono una capacità reattiva di revisione delle regole in aderenza al mutato contesto in cui esse operano e che la vera efficienza non è rappresentata dalla sola progettazione di un dispositivo attuativo innovativo ed efficacie ma traguarda la gestione degli interventi perché un mancato costo attuativo oggi non si tramuti in un futuro costo gestionale.

1. Il tema della perequazione e dei diritti edificatori quali strumenti di gestione dei piani è ampiamente trattato in E. Micelli, *La gestione dei piani urbanistici*, Marsilio Editori, 2011
2. La legge urbanistica regionale del Veneto n. 11/2004 introduce per prima in Italia la possibilità di riconoscere diritti edificatori "liberamente commercializzabili" e scorporabili dal suolo. L'art. 36 definisce il credito edilizio e ne stabilisce le linee guida d'impiego nell'ambito di interventi riguardanti la demolizione di opere incongrue, l'eliminazione di elementi di degrado, il riordino della zona agricola e, in generale, la realizzazione di interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica e ambientale.
3. Si ringrazia l'arch. Danilo Gerotto del Comune di San Donà di Piave per la discussione e le riflessioni sull'impiego dei crediti edilizi in relazione al progetto del Parco campagna.
4. Il tema tecnico - valutativo sotteso alla stima dell'ammontare dei crediti anche in funzione dell'area di utilizzo dei medesimi è centrale nel dibattito. Si veda a proposito A. Faggiani, *Credito edilizio, l'esperimento nei comuni veneti di Spinea e San Donà di Piave*, in E. Micelli (a cura di), "I sistemi alternativi all'esproprio", «Edilizia e Territorio, 30» 2008.
5. La legge regionale veneta che regolava l'impiego del Piano casa era la Lr 14/2009 sostituita e prorogata al novembre 2013 dalla Lr 13/2011.
6. Sulle caratteristiche giuridiche dei diritti edificatori e sui riflessi sulla formazione di un loro mercato si è sviluppato un ampio dibattito tra posizioni critiche e aperture sperimentali. Un'ampia rassegna di temi e posizioni si ritrova in A. Bartolini, A. Maltoni (a cura di), *Governo e mercato dei diritti edificatori. Esperienze regionali a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli 2009.

Massimo Giuliani

Busto Arsizio, la perequazione come approccio strategico

Il Comune di Busto Arsizio è situato al confine nord dell'area metropolitana Milanese lungo l'asse del Sempione. Con una superficie territoriale di 3.027 ettari ed una popolazione di 82.000 abitanti è, insieme a Gallarate, il centro urbano più importante della vasta conurbazione che circonda l'aeroporto intercontinentale e che, sempre più spesso, viene denominata semplicemente Città Malpensa.

All'interno di questo complesso arcipelago urbano, Busto Arsizio si è sempre distinto dagli altri centri per l'importanza che ha attribuito ai processi di pianificazione, che in questa città hanno interpretato in maniera efficace le successive trasformazioni cui è stato sottoposto il territorio: la grande stagione del *welfare* degli anni '60 e '70, la riorganizzazione del sistema industriale, le grandi infrastrutture che hanno accompagnato la nascita dell'aeroporto.

Come raramente è successo in Lombardia, i piani urbanistici sono stati visti come strumenti dinamici da adeguare rapidamente al mutare delle strategie della comunità ed alle esigenze del contesto.

Analizzando gli atti di pianificazione[1] che si sono succeduti in particolare dalla metà degli anni '90 al 2004 si può constatare, sia la capacità di reagire in maniera adeguata alle trasformazioni territoriali determinate dalla costruzione del nuovo scalo aereo, sia la volontà di riaffermare il primato della città pubblica che, attraverso interventi strategici, garantisce non solo il livello del *welfare* ma anche l'attrattività complessiva del sistema urbano. Primato che negli ultimi 20 anni non è mai stato messo in discussione da nessuna delle compagini politiche che si sono avvicendate al governo della città.

Alla fine degli anni ottanta le tecniche di perequazione che cominciavano ad essere proposte a livello sperimentale, sono sembrate quindi una soluzione efficiente per sostituire lo strumento dell'esproprio nelle politiche di riorganizzazione urbana.

Il primo piano che prevedeva regole perequative è stato adottato nel 1992 quindi ben tre anni e quattro mesi prima del congresso dell'Inu di Bologna del 1995 in cui l'Istituto ha proposto in forma compiuta la perequazione come strumento fondamentale per la costruzione della città pubblica. La perequazione ipotizzata nel piano del '92 era estesa a tutta la città e l'approvazione di uno strumento così diverso dai piani di quel periodo aveva trovato forti resistenze da parte della Regione Lombardia, che aveva richiesto ed ottenuto un ridimensionamento dei comparti perequativi alle sole aree di carattere strategico. L'approvazione finale del Prg è quindi avvenuta nel '97 con la previsione di 13 comparti perequativi per un totale di circa 950.000 mq.

La forma perequativa proposta dal Prg prevedeva aree di concentrazione edilizia all'interno dello stesso comparto ma anche tra aree separate ed aveva già una struttura molto simile a quella che viene utilizzata oggi in molti Comuni lombardi.

L'art. 36 delle norme tecniche di attuazione che regolava questo tipo di processi, prevedeva inoltre un insieme di criteri premiali per alcuni piani attuativi esterni agli ambiti perequativi nel caso di maggiori cessioni di aree oltre a quelle prevista dallo standard comunale.

Come già accennato, nel Prg di Busto Arsizio[2] la perequazione era prevista in tredici comparti urbanistici attuativi costituiti da una pluralità di aree distinte in aree di concentrazione edilizia, aree a servizi, per lo più a verde pubblico e sportivo, ricadenti nelle zone centrali e periferiche considerate strategiche dal piano, da cedere gratuitamente al Comune in correlazione con l'edificazione.

Il Prg coinvolgeva complessivamente una superficie territoriale di circa 950.000 mq, per l'esattezza 947.923 mq.

Una verifica dell'attuazione del Piano rivela che, rispetto alle aree coinvolte, l'attuazione è avvenuta completamente per 3 ambiti, 6 sono stati attuati parzialmente e 4 non sono stati attuati. Con riferimento alla capacità edificatoria assegnata dal Prg, le realizzazioni riguardano una superficie lorda di pavimento pari a 52.429 mq ed un totale di 112.785 mq di aree di interesse pubblico acquisite, con una quota di non attuato pari a 131.582 mq, cui si aggiungono altri 13.229 mq di capacità edificatoria in convenzioni approvate ma non realizzate, per un totale di 144.811 mq ancora da attuare.

In una variante del 2004 denominata Parco Busto 2000, la perequazione è stata utilizzata come strumento per l'acquisizione di aree per la realizzazione di un grande parco agricolo a nord della città. Anche in questo caso la norma attuativa prevedeva la concentrazione della volumetria in aree predeterminate e l'attuazione ha riguardato circa un terzo delle aree previste.

Tentando una sintesi dell'esperienza perequativa attuata a Busto, possiamo in primo luogo constatare che questo strumento garantisce una buona capacità operativa ma naturalmente sconta le difficoltà legate alla grande parcellizzazione dei terreni ed ai complessi meccanismi ed alle fluttuazioni del mercato immobiliare. Le acquisizioni a "macchia di leopardo", che rendono per lungo tempo inutilizzabili i terreni acquisiti, sembrano essere infatti uno dei problemi tipici derivanti dall'uso della perequazione. Si tratta certamente di un aspetto da valutare con attenzione, ma non è difficile pensare a correttivi che possono essere applicati con relativa facilità, come ad esempio individuare le aree di concentrazione volumetrica su terreni di proprietà comunale.

Un ulteriore elemento di riflessione riguarda gli effetti per così dire "immateriali" che l'uso della perequazione determina sull'apparato tecnico pubblico, ed in generale sugli addetti ai lavori. L'uso della perequazione abitua, infatti, ad instaurare un rapporto più equilibrato con la rendita, dando vita ad un processo di crescita dei tecnici e degli operatori, esercitando entrambi a ragionare in termini strategici e dialogici. Ciò naturalmente consente di dare vita a interventi

di trasformazione urbana di notevole complessità, inimmaginabili se basati su un approccio tradizionale fondato solo sugli assetti proprietari, con la relativa eterogeneità degli obiettivi che ad essi sono assegnati.
Poiché la crisi economica e la sovrapproduzione edilizia, che in Lombardia è particolarmente significativa, stanno cambiando radicalmente il modo di pensare all'evoluzione dei sistemi urbani, questa capacità di dialogare con la rendita potrebbe rivelarsi nei prossimi anni uno dei fattori decisivi per condurre con efficacia grandi interventi di rigenerazione urbana.

1. Dati forniti dal Settore Tecnico del Comune di Busto Arsizio
2. Riferimento Relazione del Documento di Piano (elab. A21.1) pubblicato sul sito del Comune di Busto Arsizio nel giugno 2012 redatto da: Gruppo di lavoro M. Giuliani, L. Moriggi, E. Cremona, L. Bertagnon.

Valentina Antoniucci

Il Prg di Schio: la perequazione alla prova della città diffusa

Quando nel 2001 l'Amministrazione Comunale di Schio approva la Variante Generale al Piano Regolatore Comunale, in Italia, e non solo nel Nord del Paese, sono pochissimi i Comuni che hanno adottato uno strumento urbanistico conformativo e di carattere generale che sperimenti l'impiego della perequazione quale strumento di gestione delle aree di trasformazione[1].
Il Comune di Schio (Vi), con una popolazione inferiore ai 40.000 abitanti, caratterizzato da una forte tradizione industriale nel settore manifatturiero, avvia, alla fine degli anni '90, un percorso innovativo e condiviso con la cittadinanza per la formazione del primo piano regolatore perequativo, attualmente ancora in vigore e mai più oggetto di varianti generali.
A distanza di dieci anni è possibile tracciare un bilancio sulla reale efficacia dello strumento adottato, in un contesto radicalmente mutato sotto il profilo degli orientamenti legislativi in materia di governo del territorio, dell'evoluzione della disciplina perequativa e delle condizioni del mercato immobiliare.
L'innovazione è spesso il frutto della necessità. Quali sono dunque le ragioni che spingono l'Amministrazione Comunale di Schio a intraprendere un percorso diverso nella pianificazione del territorio? Così come la maggior parte delle realtà della pedemontana veneta, anche Schio conosce lo sviluppo territoriale esteso e generalizzato che ha i caratteri della città diffusa. In tale contesto, nell'urgenza di una gestione coordinata dello sviluppo, si riscontrano le ragioni di un'innovazione. Gli obiettivi dichiarati del Comune sono infatti tre: l'equità di trattamento di tutti i cittadini a fronte della valorizzazione delle aree derivante dallo strumento urbanistico, il controllo e contenimento del consumo di suolo, e infine lo sviluppo sinergico delle parti pubbliche e private della città.
Tali obiettivi derivano dal bisogno di individuare soluzioni più efficaci di gestione della pressione insediativa che, soprattutto in quegli anni, è il frutto dello sviluppo economico promosso da un pulviscolo di operatori privati di fronte ai quali le amministrazioni stentano a individuare soluzioni generalizzate e univoche per impedire la compressione delle parti pubbliche delle città a fronte di sempre più significativi fenomeni di conversione del territorio agricolo in aree di sviluppo edilizio. Attraverso quindi l'assegnazione di indici edificatori a tutti i suoli oggetto di trasformazione senza differenziazione tra aree destinate ad uso pubblico e aree dedicate allo sviluppo privato, l'amministrazione intende sia perseguire l'equità di trattamento di tutti i proprietari, sia rendere la pianificazione più indipendente dalle singole istanze degli operatori immobiliari, salvaguardando le scelte di sviluppo a carattere pubblico.
Pertanto il Comune decide di sperimentare la trasformazione dei suoli mediante la perequazione in 29 aree, dettagliatamente perimetrate dal Piano, situate ai margini del tessuto costruito consolidato. Si tratta prevalentemente di aree costruite oggetto di riqualificazione, aree non edificate ma interstiziali al territorio urbano e, in due casi, aree di riconversione industriale. La classificazione è conseguente allo stato di fatto e di diritto dei suoli e in particolare alle destinazioni d'uso fino ad allora consentite. Le classi e i corrispondenti indici di edificabilità sono quattro (art. 5, Nta del Prg)[2]: le aree agricole di valore paesaggistico individuate nel precedente Prg hanno indice 0,24 mc/mq, le aree già destinate all'agricoltura con indice 0,36 mc/mq, le aree precedentemente destinate a servizi (It= 0,54 mc/mq) e le aree già edificate oggetto di riqualificazione (It= 1,2mc/mq).
Sotto il profilo disciplinare, il modello perequativo è quello cosiddetto classico, ossia

prevede l'attuazione degli ambiti di trasformazione per mezzo di comparti continui, dove le aree a destinazione pubblica e destinazione privata sono fisicamente contigue[3]. La contribuzione richiesta alle proprietà è certamente significativa: almeno il 50% della superficie territoriale deve essere ceduta all'Amministrazione, oltre all'ordinaria realizzazione e cessione delle opere di urbanizzazione primaria (art. 5, Nta del Prg)[4]. Una simile scelta rappresenta la centralità del principio di equità nella formazione del Prg. Non solo è perseguito l'equo trattamento tra tutti i proprietari di suoli destinati alla trasformazione urbana, ma è anche stabilita l'equa ripartizione del plusvalore generato dalle scelte dell'Amministrazione nell'ambito della valorizzazione dei suoli[5]. Per quanto concerne gli ambiti già in tutto o in parte occupati da manufatti ritenuti incongrui, sia per lo stato conservativo che in relazione alle previsioni di sviluppo dell'area, è consentita la riallocazione della volumetria, in aggiunta a quella consentita dall'indice territoriale, all'interno del medesimo comparto. Nel caso di manufatti provvisori o funzionali alla conduzione dell'attività agricola, viene riconosciuto il 50% della volumetria. Seppur di modesta entità, tale aspetto può essere considerato quale forma di premialità riconosciuta ai proprietari per l'adesione al Piano. Altre e più recenti esperienze perequative, infatti, tendono a ricomprendere le volumetrie già esistenti all'interno della capacità edificatoria del Piano Attuativo.

E ancora, all'interno di ciascun ambito di trasformazione, il 20% delle volumetrie consentite è destinato ad edilizia convenzionata ad eccezione delle aree già destinate a standard dove è fatto obbligo di realizzare solo il 10% dei volumi per tale destinazione. Tale differenziazione ha volutamente un carattere premiale quale riconoscimento della precedente disparità di trattamento delle proprietà già soggette a vincolo preordinato all'esproprio. In sintesi, su un totale di circa 946.000 mq di aree di trasformazione, la metà è destinata ad uso pubblico e la perequazione regola poco meno della metà della capacità totale del Piano, per complessivi 478.000 mc, di cui più del 15% è destinato ad edilizia residenziale convenzionata. La restante capacità edificatoria del Piano è attribuita prevalentemente alle tradizionali zone C di espansione, attuate mediante Piani di Recupero e Piani di Lottizzazione.

Ad oggi, il bilancio delle 29 aree di perequazione nel Comune di Schio è positivo: otto piani attuativi risultano già approvati, con la realizzazione delle volumetrie private, la cessione e contestuale realizzazione delle dotazioni territoriali, 6 Pua sono in corso di formazione e altri 6 in attuazione, quindi è in corso l'acquisizione delle aree a seguito dell'approvazione. Gli ambiti già completamente realizzati hanno garantito l'acquisizione di circa 52.600 mq, per un valore stimato pari a poco meno di 1.600.000 euro. Se si considerano poi le superfici ad uso pubblico in corso di acquisizione per i sei piani già approvati, esse ammontano alla ben più considerevole cifra di 5.000.000 di euro per una superficie pari a circa 173.000 mq. La differenza tra il primo e il secondo gruppo di Piani trova ragione nell'estensione territoriale degli stessi. È poi opportuno sottolineare che tali valori fanno riferimento alla sola quota parte fondiaria, senza considerare l'ammontare relativo alle differenti dotazioni territoriali oggetto di realizzazione[6]. Una simile disponibilità di suoli, ma soprattutto risorse, sarebbe difficilmente perseguibile attraverso i tradizionali procedimenti espropriativi.

A dimostrazione dell'efficacia delle scelte di Piano, è interessante notare come non sia possibile riscontrare un *pattern* che privilegi una certa tipologia di aree a discapito di altre, ma che l'attuazione dei Piani sia funzione delle sole scelte degli operatori e delle possibilità garantite dal mercato. La specifica destinazione delle aree oggetto di cessione non costituisce in alcun modo un discrimine per il promotore privato. Parimenti, non si riconosce una linea di sviluppo preferenziale delle attrezzature pubbliche: sono stati realizzati parchi, aree di tutela e di mitigazione ambientale in prossimità di corsi d'acqua e strade di carattere sovracomunale e infine dotazioni infrastrutturali viarie e di mobilità lenta. L'efficace attuazione del principio perequativo, e in particolare l'aspetto relativo all'equità di trattamento dei proprietari e all'efficacia delle misure adottate dal Piano, si riscontra anche in questo aspetto, ovvero nell'"indifferenza", tanto dei promotori privati quanto dell'Amministrazione, per la qualità e la tipologia di aree e opere destinate ad uso pubblico.

L'efficacia del Piano può essere individuata non solo nell'architettura delle regole di trasformazione, ma soprattutto nell'integrazione tra regole insediative e perequative. È significativo infatti che lo sforzo dell'Amministrazione sia stato orientato non tanto all'attuazione della perequazione quale mero strumento di acquisizione dei suoli, quanto piuttosto alla diffusione di regole progettuali e insediative volte all'integrazione tra servizi e volumetrie private, con particolare riferimento alla residenza. La ricerca della qualità per l'Amministrazione si manifesta nell'acquisizione di aree pubbliche dotate di autonomia funzionale e collocazione integrata nei quartieri residenziali e non in aree marginali e residuali alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria.

Nella valutazione degli esiti del Piano va sottolineato un aspetto: lungi dall'essere un elemento di limitazione allo sviluppo delle volumetrie private, ad oggi sono già stati realizzati più di 8.300 mc di edilizia residenziale convenzionata all'interno dei comparti di trasformazione. Il Peep viene sostituito da una sinergia tra pubblico e privato all'interno delle aree di perequazione – 29 rispetto a solo 3 dedicate all'edilizia economico popolare – nelle quali il sistema regolativo appare particolarmente efficace e ha trovato l'appoggio degli operatori privati. Nei quartieri residenziali realizzati negli ambiti perequativi, non si riscontrano differenze qualitative significative tra residenze a libero mercato e a carattere sociale, entrambe in contesti informati da importanti dotazioni territoriali e ambientali. L'edilizia convenzionata viene realizzata e gestita dagli operatori privati sotto la regia dell'Amministrazione, che promuove i bandi di assegnazione e concorda con gli operatori i valori di vendita. Va sottolineato che il mercato ha premiato questa sinergia tra operatori privati e le istituzioni pubbliche. Secondo quanto riferito dai tecnici del Settore Pianificazione del Comune, si è registrato infatti un incremento dei valori immobiliari proprio negli ambiti, in particolare nel segmento residenziale, improntati alla progettazione sulla base dei criteri dell'isola ambientale negli ambiti perequativi.

L'attuazione del Piano non è comunque stata esente da criticità: come molti piani perequativi, l'aspetto legato alla legittimità giurisprudenziale dello strumento attuativo si dimostra frequentemente il più fragile[7]. Avverso al Prg di Schio è stato infatti presentato ricorso presso il Tar del Veneto nel 2004,

proprio adducendo l'illeggittimità della perequazione quale strumento di conformazione dei suoli, con particolare riferimento all'indice territoriale attribuito, ritenuto eccessivamente contenuto rispetto alle prescrizioni della precedente legge urbanistica regionale[8], ad un'area già destinata a standard, mai attuata.

Il Tribunale Amministrativo sancisce la correttezza della scelta dell'Amministrazione poichè motivata proprio dalla volontà di individuare nuove soluzioni più efficaci per la realizzazione di attrezzature pubbliche. Più nel dettaglio la sentenza evidenzia come l'attribuzione di un indice, seppur modesto, a suoli per i quali precedentemente era interdetta l'edificabilità privata, determina una manifesta valorizzazione dell'immobile stesso. In ultimo, viene riconosciuta la coerenza della disciplina perequativa.

Il bilancio presentato dimostra due elementi in particolare: il primo è che lo strumento della perequazione dispiega tutta la sua utilità nella sua forma più classica. Il trasferimento di diritti edificatori, l'introduzione di un indice unico indifferenziato, meccanismi premiali particolarmente complessi non hanno sempre dato gli stessi esiti positivi. Tali dispositivi, più evoluti rispetto all'esperienza qui rappresentata, evidenziano maggiori criticità sotto il profilo giuridico ma soprattutto rispetto all'equa determinazione e ripartizione dei valori in gioco rispetto all'allocazione delle volumetrie edificabili.

In tal senso, un meccanismo di regolazione quale la perequazione a mezzo di comparti continui – e in questo sta il secondo aspetto di interesse dell'esperienza scledense – può essere fruttuoso solo attraverso un percorso di controllo, gestione e accompagnamento, in particolare culturale, da parte della pubblica amministrazione mentre, laddove si è ritenuto di lasciare alla sola intrapresa dell'operatore privato l'attuazione delle aree di trasformazione, gli esiti sono stati talvolta meno brillanti. La rappresentazione puntuale del piano attuativo, ad esempio attraverso schede progetto, può risultare limitante per gli operatori privati nel promuovere lo sviluppo ritenuto massimamente vantaggioso ed efficace, ma d'altro canto sembra garantire un superiore controllo e condivisione tra le parti delle regole e modalità di trasformazione del territorio.

1. Si ringrazia l'arch. Farida Cavedon del Comune di Schio per i materiali forniti e l'entusiasmo nel raccontare l'esperienza del Piano.
2. NTA aggiornate da D.G.C. nn.58 - 59, Prg adottato con D.C.C. n.130 del 4.7.2001 e approvato con D.G.R.V. n. 3703 del 28.11.2003.
3. In merito si veda E. Micelli, *La gestione dei piani urbanistici: perequazione, accordi, incentivi*, Marsilio Editori, 2011.
4. NTA aggiornate da D.G.C. nn.58 - 59, Prg adottato con D.C.C. n.130 del 4.7.2001 e approvato con D.G.R.V. n. 3703 del 28.11.2003.
5. R. Camagni "Il finanziamento della città pubblica: la cattura dei plusvalori fondiari e il modello perequativo", in F. Curti (a cura di) *Urbanistica e fiscalità locale: orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero*, Maggioli, 1999 e E. Micelli, *La gestione dei piani urbanistici: perequazione, accordi, incentivi*, Marsilio Editori, 2011.
6. La stima delle superfici è desunta dalle schede allegate al Prg relative ai singoli piani attuativi. Fonte www.comune.schio.vi.it. La modalità di calcolo del valore dei suoli è desunta dalla documentazione ufficiale fornita dall'Ufficio Urbanistica del Comune di Schio.
7. Sul tema della mancanza di fondamento giuridico della perequazione nella legislazione nazionale si veda tra gli altri P. Urbani, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Bollati Boringhieri, 2011.
8. L.R. n. 61/85. La norma prescriveva un'edificabilità minima pari a 1 mc/mq per le zone di espansione non ricadenti all'interno di aree di particolare valenza paesaggistica.

Novità editoriali

Campos Venuti Amministrare l'urbanistica oggi
a cura di Marisa Fantin e Francesco Sbetti

La città fuori dalla città
a cura di Marisa Fantin, Maurizio Morandi, Maurizio Piazzini e Lorenzo Ranzato

Le eredità di Astengo
a cura di Giuseppe De Luca e Francesco Sbetti

INU Edizioni

volumi

Federica Di Piazza

Venezia e Verona: la finanza di progetto per la valorizzazione del patrimonio pubblico

L'istituto della concessione di lavori pubblici e il *Project financing* (di seguito Pf) rappresentano tradizionali strumenti di parternariato pubblico privato (Ppp) finalizzati alla realizzazione e gestione di opere di interesse pubblico[1]. Nondimeno, il ricorso a tali istituti è sempre più estensivo in interventi finalizzati alla riqualificazione urbana in cui l'incremento della dotazione di capitale fisso sociale è sinergica e complementare a interventi propriamente privatistici[2].

Pf e concessioni di costruzione e gestione[3] non solo più intesi strumenti idonei a classi di opere strettamente "pubbliche[4]" ma appaiono adatti anche ad interventi di rango urbano in cui funzioni, capitali e *know how* pubblici e privati possono trovare un quadro di sussidiazione reciproca.

A fronte della vocazione dello strumento ad incrementare la qualità urbana mediante l'offerta di dotazioni territoriali, la principale differenza del Pf rispetto agli strumenti di pianificazione afferenti alla categoria del ppp è la loro vocazione a coinvolgere il privato sia nel la realizzazione materiale che nella gestione nel tempo. Questa fattispecie di strumenti sembra pertanto adatta a rispondere ad un ulteriore elemento della "vita della città pubblica": la sua gestione nel tempo del capitale edilizio e dei servizi erogato. Mediante questi strumenti, l'amministrazione ottiene oltre che la costruzione dell'attrezzatura collettiva a costo nullo – come negli Accordi con i privati – il risparmio connesso agli oneri della sua gestione per la durata della concessione stessa.

Il contributo intende presentare, secondo una struttura induttiva che muove dall'analisi critica di due casi di studio oggi operativi, le variabili che possono determinare il successo nell'impiego di questa fattispecie di strumenti.

I casi studio selezionati attengono a due interventi avviati intorno al 2004 e denominati "la sosta specializzata a Verona" e "il nuovo cinema" a Venezia.

Il Pf della "La sosta specializzata" a Verona consiste nella valorizzazione di un'area libera di proprietà dell'amministrazione destinata a standard a parcheggi e non attuata. L'area è localizzata nell'hinterland del veronese e si compone di due lotti regolari di circa 26.000 mq di estensione; la limitatezza del cespite oggetto di trasformazione non deve tuttavia tradire la potenzialità localizzativa dell'operazione che è baricentrica rispetto al sistema della produzione del Centro Nord Italia.

L'avvio del progetto segue lo schema tradizionale della finanza di progetto così come delineato dalla normativa vigente all'epoca[5]: l'amministrazione inserisce l'opera all'interno del Piano Pluriennale d'Attuazione e bandisce un "Avviso pubblico" per la sua trasformazione in "in piazzole di sosta per camion, altri mezzi di trasporto ingombranti e servizi connessi".

Il proponente aggiudicatario presenta un progetto preliminare la cui caratteristica principale consiste nel declinare secondo diversi profili di domanda l'idea di base dell'amministrazione rispetto al tema della "sosta di mezzi ingombranti". La proposta progettuale infatti si qualifica per la realizzazione in aree di circa 120 stalli per autoarticolati e 240 stalli per camper (case mobili e affini). Ulteriore elemento di pregio del progetto è garantire la flessibilità d'uso degli stalli in funzione della pressione e tipologia di domanda.

Il *mix* progettuale proposto è supportato da un'attenta analisi di posizionamento competitivo che consente, non solo di affinare il modello progettuale proposto, ma anche di modulare secondo i *target* individuati i servizi connessi al progetto e gli *input* di flussi in entrata (tassi di occupazione, tariffe e modelli d'uso) da impiegare nella redazione del Piano Economico Finanziario. La domanda di sosta per mezzi articolati si colloca in un tessuto produttivo locale caratterizzato da un elevato numero di imprese in continua crescita. Più originale è la modulazione dell'offerta di spazi per mezzi di trasporto turistico che intercetta un bacino d'utenza significativo in ragione della completa assenza di strutture analoghe e dedicate in un'isocrona di 60 minuti.

L'offerta gestionale coniuga servizi di tipo materiale[6] che garantiscono i servizi richiesti dalla domanda e assicurano costi operativi gestionali contenuti e una gamma servizi immateriali collaterali.

Le caratteristiche del progetto di sviluppo e della gestione si traduce in performance economiche finanziarie rendono la proposta remunerativa e bancabile e possono essere sintetizzate come segue:

- il costo d'investimento[7] ammonta a 2,65 milioni di euro mentre la fase di gestione comporta costi operativi e gestionali elevati (circa il 20% dei ricavi lordi) al fine di assicurare, nel periodo di gestione e all'atto della "restituzione dell'opera" al soggetto pubblico, una dotazione di dispositivi di sicurezza in linea con i continui avanzamenti tecnologici;
- i ricavi da tariffazione e fidelizzazione per 700mila euro/anno con un periodo di *start up* di tre anni per una durata della gestione di 15 anni;
- il rendimento dell'operazione si attesta al 10,5%.

La scelta strategica del promotore affidatario è di contenere il periodo di concessione rispetto alla durata massima concessa dal legislatore senza corrispondere alcun canone all'amministrazione ma garantendo che una quota degli spazi destinati agli autoarticolati sia ceduta a tariffe convenzionali.

"Il nuovo cinema" a Venezia è un progetto di riqualificazione di un manufatto di proprietà dell'amministrazione comunale di Venezia destinato a cinema e che nel tempo non presentava più le caratteristiche di fruibilità connessi alla funzione cinematografica.

In questo caso, l'impulso al progetto deriva direttamente dal promotore privato che, in linea con lo spirito del legislatore che favorisce l'apporto di proposte operative di Pf da parte dei privati all'amministrazione, presenta uno studio di fattibilità per la valorizzazione del bene.

L'intuizione progettuale si configura rispettosa dell'involucro edilizio esistente che viene svuotato dalle strutture orizzontali interne e riarticolato in nuovi volumi che si compenetrano funzionalmente in due sistemi autonomi ed interdipendenti: il sistema cinematografico ed il sistema commerciale.
Il sistema cinematografico coinvolge circa 1.950 mq lordi articolati in spazi cinematografici costituito da tre multisale per un totale di 520 posti a sedere ed un bar localizzato al piano terra.
Il sistema commerciale di 1.580 mq lordi è articolato tra un supermercato alimentare al piano terra , spazi commerciali al primo piano e secondo piano del complesso nonché un'abitazione.
Il modello gestionale alla base della proposta prevede che il promotore privato si faccia carico delle seguenti attività:

- la ristrutturazione edilizia e l'allestimento degli spazi cinematografici che rappresentano la porzione di interesse collettivo del progetto e la contestuale riqualificazione degli spazi commerciali che rappresentano la porzione remunerativa dell'operazione;
- la gestione unitaria del complesso immobiliare – ovvero degli spazi cinematografici e commerciali – per un periodo di tempo non superiore ai dieci anni; al termine del periodo di gestione degli spazi cinematografici, il promotore cede all'amministrazione gli spazi cinematografici limitando la gestione ai soli spazi commerciali.

Il progetto edilizio rivela chiaramente un meccanismo di sussidiazione finanziaria dell'intervento in cui la porzione cinematografica si configura, con le categorie economiche del Pf un'"opera fredda" nella misura in cui si contraddistingue per flussi di cassa in uscita (costi d'investimento e manutenzione degli spazi) mentre la porzione commerciale rappresenta la porzione "calda dell'opera" poiché garantisce flussi di cassa in grado di coprire l'investimento ed il servizio di debito.
Le analisi finanziarie alla base del Pf rivelano tuttavia che l'insieme dei flussi di cassa generati dalle due porzioni non è sufficiente a garantire l'equilibrio finanziario dell'operatore privato; ciò prevalentemente per effetto della consistenza ed onerosità degli interventi sul sistema cinematografico e della straordinaria incidenza sia in fase di costruzione che di gestione impiantistica connessa questa tipologia di opera collettiva[8].
Emerge quindi la necessità di una contribuzione pubblica all'intervento (il prezzo) esplicitamente prevista dalla normativa[9] che, nel caso specifico è consistito in una cessione delle superfici della porzione commerciale in un diritto di superficie a favore del privato della durata di 99 anni e nella possibilità legale di destinare una quota delle superfici a funzioni commerciali mediante valorizzazione urbanistica. Questa contribuzione[10] garantisce un rendimento dell'operazione del 4,9% annuo.

La "sosta specializzata" ed il "nuovo cinema" rappresentano casi di Pf limitati per dimensione economica e finanziaria che riflettono operazioni di riqualificazione urbana ed aumento della dotazione di attrezzature collettive a partire da beni strumentali con caratteristiche intrinseche diverse (area libera, immobile da ristrutturare).
Pur nella limitatezza dell'analisi emergono elementi comuni e d'interesse che da cui è possibile trarre una lezione in tre punti che risponde a tre domande: 1) a quali beni si adatta il Pf? 2) a che prezzo si attua il Pf? 3) che idea di progetto sostiene il successo dell'istituto?
Entrambi i casi illustrati presentano uno stato di diritto analogo nella misura in cui sono cespiti a standard non attuati (l'area) o obsoleti e da rifunzionalizzare (il cinema). Su questa fattispecie di beni si innesca la procedura Pf che consente di valorizzare il bene attraverso la sua trasformazione senza tuttavia negare le previsioni di piano.
Nel caso della "sosta specializzata" l'operazione è squisitamente attuativa del piano urbanistico; nel caso del "nuovo cinema", la variazione delle previsioni urbanistica su una quota limitata di superfici concesse appare migliorativa rispetto alla previsione monofunzionale del piano urbanistico vigente nella misura in cui arricchisce l'areale urbano di dotazioni di commercio di vicinato secondo istanze di mixitè funzionali più attuali.
In quest'accezione il Pf non rappresenta solo un'operazione finanziaria finalizzata alla realizzazione di un'opera pubblica ma anche uno strumento attuativo e "migliorativo del piano" a partire da patrimoni sottoutilizzati di proprietà delle Pa. Da qui la possibilità per le amministrazioni di impiegare questa fattispecie di Ppp contrattuali per diverse fattispecie di beni: gli standard non attuati, i patrimoni non strumentali, ma anche i patrimoni oggetto di conferimento nel quadro del più ampio processo di federalismo demaniale.
Il passaggio gestionale del riconoscimento del prezzo presenta elementi d'interesse e innovazione e merita di essere approfondito in quanto assimila il caso del nuovo cinema ai cd. *Project Financing* spuri.
A prescindere dall'evoluzione della normativa sul Pf, fin dalle prime mosse, il legislatore ha enfatizzato il ruolo fondamentale dell'amministrazione ad assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico finanziario descritto nel Pef[11]. In questo quadro, è la pubblica amministrazione, qualora si riscontro uno sbilanciamento delle componenti di costo del progetto[12],è tenuta a "scaldare" finanziariamente o patrimonialmente l'operazione economica finanziaria.
Le modalità individuate sono di tre tipologie:

- derogare in aumento la durata minima (30 anni) della concessione;
- sussidiare finanziariamente l'intervento o in fase di costruzione o riconoscendo un valore di mercato al termine del periodo di gestione (*exit value* o valore di subentro);
- sussidiare patrimonialmente il bilancio dell'operazione conferendo al privato diritti reali (dalla concessione di diritto di superficie o di piena proprietà) sul beni non strumentali all'attività della pubblica amministrazione ovvero con valorizzazione funzionale mediante variazioni di destinazioni d'uso.

Merita rilevare che la possibilità di scaldare l'intervento con il prezzo da parte dell'amministrazione non rappresenta necessariamente un obbligo; in questa prospettiva, le procedure concorsuali previste dal legislatore dovrebbero stimolare il mercato degli operatori a proporre progetti che presentino elementi di redditività gestionale ed operativa dell'opera in grado di soddisfare il flusso di cassa positivo nel tempo.
I casi illustrati rivelano un'idea di progetto più ricca e multidisciplinare del progetto architettonico come tradizionalmente inteso.
I progetti funzionali esaltano le caratteristiche di sussidiarietà e complementarietà tra funzioni redditizie e non redditizie (pubbliche/collettive): nel nuovo cinema il *concept*

progettuale fonde volumetricamente ed economicamente destinazioni d'uso alleate (il cinema e l'offerta commerciale alimentare e della ristorazione) mentre nella sosta specializzata le destinazioni non sono rivali tra loro (il *target* di domanda di mezzi autoarticolati non appare in competizione a quella dei mezzi turistici privati) e per questo possono anche essere intercambiabili tra loro.

Nondimeno entrambi i progetti presentano per location eccellenti rispetto ai rispettivi *target* (alta visibilità del progetto del cinema ed elevata accessibilità del progetto della sosta) situazione che garantisce livelli di domanda stabili nel tempo (che si rilette in un minor rischio gestionale per l'operatore).

Il progetto materiale si arricchisce di una componente gestionale e immateriale che riguardano il livello di servizi erogati ed il loro appeal nel contesto urbano e nel tempo.

Rispetto a quest'ultima componente merita rilevare come entrambi i concessionari hanno preferito ottenere delle concessioni la cui durata è inferitore rispetto alla soglia massima fissata dal legislatore; si tratta di una circostanza positiva per l'amministrazione che subentrerà al privato in un orizzonte di medio termine con livelli di prestazione edilizia e funzionale dell'opera non compromessi.

L'insieme di scelte funzionali e gestionali del progetto si riflettono infine nella sua dimensione economica finanziaria. Il Pef che verifica e monitora la bontà delle scelte effettuate a monte e rappresenta il quadro delle reciproche convenienze degli operatori in gioco: la pubblica amministrazione, il proponente privato e i soggetti finanziatori.

Il progetto di Pf si configura quindi come un "progetto industriale articolato" che si qualifica proprio per l'apporto di conoscenza ed prospettiva imprenditoriale dei privati nella realizzazione di un'opera pubblica.

La discussione sugli strumenti in grado di garantire la qualità urbana mediante l'apporto di risorse private spesso tralascia la componente gestionale della stessa. In questa prospettiva, la concessioni di costruzione e gestione e Pf si prestano a far fronte ad un approccio di "vita della città pubblica" stimolando gli operatori ad affrontare progetti d'investimento articolati.

I casi evidenziano che quando l'amministrazione promuove regie dell'intervento definendo la natura dell'intervento pubblico e delegando al privati, anche grazie alle procedure concorsuali, la declinazione originale di un progetto industriale unitario (pubblico e privato) si innesca una sussidiazione virtuosa tra città pubblica e città privata.

Questo meccanismo positivo si adatta particolarmente a beni strumentali pubblici con caratteristiche localizzative straordinarie: in questo modo, implicitamente l'amministrazione socializza con il privato e la collettività mediante la concessione rendite posizionali che diversamente sarebbero congelate dalla mancata realizzazione dell'opera. Di converso, quota importante della redditività che garantisce il successo dell'operazione risiede proprio nella capacità imprenditoriale dei privati in grado di superare la figura dell'investitore sviluppatore che investono nel breve termine a favore di capacità imprenditoriali di medio-lungo termine.

1. La cornice normativa è infatti nel Codice dei contratti pubblici D.Lgs 163/2006 e s.m.i.: concessione di lavori pubblici ex artt. 143 – 147 e il Project financing (ex art. 153). Per una trattazione nel campo delle opere pubbliche si rinvia a A. Propersi (a cura di), *La Finanza di Progetto*, Edizioni Il Sole 24Ore, Milano 2009 e all'Osservatorio nazioneale *Project financing*, www.infopieffe.it
2. Nel merito si rinvia a P.Urbani, *Territori e Poteri emergenti*, Giappichelli, Torino, 2007 e E.Micelli, *La gestione dei Piani Urbanistici*, Marsilio Editori, Venezia, 2011.
3. Nell'ambito della trattazione si assume indifferente la concessione di costruzione e gestione e il Pf nella misura in cui si distinguono solo per la natura procedurale, rispettivamente pubblica o privata, dell'iniziativa.
4. Quali ad esempio attrezzature socio sanitarie, reti di distribuzione energetica e della mobilità, complessi sportivi e cimiteriali.
5. Il riferimento normativo dell'operazione è art. 37bis della legge 109/94 e s.m.i.; merita rilevare che malgrado il quadro normativo si sia evoluto la struttura generale dell'operazione appare tuttora valida.
6. Ingresso con barra automatica secondo diverse opzioni d'uso e di fidelizzazione, dotazione di dispositivi di sicurezza e protezione dei mezzi, punto per la manutenzione leggera degli automezzi/caravan.
7. Il costo dell'investimento include il costo di costruzione delle opere e dei servizi, le spese tecniche e generali e costi connessi al perfezionamento del rapporto contrattuale connaturato al Pf
8. Nel caso specifico dei 6,6 milioni d'investimento il 75% dei costi afferisce alla porzione cinematografica con costi operativi elevati nel periodo di manutenzione ordinaria e straordinaria degli spazi cinematografici.
9. Ai sensi dell'art. 143 comma 4 e 5 D.lgs 163, il prezzo può essere corrisposto secondo tre modalità: 1) come finanziamento monetario dell'intervento che può, a sua volta, essere corrisposto in fase di investimento o come valore riconosciuto al termine del periodo della gestione come valore di subentro; 2) come diritto reale su immobili che non assolvono più ad interesse pubblico o immobili già inclusi nei programmi di dismissione del patrimonio pubblico; 3) nell'ambito dell'esecuzione di lavori strutturalmente e direttamente collegati all'opera principale – in genere mediante la realizzazione di opere d'interesse privato su aree di proprietà pubblica mediante variazione delle destinazioni di piano.
10. Il prezzo in termini patrimoniali equivale a circa 3 milioni di euro e si attesta al di sotto della soglia di contribuzione del 50% sull'investimento allora vigente per il prezzo.
11. In questa prospettiva il Pef assume diverse funzioni: rappresenta il documento dell'offerta formulata dal promotore all'amministrazione ma è parte integrante del contratto di concessione; diviene strumento cardine nel rapporto tra il promotore, l'istituto di credito e l'amministrazione.
12. Ovvero qualora l'amministrazione concedente imponga di praticare nei confronti degli utenti prezzi inferiori rispetto alla remunerazione degli investimenti, dei costi operativi ed una quota di utile per l'impresa concessionaria.

23.

a cura di Anna Laura Palazzo

Il progetto urbano tra il dire e il fare

Il dibattito sulla trasformazione urbana è stato marcato negli ultimi decenni da alcune polarizzazioni fondamentali, riconducibili alla storica opposizione tra "piano" e "progetto", o se si preferisce tra "piano-programma" e "piano-disegno", tra la cornice regolamentare istituita per indirizzare i processi di modificazione e le sue variabili trascrizioni operative (progetti di suolo, planivolumetrici, ecc.).
L'approccio strategico alla rigenerazione si è imposto come una modalità di trattamento dello scarto tra il dire e il fare, tra "norma" e "forma", attraverso apposite "cabine di regia" chiamate ad assicurare certezza e flessibilità alla filiera della produzione urbana validandone le tappe successive e prevedendo eventuali rimodulazioni.
Al centro delle esperienze più riuscite, la definizione delle prestazioni funzionali e morfologiche attese alla luce di scandagli progettuali sempre più approfonditi (le regole dello spazio), così come il continuo ricorso a verifiche di fattibilità non relegate al semplice orizzonte tecnico, interagiscono positivamente con i meccanismi della governance, tanto nei momenti formalizzati del processo decisionale che nelle pratiche, routines ed eventuali codici di onore informali tra le parti interessate (lo spazio delle regole).

Antonio Cappuccitti

Urbanistica concertata: una questione di regole e gestione

L'espressione "Urbanistica concertata" è associata ormai da tempo al complesso di procedure e strumenti basato sul coinvolgimento di capitali privati nella realizzazione di interventi di interesse collettivo, con la finalità di una ottimizzazione di impiego di risorse pubbliche sempre meno disponibili, a fronte della necessaria ricerca di efficaci azioni di concertazione tra attori delle trasformazioni e di incentivo (e, nel contempo, di controllo pubblico) per l'attivazione dei suddetti capitali.
Nella particolare fattispecie delle modalità di concertazione pubblico-privato introdotte negli ultimi venti anni in Italia si distinguono principalmente, in estrema sintesi, tre classi diverse e complementari di procedure:

- quelle basate su una sostanziale contrattazione di diritti urbanistici e sull'ottimizzazione del finanziamento pubblico per le trasformazioni (concetti alla base, in particolare, di diverse tipologie dei cosiddetti Programmi complessi);
- quelle nelle quali la remunerazione dell'intervento privato per la realizzazione di attrezzature per servizi di interesse collettivo è determinata principalmente dalla concessione in gestione all'operatore privato degli stessi (situazione tipica delle più rilevanti tipologie di Finanza di progetto applicata agli interventi urbanistici);
- quelle contraddistinte dalla definizione di particolari vincoli societari tra pubblico e privato (è il caso delle "società miste" quali le Società di trasformazione urbana).

Come è noto, la prima delle tre modalità citate è stata intensamente e diffusamente impiegata negli ultimi venti anni, a partire in particolare dalla introduzione dei Programmi integrati di intervento ad opera della Legge 179/1992, mentre ben meno capillare – e per certi versi ancora in attesa di un compiuto sviluppo – è l'esperienza nazionale nel campo del *Project Financing* applicato all'urbanistica e delle Stu, anche a fronte di una estesa e differenziata casistica che non manca di esempi rilevanti e documentanti.
È facilmente prevedibile, del resto, che si assisterà nel breve e medio periodo a una decisa crescita della domanda di utilizzo e di *know-how* procedurale per le suddette modalità (tutte e tre), e per altre similari, a fronte dei sostanziali mutamenti dei modelli di *welfare* urbano che stanno contraddistinguendo il momento contemporaneo.
Le valutazioni ricorrenti sulle trasformazioni urbane realizzate in base a procedure di concertazione pubblico-privato del tipo citato evidenziano tipicamente, nei casi maggiormente problematici, soprattutto due diversi tipi di giudizi negativi, che rilevano rispettivamente un bilancio non soddisfacente tra vantaggi privati e collettivi sotto il profilo economico-finanziario, e la percezione di una carente qualità (morfologico-spaziale, ambientale, sociale) delle trasformazioni. Questo pone nuovamente al centro dell'attenzione il tema, da tempo ampiamente frequentato dal dibattito disciplinare nelle sue molteplici e differenti declinazioni, della necessità di un efficace controllo pubblico della qualità delle trasformazioni urbanistiche; controllo che si configura in genere come particolarmente complesso in procedure intrinsecamente caratterizzate da una articolata molteplicità di istanze e di interessi, e nelle quali la domanda e la propen-

sione all'intervento prendono forma in modi incrementali e progressivi – ma anche talvolta difficilmente prevedibili – nelle diverse fasi della concertazione.

Come viene evidenziato dalla più recente esperienza urbanistica, nodi cruciali del controllo pubblico della qualità delle trasformazioni nell'Urbanistica concertata sono da un lato quello di una gestione autorevole ed efficiente del controllo stesso da parte dell'Amministrazione pubblica, con una "regia" degli interventi in grado di articolarsi in modi "mirati" e congruenti con le specificità delle diverse fasi dei processi, dall'altro quello dei contenuti e della forma delle regole da porre a fondamento dell'azione di controllo.

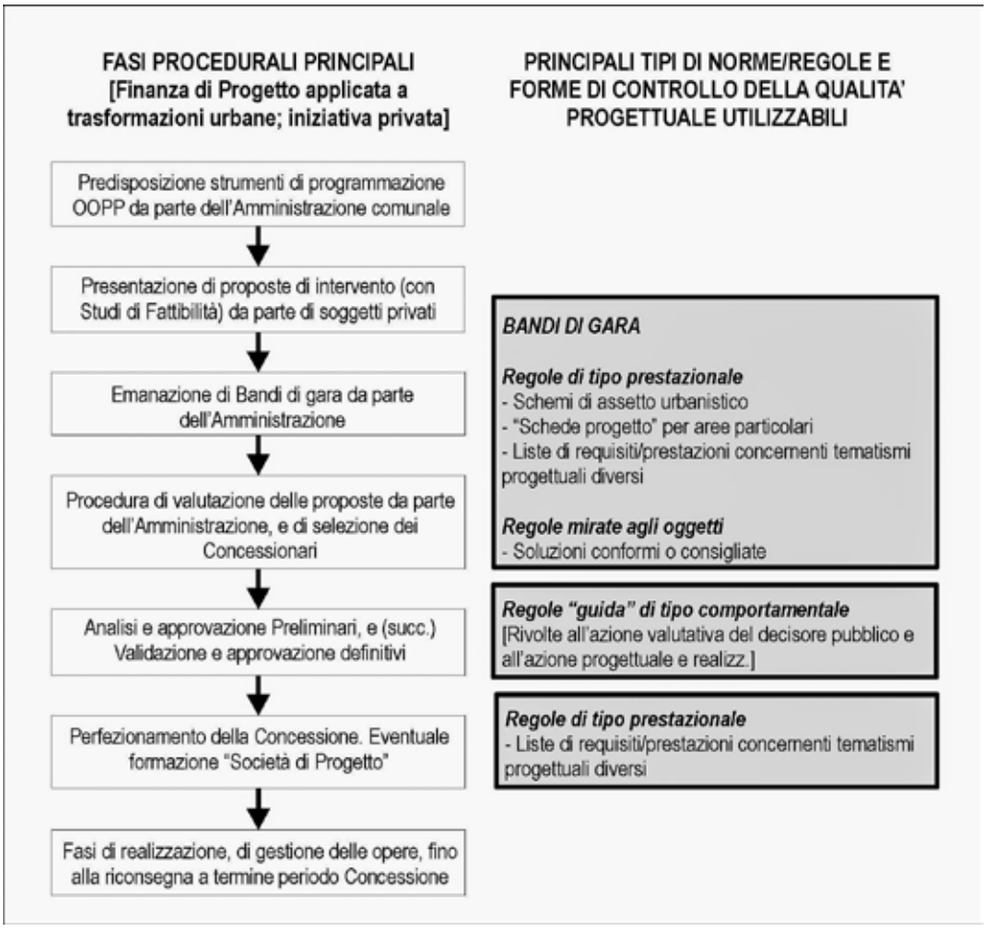
Chiediamoci quindi quale possa essere una possibile generica articolazione della domanda di qualità (e delle regole) da parte dell'Amministrazione pubblica nelle diverse fasi operative di una procedura concertativa del tipo descritto, esprimibile in modi il più possibile sintetici ed elementari (quali tipi di norme e regole adottare, e in quali modalità, nelle diverse fasi procedurali?).

Le considerazioni che seguono costituiscono, al di là delle semplificazioni descrittive adottate, l'esposizione sintetica di alcuni risultati di una ricerca che ha operato una lettura comparata dei contenuti e degli esiti di diverse positive esperienze*, sia in Italia che – in maggior misura – in altri Paesi europei contraddistinti da una più estesa e consolidata tradizione in questi ambiti. Limiteremo sinteticamente l'attenzione, in questa sede, alle procedure del Pf applicato all'urbanistica e delle Stu, tralasciando per brevità il rilevante tema del controllo della qualità nei Programmi integrati e strumenti similari, già oggetto di un ormai cospicuo patrimonio di sperimentazioni significative in diversi contesti.

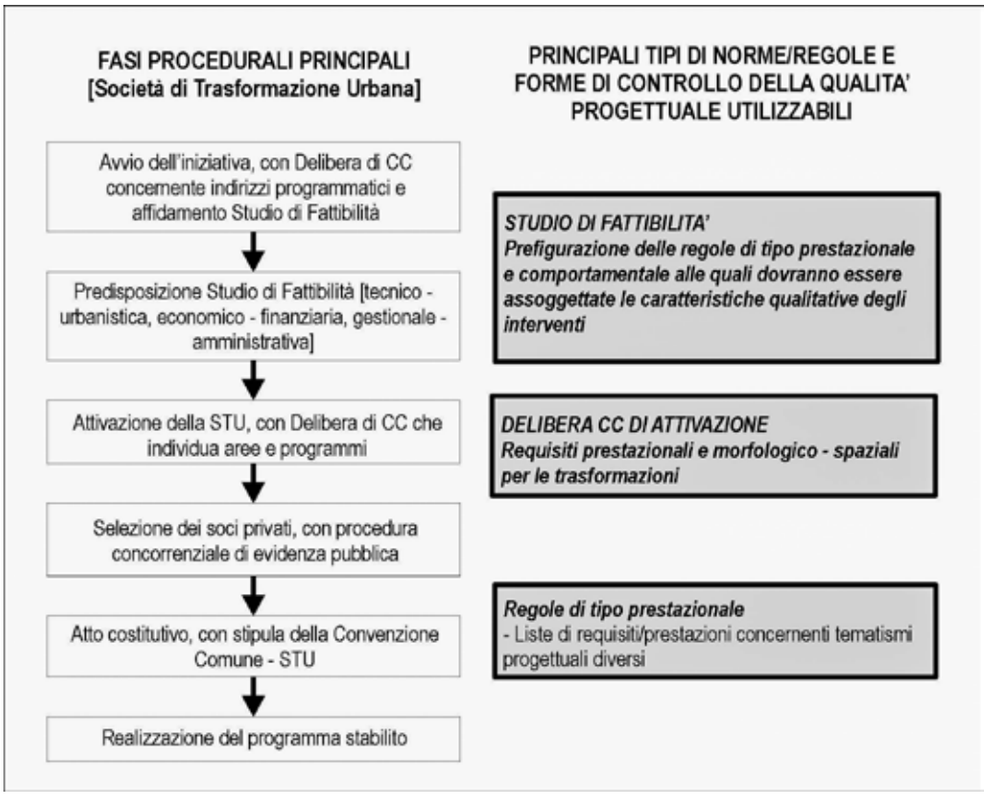
L'articolato e prolungato dibattito sul tema delle regole e delle procedure per il controllo della qualità progettuale nelle trasformazioni urbane ha condotto diversi Autori a proporre classificazioni e distinzioni assunte ormai da tempo nel linguaggio comune della disciplina. Nella tassonomia più generica e diffusa possono distinguersi, in sintesi, quattro modalità e "famiglie" principali di norme/regole: le norme/regole prestazionali (caratterizzate dall'individuazione di esigenze e requisiti da soddisfare, e di conseguenti livelli prestazionali da garantire, riguardo ad argomenti e contenuti diversi del progetto), le regole comportamentali (che assumono valenza e contenuti di "guida" per chi elabora il progetto e per chi deve valutarlo, riguardo a temi progettuali differenti), le regole mirate agli oggetti o oggettuali (che evidenziano il livello di qualità indicato tramite opportuni riferimenti grafico-descrittivi, riguardanti le componenti costitutive dello spazio urbano), il coordinamento progettuale diretto (che comporta un confronto diretto tra progettisti, con una opportuna "regia" responsabile, per argomenti progettuali particolari per i quali la mera applicazione di norme sarebbe impraticabile o insufficiente).

Sulla base di una classificazione aggregata di questo tipo, l'enunciazione di una generica procedura di controllo qualitativo può essere effettuata evidenziando le principali modalità di controllo applicabili alle diverse fasi operative dei processi, in modi congruenti con gli specifici contenuti di dette fasi e con i corrispondenti livelli di "maturazione" della domanda e propensione all'intervento. Nei diagrammi allegati vengono sintetizzati in termini semplificati, nei blocchi contenuti nelle sezioni di sinistra, gli *step* essenziali rispettivamente di itinerari caratteristici di una particolare tipologia di Finanza di progetto applicata alle trasformazioni urbane, il "modello ad iniziativa privata", e, sempre in termini di procedura generica, di una Società di Trasformazione Urbana; nei blocchi a destra degli stessi diagrammi sono invece evidenziate le principali modalità di controllo applicabili. Gli schemi evidenziano quindi in termini generali una possibile articolazione nel tempo dell'azione di controllo della qualità, desunta dalle modalità con le quali questa è stata posta in atto in positive esperienze-guida oggetto di ricerca, e potenzialmente "trasferibile" – operati opportuni adattamenti e contestualizzazioni – anche ad altri casi.

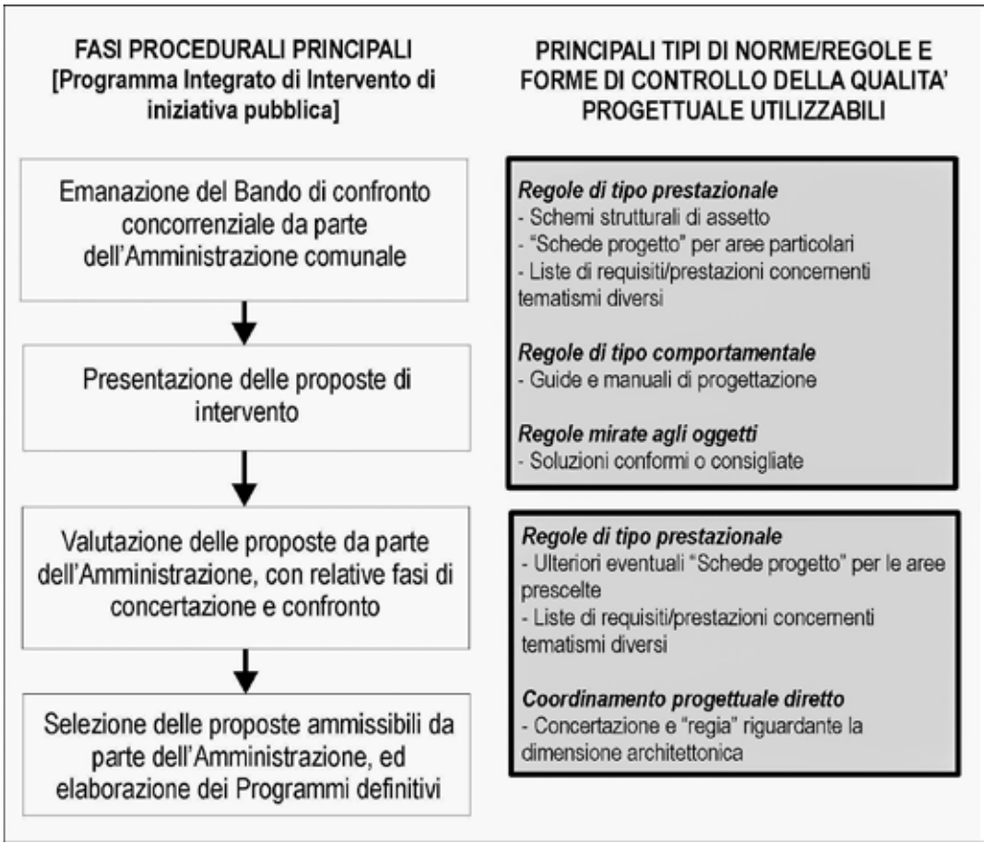
In una procedura di Pf come quella sintetizzata in termini essenziali nello schema, i momenti "topici" nei quali può essere avanzata, da parte delle strutture pubbliche di valutazione e controllo, una domanda specifica di qualità progettuale e urbanistica delle trasformazioni possono essere in particolare: l'emanazione del Bando di gara per l'individuazione dei soggetti aggiudicatari, le fasi di valutazione e "validazione" dei progetti, la stipula della



Finanza di Progetto applicata alle trasformazioni urbane, iniziativa privata



Società di Trasformazione Urbana



Programmi integrati e procedure affini

Concessione. Per il Bando di gara potrebbero essere utilizzati dall'Amministrazione pubblica sistemi di regole di carattere prestazionale, potenzialmente riguardanti una articolata gamma di temi specifici del progetto e con significato prevalente di "raccomandazioni", ma anche schemi di assetto urbanistico (con valore di "Linee-guida", anche con approfondimenti specifici su aree particolarmente rilevanti), a seconda del tipo di intervento. Lo stesso tipo di regole di carattere prestazionale, naturalmente, potrebbe essere opportunamente impiegato successivamente come sistema di pre-condizioni di controllo e verifica da porre alla base della Concessione. Regole con carattere di "guida" di tipo comportamentale, invece, potrebbero essere congruenti in particolare con le fasi di valutazione e validazione dei progetti, costituendo quindi un ulteriore riferimento e un utile strumento di giudizio sia per l'azione valutativa del decisore pubblico che per l'azione progettuale e realizzativa del Concessionario privato.

Nell'ambito invece del generico percorso formativo ed operativo di una Stu, le cui fasi sono anch'esse sintetizzate in termini essenziali nel diagramma a blocchi, i momenti più adatti per esercitare una efficace azione di controllo pubblico della qualità progettuale sono in particolare lo Studio di fattibilità di avvio, la Delibera di CC che individua aree e programmi, il perfezionamento della Convenzione Comune-Stu. Prima della formazione della Società mista viene operata essenzialmente una azione di controllo e valutazione da parte dell'Amministrazione pubblica, mentre successivamente le regole possono anche assumere il prevalente significato di strumento di "trasparente" verifica qualitativa in itinere dell'attuazione da parte della Società.

Nello Studio di fattibilità di avvio possono già essere introdotte e definite, in termini di livelli di qualità attesa, le prestazioni che dovranno caratterizzare gli interventi, per quanto la Società pubblico-privato sia in questa fase ancora da formarsi, predisponendo a tal fine diversi tipi di "raccomandazioni" e di sistemi normativi (in particolare di tipo prestazionale e comportamentale).

La successiva Delibera comunale potrà quindi indicare più articolati e contestualizzati requisiti prestazionali per le trasformazioni, da porre a base come regole di riferimento della procedura di evidenza pubblica per la selezione dei soci privati. La Convenzione Comune-Stu,

quindi, potrà definire con opportuno dettaglio i livelli prestazionali da adottarsi per le trasformazioni, con una opportuna *check-list* da utilizzarsi come riferimento di verifica e controllo da parte della Società nelle fasi successive.
Inoltre, le diverse fasi della realizzazione del programma prestabilito possono essere assoggettate al vincolo della congruenza con i contenuti di opportune "guide" comportamentali. Sia in un *PrInt* o procedure affini, che in un Pf o nel percorso operativo di una Stu, il coordinamento progettuale diretto potrebbe essere opportunamente utilizzato nei casi e nelle fasi (tipicamente collocate in un momento avanzato delle procedure) nei quali l'eventuale molteplicità dei progetti previsti, e la complessità del progetto urbanistico complessivo, dovessero richiedere una azione di regia di differenti apporti progettuali, specialmente nel delicato campo della coerenza architettonica. Riferimenti particolarmente significativi e documentanti, in questo senso, si individuano soprattutto in alcuni rilevanti interventi nell'ampia e prolungata esperienza francese nell'ambito dell'azione delle Società ad Economia Mista nelle zone a sviluppo concertato.
A prescindere da aspetti riguardanti specificamente i contenuti (e la forma) delle norme/regole, argomenti per i quali esistono una cospicua tradizione disciplinare ed un estesissimo patrimonio di riferimenti ed esperienze, assumono evidentemente una rilevanza centrale le modalità di gestione operativa dei processi di controllo, e l'organizzazione delle strutture pubbliche preposte al governo di detti processi, aspetti per i quali si possono distinguere esempi di soluzioni di efficienza ottimale solamente in un numero limitato di casi urbani in Italia. È prevedibile quindi che proprio e principalmente su detti cruciali aspetti di organizzazione e di gestione operativa, ai quali è stata tradizionalmente riservata una attenzione di livello inferiore rispetto ai temi della "forma" di Piani e Programmi, dovrà vertere nel prossimo futuro la ricerca di modalità di controllo più efficaci ed incisive per questi tipi di procedure.

∗ La trattazione si basa su recenti studi svolti a partire dai risultati della Ricerca di Ateneo Federato dell'Università di Roma "La Sapienza" (2008-2009) Strumenti e procedure per il controllo della qualità progettuale nell'Urbanistica concertata. Responsabile: Antonio Cappuccitti.

Boston *Greenway*

Anna Laura Palazzo

La programmazione. Lo *zoning code* e il *master plan* Boston 2000

Negli Stati Uniti, le ordinanze di *zoning* emanate da città, contee ed altri enti locali sono concepite per regolamentare l'attività edificatoria e gli usi del suolo in funzione dell'utilità collettiva.
Lo *Zoning Code* viene aggiornato con continuità, in una sorta di *Planning by Doing* che si richiama da un lato alla lezione dell'incrementalismo, con i suoi portati di flessibilità e reversibilità, dall'altro a una sorta di pragmatico "principio di operatività". È ad esempio sancito il diritto dei cittadini, singoli o associati, di presentare delle richieste di variante, istruite attraverso un'inchiesta pubblica secondo procedure formalizzate.
Le maggiori città vantano un'autorevole tradizione in tal senso: nel caso di Boston il sistema della pianificazione urbana fa capo a un regolamento del 1965, progressivamente aggiornato in relazione alla riformulazione degli orientamenti generali, come l'impegno a reindirizzare lo sviluppo sulla *inner city* rispetto alle aree periferiche. Sono consentite densità più elevate in prossimità dei nodi del trasporto pubblico, dove l'infrastruttura è in grado di sostenere lo sviluppo insediativo.
La *Boston Redevelopment Authority* (Bra) è l'agenzia pubblica incaricata tanto della pianificazione che dello sviluppo economico della città e delle istruttorie per la revisione del *Boston Zoning Code* in relazione alle nuove istanze poste dal *Community Planning*, ad iniziative di sviluppo di ampio respiro (*Planned Development Areas Reviews*) come anche a specifici programmi immobiliari di iniziativa pubblica o privata (*Large Project Reviews*, *Small Project Reviews*)[1].
Le varianti urbanistiche, le cui delibere di adozione sono emanate dalla *Zoning Commission*, autorità distinta dalla Bra, sono improntate a principi di protezione e miglioramento dello spazio pubblico, di mitigazione degli impatti dei progetti sull'ambiente circostante e sulle risorse della città, di promozione della salute pubblica, della sicurezza, della comodità e del benessere, di efficienza dell'amministrazione.
Tra i principali impegni dell'agenda della Bra figura il progetto urbano noto come *Greeenway District Planning Initiative* varato sulla base del *Master Plan Boston 2000* (1991), sorto sul sito precedentemente occupato dalla *Central Artery*, sopraelevata a scorrimento veloce di adduzione alle Autostrade I90 e I93 realizzata negli anni Sessanta con il sacrificio di decine di ettari di tessuto urbano "storico" a ridosso del waterfront[2]. Lo smantellamento della *Central Artery* e la canalizzazione del traffico di superficie in un imponente sistema sotterraneo a 8-10 corsie hanno liberato nel 2005 gli 11 ettari di suolo che compongono una nuova circoscrizione urbana, il *Greenway District* sottoposto a un *Master Plan*. Il processo di pianificazione, che riguardava simultaneamente la funzionalità della viabilità sotterranea e l'allestimento degli spazi in superficie, si era avviato con una triangolazione tra: a) la città di Boston, attraverso la Bra, il *Boston Transportation Department* (Btd), e la *Boston Parks and Recreation Department* (Bprd); b) il *Commonwealth del Massachusetts*, guidato dalle agenzie di Stato *MassHighway e Central Artery/Tunnel Project* (Ca/T Project); c) le parti interessate, compresi comitati di cittadini, gruppi di interesse ed associazioni in difesa dello spazio pubblico.
In questa prima fase, l'allineamento tra norma di piano e forma urbana è stato affidato a un orizzonte programmatico, assistito da un'ordinanza di *zoning* che individuava i lotti "vuoti" (il 75% della disponibilità complessiva, ambizioso progetto di spazi aperti e attrezzature

Artery Special District. La definizione dei "vuoti" e dei "pieni".

Visioning per la *Rose Fitzgerald Kennedy Greenway*.

pubbliche noto come *Boston's Ribbon of Contemporary Parks* e dedicato a Rose Fitzgerald Kennedy) e quelli fabbricabili, da collocarsi lungo i margini sfrangiati della *Greenway* con indicazioni relative alle destinazioni prevalenti a livello di singolo lotto.

Il modello di partenariato pubblico-privato per lo sviluppo immobiliare viene incernierato sui cosiddetti "diritti d'aria", introiti da versarsi come corrispettivo della concessione in affitto a lungo termine delle nuove aree fabbricabili su sedimi di proprietà del *Massachusetts Department of Transportation* (MassDot), anche a titolo di parziale "recupero" delle somme versate dall'amministrazione per le ingenti operazioni di rinnovo urbano: e nella competizione tra diverse proposte progettuali in risposta a bandi di evidenza pubblica, la componente legata all'offerta economica gioca un ruolo tutt'altro che secondario ai fini dell'aggiudicazione.

L'attuazione. Dalle *guidelines* all'aggiudicazione dei bandi

Dal 2005, anno di inaugurazione della *Greenway*, Boston ha lanciato una serie di eventi di richiamo con il proposito di promuovere nuovi usi pubblici e sociali e un processo di consultazione e partecipazione aperta alla comunità. Il lavoro istruttorio, organizzato con diversi momenti di ascolto della cittadinanza, è confluito nel *Greenway District Planning Study*, adottato dal *Bra Board* nel luglio del 2010.

In questa fase, il rapporto norma-forma è stato istruito e veicolato attraverso delle *Guidelines* che precisano gli obiettivi programmatici e gli ambiti di potenziale sviluppo della *Greenway* sulla base di un inquadramento alla scala urbana che studia le immorsature tra il nuovo distretto e i distretti storici di Boston – *North End, Market District and Government Center, Town Cove, Wharf District, Financial District, Dewey Square, Chinatown and Leather District* – , veri e propri spicchi di città con identità ben definite[3].

Le elaborazioni hanno riguardato i criteri per la costruzione e densificazione del costruito, l'articolazione delle categorie di usi del suolo ammissibili (in un'ampia e negoziabile gamma di usi misti), l'esemplificazione delle volumetrie compatibili con differenti indici di fabbricabilità (volumi, profili, allineamenti). L'intera operazione ricade nella categoria *Planned Development Area Review* (Pda), per interventi a lungo termine di particolare rilevanza.

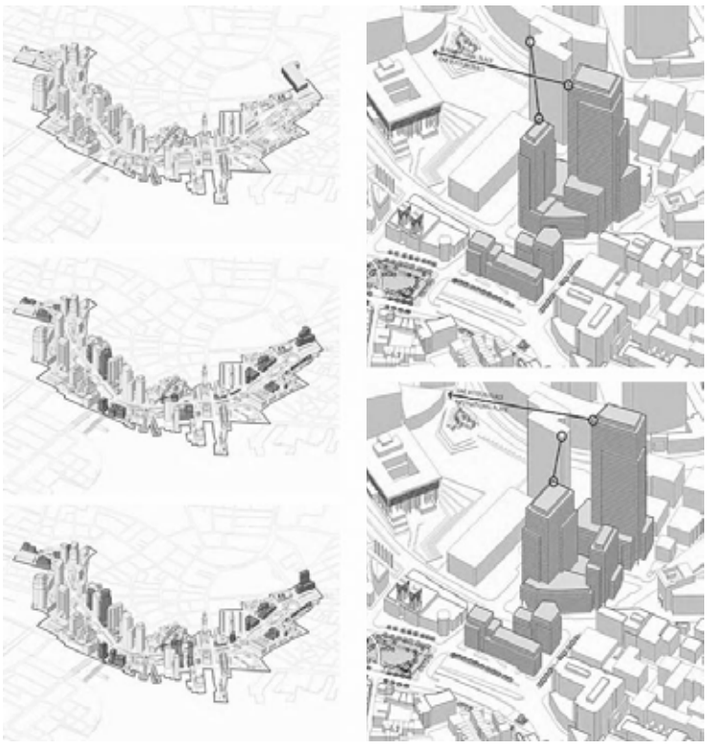
Le valutazioni di impatto, formalizzate entro una procedura collaudata secondo dominanti tematiche, riguardano due scenari di sviluppo definiti *ex-ante* per poi restringere il campo di variabilità nei parametri dimensionali (altezze consentite, requisiti volumetrici, arretramenti delle sagome), specificando le prestazioni morfologiche, funzionali e relazionali dei nuovi complessi edilizi[4].

La dominante *Urban Design and Form*, assistita da un plastico in scala di 1:650 conservato presso la Bra, ha il compito di verificare le nuove volumetrie e gli *skyline* associati agli

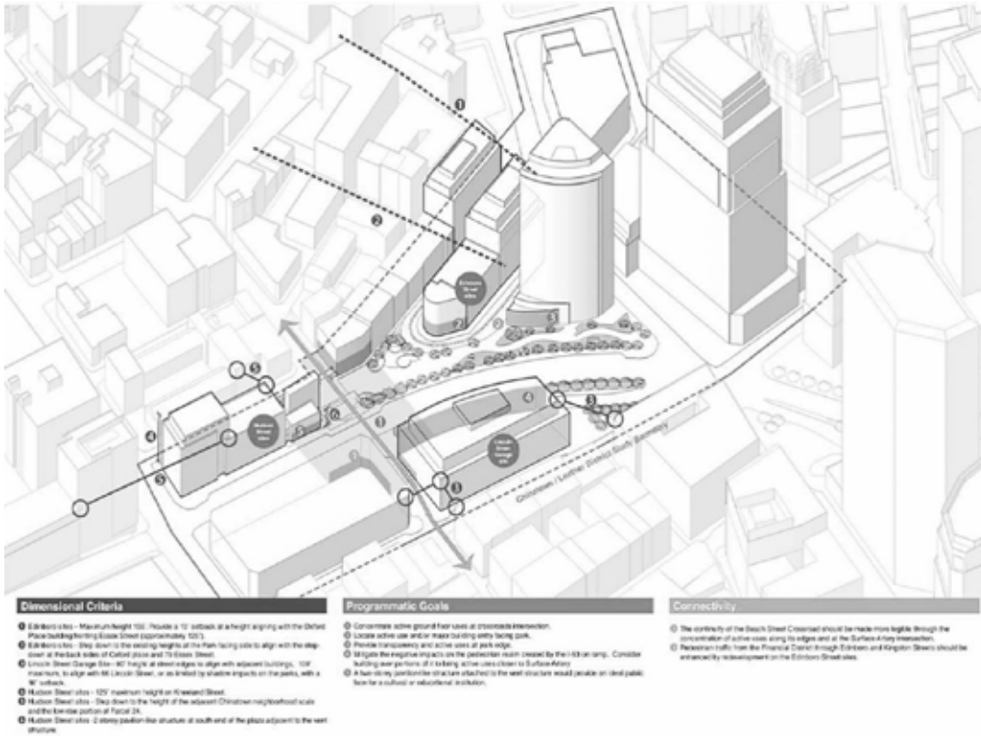
Tappe fondamentali del progetto urbano.

Dalla *Central Artery* alla *Greenway*

1959	realizzazione della sopraelevata a sei corsie nota come *The Central Artery*. Oltre ad avere un impatto ambientale devastante, si rivela insufficiente a supportare il crescente traffico cittadino.
1969	prima proposta del *Big Dig*, complesso sistema di viabilità lungo oltre 12 chilometri, di cui circa la metà in sotterraneo, su iniziativa dell'Assessore ai trasporti della città di Boston, Fred Salvucci.
1987	avvio dei lavori del *Big Dig*, noto anche come *Central Artery/Tunnel Project*, sistema viario sotterraneo di 8-10 corsie in grado di sostenere agevolmente un traffico quotidiano di 245.000 vetture, rispetto alle 6 corsie ed alle 75.000 automobili della *Central Artery*.
1991	adozione del *Master Plan Boston 2000*. Il piano stabiliva i principi generali per lo sviluppo dei diritti d'aria tra Causeway Street e Kneeland Street sulle aree recuperate dallo smantellamento della sopraelevata.
2005	inaugurazione della *Rose Fitzgerald Kennedy Greenway*. L'impegno al mantenimento in esercizio della sopraelevata e della rete viaria urbana durante i lavori di realizzazione ha imposto innovative soluzioni di scavo in ambiente stagno, lo spostamento di decine di chilometri di infrastrutture sotterranee che garantivano il funzionamento della rete fognaria, elettrica e telefonica, il rifornimento di acqua potabile e di gas per uso domestico, la realizzazione di tratti di tunnel sotto sezioni della metropolitana e la messa a punto di un adeguato sistema di ventilazione. L'intervento, conclusosi un costo cinque volte superiore a quello preventivato, ha dato luogo a numerose polemiche e inchieste giudiziarie.
2010	adozione delle *Guidelines* per il *Greenway District Planning Study*.



Greenway, stato di fatto e scenari. Il dettaglio si riferisce agli scenari per i lotti antistanti il *Government Center.*



Guidelines per Chinatown e Leather District.

scenari di riferimento, segnando con esse i limiti del nuovo *public realm* senza interferire con i corridoi visivi preesistenti. Gli approfondimenti alla scala di sub-distretto portati avanti contestualmente sono volti a implementare lo sguardo dall'alto con riferimenti puntuali relativi alla consistenza dei lotti vuoti o sottoutilizzati suscettibili di essere raggruppati e assemblati in un unico progetto edilizio.

La dominante *Environmental Conditions* è chiamata a sondare, secondo una prassi consolidata nella realtà delle grandi città americane, gli effetti dei venti e delle ombre portate dai nuovi edifici nei riguardi delle condizioni microclimatiche a terra nelle diverse stagioni dell'anno.

La dominante *Program and Use* approfondisce in primo luogo i possibili statuti degli open spaces: una specifica attenzione è dedicata ai tempi urbani, nella analisi dei flussi attesi alle varie ore del giorno e nell'arco della settimana; l'impegno a perennizzare la presenza umana, che contribuisce potentemente al senso del luogo fa pertanto da sfondo alle iniziative connesse ad usi temporanei per attività ricreative e orticole, integrate da attività economiche complementari richiamate lungo i bordi dei parchi e degli ampi parterre erbosi. Esercizi di vendita al dettaglio, ristoranti, bar, mercati, centri culturali e civici, uffici, residenze, alberghi e altri servizi, avranno il compito di estendere il bacino di utenza dell'area, lambendo il cuore pulsante della città antica con i suoi tradizionali luoghi di ritrovo: *Quincy Market*, *Hay Market*, *Faneuil Hall*. Da ultimo, viene posta la questione del rimodellamento dei cosiddetti "fronti inattivi" degli edifici costruiti senza affacci sulla *Central Artery* e prospicienti la *Greenway*.

La dominante *Economics* si interroga sull'effetto volano innescato dall'investimento pubblico, bilanciando al contempo le pressioni insediative fortemente concentrate sul *Financial District* con altre aree di crescita e opportunità di sviluppo nella città nel suo complesso. Un ulteriore momento di collimazione tra norma e forma, inteso anche come validazione delle fasi precedenti, riguarda la predisposizione dei bandi per le aree edificabili a partire dalla fissazione di alcuni requisiti definiti insieme a un comitato consultivo di "stakeholders" (cittadini ed esperti) nominati da MassDot (*Advisory Committee*)[5].

I soggetti proponenti, siano essi persone fisiche, imprese immobiliari, organizzazioni con o senza scopo di lucro, istituzioni e agenzie governative, debbono esprimere competenze relazionali e gestionali che vanno ben oltre la mera esecuzione tecnica di un intervento edilizio: i) l'esperienza e la capacità necessaria per realizzare progetti di sviluppo a tale scala che comportano un notevole interesse e coinvolgimento della comunità; ii) la capacità di lavorare efficacemente con enti pubblici e comitati cittadini; iii) la capacità di rispondere ai requisiti dello *Zoning Code* e alle linee guida; iv) la capacità di affrontare problemi di progettazione strutturale e di altro tipo, in considerazione della compresenza di servitù determinate dalle *utilities* gestite da diversi *providers* e del sistema della viabilità sottostante; v) le competenze per concepire, eseguire e gestire uno sviluppo che andrà a beneficio della comunità, della città di Boston e di MassDot.

MassDot si riserva ampie prerogative che vanno dalla richiesta di ulteriori approfondimenti o modifiche, all'avvio di trattative con uno o più proponenti, singolarmente o secondo forme di *joint venture*, dalla rimodulazione del bando alla facoltà di interrompere il processo di selezione.

La selezione della migliore offerta per ogni singolo lotto darà avvio a una fase di approfondimento progettuale a stretto contatto con il MassDot, la Bra e il comitato consultivo. In questa fase di elaborazione ancora schematica è prevista una valutazione di impatto secondo un'istruttoria pubblica a carico dei developers ma governata dalla Bra (*Large Projects Review*), che contempla collaborazioni e pareri di varie agenzie urbane, tra

cui la *Boston Civic Design Commission*, la *Boston Landmarks Commission*, il *Boston Transportation Department*, la *Boston Parks Commission*.

La storia della *Greenway* è ferma a questo punto. A breve, alcuni lotti chiave della scena urbana saranno aggiudicati sulla base di obiettivi programmatici fortemente calibrati sulla sostenibilità ecologica, di notevole impatto sull'opinione pubblica.

Il trattamento dei nuovi valori di urbanità dello spazio aperto in grado di competere con altre amenities del rango del celebre *Boston Emerald Necklace di Olmsted*, è affidato a un ente non profit, la *Rose F. Kennedy Greenway Conservancy*, incaricato della manutenzione e gestione: e questa successione di *open spaces* e quinte urbane più o meno tradizionali, con ameni boschetti, *community gardens* e *farmers' markets* inframmezzati da esercizi di ristorazione aperti sui fronti inattivi, sembra alludere a un contrappunto, se non a una risorgente alleanza, tra città e campagna; ma l'attuale stato di realizzazione ci restituisce uno spazio poco connotato, una striscia troppo ampia per essere *boulevard*, troppo esigua per proporre una significativa soluzione di continuità nella compagine urbana, generica proprio perché generalista, che forse soltanto stratificazioni inattese potranno vivificare nella direzione auspicata (Fig. 6).

Per quanto riguarda le nuove volumetrie, i traguardi visivi che pur coordinano nelle *Guidelines giaciture* e *skyline* delle torri esistenti e previste non bastano ad evocare una scena urbana comune; e l'invito a un coordinamento tra operazioni su lotti limitrofi che figura nei singoli bandi ha un sapore più rituale che prescrittivo. Del resto, nella pratica di costruzione della città americana, poco avvezza all'operatore "tessuto urbano", si assiste a un gioco deliberato di salti dimensionali e linguaggi dissonanti che si risolvono all'interno delle singole aree edificabili.

E a dispetto dei requisiti fissati nelle *Guidelines*, lo spazio per la contrattazione tende a dilatarsi nella fase di valutazione delle proposte per consentire all'amministrazione cittadina di assicurare maggiori benefici alla collettività sottoforma di *facilities*, nel mandato di un'ampia discrezionalità e nel vincolo di una trasparenza scandita da incontri pubblici che declinano in modo originale il binomio flessibilità-certezza dell'approccio strategico.

È una sorta di *Design by Doing*, che rafforza il mito dell'individualismo e lascia ampi margini all'apporto del caso, pur governato anche in questi anni di crisi dalla mano invisibile del mercato.

1. Il procedimento è regolato dall'art. 80 del *Boston Zoning Code*, messo a punto nel 1996 per agevolare la partecipazione dei cittadini alle attività di pianificazione urbana.
2. Le demolizioni dei cosiddetti *slums*, effettuate in tempi record, hanno comportato la delocalizzazione di oltre 10.000 persone di diverse etnie per fare posto a progetti di rinnovo.
3. Cfr. City of Boston, *Greenway District Planning Study Use and Development Guidelines*, 2010.
4. Lo scenario 1 prevede nel Greeway District una superficie utile lorda di 2.230.000 mq. (incremento del 9%), lo scenario 2 prevede una superficie utile lorda di 2.322.500 mq. (incremento del 13%).
5. Si tratta correntemente di parametri relativi a percentuali di occupazione di suolo e altezze massime consentite.

Greenway. Veduta del Financial District con i parterre dei North End Parks.

It's easier said than done...

Alfredo Passeri

"...gli uomini si radunano nelle città allo scopo di vivere; essi rimangono radunati per vivere la buona vita..."
Aristotele

Il significato di "progetto urbano completo"

In una celebre intervista del 1984, Paolo Portoghesi diceva a Tonino Terranova: "... parlavi di Carlo Aymonino a Roma: se gli è mancato qualcosa, è proprio la forza di essere un Piacentini [...]. Secondo me Aymonino, nel preoccuparsi soprattutto di produrre dei progetti e non necessariamente delle realizzazioni, sembra contaminato dalla malattia che viviamo quotidianamente, il crogiolarsi in una situazione nella quale è più importante dire che fare ..."[1]. Tale profetica dichiarazione è ancora oggi, purtroppo, ancora valida per i piani e i progetti. Per gli scopi del presente contributo, si tenderà a puntualizzare alcuni aspetti di precipuo interesse in merito al "fare". Che non è affatto un insulto, per una convincente "fattibilità". Essa infatti, a sua volta, sconta un grande equivoco: proporre nell'incertezza, decisionale e/o di scelta, perché è quasi sempre assente la coerenza con gli obiettivi prescelti.

Il "progetto urbano" rappresenta perciò, uno dei non pochissimi strumenti dell'urbanistica operativa. Svolge funzione di raccordo centrale tra pianificazione generale e pianificazione/programmazione attuativa, verificando e attualizzando le previsioni di ambedue al quadro delle esigenze, delle risorse, degli attori e degli strumenti esecutivi impiegabili. Ha inoltre funzione, sotto il profilo giuridico-amministrativo, prevalentemente di tipo endoprocedimentale con efficacia all'interno dei procedimenti di valutazione e approvazione di complessi di opere e di operazioni urbanistiche complesse ad attuazione indiretta; ha avuto compiuta definizione giuridico-amministrativa (contenuti efficacia-procedure), solo in un limitato numero di piani locali, in quanto non è identificabile né con i piani attuativi, anche in variante al Prg definiti nelle leggi urbanistiche regionali, né con il programma integrato, né con piani/progetti d'area (strumenti che hanno avuto una definizione giuridico-amministrativa nella legislazione nazionale e in quelle regionali). Infine, il progetto urbano si deve fare carico perfino dei problemi di comunicazione, presupposto per la partecipazione sociale e la promozione degli operatori . Ne consegue che esso merita di essere preparato, elaborato e realizzato nell'accezione integrale di progetto urbano completo.

Eppure ciò non basta ancora per superare le barriere ove l'incertezza domina le regole della trasformazione e della crescita e le traslitterazioni, in senso lato, attuative . Tanto è vero che la ricerca continua di porre la questione in termini di vera "fattibilità" occupa una cospicua e interessante segmentazione scientifica. Alcuni (pochi) casi risolti, però, esistono .

Ogni progetto di intervento sul territorio è oggetto di una valutazione

È indispensabile – per una compiuta analisi – capire quanti progetti urbani completi siano stati realizzati in Italia, e come tali progetti complessi abbiano trovato attuazione. Soprattutto, quali le condizioni che hanno portato a tangibili risultati. Insomma si tratta come sempre, di comprendere i processi: quel coacervo di regole, nozioni, comportamenti (pubblici e privati) che costituiscono l'albero di trasmissione della fattibilità .

I "progetti urbani" scontano l'oggettiva arretratezza italiana intorno al concetto di fattibilità: questa è una realtà difficilmente superabile se non al prezzo di un'analisi dura, tutta ancora da compiersi. La nostra è, come ormai la più consolidata critica politica ha stabilito da almeno 25 anni, una "democrazia imperfetta". Ovvero una democrazia bloccata nel groviglio dei veti. Sostengono con lucidità De Rita e Galdo che oggi conta l'annuncio e non più il progetto .

È stato detto che bisogna uscire dalla consuetudine di discorrere di "progetto urbano", termine che include un livello di indeterminatezza, per molti insopportabile. Noi crediamo che, al di sopra delle disquisizioni lessicali, il progetto urbano rappresenti l'occasione economica d'inventare forme e strutture veramente innovative e credibili; le stesse che in un non lontano passato hanno marcato il primato italiano della qualità architettonica.

Il nuovo volto delle periferie

Si stanno ripensando le periferie delle maggiori città italiane (Milano, Torino, Roma, Napoli, Firenze, Catania, Salerno, etc.) attraverso la loro identità. Ma invece della fattibilità, ha sempre prevalso il tema della funzionalità, a scapito della qualità. Oggi alcuni tentativi innovativi sono in atto, sotto forma di sperimentazione verso la scia europea. Doverosa e giustificata la partecipazione dei cittadini che intervengono nei processi di cambiamento dall'interno. In questo modo le città, nel loro complesso e intese come organismi viventi, garantiscono il flusso economico necessario alla loro sopravvivenza. L'equilibrio tra amministrazioni pubbliche e committenti privati è garantito, considerando che alla parte pubblica spetta la funzione di programmazione, coordinamento e controllo, mentre alla componente privata viene riservata la funzione di proporre, promuovere e realizzare.

Quanto sta avvenendo in alcuni casi è nel segno di tali principi che hanno consentito il recupero di molte aree dismesse e/o degradate. Il tema della riqualificazione urbana, ovvero della rigenerazione urbana (come amano definirla alcuni settori produttivi dell'imprenditoria e del mondo immobiliare, soprattutto di estrazione anglosassone) non riguarda affatto il solo centro delle città. Viceversa, la volontà di restituire al cittadino l'intera area metropolitana induce processi di trasformazione dove non esistono più "periferie", ma insediamenti caratterizzati da una loro vita propria. Cominciano a farsi strada concetti che erano stati, in qualche modo, abbandonati o comunque esclusi dalla logica dello sviluppo urbano: quello di margine, per esempio. Potrebbe essere molto corretto e significativo un concetto di città capace di programmarsi all'interno di uno spazio definito (appunto un margine), perché la definizione dei limiti costituisce uno degli strumenti con cui si possono risolvere i problemi della complessità. Ciò vuole dire, anzitutto, ridurre la vera alienazione urbana che rappresenta la divisione tra centro storico e periferia e che, in nessun altro Paese del mondo, è così forte come in Italia. Perché in nessun altro Paese c'è una così straordinaria ricchezza di esperienze urbane del passato. Quindi, bisogna riportare nella periferia qualcosa di ciò che i cittadini continuano, nonostante tutto, a trovare nei centri storici.

Occorre trovare una capacità simbolica per sconfiggere l'incapacità della città contemporanea di reggere il confronto con la città antica. È necessario costruire nella periferia, utilizzando i vuoti lasciati liberi dall'occupazione del suolo, o anche facendo uso dei contenitori di strutture industriali che non esistono più, e che non hanno più bisogno di spazio concentrato, per realizzare spazi in cui la vita collettiva riconosca il suo luogo deputato. Qualcosa che però assomigli di più alla città antica, alla piazza della città medioevale, in cui ci sia un intreccio di funzioni miste capaci di sfruttare, al massimo, tutte le possibilità di attrazione. A questo punto, il centro storico diventerà non il solo centro della città, ma uno dei centri della città. Ma né la cultura, né la politica erano consapevoli del legame fra le scelte disegnate e gli strumenti di controllo (fondiario ed edilizio). Così la vera programmazione e le scelte sostenibili sono passate come un esercitazione dialettica, senza cambiare in modo percettibile il paesaggio delle città .

I "progetti urbani" così, sono rimasti disegni sulla carta, aumentando vieppiù il degrado delle periferie che è stato addirittura accelerato. Tutto ciò, viceversa, si dovrebbe leggere chiaramente nell'attuale forma del paesaggio. Mancano le spaziature che derivano dalla costanza di una regola, e prevale il ritmo convulso di molti indici variabili in spazi ristretti. Case, fabbriche, impianti, coltivazioni, pascoli, boschi si alternano chilometro per chilometro. Le varie caratteristiche dei paesaggi storici sono uniformate da una disseminazione monotona di manufatti recenti, che sembrano uguali dappertutto, perché non sono stati pensati nei loro contesti. Ogni nuovo intervento deve destreggiarsi in questa selva di fatti compiuti e, quasi sempre, fa aumentare il disordine complessivo. Una componente aggiuntiva della scarsa fattibilità dei piani e dei progetti deriva, oltre che da dirimenti questioni finanziarie, dalla loro "incompatibilità" con l'ambiente. In buona sostanza, piani e progetti vengono colti come estranei all'ambiente, perché manca una partecipazione alle scelte. Ma è necessario, innanzitutto, specificare a quale delle diverse accezioni di sostenibilità – o di sviluppo sostenibile – si debba immancabilmente fare riferimento. Molti ritengono che per perseguire uno sviluppo sostenibile sia sufficiente adottare il mercato come strumento autoregolatore e attuare specifiche misure correttive. Secondo tale concezione il primato spetta all'economia: i valori ambientali sono sempre concepiti come esternalità, e sono comprensibili e valutabili solo per quella parte che risulta riconducibile al metro monetario. In realtà, una concezione alternativa di sviluppo sostenibile, è sotto gli occhi; essa porta all'approccio territorialista, presupposto di nuovi modelli insediativi finalizzati non tanto a decelerare la distruzione del territorio, quanto a trasformarlo e rivitalizzarlo. A tal fine l'espressione sviluppo sostenibile andrebbe sostituita con quella più significativa di sviluppo locale autosostenibile dove:

a. locale attesta la volontà di valorizzare le risorse territoriali e l'identità dei luoghi;
b. autosostenibile sottolinea l'importanza di una ricerca di regole insediative in grado di produrre omeostasi ed equilibri di lungo periodo tra insediamento umano e ambiente.

Solo così il progetto urbano potrà davvero definirsi "completo".

1. "Rassegna di Architettura e Urbanistica", nn. 58/59/60, gennaio/dicembre 1984, p. 10.
2. L'Università di Roma La Sapienza da tempo ha istituito corsi con spiccate finalità di studio e approfondimento del "progetto urbano", con risultati convincenti (documentati sul sito istituzionale).
3. Lo scrivente ha avuto la possibilità di realizzare il complesso divenuto Rettorato, Facoltà e Dipartimento di Giurisprudenza di Roma Tre (1998-2000). Seppure come frammento, esso è stato un project financing ante litteram. Il privato ha finanziato totalmente l'opera dando la possibilità all'istituzione pubblica di accantonare i fondi per l'acquisto, una volta completata l'opera. Il successo dell'intera operazione è da ricercare nella concretezza dell'obiettivo. Tutto ciò è materialmente visibile nella dimensione di un'Architettura costruita. L'Università di Roma La Sapienza da tempo ha istituito corsi con spiccate finalità di studio e approfondimento del "progetto urbano", con risultati convincenti (documentati sul sito istituzionale).
4. In Francia, per esempio, non v'è processo che non sia partecipato; sia attraverso il confronto, sia attraverso un codice di condotta tra "utenza" e realizzatori. Per noi, tale metodica (auspicabile) sarebbe d'impensata efficienza. Essa ci appare come una serie di relazioni virtuose che, ad una lettura sommaria, si mostra miracolistica. E non basta parlare di "urbanistica contrattata"; nel caso francese agisce la vera partecipazione alle decisioni senza appello, per le individualistiche e inopportune istanze di gruppi che, per la loro appartenenza, ritraggono interessi particellari che debbono e, nei fatti sono, marginalizzabili per l'intera comunità.
5. G. De Rita, A. Galdo, *L'eclissi della borghesia*, Editori Laterza, 2011, p. 34 e segg. Perché essi non vanno a compimento quasi mai; anzi l'assuefazione al "cantiere infinito", che perdura l'opera oltre ogni legittimo e auspicabile limite, è nei fatti. Il "non finito" sta lì, e si osserva (forse dovremmo dire, "ci osserva") sicuro della sua mai raggiunta conclusione.
6. P. Portoghesi, *atti del Convegno del 7/8/9 febbraio 1985*, *Produzione e città. Quale futuro?*, Unione Culturale Franco Antonicelli, pp. 163-169.
7. L. Benevolo, *L'Italia da costruire - Un programma per il territorio*, Ed. Laterza, 1996.
8. A. Giangrande, E. Mortola, *Sviluppo sostenibile e metropoli, Una giornata di studio, 6 settembre 1994*, a cura del DIPSA, p. 87 e segg.

32.

a cura di Carla Tedesco

Gli spazi pubblici nella rigenerazione delle periferie

Il ruolo degli spazi pubblici nell'ambito di strategie di rigenerazione urbana portate avanti attraverso strumenti di piano o di politiche territoriali nelle aree urbane marginali. È questo il filo conduttore degli interventi di questa sezione, che guardano agli interventi negli spazi pubblici come fattore decisivo per la rottura delle barriere che isolano (sul piano immateriale spesso più che su quello fisico) intere porzioni di città. Almeno un altro elemento, decisivo ai fini dell'efficacia dell'azione, emerge dai diversi contributi: la capacità delle istituzioni di intercettare, da una parte, gli usi quotidiani o comunque routinari degli spazi pubblici da parte di segmenti diversi di popolazione; dall'altra, le azioni di gruppi e associazioni che producono, mobilitandosi, forme innovative di uso dello spazio pubblico.

Lo spazio (pubblico)[1] emerge, dunque, come prodotto di interrelazioni, come sfera di esistenza della molteplicità, come sistema non del tutto coerente di interconnessioni[2]. È uno spazio il cui carattere pubblico viene definito dalla circostanza che "gente diversa fa cose diverse in uno stesso luogo, e dalla compresenza apprende la diversità, accettandone (eventualmente) gli effetti di limitazione reciprocamente scambiati nell'interazione d'uso"[3]. Ancora, è uno spazio che può essere osservato (e che viene osservato nei contributi di questa sezione) all'intreccio tra almeno tre punti di vista[4]: quello delle istituzioni che promuovono politiche di rigenerazione urbana; quello delle forme di mobilitazione dal basso, di *social innovation*, intesa come capacità di rispondere alle esigenze dei gruppi sociali più deboli attraverso l'attivazione di risorse locali e soggetti diversi, pubblici, privati, del terzo settore[5]; quello del 'quotidiano', legato alle pratiche routinarie di uso della città da parte degli abitanti e degli altri *users*.

Così inteso, lo spazio pubblico si rivela un elemento decisivo al fine di ridurre le disparità tra quartieri ricchi e poveri in quanto può contribuire alla rottura delle barriere (non solo fisiche) che li rendono poco 'attrattivi' nei confronti del resto della città e, allo stesso tempo, al miglioramento della qualità della vita degli abitanti, della loro percezione di sicurezza e di appartenenza. Nei contesti della marginalità le azioni di riqualificazione e rivitalizzazione di spazi pubblici (e servizi) si rivelano, quindi, un elemento chiave delle strategie di rigenerazione urbana.

L'attenzione ai contesti marginali e degradati è al centro delle politiche regionali in tema di governo del territorio in Puglia, dove le azioni di riqualificazione di piazze e spazi aperti, attivate a partire dall'osservazione di pratiche legate agli usi, ad eventi in grado di proiettare piccole realtà nei circuiti nazionali e internazionali o da pratiche innovative quali quelle delle 'piazze telematiche' appaiono particolarmente significative nel caso delle reti di città medio-piccole. Tali azioni vanno iscritte nell'ambito della costante promozione della riqualificazione e rigenerazione urbana da parte del governo regionale attraverso diversi strumenti dell'azione territoriale e, in particolare, programmi attivati attraverso bandi nell'ambito della politica della casa e della politica dei fondi strutturali e documenti programmatici previsti dalla recente legge regionale (21/2008) sulla rigenerazione urbana, come segnalato da F. Pace nel suo contributo. Si iscrive nel quadro di riferimento sin qui delineato l'esperienza di Lecce, descritta da R. Parlangeli, sugli interventi attivati in un quartiere periferico, collegato attraverso una rete ecologica fatta di percorsi a traffico rallentato, aree verdi e spazi pubblici progettati e animati con il contributo di associazioni e cittadini coinvolti in un percorso partecipativo denso e impegnativo; l'esperienza del quartiere Leuca rappresenta allo stesso tempo l'espressione di un nuovo modello di governance urbana in via di sperimentazione e una sfida per l'amministrazione comunale in relazione alla rigenerazione di altre parti di città.

Il supporto dell'amministrazione comu-

nale alla mobilitazione 'dal basso', la relazione tra interventi di auto-organizzazione e interventi più fortemente guidati dalle istituzioni caratterizza anche l'esperienza di rigenerazione urbana portata avanti nell'area della stazione di Padova, un'area fisicamente centrale, ma resa marginale dal degrado e dalla fragilità socioeconomica, significativamente caratterizzata dalla presenza di popolazioni immigrate: la 'riconquista dello spazio pubblico' si rivela la principale risorsa per sostituire all'immagine negativa, costruita all'esterno dell'area, un'immagine costruita 'all'interno' dalla quale emergono forme possibili e concrete di convivenza multietnica e multiculturale. Quelle forme che hanno storicamente caratterizzato gli spazi pubblici delle città europee, quali luoghi di cittadinanza, come ci ricorda C. Torre che sviluppa alcune riflessioni sul progetto dello spazio pubblico come strumento per incrementare l'offerta di cittadinanza. Il protagonismo dei cittadini caratterizza altresì l'esperienza, del parco di via delle Palme nella periferia di Centocelle a Roma, descritta da S. Cioli e L. D'Eusebio: i cittadini, terminato il progetto partecipato di riqualificazione di un parco pubblico voluto dal Municipio, si sono proposti come gestori del nuovo spazio. In questo caso, l'esperienza è iscrivibile nella costruzione dal basso di una più ampia strategia, che ha visto in più contesti la mobilitazione dei cittadini per la costruzione di nuovi orti e giardini condivisi in aree abbandonate, incolte, di risulta della capitale. Queste azioni 'agro-urbane' sono richiamate da M. Annese che riflette sui territori di margine tra urbano e rurale come territori nei quali è possibile promuovere azione collettiva, con particolare riferimento al Patto città-campagna incluso tra le cinque strategie operative del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale della Puglia.

Infine, il contributo di F. Calace, che, da un punto di vista per certi versi più 'istituzionale', riflette sulla qualificazione dello spazio pubblico nell'ambito non solo di più ampie strategie di rigenerazione urbana, ma anche, più in generale, di tutte le pratiche di trasformazione del territorio e si interroga sulla necessità di diffondere buone pratiche di progettazione urbana facendo appello a due concetti principali: sostenibilità e buon senso. Lo spazio urbano è qui considerato all'intreccio tra due sguardi decisamente esperti (quello dell'approccio ecologico e quello dell'approccio morfologico), eppure il riconoscimento della dimensione sociale della sostenibilità, accanto alle dimensioni economica e ambientale, porta a considerare la necessità che i progetti nascano "nella e dalla comunità locale".

In definitiva, da punti di vista diversi e con riferimento a contesti e strumenti diversi, si riconosce l'intrecciarsi, nello spazio pubblico, di relazioni locali e sovra locali, di forme di conoscenza e di potere di una pluralità di soggetti. E questo rinvia alla natura intrinsecamente politica della costruzione degli spazi e dei luoghi, per i quali, come ci ricorda Massey[6], poche sono le 'regole' generalizzabili, ammesso che vi siano.

1. Alcuni dei contributi della sezione sono stati presentati alla I Biennale dello Spazio pubblico, svoltasi a Roma nel maggio 2011.
2. Massey D. (199) "Spaces of Politics", in Massey D., Allen J., Sarre P, (eds), *Human Geography Today*, Polity Press, Cambridge
3. Crosta P.L. (2010), *Pratiche*, FrancoAngeli, Milano
4. Tedesco C., "Gli spazi pubblici nelle azioni integrate di rigenerazione urbana tra pratiche 'istituzionali' e pratiche sociali", *Atti della Biennale dello Spazio Pubblico*, pubblicati su CD allegato a «Urbanistica Informazioni» nn.239-240
5. Vicari Haddock S., Moulaert F. (2009), *Rigenerare la città*, il Mulino, Bologna
6. Massey D. (1996), *Politicising Space and place*, Scottish Geographical Magazine, vol.112, n.2, pp.117-123.

Narrazioni e progetti per l'area della stazione di Padova

Paola Briata

Il contributo restituisce i passaggi fondamentali di un'esperienza di rigenerazione urbana portata avanti nell'area della stazione di Padova: una periferia per molti versi "paradossale" dato che Corso del Popolo, l'asse portante di questa zona che collega in pochi minuti a piedi lo scalo ferroviario con il centro storico, potrebbe essere una sorta di "porta di ingresso" in città, se non fosse ormai dominato da una situazione viabilistica complessa e da un tessuto commerciale di scarsa qualità. L'idea di periferia cui si fa riferimento è dunque quella di contesti caratterizzati dalla presenza di degrado fisico e di situazioni di fragilità dal punto di vista socio-economico, ma non necessariamente lontani dal centro (Belli, 2006).

Il quadrilatero definito dalla Piazza della stazione, Viale Codalunga, Via Trieste e Via Valeri presenta una serie di situazioni problematiche visibili già nelle ore diurne che tendono ad accentuarsi la notte: il degrado di Piazza De Gasperi e Piazzetta Gasparotto, luoghi dello spaccio come Via Bixio, aree dove convergono situazioni di accentuata marginalità come in Via Tommaseo dove sono presenti le "cucine popolari" che forniscono un servizio di mensa a soggetti in difficoltà.

Un aspetto rilevante anche nell'esperienza restituita in queste pagine è la presenza significativa, ma anche la visibilità, di popolazione di origine immigrata.

Dalla stazione di Padova transitano 18 milioni di persone all'anno: anche per questo, nel 2007 Banca Etica ha deciso di spostare la propria sede padovana nell'area antistante lo scalo ferroviario. I diversi uffici e studi professionali presenti contribuiscono ad animare la zona nelle ore diurne. La sera e durante i *week end* l'area tende a spopolarsi e i problemi ad amplificarsi: la percezione a livello cittadino è estremamente negativa – si tratta di un luogo da evitare. Circostanze che non aiutano le attività che hanno sede in questa parte della città.

I residenti hanno maturato delle aspettative di miglioramento dopo l'arrivo di Banca

Etica. Da qui l'idea di attivare un percorso di riqualificazione centrato sulla qualità della vita nella zona assieme a Mimosa[1] – un'associazione attiva a livello locale sui temi dell'esclusione sociale.
Dal 2007 a oggi il progetto è stato finanziato con una spesa di 67.000 euro provenienti da un finanziamento di Banca Etica e dalla partecipazione a diversi bandi per la coesione sociale promossi a livello locale, regionale e nazionale.
Adottando una prospettiva ampliamente esplorata dall'analisi delle politiche pubbliche e dalle scienze sociali in base alla quale analisi e progetto non sono due fasi distinte – la "costruzione di un problema" non è indipendente da corsi d'azione già sperimentati o prefigurati per affrontarli (Bobbio, 1996; Crosta, 1998) – questa esperienza si è rivelata interessante prima di tutto per la metodologia impiegata nella descrizione del territorio di progetto (Briata, 2011).
Mimosa è una realtà molto radicata a Padova, ma non aveva esperienza in materia di riqualificazione urbana. Da qui la proposta di lavorare non sul territorio, ma con il territorio, mettendo in gioco tutte le proprie risorse e capacità minute di osservazione, ascolto e trattamento di problemi concreti maturate negli anni in tal senso. Il primo passaggio, nel 2008, è stato la costruzione di una sorta di "analisi partecipata" nella quale sono stati coinvolti commercianti, residenti e users, utilizzando metodologie di indagine diverse: interviste dirette, forme di osservazione etnografica, interviste a testimoni privilegiati, formazione di gruppi di discussione con realtà sociali presenti e attive sul territorio e con gli attori individuati come grandi portatori di interesse per la zona (Banca Etica, 2008).
Tra gli esiti significativi: la differenza tra la percezione esterna e quella interna – chi vive e lavora in questa zona, fornisce delle visioni meno drammatiche di quelle restituite dal discorso pubblico e dai media – ma anche tra quella diurna e quella notturna, tra la città degli uomini e quella delle donne; una visione della presenza immigrata sicuramente non pacifica, ma neppure stereotipata – più che un giudizio negativo sulla presenza di stranieri, sono le condizioni e il comportamento delle persone a fare la differenza; una visione della sicurezza che, lungi dall'assecondare le immagini emergenziali proposte dai media, non propone solo ed esclusivamente l'allontanamento degli stranieri, ma che si interroga sulle possibilità di un recupero di una "normalità perduta" attraverso la promozione di iniziative volte a riqualificare l'area, a darle realmente il ruolo di porta di ingresso in città, a renderla più vissuta e vivibile, "più simile al centro" (Banca Etica, 2008). Un segnale che dà conto del senso di abbandono di cui si sentono vittime soprattutto gli esercenti di questa zona è l'osservazione che le luminarie natalizie, installate nelle vie del centro, si interrompono a ridosso di Corso del Popolo.
L'esperienza è interessante soprattutto per il modo inusuale di costruire il problema che sembra individuare, restituendo l'immagine di un quartiere che all'esterno è percepito come problematico basandosi su una descrizione dall'interno fatta di voci: di microstorie che raccontano di problemi concreti e della capacità sviluppata o meno a livello locale di affrontarli; di resistenze da parte di gruppi più o meno strutturati alle dinamiche in atto, ma anche di "tattiche" che rendono possibile, nel quotidiano, forme di convivenza multietnica e multiculturale; di una certa consapevolezza di quali problemi possano essere affrontati tramite forme di auto-organizzazione e regolazione a livello locale e quali necessitano invece di un intervento sovralocale e/o guidato dalla mano pubblica.
Tutto questo, nella consapevolezza che il riferimento a descrizioni e dinamiche interne ed esterne ai territori non fa riferimento a qualcosa di definibile in termini assoluti: si tratta di costrutti strategici messi in atto dagli attori in gioco (compreso il ricercatore che a tali distinzioni si affida) per operare delle semplificazioni utili a prefigurare corsi d'azione (e di ricerca) piuttosto che altri.
L'indagine ha costituito la premessa di un percorso progettuale che ha visto l'apertura di un mercato agricolo chilometro zero voluto dagli abitanti in Piazza de Gasperi e la promozione di una serie di eventi per animare la zona. Le ipotesi di intervenire in futuro tramite azioni di riqualificazione fisica sono legate agli esiti di alcuni bandi a cui Mimosa ha partecipato negli ultimi due anni.
Il Consiglio di Quartiere ha promosso delle mostre, la realizzazione di orti urbani nelle fioriere della zona e il mercatino natalizio in Piazza De Gasperi. Quest'ultima iniziativa ha permesso di costruire dei rapporti con l'Assessorato al commercio e di allargare la partnership progettuale a Confesercenti che ha seguito direttamente l'iniziativa di "adozione di un negozio etnico" per aiutare gli immigrati a rendere i propri negozi attrattivi anche per la popolazione autoctona.
Fondamentali sono state una serie di iniziative di "riappropriazione delle piazze" prima di tutto da parte dei residenti, attirando pubblico anche a livello cittadino. Ad esempio, in Piazzetta Gasparotto si sono tenuti un concerto della Piccola Bottega Balthasar, un gruppo noto nel nord est e gli spettacoli "Negri, froci, giudei & co" ispirato all'omonimo testo di Gian Antonio Stella e "La fila indiana – il razzismo è una brutta storia" con Ascanio Celestini. Il flusso notturno portato da iniziative come queste ha svolto anche un'azione di "disturbo" delle attività illegali, a partire dallo spaccio della droga e ha contribuito ad allentare lo stigma, proponendo un'immagine meno negativa della zona. Gli abitanti e i commercianti hanno successivamente promosso altri eventi autonomamente.
L'Assessorato alle politiche sociali, in particolare l'ufficio che gestisce le attività ricreative per la terza età, ha promosso lo svolgimento di alcune iniziative in zona. Il Sindaco ha promosso un bando rivolto scuole che è stato vinto da alcuni licei artistici, incaricati di ripensare all'immagine di Piazzetta Gasparotto.
Lo spazio pubblico gioca un ruolo chiave in questa esperienza su diversi fronti.
Un uso improprio dello spazio pubblico è il principale vettore dell'immagine degradata del quartiere, così come l'uso intenso da parte dei city users è il principale vettore di un'immagine più sicura. Non è lo straniero che fa problema, ma lo straniero "sfaccendato" che "ciondola" (Banca Etica, 2008) nelle vie, nelle piazze nelle aiuole. Gli stessi processi di stigmatizzazione hanno un forte legame con la percezione del degrado dello spazio pubblico e dei comportamenti che il degrado sembra autorizzare e alimentare. L'aspetto interessante è che le voci raccolte all'interno del quartiere non

chiedono all'amministrazione di intervenire allontanando le persone portatrici di comportamenti devianti, ma di agire sulla qualità delle vie e delle piazze e/o investendo sul commercio (anche "etnico") per intensificare i flussi anche nelle ore serali e assicurare una maggiore vivibilità nella zona.

La riconquista dello spazio pubblico è la principale risorsa sulla quale Mimosa e i partner progettuali progressivamente coinvolti hanno lavorato per cambiare la percezione dell'area all'esterno e renderla più vivibile anche all'interno. Crosta ricorda che "pubblico" è prima di tutto "l'uso che se ne fa" (Crosta, 2010) e questa esperienza racconta di un'idea di pubblico centrata soprattutto sul tema dell'uso perché non tutti gli usi sembrano determinare uno spazio percepito come pubblico: i comportamenti devianti e gli spazi associati a questi comportamenti riducono la disponibilità di spazio pubblico nella percezione dei residenti. Le voci raccolte in quest'area raccontano con grande lucidità quanto sia rilevante la presenza di attività che generino flussi di persone sul territorio. "La città è gente per strada" (Borja, 2003): spazi pubblici accoglienti e un tessuto commerciale più articolato sono i due fronti sui quali chi vive e usa questi luoghi chiede, anche all'amministrazione, di agire.

1. Ringrazio Marta Dalla Vecchia, Assessore al Commercio e alle attività produttive del Comune di Padova e Barbara Maculan, Presidente di Mimosa, per la disponibilità a raccontare luci ed ombre di questa esperienza.

Riferimenti

- Banca Etica (2008), *Progetto di riqualificazione e miglioramento della qualità della vita della zona adiacente alla stazione FFSS*, Banca Etica, Padova.
- Belli A. (2006), *Oltre la città*, Cronopio, Napoli.
- Borja J. (2003), "La ciudad es el espacio público", in: Ramírez Kuri P. (ed), *Espacio público y recostrución de ciudadanía, Las ciencias sociales*, D.F. México.
- Bobbio L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio*, Angeli, Milano.
- Briata P. (2011), "La 'normalità perduta' dei luoghi del commercio etnico. Governo del territorio tra stereotipi e sperimentazioni", in *Archivio di studi urbani e regionali* n. 101-102.
- Crosta P.L. (1998), *Politiche*, Angeli, Milano.
- Crosta P.L. (2010), *Pratiche*, Angeli, Milano.

Edge spaces - Abitare i margini

Mariella Annese

Il paesaggio del periurbano

Rispetto alle forme della dispersione insediativa, la disciplina paesaggista propone di superare l'esasperazione del concetto di periferia, affermando una nuova forma di perifericità, associata all'idea di periurbano.

Utilizzando i concetti "duri" della *Landscape ecology* è possibile approcciare in maniera diversa gli spazi periferici, sollevandoli dall'idea di imperfezione urbana (Mininni, 2005) che ne ha sempre accompagnato la descrizione condotta dalla prospettiva urbano-centrica, proponendo un'interpretazione dei fenomeni in chiave ecologica.

La *Landscape ecology* in questi contesti sostituisce l'idea bidimensionale del vuoto - individuato sulla base della quantità di urbanità presente e interpretato rispetto il potenziale di urbanità posseduto di diventare materiale urbano (case, capannoni, svincoli, carreggiata stradale) - con il riconoscimento delle strutture di paesaggio presenti. Questo approccio evidenzia, non la natura di cui sono composte queste strutture, quanto le relazioni e le prestazioni che svolgono al loro interno e con il territorio circostante. Concetti come porosità, macchie, matrice, confine, margine, se applicati alla nuova forma di urbanità, restituiscono il carattere di eterogeneità degli spazi (e non di omogeneità come è invece nella rappresentazione del *landuse* o dello *zoning*) rendendo maggiormente comprensibili le relazioni tra spazi e pratiche. Leggendo la città e la campagna come spazi matrice che si accostano con i rispettivi bordi, si restituisce la dimensione areale del margine, e in particolare nei territori contemporanei con maggiore chiarezza si evidenza la condizione di terzietà di questa spazialità periurbana.

In chiave paesaggista il periurbano è il territorio prevalentemente agricolo, meno dotato di progetto urbanistico, che ha opposto debole resistenza alla trasformazione e dentro il quale è possibile ritrovare la maggior parte delle figure della contemporaneità. Il periurbano supera la nozione urbano-centrica di periferia ed esprime invece una perifericità duplice (periferia urbana ma anche periferia della campagna profonda) in base alla quale rivedere i rapporti di complementarietà e di dipendenza (Donadieu, 2006, p. XVI).

Al fine di restituire qualità ai contesti periurbani coinvolti dal fenomeno della dispersione abitativa, la disciplina paesaggista propone strategie di riqualificazione agro-urbane.

La Puglia come modello per la definizione degli strumenti

Con la consapevolezza acquista che la prospettiva urbana non è adeguata per esprimere il carattere di ambienti abitativi prodotti contemporaneamente dalla cultura urbana e da quella agricola, recenti strumenti di pianificazione paesaggista in Puglia hanno indicato strategie di tipo agro-urbano per i territori periurbani, attribuendo alla campagna il valore di infrastruttura naturale di interesse pubblico.

Il Pptr[1], interpretando le direttive del Codice dei Paesaggio[2], sottopone all'intervento paesaggista non solo i contesti naturali ed ambientali, ma anche i contesti urbani, classificando le morfologie insediative contemporanee, sulla base di fattori cronologici, spaziali e infrastrutturali. Per la classificazione della "campagna urbanizzata", l'identificazione parte da uno studio della densità agricola (e non urbana), individuando i territori che hanno superato i parametri che individuano la zona omogenea "E". La perimetrazione del piano è fatta rilevando l'effettivo indice di occupazione del suolo agricolo, e individuando aree, poi definite "campagna urbanizzata", costituite da tessuti insediativi a bassa densità (residenze singole, lottizzazioni, capannoni produttivi), in cui il tessuto insediativo rurale si "deruralizza" e assume modelli urbani anche dal punto di vista sociale. È in questo morfotipo che si possono riconoscere i tratti della diffusione insediativa, e dentro questi spazi si propongono modelli innovativi di insediamenti in chiave rurale.

Le strategie paesaggiste operative individuate dal piano sono 5, ma quella che coinvolge i territori periurbani è lo scenario del "Patto città-campagna", che promuove azioni agro-urbane di riqualificazione per quegli spazi con maggiore complessità, ap-

punto il confine, il bordo, il margine delle aree di contermine tra realtà urbana e realtà rurale.

Questa strategia propone una riflessione operativa sul ruolo dei margini urbani, in particolare in quei contesti che dimostrano maggiore debolezza nei confronti delle trasformazioni. Attraverso la strategia del patto città-campagna, finalizzata a restituire qualità paesaggistica agli insediamenti dispersi nella campagna, il Piano mette in somma positiva le politiche urbanistiche con le politiche agricole, valorizzando la multifunzionalità e la polivalenza dei territori di margine. Il patto, in quanto tale, non si applica con prescrizioni normative o vincolistiche ma attraverso Linee guida che indirizzano alla concertazione e condivisione delle azioni tra i soggetti istituzionali e non, interessati alla riqualificazione in qualità di proponenti quanto di fruitori finali della stessa. Le Linee Guida, documento operativo interno ai progetti integrati che specificano, costituiscono un documento tecnico rivolto ai tecnici (pianificatori e progettisti) ma si prefiggono di indirizzare, guidare i "produttori" di paesaggio nelle trasformazioni del territorio.

Le azioni di riqualificazione chiamano in gioco gli spazi agricoli aperti periurbani non solo per il ruolo ambientale ed economico, ma anche e soprattutto per organizzate il territorio. Alla scala locale le aree rurali promuovono una abitabilità condivisa, fondata su progetti per l'inserimento di servizi e attrezzature in spazi utilizzati sia a scopo agricoli quanto come luoghi del *loisir*.

L'approfondimento delle previsioni di Piano in alcune realtà idealtipiche consente di indagare alcune tematiche problematizzandole[3].

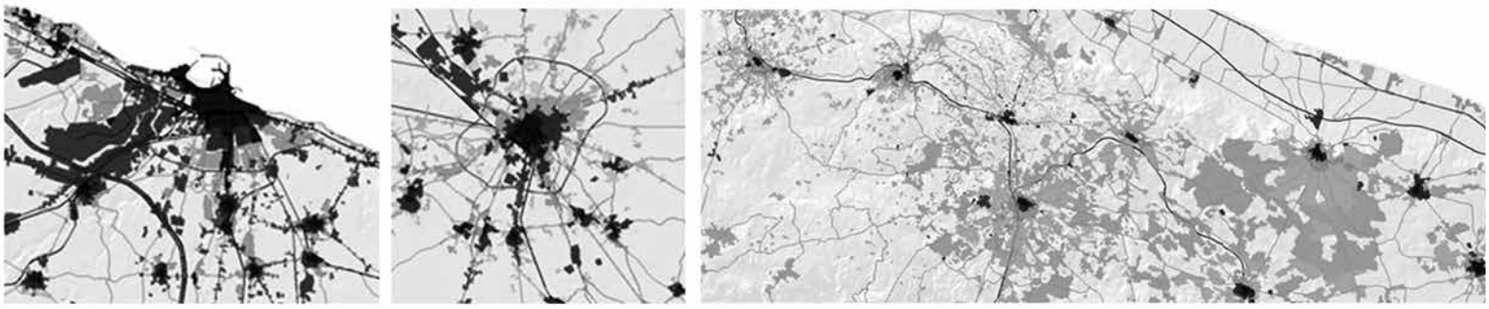
Da un punto di vista degli strumenti di attuazione è evidente che alla scala della pianificazione comunale questi spazi si configurino come delle zone omogenee E+. Forzando le indicazioni normative vigenti, la realizzazione degli interventi e dei progetti tesi alla multifunzionalità dello spazio si legano a procedure di perequazione e concertazione, tali appunto da garantire la necessaria eterogeneità. Da un lato questo richiede un maggiore approfondimento su come la perequazione di diritti non edificatori o comunque di scarsa rilevanza nella trasformazione edilizia possano garantire gli interessi e le ambizioni economiche che investono il periurbano preservando il consumo di suolo e limitando l'azione del mercato.

Dall'altro, davanti all'affermazione di una sorta di libertà della pianificazione comunale che adegua caso per caso le previsioni trasformative senza sottoporsi a limiti trasformativi preordinati, appare importante porre attenzione agli esiti fisici, riattualizzando il ruolo del progetto dello spazio aperto in grado di pesare le azioni, preordinandosi ad esse.

La centralità della questione resta comunque il ruolo assunto dall'agricoltura. Intesa come funzione urbana integrata agli insediamenti non soltanto per scopi economici, essa può diventare strumento di urbanizzazione che porterebbe ad intendere la campagna come spazio infrastrutturale multifunzionale del periurbano, trasformando concettualmente il paesaggio rurale in spazio pubblico potenziale.

Gli spazi agricoli periurbani, esprimerebbero cioè il potenziale inespresso del paesaggio del periurbano, ovvero una spazialità nuova, non solo fisica ma sociale, un territorio nel quale l'azione collettiva, promuove nuovi valori di convivenza, in particolare la qualità del luogo in cui si è scelto di vivere.

1. La proposta per il Pptr della regione Puglia è stata pprovata in Giunta Regionale nel gennaio 2010. Alla stesura del piano promossa dall'assessore alle Politiche territoriali prof. Angela Barbanente, hanno partecipato il prof. arch. Alberto Magnaghi in qualità di consulente scientifico insieme ad un gruppo articolato di collaboratori e consulenti. La prof. arch. Mariavaleria Mininni è stata coordinatrice senior della segreteria tecnica.
1. Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, Decreto Legislativo 22 Gennaio 2004, n. 42 e s.m.i.
1. L'approfondimento fa riferimento alla tesi di dottorato svolta presso la Scuola Dottorale Cultura e trasformazioni della città e del territorio – sezione Progetto urbano sostenibile (XIII ciclo), DIPSA, Università degli Studi Roma Tre.



I contesti idealtipici della ricerca.
Fonte: Pptr Puglia

Il parco di via delle Palme a Roma

Silvia Cioli, Luca D'Eusebio

Lo spazio pubblico è al centro della riflessione sulla città. Nella X° Biennale di Architettura di Venezia del 2006 la città di Bogotà vinse il Leone d'Oro, il massimo riconoscimento previsto, per i progetti sullo spazio pubblico e nella Biennale di Venezia del 2010 quasi tutti i Paesi espositori hanno scelto lo spazio pubblico come oggetto della narrazione della propria realtà nazionale.

Il motivo di queste scelte è semplice, le città, ovvero i luoghi dove si concentra la maggior parte della popolazione della terra, sono fatte di spazio pubblico. Pensare lo spazio pubblico è un modo per riflettere sul nostro tempo, perché lo spazio pubblico ha un valore sociale ed è una rappresentazione simbolica della comunità. La società si palesa dove, quando e se ci sono relazioni, associazioni, luoghi e occasioni di incontro.

Il parco di via delle Palme è un ottimo esempio di quanto appena affermato poiché il processo partecipato ha visto protagonisti i cittadini che una volta terminato il progetto si sono proposti come gestori del futuro spazio pubblico[1].

Il parco pubblico, confinante con il forte Prenestino nel quartiere di Centocelle a Roma, ha la vocazione di vero e proprio giardino di quartiere trovandosi al centro di un popoloso settore urbano con una limitata dotazione di parchi e in prossimità di numerosi servizi[2]. Attualmente il parco, a causa dello stato di abbandono in cui versa, rappresenta un luogo degradato dove i cittadini si recano raramente, mentre in passato era vissuto e ospitava numerose attività. Le caratteristiche dell'area, con la presenza di un importante patrimonio arboreo e la vicinanza ad un bene storico quale il forte, offrono la possibilità di sviluppare un progetto con valenza urbana e sociale.

L'intervento di riqualificazione su indicazione del Municipio Roma VII ha visto l'attivazione di un processo partecipato che ha riguardato l'individuazione di obiettivi e di opere condivise per dare corso ad un finanziamento regionale.

L'avvio del processo partecipato è stato preceduto da alcuni momenti informativi, svolti attraverso incontri pubblici, un *blog* e *facebook*, indirizzati sia a far conoscere l'intenzione di intervenire per la riqualificazione dell'area, sia a raccogliere il quadro delle criticità e delle attese sul giardino. Sono state inoltre coinvolte le scuole del quartiere ed è stato realizzato un totem informativo che è stato posto in punti significativi del quartiere.

Il primo *workshop* ha visto la partecipazione di abitanti, del centro anziani N. Manfredi, del forte Prenestino e di alcune associazioni. Tutti i partecipanti seduti in cerchio hanno espresso le proprie aspettative in merito alla riqualificazione del parco. Queste sono state poi sintetizzate in un obiettivo comune: "Il Sogno per il parco di Don Cadmo Biavati è farlo diventare un luogo Sicuro adatto alla Socialità con garanzia di Manutenzione nel tempo e Cura del Verde". Oltre all'indicazione di 24 differenti richieste di opere è stata posta l'attenzione sulla sostenibilità nel tempo dell'intervento e sulla prevenzione del degrado attraverso la gestione attiva dell'area verde da parte dei cittadini stessi.

Il secondo *workshop* ha lavorato sull'individuazione di priorità condivise. I cittadini si sono riuniti in tavoli di lavoro. Ogni tavolo è stato dotato di una cartografia del parco, carta, penne e "carte da gioco" rappresentative delle proposte progettuali emerse nell'incontro precedente con indicazione di massima dei costi per ogni opera. Ogni gruppo ha avviato un confronto per scegliere le opere prioritarie in base all'importo di spesa a disposizione ed ha presentato pubblicamente quelle ritenute necessarie. Poiché l'elenco delle opere superava il *budget* disponibile, ciascuna opera è stata discussa, previa espressione delle motivazioni a favore e a sfavore, in modo da arrivare a una scelta condivisa da tutti partecipanti.

Il tema della gestione più volte è stato rammentato come elemento chiave per la vita stessa del parco e per non vanificare le opere che il finanziamento consente di fare. La partecipazione ha portato ad un accordo, approvato in seguito dal Municipio, che prevede: opere condivise da realizzare con il finanziamento a disposizione[3]; opere di manutenzione straordinaria dell'area, da richiedere agli Enti istituzionalmente responsabili[4]; attivazione di un comitato di gestione.

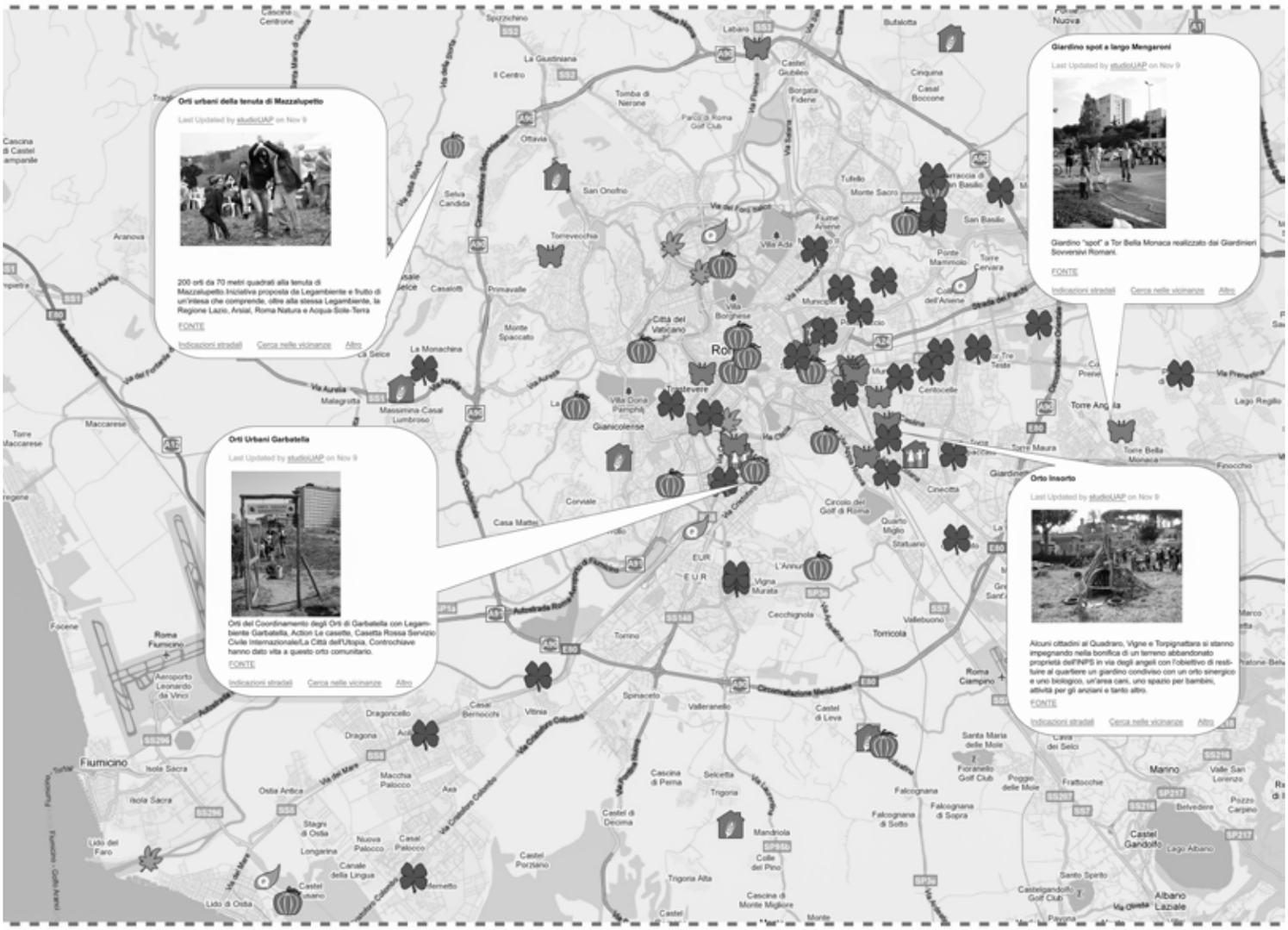
Il maggior risultato del processo partecipato risiede nella decisione da parte dei cittadini e associazioni di costituirsi in comitato per il parco e di assumersi l'onere della gestione del parco e della sua manutenzione sviluppando delle attività rivolte a tutta la cittadinanza: ad esempio un orto didattico per le scuole, uno spazio *parcuor* per i *teenagers*, uno spazio teatrale per tutti. Da un "comune" processo di progettazione partecipato si è avviato un giardino condiviso, un *community garden* sul modello in uso in diverse città europee, che potrà essere un riferimento per tutto il quartiere e consentire di far percepire nuovamente il parco quale punto di riferimento.

Il caso del Parco condiviso di via delle Palme non è isolato, ma riguarda un fenomeno poco noto, ma in forte crescita a Roma, che riguarda la costruzione da parte dei cittadini di

Giardino di via casila vecchia
1 maggio 2011

Orti insorti
27 marzo 2011

Orti urbani garbatella *thinkgreen slowfood*
18 giugno 2011



Zappata Romana

nuovi spazi urbani operando su aree abbandonate, incolte, di risulta. Roma sembra ricalcare le orme di Parigi, Londra e altre capitali europee dove aree abbandonate o parchi senza manutenzione, in centro e in periferia, sono il campo di sperimentazione di nuovi spazi pubblici di relazione a contatto con la natura. Il lavoro di ricerca chiamato Zappata Romana prende spunto dall'esperienza con gli abitanti di Centocelle. La mappa "Zappata Romana", disponibile a tutti *on line*[5], censisce oltre 70 aree costituite da giardini condivisi, orti urbani sociali e giardini *spot* in cui i cittadini hanno curato la realizzazione o curano la manutenzione secondo un progetto comune e condiviso. Zappata Romana con la sua mappa che riporta fotografie e descrizioni di ciascun giardino registra il fenomeno nella sua complessa articolazione e quantità.

La condivisione della gestione da parte dei cittadini è il tratto distintivo di questo fenomeno in forte espansione rispetto a fenomeni simili quali gli orti urbani tradizionali abusivi e di lunga storia (dagli orti dei ferrovieri a quelli di guerra).

Le motivazioni dietro a questo fenomeno sono in parte universali (la moda lanciata da Michelle Obama degli orti; la crisi economica; la necessità di un rinnovato rapporto con la natura), ma in parte prendono spunto da situazioni locali. Anzitutto non si deve trascurare che la spesa media sostenuta per la cura del verde urbano a Roma è di 1,22 Euro/mq contro i 5,07 Euro/mq di Parigi ed i risultati sono evidenti[6]. Inoltre vi è una ricorrenza con la *forma urbis* testimoniata anche dalla Mappa del Nolli del 1748 in cui la città costruita è inscindibile dagli orti dentro e fuori le mura[7].Crediamo che uno dei motivi principali dell'esplosione di questo fenomeno a Roma sia dato dall'opportunità rappresentata dai giardini e dagli orti condivisi per fare "altro". Mentre in città per motivi contingenti di natura politica ed economica si registra un restringimento degli spazi di socialità e cultura, un piccolo spazio condiviso conquistato da un gruppo di cittadini costituisce lo spunto per la realizzazione concreta di un gran numero di iniziative diverse.

A San Lorenzo, storico quartiere centrale, tre associazioni hanno strappato un fazzoletto di terreno ai privati per costruire un'area di socialità realizzando dei giochi, un orto, spazi per la convivialità. Alla Garbatella le associazioni hanno recuperato un'area vicino alla sede della Regione, in attesa di trasformazione edilizia, per realizzare gli orti urbani comunitari. Sull'Ardeatina gli orti comunitari sono realizzati e gestiti dai lavorati ex-Eutelia. A Prato Fiorito un parco urbano gestito da una cooperativa sociale promuove attività finalizzate alla prevenzione e rimozione di situazioni di disagio sociale e coltiva una vigna utilizzata per produrre vino e sostenere progetti nei paesi in via di sviluppo. Coltivatorre è un orto biologico gestito da ragazzi/e disabili e "non" sotto La Torre del CSOA omonimo. Il parco di via Orazio Vecchi è gestito dal gruppo degli Scout Nautici "Antares". A piazza

Bozzi la riqualificazione di uno sterrato ha permesso la realizzazione di un campo di calcio e l'avvio di attività sociali, educative e sportive a disposizione di tutti. Il giardino condiviso alla Città dell'Utopia è l'esito della collaborazione tra Servizio Civile Internazionale e l'associazione romana di erboristi di "Monte dei Cocci" con lo scopo di gestire e curare l'area verde intorno a Casale Garibaldi coinvolgendo i cittadini del quartiere.

Tali iniziative rappresentano dunque una risorsa preziosa per una città come Roma che deve amministrare un territorio così ampio. Si tratta di un fenomeno importante che andrebbe valorizzato e incentivato dando regole certe e sostegno in cambio della manutenzione e animazione delle aree. Soprattutto andrebbero messe in rete le esperienze esistenti consentendo lo scambio di buone prassi ed esperienze.

Nella eterna e immobile Roma queste esperienze di costruzione e gestione in prima persona dello spazio pubblico coinvolgono ampie fasce della società costituendo una potenzialità per la costruzione di nuove relazioni sociali in contesti periferici che vede presenti dai centri anziani, alle parrocchie; dai gruppi scout alle associazioni di assistenza; da quelle ambientaliste ai Centri sociali. Sono spazi che rispondono alla forte esigenza di "fare comunità" e offrono un'alternativa anche alle categorie sociali emarginate dalla società moderna, fornendo occasioni di integrazione con immigrati e pratiche ambientali sostenibili.

1. Il progetto, redatto dallo studioUAP e dallo studioPAesaggiepaesaggi ha conseguito il Premio Speciale per la Partecipazione IQU 2010 e una menzione alla 1A Biennale dello Spazio pubblico
2. La dotazione di servizi intono al parco è costituito da due asili nido, due scuole elementari, due scuole medie, un centro anziani e il CSOA forte Prenestino.
3. Le opere condivise sono: Giochi bambini; Giochi ragazzi e area spettacoli; Area cani; Orto didattico; Panchine e arredi per la convivialità; Recinzione e chiusura parziale del giardino
4. Le opere di Manutenzione sono: pulizia del fossato intorno al forte; ripristino dell'illuminazione esistente; potatura delle alberature
5. http://www.zappataromana.net
6. AA.VV., (2004), *Studio sul verde pubblico a Roma*, Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, Roma
7. Norberg-Schulz C., (1979), *Genius Loci. Paesaggio Ambiente Architettura*, Milano

Le politiche di successo per la rigenerazione territoriale

Francesca Pace

La domanda di edilizia residenziale sociale

I modelli di pianificazione della città, in particolare in Puglia, ancora negli anni ottanta e novanta, sono stati rivolti all'espansione edilizia, per scopi residenziali e produttivi, in quest'ultimo caso spesso attraverso la pratica della variante urbanistica; così sono state trascurate, non solo attente osservazioni delle dinamiche immobiliari, ma anche analisi dei nuovi bisogni sociali e dei fenomeni di redistribuzione della popolazione esclusa dai mercati immobiliari locali alla ricerca di case a basso costo o di migliori standards abitativi (per es. dalla città capoluogo verso i centri di corona o vs centri vicini caratterizzati da una maggiore offerta)[1]. La città che si è andata costruendo è priva di qualità, servizi e spazi pubblici, poco attenta alla sostenibilità ambientale ed economica, orientata piuttosto a massimizzare gli effetti della rendita fondiaria; le ipotesi di trasformazione urbana fondate sulla perequazione urbanistica e sulle varie forme di compensazione, che assegna al privato dietro imposizione regolativa del pubblico, non hanno dato i risultati attesi. In carenza di comportamenti collettivi e di efficacia dell'agire pubblico, la nuova città ha prodotto consumo di suolo, incrementi di traffico veicolare privato, luoghi di socialità orientati al consumo.

Oggi crisi economica e crisi urbana si intrecciano e le loro relazioni si evidenziano nella domanda di *welfare*. Compare in alcune azioni di governo la ricerca di una città più solidale, frutto di politiche pubbliche e di progetto di spazi, in primo luogo le politiche abitative, legate al recupero e alla riqualificazione del patrimonio edilizio, in cui la dimensione pubblica diventa ingrediente fondamentale delle capacità attrattive di città e territori. Obiettivo è quello di contrastare il consumo, che genera effetti erosivi dell'uso del territorio, di promuovere una visione integrata di città da riqualificare e rigenerare a cui concorrono politiche altrimenti settoriali (dalle infrastrutture all'energia).

In un contesto fortemente restìo all'innovazione, in cui molteplici sono le resistenze al cambiamento (organizzativo, culturale, economico, della società e dell'urbanistica in particolare), in Puglia le politiche regionali di governo del territorio volgono l' attenzione alle periferie urbane e ai contesti marginali e degradati.

Nel 2006, solo in parte nel solco delle esperienze comunitarie, la Regione ha attivato un bando denominato "Programma integrato di riqualificazione delle periferie" (PIRP) con cui ha cercato di coniugare il *social housing* con la qualità dei progetti, l'inclusione sociale, la sostenibilità ambientale e il risparmio energetico; si tratta di un Piano Casa straordinario, che mette in campo più di 82 milioni di euro, di cui 32 per infrastrutture ed i restanti per edilizia sovvenzionata, che incentiva la riqualificazione partecipata ed eco-sostenibile di quartieri marginali mediante azioni integrate. Complessivamente l'iniziativa dei PIRP ha suscitato grande interesse: sono stati proposti 123 programmi (su 258 Comuni pugliesi) oggi in fase di attuazione, dopo la sottoscrizione di Accordi di Programma e di convenzioni con soggetti privati; si tratta di interventi complessi, che hanno trovato nella loro realizzazione non poche difficoltà dovute a carenze organizzative interne alle amministrazioni, ma anche alla necessità di attivare azioni con attori e con finanziamenti diversi. I Comuni hanno richiesto tempi lunghi nella fase di partecipazione al bando (2006 - 2007) durante la quale è stata attivata una fase di accompagnamento da parte dell'ente regionale, che ha attivato *workshop* itineranti, un forum telematico, incontri e dibattiti in diverse città; ma tempi lunghi sono stati necessari anche nella fase successiva, laddove i Comuni hanno dovuto più precisamente individuare parti pubbliche e private degli interventi, modalità di gestione, partners e quantificazione economica e finanziaria. Oggi si può registrare la attivazione di più dell'80% degli interventi finanziati, molti dei quali in via di ultimazione.

Nel contempo la Legge Regionale n. 21/2008, "Norme per la rigenerazione urbana" prova a rendere "ordinaria" l'attenzione alle periferie e alla rigenerazione della città, integrandola nel processo di piano e indicando ai Comuni un metodo di lavoro che faccia della integrazione fra dimensione fisica e dimensione socio economica degli interventi, della sostenibilità ambientale, e della partecipazione dei cittadini, i propri punti cardine.

La programmazione delle iniziative di rigenerazione urbana è affidata a due strumenti da elaborarsi mediante la partecipazione degli abitanti e la collaborazione pubblico/privato: il Documento programmatico per la rigene-

razione urbana e il Programma integrato di rigenerazione urbana, anche intercomunale; la definizione degli ambiti da assoggettare al Programma può essere effettuata anche nel Documento Programmatico del Piano Urbanistico Generale (Pug)[2].

La declinazione locale delle politiche comunitarie

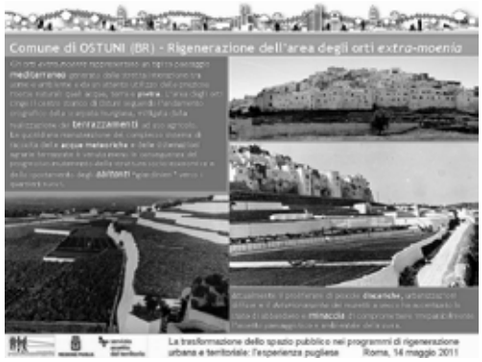
In coerenza con le politiche di sostenibilità ambientale e di riduzione del consumo di suolo, anche il Programma Operativo del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2007-2013 (Po -Fesr) della Puglia investe sulla città consolidata, ponendo come centrale per la sua strategia il tema della rigenerazione urbana, intesa nell'accezione già ben definita dalla legge regionale 21/2008. Anche qui dunque un programma di interventi in grado di affrontare in modo integrato problemi di degrado fisico e disagio socio-economico che include la riqualificazione dell'ambiente costruito, la tutela del patrimonio storico-culturale, paesaggistico, ambientale, il recupero funzionale e qualitativo delle urbanizzazioni, il contrasto all'esclusione sociale, l'integrazione di funzioni e interventi, la riconversione in chiave ecologica degli spazi urbani.
In particolare uno degli Assi del PO-FESR, l'asse VII "Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani", declina i suoi obiettivi e le sue azioni proprio a partire dalla Strategia tematica per l'ambiente urbano dell'Unione Europea, destinando più di 500 milioni di euro al finanziamento di azioni integrate da realizzare nei comuni pugliesi. Il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente fa esplicito riferimento al problema dello sviluppo incontrollato delle città come ad una delle principali cause di crisi ambientale, pur riconoscendo alle città un ruolo importante per lo sviluppo dell'economia. In risposta alle sfide che interessano le città europee e nell'ottica di un'urbanistica sostenibile la diffusione di una cultura del "governo integrato del territorio" è indicata come una delle soluzioni alla crisi ambientale del "sistema urbano" e incoraggiata attraverso misure indirizzate principalmente alle autorità locali. L'obiettivo è quello di "contribuire ad una migliore qualità della vita mediante un approccio integrato concentrato sulle zone urbane"[3].
Le azioni del Programma regionale si sviluppano in due linee di intervento che, oltre ad accogliere e finanziare infrastrutture e servizi presenti nei Pirp, definiscono interventi complessi per le città medio grandi o i centri con popolazione sotto i 20.000 abitanti; denominatore comune è la consapevolezza di dover affrontare la rigenerazione attraverso la redazione di Piani Integrati che, nel caso delle città medio grandi, affrontino e diano soluzione ai diversi aspetti del degrado urbano e, nel caso dei piccoli centri, affrontino il tema del rafforzamento delle connessioni materiali ed immateriali per potenziare gli effetti positivi della messa a sistema di infrastrutture, saperi e servizi ed il riconoscimento e la valorizzazione dei caratteri identitari di aree di grande valore paesaggistico, ma ai margini delle grandi opzioni strategiche dello sviluppo economico. In entrambi i casi le azioni previste sono messe in relazione con i contenuti della Lr 21/2008.
Gli interventi finanziati sono selezionati attraverso procedure negoziate fra Regione ed Enti locali in cui questi ultimi propongono interventi rivenienti da Programmi di rigenerazione urbana o territoriale da loro stessi approvati.

L'attuazione

La forte coerenza delle politiche regionali ha permesso di attivare una vera e propria governance territoriale, con la partecipazione di diversi attori sociali, che vi hanno aderito volontariamente, creando forme di cooperazione orizzontale e verticale fra istituzioni, integrazione di politiche settoriali e di saperi, partecipazione di gruppi di cittadini, costruzione di reti di relazione. Di particolare interesse appare la politica rivolta ai piccoli centri e la loro, inedita, capacità di aggregazione. Le iniziative di rigenerazione territoriale hanno finora interessato ben 187 Comuni suddivisi in 42 raggruppamenti, che hanno prodotto Piani di sviluppo territoriale o Documenti di rigenerazione di sistemi di città, costruendo aggregazioni spontanee o avvalendosi di aggregazioni già esistenti.
Rilevante la presenza di comuni di piccole dimensioni, l'intera comunità dei monti Dauni, gran parte dei comuni del Salento interno, alcune enclaves del brindisino e numerose aree dell'arco ionico.
Sembrano dunque aver dato risposte significative proprio le aree fuori dai flussi turistici o dai percorsi di valorizzazione territoriale; i centri minori più agevolmente hanno trovato l'occasione per condividere percorsi e politiche, sperimentare nuove forme di conoscenza dei propri territori e provare a discutere di uno sviluppo orientato verso il recupero e la riqualificazione. Hanno provato anche a costruire percorsi territoriali comuni, reti di ciclabilità o reti di conoscenza e fruizione, ma soprattutto hanno avviato una nuova governance territoriale, in cui condividere politiche, mettere insieme risorse, anche economiche, acquisendo la consapevolezza che l'attrattività del territorio si costruisce in cooperazione. Nell'area di Bari, pur risentendo del peso della città capoluogo, i piccoli centri hanno cercato di ritrovare una identità che superasse la attrazione centrifuga metropolitana e si sono aggregati prevalentemente intorno a temi di recupero/valorizzazione ambientale.
Le azioni nei singoli centri, in grande prevalenza di riqualificazione di piazze e spazi aperti nei centri storici piuttosto che nelle periferie, hanno in ogni caso mostrato un ripensamento dei luoghi pubblici a partire dalla loro funzione, dal loro essere luoghi di incontri quotidiani (il gioco dei bambini o l'incontro serale di giovani e anziani), settimanali (gli spazi del mercato), o eventi eccezionali ed episodici legati alla identità locale (le sagre del Salento) o promuovendone nuove fruizioni telematiche (piazze wi-fi). Ciò ha consentito di indagare assetti a partire da eventi ripetuti e ripetibili definiti dalle presenze e dagli incontri più che da perimetri fisicamente definiti, consentendo ai luoghi di allargarsi e di permeare in maniera reticolare il tessuto urbano grazie a sistemi di pedonabilità, nuovi filamenti di verde, parcheggi a margine delle aree storiche dense, rifunzionalizzazione di spazi aperti, persino attraverso interventi di apertura degli spazi esterni agli edifici scolastici.
Le città più grandi sembrano mostrare meno flessibilità nell'adeguarsi a politiche differenti da quelle consolidate, presentano tempi più lunghi di attuazione, legati in verità anche ad una maggiore complessità degli interventi. Tutti i comuni capoluogo hanno avviato politiche di rigenerazione urbana: in fase di realizzazione nel caso di Lecce, che ha prodotto interventi di riqualificazione di un ambito periferico, riqualificando un sistema di cave e collegandolo al centro mediante una rete ecologica urbana, con rallentamento del traffico e progettazione di spazi verdi con la partecipazione degli abitanti; Bari e Brindisi si stanno misurando con un ambizioso intervento di ridisegno del water front. Le città di medie dimensioni hanno puntato su interventi di riqualificazione dei centri storici, completando interventi già avviati o riqualificando aree in stato avanzato di degrado (Corato, Bisceglie,Gravina), sul recupero di contenitori già in parte utilizzati nell'ambito di progetti avviati con le politiche giovanili

(Bollenti Spiriti o Ritorno al Futuro), o hanno in molti casi avviato laboratori urbani, con l'obiettivo di sviluppare la condivisione dei processi di rigenerazione.

Dunque la politica di rigenerazione appare oggi una politica di successo, la sua sintassi appresa e acquisita dal linguaggio comune; certo si tratta di una politica fortemente orientata, accompagnata e finanziata a livello regionale: la scommessa è comprendere, negli anni a venire, se l'attenzione per la riqualificazione della città esistente avrà finalmente superato l'urbanistica dell'espansione e delle varianti; se l'integrazione sarà riuscita a superare la settorialità o, ancora, se la partecipazione dei cittadini sarà finalmente divenuta pratica corrente.



1. F. Pace, (1998), "L'area metropolitana di Bari: rinascita e sviluppo sono fuori dal centro" pp. 229-260, in Talia M., *L'Urbanistica nelle città del Sud*, Gangemi Editore, Roma.
2. I dati e le immagini sono state curate da M. Carbonara; A. Creanza, M. Delle Foglie, G. Maggio che lavorano nell'ambito della stessa struttura.
3. CE, (2005) Comunicazione della Commissione COM 718 del 11.01.2006 al Consiglio e al Parlamento Europeo relativa alla *Strategia tematica sull'ambiente urbano.*

Lecce: la via della rigenerazione e della partecipazione

Raffaele Parlangeli

Il percorso di pianificazione strategica

Il Comune di Lecce ha avviato, nell'ambito del processo di pianificazione strategica di area vasta, uno strumento di governo territoriale utile sia a sperimentare l'approccio integrato e partecipativo sia ad individuare i progetti strategici da candidare alle risorse dei Fondi Strutturali 2007-2013. La complessità delle energie territoriali messe in campo ha permesso di approfondire alcuni campi di applicazione della capacità amministrativa che un Ente Locale è chiamato ad esercitare per il perseguimento, in termini di efficacia ed efficienza, di obiettivi di coesione e competitività territoriale.

Le dinamiche delle politiche urbane impongono all'Ente Locale un ruolo propulsivo nei processi di sviluppo territoriale, stimolato anche dalle opportunità offerte dalle risorse dei Fondi Strutturali 2007-2013. È evidente che programmi e progetti urbani rappresentano lo strumento attraverso il quale incrociare logiche *top down*, che orientano verso obiettivi sovraordinati di coesione economica, sociale e territoriale, con logiche *bottom up* di rilevazione dal basso dei bisogni e di condivisione della *vision* di sviluppo urbano integrato.

Le forze in gioco

Sin dal luglio 2005, al fine di intraprendere una decisa riforma del modello di *governance* urbana seguendo i principi comunitari, il Comune di Lecce ha avviato un percorso di pianificazione strategica articolando, in qualità di Ente Capofila, una proposta progettuale denominata Piano strategico dell'Area Vasta Lecce 2005/2015 "Un ponte verso lo sviluppo economico-sociale e culturale", che ha proposto un percorso di sviluppo integrato del territorio jonico-salentino all'interno del Sistema Puglia.

Questo percorso si configura come un nuovo metodo di *governance* urbana, un percorso di adesione volontaria degli attori locali ad una visione strategica, che mira al riequilibrio socio-economico di un'area corrispondente a 31 Comuni del nord Salento, al rilancio della competitività e della coesione territoriale e allo sviluppo di strategie di internazionalizzazione, secondo una strategia di sviluppo urbano integrato, intersettoriale e partecipativo. Nello stesso periodo il Comune di Lecce, nell'ambito del Prusst "Valorizzazione del patrimonio artistico e culturale dei Comuni di Lecce, Galatina e Poggiardo" aveva avviato un bando per la elaborazione del Piano Particolareggiato nell'area denominata ex Cave di Marco Vito, che comprende l'asse ferroviario e la stazione. Si tratta di un'area di circa 25.000 mq, sulla quale insistono le aree ferrate, aree libere ed alcuni fabbricati in parte utilizzati ed in parte dismessi.

La Regione, la Provincia, il Comune, la Rete Ferroviaria Italiana Spa, FS Sistemi Urbani srl e Ferrovie del Sud est nell'anno 2010 hanno siglato un protocollo di intesa, concordando di ricercare soluzioni condivise per la razionalizzazione e il miglioramento del trasporto ferroviario in relazione al futuro assetto della rete ferroviaria nell'ambito del più ampio intervento di riqualificazione dell'area ex Cave di Marco Vito di cui al Piano Particolareggiato approvato dal Comune di Lecce.

La rigenerazione urbana e la fase di attuazione

Per completare il quadro degli strumenti messi in campo va precisato che l'amministrazione comunale di Lecce ha fatto proprie le finalità della legge regionale 21/2008 "Norme per la rigenerazione urbana" ed ha avviato in via sperimentale un Programma Integrato di Rigenerazione Urbana - Recupero ambientale per l'area urbana delle ex cave di Marco Vito come area a verde attrezzato primo stralcio della rete ecologica relativa al quartiere Leuca.

Questo primo stralcio già identificato nel piano di lavoro del piano strategico di area vasta, denominato «Tagliate010», è stato già appaltato e costerà 5milioni di euro, per tutte le altre opere il costo complessivo si aggira intorno ai 55 milioni. Il progetto, messo a punto da un team guidato dall'arch. Alvaro Siza, vincitore di un concorso di idee, prevede la realizzazione di un edificio, occupato nella parte centrale dalla sala per la musica, il collegamento tra il parco detto "Tafuro" e le cave esistenti. L'accesso sarà mediato da una grande piazza quadrangolare con un ampio spazio protetto per possibili mostre all'aperto. Il progetto è molto accurato anche nella parte che riguarda la viabilità. Le due cave saranno riunite in un unico ampio spazio con la realizzazione di un lungo ponte sospeso.

Il secondo stralcio del Programma Integrato di Rigenerazione urbana vede tra gli interventi in corso di realizzazione il Progetto finanziato per 1 milione di euro dalla Regione Puglia con fondi di cui al Programma operativo Fesr 2007-2013, Asse VII Linea di intervento 7.1.1 "Piani integrati di sviluppo urbano di città medio/grandi".

Inoltre, il Cipe ha autorizzato gli stanziamenti previsti dal Governo per il Piano per il Sud, e si prevedono per la Città di Lecce circa 13 milioni di euro, da impiegare per il ribaltamento della stazione ferroviaria, intervento da tempo nell'agenda dell'amministrazione comunale ma bloccato per la carenza di fondi.

Per quanto riguarda il secondo stralcio, si tratta di un iter avviato nel 2008 in collaborazione con gli abitanti del quartiere Leuca e con 23 gruppi, tra formazioni spontanee e associazioni, coordinate dall'associazione "Laboratorio Urbano Aperto" e da "Manifatture Knos".

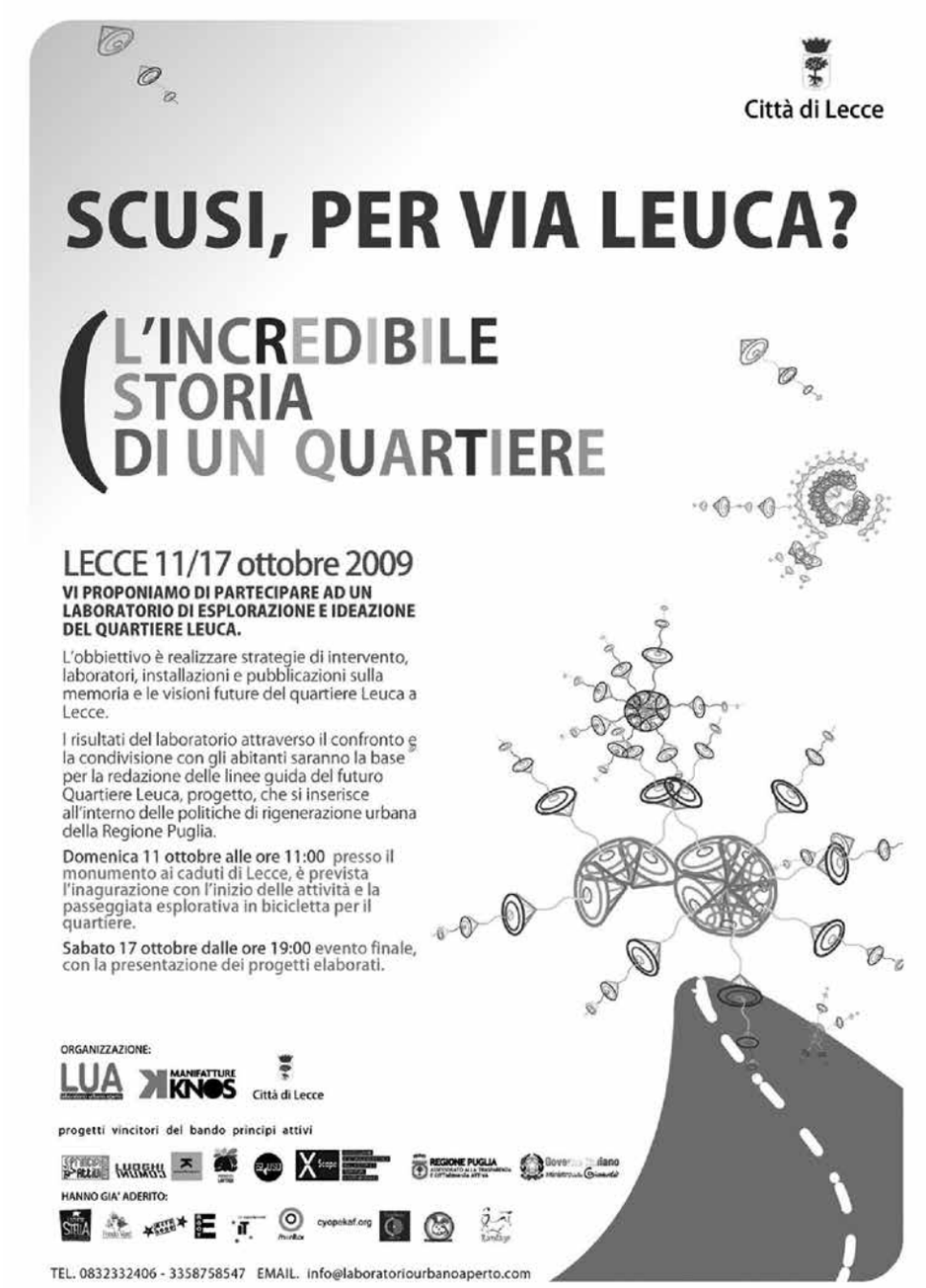
Nel programma proposto sono state individuate le direttrici degli interventi da portare a termine, tra cui quello sui vuoti urbanistici presenti nella zona, la "Rete ecologica", misura ideata per ridare continuità ad aree verdi e collettive del quartiere attraverso un sentiero urbano capace di mettere a sistema le vie di comunicazione preesistenti e quelle pedonali, incentivando residenti e privati a riappropriarsi della zona.

Dal primo stralcio del progetto, che riguardava la zona compresa tra il futuro Parco delle cave di Marco Vito e Parco Tafuro, la progettazione è dunque ripartita per dare coerenza al tutto con il secondo stralcio, quello che collegherà la zona tra Parco Tafuro e via Leuca e da lì arriverà fino al Monumento ai Caduti e a Porta San Biagio, due chilometri di intervento che comprende: il rifacimento totale di via Leuca, che diventerà un percorso di arrivo al centro storico, con il Monumento ai Caduti e il recupero del Ninfeo delle Fate, sempre nelle cave, che diventerà la "casa" del Parco, ovvero la sede delle associazioni che hanno lavorato al programma di rigenerazione e il luogo in cui verrà raccolta tutta la memoria storica dell'intervento, con una mediateca, uno spazio eventi e laboratori. Il finanziamento complessivo è di 7 milioni di euro, che dovrebbero essere corrisposti in toto al

Comune di Lecce.
Ancora, nel settembre 2011 si è sottoscritto il protocollo d'intesa tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Comune di Lecce e fra le diverse opere finanziate a valere sui fondi Cipe "Programma opere minori ed interventi finalizzati al supporto dei servizi di trasporto nel mezzogiorno" sono stati individuati gli interventi infrastrutturali area ex Cave di Marco Vito.
Tra i nuovi interventi programmati dall'Amministrazione Comunale rientra anche la realizzazione del nodo intermodale e parcheggio di scambio ex Cave di Marco Vito, per un importo stimato di 11 milioni di euro in *project financing*.

La partecipazione e co-progettazione

L'intervento di recupero ambientale di via Leuca è l'esito di un complesso processo di progettazione dal basso che parte dal Laboratorio del Piano di Rigenerazione Urbana del Quartiere Leuca denominato "Scusi per via Leuca?" avviato nell'ottobre 2009 e promosso in collaborazione tra Comune di Lecce, Associazione Laboratorio Urbano Aperto (Lua) e Manifatture Knos.
Nel corso di questo Laboratorio e grazie ai numerosi e differenti processi di ascolto attivati dalle associazioni presenti nei confronti degli abitanti del quartiere, sono emersi non solo problemi, ma anche e soprattutto speranze e proposte operative dei residenti.



La strategia di coinvolgimento ha puntato sull'azione delle associazioni culturali e ha stimolato i partecipanti a formare gruppi di lavoro. Ogni gruppo o associazione ha avuto la funzione strategica di facilitatore, esploratore del quartiere e dunque vettore di socialità e interazione con gli abitanti.
Tra le iniziative realizzate nell'ambito di tali laboratori, alcune hanno contribuito alla fase di diagnosi partecipata mediante passeggiate ricognitive nella zona e dialogo aperto con gli abitanti.
L'aspetto singolare di questa esperienza è dato dalla grande mobilitazione delle numerose associazioni e dei gruppi spontanei che si sono attivati e che sono stati motori strategici del processo di coinvolgimento e ascolto degli abitanti del quartiere. Dal laboratorio e dagli esiti di un *Planning for real*, sono emerse diverse richieste e proposte dei partecipanti su cui sono state incentrate le scelte progettuali del Piano, orientate alla realizzazione di una "rete ecologica" di collegamento di alcune aree verdi potenzialmente di interesse collettivo, di cui il progetto rappresenta il primo stralcio.
L'esito finale del processo partecipativo ha condotto alla formazione del Documento Programmatico di Rigenerazione Urbana ai sensi della Legge Regionale 21/08 "Norme per la rigenerazione urbana".
Partendo dallo scenario condiviso si è arrivati a individuare il progetto di riqualificazione ambientale-paesaggistica del "Parco delle Cave" come elemento centrale della strategia della riqualificazione, che ha come idea guida quella del recupero del rapporto tra la vita degli abitanti e quella della città, nel senso ecologico della complessità e della varietà di aspetti che questo rapporto assume. L'idea è quella di far attraversare il quartiere da un sistema di strade a traffico rallentato, integrato con un sistema di aree di sosta, isole verdi, punti acqua, sedute, attrezzature per biciclette.
Volendo valorizzare l'aspetto sperimentale del programma anche nella fase di definizione puntuale del progetto, l'amministrazione comunale, ha attivato un ulteriore processo partecipativo attraverso un avviso pubblico rivolto ad organismi privati senza fine di lucro per manifestazione di interesse a partecipare ad attività di coprogettazione e realizzazione di interventi, che ha permesso all'amministrazione di raccogliere numerose

manifestazioni di interesse da parte di associazioni locali e non, ma soprattutto di cogliere ancora una volta la volontà da parte dei cittadini di partecipare attivamente all'agire amministrativo.
Più nel dettaglio, nel 2010 si è svolto il primo laboratorio di co-progettazione al quale hanno preso parte tutti i soggetti che avevano risposto all'avviso pubblico le cui proposte progettuali sono state inserite e fatte proprie nella redazione del progetto definitivo dell'intervento.
La costruzione condivisa della *vision* e dell'idea forza del programma di rigenerazione ha portato all'elaborazione progettuale partecipata del quartiere che i cittadini vogliono o che perlomeno si aspettano.
Tema del progetto è la mobilità lenta e il potenziamento del verde urbano diffuso che nel quadro generale del Documento Programmatico del Piano di Rigenerazione Urbana del quartiere Leuca-Ferrovia va a costituire il secondo stralcio della rete urbana ecologica. In definitiva il sistema di connessioni che intercorrono nel tragitto che va da parco Tafuro alle Cave, ha costituito la base per la costruzione di una mobilità dolce ed ecosostenibile mediante la predisposizione di una "zona trenta" e di un sistema diffuso di interventi materiali (percorsi, segnaletica, panchine, illuminazione, ecc.) ed immateriali (servizi, azioni pedagogiche, informazioni ed eventi) grazie anche all'integrazione della progettazione generale dell'area con i progetti e azioni contenuti nelle proposte delle associazioni coinvolte nel processo partecipato.
L'altro aspetto innovativo del progetto è legato alla fase esecutiva dello stesso, nella parte in cui prevede che accanto all'opera pubblica si realizzino anche le 13 iniziative di partecipazione selezionate e finanziate.
Alla fertilità dimostrata dal tessuto sociale nel proporre idee innovative per il quartiere, dovrà corrispondere un'altrettanto fervida capacità delle associazioni nella fase attuativa delle iniziative finanziate, che dovranno concretizzarsi in armonia con le fasi di esecuzione delle opere pubbliche previste dal progetto.
Nella seconda fase del Laboratorio i progettisti incaricati hanno avviato un workshop di co-progettazione con 13 associazioni, selezionate con bando comunale pubblico di manifestazione d'interesse. All'interno del workshop si è affinato il progetto generale e sono stati integrati e coordinati i singoli progetti delle associazioni.
Ogni associazione ha proposto un progetto da realizzare nell'area tra parco Tafuro e le cave di Marco Vito. Al progetto generale si affiancano, dunque 13 piccoli progetti (da 18.000 l'uno), che diventano fondamentali per la rivitalizzazione del quartiere. Con questa procedura la strada avrà non solo una nuova veste ma anche un programma culturale organizzato dalle associazioni in accordo con i progettisti, con l'amministrazione e con gli abitanti.
Questi interventi voluti e pensati dalla popolazione locale e con la gente cambieranno il volto al quartiere e dovrebbero contribuire ad innalzare la qualità della vita dei residenti, secondo le loro aspettative; nelle more di poter valutare l'impatto del programma, l'amministrazione comunale può guardare con attenzione al processo e valorizzare le tecniche e le metodologie adottate nel corso dei laboratori anche per la rigenerazione di altre parti della città.

Stato di fatto e fotoinserimento del progetto

Spazio pubblico e bene comune

Carmelo M. Torre

"Cosa rende pubblico un bene?
Il fatto che appartenga a tutti,
e che non sia di nessuno in esclusiva"
(Samuelson 1993)

Possiamo dire che oggi questa definizione sia ben applicabile a categorie di beni quali piazze, giardini, gallerie, promenade o belvedere? Forse no. Questa impressione la si ha guardando alla continua sperimentazione in cui ci cimentiamo, pensando agli spazi pubblici oggi.

Ma cosa è lo spazio pubblico oggi, e cosa è stato? Esso è luogo di costruzione di valori sociali, luogo di incontri e luogo di commemorazione.

Nella città europea storica lo spazio pubblico trova nelle opere monumentali il riferimento della piazza. Con il tempo però lo spazio pubblico ha assunto nuove funzioni: elemento di una rete ecologica ambientale, luogo multifunzionale o snodo tecnologico infrastrutturale.

Architetture come la Torre di Cristallo di Fukuoka o la Grand Arche della Defense a Parigi rappresentano l'espressione della monumentalità nello spazio pubblico in cui sorgono. Anzi, a volte è lo spazio che è stato creato intorno a tali riferimenti architettonici, piuttosto che il contrario, come nel caso del Guggheneim di Bilbao, al centro di un area completamente restituita a funzioni collettive.

La dimensione architettonica diventa elemento caratterizzante della collettività, dopo la rivoluzione tecnologica che ha permesso di costruire rapporti più liberi tra forma e funzione. Invero, manca spesso in tali spazi la dimensione commemorativa.

A New York lo spazio pubblico è costituito, eccezion fatta per il Central Park, dall'insieme dei piani terra dei grattacieli.

Lo spazio pubblico è in quel caso volume, non area.

Le opere d'arte trovano posto oltre che nei magnifici musei newyorkesi, negli androni dei falansteri in ghisa e cemento e nelle torri d'acciaio.

Lo spazio pubblico moderno è oggi sempre più spesso risultato di un politica di riqualificazione urbana, nasce là dove l'abbandono degli edifici, o la creazione di grandi vuoti, ha lasciato la possibilità di costruire elementi di connessione.

L'arte al suo interno può collocarsi in forma permanente (attraverso opere e architetture monumentali), ma oggi sempre più in forma temporanea: ad esempio la fuoriuscita delle attività museali dalle pareti degli edifici ha fornito un momento di nuova sensibilizzazione all'arte, molto diverso dal passato.

Nasce così la politica degli eventi, delle estemporanee, nelle quali, ad avviso di chi scrive, si nota una rilevante distinzione oggi tra conflitto tra arte e spazi pubblici dell'antico e del moderno.

Di tale sperimentazione si è offerta testimonianza nella prima Biennale dello Spazio Pubblico Inu. In particolare, nella sessione "Gli spazi pubblici nella rigenerazione urbana: partecipazione, integrazione, sostenibilità". Lo spazio pubblico viene progettato, riqualificato, e oggi, infine riconquistato e ripreso in proprietà dalle comunità. Sono spazi pubblici i giardini abbandonati e gli orti romani autogestiti dalle comunità? Forse no, ancora una volta. E pure tali luoghi detengono tutte le caratteristiche di bene comune, e rappresentano forme di valorizzazione sociale complessa, oggi, più degli spazi pubblici propriamente detti, soffocati dal turismo di massa, utilizzati come contenitori di eventi a volte non proporzionati alla loro capacità di carico.

Lo spazio pubblico è fondamentalmente un luogo di cittadinanza. Il progetto dello spazio pubblico deve creare nuovi ambiti, trasformare quelli esistenti, per incrementare l'offerta di cittadinanza.

La rigenerazione urbana deve invece recuperare l'offerta di cittadinanza perduta. L'appropriazione deve essere una forma di riconquista del diritto di cittadinanza rubato.

I casi di studio, prevalentemente affrontano alla scala del progetto il tema dello spazio pubblico.

Negli esempi ogni prodotto progettuale, dalla fermata della metropolitana alla realizzazione di una nuova passeggiata, tenta di individuare nello spazio architettonico progettato e nello spazio urbano ridefinito un luogo dove ospitare nuovi sensi sociali.

La rigenerazione passa anche per la ridefinizione dello spazio fisico: si identificano margini, demarcazioni percettibili di ciò che è piazza, o pavimento, in contrasto con i bitumi delle piattaforme stradali.

Nella varietà delle riflessioni presentate anche il paesaggio, inteso come bene comune, nella sua dimensione urbana diventa una sfida progettuale, a cercare l'equilibrio tra gli spazi individuali e familiari, e i luoghi della collettività.

Un tema affrontato, e sicuramente non esaurito, è quello del rapporto tra servizio e spazio. In una urbanistica, che non riesce a superare gli standard nascita di spazi pubblici spontanei, che si contrappongono agli "spazi sociali della modernità" tanto celebrati (dagli aereoporti agli ipermercati).

Si potrebbe poi ragionare sul ruolo che le differenti forme di espressione artistica hanno trovato nello spazio pubblico, e come tale ruolo si sia evoluto, abbia accompagnato la creazione, la trasformazione e la riqualificazione urbana della città pubblica.

Lo spazio pubblico nella città è la rappresentazione del *Vetus* tra uomo e *civitas*, che può giocarsi in assonanze e dissonanze.

Lo spazio pubblico, come ben comprendiamo, non rappresenta un vuoto insediativo, ma un contenitore, un "non luogo recuperato" alla Augé (che raccorda nel suo *continuum* differenti elementi: le architetture che vi si affacciano, i monumenti che da esso sono ospitati, gli spazi per attività umane e sociali che lo rivitalizzano.

Esso è quindi un momento celebrativo della città, certo complesso perché articolato in parti e funzioni, di natura diversa.

Il valore che esprime è un "valore sociale complesso" (Fusco Girard, 1987): non è riconducibile cioè ad una sola dimensione interpretativa o ad una sola forma di attribuzione di valore.

Riferimenti

- M. Augè (1993), *Non luoghi: introduzione ad una antropologia della surmodernità*, Elèutera Editrice, Milano.
- L. Fusco Girard (1997), *Risorse architettoniche e culturali: valutazioni e strategie di conservazione. Una analisi introduttiva*, Angeli, Milano.
- P. Samuelson (1993), *Analisi economica, ottimizzazione, benessere*, Il Mulino, Bologna.

Sostenibilità e buon senso nella progettazione urbana

Francesca Calace

Dopo decenni di ubriacatura, di delirio di onnipotenza, di dissipazione di risorse, facciamo una gran fatica, nel quotidiano come nel nostro mestiere, nella ricerca come nella progettazione, a ritrovare il buon senso, la misura delle cose e del nostro operare. A evitare di fare cose straordinarie e a realizzare, servendoci appunto del buon senso, cose normali. E anche l'innovazione tecnologica sta percorrendo questa strada, dopo aver utilizzato in modo irragionevole e inconsapevole i risultati della ricerca scientifica (si pensi alla tecnologia dei materiali di nuova concezione, all'energia), sta apprendendo che la strada del buon senso, in particolare la strada dell'uso razionale e combinato dei risultati più avanzati della innovazione con le risorse e le tecnologie della tradizione, ovvero uno sguardo bifronte, che guarda consapevolmente al futuro come al passato, forse si rivela la più sostenibile. Oggi tuttavia il problema non è quello di orientare la ricerca, visto che in molti ambienti disciplinari la strada del buon senso l'hanno imboccata già da tempo, ma di incidere sulla massa dei nostri comportamenti, delle nostre trasformazioni territoriali, alla mole delle risorse consumate, mole rispetto alle quali i prodotti più avanzati della ricerca sono ancora gocce nell'oceano.

Dunque, nello specifico di tratta di qualificare lo spazio pubblico e, più estensivamente, rigenerare la città attraverso la sostenibilità e il buon senso. Il lavoro che qui si presenta parte dall'idea che sostenibilità e buon senso possano essere posti alla base della progettazione urbana. E parte dall'obiettivo che questi principi vadano assunti non solo in riferimento alla rigenerazione, ma in senso diffusivo e trasversale rispetto a tutte le pratiche di trasformazione del territorio; ovvero alla totalità della pianificazione urbanistica attuativa, al nuovo impianto (che non è affatto attività residuale), al completamento e al recupero, alle pianificazioni di settore. È un obiettivo ambizioso, quello assunto dai "Criteri per la formazione e localizzazione dei Piani Urbanistici Esecutivi" : permeare di questi obiettivi una qualsivoglia azione di trasformazione del territorio che abbia alla sua base una pianificazione attuativa; quindi in sostanza promuovere una nuova cultura del territorio.

I Criteri assumono come principio ordinatore quello della sostenibilità dello sviluppo, in una visione integrata delle tre note dimensioni fondamentali e inscindibili della sostenibilità . Quindi perseguire la sostenibilità significa perseguire le dimensioni nelle quali essa prende corpo:

- perché ci sia sostenibilità sociale, è fondamentale che il progetto sia radicato socialmente, ovvero che nasca nella e dalla comunità locale, che sia costruito a partire dai bisogni locali così come espressi direttamente dalla comunità e non solo supposti da decisori e tecnici; ciò ad esempio facendo leva su processi partecipativi opportunamente calibrati in funzione dell'ambito di intervento, della comunità e dei suoi codici comunicativi;
- perché ci sia sostenibilità economica, è necessario che il progetto sia basato sulla redistribuzione dei vantaggi derivanti dagli interventi, in termini di incremento del capitale fisso sociale, sia in termini di equità di trattamento di tutti i soggetti coinvolti nelle trasformazioni; che utilizzi quindi metodi perequativi per attuare le trasformazioni;
- perché ci sia sostenibilità ambientale, vanno sì preservate le funzioni dell'ambiente in riferimento alla conservazione e riproducibilità delle sue risorse naturali (aria, acqua, suolo) al contenimento delle sue scorie (rifiuti, rumore), alla sua efficienza energetica; ma anche va preservato l'ambiente inteso non solo in senso ecologico, ma anche nel significato di "ambiente di vita", comprensivo quindi degli aspetti morfologici, funzionali, paesaggistici e della cura del patrimonio esistente.

In particolare per gli aspetti della qualità e della sostenibilità ambientale, dare un senso concreto ad essa significa intendersi su un progetto di spazio che serve ad una comunità, che le è proprio. Qui il tentativo compiuto è stato quello di far convergere e di portare a sintesi due distinte tradizioni disciplinari: una che nasce dagli studi della tecnologia dell'architettura, l'altra che proviene dagli studi di analisi morfologica e della progettazione urbanistica. È sembrato che la scala dell'intervento attuativo fosse quella che elettivamente poteva rappresentare un terreno comune per tale incontro e tale sintesi; un terreno molto praticato, anche inconsapevolmente, ma molto poco studiato, proprio perché di confine tra settori disciplinari e quindi terreno di attrito tra approcci e saperi diversi. La scala dell'intervento urbano è quella invece nella quale urbanistica, architettura, tecnologia, devono incontrarsi e devono fondersi. Ma non solo: è quella nella quale la comunità è maggiormente presente e tende a costituirsi come tale; è quella nella quale gli aspetti della fattibilità econonomico finanziaria sono inequivocabilmente centrali. È la scala della massima interdisciplinarietà nel campo delle trasformazioni spaziali. Orbene, il buon senso non serve solo a progettare in modo più sostenibile, ma anche a far convivere questi approcci disciplinari molto articolati.

In questa operazione il punto di vista dei Criteri è disciplinare è consapevolmente urbanistico, dovendo peraltro essi legarsi anche agli altri documenti di indirizzo regionali nel campo della pianificazione. Ed in quanto urbanistico, tenta di affrontare il tema della sostenibilità partendo dalla scala della città, piuttosto che da quella dell'edificio. Per questo i due angoli visuali, esplicitamente richiamati nel documento, affrontano il tema della progettazione guardando allo spazio urbano:

- l'approccio ecologico, basato sui fondamentali principi della progettazione bioclimatica applicata alla scala urbana, introduce criteri bioclimatici per la progettazione degli spazi aperti, del parterre, dei materiali, dell'uso del verde e delle componenti energetiche. Ciò nel convincimento che una reale progettazione bioclimatica non possa limitarsi alla progettazione dell'edilizia sostenibile, ma, per perseguire l'obiettivo della qualità ambientale e affrontare i problemi dell'isola di calore, dell'eccessiva impermeabilizzazione del suolo, della esposizione a fonti di inquinamento ecc. debba essere sostenibile l'intero organismo urbano (e non la sommatoria dei singoli edifici) . A supporto di questo approccio si fornisce quindi una guida metodologica sulla progettazione bioclimatica alla scala urbana, affiancata da alcuni approfondimenti corredati da schede esplicative da utilizzare come guida alla progettazione e quindi come strumenti di autovaluta-

zione del percorso progettuale;

- l'approccio morfologico , basato sulla osservazione, anzi su un invito alla osservazione, dei modelli insediativi alla scala della parte di città ricorrenti in Puglia, visti nei loro caratteri morfologici, funzionali e di giacitura. Tale lettura è basata sulla classificazione che gli altri strumenti di indirizzo per la pianificazione (il Drag - Indirizzi per i Pug) effettua dei contesti territoriali; essa è finalizzata a porre in evidenza alcuni elementi distintivi degli ambiti d'intervento, nella consapevolezza che il richiamo alla tradizione e all'identità del luogo non debba avvenire solo attraverso citazioni stilistiche e scelte dei materiali, ma anche recuperando le forme, gli orientamenti e i rapporti dimensionali che caratterizzano la città consolidata e, più estesamente, quella alla quale la comunità e gli strumenti di pianificazione urbanistica attribuiscono valore strutturante. Ciò non per un nostalgico richiamo alla tradizione, ma con la finalità di recuperare, laddove possibile, elementi di identità, qualità e sostenibilità insiti nella città costruita. In questo quadro il documento fornisce alcuni criteri generali per la progettazione urbanistica e definisce un metodo di intervento; individua le problematiche ricorrenti nelle situazioni insediative che l'azione di riqualificazione da realizzarsi tramite Pue dovrebbe affrontare, e indica, attraverso alcune schede, suggerimenti sulle modalità di intervento privilegiate in ciascuna situazione descritta.

Il contenuto più performante dei Criteri consiste nel tentativo di porre in sintesi questi due approcci: ciò si traduce nella parte più operativa, nella quale vengono forniti indirizzi per le fasi della progettazione urbanistica e per il confezionamento dei piani esecutivi:

- per l'analisi del sito e del contesto, gli approfondimenti richiesti riguardano gli aspetti di qualità ambientale e quelli di qualità insediativa del contesto, da far convergere in quadri di sintesi che comportano la individuazione di criticità e di eventuali "invarianti" e alla scala del Pue, ovvero di elementi e sistemi che, sebbene non siano censiti tra le invarianti strutturali del Pug, ne acquisiscano localmente il significato e l'importanza;
- per il metaprogetto, inteso quale prima organizzazione del progetto che precede la fase di formalizzazione, in cui si sintetizza la fase di analisi e si delineano le scelte strategiche, le elaborazioni debbono riguardare, oltre gli elementi rilevanti rivenienti dalle previsioni strutturali e programmatiche del Pug: la definizione delle funzioni da allocare e le interrelazioni tra esse e quelle esistenti; lo studio dei caratteri ambientali del sito le prestazioni ambientali ad esso correlate; una prima definizione dell'impianto morfologico finalizzata a rendere intelligibile l'assetto di progetto.
- per il progetto, per garantire che ogni Pue sia corredato di elaborazioni finalizzate ad argomentare e comunicare le ragioni, gli obiettivi e i contenuti delle scelte, va quindi esplicitato il progetto dei sistemi funzionale e morfologico e quello delle reti (attrezzature e spazi pubblici, mobilità, verde) evidenziandone le relazioni con il contesto di riferimento, nonché con le scelte strutturali e programmatiche del Pug.

Per concludere, e per tornare all'obiettivo della diffusione di buone pratiche di trasformazione del territorio, va ribadito che sostenibilità, buon senso, multidimensionalità sono gli elementi peculiari dei Criteri. Ma non solo: c'è anche molto della tradizione, ci sono espliciti richiami ai modelli insediativi consolidati, alle tecniche costruttive, ai materiali. Sono inoltre presenti molti requisiti prestazionali, a fronte tuttavia di pochi indicatori per valutarli; tema sul quale indubbiamente occorre affinare ancora le ricerche, soprattutto nei campi apparentemente meno misurabili. C'è soprattutto una diffusa richiesta di argomentazione delle scelte e una forte intenzionalità di diffondere buone pratiche, piuttosto che sponsorizzare le eccellenze. Anche questo è un obiettivo della ricerca disciplinare, forse meno nobile di altri, ma di certo di grande utilità per il territorio.

1. Regione Puglia, *Documento Regionale di Assetto Generale, Indirizzi per la formazione e localizzazione dei Piani Urbanistici Esecutivi*, approvati con DGR della Regione Puglia n. 2753/2010, pubblicata sul BURP n. 7 del 14/01/2011
2. Conferenza di Rio, 1992; si omette, per brevità, di citare la ormai sterminata bibliografia sul tema, segnalando esclusivamente alcuni documenti fondativi.
3. *Strategia tematica per l'ambiente Urbano*, 2004; *Carta di Lipsia*, 2007
4. Tra i molti riferimenti, M. Grosso, G. Peretti, S. Piardi, G. Scudo (2005) *Progettazione ecocompatibile dell'architettura*, Sistemi Editoriali; V. Dessì, (2008), *Progettare il comfort urbano*, Sistemi Editoriali
5. Tra i moltissimi riferimenti, a partire da quelli storici di G. Cullen, K.Lynch, in Italia si segnalano contributi di Rossi, De Carlo, Macchi Cassia, Secchi, Piroddi.
6. Regione Puglia, *Documento Regionale di Assetto Generale, Indirizzi criteri e orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto dei Piani Urbanistici Generali*, approvato con DGR della Regione Puglia n. 1328/2007, pubblicata sul BURP n. 120 del 29-8-2007. Tale attenzione alla lettura morfotipologica è anche presente nel nuovo *Piano Paesaggistico Territoriale Regionale*, proposta approvata con DGR n. 1/2010

Riferimenti

- AS Architecture Studio (2009), *La Città ecologica: contributi per un'architettura sostenibile*, Milano, Silvana Editoriale
- Camagni R. (1996), *Economia e Pianificazione della città sostenibile*, Bologna, Il Mulino
- CE (2006), *Comunicazione sulla Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano*
- CE (2007), *Carta di Lipsia*
- Cecchini D., Castelli G. (a cura di), (2010), "Esperienze di Quartieri sostenibili in Europa", «Urbanistica 141»
- Dierna F. Orlandi S. (2005), *Buone pratiche per il quartiere ecologico: linee guida di progettazione sostenibile nella città della trasformazione*, Firenze, Alinea Editrice
- Giaimo C. (a cura di), (2011), "Nuovi piani per la città sostenibile",« Urbanistica Informazioni, 236»
- Pitts A. (2004), *Planning and design strategies for sustainability and profit : pragmatic sustainable design on building and urban scales*, Amsterdam, Architectural Press
- Regione Piemonte (2004), *Valutare i programmi complessi*, L'Artistica editrice, Savigliano
- Regione Puglia, *Documento Regionale di Assetto Regionale – Criteri per la formazione e localizzazione dei Piani Urbanistici Esecutivi (PUE)*, DGR 14 dicembre 2010, n. 2753
- Regione Puglia, *Sistema di valutazione del livello di sostenibilità ambientale degli edifici in attuazione della Legge Regionale "Norme per l'abitare sostenibile"*, DGR 4 agosto 2009, n. 1471
- Speer and Partners (2009), *A Manifesto for Sustainable Cities*, Munich, Preste

a cura di Marco Cremaschi

Una finestra su: **Delhi**

Una crisi urbana molto forte ha colpito Delhi negli ultimi anni; ma la città ha mostrato una grande resilienza alle trasformazioni, premessa indispensabile per reagire all'attacco sferrato da imprenditori e investitori che da diversi anni mettono a repentaglio l'identità di una delle più interessanti città al mondo. Importanti trasformazioni hanno preceduto ed accompagnato i Giochi del Commonwealth dell'ottobre del 2010. Accanto a nuove realizzazioni ed infrastrutture, un intenso conflitto sociale è sorto sulle distruzioni degli insediamenti informali e sul conseguente allontanamento degli abitanti. Inoltre molti cantieri sono stati bloccati per lungo tempo dall'esplosione di casi di corruzione.

I progetti non terminati contribuiscono alla vibrante indeterminatezza che è metafora della Delhi di oggi, combattuta tra le molte culture che ospita e l'accelerazione iperliberista, tra i rimpianti delle sicurezze dirigiste e lo sperimentalismo di nuove metodologie partecipative.

Claudia Roselli

Delhi in bilico tra potenzialità e frantumazione

Si dice spesso che Delhi sia una città sorta dal nulla, una grande metropoli senza passato e con un futuro incerto, senza una sua precisa identità storica ed unitaria che la caratterizzi. Territorio antichissimo, abitato fin dai tempi medioevali del sultanato, già luogo di sette antiche città moghul, crocevia di commercianti e flussi di migranti, Delhi ha acquistato il ruolo di capitale soltanto all'inizio del XX secolo quando, per motivazioni politiche, la capitale indiana è stata spostata da Calcutta.

In effetti, Delhi non ha uno sviluppo stratificato che possa essere raccontato nel modo in cui di solito si raccontano le città italiane dal medioevo ad oggi: non è cresciuta omogeneamente ma è il risultato di addizioni non prevedibili e disorganiche. Anche se recentemente, la capitale ha cominciato a sfoggiare un carattere sfaccettato e al tempo stesso determinato, sia in termini architettonico -urbanistici che antropologico-culturali. Un aspetto importante dei piani, ma disatteso come vedremo, è la capacità di comprendere le specificità delle diverse aree e tradurle in chiave progettuale.

Divenire Capitale

Delhi ha cominciato a formare la sua identità urbana nel 1911 quando un gruppo di pianificatori, guidati dall'architetto inglese Edward Lutyens, fu incaricato di prepararne il piano. Il progetto doveva garantire i luoghi di rappresentanza e i luoghi del loisir del rango di una capitale.

L'intenzione era poi quella di sottolineare, da un punto di vista territoriale, la maestosità delle architetture monumentali degli imperi precedenti, lasciando intorno isole di verde protette da recinti, creando così dei punti di attenzione intorno ai vari siti archeologici.

Ancora oggi, spostandosi lungo i viali di Delhi, è possibile veder emergere parti della città storica dietro le esili cancellate di protezione dell'Asi (*Archeological Survey of India*). Tali recinti, discutibili dal punto di vista estetico, sono stati posti in seguito all'arrivo delle prime due massicce ondate di rifugiati: la prima in seguito alla liberazione dell'India dalla colonizzazione inglese; la seconda, nel periodo di tensione sotto il governo di Indira Ghandi negli scorsi anni Settanta.

Molti fuggiaschi dal Pakistan e dal Punjab si sono inizialmente accampati tra le mura delle moschee e dei mausolei moghul e hanno poi occupato lotti e aree non costruite.

Alla fine degli anni Cinquanta, proprio in seguito all'enorme crescita demografica post-partizione, è stata creata la *Delhi Development Authorithy* (Dda), un'entità governativa di controllo con il compito di gestire l'organizzazione degli spazi pubblici nonché la progettazione delle abitazioni popolari.

I piani

Dopo qualche anno, nel 1962, è stato stilato il primo *Master Plan*, progettato da Albert Mayer e da uno staff di esperti, per lo più americani, invitati dalla *Ford Foundation*, ma in dialogo diretto con il Governo indiano

Questo primo piano è stato vigente sino agli anni Ottanta, quando qualcosa è cambiato a causa del secondo movimento migratorio del periodo dell'Emergenza; degli importanti cambiamenti dovuti ai progetti

per i Giochi Asiatici del 1982; dello sviluppo industriale di alcune zone periferiche. Gli immigrati giunti in città per motivi politici o in cerca di lavoro hanno sviluppato dei processi urbanizzativi paralleli a quelli istituzionali che hanno portato all'occupazione di vaste aree abbandonate o di territori interstiziali. Hanno costruito abitazioni di fortuna con sistemi informali, addensandole le une accanto alle altre e generando colonie collettive e intere sub-aree urbane. Interi brani di città sono nati dalla necessità della gente comune di ritagliarsi uno spazio abitativo più che dalle previsioni o dalle prescrizioni settoriali dei piani.

Le dinamiche geo-politiche si sono poi strettamente interconnesse con gli eventi socio-economici che si sono riverberati sull'attualità: nello specifico la liberalizzazione dell'economia indiana, e l'attuazione del *74th Amendment Act*.

La liberalizzazione economica, in India, all'inizio degli anni Novanta non ha beneficiato dell'esperienza e degli errori accumulati dai paesi occidentali e la decentralizzazione politica a seguito del *74th Amendment Act* ha aperto la collettività all'ipotesi di una più ampia democrazia partecipativa.

Nel caso di Delhi, questo ha comportato la ri-edizione di un secondo *Master Plan* nel 2001, e la successiva approvazione di un terzo nuovo e molto discusso, *Master Plan 2021*. Nella normativa vigente ogni piano ha una durata effettiva ventennale allo scadere del quale periodo il piano in corso viene ri-editato, ovvero corretto e modificato secondo gli errori e le necessità emerse nell'arco di tempo di validità del piano precedente. La seconda versione del primo piano (Mp2001) è entrata in vigore soltanto negli anni Novanta. La versione denominata *Delhi Master Plan 2021*, è invece entrata in vigore nel 2001 ed è tuttora in atto e potenzialmente valida sino al 2021. I precedenti *Master Plan* del 1962 e del 2001 si basavano su un modello fluido e organico, dove la semplicità dei movimenti e la facilità dei trasporti avrebbero dovuto essere gli elementi più significativi.

In particolare, la prima riedizione del 2001, non ha preso in considerazione le adeguate trasformazioni relative allo sviluppo economico che hanno avuto luogo in varie zone della città , principalmente a Sud dove piccole industrie manifatturiere si sono sviluppate ad Okhla e a Noida a partire dagli anni Settanta. Questi nuovi spazi di lavoro industriale hanno attratto considerevoli flussi migratori e hanno fatto sì che la demografia della città crescesse a ritmi esponenziali: secondo il *Census of India*, gli abitanti erano circa quattro milioni nel 1971 e oggi risultano più di diciassette.

Gli errori nella pianificazione, l'incapacità di interpretare in modo realistico le tendenze di sviluppo, alcune mancanze nella progettazione si sono aggiunte alle complicazioni dovute alla composizione mista degli abitanti, le diverse tendenze socio-culturali, il crescente divario tra ricchi e poveri, nonché al conflitto tra visioni di sviluppo divergenti. Distanze ampliate dallo scontro tra gli interessi delle multinazionali nella gestione di nuovi spazi per l'economia, da una parte e la difesa della terra e delle tradizioni da parte di chi pensa invece che l'India abbia ancora da imparare dai suoi villaggi.

L'ultimo piano è stato molto discusso a causa dei pesanti impatti sulla città e sui suoi abitanti in aree differenziate, in ambito infrastrutturale nonché nelle aree pensate per l'accoglienza di atleti e turisti ai Giochi del Commonwealth del 2010.

I giochi

La manifestazione sportiva poteva essere un'ottima scusa per migliorare strade, spazi pubblici, quartieri, infrastrutture e trasporti, permettendo così di innalzare il livello generale di qualità della vita. Le azioni svolte sono però risultate essere più un'operazione mediatica che una vera occasione per miglioramenti sostenibili e, per giunta, con conseguenze negative sotto molti aspetti .

Anche la stampa italiana ha dato eco a queste tesi . Oltre alla descrizione degli innumerevoli problemi collegati alla corruzione sviluppata nei setti anni di lavori che hanno preceduto i Giochi, sono segnalate le disastrose situazioni delle abitazioni progettate per gli sportivi che, insieme, alla caduta di alcune strutture in costruzione, hanno messo a repentaglio l'inaugurazione sino alla settimana precedente l'avvio dei giochi.

Gli smembramenti per la realizzazione di nuove aree abitative, hanno causato traumi collettivi da rimozioni forzate e perpetrazioni di violenze sociali non tollerabili nei confronti degli abitanti degli *slum*. Le demolizioni hanno annientato le relazioni preesistenti di prossimità e i rapporti umani nei vecchi quartieri informali, mentre i nuovi sviluppi architettonici ed urbani hanno prodotto ulteriore frammentazione e proliferazione di isole abitative in mezzo a tessuti

Vista della città di Delhi

privi di organicità compositiva. Episodi di speculazione edilizia hanno depauperato le potenzialità e le ricchezze locali sostituendo architetture vernacolari con *gated communities* e nella maggior parte dei casi con edificazioni non sostenibili energeticamente e progettate senza nessun criterio estetico.

Le strade suggerite dalle forme spontanee di resistenza e lotta contro la globalizzazione culturale sono tuttora valide proposte alternative, supportate dall'*intellighenzia* e dall'accademia locale, che contrastano le proposte architettoniche di imprenditori, lontani dal riconoscere il peso e la responsabilità che l'architettura può avere nella città contemporanea.

Le colonie di ricollocazione nelle parti marginali dell'attuale corpo urbano, in pessime condizioni igienico-sanitarie, sono state il luogo prestabilito per il reinsediamento veicolato di interi gruppi di persone povere, ammesse ad accedere al programma compensativo in base ad una selezione che media e attivisti locali hanno tacciato di incostituzionalità a causa dei non oggettivi criteri scelti per l'assegnazione del suolo.

L'attuale stato di indeterminatezza e non-finito che continua ad aleggiare tra le macerie delle nuove strade di collegamento e la realizzazione di nuovi quartieri cablati all-inclusive ha dato impulso ad uno sforzo di ridefinizione del piano. La calma che ha seguito i post-giochi ha reso possibile la riconsiderazione dell'intero progetto.

Il risultato sembra infatti che sia stato quello di ricominciare un dialogo tra istituzioni, cittadini e politiche in un'ottica trasformativa e di indirizzare auspicabilmente la formazione di una nuova Delhi inclusiva e unitaria.

Su questo si registra un ampio dibattito, come testimoniano le due interviste che seguono, dagli accenti diversi e talvolta discordanti. Dibattito che concorda sul fatto che Delhi resiste agli attacchi della globalizzazione grazie alla forza dei suoi abitanti: sembra cioè che la capacità di resistere alle trasformazioni globali sia una delle carte vincenti per il suo futuro.

Villaggio per atleti sulle rive dello Yamuna costruito per i *Commonwealth Games 2010*

Intervista a K.T. Ravindran di Claudia Roselli

Liberismo dirigista, *welfare* violento

K.T. Ravindran, professore e direttore del dipartimento di *Urban Design* alla *School of Planning and Architecture* di New Delhi, è stato fondatore e presidente dell'*Institute of Urban Designers*, vice-presidente della commissione istituita dal governo indiano per controllare l'impatto ambientale dei progetti architettonici di grandi dimensioni, nonché ex-presidente del Duac (*Delhi Urban Art Commission*), il corpo istituzionale incaricato di prendersi cura dell'equilibrio urbano tra estetica, rispetto dell'ambiente, conservazione e nuovi sviluppi architettonici.

Il governo di Delhi dopo il periodo della partizione, ha stilato un primo Master Plan, seguito da due nuove stesure. Quali sono le differenze tra i tre piani?

Innanzi tutto dopo la partizione tra l'India ed il Pakistan il governo ha deciso di creare un corpo addetto alla supervisione della pianificazione; più precisamente nel 1956 è stata creata la *Delhi Development Authority* e a qualche anno di distanza è stato stilato il primo Master di Delhi, esattamente nel 1962. Per essere più precisi, ciascuna edizione del piano prevede una durata ventennale nella realtà poi l'estensione del primo è entrata in vigore soltanto nel 1991 e la seconda estensione nel 2007. Questa ultima è quella attualmente in vigore e che sarà valida ipoteticamente sino al 2021. Il piano è chiamato infatti *New Delhi Master Plan 2021*.

In realtà le nuove stesure non sono altro che degli ampliamenti del primo senza che gli errori o le imprecisioni siano stati corretti o segnalati nelle nuove politiche di gestione urbana.

A che si riferisce?

Mi riferisco alle trasformazioni economiche che si sono susseguite negli ultimi anni, causando cambiamenti nelle politiche e negli assetti urbani. Il primo *Master Plan* è stato uno strumento, generato da un approccio alla governance urbana di stampo ideologico socialista. Il governo ha infatti istituito un sistema di regolamentazione e gestione del territorio, assumendo un ruolo molto forte rispetto alla gestione dell'uso e del valore della terra, nonché nell'ottica dell'intero sviluppo della città.

Purtroppo, però questo primo *Master Plan* ha permesso la proliferazione di situazioni di illegalità a latere degli sviluppo pianificati e legali. Attitudine che si è andata aggravando dopo l'estensione del secondo piano, stilato nel 1988 ed entrato in vigore nel 1991; questo sostanzialmente perché tutti gli errori, commessi durante il periodo di validità del primo non sono stati corretti nelle successive estensioni, ma piuttosto ampliati dai riverberi conseguenti la liberalizzazione del mercato e l'ingresso degli investitori privati nella gestione economica di capitali investiti per lo sviluppo della città. Tutto ciò ha fortemente polarizzato, ampliato ed aggravato il binomio già forte nella città di presenza tra legalità ed illegalità.

Può fare qualche esempio?

Se per esempio nelle prescrizioni del primo *Master Plan*, la Dda aveva la responsabilità del controllo delle terre, potendo decidere dell'intero sviluppo della città, in un'ottica nerhuviana sul modello delle repubbliche socialiste, promettendo perciò più attenzione nei confronti dell'*housing* sociale e della politiche comunitarie; in realtà poi il governo non ha tenuto fede a nessuna delle promesse, ingenerando risposte di occupazione dei suoli illegali da parte dei poveri che si sono trovati costretti ad inventarsi soluzioni alternative di fronte all'assenza di proposte reali da parte delle istituzioni.

Il piano è stato molteplicemente violato: azione che si è andata aggravando con il passare del tempo a causa dell'incuria della seconda estensione che non ha provveduto a correggere l'errore del primo, ma è andato ad ampliarne gli effetti aumentando la forbice tra legale ed illegale. Binomio da considerare in maniera molto seria sopratutto valutando: come la terra ed il suo uso possano avere pesi e considerazioni diversi se a commettere la violazione illegale siano i poveri o i ricchi.

Ovvero: se i poveri prendono possesso di un'area in maniera illegale, costruendo con i loro materiali di recupero e la lamiera ondulata sono sempre e costantemente sotto pericolo di sfratto e di allontanamento forzato se invece i ricchi compiono gli stessi abusi, ma usando altri materiali ovvero marmi di lusso e rifiniture pregiate, il governo al contrario si preoccupa di accelerarne i processi di legalizzazione perché fortemente interessato ad una politica di espansione economica, sempre pensando che il potere della crescita sia la scelta migliore connessa allo sviluppo.

Sostanzialmente sono andati aumentando i divari tra quella che era la precedente volontà governativa e quella che è la nuova politica economica di liberalizzazione.

Lo stato e la Dda, sono stati paragonati ad un elefante troppo lento per arrivare a carpire le trasformazioni conseguenti al nuovo boom economico.

Il ministro dello sviluppo urbano, Mr. Khamal Nath, sostiene che l'idea del *Master Plan* nonché delle sue successive riedizioni, non siano altro che un documento assolutamente insignificante e senza alcuna validità in termini di sviluppo sostenibile per la città e per i suoi abitanti, sostenendo inoltre che sarebbe assolutamente necessario poterlo ri-progettare tenendo in considerazione l'attuale carattere ed essenza della città. Effettivamente la nuova economia e lo stampo socialista di gestione della governance dalla quale era stato generato non sono assolutamente in grado di dialogare in maniera costruttiva e propositiva tra loro.

In che modo, questo si riflette sula crescita organica della città?

Come si può parlare di crescita organica? Nel concetto di crescita organica è sempre implicito il riferimento ad una tipologia di sviluppo non direttamente governabile da regole superimposte quanto piuttosto ad

una crescita informale e non controllata, ma non per questo priva di logica interna. La città dopo gli anni Novanta è stata completamente assoggettata dallo sviluppo degli interessi economici delle banche, dei nuovi ricchi indiani e degli investitori esteri, fautori del suo sviluppo attraverso azioni non realmente corrispondenti agli sviluppi descritti nelle formalità del piano. Nella capitale, l'80% dello sviluppo urbano è costituto da organizzazioni e sistemi di aggregazione non formale, sottolineando in maniera evidente come sia forte la contraddizione tra l'idea futura immaginata dallo stato e quella invece realizzata dalla maggior parte degli abitanti. Il ruolo dello stato tout court e della sua capacità deterministica è sempre più ridotto e sempre meno influente nelle possibili evoluzioni urbane.
A proposito di questo, può essere portato come esempio un caso ben rappresentativo di come il governo con il passare del tempo abbia ridimensionato le sue azioni volte al miglioramento ed il benessere collettivo: si pensi al *Factory Act* del 2005, un atto che ha comportato la chiusura di piccole industrie informali perché emanazioni di illegalità provvedendo a sostituirle con sistemi di regolamentazione dell'uso della terra assolutamente sbilanciato dalla parte dei ricchi e senza nessuna considerazione delle conseguenze che queste misure avrebbero apportato all'equilibrio di intere parti di città. In Bhavana, zona a sud della città, hanno perso il lavoro più di due milioni di persone, seguendo le prescrizioni dell'atto che dichiarava la necessità di vendita di appezzamenti minimi di cento metri quadrati da utilizzare alle industrie con la conseguente chiusura delle fabbriche, localizzate in aeree segnalate dal piano come abitative ma in realtà adibite a posti di lavoro illegali.
L'esempio è un cammeo, di come il governo stia muovendosi in direzione di investimento capitalista, approfittando di quelle che sono le opportunità regalategli da una sua politica iniziale di stampo socialista: rilevate le terre a sfavore dei precedenti occupanti, le aree sono state infatti cedute a ricchi investitori che hanno elargito molti più soldi di quelli dati ai suoi precedenti occupanti. Il controllo e la gestione delle terre sono perciò deviati totalmente a beneficio dello sviluppo economico filtrato da decisioni governative.
Sempre nel *Factory Act*, laddove invece le previsioni siano state rispettate, gli standard relativi ai benefici infrastrutturali sono completamente a discapito dei lavoratori: si pensi infatti che per 100 mq. di area industriale sono considerati solo nove operai e sono previste abitazioni e servizi minimi in relazione a questo numero di lavoratori, è invece frequente che le zone siano occupate da ben più di dieci persone che non sono tutelate né protette da servizi adeguati.

Come si può spiegare la dimenticanza del bene collettivo e della good governance da parte del governo?
È un esempio che può essere avvalorato da mille altri: per esempio il fatto che siano previste sempre meno case per i poveri e che invece siano dati ampi spazi ai quartieri per la alta e media borghesia in un orientamento totale dominato dal potere economico. I cittadini qualunque non beneficiano di nessun potere reale: i palazzi si moltiplicano ed il prezzo dei pomodori raddoppia senza che ci sia un'effettiva tutela dello stato sociale.

Molte ingiustizie sociali sono state commesse nei confronti dei cittadini prima e dopo i Giochi del Commonwealth. Qual è la situazione oggi?
Effettivamente non è stato fatto nulla di veramente significativo. Non c'è poi tutta questa libertà di poter esprimere la propria opinione a proposito: il governo non apprezza molto che siano espressi giudizi negativi sul suo operato. Per esempio: per la costruzione delle linee della metro sono stati tagliati moltissimi alberi; ne sono stati ripiantati quattro al posto di ogni singolo albero espiantato, ma nella foresta. Ovviamente questo è costantemente giustificato da false statistiche in grado di mistificare la realtà.
La città sta rischiando di acquisire un volto di città delle multinazionali, senza nessuno spazio pensato per i bambini, le donne, le persone anziane, le persone disabili o gli animali, tutte necessità completamente fuori dal concetto di sviluppo del piano.
I poveri e le persone comuni non fanno assolutamente parte della immaginazione globale.

A risposta di questo, quale città immagina per il 2021? Quali soluzioni possibili per una città migliore?
Immagino case per tutti, un lavoro decente... L'immaginario globalizzato sta producendo spazi come Gurgaon, nuove periferie pensate per gli investimenti globali.
Vorrei che non ci fosse un controllo capitalistico della gestione della governance, che si ritornasse ad una concezione più socialista del welfare state. Non continuare con questo genere di economia, figlia di una crescita sempre più insostenibile. Piuttosto cambiare il corso delle tendenze contemporanee provando a pensare a case ed opportunità lavorative migliori e a servizi ed opportunità sociali per tutti gli abitanti di Delhi.

Lavori in corso, *pre-Commonwealth Games*

Intervista a Ravi Sundaram di Claudia Roselli

L'opportunità di un palinsesto instabile

Ravi Sundaram è uno dei fondatori del Sarai, programma del Csds, Centro di Studio per lo sviluppo della Società. Il suo interesse è rivolto all'intersezione tra la città post-coloniale e le esperienze urbane mediate dall'uso dei media contemporanei. Il suo ultimo libro intitolato *Pirate Modernity* è la descrizione di forme illecite di urbanismo inspirate e generate da media e dalle infrastrutture tecnologiche nella città post-coloniale.

Quali sono i cambiamenti più evidenti nella città dopo i *Games* del 2010?

Sempre più spesso gli eventi sportivi stanno diventando nel sistema globale di riferimento, un evento di mobilitazione economica. Nel caso di Delhi questo evento era il pretesto per innalzare la città ad uno standard di città globale: aprendo la città alla mercificazione e mobilizzando grandi flussi di denaro per impiegarli nella realizzazione di infrastrutture, di stadi.Adesso la città, per esempio, ha molti edifici alti, grattacieli. I Giochi hanno causato un'apertura della città ed una sua trasformazione in termini di forma; ciò significa che, soprattutto in termini di infrastrutture, si è aperto un dialogo pubblico.

In senso negativo o positivo?

Né l'uno, né l'altro, quanto piuttosto nel senso di creare una distrazione creativa. Una distrazione creativa rispetto al vecchio sistema infrastrutturale. Un'ingente somma di denaro è stata impiegata per migliorare il sistema infrastrutturale: nuove linee di bus, della metropolitana, con una nuova attenzione per le rive del fiume Yamuna. Questi principalmente sono stati effetti dopo i giochi del Commonwealth.

La percezione da lontano è che la corsa per la preparazione dei Giochi si sia inceppata per le indagini sulla corruzione.

Ampliamo la riflessione: normalmente gli stadi evolutivi di una grande città possono essere calcolati in intervalli di tempo di dieci, venti, trenta anni.

Si pensi a Barcellona ed a quello che è successo nella città per i Giochi Olimpici: la città si è trasformata in qualcosa di completamente diverso. Nel caso di Delhi la città, non ha raggiunto gli standard che erano previsti ma ha portato a termine delle trasformazioni molto radicali, mi riferisco alla commercializzazione della terra. È cominciata una sorta di mercificazione importante sulla valutazione del valore della terra nonché uno sviluppo della città in crescita verticale. Una nuova mercificazione dettata dal desiderio di avere una propria casa ed in questo senso anche le infrastrutture ed il loro sviluppo hanno cominciato a fare parte del pensiero sulla città. Dopo la fine dei Giochi del Commonwealth, il processo di mercificazione ha cominciato ad andare più velocemente.

Più veloce?

In un certo senso i Giochi sono stati il *climax* di una crisi urbana che stava durando da cinque o sei anni, arrivati al punto in cui poi le cose hanno cominciato ad andare meglio.

Quale relazione si dà tra il *Master Plan* e le persone comuni?

Il *Master Plan* inteso come era inteso nel passato è morto. Il suo ruolo diventa interessante nei casi soggetti alle nuove forme di controllo legale, soprattutto riferite alla recente commercializzazione. Il *Master Plan* non ha mai funzionato realmente, le sue demarcazioni territoriali neppure. Ha cominciato ad avere valore solo in seguito alla volontà di controllo da parte dell'Alta Corte Costituzionale, collegata alla commercializzazione dell'uso della terra dopo il 2006. La Corte dovendo decidere sull'uso commerciale della terra si è avvalsa del *Master Plan* come strumento ufficiale di riferimento, ma a parte questo il piano è un modello di pianificazione troppo vecchio per Delhi.

Quali sono state le conseguenze delle azioni di "pulizia" dopo il 2006?

La distruzione di molti luoghi commerciali, di alcuni mercati. Il parlamento ha prima approvato la legge ma poi l'ha sospesa: conseguenza di ciò è stato il reinsediamento di alcuni mercati. Il *Master Plan* è servito per dare il via ad una modificazione: la conseguenza è che adesso la modificazione è diventata un continuum, un *non-stop* come se non ci fosse mai fine. Una situazione non chiara. Il *Master Plan* non funziona assolutamente in tutti i sensi.

Se non il piano istituzionale, chi può decidere allora per lo sviluppo della città?

Buona domanda. Non ci sono soluzioni facili, perché è una situazione di mezzo. Il *Master Pla*n non è la risposta. Ci vorrebbe una nuova visione nella pianificazione forse scegliere un modo più modesto di pianificare, basato su un approccio differente. La zonizzazione progettuale del *Master Plan* non ha nessun valore; ci vorrebbe un approccio completamente differente. È la scala di pianificazione che non va più bene, andrebbe abbassata rendendo le cose molto più semplici.

La soluzione potrebbe essere agire con piani locali per le diverse zone?

Potrebbe essere, ma si dovrebbe cominciare un dibattito pubblico collegato a questo. Un dibattito in cosa è Delhi oggi e non in cosa potrebbe essere.

Qual' è stata la reazione dei cittadini dopo il '90 e il 2006?

Ci sono stati molti arresti per corruzione. La città ha avuto una crisi urbana molto forte che è durata circa sei o sette anni. Adesso dopo i giochi si è calmata. Ma se cominciassero di nuovo delle demolizioni? Se, dico se, ricominciassero le demolizioni, ci sarebbero proteste da parte dei cittadini che adesso si sono calmati. È tutto molto incerto, per esempio nelle zone periferiche ci sono delle battaglie forti riguardo all'acquisizione della terra da parte dei contadini contro il governo. Sempre per sviluppare nuove aree per abitazioni private.

I contadini si stanno opponendo alla Dda?
No, infatti non sono proprio contro il Governo direttamente, quanto piuttosto contro gli investitori privati, che però sono appoggiati dal governo. Ma questo sta succedendo nei suburbi di Delhi.
I contadini si sono ribellati perché il governo ha confiscato loro le terre con un pretesto di sviluppo industriale, rimborsando loro l'esproprio con cifre corrispondenti ad usi commerciali-industriali, per poi invece rivenderle ad investitori privati a prezzi molto più alti con l'intenzione di ricavarci nuclei abitativi.

Cosa immagina per la città nel futuro?
È molto difficile rispondere. C'è un'assenza totale di urbanistica critica ed io non riesco ad avere un'unica visione; è come se vedessi tanti livelli di città.
Un palinsesto di città. Sì, è come se ci fossero tante città una dentro l'altra.

Spazio liscio nella colonia di reinsediamento

Francesca Calace

Gianni Nigro e il mestiere dell'urbanista

Come tutti sapete, nella notte tra il 13 e il 14 febbraio se ne è andato Gianni Nigro. Prematuramente, perché aveva molti progetti, con molti di noi e a servizio di molti territori. Lo sgomento che ha seminato intorno a sé lentamente ha lasciato il posto alla nostalgia, al ricordo affettuoso, ora alla riflessione attorno alla sua lezione. Una lezione disciplinare e di vita insieme, come già sanno in tanti e come vedremo più avanti.

Mentre sono allo studio le iniziative per raccogliere e testimoniare in modo sistematico il suo lascito disciplinare, quando con Francesco Nigro abbiamo pensato di raccogliere in questo servizio le prime testimonianze su Gianni, è parso subito necessario testimoniare la ricchezza del suo profilo: urbanista, professore, uomo di impegno civile. Non c'è un ordine, Gianni era tutte queste cose messe insieme: un urbanista operativo ma sempre incline alla riflessione critica e alla ricerca; un professore, vocato alla trasmissione del sapere, ma di un sapere concreto e circostanziato dalla pratica; un promotore impegnato della cultura urbanistica, ma laico e scevro da settarismi. Un saggio. E inoltre una persona modesta – molti dicono che sia stata la modestia dei grandi – dote che invece talvolta lo ha danneggiato e procurato non poche amarezze.

I contributi che seguono delineano questi tratti del suo profilo. Gianfranco Pagliettini testimonia il suo impegno nell'Istituto Nazionale di Urbanistica, Giovanna Bianchi il professore universitario, Franco Stringa il professionista. Infine, Francesco, che lo ha a lungo accompagnato nel lavoro e ora raccoglie il testimone del suo operato.

Sottolineo alcuni passaggi di queste testimonianze perché mi paiono particolarmente significativi a delineare non solo la sua figura, ma anche attraverso la sua figura, la trasformazione dell'urbanistica nelle sue dimensioni scientifiche, professionali, culturali. Una trasformazione spesso progressiva e incrementale, talvolta traumatica e lacerante; storie che appartengono a molti di noi. Mi paiono utili infine a sottolineare il nocciolo della lezione che ci ha lasciato e che riguarda il ruolo dell'urbanista nella società.

Prima storia, apparentemente la più remota: un lunghissimo contributo come segretario, una breve presidenza; un piccolo capitolo della storia dell'Inu, visto che l'Istituto accompagna ormai da quasi un secolo il mutare dell'urbanistica italiana. Come ricorda Gianfranco Pagliettini, "è l'uomo degli impegni straordinari nei momenti di grande difficoltà dell'Istituto"; ma è anche il presidente che si dimette perché, in nome della sua profonda laicità, non può condividere quella linea culturale che tende "a sottovalutare il momento dello studio, dell'approfondimento, della valutazione tecnica rispetto al giudizio politico"; che evidenzia la necessità di leggere e valutare la realtà ed i suoi processi "con maggiore libertà di spirito, con grande disponibilità all'ascolto delle ragioni degli altri, con grande prudenza nel considerare il proprio come unico giusto convincimento", e ciò perché la nostra esperienza, memoria e conoscenza "dovrebbe sconsigliarci, pena la definitiva perdita della capacità di incidere, di avere un rapporto con la realtà schematico, privo di spessore adeguato alla molteplicità delle dimensioni dell'individuale e del collettivo, in definitiva riduttiva e banalizzante". Una visione precisa del ruolo dell'intellettuale nella società; un invito limpido all'ascolto, alla riflessione e allo studio, a non assumere posizioni preconcette, "pena la perdita della capacità di incidere", ovvero di rendere efficace il lavoro dell'urbanista, di rendere un servizio al territorio.

Seconda storia: Gianni Nigro professore universitario, raccontata da Giovanna Bianchi. Giovanna descrive alcuni tratti cruciali del pensiero di Gianni e della sua storia e del suo impegno accademico, fortemente rivolto alla formazione dei giovani ricercatori e architetti urbanisti. Rubo, attraverso di lei, alcune parole di Gianni, parole che, più di altre, sono rimaste scolpite nelle menti dei suoi allievi: "il ruolo dell'urbanista è quello di un tecnico che comprende la valenza politica dei contenuti urbanistici e la valenza tecnica delle istanze politiche, che offre soluzioni tecniche, anche alternative, alle decisioni politiche, secondo un codice deontologico; (...) il mestiere dell'urbanista è un mestiere di grande valenza civile: una città fatta bene è grande segno di civiltà, contribuire a far bene una città richiede un grande impegno civile". La tensione civile, direi l'etica profonda che caratterizzava il suo modo di trasmettere il sapere, ha formato moltissimi giovani urbanisti italiani, per i quali il suo insegnamento costituisce tuttora una bussola per orientarsi nella disciplina e nel fare.

E poi, i contenuti: in decenni caratterizzati dalle lusinghe dei programmi e dei progetti come strumenti di qualificazione della città, Gianni credeva e comunicava comunque la necessità del piano, ma non di qualsiasi piano: un piano calibrato e continuamente affinato, innovato, smontato e rimontato in modi sempre nuovi, in funzione dei contesti, delle attitudini, del perseguimento dell'efficacia; ricerca, didattica e sperimentazione progettuale erano un tutt'uno in questo obiettivo. Anche questo perseverare nella ricerca sul piano locale lo ha posto forse in un cono d'ombra rispetto a temi dotati di maggiore appeal o via via di moda, ma gli ha consentito una ricerca incessante e una maturazione di uno stile di pianificazione accurato, raffinato, incrementale nelle soluzioni tecniche, nelle procedure; ciò al punto da saper integrare e portare a sintesi, all'interno dei processi di pianificazione - come nel caso del Prg di Roma – quei programmi e progetti, a lungo considerati contrapposti a o alternativi al piano stesso.

Infine, il racconto della esperienza di Ravenna con Franco Stringa, emblematica della sua dimensione professionale, e attraverso la quale più che mai si rileva la dimensione operativa della sua ricerca e suo pensiero in merito al ruolo dell'urbanista nella società:

è una testimonianza che aggiunge un tassello alla importante storia urbanistica di una città simbolo della buona pianificazione. Sottolineo quanto emerge dal racconto, ovvero il modo accorto e garbato di raccogliere una eredità importante, di entrare in sintonia con la comunità e con gli apparati, di guidare con ferma gentilezza la nuova fase della pianificazione; colpisce – e tanti di noi si rivedono nelle parole che lo descrivono – il racconto della scrupolosità nella produzione degli elaborati, nel convincimento che "la modalità organizzativa dei contenti del Piano, cioè la forma piano, è elemento caratterizzante il piano al pari dei suoi contenuti progettuali". Posso testimoniare direttamente quanto questo atteggiamento attento e disponibile anche a rimettere in discussione assunti e modus operandi consolidati caratterizzasse il suo operare, in Emilia quanto in Puglia, in Umbria quanto in Abruzzo, Lazio, Basilicata, Calabria, nei tanti luoghi nei quali ha operato.

Tre storie con inconfondibili tratti comuni. Alle quali si aggiunge lo sguardo e la riflessione di Francesco, che da molto vicino ha osservato e accompagnato gli ultimi 15 anni di attività incessante, cogliendo progressivamente il senso del suo operare 'a tutto tondo', traendone e comunicando i suoi punti fermi, i fondamenti del suo pensiero; non è causale il riferimento all' "urbanista condotto", ovvero di colui il quale ha voluto lavorare con la sapienza di un artigiano, piuttosto che con la produttività di un industriale; ciò per scelta consapevole, come potremo leggere.

E infine, due parole voglio dirle io. Per parte mia posso dire di essere stata fortunata a incontrarlo sulla mia strada di architetto-urbanista e di aver potuto osservare e apprendere nel tempo da tutte le sue dimensioni cui questi scritti alludono. Ho potuto acquisire in particolare come un sapere tecnico ampio e profondo come il suo, senza le doti della pazienza e della capacità di ascolto e di ponderazione come le sue, sarebbe stato sterile e professorale; ciò a mio avviso ha molto a che fare con la qualità del nostro operare. Dunque la lezione che Gianni mi ha lasciato, che ha lasciato a tutti noi, riguarda il senso stesso del mestiere dell'urbanista, in qualunque ambiente si operi: esso "ha senso solo se è utile alle comunità"; dunque il lavoro dell'urbanista deve essere "colto, tecnicamente competente, condiviso, ragionevole, pragmatico e senza pregiudizi ideologici ma sempre al servizio degli interessi generali". Questa è la nostra bussola.

L'impegno nell'Inu

Gianfranco Pagliettini

Ho conosciuto Gianni alla fine del 1984, alla 1° Rassegna Urbanistica Nazionale a Stresa. Era responsabile del gruppo di valutazione dei piani locali e gli raccontai del piano che avevo in esposizione.

Erano gli anni in cui si cominciava a discutere i limiti dello zoning classico. Ne parlammo un po'. Mi confrontai con la timidezza di chi conosce poco l'Inu, cui ero iscritto solo da 2 anni e di cui Gianni era segretario nazionale, dopo una militanza ultradecennale (membro effettivo dal 1973, segretario nella sezione Lazio alla metà degli anni '70) e una già lunga presenza nel Cdn.

Mi trovai a mio agio per la modestia con cui esponeva le proprie valutazioni e la curiosità con cui ascoltava. Il nostro dialogo si chiuse con un consiglio. Si raccomandò che nel mio intervento riducessi i racconti e gli inquadramenti rituali per una maggior attenzione a descrivere come era fatto il piano, ai metodi e agli strumenti del progetto urbanistico.

L'anno dopo entrai nel Cdn ed ebbi modo di conoscere sempre di più Gianni, ed anche l'Istituto. Mi trovai di fronte alla dimensione della produzione culturale che l'Inu aveva accumulato nel tempo, alla forza organizzativa della sua articolazione diffusa, al fascino delle sue manifestazioni, alla ricchezza nascosta dietro la diversità delle posizioni culturali. Mi resi conto che la maggior parte degli uomini dell'Istituto era impegnata nella politica attiva (come me del resto).

Gianni, se nella vita e nella politica culturale dell'Istituto era pienamente immerso ed autorevole motore, per quanto riguarda la identificazione e la militanza politica, costituiva una anomalia. Non era la sola presente nell'Inu, ma una delle più evidenti per l'importanza crescente del suo ruolo.

Gianni era profondamente e limpidamente laico e condivideva pienamente i compiti che furono proposti all'Inu nel momento della fondazione: quello scientifico, quello formativo e quello divulgativo.

Come ha ben riconosciuto Franco Ghirardi (Storia dell'Inu, Essediesse, Roma 2008) questi compiti impongono che cultura urbanistica e politica urbanistica siano interdipendenti, necessarie e irrinunciabili, mentre la propensione che ha sempre manifestato l'Istituto è quella di scivolare e dividersi su due versanti opposti: quello della disciplina e quello della politica.

Gianni ha contribuito al successo dell'Inu per almeno tre decenni credendo fermamente che queste due diverse, e apparentemente inconciliabili, posizioni non dovessero essere due linee divaricate ma due linee reciprocamente utili ed indispensabili dello stesso percorso.

Gianni ha lavorato con grandissima intensità per tutte le iniziative culturali e politico-culturali dell'istituto, per garantirne i migliori risultati ed il migliore successo, proprio nel tentativo di camminare su quell'unico percorso. È sin dall'inizio tra i realizzatori delle Rassegne (dopo Stresa lavora intensamente per quella di Ferrara del 1989 e per quella di Venezia del 1994) che sono diventate il più importante strumento di attività concreta sul corpo vivo dell'urbanistica italiana, sui suoi successi e sulle sue debolezze. È tra le teste più impegnate che lavorano per i Congressi, per i convegni ed i seminari, soprattutto nei suoi oltre nove anni di segreteria (1981-1990). È l'uomo degli impegni straordinari nei momenti di grande difficoltà dell'Istituto.

Si dedica alla soluzione dei rapporti con la Franco Angeli, con la quale Inu aveva aperto una vertenza, sulla base di una errata intuizione dell'allora consulente commercialista dell'Istituto, che aveva prodotto 297 milioni di lire di debito da pagare alla Franco Angeli in 5 anni. Gianni è già presidente dell'Inu quando conclude il lodo arbitrale; e quando, a fronte anche di ulteriori 100 milioni di debito emergenti dalla situazione finanziaria di Urbanistica Informazioni, non trova disponibilità delle banche a finanziare l'Inu, cerca e trova l'amico

Mascino che, pur senza garanzie reali, ottiene fiducia sulla sua persona da Unipol e l'Inu riconquista la testata di Urbanistica, che potrà così riprendere le pubblicazioni. Quando anche lavora attivamente per il contratto e l'impegno di consulenza tra Inu e Ministero delle Politiche Comunitarie che, oltre a rilanciare l'Istituto nel panorama dei rapporti europei, contribuirà in modo consistente al ripianamento dell'entità di un debito contro il quale l'Istituto non si era mai misurato.
Era diventato presidente il 10 novembre 1990 dopo il congresso di Milano del settembre precedente. Un congresso di quelli che hanno segnato la storia dell'Istituto che, in quel momento, aveva bisogno di un uomo al di sopra di ogni polemica.
Un congresso a tesi che, come quello di Ariccia del 1972, non discute (per motivi molto diversi) le tesi, che denuncia la presenza di posizioni e contrapposizioni storiche che non sono in grado o non vogliono esprimersi con chiarezza.
Dopo Milano, l'Inu si trovava in un momento di straordinaria difficoltà. Si poteva superarlo solo con il coraggio della piena disponibilità al confronto e alla ricerca di obiettivi fondativi comuni. Il malessere, di lunga data, non l'ha consentito. L'Inu ha voluto respingere, negare, dimenticare Milano ed anche il corpo dirigente che ne era uscito.
La lettera di Gianni al Cdn del 15 giugno 1992 ci fa capire molto di più delle semplici ragioni delle dimissioni da presidente raccontandoci di lui, del suo modo di pensare e di agire.
Gianni si dimette perché prende atto dell'affermarsi nell'Inu, come maggioritaria, di "una linea culturale che [...] tende sempre più ad identificare le pratiche dell'urbanistica e della pianificazione con le pratiche della politica; tende a sottovalutare il momento dello studio, dell'approfondimento, della valutazione tecnica rispetto al giudizio politico; si manifesta sempre meno laica, cioè priva di pregiudizi," proprio nel momento in cui sarebbe necessario "leggere e valutare la realtà ed i suoi processi con maggiore libertà di spirito, con grande disponibilità all'ascolto delle ragioni degli altri, con grande prudenza nel considerare il proprio come unico giusto convincimento", e ciò perché la nostra esperienza, memoria e conoscenza "dovrebbe sconsigliarci, pena la definitiva perdita della capacità di incidere, di avere un rapporto con la realtà schematico, privo di spessore adeguato alla molteplicità delle dimensioni dell'individuale e del collettivo, in definitiva riduttiva e banalizzante."
Dopo di allora Gianni continua il suo impegno nell'Inu: Continua a lavorare nella organizzazione e promozione delle iniziative nazionali, diventa Probo Viro.
Soffermarsi a pensare come sarebbe andata se fosse andata in altro modo è sicuramente ozioso e inutile. Riflettere invece sulla storia di Gianni nella storia dell'Inu, sul carattere di Gianni nel carattere dell'Inu, sulla ricchezza della diversità delle posizioni, compresa quella che propone il loro confronto aperto come regola di lavoro, può essere invece una scelta operosa ed utile per il futuro dell'Istituto.

Urbanista e professore

Giovanna Bianchi

Gianni ha iniziato la sua carriera universitaria nel 1964 come assistente volontario, poi via via ha percorso le varie tappe come contrattista (1975), assistente ordinario (1981), professore associato (1983) e infine come ordinario nel 2000 sino al pensionamento nel 2007. Di questo lungo percorso, al di là dei numerosi corsi e laboratori che ha svolto[1], vorrei ricordare tre momenti importanti: la docenza sin dalla sua istituzione nella Scuola di specializzazione in Pianificazione urbanistica diretta dal prof. Nucci (1990-2005); il coordinamento del CdLS in Pianificazione territoriale e ambientale (2004-2007) e soprattutto il ruolo fondamentale nel dottorato in Pianificazione territoriale e urbana, prima come membro del collegio e poi come coordinatore dal 19° al 22° ciclo (2003-2007).
Un percorso fatto di tappe comuni a molti altri docenti nell'accademia, svolto interamente nella Facoltà di Architettura di Roma (dove peraltro si era laureato nel 1963) e, dopo lo sdoppiamento della facoltà, nella Ludovico Quaroni.
Ma in che modo Gianni ha vissuto questo percorso, qual è il segno distintivo che lo ha caratterizzato? Rispondere a questo interrogativo in così poco spazio comporta un duplice rischio: da una parte di cadere inevitabilmente nell'agiografia, dall'altra di leggere schematicamente un'attività per sua natura articolata e complessa.
Per tentare di evitare il primo rischio, dirò allora che Gianni era arrivato troppo tardi all'ordinariato, il che ha comportato, rispetto alla sua scelta di praticare l'urbanistica come intreccio costante ed equilibrato tra riflessione (didattica, ricerca, promozione culturale) e sperimentazione (professione) – proprio per sottoporre a verifiche diversificate le acquisizioni concettuali ed operative via via maturate –, momenti di "disaffezione" verso l'accademia, soprattutto rispetto ai compiti gestionali sempre più massicci (ma non rispetto al coordinamento del dottorato). Dis-equilibrio che però mai ha messo in crisi la pratica di questo intreccio, inteso non solo come relazioni tra l'una e l'altra attività ma come sovrapposizione, quasi "intercambiabilità" tra le attività, come "il tentativo di qualificare ognuno dei diversi momenti della propria attività anche in riferimento ad alcuni connotati ed obiettivi specifici degli altri: si può, facendo ricerca con i giovani, svolgendo attività professionale in contatto con amministratori, partecipando ad iniziative culturali con giovani ed amministratori, fare formazione; si può, d'altra parte, facendo didattica, attività culturale ed anche professione, fare alcune esperienze utili alla ricerca. Tutto sta nel modo in cui si stratificano le proprie conoscenze, nel modo in cui se ne fa uso, nel modo in cui si trasmettono a coloro con cui si ha a che fare; da tutto ciò dipende il contenuto dei vari ruoli formali nei quali si articola dal punto di vista istituzionale il proprio operare"[2].
Per tentare di evitare il secondo rischio, non mi perderò nei dettagli di una lunga attività didattica accompagnata da un'intensa attività di ricerca in varie sedi (Cnr; Inu, Università) con filoni importanti che si sono via via concentrati – in sede accademica – quasi esclusivamente sulla pianificazione locale, sull'innovazione e sull'efficacia delle nuove forme piano[3] e non a caso: perché queste erano le sollecitazioni, le

domande che venivano poste alla disciplina in quegli anni dalle radicali trasformazioni del territorio e della città. Un contributo alla comunità scientifica per poter fornire gli elementi tecnici fondamentali ad un processo di riforma urbanistica ineludibile: perché il lavoro dell'urbanista e il riconoscimento del ruolo sociale della nostra disciplina ha senso solo se è utile alle comunità di volta in volta coinvolte e dunque il nostro intervento deve essere colto, tecnicamente competente, condiviso, ragionevole, pragmatico e senza pregiudizi ideologici (laicamente, diceva Gianni) ma sempre al servizio degli interessi generali.

Una delimitazione del campo di riflessione molto ampia e cioè il governo delle trasformazioni urbane e territoriali, con attenzione ai diversi profili che le caratterizzano: le motivazioni di sviluppo socio-economico; gli aspetti funzionali, spaziali e morfologici; le relazioni con l'ambiente, cioè con l'ecologia ed il paesaggio; le dimensioni economiche e finanziarie e le implicazioni sociali degli interventi.

Una teorizzazione del progetto urbanistico messa a punto nella ricerca, sperimentata in sede didattica e applicata in sede professionale che "consiste nel ritenere che l'assetto della città e del territorio è, in ogni momento, l'esito del processo di stratificazione dell'azione della natura e dell'uomo nei secoli; che tale assetto naturale ed antropico nel contempo, presenta, a giudizio delle comunità insediate, pregi e difetti, in ragione dei suoi caratteri fisici (risorse naturali, aspetti funzionali, aspetti ecologici) ed i suoi caratteri culturali (valori storici, valori estetici, valori artistici); che progettare città e territorio vuol dire inserirsi in questo processo di trasformazione/stratificazione antropica per orientarlo secondo finalità di interesse generale, che consistono, con forme e contenuti che si differenziano nel tempo e nello spazio, nella eliminazione dei difetti e nella attribuzione di ulteriori pregi"[4].

"Inserirsi" dunque con competenza tecnica e disciplinare, con attenzione, con cura, con equilibrio, con la consapevolezza della dimensione civile del nostro lavoro e della dimensione pedagogica dell'urbanistica di cui era profondamente convinto. E non è un caso che, chi ha l'opportunità di scorrere i titoli di una feconda attività pubblicistica, troverebbe – accanto alla tradizionale produzione di natura accademica (libri, saggi, articoli in riviste scientifiche) – una inusuale e sterminata presenza di relazioni, interventi, comunicazioni a convegni, seminari e tavole rotonde spesso organizzate da amministrazioni o associazioni culturali, proprio perché era convinto dell'utilità di fare promozione culturale, proprio perché coglieva ogni occasione – molto spesso dettata dalla professione - di riflettere e far riflettere e imparare dall'esperienza e migliorare il modo di svolgere il proprio lavoro.

D'altra parte la centralità attribuita al piano urbanistico nasceva anche dalla convinzione che fosse l'unico strumento di carattere tecnico-amministrativo che potesse perseguire in modo sistematico e organico, per l'intero territorio comunale, una serie di obiettivi tra cui una visione condivisa, anche spaziale, della città, del territorio e del loro sviluppo o l'acquisizione da parte della collettività di parte della ricchezza prodotta dalle trasformazioni in termini di quantità e di qualità dello spazio pubblico. Un piano la cui efficacia risiede nell'essere inserito in un processo di interazione o, meglio, di contaminazione con politiche, programmi e progetti; un piano che sia promotore di politiche urbanistiche e urbane; un piano le cui le scelte e le modalità di costruzione di queste scelte siano elementi del discorso pubblico.

E diceva Gianni "a questi fini la forma del piano è aspetto dirimente: il piano tecnicamente mal fatto sotto il profilo degli ingredienti tecnici che usa, della modalità con le quali articola il territorio e la normativa ("le regole"e la "zonizzazione"), dei meccanismi attuativi di cui si avvale, dei procedimenti autoritativi o negoziali che, nei limiti della legittimità, promuove, sono nefasti. Qui risiede il rifiuto che buona parte del mondo dei decisori politici in gran parte del paese ha per il piano; qui risiede a mio avviso una delle più vistose carenze della formazione universitaria nel nostro campo; (...)"[5].

Dunque la sua attività di formazione (e di ricerca) era saldamente imperniata sugli aspetti metodologici e tecnici, nella consapevolezza che "nel processo di pianificazione vanno distinti i ruoli politico-decisionali dai ruoli tecnici; il ruolo dell'urbanista è quello di un tecnico che comprende la valenza politica dei contenuti urbanistici e la valenza tecnica delle istanze politiche, che offre soluzioni tecniche, anche alternative, alle decisioni politiche, secondo un codice deontologico che assume, alla base delle soluzioni tecniche, alcuni principi inderogabili che considera propri della pianificazione: sostenibilità ecologica, fattibilità sociale, equità; (...) dunque il mestiere dell'urbanista, a causa della prossimità della pianificazione con tutto ciò che interferisce, saperi e politiche, con il modo degli uomini di stare sulla terra (scienze naturali ed ambientali, scienze antropologiche e sociali, scienze storiche, dell'economia, giuridiche, delle costruzioni, dell'architettura, della tecnologia, beni culturali, paesaggio, produzione artistica, etc.) è un mestiere affascinante, difficile, spesso mal compensato, ma di grande valenza civile: una città fatta bene è grande segno di civiltà, contribuire a far bene una città richiede un grande impegno civile (...)"[6].

Insomma, Gianni ovunque andava faceva formazione. Ed è per questo che, per i molti che hanno avuto la fortuna di lavorare o di studiare con lui, Gianni era "il" professore.

1. Tra il 1983 (professore associato) e il 2007 (pensionamento) è stato titolare di: Gestione urbanistica, Gestione urbanistica del territorio, Urbanistica 1, Urbanistica 2, Progettazione urbanistica 2 nel corso di laurea in Architettura; Laboratorio di urbanistica nel corso di laurea in Urbanistica e SIT; Laboratorio Le Città nel corso di laurea specialistica in Pianificazione territoriale e ambientale.
2. Gianluigi Nigro, curriculum per l'ordinariato, 2000.
3. *Innovazione in urbanistica a Genova e Milano* (1995), *Innovazione in urbanistica: Abruzzo, Emilia Romagna, Lazio* (1996), *Urbanistica: innovazione possibile* (1997), *Prg di ultima generazione. Argomenti di riflessione e letture di piani locali* (1999), *Politiche, programmi e piani nel governo della città. Integrazione e percorsi strategici alla ricerca dell'efficacia* (2003) sono i volumi – tutti editi con Gangemi Editore, che testimoniano gli esiti di questo filone di ricerca.
4. Gianluigi Nigro, curriculum per l'ordinariato, 2000.
5. Gianluigi Nigro, lezione inaugurale del 23° ciclo del Dottorato in Pianificazione Territoriale e Urbana (2008): è stata la prima lezione in sede accademica dopo il suo pensionamento e, se non sbaglio, anche l'ultima. Nella citazione ho corretto alcuni refusi (ndr).
6. Gianluigi Nigro, lezione inaugurale (vedi nota 5).

Urbanista "sul campo"

Franco Stringa

Non è possibile parlare di Gianni Nigro nella sua professione di urbanista, nella sua esperienza a Ravenna, per la redazione del Psc, del Poc e del Rue, senza abbinare al suo sobrio rigore disciplinare il lato profondamente umano che ha sempre parimenti caratterizzato il suo relazionarsi con le persone.

Parlare di Gianni Nigro a Ravenna vuol dire soprattutto parlare del Professore anzi del Prof, come tutti noi dell'Ufficio di Piano lo chiamavamo, per la sua capacità di insegnare senza alcuna presunzione, cercando prima di tutto di ascoltare e di capire, di cogliere la specificità delle varie realtà, di mettere a proprio agio i suoi interlocutori, ecco il perché di questa abbreviazione, un modo per avvicinarci di più a lui e al suo modo di fare.

Per questo non userò solo parole mie, ma anche di altri che hanno vissuto questa esperienza, per meglio descriverla; soprattutto userò parole sue, quasi per continuare quel dialogo e confronto intenso e costante che c'è stato in tutti quanti questi anni dal 2003 al 2011.

Ho conosciuto il Prof. ad un convegno del Circolo Gramsci di Ravenna intitolato "Neo Polis, Ravenna nella pianificazione urbanistica" il 25 gennaio del 1992; io relazionavo sul nuovo Piano Regolatore Generale e le sue prospettive, insieme ad altri e a Marcello Vittorini (Marcello e Gianni quanti incontri nella loro vita, a Ravenna uno importante che ha segnato la continuità e la qualità della pianificazione della città) il Prof, allora Presidente Inu, aveva il compito delle conclusioni.

Insieme a Marcello Vittorini e Giovanni Crocioni cominciavamo a lavorare sul Prg 93, a parlare di perequazione, di rapporto pubblico privato, di concertazione, del rapporto fra piano e progetto, della qualità urbana, termini in parte nuovi. Io feci la mia relazione un po' titubante, molti non erano convinti, il Prof. disse "andate avanti così, siete in buone mani". Semplice ed efficace.

In un libro di qualche anno dopo sull'innovazione urbanistica in Emilia Romagna scrisse che Ravenna si caratterizzava per la sua capacità di innovare gradualmente con sano pragmatismo. Credo che questa sia stata la principale caratteristica della pianificazione ravennate dal primo piano del '73 di Marcello Vittorini, passando per quelli dell'83 e del '93, al Prg 2003, come amava chiamare il Prof. l'insieme del Psc, del Poc e del Rue, non per il banale vezzo di rimarcare le date dei quattro piani di Ravenna, ma per rimarcare la unitarietà e processualità dei tre nuovi strumenti.

Tornando un po' indietro quando nel 2002 pubblicammo i bandi per Consulente Generale e per Consulente Operativo del Psc/Poc/Rue, vinti rispettivamente da Nigro e Preger, noi fummo contenti, ma lo fu anche lui.

Nigro venne a Ravenna con suo figlio Francesco, andammo parecchio in giro, era curioso di vedere dal vivo la città, rimase piacevolmente impressionato dal suo disegno urbano, dalla qualità del Centro Storico col sistema ambientale del verde, meno della qualità edilizia; disse che si cominciavano a vedere i risultati dei piani precedenti, che era ansioso e contento di cimentarsi in questa nuova esperienza. Poteva come suo costume sperimentare sul territorio la sua cultura ed esperienza urbanistica, ciò che aveva studiato, insegnare e apprendere, dare e avere sia sul piano disciplinare che umano. Noi tutti ciò lo avremmo capito cammin facendo.

Cercherò di raccontare ora, senza alcuna pretesa di organicità e compiutezza, alcuni passaggi di questo cammino, cercando di mettere in luce alcune delle "idee forza" del Prof.

Facendo seguito ad un primo "Documento d'indirizzi" che il Consiglio Comunale aveva approvato a fine 2002, nella tradizione della metodologia Vittorini, elaborammo per prima cosa il "Documento Preliminare del PSC" approvato dalla Giunta nel marzo 2003.

In tale occasione il Prof scrisse:

"La storia urbanistica di Ravenna presenta una caratteristica unica in Italia: la continuità del processo di pianificazione generale che, dal 1973, si rinnova e si aggiorna periodicamente con cadenza decennale ... la continuità e l'approfondimento del processo di piano è condizione indispensabile per promuovere politiche di governo della città e del territorio commisurate alla evoluzione dei fenomeni socio-economici e alle esigenze urbanistiche ed ambientali che tali fenomeni via via pongono. La "registrazione" del processo di piano rispetto alle dinamiche della realtà riguarda non solo gli aspetti di merito, progettuali e tecnici, delle operazioni e delle trasformazioni da promuovere e favorire, ovvero da scoraggiare, ma anche la necessità di estendere e consolidare la partecipazione dei cittadini e della società civile, nonché di dare, fin dalla costruzione del piano, più larga applicazione alla concertazione fra soggetti pubblici e fra soggetti pubblici e soggetti privati ..."

In altre parole, usando quelle di Fabio Poggioli (a quel tempo Assessore all'Urbanistica) il Prof era convinto che "la politica deve fare capire quello che sta facendo", un richiamo oggi più che mai attuale che lo rivolgeva alla politica ma lo ripeteva anche a se stesso e a chi lavora al servizio della Pubblica Amministrazione. Credeva profondamente nella disciplina che praticava intesa come strumento al servizio della politica per riappropriarsi della gestione della città. Il Prof metteva a disposizione tutta la sua competenza, la sua professionalità, a coloro che in ultima istanza erano chiamati ad assumere le decisioni, rispettoso dei ruoli ci ricordava che "il piano è un fatto politico". Questo lo portava a svolgere un lavoro enorme in termini di analisi, di ascolto, di elaborazione, anche con lo scopo di mettere in filigrana la tecnica urbanistica e fare emergere un disegno della città, della città pubblica, che fosse leggibile a tutti e fosse il più possibile condiviso."

Per favorire questo processo partecipativo nella fase di formazione del Psc si attivò, da un lato un bando per conoscere le proposte dei privati al fine di attivare gli "Accordi coi privati" ai sensi dell'art. 18, uno dei punti più innovativi della Lr 20/2000, dall'altro si elaborò un "Progetto Comunicazione" del Psc dove il disegno, la sua rappresentazione grafica, da lui sempre particolarmente curata, accompagnata da foto, fumetti, descrizione di obiettivi e azioni, non fosse rivolta solo ai tecnici, ma a tutti. Ci sollecitò a promuovere un' esposizione permanente all'Urban Center, ad elaborare strumenti multimediali e interattivi; il piano, diceva, deve uscire dai cassetti anche mentre lo si costruisce, deve perdere questo alone di segretezza, deve acquistare trasparenza.

Uso ancora le parole di Fabio Poggioli per descrivere la nostra particolare esperienza nell'applicazione degli Accordi coi Privati, i cosiddetti articoli 18, attivati col PSC e approfonditi in sede di POC e Piano Attuativo (Pua), in un processo di "conformazione progressiva":

"Il Prof era convinto che la tecnica urbanistica dovesse coniugare l' obbiettivo di miglioramento della condizione urbana con il ruolo di regolatore della rendita. Troppo spesso l 'attenzione degli urbanisti era stata attirata dal secondo aspetto, con risultati assolutamente deludenti, disattendendo completamente il primo obbiettivo. Era questo il motivo per il quale il Prof vedeva con favore i meccanismi della perequazione: uno strumento finalizzato a svincolare il disegno urbano dall' assetto proprietario e al tempo stesso capace di liberare risorse derivanti dalla ridistribuzione della rendita da utilizzare per costruire la città pubblica. Queste convinzioni lo portarono a sviluppare per Ravenna un modello che egli definì di 'pianificazione a definizione progressiva e coordinata' che vedeva un utilizzo piuttosto originale dell' istituto dell' Accordo con i privati. Fino ad allora le poche esperienze di applicazione della Lr. 20/2000 avevano utilizzato questo istituto o in chiave totalmente derogatoria oppure in termini di contributo nella formazione della fase operativa. Il Prof, di fronte ad una mia iniziale perplessità rispetto alla sua proposta, mi invitò ad una riflessione rispetto ai meccanismi di formazione della rendita e alla capacità del Psc, seppur formalmente negata, di intervenire sui valori immobiliari. Da qui l' idea di attivare il coinvolgimento dei privati a valle del Documento Preliminare, così da poter contare su di un quadro di riferimento sufficientemente preciso ed evitare scelte discrezionali, ma garantire attraverso il primato del Piano l'interesse pubblico. Questo metteva la Pubblica Amministrazione nella condizione di poter chiedere ai proprietari delle aree impegni straordinari in termini di redistribuzione della rendita così da contribuire significativamente alla costruzione della città pubblica. Questo percorso in ambito disciplinare fu criticato da qualcuno a causa di una lettura superficiale che considerava questo modo di operare un abdicazione nei confronti dei privati. Era l' esatto contrario: interveniva quando la rendita non era ancora stata cristallizzata dal Psc, mettendo così il pubblico in una posizione di vantaggio."

In relazione al concetto di "piano/pianificazione a definizione progressiva e coordinata", mi piace aggiungere alcune parole dello stesso Prof:

"Per l'Emilia Romagna, com'è noto, il processo di piano è articolato in tre strumenti: il Psc, il Rue ed il Poc, non solo, ma è arricchito anche dall'istituto dell'Accordo con i privati che può costituire parte integrante dello strumento cui accede. Questa doppia innovazione è stata assunta dal Psc in modo integrato e sinergico, proprio per disporre di un modello di piano, differenziato e processuale,capace di costruire regole diversamente caratterizzate per scala di definizione progettuale, per operatività e per efficacia giuridica: dalle trasformazioni edilizie e funzionali di modesta entità e diffuse ad attuazione diretta, definitivamente disciplinate dal Rue (Tessuti della Città Storica e della Città consolidata o in via di consolidamento) alle trasformazioni urbanistiche poco complesse e di relativa limitata consistenza la cui disciplina generale è stabilita definitivamente dal Poc, subito a valle del Psc (Ambiti ad attuazione indiretta ordinaria), alle trasformazioni urbanistiche più complesse che richiedono una preliminare azione di programmazione per poter essere, anche progressivamente, inserite nei Poc per la definizione della relativa disciplina generale (Ambiti ad attuazione indiretta a programmazione unitaria: di iniziativa pubblica; ovvero concertata nei casi degli Accordi con i privati definiti o di possibile definizione in sede di Poc (...)

Gli Accordi con i privati, si riferiscono alle situazioni più strategiche e più complesse, che proprio per questo sono state oggetto di accordo a partire dal Psc e per le quali sono previste, dagli stessi accordi sottoscritti, successivi livelli di concertazione, in particolare all'atto dell'inserimento delle previsioni nei Poc e, ancora successivamente, in occasione della formazione dei Pua. Ciò garantisce l'esercizio della funzione pubblica nei momenti cruciali della progettazione urbanistica alle diverse scale, della definizione degli atti convenzionali di impegno degli operatori e dell'Amministrazione, della operabilità dei diritti di trasformazione e edificatori.

Questo modello di piano, che assume significato in quanto costruito a partire dal Psc, sembra essere in grado di assicurare che ci sia sempre corrispondenza ed adeguatezza tra la consistenza e la complessità della trasformazione e la complessità e la procedura degli atti amministrativi attraverso i quali si esercita la funzione pubblica; tra la scala del progetto urbanistico ed il livello di definizione progettuale, integrata e completa rispetto a tutte le valenze in gioco (sostenibilità, fattibilità, condivisione, qualità insediativa, capacità di coesione sociale, etc.); tra l'assunzione di impegni operativi da parte dei soggetti privati e la conformazione operabile dei diritti di trasformazione e di edificazione riconosciuti alla proprietà. Un modello dunque non soltanto in grado di assicurare una operatività generica ma anche un'efficacia rispetto agli obiettivi alle diverse scale posti a base del piano."

Fra le tante 'idee forza' di cui parlavo prima, vorrei ricordare 'La forma del Piano' purtroppo per le altre non c'è spazio, come non c'è spazio per parlare del Rue e del Poc, uso anche qui le parole del Prof:

"Uno dei requisiti del progetto urbanistico è l'essere redatto in modo chiaro ed inequivocabile, attraverso rappresentazioni grafiche che rendono espliciti e comprensibili i contenuti e gli obiettivi progettuali. Si tratta di un progetto che, in quanto urbanistico, è caratterizzato da una forte complessità nella definizione morfologica e funzionale dello spazio e nella articolazione temporale dell'attuazione. Ciò comporta che il piano assuma una modalità organizzativa dei propri contenuti progettuali capace di apprezzare e restituire la diversità e specificità dei luoghi e delle situazioni in ordine alle loro attuali caratteristiche fisico-funzionali, alla sensibilità ambientale che esse presentano, alle intenzioni di trasformazione di cui sono oggetto, alla complessità da cui la loro

trasformazione è caratterizzata, agli interessi ed ai soggetti che la loro trasformazione coinvolge, alle regole ed ai tempi che la loro trasformazione richiede. Per questi motivi la modalità organizzativa dei contenti del Piano, cioè la forma piano, è elemento caratterizzante il piano al pari dei suoi contenuti progettuali.
Il nuovo Psc (come il Rue) organizza i propri contenuti progettuali articolandoli in quattro spazi e tre sistemi, chiamati rispettivamente Spazio naturalistico, Spazio rurale, spazio portuale, Spazio urbanizzato e Sistema paesaggistico ambientale, sistema della mobilità Sistema delle dotazioni territoriali. Il termine Spazio in luogo di Territorio implicitamente allude all'importanza che il piano intende riconoscere ed attribuire alla 'terza dimensione' dell'ambiente di vita.
Gli Spazi e i sistemi sono a loro volta articolati internamente in componenti strutturali del territorio, componenti cioè oggetto e contento del Piano. Detta articolazione introduce nuovi parametri di definizione del territorio maggiormente indicati a restituirne la complessità e sostituisce lo zoning utilizzato nei precedenti Prg."
Quanta attenzione alle specificità del territorio, quale capacità di calzare il 'modello' alla storia sociale-economica e fisica della città, quale 'sana pignoleria' nella definizione della legenda del piano, degli indici, della normativa, della sua rappresentazione grafica, dai colori alla simbologia! Questi come le componenti costitutive degli Spazi e dei Sistemi sono gli ingredienti del piano, ingredienti scelti con cura come per le sue marmellate che amava fare e portarci, come mi ha ricordato Francesca Proni, dalla sua Pieve di Castel Ritaldi, luogo mitico dove abbiamo discusso di normative e dei casi della vita, ingredienti che determinavano le scelte delle trattorie dove andare a mangiare, pur accontentandosi spesso del buon Birillo per motivi di tempo e per mio volere, non sempre ben accolto dal Prof.
Il Psc venne adottato il 23 giugno 2005 e approvato il 27 febbraio 2007, il Prof mi scrisse: "Con grande gioia e con rinnovata stima sentiamo il bisogno di esprimere il nostro più vivo compiacimento per l'avvenuta approvazione del Psc, a coronamento di un grande lavoro che costituisce una ulteriore alta decorazione nel pesante medagliere dell'Ufficio di Piano. Ti preghiamo di fare partecipi tutti del nostro convincimento di star vivendo una esperienza particolare per contenuti di impegno civile, di qualità tecnico-disciplinare e di rapporti umani."
Ecco impegno civile, qualità tecnico disciplinare, rapporti umani, i suoi valori, ciò che ci ha insegnato, qualsiasi ruolo lui abbia svolto.
L'ultima volta che l'ho visto è stato in occasione dei funerali di Marcello Vittorini all'Aquila nel marzo del 2011, in una città e in una chiesa profondamente segnate dal terremoto, un ricordo triste, ma anche in quella occasione non mancò di ringraziarmi per le parole che avevo dedicato al ricordo di Marcello.
Oggi caro Prof spero di averti ricordato con altrettanto calore, siete stati per me due maestri di scuola e di vita.
Dedico questo ricordo, e sono sicuro che tu condividerai, all'assessore Maraldi, che ha condiviso con noi l'ultima parte di questa esperienza, a "Super Gabrio" un'altra persona capace ,onesta e seria che ci ha lasciato improvvisamente qualche giorno fa, troppo presto e troppo in fretta.
Speriamo che il tuo, il nostro e il suo lavoro continuino.

In ricordo di Gianni

Francesco Nigro

Il giorno dopo il funerale nella Cappella Universitaria della Sapienza (17.02.2012), da parte del Cdn mi viene chiesto di scrivere il ricordo di mio padre Gianluigi Nigro che ho tratteggiato durante le esequie. Lo faccio qualche tempo dopo, avendo già cominciato a cercare di dare un ordine alla stratificazione delle sue carte, per poter disporre di un archivio almeno organizzato. Tante cose ho scoperto, ma non è possibile raccontarle qui. Perdonate le lacune inevitabili, come lo stile, ma non posso che lasciare, come quel giorno, l'immagine che ha un figlio di suo padre.

Affido perciò ad altri tempi e spazi, evidentemente più adeguati, la riflessione su quello che Gianni ha fatto nella sua vita, e ha dato all'urbanistica italiana e all'Inu, sperando che ciò possa avvenire anche con l'aiuto dell'Istituto.

Quarantacinque anni fa nella Cappella dell'Università La Sapienza nasceva la famiglia di Gianni e Marcella, era l'11 febbraio del 1967 (Gianluigi lo chiamavano solo i parenti o chi non lo conosceva!). Un anno probabilmente speciale quel 1967: il matrimonio a febbraio, a dicembre la nascita di Lorenzo, il primo figlio; in mezzo la chiamata al centro studi della Direzione Generale per l'urbanistica del Ministero dei Lavori Pubblici da parte di Marcello Vittorini, con Giulio Tamburini, Vezio De Lucia, Edoardo Salzano, Giusa Marcialis; il primo Prg quello di Roseto degli Abruzzi con Camillo Nucci e gli amici degli studi universitari.
Qui ha inizio l'avventura che è stata umana, professionale e civile. Il lungo percorso accademico era già cominciato nel 1964 subito dopo la laurea. Dietro, la sua storia segnata dalla famiglia e, fondamentale, dalla formazione dei Gesuiti al Liceo Massimo di Roma e nello scoutismo del gruppo Roma V° dell'ASCI.
C'è un filo conduttore: l'ultimo Prg adottato è quello di Roseto degli Abruzzi, lo scorso anno a marzo. C'è l'Abruzzo, terra natia amata, ma di radici lontane, poi c'è stata una nuo-

va terra d'adozione e di elezione, l'Umbria. C'è soprattutto l'Adriatico che lega tanto, la città natale di Ortona, le nostre vacanze d'infanzia a Silvi Marina, e il lavoro: i piani urbanistici vanno da Ravenna a Otranto, passando per Falconara, Ancona con Giancarlo Mascino, San Giovanni Teatino, Bisceglie e Bari. Rispetto a questa linea adriatica ci sono importantissime eccezioni, luoghi amati in modi estremamente diversi: Matera quasi venticinque anni di pianificazione; Roma, sede eletta per la famiglia e per l'università, e per la quale, in vari momenti e forme, ha spesso lavorato; l'Umbria nelle sue diverse realtà e dimensioni, punto centrale del suo riposo campagnolo e della sua riflessione e sperimentazione sulla pianificazione a tutti i livelli negli ultimi venti anni.

L'Umbria diventa, in punta di piedi come diceva lui, la nuova terra d'adozione: ventidue anni fa dopo il primo intervento 'idraulico' (così ne parlavano con Marcello Vittorini, entrambi affetti da malanni che non sono riusciti a scalfirne l'impegno, la passione, la costanza nella pianificazione), di fatto durante la convalescenza umbra avviene l'acquisto della Pieve, segno di vita riconquistata, snodo importante della vita della famiglia e non solo.

La Pieve significa non solo un luogo di riferimento di relazioni intense, ma da una parte in qualche modo l'avvio della consuetudine professionale con l'Umbria (tra i primi impegni i Lineamenti per il Piano Urbanistico Territoriale della Regione e il Prg di Foligno, proseguiti poi con i piani di Todi, Norcia e Castelluccio, Castiglione del Lago, il preliminare di Bastia Umbra, Città di Castello, e Amelia appena avviato) e per questo eletta a sede per la stesura di norme e leggi; dall'altra le marmellate, i fichi, l'olio e il vino ai quali si dedicava intessendo, soprattutto grazie al tanto girovagare, scambi e confronti con tanti amici e colleghi in tutta Italia; sapori e sentimenti che rafforzavano i legami.

Ho avuto il privilegio, onori ed oneri, di lavorare con mio padre negli ultimi quindici anni; ho trascorso fisicamente tanto tempo insieme a lui che credo superi quello di cui hanno potuto godere i miei fratelli messi insieme. Questo mi ha consentito di osservare, conoscere e capire, mai completamente, papà e di imparare vita e mestiere.

Ci sarebbe da dire tantissimo, ma voglio solo riportare alcuni punti fermi, soprattutto perché sono emersi con forza da tutte le testimonianze, i ricordi, gli attestati di stima dei giorni seguenti la scomparsa, aspetti caratteriali, qualità, idee di cui avevo esperienza, ma che si sono improvvisamente chiariti nella mia testa:

- prima le qualità umane, poi la competenza tecnica, scientifica e professionale: è stato sempre così, ma all'inizio non capivo perché le persone, i colleghi di Gianni con i quali entravo in rapporto prima mi rappresentassero la sua dimensione umana, poi trattassero delle sue capacità nella professione, nella ricerca, nella didattica;
- figlie e figli putativi, sorelle e fratelli adottivi: è il rapporto con i giovani che ha sempre coltivato, scientemente, quasi secondo un consapevole programma pedagogico-formativo; che si trattasse di studenti, laureandi, dottorandi, specializzandi, professionisti alle prime armi, amministratori, tecnici della pubblica amministrazione, con tutti praticava l'ascolto, la misura, l'equilibrio; per tutti è sempre stato il Professore;
- una militanza pacata (gli anni '70), mai ideologica, mai etichettato ed etichettabile (chi lo ha fatto dimostrava di non conoscerlo); una militanza politico-culturale (anni '80, inizi '90) che lo ha visto in un lungo e ricco, ma complicato, periodo dell'Istituto, prima segretario nazionale e poi presidente. In questo ambito ricordo quando, nel 2008, sul giornale fu indicato come papabile assessore a Roma della Giunta Alemanno: era inorgoglito e un po' preoccupato; la candidatura durò il soffio di una mattinata;
- la convinzione della inscindibilità tra teoria e prassi: un manifesto per la vita, come per la pianificazione; un metodo sul quale ha fondato la sua attività nelle diverse dimensioni che l'animavano: la riflessione nella ricerca forniva contenuti alla pianificazione praticata, dalla sperimentazione sorgevano spunti per la digressione teorica, il tutto alimentava ed era arricchito dal confronto costante offerto dalle occasioni e iniziative promosse in seno all'Inu; questi flussi hanno generato il circuito virtuoso che ha consentito a Gianni, almeno nella mia esperienza, di essere sempre proiettato in avanti, di avere una soluzione, tecnicamente valida, per tutto;
- un signore, un gentiluomo, un uomo giusto, diceva sempre 'è una questione di stile', che si trattasse di comportamenti umani, professionali e finanche istituzionali (ad esempio ho sempre ammirato il grande rispetto per i Consigli Comunali, la consapevolezza del proprio ruolo tecnico nei suoi interventi);
- in sintesi ho capito che è stato un servitore civile, con una ferma convinzione nelle sue idee, e che forse per questo, non so quanto consapevolmente, è sempre rimasto un artigiano, un "medico condotto" della pianificazione, dandosi oltre ogni ragionevole limite professional-imprenditoriale, e ha avuto, non a causa sua, una carriera accademica come dire ritardata.

Cosa c'è. C'è una rete di relazioni, affetti, legami forti, c'è una disseminazione di idee, di scritti, di piani e di pragmatica cultura urbanistica: credo che dobbiamo mantenere e alimentare tutto questo, perché tutto questo ci lascia.

Ringrazio l'Istituto, anche a nome della famiglia, per questo spazio: mi piace pensarlo a pianificare territori celesti.

Simone Ombuen

L'Inu al CNEL sulla politica energetica nazionale

Nello scorso mese di giugno il Gruppo Energia ed Ambiente della IV Commissione del CNEL per le Reti Infrastrutturali, i Trasporti, le Politiche Energetiche e l'Ambiente* ha lanciato una ampia consultazione fra una serie di soggetti per avere indicazioni utili per la definizione delle politiche energetiche di livello nazionale, nella prospettiva europea e nel coordinamento con una serie di aspetti che spaziano da questioni ambientali ed infrastrutturali sino alle politiche di sviluppo, oggi al centro dell'attenzione istituzionale a fronte della gravità della crisi in atto. Obiettivo, produrre al termine del percorso di audizioni una nota rivolta al Governo, per orientare ad obiettivi condivisi alcune linee strategiche in materia di energia, un settore che per il Paese rappresenta una grave dipendenza dall'estero ed un onere sulla bilancia dei pagamenti di oltre 60 miliardi di euro annui, un ordine di grandezza pari all'intero costo del servizio del debito pubblico.

Le audizioni sono state organizzate in tre sedute, rispettivamente dedicate alle istituzioni ed al mondo della ricerca, alle associazioni degli ambientalisti e dei consumatori, ed alle parti sociali e imprese. L'Inu è stato invitato a partecipare alla prima delle audizioni, a riconoscimento del suo profilo di istituzione e di soggetto di ricerca. L'evento viene a seguito di una lunga attività di attenzione nei confronti del CNEL, sviluppata dall'Inu nel corso dell'ultimo decennio.
La consultazione è stata organizzata attraverso la distribuzione di un questionario, costituito da 17 domande che toccano tutti i principali aspetti delle politiche energetiche, sia per temi che per scale. L'Inu ha affidato il compito di redigere il documento di risposta alla Commissione nazionale Ambiente, Clima, Consumo di suolo. Riportiamo qui di seguito il testo della nota di risposta presentata in audizione.

Risposte dell'Inu ai quesiti del CNEL

1 - Valuta utile che l'Italia impegni l'Unione Europea per creare un sistema energetico integrato euro mediterraneo e per la realizzazione di infrastrutture energetiche transeuropee/transmediterranee?
La costruzione di politiche energetiche nazionali dotate di un quadro strategico di contesto è di certo da considerare come assolutamente prioritaria, come pure la costruzione di partenariati di ambito euro mediterraneo. Resta invece da stabilire se si voglia costruire un modello energetico, pur nell'utilizzo delle Fer, che ricostruisca interdipendenze quali quelle avute nel ciclo dei combustibili fossili, ovvero assumere almeno in prospettiva un modello di progressiva autosufficienza territoriale, anzitutto riaffermando la capacità locale di recuperare i potenziali energetici non adeguatamente sfruttati con reti sempre più intelligenti nella gestione dei flussi di energia provenienti dalle diverse fonti e a servizio delle mutevoli esigenze di consumo.

2 - Ritiene necessario definire una Road map nazionale, anche con orizzonte temporale a medio lungo termine (2030-2050), per indirizzare il sistema di produzione e consumo energetico verso una transizione ad una economia a basso contenuto di carbonio?
Assolutamente si, l'obiettivo della decarbonizzazione richiede adeguati livelli di programmazione, sia intersettoriale che fra diversi livelli di governo, in coerenza con la *Energy Roadmap* to 2050 [Com(2011) 885 def.]. Peraltro sarebbe opportuno che la *Road map* nazionale fosse articolata per periodi quinquennali, con *target* verificabili, sul modello del *Climate Change Acto* (2008) del Regno Unito.

3 - Quali sono le sue valutazione in merito al processo di liberalizzazione del mercato dei servizi energetici?
Se la liberalizzazione vede la qualità dei servizi erogati presidiata da un buon controllo pubblico, non esistono particolari problemi alla liberalizzazione, che può risultare premiale per i soggetti più efficienti, ed in grado di seguire in modo proattivo il processo di progressiva riduzione della dipendenza energetica dei territori che si svilupperà con la decarbonizzazione.

4 - Come ritiene che debba essere modificato l'attuale mix energetico nazionale al fine di allineare la transizione nazionale agli obiettivi europei?
Il territorio italiano è fra i più ricchi del Mondo quanto a diversificazione delle suscettibilità di produzione energetica da fonti alternative diffuse. In Italia è possibile (e più conveniente che altrove) promuovere sistemi di produzione sinora poco utilizzati, e sui quali il Paese è potenzialmente in grado di esprimere primazie tecnologiche ed operative a livello mondiale. Si ricordano a solo titolo di esempio settori quali la geotermia (anche a bassa entalpia), le correnti marine, il microidroelettrico, il recupero energetico dagli scarti degli allevamenti e della produzione agricola e alimentare.

5 - Quali processi di trasformazione è possibile prevedere nel rapporto tra un mutato mix energetico e politiche industriali? Quali pensa siano i settori industriali più sensibili (raffinazione, auto, ...)? Ritiene necessario predisporre fin da ora strumenti di sostegno alla transizione ed eventualmente quali?
Il problema non è difendere settori industriali maturi od obsoleti dai fenomeni di trasformazione dei paradigmi produttivi, ma di fare in modo che la riconversione degli apparati produttivi sappia intercettare tali nuovi paradigmi o meglio li anticipi, facendoli divenire gli assi su cui ricostruire nuove politiche industriali. Ad esempio, il problema non è l'auto di per sé, ma quale diversa risposta dare alle necessità di mobilità di massa. Nella succitata prospettiva, i settori più investi-

ti dall'innovazione possono essere quelli dell'ingegneria meccanica, e dell'industria dei materiali e dei componenti (specie per l'edilizia). Inoltre in linea generale il settore dei sistemi intelligenti (*hardware e software*) per la gestione dei flussi di energia e materia e del riciclo.
In tal senso occorre valutare attentamente quale orientamento dare a settori maturi in grave crisi, come la petrolchimica, che vedranno probabilmente in futuro ulteriori decrementi da parte della domanda interna.

6 - Come pensa che la fiscalità possa diventare uno strumento efficace in campo energetico al fine del duplice obiettivo di ridurre la bolletta energetica nazionale e ridurre il livello di emissioni di gas climalteranti?
Si può proporre di introdurre un aggravio dell'Imu per gli edifici non in classe energetica A o B, eventualmente da impiegare per le detrazioni fiscali previste per l'efficientamento energetico degli edifici. Un altro elemento può essere l'introduzione di quote di fiscalità di scopo, che leghino una parte dei gettiti a destinazioni premianti i comportamenti virtuosi (ad esempio destinando i proventi alla rigenerazione urbana).

7 - Il Piano d'Azione Italiano per l'Efficienza Energetica (Paee 2011) indica le possibili aree di intervento e le azioni da intraprendere. Ritiene adeguato il Piano sia in termini di obiettivi che di strumenti operativi con meccanismi di incentivazione previsti?
Il Paee 2011 è da considerare insoddisfacente, sia per quanto riguarda i temi affrontati (in queste stesse risposte si possono riscontrare elementi non considerati dal Paee 2011), sia per quanto riguarda gli strumenti operativi individuati. Si segnala che quasi tutti gli strumenti previsti (es. contributi 55%, Conto energia, ecc.) vengono oggi governati di fatto al di fuori dei pur poco incisivi obiettivi individuati dal Piano. Inoltre il piano è stato elaborato in un contesto diverso dall'attuale, che si presenta completamente mutato, specie in ordine alle prospettive di medio e lungo periodo.

8 - Il Piano d'azione nazionale sulle energie rinnovabili (Paner 2010) fissa i target settoriali e indica approcci e strumenti per raggiungere l'obiettivo europeo (vincolante) per l'Italia pari al 17% al 2020. Ritiene che il percorso indicato sia ancora valido anche alla luce dell'obiettivo che già si raggiunge nel 2012 nel campo elettrico? In che modo il piano andrebbe rivisto? Ritiene che gli strumenti attualmente messi in campo siano adeguati ed equilibrati? Se no, come andrebbero modificati?
Gli obiettivi di Europa 2020, scritti in una congiuntura economica molto diversa da quella attuale, non possono essere realisticamente assunti quale riferimento per la formazione delle attuali politiche. La necessità di operare una drastica riconversione industriale per riqualificare la posizione dell'Italia nel panorama della divisione internazionale del lavoro chiede che l'assunzione della c.d. *green economy* venga operata in tutte le sue molteplici dimensioni, superando la tradizionale visione settoriale dell'energia. Il rilancio degli investimenti necessari alla realizzazione di più avanzati obiettivi di riduzione delle emissioni, oltre ad autosostenersi grazie ai risparmi ed alle efficienze, può efficacemente contribuire al rilancio economico del Paese.
In particolare, rispetto alle previsioni del Paner 2010, a fronte del sostegno allo sviluppo delle FER e dell'efficienza energetica negli immobili, discutibile nei modi ma comunque già esistente e praticato, occorrerebbe potenziare le azioni per la razionalizzazione insediativa in chiave energetica (blocco dell'edificazione sparsa, demolizione del patrimonio più inefficiente ed obsoleto, avvio di programmi di teleriscaldamento e di costruzione di distretti energetici urbani) e per il trasferimento modale nei trasporti di merci e persone, verso modi a basse o nulle emissioni (es. trasporti su ferro, cabotaggio, ciclabilità).

9 – Ritiene che le attuali politiche in materia di contenimento delle emissioni di gas serra siano adeguatamente integrate con le politiche di settore, a cominciare da quelle di incentivazione delle fonti rinnovabili e dell'efficienza, per arrivare a quelle più generali sullo sviluppo delle infrastrutture energetiche nazionali, del sistema dei trasporti e della pianificazione territoriale? Se no, in che modo tale integrazione andrebbe rafforzata?
Non si può che constatare la mancata realizzazione delle richiamate integrazioni intersettoriali, fonte di rilevanti problemi in materia di governo del territorio in Italia. La gravità e la rilevanza della crisi in atto richiedono una coesione intersettoriale ed una finalizzazione operativa nel governo integrato del territorio molto più alte di quanto non si sia potuto riscontrare sino ad oggi. Ai fini della costruzione di una corretta ed efficace governance del percorso di de-carbonizzazione è necessario che il percorso di condivisione dei diversi livelli istituzionali (Stato, regioni, comuni) costruisca in modo concertato e condiviso la ripartizione dei compiti (*burden sharing*), attraverso una opportuna differenziazione su base territoriale, in relazione ai potenziali delle diverse risorse presenti.
Occorre inoltre che, ai fini di un efficace e tempestivo percorso di attuazione, gli obiettivi climatici e di decarbonizzazione (azioni di mitigazione e azioni di adattamento) escano da una dimensione di settore e vengano riconosciuti quali componenti sostanziali della pianificazione urbanistico-territoriale, con gli opportuni raccordi fra programmazione nazionale e regionale e pianificazione d'area vasta e locale.

10 - Come valuta la proposta di portare i Biocarburanti dall'attuale quota del 2-3% al 20% nei prossimi 30 anni. In particolare ritiene che possa avere ripercussioni critiche sulla agricoltura? Più in generale, quale ritiene debba essere il ruolo delle fonti rinnovabili

nel settore dei trasporti nei prossimi decenni, ed in questo quale peso devono avere i biocarburanti?

La produzione di biogas (attualmente poco utilizzata in Italia come vettore per i trasporti) va di certo promossa e sostenuta, senza tuttavia impegnare in via principale la produzione agricola in tale settore, ed invece indirizzandovi il recupero della frazione organica nei cicli dei rifiuti e delle acque reflue. Fra l'altro circa l'8% dei gas serra è prodotto dai rifiuti, e quindi un riciclo integrale ha una intrinseca capacità di produrre sostenibilità.

L'agricoltura va invece destinata a svolgere funzioni di manutenzione e restauro del territorio, e difesa idrogeologica, nonché alle funzioni di produzione *food*, di cibi di qualità, a sostegno della filiera delle specialità alimentari, ad elevato valore aggiunto e ad alta coerenza rispetto ad usi sostenibili del territorio e alla valorizzazione del patrimonio storico artistico e culturale. Limitando le attività agricole *non food* solo nelle aree non diversamente impiegabili, e comunque impedendo attività pregiudiziali al rispetto degli equlibri ambientali, della protezione della biodiversità, della tutela paesaggistica.

11 - Quali ritiene debbano essere le principali priorità a medio termine per lo sviluppo delle infrastrutture energetiche (*smart grid, super grid,* sistemi di accumulo, etc)? Attraverso quali strumenti e modalità questo sviluppo dovrà essere promosso? Quali i meccanismi di finanziamento?

Dati la prosecuzione del calo della domanda e l'incremento della capacità produttiva delle Fer, anche nei settori capaci di funzione anticiclica come geotermia e biogas, i principali elementi sui quali appare opportuno intervenire sono quelli che ostano alla costruzione di distretti energetico territoriali tendenzialmente autosufficienti, connessi e federati tra loro dalla rete energetica nazionale per scopi principalmente di bilanciamento (si segnala in merito che la produzione di biogas può porre a Italgas dei problemi simili a quelli che le Fer elettriche vanno ponendo a Terna). È indispensabile giungere, con l'azione di pianificazione nazionale e regionale e con il concorso dei gestori energetici alle diverse scale, ad una nuova pianificazione del sistema energetico nazionale, che superi le attuali contraddizioni (es. sistemi di produzione da Fer inattivi perché la rete non è in grado di recepirne la produzione) e divenga infrastruttura capace di azioni di promozione e supporto alla riconversione dei territori e dei sistemi industriali verso modelli energetici ad alta efficienza, nella prospettiva della decarbonizzazione.

12 - Data l'importanza del gas nel mix energetico nazionale, anche nella fase di transizione, quali ritiene siano i principali colli di bottiglia su cui intervenire?

Come già in precedenza richiamato il peso dei combustibili fossili nella produzione energetica nazionale è da considerare in via di riduzione, ed il suo ruolo destinato a migrare verso la complementarietà e non più di portanza. In tale indirizzo i principali elementi sui quali intervenire sono quelli che ostano alla costruzione dei distretti energetico-territoriali e delle reti federative di cui sopra. Ad esempio, l'attuale dotazione di rigassificatori, già sovrabbondanti rispetto alla domanda nazionale effettiva, non costituisce un collo di bottiglia. Il vero collo di bottiglia è la dipendenza energetica di per sé, non le diverse attrezzature incaricate di reiterare la dipendenza.

13 - Ritiene opportuno, nell'ambito delle strategie per ridurre le emissioni in atmosfera di gas serra, investire in direzione delle tecnologie di cattura e sequestro del carbonio ? E in che modo questa tecnologia può (deve) essere connessa all'aumento del carbone nel *mix* energetico nazionale?

Nella prospettiva della decarbonizzazione dell'economia italiana, occorre per quanto possibile ridurre l'utilizzo del carbone nel *mix* energetico. Del resto il rapido aumento della produzione da FER sta già oggi ponendo il problema della dismissione di almeno una parte dell'eccesso di capacità produttiva di energia da fonti fossili; e di certo entro una prospettiva di corretto bilancio delle emissioni i primi candidati alla chiusura sono gli impianti a maggior rilascio di CO_2 per unità energetica prodotta, quali appunto gli impianti a carbone. Da tale punto di vista esiste il rischio che nella determinazione dei criteri di scelta prevalga il costo attuale per Kw prodotto, che vede oggi il carbone ancora competitivo, senza considerare, oltre agli aspetti di emissioni climalteranti e nocive, anche l'onerosità che deriverebbe da una rapida obsolescenza tecnologica e dal prevedibile futuro rincaro delle fonti fossili.

Quanto ai sistemi di cattura e sequestro di CO_2 si segnala che allo stato dell'arte non esistono ancora sistemi di sequestro ed accumulo veramente sperimentati ed affidabili, e che esiste comunque una quota di rischio connessa ad accidentali ed improvvisi quanto ingenti rilasci, che possono avvenire in occasione di eventi naturali di tipo disastroso, quali terremoti, eruzioni, eventi climatici estremi, purtroppo significativamente frequenti in Italia, e connotati da livelli crescenti di gravità.

Si segnala infine l'elevata fragilità del territorio italiano, e la conseguente assai scarsa suscettività a divenire oggetto di interventi di ingegneria ambientale a vasta scala. Caso mai va invece attentamente considerata l'opzione della riforestazione, anche in ambito urbano, che ha la capacità di accoppiare agli effetti di sequestro altri e ben più importanti effetti ambientali, quali la fitodepurazione dei suoli, l'abbattimento di polveri e inquinanti, la riduzione dell'inquinamento acustico, il sostegno alla biodiversità, i benefici rilevanti apportati alle politiche di adattamento climatico.

14 - Quali ritiene debbano essere le principali linee di investimento nelle attività di ricerca, innovazione e sviluppo in campo energetico?

Come già indicato nella risposta al quesito n. 5, i settori più investiti dall'innovazione possono essere considerati quelli dell'ingegneria gestionale, dei sistemi informativi,

della gestione del territorio, il settore industriale metalmeccanico-infomeccanico, l'industria dei materiali e dei componenti (specie l'edilizia), l'elettronica, l'aerospaziale connesso al *remote sensing*, il settore dei sistemi intelligenti per la gestione dei flussi di materia e di energia, e del riciclo.

15 - Ritiene necessario valutare i possibili scenari di sviluppo dell'occupazione legati all'innovazione tecnologica in campo energetico e favorire la progettazione di interventi formativi finalizzati che possano accompagnare le trasformazioni in atto?

Le implicazioni cognitive del cambio di paradigma produttivo connesso all'introduzione sistematica della *green economy* ha di certo rilevanti risvolti in termini di nuovi profili di competenze scientifiche ed operative, e produrrà importanti domande di interventi formativi, sia nel campo della ricerca e della riproduzione del sapere che nella formazione professionale, sia nel settore privato che in quello pubblico, ed in particolare nelle attività connesse alla gestione del territorio e dell'ambiente.

16 - Ritiene che l'attuale ripartizione delle competenze in materia di energia siano correttamente ripartite tra il livello nazionale e quello regionale? In un quadro di ridefinizione delle competenze quale pensa possa essere il ruolo dei sindaci?

Il problema della ripartizione delle competenze non può essere indagato in modo separato dall'individuazione più generale dei nuovi e diversi compiti da svolgere. Ad esempio la prospettiva di creazione e gestione dei distretti energetici territoriali pone il problema del governo del territorio alla scala dell'area vasta, che i recenti provvedimenti di taglio dei costi della Pubblica Amministrazione e di riduzione del numero delle province aggravano anziché aiutare.

In particolare per quanto riguarda il ruolo determinante dei sindaci e dei comuni, essi debbono divenire gli interlocutori locali per la costruzione cooperativa multilivello della politica energetica nazionale, portando le azioni locali promosse dai Paes ad interloquire con le azioni promosse dalle regioni in applicazione del *burden sharing* siglato con il Governo in applicazione del Protocollo di Kyoto e degli accordi di Rio.

17 - Ritiene che l'attuale processo decisionale relativo alla realizzazione di impianti energetici coinvolga adeguatamente le comunità locali interessate?

Le attività partecipative in Italia sono di per loro stesse in linea generale poco curate, quando non evitate o boicottate, da molti dei principali *stakeholders*. Occorre però segnalare che la pervasività dei temi connessi al cambiamento climatico e alla gestione del territorio chiedono che lo sviluppo delle attività partecipative assuma carattere permanente, divenendo componente sostanziale di ogni programma operativo. Si coglie l'occasione per evidenziare il nesso fra partecipazione e ricostituzione della cittadinanza attiva.

** Il testo, coordinato da Simone Ombuen, ha visto contributi sostantivi da parte di Andrea Filpa, Giovanni Fini e Stefano Pareglio*

Roberto Camagni

Impegno conoscitivo, efficacia operativa, etica pubblica

La gestione dei piani urbanistici, in questa prolungata fase di crisi che interessa in modo sempre più evidente l'organizzazione e le relazioni tra gli attori delle trasformazioni urbane, torna ad essere un tema assolutamente centrale interessando specificatamente le due dimensioni parallele dell'equità e dell'efficacia: equità come tutela di un principio di eguaglianza di trattamento di interessi privati simili da parte del pianificatore, pure mosso, nella sua attività di decisore, dall'obiettivo di perseguire un interesse collettivo; ed efficacia dell'azione pubblica, nell'assicurare una sufficiente dotazione di beni e servizi collettivi all'interno del processo di crescita e trasformazione della città.

L'assunto di base dell'ultimo libro di Ezio Micelli (*La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*, Marsilio, Venezia, 2011), peraltro suffragato da un'ampia evidenza, da una crescente letteratura e da un sufficientemente ampio consenso, è che l'approccio urbanistico tradizionale vigente nel nostro paese fino a 10-15 anni fa non fosse in grado di garantire entrambi i principi. Il primo principio, di equità, era violato intrinsecamente nelle decisioni sulla forma spaziale dello sviluppo urbano e sulla localizzazione delle attrezzature e delle reti pubbliche, sull'altare della priorità sempre assegnata all'interesse collettivo rispetto a quello individuale, anche quando le decisioni micro-territoriali di piano appartengono all'area della discrezionalità più che della giustificabile necessità. Il secondo principio, di efficacia, era violato nella evidente sotto-capitalizzazione – in termini di beni pubblici e di infrastrutture – del territorio italiano e delle nostre città, una condizione particolarmente rischiosa in un periodo storico di crescente competizione internazionale come quello che stiamo vivendo. A fronte di un largo e crescente volume di plusvalori privati creati dallo sviluppo e dal metabolismo urbano, specie nel lungo periodo d'oro del settore immobiliare che va dal 1996 al 2007, sta l'evidenza di una crescita asfittica della "città pubblica", in tutte le sue componenti di efficienza interna ed esterna, vivibilità e solidarietà – pur nella diversità delle situazioni particolari.

Parlo di plusvalori, utilizzando un termine antico dell'economia "classica", anche se sembra connotato da valenze politiche, e non di rendite e profitti, per una ragione precisa: nel nostro paese la filiera immobiliare presenta, assai più che in altri paesi, una assenza di figure socio-economiche archetipiche – il proprietario, il *rentier* puro, il promotore, il *developer* (non è un caso che si deva utilizzare il termine inglese), il semplice costruttore – in favore di una commistione funzionale (e sociologica), tanto che appare quasi impossibile distinguere ciò che attiene alla rendita fondiaria e immobiliare o al profitto imprenditoriale. Il tema della ripartizione dei plusvalori della trasformazione urbana fra il privato e il pubblico, che è un tema centrale in qualunque riflessione sull'efficacia dell'azione urbanistica, non tocca, in un giusto contesto di categorie economiche pure, il profitto imprenditoriale, ma solo la rendita emergente – che, giova ricordarlo, viene appropriata dal singolo proprietario privato ma nasce da quello che gli economisti classici chiamavano "lo sviluppo complessivo della società", e dallo sviluppo di quel complesso capitale collettivo, costruito dalle scelte e dagli investimenti sia pubblici che privati, che è la città.

All'interno della critica liberale al piano tradizionale, la riflessione di Micelli si caratterizza e si differenzia da quella di altri studiosi in modo assai chiaro. Innanzitutto perché non sottoscrive la soluzione, astratta e semplicistica, del puro affidarsi al mercato immobiliare-edilizio rinnegando o minimizzando il ruolo della pianificazione - una soluzione che non è condivisa dagli stessi economisti liberali, da Einaudi a von Hayek, come ho avuto modo di sottolineare recentemente[1]. In secondo luogo perché non si arresta agli aspetti giuridici del possibile nuovo modello di pianificazione – negoziata, consensuale e perequativa – che si è imposto nella prassi e nella legislazione urbanistica regionale da alcuni anni, pur con alcune difficoltà. L'attenzione è allargata agli aspetti performativi del nuovo modello, in termini dichiaratamente economici di distribuzione del reddito e della sua utilizzazione fra investimento privato e investimento pubblico: fra investimento fisso immobiliare a supporto di funzioni private – residenziali, commerciali, direzionali, ricettive, di svago, tempo libero e *loisir* – e investimento in infrastrutture, beni pubblici, verde, edilizia sociale, qualità e sostenibilità urbana. In terzo luogo perché la sua attenzione è costantemente orientata agli aspetti operativi (come utilizzare al meglio i nuovi strumenti perequativi); alle innovazioni possibili e realizzabili (ad esempio nel passaggio dal modello perequativo tradizionale, limitato ad ambiti/comparti continui o anche discontinui ma definiti ex-ante, al modello di seconda generazione, basato su diritti edificatori commerciabili liberamente e utilizzabili tendenzialmente su tutta la città, "nel sito ritenuto più appropriato ed economicamente conveniente"); alle condizioni necessarie perché i vantaggi potenziali dei nuovi modelli di gestione urbana possano essere effettivamente raggiunti (ad esempio allorché enfatizza il ruolo della valutazione delle trasformazioni urbanistiche, da realizzare in modo non asservito ad interessi particolari, trasparente e rigoroso).

Non siamo in presenza della vendetta del mercato sul piano, ma di un nuovo modello di gestione urbana in cui "l'accordo si sostituisce all'azione coercitiva", in cui "il negoziato non rappresenta più una deroga, spesso opaca, *al percorso fissato dalla legge, quanto il modo in cui si costruisce il futuro della città col consenso dei cittadini e portatori di interessi, nel quadro – è necessario sottolinearlo – delle nuove regole urbanistiche ed economiche fissate dalla comunità*".

Pure chiara appare la coscienza che, data la natura degli interessi in gioco, gli accordi sulla dimensione degli oneri, extra-oneri e cessioni di aree saranno necessariamen-

te conflittuali e che un mondo di "scambi leali" fra pubblico e privato, cari a Fausto Curti[2], non sia dietro l'angolo. Proprio per questo tuttavia non sembra convincente l'affermazione di Micelli che, con l'avvento delle nuove forme di urbanistica consensuale, non sia più necessaria una riforma del regime dei suoli. L'esperienza di altri paesi infatti ammonisce sul fatto che la forza contrattuale del pubblico vada rafforzata attraverso una legislazione nazionale che fissi limiti, minimi ma anche eventualmente massimi (alla tedesca), sulla quota di plusvalore assicurato alla collettività. È questa l'esperienza spagnola, in cui la nuova Costituzione del 1978 stabilisce il principio che le collettività locali hanno diritto a riappropriarsi di una quota delle *plusvalias* che hanno contribuito a creare con la loro azione politica, e lascia alla successiva *ley del suelo* nazionale (del 2007) la indicazione della forbice ammessa per tale quota (dal 5% al 15%, in aggiunta ai normali oneri e standard urbanistici) e alle leggi regionali la definizione precisa del quantum.

Come accade a chi persegue vie nuove, esplorandole in dettaglio e proponendo soluzioni ai problemi emergenti, il testo è pervaso da forte ottimismo e finanche da un certo entusiasmo; due caratteristiche benvenute in una cultura urbanistica come quella italiana spesso venata di disillusione, impotenza e cinismo, a condizione che l'ottimismo non limiti l'obiettività del giudizio e la capacità di immaginare effetti indiretti indesiderati o esiti inattesi.

Ma questo è proprio uno dei punti di forza del volume: ad esempio, con riferimento ad alcune innovazioni metodologiche e legislative recentissime, Micelli critica in termini di equità la generazione di diritti edificatori attribuiti con indice unico in tutta la città (e quindi anche in periferia) e utilizzabili ovunque (e quindi anche al centro) (p. 113); indica con precisione il punto delicato e suggerisce opportune soluzioni (come quella della "predeterminazione di ambiti di impiego", p. 116) A ben guardare, se in passato l'espansione urbana consentiva l'appropriazione di una rendita "assoluta" da parte del proprietario di suoli divenuti edificabili (una rendita pari alla differenza fra rendita agricola e rendita urbana marginale); e se più recentemente attraverso la riqualificazione e trasformazione urbana era possibile per il proprietario appropriarsi pienamente di una rendita differenziale in precedenza non sfruttata (per vantaggi differenziali di accessibilità o di qualità urbana); oggi il meccanismo del trasferimento dei diritti edificatori attribuiti all'intera città sulla base di un indice unico - ipotizzato dal Piano di Governo del Territorio di Milano - realizzerebbe il miracolo di consentire al proprietario, o a certi proprietari di suoli periferici, di realizzare insieme, assommandole, sia la rendita assoluta che la rendita differenziale (trasferendo diritti edificatori su suoli centrali)[3]. Con buona pace dell'obiettivo dell'uguaglianza di trattamento di interessi in condizioni simili di fatto e di diritto.

Una riflessione finale alla fine della lettura di questo importante volume. I nuovi strumenti di gestione urbanistica certamente consentono di superare molti problemi irrisolti dalla precedente tradizione. Ma la piena realizzazione degli obiettivi potenziali dipende dalla loro messa in opera, dalla volontà politica che vi si annette, dalla determinazione di perseguire interessi pubblici pur garantendo una giusta profittabilità all'iniziativa imprenditoriale e una premialità alla capacità innovativa e di disegno strategico del privato (nonché accettabili livelli di rendita fondiaria, definiti magari in una prospettiva internazionale); tutti elementi che non sono intrinseci allo strumento. Ciò tanto più in quanto stiamo trattando di uno strumento giuridicamente sofisticato ma economicamente rozzo, che si avvicina più al baratto (mc contro mq) che a una avanzata transazione finanziaria e fiscale. Gli obiettivi di equità e di efficacia vanno verificati nella pratica (fin qui quanto mai opaca e sottratta alla valutazione sia tecnica che politica da parte dei cittadini), attraverso innovazioni sostanziali nella trasparenza amministrativa e nella *accountability* delle amministrazioni nei confronti della collettività (un'altra parola che non possiede una vera traduzione italiana!). La scarsa efficacia dell'azione urbanistica in termini di risorse e investimenti pubblici nella città non dipende solo dalla vecchia strumentazione (che in molti casi passati ha permesso di ottenere risultati rilevanti) né dalla crisi fiscale delle autonomie locali, che dirottano altrove le risorse della fiscalità immobiliare, ma dalla (inspiegabile?) cautela della legislazione e della prassi urbanistica complessiva sul fronte generale degli oneri concessori e di urbanizzazione (e oggi dei cosiddetti extra-oneri da negoziazione). In altri paesi la negoziazione avviene con ben altri risultati per la parte pubblica.

Qualche cosa di simile avviene nel caso parallelo delle potenzialità aperte dalla finanza di progetto assistita da negoziazioni sullo sviluppo edilizio, trattate nel capitolo finale. Questi strumenti sofisticati consentono interventi rilevanti sulla predisposizione di beni pubblici senza incidere direttamente sulle finanze comunali, consentendo di realizzare opere necessarie. Ma anche qui è possibile un utilizzo distorto: opere non necessarie possono trovare una artificiosa profittabilità attraverso uno sviluppo immobiliare inutile (pensiamo, in ambito non urbano, al cosiddetto Quadrilatero umbro-marchigiano). Dunque, abbiamo qui un compito ulteriore per quei trasparenti processi di valutazione che vengono giustamente evocati e invocati nel volume.

1. Si veda: R. Camagni, "Le ragioni del piano: perché il divorzio fra liberalismo e pianificazione è insostenibile", *Scienze Regionali*, n. 1, 2008, 101-122.
2. Si veda: F. Curti (a cura di), *Lo scambio leale*, Officina Edizioni, Roma, 2006.
3. Ho criticato questo vistoso limite del PGT di Milano della Giunta Moratti (purtroppo confermato nella nuova versione della Giunta Pisapia) in: R. Camagni, "L'uso improprio della perequazione urbanistica: il caso del PGT di Milano", *EyesReg – Giornale di Scienze Regionali*, Vol. 1, N. 1, Maggio 2011 e in "La nuova perequazione urbanistica "sconfinata":uno strumento pericoloso e iniquo (se non viene corretto)", pubblicato sul sito internet di *Edilizia e Territorio - Il Sole 24 ore*, www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com, nella sezione Città", settembre 2012.

Fabio Andreassi

Il disastro culturale della ricostruzione aquilana

L'indifesa architettura realizzata a L'Aquila negli ultimi 60 anni comincia a subire le prime conseguenze della ricostruzione post terremoto targata Gianni Chiodi (ex Commissario di Governo), Gaetano Fontana (ex Struttura Tecnica di Missione) e Massimo Cialente (Sindaco di L'Aquila). L'impalcatura legislativa e amministrativa che determina le azioni e gli strumenti da adottare per raggiungere gli obiettivi della legge n. 77/2009, sconta la superficialità espressa da quest'ultima quando declama che l'obiettivo primario è far rientrare la popolazione nella propria casa, lasciando in subordine la definizione del modello sociale di sviluppo verso il quale la ricostruzione deve sottendere. A seguire gli atti normativi prodotti dagli enti locali hanno solo creato un complesso iter amministrativo ove l'unico elemento di valutazione in mano al pubblico e al privato per la determinazione del tipo di intervento edilizio a cui sottoporre gli edifici contemporanei è di tipo finanziario. Mancano completamente gli obiettivi generali verso i quali indirizzare l'enorme lavoro da fare. A tre anni dal sisma del 2009, e con il quarto impegnato dalle elezioni regionali, non sono state determinate, condivise e rese operative le identità urbane (città della ricerca, città amministrativa) verso cui indirizzare i finanziamenti pubblici . Neanche proposte dirompenti come la trasformazione dell'albergo di Campo Imperatore in Museo del Ventennio hanno prodotto scuotimenti alla scarsa efficacia degli atti finora prodotti, se non le solite barricate dei tempi andati.

I processi di demolizione e ricostruzione degli edifici molto danneggiati avvengono nel frattempo seguendo esclusivamente parametri finanziari che misurano la convenienza o meno alla sostituzione tramite l'introduzione del limite di convenienza pari a circa 1.200,00 Euro/mq, intesa come soglia per la riparazione dell'edificio danneggiato (sotto forma di ristrutturazione edilizia e non di restauro), superata la quale si passa alla demolizione e ricostruzione. Non vengono introdotti parametri qualitativi per l'esistente, equiparando l'architettura all'edilizia anonima e speculativa. In altri termini non sono presenti elementi valutativi che possono incidere in maniera sostanziale sulla differenziazione degli interventi edilizi in base alla valenza culturale dell'edificio. L'assenza inoltre di premialità (volumetriche, finanziarie, destinazioni d'uso) non invoglia i committenti a selezionare i progetti del nuovo in base alla valenza architettonica, lasciando alle liti condominiali il compito di guidare al ribasso il lavoro dei progettisti. Completamente inattuato, perché non previsto, è lo strumento del concorso di progettazione per la ricostruzione privata, così come sono assenti gli indispensabili progetti urbani, necessari per risolvere gravi problemi di incongruità di usi e di forme riscontrabili anche nei centri storici. Con la ricostruzione avviata da tre anni ancora non esiste un semplice repertorio degli edifici di valore.

Mentre l'architettura storicizzata beneficia del complesso sistema vincolistico imposto dalla Soprintendenza, con conseguente incremento della soglia del limite di convenienza che si traduce in maggiori finanziamenti finalizzati al restauro, l'architettura contemporanea è lasciata sola e pertanto sottoposta alla medesima ghigliottina del giudizio finanziario applicato, giustamente, all'edilizia corrente. Secondo tale quadro l'800 è il limite temporale entro il quale si riconosce valore all'architettura e si determinano premialità e restrizioni alla demolizione. L'intero apparato amministrativo comunale convolto nella ricostruzione non ha strumenti per fermare tale distruzione, i tecnici chiamati alla redazione dei progetti si rendono complici giustificandosi con l'assenza di strumenti normativi a riguardo, le istituzioni culturali pubbliche non intervengono, così come le associazioni culturali ed ambientaliste producono atti con scarsa efficacia ed efficienza.

I numerosi edifici contemporanei di valore architettonico che vengono sistematicamente demoliti e sostituiti con l'edilizia anonima contraddicono e delegittimano le aspirazioni della città di L'Aquila ad assumere il ruolo di Capitale Europea della Cultura per il 2019. Per fermare il disastro è necessario che la Amministrazione Comunale si renda conto del problema, rediga una Carta delle Architetture di censimento degli edifici e degli spazi aperti capaci di assumere il ruolo di semi urbani intorno ai quali ricostruire le identità delle parti di città, e la doti di strumenti operativi.

Nel frattempo la città e la cultura italiana ha già perso in tutto o in parte:

- il Quartiere Ina Casa S. Barbara costruito nel 1953 su progetto dell'arch. Enrico Lenti ed altri. Già demoliti alcuni edifici e sostituiti dall'edilizia anonima; a seguire l'intero quartiere, splendido esempio di architettura neorealista post guerra;
- Palazzo di giustizia, progettato da Enrico Lenti ed Elio Piroddi ed altri nel 1962. Premio In/Arch 1966. Decapitato l'ultimo piano;
- le case Iacp, progettate a S. Gregorio dall'arch. Livia Anversa ed altri nel 1981, premio In/Arch 1985, da demolire previa ricostruzione con edilizia anonima;
- le case a schiera progettate nel 1989 dall'ing. Luigi Zordan, premio In/Arch 1990. Demolite e già sostituite da edilizia anonima.

Rilevando che le opere di Paolo Vietti Violi, Paolo Portoghesi, Manfredi Greco non hanno subito danni rilevanti da causarne la demolizione, così come non hanno subito danni alcuni edifici in corso di costruzione durante il sisma come le social housing "Le 2 città" premiate nel 2012 dalla Agenzia per l'Architettura d'Abruzzo quale migliore edificio della provincia di L'Aquila, quale sorte subiranno le numerose altre architetture costruite nel '900 all'interno delle mura urbiche da Cesare Bazzani, Vittorio Ballio Morpurgo, Federico Gorio fino ai recenti edifici progettati da Giulio Fioravanti nel polo universitario di Roio?

Eventi
a cura di Carolina Giaimo

Carolina Giaimo

Il pianificatore territoriale: potenzialità, aspettative e limitazioni

Su iniziativa congiunta di Corso di Studi in Pianificazione Territoriale, Urbanistica e Paesaggistico-ambientale del Politecnico di Torino, Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Torino e Istituto Nazionale di Urbanistica (Sezione Piemonte e Valle d'Aosta), lo scorso venerdì 28 settembre 2012 si è svolto a Torino, nel Salone d'Onore del Castello del Valentino, il Convegno nazionale dal titolo "Il Pianificatore territoriale. Una nuova competenza per il governo della città e del territorio".

Appare infatti chiaro che, nella prospettiva del governo del territorio, riflettere sul ruolo del pianificatore territoriale costituisce materia di rilevante importanza e attualità per le istituzioni pubbliche (anche in vista del nuovo Piano Nazionale per le Città, introdotto dal Governo e operativo da agosto 2012) e richiede una competenza capace di interpretare la complessità della materia, così come ridefinita a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione.

La pianificazione dello sviluppo territoriale, l'attenzione nei confronti del paesaggio, dell'ambiente e delle esigenze sociali, la progettazione urbanistica delle città, rappresentano sfide da affrontare in una logica sistemica e richiedono la presenza di una figura professionale portatrice di un approccio culturale ampio, capace di superare le separatezze disciplinari sostenute da quegli specialisti che tendono a difendere i propri "recinti disciplinari" da intromissioni esterne. A tal fine va definitivamente presa coscienza che è necessario un passaggio cruciale: quello che deve consentire di spostarsi da una visione multidisciplinare (che è quella che emergerebbe dal semplice affiancamento delle diverse discipline che interessano il territorio), ad una visione olistica o integrata, che è quella che può affermarsi grazie all'interazione ed al confronto dialettico fra le diverse discipline stesse e che richiede la mutua interazione dei diversi contributi specialistici. E su tale fronte vi sono molte esperienze pratiche (ne hanno data ampia documentazione le Run dell'Inu) che hanno favorito la sperimentazione di forme di confronto, discussione e integrazione proprio in tale senso.

In ciò appare l'utilità di formare un "pianificatore", una figura in grado di collaborare a tutte le attività connesse alla pianificazione a scale diverse, alla valutazione ambientale strategica ed alla gestione di piani e programmi in ambito pubblico e privato; un pianificatore caratterizzato da una formazione multidisciplinare che gli consenta di cooperare con specialisti diversi, assieme ad una attitudine al "fare" e ad applicare le conoscenze acquisite in attività di analisi, progettazione e valutazione. In più un soggetto in grado di assumere, in prospettiva, il ruolo di coordinatore di équipe progettuali che svolgono attività di pianificazione territoriale, urbanistica, paesaggistica, strategica ed ambientale.

Va peraltro non dimenticato che la formazione del pianificatore, nel contesto della riforma dell'Università, necessita tuttavia ancora di un riconoscimento delle proprie competenze (se non esclusive, almeno riservate), anche a valle delle nuove norme che regolano gli Ordini professionali.

Per confrontarsi e riflettere sul ruolo di questa figura professionale per un buon governo del territorio, sono stati chiamati a Torino esponenti del Governo nazionale, amministratori e tecnici degli uffici pubblici, legislatori e docenti.

Il Convegno si è articolato attorno a due focus tematici principali che son stati sviluppati in due sessioni di dibattito. La prima, coordinata da Riccardo Bedrone, (Presidente Ordine Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Torino) ed orientata sul tema della formazione e del riconoscimento delle competenze del pianificatore territoriale ha visto confrontarsi Silvia Saccomani, (Coordinatore del Corso di studi in Pianificazione territoriale, Urbanistica e Paesaggistico-ambientale del Politecnico di Torino), Matelda Reho (IUAV, Coordinamento Nazionale dei Corsi di studio in Pianificazione, Territoriale), Daniele Rallo (Vicepresidente Associazione Nazionale degli Urbanisti) e Ferruccio Favaron (Consiglio Nazionale Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori). La seconda sessione, coordinata da Carlo Alberto Barbieri (Direttivo nazionale INU e Politecnico di Torino) ha visto la discussione svilupparsi attorno alla questione del ruolo del pianificatore per una nuova pianificazione del territorio, grazie agli interventi di Osvaldo Napoli (Presidenza nazionale dell'Anci), Paolo Foietta (in rappresentanza del Presidente della Provincia di Torino e Vicepresidente dell'Unione delle Province Italiane), Ugo Cavallera (Vicepresidente della Regione Piemonte, in rappresentanza della Conferenza delle Regioni), Giuseppe Roma (Direttore del Centro Studi Investimenti Sociali). A conclusione della intensa e molto partecipata giornata di confronto e dibattito, è intervenuto il Presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, Federico Oliva.

Andrea Vergano

Declinazioni della città *Gateway* in Europa

A distanza di circa un anno dalla IX Biennale delle Città e degli Urbanisti Europei, "*Smart Planning for Europe's Gateway Cities. Connecting peoples, economies and place*", tenuta a Genova dal 14 al 17 settembre 2011, escono gli atti (INU Edizioni, 2012) in una confezione composta da un DVD multimediale - con profili dei relatori, file audio, slide delle presentazioni e paper degli interventi - e da un booklet che introduce alle diverse sezioni della Biennale - i *workshop* tematici[1], la rassegna[2], la sezione su Genova e il nuovo piano[3]. L'obiettivo della pubblicazione è principalmente quello di restituire, nella maniera più esaustiva possibile, l'articolarsi di un dibattito che nei tre giorni della Biennale ha visto coinvolti più di 150 relatori. A distanza di un anno gli atti rinnovano l'attualità di quel momento di confronto, svolto in un periodo particolare della storia delle città europee, segnato da una crisi economica e sociale che inevitabilmente avrà riflessi sulle istituzioni e sull'organizzazione dei sistemi territoriali ed economici. Al perdurare delle incertezze, di fronte alle metamorfosi della crisi, la riflessione sviluppata nei giorni di convegno è rimasta come sospesa tra l'affiorare di una memoria disciplinare che impone comunque di dare delle risposte sui possibili futuri della città e lo sgretolarsi di alcuni paradigmi che hanno accompagnato lo sviluppo urbano lungo il XX Secolo e che oggi non si dimostrano più adeguati[4]. L'inadeguatezza di tali modelli sembra mettere in discussione l'autorevolezza di un sapere disciplinare che su di essi ha in parte tessuto il racconto di un "processo di miglioramento" della città e della società[5]. Da questo stato di sospensione emergono dunque nuove domande circa le traiettorie dell'innovazione disciplinare da percorrere, anche attraverso la rivalutazione della formazione del *planner*, in una prospettiva effettivamente europea, che permetta all'urbanista di riacquisire un posto autorevole nella società. Tali interrogativi pongono il problema più generale della legittimazione delle decisioni nella società contemporanea e dei relativi margini di dialogo tra linguaggio tecnico-scientifico e linguaggio etico-politico, soprattutto per una disciplina come l'urbanistica che da sempre ha costruito un rapporto privilegiato con la politica, fino quasi ad esserne parte (il riferimento è alla celebre affermazione di Benevolo). Riprendendo le considerazioni di Lyotard sulla condizione del sapere nella società postmoderna ci si può allora domandare: chi decide? Infatti, dice Lyotard, "la questione del sapere nell'era dell'informatica è più che mai una questione di governo" in cui sapere e potere sono due aspetti di una stessa domanda[6].

Declinazioni *Gateway*

La connotazione *Gateway* della città, come nodo di una rete globale, attraversata da flussi di persone merci informazioni, costituisce il *trait d'union* delle sessioni plenarie e dei sei *workshop* tematici, i quali possono essere interpretati come altrettante declinazioni della città *Gateway*, contribuendo a ridefinirne politiche e a ridisegnarne geografie.

Geografie istituzionali sono emerse soprattutto dalle sessioni plenarie: da una parte Genova e le città nella loro dimensione metropolizzata, dall'altra l'Unione Europa, proiettata al 2020, a conclusione del prossimo settennio di programmazione. Due geografie istituzionali che tracciano il paradosso di un continente fatto di una pluralità di città, che tuttavia continuano ad avere uno scarso peso politico a livello europeo. In mezzo, tra il ruolo delle città e quello dell'Unione Europea, non c'è stato molto spazio per altre geografie istituzionali intermedie. La circolazioni delle persone e dei capitali, lo sviluppo delle tecnologie informatiche, la diffusione insediativa costituiscono un limite evidente alle politiche statali e regionali. Se le città metropolizzate rappresentano le geografie da cui partire per costruire una visione europea condivisa, quest'ultima, a distanza di vent'anni dal trattato di Maastricht, rappresenta ancora una istituzione fragile, soffocata dai sistemi di controllo delle burocrazie statali, incapace di reagire ad una crisi che da finanziaria ed economica è diventata anche - dice Barbieri - "maledettamente politica", e dunque di governo.

I sei *workshop* hanno contribuito a restituire altre geografie, non istituzionali, adattabili e plasmabili alle diverse situazioni territoriali e socio economiche. A questo proposito Perulli parla di territori come "assemblaggi interregionali e sopranazionali", "amalgama di economia e società in cerca di rappresentazione". Il problema - si domanda Perulli - è chi governa questi territori, che intanto producono autonomamente forme di *governance* - "autoorganizzazione e gestione dialogica di complesse reti di linguaggi, interessi e attori, nel tentativo di rappresentarli" - le quali mettono in crisi l'idea stessa di governo come autorità gerarchica.

Emergono nuove geografie che in alcuni casi sono già visibili nelle forme del territorio. Quella delle città-porto che investe territori retroportuali sempre più estesi e che richiede - come evidenzia Bruttomesso - nuove forme di integrazione e dialogo tra porto-città-territorio, tra piano del porto e piano della città. Le città-porto sono i nodi principali di una geografia reticolare, le cui linee portanti sono costituite dai grandi corridoi di trasporto che ridisegnano lo spazio fisico ed economico dell'Europa. Un tema di grande complessità che intercetta diversi livelli scalari e diversi temi: dalla pianificazione strategica, alla valutazione

economica e ambientale, fino alla progettazione paesaggistica. Si tratta, come dice Fabbro, "di uno dei più grandi e complessi processi di trasformazione infrastrutturale mai condotti al mondo", che riposiziona le città e le loro opportunità di essere competitive nello spazio europeo e mondiale. Questa geografia reticolare, dilatata, fatta di nodi e linee, sembra fornire uno sfondo per le strategie di crescita e di sviluppo della città europea. Città che, nella tradizione occidentale, è *augescens*; che cresce e compete a livello globale, colonizzando nuovi spazi e nuovi mercati. Ogni ipotesi di decrescita, più o meno pianificata, appare dunque incompatibile con la natura stessa della città europea. Da qui scaturisce una riflessione sul concetto di competitività e sulle strategie di concentrazione e distribuzione delle risorse. In tale prospettiva il rapporto tra città e mercato, tra urbanistica ed economia - al centro del workshop coordinato da Migliorini - è tema quanto mai attuale[7].

La connotazione *Gateway* della città, come nodo di una rete globale, è stata declinata anche in relazione alla rapida diffusione delle tecnologie informatiche di comunicazione. Già dal titolo - *Smart Planning* per le città *Gateway* in Europa - le *Gateway* cities sembrano specchiarsi e riflettersi, proprio attraverso le tecnologie informatiche, nella *smart city*. A momenti sembra quasi che l'innovazione disciplinare debba passare per forza attraverso le strettoie di questa parola, che forse appare più malleabile rispetto al concetto ingombrante di sviluppo sostenibile. È forse lecito chiedersi come evitare che '*smart city*' non rimanga solo uno *slogan*, magari capace di spegnere i conflitti presenti su di un territorio, evitando di confrontarsi con essi, ma possa diventare effettivamente - come dice Barbieri - un "acceleratore delle innovazioni dei piani e delle politiche urbane e territoriali". Una prima risposta la fornisce proprio Barbieri dicendo che il profilo 'smart' non dovrebbe rimanere circoscritto settorialmente a un progetto di domotica o ai soli interventi di sostenibilità sugli edifici o sulla mobilità. Ma deve invece essere assunto dalla pianificazione e dalle politiche urbane e territoriali, magari per essere opportunamente utilizzato anche all'interno del processo di valutazione strategica, con la consapevolezza che un eccesso di controllo non produce necessariamente una diminuzione dell'incertezza nel sistema. Non risposte, ma domande sono invece quelle formulate da Garau, il quale, abbandonando il profilo classico di 'smart cities' (che pone la ricchezza urbana in correlazione con classe creativa, livello di istruzione, diffusione delle tecnologie informatiche), costruisce una sequenza di interrogativi sul senso della pianificazione, riaprendo e rendendo molto più complesse le traiettorie dell'innovazione disciplinare.

Le nuove tecnologie aprono dunque a scenari ambigui e conflittuali. Se da una parte la diffusione delle tecnologie informatiche può produrre forme di "intelligenza collettiva" creando nuove arene di democrazia, dall'altra, può riprodurre forme e dispositivi di controllo e di sorveglianza dello spazio, fino a diventare lo strumento di politiche della paura. Le tecnologie possono dunque ricreare nuove geografie all'interno del tessuto urbano, nuovi confini, nuovi ghetti, nuove forme di segregazione, soprattutto in relazione al controllo della presenza di immigrati nella città *Gateway*, punto di incontro e di passaggio. L'ultimo *workshop* riporta l'attenzione sulle persone che abitano le città, sul riarticolarsi del quotidiano e delle geografie locali in relazione ai nuovi abitanti e alle nuove cittadinanze. Forse parlare di innovazione delle pratiche e delle politiche urbane in relazione alla composizione plurale della città contemporanea può essere un valido punto di partenza per riposizionare il sapere disciplinare e il ruolo dell'urbanista nella società.

1. I sei workshop tematici sono stati: 1. Città Porto: la dimensione multipla della pianificazione spaziale (coordinato da Rinio Bruttomesso); 2. Pianificazione integrata dei corridoi di trasporto europei (coordinato da Sandro Fabbro); 3. Il ruolo strategico delle città *gateway* in Europa (coordinato da Franco Migliorini); 4. Città regione globali e Macro regioni in Europa (coordinato da Paolo Perulli); 5. *Smart Cities* e sviluppo urbano sostenibile (coordinato da Pietro Garau); 6. Immigrazione e nuovi abitanti nelle città *gateway* (coordinato da Francesco Lo Piccolo e Agostino Petrillo).
2. Al convegno è stata affiancata una rassegna urbanistica articolata in due parti: *EXPO Gateway Cities & Smart Planning*, dedicata all'esposizione di proposte e progetti attinenti alle tematiche del Convegno; RUR Liguria 2011 - Rassegna urbanistica regionale, dedicata al progetto urbano e alla pianificazione a Genova e in Liguria.
3. Genova è stata indicata quale sede della IX Biennale per la sua natura di città *Gateway*. La Biennale ha coinciso con il momento di formazione del nuovo piano urbanistico comunale.
4. C. Bianchetti, *Il Novecento è davvero finito*, Donzelli, Roma, 2011.
5. B. Secchi, *Il racconto urbanistico*, Einaudi, Torino, 1984.
6. J. F. Lyotard, *La condition postmoderne*, Les Editions de Munuit, Paris, 1979 ; trad. it, *La condizione postmoderna*, Feltrinelli, Milano, 1981.
7. Tema che è già entrato - con sfumature differenti - nell'agenda dell'Inu con il XXVII Congresso Nazionale. Città oltre la crisi. Risorse, governo, *welfare* - Livorno, 7-9 aprile 2011, INU Edizioni, Roma, 2011.

Daniele Rallo, Luca Rampado

Geometri/architetti, pianificatori territoriali e junior

Quale sia la competenza del geometra e, oggi, del geometra-laureato non è definito in modo univoco ed inequivocabile. Le sentenze della giustizia amministrativa che a riguardo si susseguono da decenni non fanno altro che ri-proporre il problema senza che il legislatore intervenga però successivamente, come sarebbe opportuno. I riferimenti normativi rimangono ancora le obsolete leggi del regio decreto degli anni Venti, anche se il più recente Dpr 328 del 2001 ha comunque posto le basi, per tutte le professioni tecniche, per nuove e più concrete interpretazioni.

Da una recente sentenza della giustizia amministrativa, che riguarda le competenze dei Geometri per la redazione di un piano di lottizzazione, si possono trarre delle interessanti conclusioni anche per le competenze di architetti e urbanisti in campo pianificatorio attuativo. Il contenzioso è stato rivolto dall'Ordine degli APPC di Padova contro un geometra reo di aver sottoscritto una mini-lottizzazione di quattro lotti per complessivi 5mila mc.

La sentenza (Tribunale di Padova, Sez. Este, n. 33/11, depositata 13.12.2011) condanna il geometra per abuso di professione con risarcimento del danno a favore dell'Ordine (5.000 Euro).

Al di là del fatto specifico, è interessante soffermarsi sulle argomentazioni esposte dai giudici.

Secondo la tesi dell'Ordine APPC ai Geometri risultano preclusi interventi che hanno ad oggetto la pianificazione del territorio in quanto competenza riservata agli architetti. Il piano di lottizzazione non rientra nelle competenze del geometra in quanto questa figura non possiede quella visione d'insieme tale da risolvere problemi di carattere programmatorio, che postulano valutazione non rientranti nella competenze professionale come definita dall'art. 16 del Rd n. 274/1929.

La tesi sostenuta dalla Sentenza, pur accogliendo il ricorso, è molto diversa e, argomentata in modo opposto: vi si deduce che la "riserva" per gli atti pianificatori è invece dei Pianificatori Urbanisti. La sentenza infatti introduce un chiaro argomento (ancorché ovvio, a nostro avviso): per progettare e sottoscrivere un atto urbanistico si devono avere le competenze professionali idonee quantunque non supportate chiaramente per legge.

La Sentenza afferma che i testi normativi di riferimento "che disciplinano i limiti della competenza dei geometri e degli architetti/ingegneri, ossia il Rd n. 274 del 11.2.1929 ed il Rd n. 2537 del 23.10.1925, nulla prevedono in merito". Il Giudice ricorda chiaramente che "gli artt. 51 e 52 del Rd 2537 del 1925 'non contengono una espressa riserva' a favore degli architetti e degli ingegneri per quanto riguarda la progettazione dei piani in questione". Viceversa il "Rd del 1929 (art. 16) attribuisce alle competenze dei geometri le operazioni topografiche di rilevamento, le misure e divisioni di aree urbane e di modeste costruzioni vicinali, le operazioni di tracciamento di strade poderali e quelle di minore importanza".

Ne consegue che per il Tribunale di Padova è consentita ai geometri solo: "la redazione dei piani di lottizzazione di modesta entità nei casi in cui il piano di lottizzazione non preveda una vera e propria attività di pianificazione quale soluzione organica ai molteplici problemi urbanistici, quando dettagliamente risolti dai piani regolatori generali".

Nella fattispecie il Piano in questione, pur di modeste dimensioni, è stato (a parere del Giudice) notevolmente rimaneggiato rispetto alle previsioni originarie del Piano Regolatore Generale, essendo stato modificato nella composizione urbanistica e nella tipologia edilizia di riferimento.

Per il Tribunale di Padova i Regi Decreti del 1925 non hanno nessuna attinenza con l'attività urbanistica, perché non la richiamano, nonostante già allora attività normale delle pubbliche amministrazioni. Per questo l'unico riferimento utile in rapporto alle competenze urbanistiche è il recente Dpr 328 del 2001. È questo che entra nella materia e, per la prima volta nel panorama giurisprudenziale italiano, esplicita le "riserve" attribuite ai pianificatori territoriali e urbanisti. Tale figura è l'unica – secondo il citato Dpr – che ha come "oggetto dell'attività professionale (...) la pianificazione del territorio, del paesaggio, dell'ambiente e della città, (...) il coordinamento e la gestione di attività di valutazione ambientale e di fattibilità dei piani e dei progetti urbani e territoriali, (...) le strategie, politiche e progetti di trasformazione urbana e territoriale".

Il Dpr declina anche le competenze del pianificatore con laurea triennale, che sono invece:

1. le attività basate sull'applicazione delle scienze, volte al concorso e alla collaborazione alle attività di pianificazione,
2. la costruzione e la gestione di sistemi informativi per l'analisi e la gestione della città e del territorio,
3. l'analisi ed il monitoraggio e la valutazione territoriale e ambientale,
4. procedure di gestione e di valutazione di atti di pianificazione territoriale e relativi programmi complessi.

Qui nasce una palese contraddizione tra questa figura di laureato triennale e il geometra. Il laureato triennale, dopo aver superato un esame di stato ad hoc ed aver fatto un corso studiorum ovviamente più avanzato del diplomato, ha attribuito delle competenze inferiori a quelle del diplomato geometra. Ciò richiama non solo un allineamento professionale attraverso una chiarificazione legislativa, doverosa dopo oltre un decennio dalla applicazione del Dpr del 2001. Chiarificazione che nasca da un tavolo di discussione tra Università, Ordine APPC, Collegio dei Geometri, organi ministeriali, e istituti e associazioni che curano da anni gli interessi della pianificazione pubblica, come l'Inu e l'Assurb.

Ciò al fine di aiutare lo stesso Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori ad uscire dallo "imbarazzo" nel prendere posizione sia per gli architetti iunior sia per i pianificatori iunior. Nella Circolare esplicativa delle competenze per i professionisti con lau-

rea triennale, i cosiddetti junior (Circolare n. 68 del 28.5.2009): non ha fatto altro che riportare il testo del DPR, limitandosi ad affermare che al laureato triennale è attribuita la: "funzione di supporto e collaborazione nelle attività professionali rivolte alla pianificazione"; e specificando solo che nel campo professionale dello junior non è inclusa "la pianificazione (...) compresi i piani attuativi di qualsiasi natura ed entità".
In sintesi il Tribunale di Padova afferma che i Geometri diplomati non possono progettare le lottizzazioni, oltre le modeste dimensioni, poiché non sono esplicitamente citate tra le loro competenze (Rd n° 274/1929) e in quanto non hanno competenze professionali specifiche in materia urbanistica, derivanti da curriculum studiorum. Mentre Architetti ed Ingegneri non hanno alcuna riserva in tal senso. Ne consegue che solo la legge può attribuire competenze riservate ad una data professione, come fa il Dpr 328/01, che, attribuendo a una specifica figura professionale (e non ad altre) una specifica competenza, essa si deve intendere "riserva" di quella professione.

Libri e altro
a cura di Ruben Baiocco

Atlante e scenari del Lazio metropolitano

Marco Cremaschi (a cura di), Alinea Editrice, Firenze, 2010, pp. 142, prezzo euro 20,00.

L'impegno nella costruzione di un insieme di studi e ricerche sulle trasformazioni del Lazio lo dobbiamo ad un lavoro coordinato da Marco Cremaschi che invita ad una visione più ampia del cambiamento economico e sociale in atto, inteso sia a livello spaziale, sia a livello concettuale, attraverso uno strumento di lettura e di metodo interpretativo qual è l'Atlante e attraverso l'evocazione di scenari. Questa panoramica non vuole rappresentare solo una mera raccolta di informazioni piuttosto uno strumento di interpretazione e di definizione di obiettivi; obiettivi utili al fine di costruire politiche e valutare i loro effetti. L'argomentazione avviene attraverso un'analisi critica dei documenti di piano per sollecitare una ripresa della discontinua attenzione che questa regione presta alle trasformazioni del suo territorio. Il libro interpreta gli elementi e le intenzioni di cambiamento mettendo in luce aspetti cruciali dello stato esistente.
La prima parte del lavoro definisce scopi e limiti del lavoro e introduce riflessioni a carattere metodologico, ospita uno scritto di Giovanni Ferraro, che prima di scomparire ha dato un contributo sostanzialmente inedito alla lettura del territorio laziale.
Il saggio prodotto nell'ambito della ricerca Itaten e che restò non pubblicato, vengono introdotte definizioni come "regione artificiale" e "squilibrio-equilibrio", spesso legati alla dimensione geografica e territoriale del Lazio, una regione "inesistente" frutto di una costruzione artificiale relativamente recente priva di una vera e propria identità, i cui confini non rispettano né un criterio naturale costante, né ad un criterio storico riconoscibile.
Il libro vuole innanzitutto contribuire allo sviluppo di un dibattito sul tema, e in particolare rimuovere quel "peso"che la Capitale (Roma) esercita sullo sviluppo regionale condizionando la fenomenologia, gli orientamenti di studio e le interpretazioni; continuamente si rimanda a riflessioni che mettono in evidenza l'incontrollabile e indiscriminata logica "romano-centrica", dove gli effetti prodotti dall'alto (e dal "centro") hanno irrimediabilmente sfavorito l'emergere di un'autonomia, seppur limitata rispetto a Roma, di alcune realtà locali della regione che per questo motivo è chiamata "regione artificiale".
La seconda parte del libro illustra l'articolazione insediativa del territorio della regione cercando di individuare i diversi ambiti insediativi presenti nella regione e le geografie economico territoriali che esprimono. Questa parte si avvale di precedenti riflessioni sulla regione Lazio, a partire dalla ricerca Itaten sulle forme del territorio che qui viene in parte ripresa, aggiornata riformulata alla luce di nuove suggestioni, studi e ricerche e interpretazioni e degli ultimi dati censuari disponibili.
Questa sezione rappresentata il vero e proprio Atlante. Le diverse geografie tematiche espresse dal punto di vista economico-territoriale sono messe a confronto con la cartografia digitale dell'uso del suolo e combinate in alcune rappresentazioni di sintesi dei principali fenomeni. Il Lazio è caratterizzato da evidenti disomogeneità territoriali, nella regione coesistono aree che presentano parametri socio-economici paragonabili a quelli delle più avanzate regioni europee e altre che potrebbero entrare nel novero di quelle in ritardo di sviluppo.
In generale emerge una fondamentale e

biunivoca rete di relazioni tra Capitale e il Lazio: mentre Roma per il Lazio è un forte attrattore di sviluppo ed un rilevante luogo di mercati e scambi di beni e servizi, i numerosi comuni del Lazio sono per Roma un grande arcipelago di settori economici di qualità, come il turismo, l'eno-gastronomia, le arti e l'artigianato. Dal punto di vista strettamente economico si può dire che il Lazio non abbia una radicata tradizione distrettuale; il sistema dotato e alimentato dalle economie esterne è l'ambiente fisico territoriale. La vita di ciascun distretto laziale è infatti legata, o quantomeno lo è stata, alla presenza delle materie prime in loco.

Inoltre l'attuale geografia del commercio sembra evolva di pari passo al progressivo spostamento di popolazione dall'area urbana di Roma verso gli ambienti extra-urbani e verso i comuni della prima cintura periferica, come processo di contro-urbanizzazione che connota le dinamiche residenziali di questi ultimi anni. Il monocentrismo è stato mantenuto e anche rafforzato; al consolidamento dell'area centrale si è accostata negli ultimi anni una periferia sempre più monofunzionale per quanto riguarda le residenze, con una struttura per la mobilità gravemente inefficace.

La terza sezione è dedicata alle Politiche e cerca di fare il punto sul complesso quadro della programmazione esistente a livello regionale e delle ricadute di tali progettualità in termini territoriali con particolare riferimento alla dotazione infrastrutturale; Sulla base di una preliminare analisi del contesto socio-economico e territoriale del Lazio, nel testo vengono ricostruiti gli obiettivi (generali e specifici) delle politiche regionali da cui discendono gli assi prioritari di intervento che si incentrano sulla valorizzazione dei sistemi locali, sullo sviluppo delle reti materiali ed immateriali e sulla valorizzazione ambientale. Fino ad ora la programmazione e la pianificazione hanno seguito due percorsi paralleli: l'uno più strategico, l'altro più attento alla dimensione normativo descrittiva. Una critica è rivolta in particolare al sistema di gestione del ciclo di programmazione che per l'ennesima volta si conferma inadeguato e con la mancanza di integrazione tra gli interventi realizzativi nei due settori.

In sintesi la fotografia socio-economica della regione ci proietta verso un futuro basato sullo sviluppo sostenibile, sulla qualità ambientale e sociale, e su un generale riequilibrio territoriale, con l'obiettivo di allontanare la tradizionale immagine del dualismo Roma e gli altri capoluoghi provinciali e di sviluppare un nuovo approccio, di gestione strategica e partecipata della zona costiera, attraverso la predisposizione di una "cabina di regia".

Lo scopo degli Scenari (a cui si dedica la quarta sezione del libro) e delle Prospettive (quinta sezione) è stimolare una riflessione collettiva che conduca eventualmente alla condivisione di prospettive e al coordinamento delle linee di condotta; gli scenari non sono mai univoci, ma puntano sempre in più direzioni. Sono delineati possibili linee di sviluppo e ricerca, grazie al contributo critico di alcuni studiosi dell'Università RomaTre.

Francesco Gastaldi

Città-mosaico. Il progetto contemporaneo oltre la settorialità

di Michelangelo Russo,
Clean Edizioni, Napoli, 2011,
pp. 206, prezzo euro 20,00.

In questo volume Michelangelo Russo riprende alcune tematiche del dibattito nazionale ed internazionale sulla città contemporanea e del progetto urbanistico, le arricchisce e le fertilizza analizzando un contesto assai complesso, quello di Napoli, dove l'autore insegna ed opera. Riprende approcci metodologi e prospettive analitico-descrittive della letteratura, li interseca con attività didattiche, di ricerca e le esperienze professionali che gli hanno permesso di "mettere alla prova" le principali teorie che hanno avuto larga diffusione nel nostro paese e che nel libro vengono richiamate.

Russo parte dall'analisi degli ultimi vent'anni, un periodo di grandi lavori tesi sia alla comprensione dei caratteri delle trasformazioni che hanno investito il territorio, sia la ricognizione dei legami tra il cambiamento dei modi di vivere e di abitare e le trasformazioni fisiche. Nel contempo sono maturati processi di tipo politico, economico e istituzionale che hanno modificato radicalmente la cultura e gli approcci dell'urbanistica. Le città non sono più entità socio-territoriali ben distinte dalla "campagna", o comunità locali omogenee, ma luoghi abitati e frequentati da popolazioni diverse, di provenienza anche "multietnica" e con appartenenze e identità plurime.

L'ipotesi di fondo di questo lavoro è la sperimentazione di nuove modalità di azione e di politiche d'intervento a scala urbana, sostenendo che il progetto va inteso come una capacità istituzionale, tecnica e sociale di prefigurare la forma più adeguata e condivisa di trasformazione, volta a creare innovazione e sviluppo e di alimentare azioni cooperative". In definitiva di "produrre uno spazio abitabile", sapendo "ampliare progressivamente le proprie competenze e responsabilità, i limiti delle proprie potenzialità" (pag. 7).

In una società sempre più complessa, in un quadro di trasformazioni economiche sempre più rapide, con fenomeni di globalizzazione sempre più spinti e a scale sempre più vaste, il progetto urbanistico deve contemperare forma fisica, rapporti fra pubblico e privato e ruolo attivo dei soggetti sociali. Questi elementi non devono rappresentare qualcosa di eccezionale, ma diventare elementi fondativi per produrre

trasformazioni armoniche che sappiano salvaguardare specificità materiali e immateriali di un territorio. Così facendo il progetto ha perso (e deve dunque saper ritrovare) la sua "dimensione narrativa" capace di ricostruire trame di senso tessute nei luoghi in cui la collettività possa riconoscersi e ritrovare il senso della propria appartenenza" (pag. 11).
Il libro si sofferma ad analizzare temi partenopei, con nuova capacità interpretativa, in grado di guidare l'integrazione delle settorialità: il tema del recupero delle aree industriali dismesse (riferimenti all'area di Bagnoli), quello del *waterfront* napoletano, i trasporti e la mobilità come elemento fondante progetti che portino a scelte condivise, integrate, strategiche, pluridimensionali e non solo infrastrutturali o ingegneristiche in senso stretto.
L'autore è molto attento a descrivere le interrelazioni fra evoluzione dei fenomeni sociali, cambiamenti spaziali o territoriali e problemi di governo nell'ambito delle trasformazioni che vengono considerate. Il libro documenta inoltre l'interesse verso politiche e progetti che migliorino le performance dello sviluppo delle aree campane marginali e delle periferie napoletane degradate (situazioni di disagio diffuso nel campo abitativo) attraverso l'attivazione di una pluralità di risorse, di attori, di strumenti, di processi decisionali e azioni amministrative con contenuti operativi. In questi contesti il progetto urbanistico può aiutare a definire alcune traiettorie di sviluppo in cui il territorio e la tutela dell'ambiente e del paesaggio e l'attenzione alla qualità dell'abitare (inteso in senso lato) assumono un ruolo centrale.
In conclusione dal lavoro di Russo emerge un volume che esprime il modo in cui si riconfigura il sapere dell'urbanista nei processi di trasformazione territoriale, partendo da esperienze concrete, come sarebbe sempre necessario fare.

Francesco Gastaldi

Il diritto del "governo del territorio" in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico

di Tommaso Bonetti,
Editoriale Scientifica, Napoli, 2011,
pp. 300, prezzo euro 18,00.

Il diritto del governo del territorio sta attraversando, con un ritmo ed una intensità crescenti, una fase di profonda (e non sempre lineare) trasformazione. Gli ultimi due decenni sono stati caratterizzati da un forte cambiamento, in cui sono maturati processi di tipo politico, economico e istituzionale che hanno modificato radicalmente la cultura e gli approcci e le pratiche. Il libro di Tomaso Bonetti parte dal riconoscimento che una di queste principali trasformazioni (da cui ne discendono molte altre) è costituito dalla "competizione" fra aree geografiche che, amplificata dagli scambi e dal mercato, investe e i singoli sistemi territoriali, costringendoli a reinventarsi continuamente strategie e scenari di sviluppo. Il libro vuole indagare se (e in quale misura) il sistema giuridico di governo del territorio, così come oggi è configurato, corrisponda alle esigenze reali di sviluppo. Si tratta di un tema non facile, in Italia, la storia dei rapporti tra strumenti di regolazione d'uso del suolo e programmazione economica a scala locale è da sempre un rapporto difficile, se non conflittuale. Tale rapporto è stato molte volte visto in termini di inconciliabilità, l'antinomia fra interessi pubblici e privati e fra ruolo dello stato (o dell'ente pubblico) e tendenze del mercato è stata per molti anni teorizzata dalla discipline che si occupano di questioni territoriali. Non sono mancate (e non mancano tuttora) prese di posizione di carattere ideologico e dogmatico, che appaiono molto spesso "fuori dal tempo". Il volume si sofferma innanzitutto su alcune definizioni, poi analizza i ritardi della pianificazione urbanistica nel saper interpretare cambiamenti che sono sempre più veloci rispetto all'evoluzione normativa, alla ricezione degli elementi di novità da parte degli apparati amministrativi. Opportunità anche di tipo economico sono state vanificate di fronte all'impossibilità di realizzare le opere a causa di vischiosità burocratico e normative.
Il principale problema è rappresentato dal fatto che il piano non si è posto, per molto tempo, come elemento principale nell'individuazione di percorsi attraverso cui le risorse territoriali possano tradursi in occasioni di sviluppo. Se da una parte il piano deve svolgere azioni di tutela degli interessi collettivi rispetto ad azioni del mercato che potrebbero provocare devastanti effetti degli assetti fisico-territoriali (definendo le invarianti a lungo termine di natura ecologico-ambientale e di conservazione dei beni culturali-storici), dall'altra dovrebbe svolgere un'azione attiva e propulsiva per indicare il quadro delle "possibilità in campo", l'offerta territoriale suscettibile di utilizzo da parte di soggetti economici interni o esterni all'area di riferimento, i criteri di natura comportamentale dei soggetti implicati nelle trasformazioni (l'avvio di progetti implica l'adozione di modalità di valutazione).

Eppure, l'esperienza pratica, porterebbe ad affermare che non dovrebbe esistere una separazione fra strumenti di pianificazione territoriale (Piani comunali, provinciali, regionali) e strumenti per la promozione dello sviluppo economico locale. In particolare, il Piano urbanistico comunale, accanto alle tradizionali funzioni di regolazione e di previsione degli usi del suolo dovrebbe contenere in sé tutte le prerogative che possano favorire il miglioramento delle condizioni di benessere economico e sociale di una comunità in una prospettiva di scenari futuri. Non avrebbe senso pensare ad un piano che, entro un quadro di equità e di certezze dei diritti di edificabilità e trasformazione, possa precludere opportunità di sviluppo e di benessere per la comunità locale.

Nonostante alcune evoluzioni recenti, anche nel campo della legislazione regionale in materia di governo del territorio di cui il lavoro di Tommaso Bonetti da conto, il cammino da compiere appare ancora lungo.
L'osservazione dei caratteri delle pratiche di pianificazione ancora prevalenti dimostra che i piani urbanistici sono molte volte scarsamente congeniali rispetto alle esigenze dello sviluppo e, più in generale, alle trasformazioni del contesto socio-economico, spesso le nuove possibilità di sviluppo si sono scontrate con la rigidità dei piani. il piano, anche a livello di studi e dei suoi documenti costitutivi non si pone ancora, come elemento principale nell'individuazione di percorsi attraverso cui, le risorse territoriali, ambientali e paesistiche di un determinato ambito geografico possano tramutarsi in nuove opportunità, anche di tipo imprenditoriale. Accade perfino che il piano non si preoccupi di verificare se sta bloccando lo sviluppo di potenzialità economiche endogene o se le sta promuovendo.
Il rischio più grande sta nel fatto che il Piano urbanistico (comunale, provinciale, regionale) sia costantemente in ritardo, che rincorra continuamente l'evoluzione economica e sociale, che non sia in grado di prevedere scenari e quadri di futuro concretizzabili, che non riesca a riconoscere come la dotazione di risorse territoriali esistenti possa divenire motore di opportunità economiche.
Secondo Bonetti il piano comunale dovrebbe, attraverso la ricerca della flessibilità spaziale e temporale delle previsioni, corrispondere in modo più efficace ed efficiente al divenire territoriale delle dinamiche socio-economiche. Molte esperienze applicative della nuova stagione di leggi regionali per il governo del territorio, stanno manifestando difficoltà. Affinché lo strumento urbanistico, riesca a conciliare in sé la dimensione di pianificazione territoriale e la dimensione dello sviluppo economico locale occorre una chiara identificazione di tempi, modalità e priorità di attuazione del piano, di un forte riconoscimento delle valenze qualitative e storico ambientali del territorio, di una strutturazione della nuova immagine di futuro auspicato che faccia da catalizzatore a tensioni e interessi.

Francesco Gastaldi

Prevedere Anticipare

Numero monografico di Prisma. Economia Società Lavoro. Rivista dell'IRES Marche.
a cura di Massimo Sargolini, Michele Talia
Franco Angeli, Milano, n.1/2011,
pp. 125, imm. b/n, colore, prezzo euro 20,00.

I testi, a confronto nel volume monografico Prevedere Anticipare, sembrano accordarsi sul fatto che il futuro delle città sia strettamente legato all'evoluzione della conoscenza delle questioni economiche e ambientali. Inversamente, alle città sembra destinato il futuro delle questioni che attanagliano il nostro pianeta, sia perché nelle città vive più della metà della popolazione, sia perché il contatto tra città e territorio extraurbano è sempre più intenso e gravido di conseguenze sugli equilibri globali essenziali.
Per comprendere appieno le sfide con le quali l'umanità deve confrontarsi sono necessarie dunque nuove visioni, concetti e strumenti relativi all'analisi dei sistemi complessi e le loro implicazioni per la sostenibilità che si stanno sviluppando negli ultimi decenni e che stanno sempre più influenzando le scienze naturali e quelle umane, sociali ed economiche.
La teoria dei sistemi adattativi complessi propone una visione del mondo estremamente dinamica e flessibile.
Peraltro, un evidente accordo è sul fatto che la fase di mutamenti che stiamo attraversando non lascerà nulla come prima. Le trasformazioni sembrano essere più profonde e più rapide di quanto solo pochissimi anni fa potessimo immaginare e si prospettano due possibili atteggiamenti:
1) di attesa degli eventi, con il risultato di dover rincorrere le mutazioni in atto, sia quelle di tipo naturale che quelle indotte dall'uomo, agendo quindi in continua emergenza, con l'obiettivo di annullare, o almeno rallentare, percorsi di non ritorno;
2) di anticipo rispetto ai processi trasformativi, tentando di cogliere, preventivamente, il senso delle crisi e delle profonde esigenze d'innovazione che stanno attualmente investendo diversi campi della pianificazione urbanistica e territoriale.
I contenuti del volume si collocano in questa seconda prospettiva. Tuttavia, poiché la previsione possa contare su una pur minima possibilità di successo, gli autori concordano nell'esigenza d'introdurre una visione sistemica e quindi transdisciplinare. In tal senso, i curatori hanno inserito contributi provenienti da diversi saperi, coinvolgendo, nella riflessione poeti, filosofi, economisti, sociologi, ecologi, agronomi, oltre ad architetti, territorialisti e urbanisti.
Il testo introduttivo di Massimo Sargolini e Michele Talia colloca il dibattito all'interno di un ampio contesto di problematiche non eludibili: il cambiamento climatico e le preoccupazioni per il futuro del pianeta; la crisi del modello di produzione materiale delle merci e la difficile affermazione dell'economia della conoscenza; il progressivo esaurimento delle fonti energetiche convenzionali; la crescita delle disuguaglianze e delle povertà; le nuove sfide aperte dai movimenti migratori. È evidente che la crisi economica e finanziaria che ha investito le istituzioni del mercato globalizzato a partire dal 2008 possa offrire stimoli importanti per questa discussione, e che la revisione radicale dell'attuale modello di sviluppo, nel postulare una sostanziale ridefinizione del rapporto tra strumenti di regolazione del mercato e sviluppo del benessere, possa contribuire a ripensare anche al ruolo della città nell'età contemporanea.
Delle due parti di cui si compone il volume, la prima accoglie vari saggi che introducono visioni diverse, a partire dallo specifico contributo che potrà essere dato dalla disciplina di stretta pertinenza. È il caso di Umberto Cao che si chiede quale supporto potrà mai offrire l'Architettura al disegno del futuro in una prassi di rinuncia ai tempi lenti della rifles-

sione e dell'approfondimento, in cui le esperienze non trovano il tempo di contaminarsi reciprocamente e tendono, invece a sovrapporsi, urtandosi e cancellandosi a vicenda, e la disciplina sembra frantumata in mille rivoli che sarebbe velleitario pensare di poter ricomporre. Certamente potrà essere d'aiuto privilegiare l'architettura come opera d'ingegno e non come semplice immagine.
Riccardo Maria Pulselli e Pietro Romano, mettono in luce l'incapacità delle analisi demografiche e socio economiche tradizionali, in ambito urbano, di rappresentare adeguatamente la complessità che ormai caratterizza la città contemporanea e presentano tecniche innovative di monitoraggio.
Una serie di contributi, tra cui quelli di Gianfranco Bologna, Massimo Sargolini e Francesco Adornato, si concentra sull'attenzione ai rischi provenienti dalla crescita delle pressioni dell'uomo sul pianeta, con particolare attenzione alle nuove modalità di uso dei suoli, a partire dall'agricoltura. Peraltro, la strumentazione urbanistica ordinaria, così com'è attualmente praticata, sembra non attrezzata a gestire i profondi cambiamenti evocati. Essa si concentra, esclusivamente, sulla contemporaneità, è poco interessata al futuro ed è poco propensa a gestire quegli sconfinamenti disciplinari essenziali per guardare oltre il primo orizzonte.
Altri autori si confrontano sull'enigma del tempo e sulla reale possibilità di controllare il futuro. Mauro Dorato presenta tre modalità diverse in cui è possibile schematizzare il rapporto tra tempo presente e tempo futuro nelle scienze empiriche, per poi cercare di schizzare in sintesi la concezione del futuro che ne scaturisce, in particolare dal punto di vista della sua prevedibilità.
Pasqui ci consegna una riflessione sui tempi del piano urbanistico in cui la progettazione è, insieme, rimemorazione e prefigurazione. In questa visione, il progetto non è tanto da intendersi come immagine di uno stato futuro del mondo, quanto come orientamento all'azione.
Michele Talia manifesta una rinnovata fiducia nelle possibilità che potrebbero essere offerte da nuove congetture, e da sguardi più "lunghi", di interpretare i cambiamenti che si stanno manifestando con crescente evidenza.
Infine, la visione di un poeta, Paolo Ruffili, che ricorda come la poesia non possa mai essere conservativa, riesce a vedere le cose secondo una visuale che non è comune o condizionata dall'opinione generale, appunto anticonvenzionale e controcorrente, e spesso ci costringe a cambiare prospettiva per scoprire quello ci era nascosto a causa dell'abbaglio dell'evidenza.
La seconda parte del volume raccoglie una serie di esperienze progettuali e di ricerca applicata in cui la previsione di scenari e nuove visioni diventa passaggio essenziale per una progettazione territoriale di qualità, con testi di: Carlo Gasparrini, Valeria Di Palma, Paola Mazzotta, Annarita Malavolta, Riccardo Maria Pulselli e Pietro Romano.

Ruben Baiocco

Riviste

urbanistica INFORMAZIONI
on-line
www.urbinfo.it

URBANISTICA
semestrale
149 (gennaio - giugno 2012)

urbanistica INFORMAZIONI
bimestrale
243 (maggio - giugno 2012)

urbanistica DOSSIER
127
Linee guida per l'aggiornamento o la redazione di nuovi regolamenti edilizi comunali

INU
Edizioni

La *Green Landscape Economy*

Andreas Kipar

Affrontare nella situazione attuale il tema delle trasformazioni urbane e territoriali sia sotto il profilo socio-economico, occupazionale che ambientale presuppone un radicale cambio di paradigma in tutta l'Europa.
La crisi economica, e non solo, ci pone di fronte ad un apparente e forte dilemma: come rilanciare l'economia e allo stesso tempo salvaguardare il fragile equilibrio ambientale, specie nel territorio italiano, conosciuto sia per bellezza che per vulnerabilità?
La situazione che emerge non è di facile lettura ma occorre cogliere l'opportunità per ripensare le azioni e riorientare il proprio agire a favore di uno sviluppo capace di innestare un processo virtuoso verso una sostenibilità reale.
Tutto ciò presuppone una presa di coscienza che il rilancio economico dipende anche dalla capacità di fare sistema valorizzando le risorse locali e agendo sul territorio attraverso un riposizionamento del paesaggio, unico per bellezza e riconoscibilità - anche in riferimento alla Convenzione Europea del Paesaggio - da considerare come luogo della cultura diffusa e palinsesto della nostra quotidianità nella convivenza civile.
Queste le premesse della *Green Landscape Economy* (Gle), un'economia che affonda le radici nella tradizione ma ricerca nuovi modelli di azione sul territorio basati in primis sulla rigenerazione urbana e sulla salvaguardia e la valorizzazione del suolo.
Tutto nasce da alcune esperienze di Piano in Regione Emilia Romagna con il prof. Campos Venuti e Federico Oliva negli anni '90. Già allora il tentativo di impostazione del Piano era quello di partire dal catasto dei biotopi, dando cioè valore al suolo e alle sue diverse vocazioni con l'obiettivo di individuare ambiti di trasformazione legati a criteri ecologico-ambientali e promuovendo al contempo il principio del *preverdissement*, da applicare a tutti gli interventi di trasformazione del territorio. Una pratica necessaria sia per l'integrazione paesaggistica che come misura di compensazione ecologica.
Esperienze che hanno tentato di dare avvio ad una nuova stagione dell'urbanistica italiana non più solo focalizzata sui processi di addizione urbana ma in grado di rapportarsi con il sistema ecologico-ambientale e paesaggistico che la dimensione territoriale indubbiamente comporta.
Oltre a tali premesse la Gle prende spunto anche dalle recenti dichiarazioni del Ministro dell'Ambiente Clini in merito ad un Piano Nazionale di manutenzione del territorio che, abbandonate le ambizioni di grandi opere, dovrebbe incentivare una serie piccoli interventi diffusi, andando ad incidere realmente anche sulla messa in sicurezza del territorio.
In questo senso integrare il paesaggio nel filone della *Green Economy* significa dare una precisa declinazione al tema e affermare la necessità che qualunque intervento sul territorio diventi tassello di un recupero ambientale diffuso, anche in fase manutentiva.
"Costruire senza costruire", un motto che può sembrare un paradosso, ma che bene spiega la necessità di promuovere prima di tutto paesaggi nuovi, intervenendo negli spazi interstiziali, nelle aree dismesse, ridefinendo le relazioni tra infrastrutture, poli urbani, aree produttive, spazi agricoli e naturali. Ciò significa intervenire sia nei territori aperti facendo fronte, ad esempio, all'emergenza idrogeologica, sia all'interno del tessuto urbano consolidato, coinvolgendo il patrimonio edilizio esistente, sostituendo l'edilizia di scarsa qualità, migliorando le dotazioni infrastrutturali e lo spazio pubblico e affrontando in maniera sistemica il tema dell'efficienza energetica.
Per far questo è necessario generare processi strategici che sappiano dare risposte immediate, ma in un quadro di azioni coordinate e di scenari di medio-lungo periodo.
Un atteggiamento *step by step* in cui un primo passo può essere quello di raccogliere buone pratiche, progetti e processi virtuosi, in grado di testimoniare che un modo diverso di agire è possibile.
Penso al progetto lungimirante della Regione Piemonte nelle Langhe del Barolo, dove si è attivato un processo di valorizzazione del paesaggio anche in vista della candidatura Unesco, o al lungo lavoro della Provincia di Gorizia per il Collio, un progetto che punta alla messa in rete delle risorse culturali, naturali ed agricole del territorio con il fine di ampliare le possibilità di fruizione turistica che ha recentemente vinto il premio nazionale *Go Slow*.
Oppure alla Valle del Sacco, in provincia di Frosinone, un territorio industriale oggi in profonda crisi anche a causa di gravi problemi ambientali che da tempo è alla ricerca di una nuova via di sviluppo.
Un insieme di esperienze che, messe in relazione e ben comunicate, potrebbero essere oggetto di una grande esposizione, una "IBA italiana", una grande vetrina per presentarsi al mondo con uno spirito nuovo, con l'obiettivo di cogliere le sinergie tra i diversi interventi contribuendo al dibattito internazionale sulle nuove forme di sviluppo del territorio, che dovrà essere sempre più attento alla sostenibilità economica, ecologica e sociale.
Come non ricordare infine l'esperienza della rinascita postindustriale della Ruhr in Germania divenuta, attraverso l'operato decennale dell' IBA Emscher Park, Capitale Europea della Cultura 2010.
Un esempio su tutti per dimostrare che serve una riflessione condivisa, aperta e coinvolgente, anche attraverso un confronto con esperienze internazionali di successo, affinché il territorio, possa diventare a tutti gli effetti un nuovo motore economico.
Buone pratiche che evidenziano come la *Green Landscape Economy* possa rappresentare una risposta a domande disattese. Domande che nascono dai problemi dello *sprawl* urbano, dai modelli di incondizionata crescita e da un continuo inquinamento soprasoglia in attesa di una nuova forma di economia capace di risanare le ferite e nel contempo di rilanciare una produttività a favore di un paesaggio di qualità, autentica rappresentazione di un nuovo modo di agire sostenibile.

Indice degli autori

Fabio Andreassi
UNIVAQ - DICEEA
Docente a contratto
Progettazione Urbanistica

Mariella Annese
Dottoranda della Scuola Dottorale Cultura e trasformazioni della città e del territorio – sezione Progetto urbano sostenibile (XIII ciclo), DIPSA - Università Roma Tre

Valentina Antoniucci
Dottoranda in Governo e progettazione del territorio presso il Politecnico di Milano

Giovanna Bianchi
Professore Associato Data – "La Sapienza" Università di Roma

Mirko Bisulli
Dottorando in Estimo ed Economia Territoriale presso l'Università degli studi di Padova

Paola Briata
Diap – Politecnico di Milano

Francesca Calace
Politecnico di Bari, Redazione centrale UI

Roberto Camagni
Professore di Economia Urbana al Politecnico di Milano

Antonio Cappuccitti
Docente di Urbanistica "La Sapienza" Università di Roma

Silvia Cioli
StudioUAP

Luca D'Eusebio
StudioUAP

Federica Di Piazza
Docente a contratto di Estimo e Valutazione economica del progetto presso l'Università Iuav di Venezia

Gianni Dominici
Direttore generale Forum PA

Antonella Faggiani
Docente a contratto di Estimo e Valutazione economica del progetto presso l'Università Iuav di Venezia

Carolina Giaimo
Politecnico di Torino, Redazione centrale UI

Massimo Giuliani
Architetto, Inu Lombardia

Andreas Kipar
Architetto, insegna Public Space Design presso il Politecnico di Milano. Società di progettazione LAND, Landscape Architecture Nature Development

Isabella M. Lami
Professore Aggregato di Estimo presso il Politecnico di Torino

Riccardo Malagoli
Assessore alle politiche abitative, lavori pubblici e protezione cilile del Comune di Bologna

Ezio Micelli
Professore Associato di Estimo e Valutazione economica del progetto presso l'Università Iuav di Venezia

Francesco Nigro
Architetto

Federico Oliva
Presidente Inu

Simone Ombuen
Commissione Nazionale Ambiente, Energia dell'Inu - Università Roma Tre

Francesca Pace
Dirigente del Servizio Assetto del Territorio della Regione Puglia

Gianfranco Pagliettini
Architetto, Inu Lombardia

Anna Laura Palazzo
Docente di Urbanistica Università Roma Tre Redazione centrale UI

Raffaele Parlangeli
Dirigente Settore Programmazione e Strategie Territoriali Comune di Lecce e Piano Strategico di Area Vasta Lecce 2005-2015

Alfredo Passeri
Docente di Estimo Università Roma Tre

Daniele Rallo
AssUrb

Luca Rampado
AssUrb

K.T. Ravindran
Professore e direttore del dipartimento di Urban Design alla School of Planning and Architecture di New Delhi

Claudia Roselli
Dottoranda in Progettazione Urbanistica e Territoriale, presso il Dupt, Università di Firenze e presso la School of Planning and Architecture, New Delhi

Francesco Sbetti
Direttore UI

Franco Stringa
Dirigente Comune di Ravenna

Ravi Sundaram
Fondatore del Sarai, programma del Csds, Centro di studio per lo sviluppo della società

Carla Tedesco
Ricercatore, Università Iuav di Venezia

Carmelo M. Torre
DAU, Politecnico di Bari Inu Puglia

Andrea Vergano
curatore atti IX Biennale delle Città e degli Urbanisti Europei - Università di Genova

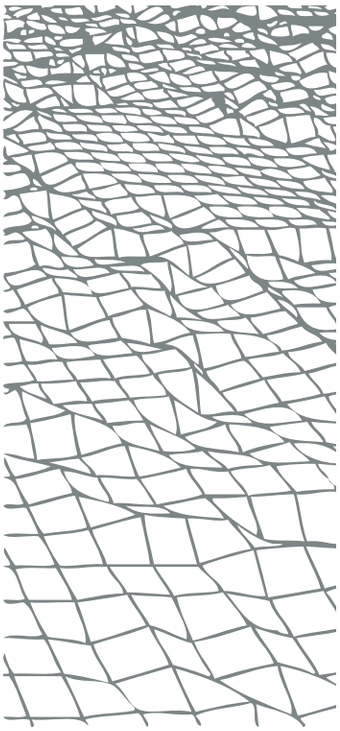
Indice dei luoghi

Boston (Stati Uniti d'America)
Busto Arsizio (VA)
Cannole (LE)
Cesena
Delhi (India)
Europa
Fasano (BR)
L'Aquila
Lecce
Ostuni (LE)
Padova
Puglia
Roma
San Donà di Piave (VE)
Schio (VI)
Torino
Venezia
Verona

Nel prossimo numero

- Piano nazionale per le città
- Le città contese, i conflitti internazionali
- Una finestra su: Valencia

INU
Istituto Nazionale
di Urbanistica



Non disperdere il patrimonio delle democrazie territoriali. Sostenere la cultura del buon governo.

Un appello dell'Inu

I vincoli di finanza pubblica imposti ai Comuni penalizzano le amministrazioni virtuose e non favoriscono il cambio di passo necessario per rendere efficiente la macchina pubblica. I tagli lineari calpestano il rango e l'importanza del ruolo del sistema delle autonomie locali. Esse hanno bisogno invece di un patto di stabilità più intelligente, come spiegato dal presidente dell'Anci Graziano Delrio.

Con i tagli viene colpito il sistema dei servizi. Essi sottendono una visione della pubblica amministrazione rinchiusa nelle pratiche da sportello, alla quale viene negata la possibilità di continuare a svolgere un ruolo trainante nella diffusione di cultura civica, compreso il buon governo del territorio.

Il rischio immediato è l'esclusione delle pubbliche amministrazioni dall'indispensabile percorso di aggiornamento e qualificazione che sostiene la programmazione territoriale. INU ribadisce che tale programmazione è lo strumento necessario per incrementare la conoscenza, base di adeguate politiche di prevenzione, e sviluppare progetti con i quali i territori possano integrarsi in una rete efficiente, così che si rafforzino le scelte strategiche dei decisori locali, mantenendone le differenze di contesto ma eliminando le solitudini di gestione.

Perciò, INU chiede che le risorse che le pubbliche amministrazioni possono destinare per associarsi a enti senza fini di lucro, impegnati storicamente nel sostegno alle azioni di tutela della città, dell'ambiente e dei beni culturali, siano escluse dall'applicazione del patto di stabilità.

urbanistica

INFORMAZIONI

Michelangelo Pistoletto, *L'Italia Riciclata,* Padiglione Italia - 13. Mostra Internazionale di Architettura della Biennale di Venezia