

urbanistica

# INFORMAZIONI

**Pratiche urbane e conflitti**, una riflessione come occasione per ripensare alle pratiche partecipative e acquisire maggior consapevolezza delle dinamiche urbane. Il **piano città** ha aperto molte aspettative, 430 candidature e circa un migliaio di progetti. Le risorse appaiono però deludenti così come l'assenza di innovazione nelle politiche per sostenere la rigenerazione delle città. La **pianificazione associata** diventa lo strumento per attivare iniziative per la **riqualificazione e la valorizzazione** dei territori in **Puglia**. Dopo anni di incertezze e sperimentazioni la **Vas** è pienamente entrata nella prassi della pianificazione in Italia. Si apre oggi la prospettiva di integrare nel processo valutativo nuove tematiche che derivano dall'ambiente e che investono il futuro economico e sociale dei territori.

244

Rivista bimestrale  
Anno XXXX  
Luglio - Agosto  
2012  
ISSN n. 0392-5005

€ 10,00

INU  
Edizioni



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

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

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

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

Servizio abbonamenti:  
Monika Pechl Email: [pub@inu.edizioni.it](mailto:pub@inu.edizioni.it)

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni:  
M. Fantini (residente),  
D. Di Ludovico (consigliere delegato),  
F. Calace, G. Ferrini  
Redazione, amministrazione e pubblicità:  
Inu Edizioni srl  
Piazza Farnese 44, 00186 Roma  
tel. 06/68134241, 06/68195572  
fax 06/68214773, <http://www.inu.it>

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

Componenti nazionali del comitato scientifico:  
Abruzzo e Molise: Radaccia R. (coord.) [raffaella\\_rad@yahoo.it](mailto:raffaella_rad@yahoo.it), Ghislini A., Carpicella V.  
Basilicata: Pontrandolfi P. (coord.) [pontrandolfi@unibas.it](mailto:pontrandolfi@unibas.it)  
Calabria: Falonica C. (coord.) [cfallanappa@unirc.it](mailto:cfallanappa@unirc.it), Teri  
M.A., Celani G.  
Campania: Coppola E. (coord.) [emanuela.coppola@fastwebnet.it](mailto:emanuela.coppola@fastwebnet.it),  
Emilia-Romagna: Simona Tondelli (coord.) [Simona.tondelli@unibo.it](mailto:Simona.tondelli@unibo.it), Vecchi L., Zazzi M.  
Lombardia: Rossi I. (coord.) [rossidel@uniss.it](mailto:rossidel@uniss.it), Lambert  
L., Campo E.  
Liguria: Lombardini G. (coord.) [g.lombardi@tele2.it](mailto:g.lombardi@tele2.it),  
Bolejian P., Silvano S., Bergaro M.  
Lombardia: Rossi I. (coord.) [rossidel@uniss.it](mailto:rossidel@uniss.it), Lambert  
L., Campo E.  
Marche: Rosellini G. (coord.) [responsabile@comuni-ri.me.an.it](mailto:responsabile@comuni-ri.me.an.it), Piazzini M., Vitali G.  
Piemonte: Saccomani S. (coord.) [slvia@comuni@polito.it](mailto:slvia@comuni@polito.it),  
Puglia: Tosti G. (coord.) [tosti@poliba.it](mailto:tosti@poliba.it), Rotondo F., Protoro D.,  
Caiuso D.  
Sardegna: Zoppi G. (coord.) [zoppi@unica.it](mailto:zoppi@unica.it), Madam  
Sicilia: Cannarozzo J. (coord.) [terecann@unipa.it](mailto:terecann@unipa.it),  
Gabbate G., Trombino G.  
Toscana: Rignanese L. (coord.) [l.rignanese@poliba.it](mailto:l.rignanese@poliba.it),  
Pingitore L., Marchetta M., F. Caputo.  
Umbria: Bruni A. (coord.) [a.bruni@spoletoprogetti.com](mailto:a.bruni@spoletoprogetti.com),  
Ghiglioni G., Bagnetti C., Guarnello R.  
Veneto: Baiocco R. (coord.) [baiocco@iuav.it](mailto:baiocco@iuav.it), De Michele  
A., Velo L.

Foto in IV di copertina:  
Leandro Erlich, *L'ultima déménagement*  
L'originale è a colori.

Progetto grafico: Hstudio

Impaginazione: Ilaria Giatti

Fotocomposizione e stampa:  
Duemme Grafica - Roma  
Via della Magliana 71 00166 Roma  
[www.duemmegrafica.it](http://www.duemmegrafica.it)



Associato all'unione stampa periodica italiana

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

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

## Aperture

**Prove di riforme**

*Francesco Sbetti*

## ... si discute:

**Città metropolitane e Province, le potenzialità per il nuovo governo del territorio**

*Carlo Alberto Barbieri*

## in quarta

**L'ultime déménagement\_Le voyage à Nantes 2012\_ La ville reversée par l'art**

*Leandro Erlich*

## 07 Pratiche urbane e conflitti

*a cura di Daniela De Leo*

09 **Conflitto ambientale e dimensioni spaziali: spunti da un caso bresciano**

*Giovanni Lonati*

11 **Dal conflitto tra identità locali alla visione sovracomunale nelle Comunità di valle**

*Rose Marie Callà, Alessandro Franceschini*

13 **Città, pluralità e spazi negati: il caso della moschea itinerante di Treviso**

*Giovanna Marconi*

15 **Conflitto per lo spazio pubblico e 'immaginari spaziali'**

*Valentina Gurgo*

17 **Due chiavi progettuali per la giustizia spaziale**

*Francesca Cognetti*

20 **Conflitti identitari e confini territoriali nella cooperazione intercomunale**

*Carmela Mariano*

22 **Governo locale e forme di cittadinanza attiva: un dialogo difficile?**

*Carolina Pacchi*

24 **Il processo di partecipazione come dialettica tra teoria ed esperienza**

*Sergio Bisciglia*

## 26 Piano nazionale per le città

*a cura di Carolina Giaimo*

28 **Verso l'agenda urbana**

*Giovanni Vetritto*

30 **Torino: quartiere Falchera e riassetto territoriale dell'area Nord**

*Giovanni Ferrero*

32 **Tre proposte del Comune di Milano**

*Elena Campo*

34 **Venezia: proposte integrate di rigenerazione urbana**

*Oscar Girotto*

36 **Parma: ossia della ragionevolezza dell'azione amministrativa**

*Alessandra Gravante, Michele Zazzi*

39 **Ravenna: Poc "Darsena di città"**

*Leonardo Rossi, Francesca Proni*

42 **Ancona: Progetto di riqualificazione "Fronte mare delle eccellenze"**

*Claudio Centanni, Sauro Moglie, Alessio Piancone, Giovanna Rosellini*

44 **Brindisi: Una nuova fase di riqualificazione per la città-porto**

*Donato Caiulo*

46 **Napoli: infrastrutture e recupero delle archeologie industriali**

*Annamaria d'Aniello, Rosaria Battarra*

49 **Messina 2020: Un "Affaccio" verso il Futuro. Un progetto di città per una strategia di territorio**

*Giacomo Villari*

## 51 Una finestra su: Valencia

*a cura di Marco Cremaschi*

51 **Valencia tra città e porto**

*Luca Salvetti*

54 **Le cause dello stallo**

*Luca Salvetti*

56 **La Zal in breve**

*Luca Salvetti*

## 58 Pianificazione associata in Puglia

*a cura di Francesca Calace*

58 **L'intercomunalità per la riqualificazione e la valorizzazione del territorio in Puglia**

*Angela Barbanente*

60 **Praticare l'intercomunalità nel Salento**

*Francesco Nigro*

62 **Il Piano intercomunale strutturale dell'Unione dei comuni. Terre di Acaya e Roca**

*Toto Mininanni*

## 64 | Nuovi contenuti per la valutazione ambientale

*a cura di Alessandra Fidanza*

### 67 | Nuovi strumenti di finanziamento per le aree urbane e lo sviluppo sostenibile e livello locale

*Elio Manti, Antonio Strambaci*

### 69 | La Vas tra vecchi e nuovi obiettivi ambientali della programmazione comunitaria per il territorio rurale

*Agata Spaziante, Carlo Rega*

### 71 | Profili giuridici della Valutazione Ambientale Strategica alla luce degli ultimi orientamenti giurisprudenziali

*Paolo Cecchetti*

### 73 | La Vas e il Monitoraggio dei piani urbanistici: riflessioni su problematiche aperte e prospettive future

*Roberto Brunotti, Monica Angelè, Alessandra Stefanelli*

### 75 | La Vas in Lombardia

*Carlo Luigi Gerosa, Laura Tasca*

### 77 | La normativa sulla Vas in Campania

*Maria Cerreta, Pasquale De Toro*

### 79 | L'esperienza della valutazione ambientale in Calabria

*Donatella Cristiano, Ambrogio Pelizzoni*

## 82 | Eventi

*a cura di Carolina Giaimo*

## 84 | Inu

## 86 | Assurb

*a cura di Daniele Rallo*

## 88 | Libri e altro

*a cura di Ruben Baiocco*

## 90 | Opinioni e confronti

**Smart City: un'araba fenice in un mondo senza più miti**

*Michele Talia*

## 92 | Indici

## CONTRIBUTIVO 004

### Un'agenda per l'Italia

*Federico Oliva*

P04



# Aperture

## Prove di riforme

Francesco Sbetti

Nel corso di questo anno, segnato dal governo Monti che il 21 dicembre ha concluso il suo mandato, sono stati varati alcuni provvedimenti, nessuno del resto (ad esclusione del Piano nazionale per le città) andato a buon fine, che mettendo al centro le città e il territorio avevano fatto sperare nell'avvio di un processo di riforma.

Si tratta del disegno di legge sul contenimento dell'uso del suolo proposto dal ministro delle Politiche agricole Mario Catania, del piano nazionale per le città, del piano contro il dissesto idrogeologico proposto dal ministro dell'Ambiente Corrado Clini e del programma di riordino amministrativo e istituzionale riguardante province, comuni e città metropolitane. Un programma di piani che contengono 'prove di riforma' ma nello stesso tempo si presentano senza un disegno coordinato e forse proprio in ragione di questo con notevoli incoerenze al loro interno.

Proviamo a leggerli con più attenzione.

Il disegno di legge del ministro dell'Agricoltura affronta il consumo di suolo individuando nelle zone classificate dagli strumenti urbanistici vigenti come agricole le aree da tutelare, non comprendendo la consistenza e la valenza ambientale di tutte le aree non urbanizzate intorno alle città e rinunciando così ad uno strumento che consenta di ridurre il consumo in generale e non solo di quello agricolo. Il provvedimento inoltre non fornisce ai comuni gli strumenti attraverso i quali dovrebbero smettere di utilizzare nuovo territorio non urbanizzato, si limita a istituire una quota che dovrebbe essere ripartita tra le regioni e poi tra i comuni con il rischio che quest'ultimi, privi di alternative consumino le porzioni residue di suolo classificato agricolo per far fronte alle ristrettezze economiche. Positivo invece si presenta il divieto di utilizzare gli oneri di urbanizzazione per far fronte alla spesa corrente dei comuni.

Il piano nazionale per le città dedicato alla riqualificazione delle aree urbane degradate, nelle intenzioni si pone l'ambizioso obiettivo di rilancio strategico delle città, anche se le risorse mobilitate sono davvero esigue e lo strumento, con la sola novità della cantierabilità degli interventi, richiama i programmi complessi degli anni Novanta e offre uno sguardo limitato al breve periodo sperando di offrire ossigeno alla crisi del settore edilizio. Divieto di costruire, abitare e lavorare nelle zone ad alto rischio idrogeologico, accompagnati da assicurazione obbligatoria, manutenzione dei corsi d'acqua e difesa dei centri abitati, recupero dei terreni abbandonati, difesa dei boschi, protezione delle coste e riattivazione dei Bacini idrografici sono i punti principali del "Piano di adattamento ai cambiamenti climatici, la gestione

sostenibile e la messa in sicurezza del territorio" che il ministro Clini ha inviato al Cipe dove prontamente si è arenato per i vincoli di spesa. Ancora una volta il tema centrale della pianificazione e della programmazione degli investimenti per la difesa del territorio vengono demandati alla prossima "inevitabile catastrofe".

Il riassetto delle province e delle città metropolitane, nonché l'esercizio associato obbligatorio di funzioni e servizi dei comuni, previsti dalla legge 135/2012 e dal decreto del governo anch'esso non convertito per la fine della legislatura, a meno di polemiche e varie amenità sull'identità delle comunità locali e sulla importanza delle province e per contro dell'inutilità delle città metropolitane è stato accompagnato da un "grande silenzio" in merito alle opportunità che apre, dopo 150 anni e dopo i tempi della proliferazione delle province un ridisegno delle autonomie locali. L'Inu ha proposto un documento (si veda l'apertura di Barbieri) nel quale si criticano le modalità attraverso cui si è pervenuti al disegno di riforma, basate essenzialmente solo su numero di abitanti e superficie territoriale ed ispirati ad un risparmio di spesa, ma si è valutata anche la potenzialità di tale iniziativa che prefigura nuovi assetti e nuove competenze considerando infatti che, per le città metropolitane così come per le province riformate, la pianificazione di area vasta e strutturale, nel caso delle città metropolitane, viene confermata e rafforzata.

Prove di riforma, aperture di segnali positivi verso il governo del territorio, ma che denunciano l'incapacità di ricomporre in unità una normativa stratificata, dispersa e incoerente. Difesa del territorio, contenimento del consumo di suolo, centralità delle città e pianificazione d'area vasta sono certamente i capitoli strutturali per costruire una visione sulle problematiche del territorio lasciate per lungo tempo alle politiche dei condoni e del cosiddetto piano casa che ipotizzando "una stanza in più per tutti" non è riuscito neppure ad avviare il programma di cantieri diffusi su tutto il territorio.

La proposta è ancora una volta quella che da molti anni, decenni, l'Inu propone, quella cioè di lavorare per presentare un unico provvedimento per riformare l'obsoleta legge urbanistica: la legge sui principi generali del governo del territorio. Un provvedimento che affronti in un quadro di coerenza tra Stato e Regioni il sistema delle competenze, la difesa rigorosa del territorio e del paesaggio, attivando efficaci strumenti di fiscalità che incentivino la rigenerazione urbana riportando l'attenzione alle città come luogo di produzione di innovazione e dissuadano il consumo di suolo promuovendo una agricoltura di qualità.

Le prove di riforma possono (devono) diventare il programma elettorale prima e l'azione poi del prossimo governo.

## Un'agenda per l'Italia

Federico Oliva

Un affollato seminario (Roma, 4 dicembre) dei docenti universitari di 'Pianificazione e Progettazione Urbanistica e Territoriale' (questo è il nome del nuovo macrosettore disciplinare) ha esaminato, fra l'altro, le ragioni della crescente marginalizzazione e della scarsa considerazione sociale della pianificazione nel nostro Paese e della conseguente riduzione progressiva del peso dell'insegnamento nei corsi di Laurea di Architettura e Ingegneria, oltre che della crisi sempre più evidente di quelli di Pianificazione. Ma se quest'ultima situazione ha ragioni prevalentemente interne al mondo universitario e a quello professionale (il maggior *appeal* delle lauree in Architettura e Ingegneria e le possibilità di lavoro che le stesse consentono, anche per le garanzie fornite dagli Ordini), la più generale crisi dell'urbanistica è sostanzialmente addebitabile agli urbanisti, alla loro incapacità di proporre alla politica un'agenda che contenga i temi più aggiornati degli attuali scenari territoriali e l'individuazione degli strumenti più adatti per affrontarli, invece di continuare ad operare con strumenti obsoleti

ed inefficaci, in un quadro regionale pasticciato, troppo condizionato dal passato. Una situazione che ha gettato il discredito sulla pianificazione, per la troppa distanza tra le previsioni e gli esiti conseguiti. Nei molti interventi sono emerse tutte le posizioni possibili a difesa della propria posizione culturale e disciplinare, ma e anche sbocciata qualche proposta riformista di aggiornamento sostanziale dell'agenda del *planning* italiano. Tra i temi di questa possibile agenda sono stati ricordati quelli della dimensione della città contemporanea e della nuova questione urbana, delle grandi questioni ambientali, del riciclo, del consumo di suolo, delle ricadute smart delle reti, dell'energia, della mobilità e della sostenibilità delle trasformazioni; tra gli strumenti è stata ricordata l'insuperata attualità di un piano realmente rinnovato, che, come avviene in Europa, rende plausibili i progetti, i programmi e le politiche che rappresentano i modi attuali della pianificazione. Dopo tanti anni di chiacchiere, ma ancor più di silenzi, un momento positivo che ci ha reso tutti più ottimisti. Speriamo continui.

# ...si discute:

## Città metropolitane e Province, le potenzialità per il governo del territorio

Carlo Alberto Barbieri

Il processo di riordino del sistema delle Autonomie territoriali, avviato nel 2012 in Italia (dopo molte parole ed alcuni atti legislativi che nel 2011 ne avevano annunciato una futura confusa e contraddittoria messa in atto), ha avuto una forte accelerazione a partire dal mese di luglio scorso per merito del del Governo Monti; un processo che subito dopo è stato reso operativo con la Legge relativa alla cosiddetta "spending review" (L. 135 del 7 agosto 2012) cui ha fatto seguito, nei tempi della procedura ivi prevista, il Decreto-legge del 5 novembre 2012, n. 188 'Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane' che il Parlamento dovrà convertire in legge in tempo utile per le scadenze imposte dalla legge già dal 1 gennaio 2013 e fino al 1 gennaio 2014. E' in corso dunque un percorso di procedure ed atti molteplici, sequenziali e complessi che con scadenze precise si concluderanno entro il prossimo anno e riguardano in primo luogo i soggetti direttamente destinatari di tale riordino e cioè le Province, le 10 Città metropolitane, i moltissimi Comuni italiani di piccole dimensioni oltre alle stesse Regioni (con azioni legislative, regolamentari e di sostegno-promozione). A ciò si aggiunge, ad opera del Governo, anche un brusco ridimensionamento del federalismo delle competenze e dei poteri delle Regioni, che nell'ultimo decennio è stato in vario modo conseguito e perseguito (anche con eccessiva enfasi retorica e molte contraddizioni) dai precedenti Governi. Un ridimensionamento che tuttavia necessita anch'esso di una nuova modifica costituzionale del Titolo V per potersi compiere nella sua portata e su cui è però indispensabile una riflessione, anche critica, più complessa, nei riguardi di un neocentralismo presentato come "di necessità" che sta caratterizzando l'azione del Governo

Proprio perché avviene a Costituzione invariata, non si tratta però soltanto di un "riordino" istituzionale ma di una prospettiva di cambiamenti (a meno di "pentimenti" di percorso e azioni di "contro-riordino") di una portata tale da poter essere in assoluto i più rilevanti degli ultimi 40 anni (dall'istituzione delle Regioni nel 1970 e dalla Riforma delle Autonomie locali del 1990). In altri termini sembra possibile riconoscere nello sviluppo operativo di queste azioni elementi di riforma (che è naturalmente ben di più di un riordino amministrativo e razionalizzazione delle autonomie territoriali e di alcuni dei relativi costi pubblici). Anche se il movente principale, nel dibattito politico e nell'attenzione dell'opinione pubblica e mediatica, è stato (purtroppo) quasi esclusivamnete quello della riduzione della spesa pubblica ed in particolare dei "costi della politica"<sup>1</sup>, le prospettive di questo articolato cambiamento possono però (e devono) andare oltre.

Si tratta cioè di cogliere, da subito, le potenzialità di fondo a favore di una prospettiva in cui al più presto sviluppare un'innovazione e miglioramento 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 attività e dunque anche di competitività e

concorso a indispensabili azioni di crescita sostenibile.

Prescindendo qui dalla problematica di una revisione delle competenze e dei poteri delle Regioni, tre sono i principali campi di questo percorso e processo da considerare.

**1) L'istituzione delle Città metropolitane e la soppressione delle relative Province** di Roma, Torino, Milano (con la Provincia di Monza), Venezia, Genova, Bologna, Firenze (con le Province di Prato e Pistoia), Bari, Napoli e Reggio Calabria, a partire dal 1 gennaio 2014 (a 23 anni di distanza dalla L. 142 del 1990 che le introdusse ed ad 12 anni dalla modifica del Titolo V della Costituzione che le inserisce nell'ordinamento della Repubblica).

Alle Città metropolitana sono attribuite, oltre a tutte le funzioni delle Province che esse sostituiscono: la "pianificazione territoriale generale" e delle reti infrastrutturali; la mobilità e viabilità; la promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale; la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano.

Con riferimento alla funzione di pianificazione, particolarmente adatte per questa nuova Istituzione del governo del territorio si possono ritenere sia la pianificazione strutturale che una pianificazione strategica, più che la "pianificazione territoriale generale"; una denominazione questa introdotta dalla legge 135/2012 e che sembra evocare i Piani regolatori o comunque un'urbanistica regolativa e conformativa della proprietà, che appare invece un'opportunità da lasciare ai Comuni metropolitani.

Dunque alla Città metropolitana la pianificazione configurativa del territorio e di *vision* strategica per le politiche e le progettualità ed ai Comuni metropolitani, in coerenza ed interazione con tali pianificazioni, i piani operativi e gli strumenti regolativi. Si svilupperebbe così una articolazione più caratterizzata da una *governance* efficace e sostenibile della pianificazione, evitando il rischio di immaginabili resistenze ad una troppo radicale perdita di sovranità "urbanistica" dei Comuni a favore di un' Istituzione appena costituita che faticherà a non essere percepita come sovraordinata o volta ad affermare una egemonia del Comune capoluogo.

Organi della Città metropolitana saranno il Consiglio metropolitano (opportunamente elettivo di secondo grado e dunque rappresentativo dei Comuni metropolitani)<sup>2</sup> ed il Sindaco metropolitano; lo Statuto della Città metropolitana stabilirà se il Sindaco metropolitano: a) sia eletto a suffragio universale e diretto; b) sia eletto di secondo grado (con le modalità stabilite per l'elezione del Presidente della Provincia); c) sia di diritto il Sindaco del Comune capoluogo.

**2) Il riordino delle Province e delle loro funzioni**, sulla base di due requisiti minimi quali la dimensione territoriale non inferiore a 2.500 Km<sup>2</sup> e la popolazione residente non inferiore a 350.000 abitanti,

con il conseguente dimezzamento del numero delle Province italiane (ma con l'assunzione di una dimensione che non può non rafforzare il ruolo e l'operatività istituzionale a fronte di alcune delle attuali Province di più piccola dimensione ed un po' improbabile più recente costituzione).

Le funzioni delle Province quali 'enti intermedi' di area vasta sono: la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento e la tutela e valorizzazione dell'ambiente; la pianificazione dei trasporti in ambito provinciale, in coerenza con la programmazione regionale nonché la costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali; la programmazione e gestione dell'edilizia scolastica della scuola secondaria superiore.

Gli organi di governo della Provincia non prevedono più la Giunta e gli Assessori e sono esclusivamente il Presidente ed il Consiglio provinciale (col sistema elettivo di secondo grado, anche se sarebbe auspicabile, come per la Città metropolitana, anche qui una forma "mista" e cioè con la elezione a suffragio universale del solo Presidente e di secondo grado per il Consiglio).

Nel riordino indubbiamente forte cui sono sottoposte le Province è però importante partire proprio dal positivo avvenuto riconoscimento del ruolo centrale della dimensione provinciale nella pianificazione e *governance* di area vasta e locale, in cui possono trovare affermazione i principi di adeguatezza e di autonomia amministrativa, fiscale e gestionale, nel momento in cui è necessaria una loro organica espressione e riorganizzazione.

**3) L'esercizio associato obbligatorio di funzioni e servizi dei Comuni**, con popolazione fino a 5.000 abitanti (fino a 3.000 abitanti se facenti parte di ex Comunità montane), mediante Unione di Comuni o Convenzione fra Comuni, da realizzarsi già dal 1 gennaio 2013 e da concludersi entro il 1 gennaio 2014, pena il commissariamento; con in primo luogo fra tali funzioni associate, la pianificazione urbanistica (che potrebbe finalmente riprendere una più idonea dimensione intercomunale avvalendosi del Piano strutturale dell'Unione, non conformativo della proprietà, e lasciando ai Comuni, in coerenza con esso, gli strumenti regolativi e gli eventuali piani operativi).

È importante ritenere che quanto fin qui sintetizzato possa ragionevolmente costituire un'opportunità ed uno scenario in divenire più favorevole:

- per Province che siano più 'ente intermedio' di quanto non lo siano forse mai state<sup>3</sup>, per Unioni di Comuni e Città metropolitane che sappiano esprimere politiche e progettualità integrate volte al contenimento del consumo di suolo, alla rigenerazione urbana, al risparmio energetico, alla efficienza ed efficacia del sistema della mobilità, all'equilibrio ecologico ed ambientale, all'attribuzione di valori condivisi alle qualità della città e dei territori, ad una sostenibile e mirata fiscalità urbana.
- per l'attivazione di progettualità dai territori locali in vista di auspicabili nuove politiche europee di crescita, coesione e sostenibilità energetico-ambientale catturando finanziamenti della Programmazione 2014-2020 (che saranno assegnati quasi esclusivamente a progetti secondo l'approccio *Community Led Local Development-CLLD*).

L'innovazione non solo delle dimensioni ma conseguentemente (deve essere così!) dell'assetto istituzionale-territoriale con le Unio-

ni di Comuni, delle Province riordinate, delle Città metropolitane e soprattutto le nuove forme di *governance* che potrebbero svilupparsi, evidenziano proprio l'utilità transcalare di un nuovo modo di pianificare il territorio e le Città con Piani formati con la 'copianificazione' in cooperazione con gli Enti che governano l'area vasta; cogliendo fino in fondo la portata innovativa e sostanziale sia della articolazione e distinzione fra componenti strutturali, operative e regolative della pianificazione, sia della 'Perequazione territoriale', intesa come metodo ed azioni per facilitare scelte concordate tra comuni limitrofi (dal 2013 nelle Unioni e fra Unioni di Comuni) in tema di risparmio di suolo e riduzione delle esternalità negative sull'ambiente e il paesaggio, attivando forme di 'intercomunalità solidale' e cioè giochi a somma positiva nello sviluppo locale, strumenti redistributivi che bilanciano costi e benefici tra i Comuni vicini.

Si tratta peraltro della sostanza di proposte sostenute e promosse nella loro sperimentazione dall'Inu ormai da un quindicennio che, oltre a risultare ancora lontane dall'essere realmente e sufficientemente conseguite nel loro significato ed efficacia, richiedono tuttavia una riflessione ed un aggiornamento, sia con riferimento alle numerose nuove leggi regionali della pianificazione, sia soprattutto alla ancora clamorosamente mancante legge nazionale di principi fondamentali del governo del territorio.

1. Ma è evidente a tutti che sotto questo profilo ed alla luce di ciò che riguarda il Parlamento e non poche Regioni, non sono le Province e neanche i piccoli Comuni o le stesse Città il problema principale.
2. A prescindere della dimensione della Città metropolitana sarà composto da 10 membri eletti tra i Sindaci e i consiglieri comunali dei Comuni della città metropolitana (garantendo così snellezza e rappresentatività).
3. Per più congrue dimensioni e mediante l'elezione di secondo grado, maggiormente rappresentative del proprio territorio ed efficaci nella sua pianificazione e coordinamento.



## Pratiche urbane e conflitti

*Da qualche tempo, la quantità dei conflitti variamente segnalati e analizzati alla scala urbana e territoriale è sensibilmente aumentata. Si tratta di fenomeni diversi, per natura e implicazioni, che entrano in relazione e influenzano i processi di trasformazione della città e del territorio. In realtà, alle tradizionali funzioni di regolazione degli usi e delle forme del suolo, proprie dell'urbanistica, sono spesso corrisposte possibili dimensioni conflittuali relative a divergenze sulle scelte d'uso o allo scontro tra gli interessi in gioco. Oggi, questo quadro sembra ampliarsi e affollarsi di questioni e implicazioni, destando un certo interesse per le teorie e le pratiche. Anche perché, in contrasto con fasi recenti nelle quali si era posta grande fiducia nelle capacità della governance e della partecipazione dei cittadini di evitare o redimere ogni possibile conflitto.*

Aprire questo spazio di riflessione sui conflitti è l'occasione per provare a osservare i molti modi in cui si manifestano, oggi, alcune dinamiche che interferiscono con i processi urbanistici, ponendo specifiche questioni. Infatti, la fase attuale di emersione di vecchie e nuove conflittualità, a latere dei processi di trasformazione, evidenzia incrinature importanti soprattutto in certa diffusa fede per metodi e modelli della concertazione e della negoziazione. Queste incrinature nella fiducia verso orientamenti largamente utilizzati, negli ultimi vent'anni, proprio per evitare e 'trattare' i conflitti – percepiti come ingombranti e distruttivi – e nell'ottica del potenziamento dell'efficienza dei processi, suggeriscono un ripensamento profondo di metodi e strumenti; da ripensare e riprogettare, oggi, sia alla luce degli esiti non sempre soddisfacenti, prodotti sul territorio, sia all'interno delle modifiche avvenute nella strutturazione dei processi pubblici. Allo stesso modo, appare opportuno considerare, in altri termini, anche i possibili aspetti 'positivi' dei conflitti stessi all'interno delle pratiche urbane. Anche ricordando che, alla esaltazione nei confronti del conflitto sociale – caratteristico di fasi storiche meno recenti – è stata a lungo contrapposta una visione tutta 'negativa' del conflitto (urbano, sociale, spaziale). L'idea è che la prospettiva dei conflitti possa costituire soprattutto una occasione di apprendimento utile per innovare le pratiche dei *planner* attraverso una maggiore consapevolezza sul quadro delle questioni in campo e dei problemi evasi espungendo il conflitto.

### Riconnettere e ripensare il conflitto

Numerosi sono i tentativi di ordinare e catalogare i diversi contesti territoriali investiti da conflitti di uso del suolo, contenziosi emersi attorno a un progetto urbano o di un programma di intervento, magari sostenuto dall'inedita comparsa di un protagonismo sociale che si credeva defunto. Dal database nazionale del Nimbyforum, al più recente esperimento regionale realizzato dalla Regione Veneto (con Legambiente e IUAV), al *Libro Bianco su Conflitti Territoriali e Infrastrutture di Trasporto*, nato dalla partnership tra Avanzi e Consorzio Metis, questa pur diffusa attenzione verso casi ed esperienze locali non è stata sinora capace di confluire in una riflessione strutturata, in grado di orientare le pratiche nei contesti conflittuali, pur nella inevitabile 'contingenza' propria della pianificazione.

Si tratta, quasi sempre, di raccolte indissolubilmente ancorate ai singoli casi, e, dunque, difficili da generalizzare o portare su un piano di riflessione più ampio; sebbene sia evidente a tutti come la capacità di riflessione comparativa sulle pratiche contribuisca a "far viaggiare meglio" le esperienze maturate in contesti differenti.

Con un interessante sforzo di lettura trasversale e di sintesi, Luigi Bobbio ha recentemente proposto sei interpretazioni dei conflitti territoriali, diventati, come osserva, "più frequenti e diffusi di quelli sociali" (Bobbio 2011). Queste si potrebbero variamente combinare con quelle che, diversi anni fa, John Forester, in *Planning in the face of conflicts* chiamava "le sei strategie per mediare e negoziare sugli usi del suolo" (Forester 1985), consentendoci di rimettere in gioco e, maga-

ri, verificare, l'attualità dell'ampia gamma di possibilità utili a definire e trattare forme diversificate di conflitti, che chiedono a urbanisti e pianificatori di giocare molti ruoli. Tuttavia, pur con le dovute distanze culturali e temporali, questi due importanti riferimenti confermano una forte affinità nell'incardinare la riflessione sui conflitti alla contrapposizione rispetto agli obiettivi ritenuti ottimali della mediazione, della negoziazione, del consenso. In questo senso, è possibile sostenere che abbiano sin qui dominato, prevalentemente, gli orientamenti a leggere il conflitto come elemento distruttivo e di impedimento all'implementazione dei progetti di trasformazione, "ostacoli da superare", come un accidente intercorso tra problemi e soluzioni, derivante da divergenze di opinioni e inconciliabilità di prospettive.

Mediazione, negoziazione e consenso sono stati a lungo ritenuti imprescindibili al punto da non arrivare (quasi) mai a mettere in discussione i fondamenti di "un ottimale contesto di governance", spesso indifferente, però, alle strutture di potere e alle loro ingovernabili asimmetrie. Anche per questo appaiono deboli le riflessioni sul sostanziale fallimento delle attese riposte nei modelli di governance e nelle pratiche partecipative, che non sembrano tener conto del diligente senso di sfiducia nei confronti delle istituzioni. Una crisi di legittimità che prende corpo, in questo periodo, nella sconcertante successione di scandali e ruberie agite proprio da quegli stessi livelli di governo (come ad esempio le Regioni) che dovevano meglio garantire "vicinanza alla scala dei problemi", partecipazione e trasparenza e, che, invece, hanno facilitato e oliato i meccanismi di corruzione e malaffare. Ovviamente non sembra sufficiente affermare che la crisi delle forme di governance sia un problema prevalentemente italiano (Donolo 2012); ma, in ogni caso, occorre provare a non tralasciare gli effetti prodotti all'interno dei processi di governo del territorio per come sono stati pensati e agiti negli ultimi vent'anni.

### Alcune direzioni 'pratiche'

In questa direzione, quello che può essere utile è considerare i conflitti come rivelatori di una combinazione temporanea di *frame* che possano generare apprendimento sulle situazioni e sulle possibili alternative di in-

tervento, delineando un diverso ruolo del planner entro i processi di trasformazione. Ben oltre quei ruoli che ci hanno troppo spesso posto in condizioni ancillari rispetto a poteri e interessi forti, neppure sempre legittimi.

Sembra utile ricordare, inoltre, che i conflitti sono sempre conflitti tra soggetti. Rilevanti sia quando si tratta dell'opposizione tra Istituzioni (chiamate a governare i processi) e cittadini (non solo destinatari ma 'ragione' dei processi stessi), sia quando essi si definiscono tra cittadini/abitanti che esprimono non solo una generica "divergenza di preferenze", ma, sempre più spesso, un'articolata proposta di ripensamento del modello di trasformazione al quale mirare. Allo stesso modo, però, è indispensabile considerare anche l'emergere di nuovi conflitti "tra le Istituzioni", che non sono riuscite a cooperare in una fase crescente di nuove responsabilità e risorse, e che quindi non sappiamo dire se e come sapranno farlo "nella crisi" che oggi le attanaglia, quand'anche convergere fosse divenuto persino più indispensabile. Senz'altro ci sono tematiche e questioni che sembrano fare problema in sé, e che quindi sono in grado di aprire arene conflittuali quasi per definizione. Tra queste troviamo ancora la localizzazione di "impianti non desiderati" (Bobbio, Zeppetella 1999) e la realizzazione di grandi infrastrutture; le molte contese su questioni ambientali che mettono in gioco il patto tra generazioni e la salute dei cittadini, scanditi dall'emergere di nuove soggettività, anche in forma di movimenti sociali; la sovrapposizione di funzioni e usi delle popolazioni immigrate con quelle autoctone. Ma è evidente che tali questioni richiedono di essere ricollocate in quadri di significato capaci di andare oltre 'le sindromi' e certe visioni dello "scontro come mera opposizione", provando, invece, a leggere un rinnovato modo di intendere lo sviluppo, la crescita e, anche, la decrescita.

Inoltre, una questione cruciale è per noi oggi quella di non perdere l'occasione per restituire centralità e capacità progettuale alle ricomposizioni, anche temporanee, della frammentazione sociale alla quale ci eravamo, forse troppo supinamente, abituati. Frammentazione e individualizzazione del corpo sociale, infatti, hanno progressivamente eroso sia le realtà territoriali sia il senso di certe nostre azioni, pure ostinatamente

mirate a coinvolgerle. Seppure in modi divenuti, nel tempo, sempre più rituali e privi di attenzione verso il gioco delle differenze di identità, prospettive e aspettative di vita.

Infine, guardare oggi 'da vicino e da urbanisti' ai conflitti, significa provare a svelare come:

- gli orientamenti alla cooperazione e all'integrazione hanno troppo spesso coperto le asimmetrie di potere (poter fare, poter dire, poter scegliere...), che non solo permangono ma, complice la crisi economico-finanziaria, sono sempre più forti;
- le promesse implicite di certi progetti di trasformazione come percorsi di crescita di opportunità e benessere 'senza fine' hanno contribuito a ridurre la nostra attenzione e la nostra capacità di leggere e intervenire in favore della redistribuire delle risorse;
- l'enfasi sul locale ha favorito, invece che ridurre, l'elusione delle specificità culturali e identitarie, senza comprendere la frammentazione e la sovrapposizione di soggetti e popolazioni che si riproducevano all'interno di sempre più complesse e frammentate "comunità locali";
- le promesse dello sviluppo locale, anche grazie alle risorse straordinarie un tempo disponibili, hanno coperto il progressivo impoverimento dei territori oltre che la povertà dei progetti di sviluppo proposti.

Da queste questioni che riemergono attraverso i conflitti occorre forse ripartire per trovare nuovi 'rimedi' per innovare le pratiche.

### Riferimenti

- Bobbio L. (2011), "Conflitti territoriali: sei interpretazioni", in *TeMa*, p.79-88, vol.4 n.4.
- Bobbio L., Zeppetella A. (1999), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, FrancoAngeli, Milano.
- Donolo C. (2012), *L'arte di governare. Processi e transizioni*, Donzelli, Roma.
- Forester J. (1985) "Planning in the face of conflict", *Journal of American Planning Association* n.53, pp.303-314.

Giovanni Lonati

## Conflitto ambientale e dimensioni spaziali: spunti da un caso bresciano

Uno dei fenomeni più rilevanti della fase *riflessiva* della modernità (Giddens, Beck, Lash 1999) è la progressiva presa di coscienza “dell'incontestabile problema ecologico” (Osti, Pellizzoni 2008). L'odierna crisi ecologica è fenomeno pienamente *glocale* (Bauman 2005) in quanto composta da un complesso insieme di dinamiche di portata *globale*, i cui effetti sono però percepibili principalmente nella dimensione *locale*, nel “territorio dell'abitare” dei soggetti (Magnanhi 1998). Ciò pone i contesti territoriali sempre più al centro di conflitti ambientali sulla distribuzione di *goods* e *bads* ambientali (Martinez Alier 2009) in cui un ruolo importante è giocato dalle diverse concezioni dello spazio (nei termini di ambiente, territorio etc.) degli attori che “usando” il territorio lo costruiscono fisicamente e socialmente (Crosta 2010).

Il caso qui brevemente esposto si svolge a Brescia, un territorio in cui la crescita economica è andata in parallelo con un pesante deterioramento ambientale e che si presenta oggi come contesto particolarmente “ricettivo” per le nocività ambientali (Ruzzenenti 2008) in quanto dotato d'un sistema economico specializzato sui rifiuti, sia nel loro stoccaggio (discariche) che nel loro trattamento (incenerimento, smaltimento, riutilizzo). Questo modello che “internalizza” nel processo economico le esternalità ambientali (Leff 2009) ha pesanti impatti su popolazione e territorio (Cerani, Ruzzenenti 2012) tra cui, per quanto riguarda l'area urbana, i quartieri di San Polo e Buffalora. In questa zona si trovano vari impianti industriali (tra cui un'acciaieria, una fonderia, un bitumificio e un impianto chimico), numerose cave<sup>1</sup>, molte delle quali trasformate (legalmente o meno) in discariche<sup>2</sup> e importanti vie di comunicazione (l'autostrada A4, la tangenziale di Brescia e la provinciale

236), il cui traffico si aggiunge a quello delle attività industriali e di cava.

Negli ultimi anni vi erano già state proteste contro questa concentrazione di fonti d'inquinamento, ma è a partire dal 2009, a seguito dell'annuncio della realizzazione d'una discarica d'amianto da 78.600 metri cubi e di un nuovo bitumificio, che si assiste a una intensificazione delle mobilitazioni di comitati locali e di alcune sezioni cittadine di organizzazioni ambientaliste. Queste nuove mobilitazioni uniscono alle precedenti rivendicazioni (bonifica dei siti contaminati e riduzione dei livelli d'inquinamento) la richiesta di blocco totale all'insediamento di nuove fonti inquinanti, a partire da discarica e bitumificio. Tali posizioni vengono motivate anche sulla base dei danni subiti dalla popolazione, evidenziati anche un'analisi dell'ASL che mostra un incremento dei decessi per vari tipi di tumore e malattie respiratorie nella popolazione di S.Polo maggiore rispetto al resto della città. La protesta sottolinea inoltre come i siti scelti per discarica e bitumificio avrebbero dovuto essere parte del Parco delle Cave, un'area verde di 4,5 milioni di metri quadri, promessa da oltre 20 anni dalle varie amministrazioni comunali e mai realizzata.

Di fronte alle manifestazioni dei comitati le istituzioni si sono in gran parte negate al dibattito pubblico, assumendo un atteggiamento che ha alternato l'indifferenza ad atteggiamenti “paternalistici”, in un contesto generalmente dominato da concezioni *elitistiche* e *organicistiche* della partecipazione (Ciaffi, Mela 2011). Emblematiche in questo senso sono le procedure partecipative previste dalla legge regionale per l'elaborazione del Piano di Governo del Territorio (Pgt) che danno facoltà a singoli e associazioni di esprimere osservazioni e suggerimenti, i quali non sono però vincolanti. Inoltre le

concessioni per cave e discariche, nonché l'autorizzazione a nuovi impianti industriali, sono materie di competenza della Regione Lombardia sulle quali le comunità locali non hanno potere decisionale. In questa prospettiva la partecipazione al Pgt si presenta come una forma di partecipazione più formale che sostanziale, in quanto la popolazione non ha possibilità di incidere sulle decisioni maggiormente rilevanti dal punto di vista ambientale. Nel caso di San Polo, le pratiche di governo del territorio sembrano basarsi su un “rifiuto tecnocratico” (Ciaffi, Mela 2011, p. 16) della partecipazione cittadina e su una “visione sostanzialmente negativa del conflitto sociale” (*Ibid.* p.18). Le amministrazioni hanno poi confermato il proprio atteggiamento in gran parte “cieco” alle problematiche ambientali e “sordo” alle rivendicazioni delle comunità locali con alcune recenti decisioni, come l'approvazione del nuovo Pgt comunale, che prevede nuovo consumo di suolo per 1,5 milioni di metri quadri, o come il nuovo Piano Cave regionale, che prolunga fino al 2015 le concessioni estrattive (Fatolahzadeh 2011).

In questo contesto la scelta di autorizzare discarica e bitumificio a San Polo, sembrerebbe indicare la volontà delle amministrazioni (regionali, provinciali e comunali) di adibire la zona sud-est di Brescia a “contenitore” delle principali fonti inquinanti, un atteggiamento che ha alimentato una profonda sfiducia dei comitati verso il dialogo con le istituzioni. Questa sfiducia non si è tuttavia tradotta in chiusure impolitiche, ma ha piuttosto sviluppato forme d'azione *contro-democratica* (Rosanvallon 2009). La sfiducia dei comitati cittadini non è passiva e la sua organizzazione origina numerose pratiche *politiche*, riassumibili in tre tipologie (*Ibid.* pp.118-128): (a) *forme di sorveglianza* della cittadinanza verso l'operato delle istituzioni, come il monitoraggio di territorio e siti contaminanti, il controllo di eventuali irregolarità nello svolgimento di attività produttive e di scavo, la tutela del patrimonio naturalistico; (b) *forme di interdizione* sia fisica (occupazione dei siti e blocco dei cantieri) che giudiziaria (ricorsi legali); (c) *espressioni del giudizio*, volte a una correzione dell'ordinamento normativo, che si articolano in primis in ricorsi al potere giudiziario ma, anche, in pratiche di giudizio pubblico sull'operato delle istituzioni, attraverso ini-

ziative dal forte impatto simbolico e comunicativo.

La sfiducia verso le istituzioni unita alla non negoziabilità dei valori coinvolti (qualità della vita, salute, destino delle future generazioni etc), ha determinato una situazione *intractable* (Schon, Rein 1994) in cui l'azione dei comitati locali si sviluppa principalmente attraverso forme conflittuali, benchè non solo oppositive. I comitati alle proteste fanno infatti seguire varie *proposte*, tra cui il rilancio del progetto Parco delle Cave, modifiche alla viabilità cittadina ed un piano cittadino per le bonifiche. La protesta dei comitati di San Polo e Buffalora ha inoltre ricevuto l'appoggio di vari comitati di altre zone della città e della provincia, il che evidenzia la capacità di questo conflitto di "catalizzare" lotte affini, come confermato dalla costituzione nel 2011 della Rete Antinocività Bresciana (RAB), federazione provinciale d'una ventina di comitati (tra cui quelli qui in esame) decisi a "uscire dalla mentalità NIMBY", per rivendicare "un modello *altro* di relazione tra l'Uomo e la Natura, l'Ambiente e il Territorio" (RAB 2011)

Questo caso di conflitto mostra quanto siano limitative le interpretazioni in chiave NIMBY dei conflitti ambientali, in quanto esse trascurano il fatto che lo spazio, il territorio, l'ambiente di vita non è solo il *luogo* in cui il conflitto si svolge, ma è anche l'*oggetto* di contesa del conflitto stesso, in termini fisici ma anche simbolici. Lo scontro tra i differenti *frame* di territorio è infatti elemento chiave dei conflitti ambientali, in quanto larga parte di essi verte "sulla tematizzazione e categorizzazione" (Donolo 1997, p.195) delle problematiche. L'importanza dei differenti *frame* di territorio nei conflitti ambientali si rileva anche nel caso qui brevemente esposto: se per amministrazioni e *stakeholders* economici il conflitto è semplicemente espressione di una "sindrome NIMBY", per i comitati locali esso è una manifestazione locale dell'insostenibilità ecologica di un intero modello di governo del territorio. Inoltre questo caso evidenzia ulteriormente la necessità d'una profonda ridefinizione del ruolo delle comunità locali nel decidere lo sviluppo del proprio territorio e nella partecipazione alle pratiche di pianificazione, per non incorrere in situazioni paradossali come quella di una comunità locale che può esprimersi sulla realizzazione di una pista

ciclabile ma non sulla localizzazione sul proprio territorio di migliaia di tonnellate di amianto.

In termini più generali, poi, casi come quello di San Polo mostrano la necessità ormai irrinunciabile di riformulare profondamente le modalità di azione umana sull'ambiente, una transizione che coinvolge pienamente le pratiche di pianificazione urbana e del territorio. Questi molteplici processi di *re-framing* verso forme di "modernità sostenibile" (Rullani 2010) sono invocati e, allo stesso tempo, praticati da varie tipologie di attori, *in primis* da quelli che si oppongono agli effetti ambientali indesiderati di pratiche di pianificazione e *land use* ecologicamente insostenibili. Questi attori, profondamente radicati sul territorio, oltre a denunciare e contestare situazioni di ingiustizia ambientale si attivano in pratiche di monitoraggio e cura del territorio che svolgono spesso "una funzione suppletiva dei pubblici poteri" (Diani 1988, p.169).

Le problematiche ecologiche, dal momento che riguardano l'intera collettività, sono tematiche pubbliche, e perciò politiche (Dente 2011); i sempre più numerosi conflitti che si innestano su di esse, se da un lato creano situazioni "intrattabili", dall'altro offrono spunti d'apprendimento ed innovazione; servono però contesti istituzionali "intelligenti" (Donolo 1997) in grado di coglierli.

1. 17 delle 22 presenti nel Comune di Brescia, tra attive e dismesse.
2. Tra le quali "spicca" un deposito di Cesio 137 radioattivo nel quale l'assenza di lavori di bonifica può aver determinato la contaminazione della falda (Tornago 2012).

## Riferimenti

- Bauman Z.(2005), *Globalizzazione e glocalizzazione*, Roma, Armando
- Beck U., Giddens A., Lash S. (1999), *Modernizzazione riflessiva*, Trieste, Asterios
- Cerani M., Ruzzenenti M. (2012), *Le emergenze ambientali nel Comune di Brescia*, disponibile su <http://www.ambientebrescia.it/BresciaStato-Ambiente2012.pdf>
- Ciaffi D., Mela A. (2011), *Urbanistica Partecipata*, Roma, Carocci
- Crosta P. L. (2010), *Pratiche*, Milano, FrancoAngeli
- Dente B. (2011), *Le decisioni di policy*, Bologna, il Mulino
- Diani M. (1988), *Isole nell'arcipelago*, Bologna, il Mulino
- Donolo C. (1997), *L'intelligenza delle istituzioni*, Milano, Feltrinelli
- Fatolahzadeh N. (2011), "Piano cave, la Leonessa non si ferma", *Giornale di Brescia* 19.10. 2011, 8
- Leff E. (2009), *Racionalidad Ambiental*, Mexico D.F., Siglo XXI
- Magnaghi A. (1998), *Il territorio dell'abitare*, Milano, Franco Angeli
- Martinez-Alier J. (2009), *Ecologismo dei Poveri*, Milano, Jaca Book,
- Osti G., Pellizzoni L. (2008), *Sociologia dell'ambiente*, Bologna, il Mulino
- Rete Antinocività Bresciana, (2012) *Chi siamo*, disponibile su <http://www.antinocivitabs.org/chi-siamo>
- Rosanvallon P. (2009), *La politica nell'era della sfiducia*, Troina, Città Aperta
- Rullani E. (2010), *Modernità Sostenibile*, Padova, Marsilio
- Ruzzenenti M. (2008), *L'Italia sotto i rifiuti*, Milano, Jaca Book
- Schön D., Rein M. (1994), *Frame reflection*, New York, BasicBooks
- Tornago A. (2012), *Il Cesio 137 a Brescia: l'ex-cava Piccinelli di via Cerca*, disponibile su: <http://www.ambientebrescia.it/RifiutiRadioattiviRadioPop.pdf>



## Rose Marie Callà, Alessandro Franceschini

# Dal conflitto tra identità locali alla visione sovracomunale nelle Comunità di valle

Il Trentino sta vivendo un'importante stagione urbanistica. La recente Riforma Istituzionale (L.P. nr. 3 del 16 giugno 2006), infatti, ha introdotto un livello amministrativo intermedio di enti pubblici locali, tra Provincia e Comuni, denominato livello di «Comunità» (convenzionalmente chiamate «Comunità di Valle»). L'obiettivo di questo nuovo livello è quello di razionalizzare i servizi e gli interventi sovracomunali e si inserisce in una tradizione di suddivisione amministrativa già presente nella storia del territorio volta a dar forza alla grande fragilità causata dalla suddivisione in piccoli territori comunali (attualmente 217).

Il territorio provinciale risulta così suddiviso in sedici Comunità alle quali la legge demanda l'esercizio di importanti funzioni amministrative, tra le quali quella del governo del territorio. Esse sostituiscono, secondo confini amministrativi non esattamente uguali, i Comprensori introdotti dal Pup firmato da Giuseppe Samonà nel 1967. La provincia è stata suddivisa in territori ritenuti omogenei per caratteristiche geografiche, economiche e identitarie.

In questo scritto si parlerà in particolare della Comunità della Rotaliana-Königsberg, oggetto di un progetto coordinato dal prof. Corrado Diamantini dell'Università di Trento, orientato alla predisposizione del Piano Territoriale della Comunità. La Rotaliana-Königsberg, suddivisa in otto comuni, occupa quella parte della Valle dell'Adige collocata fra il confine settentrionale del Comune di Trento e il confine provinciale con l'Alto Adige, alla confluenza tra il torrente Noce e il fiume Adige. Il territorio, prevalentemente pianeggiante (noto come la «Piana Rotaliana»), è chiuso a ponente, da alte quinte montane e a levante da più dolci colline coltivate a vite. Gran parte dell'economia è retta dall'agricoltura, ma non va

minimizzato l'apporto del settore manifatturiero e del terziario avanzato.

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva socio-territoriale tesa a reperire informazioni utili per la stesura di un documento preliminare propedeutico alla stesura del piano, il gruppo di ricerca – attraverso la realizzazione di un'analisi SWOT – ha cercato di individuare i conflitti in essere sul territorio di riferimento, mettendo in luce gli eventuali punti di forza e di debolezza, ma anche le eventuali opportunità e minacce presenti.

Sono state realizzate quaranta interviste in profondità a testimoni privilegiati residenti e/o operanti sul territorio, appartenenti ai diversi settori strategici della società e ad alcune categorie professionali che più di altre hanno attinenza con il lavoro sul territorio: architetti, ingegneri, agronomi, geologi.

Nel corso della conduzione delle interviste sono stati realizzati, inoltre, incontri pubblici di presentazione alla popolazione dello strumento di pianificazione e 5 focus group con altrettante categorie importanti e significativamente presenti sul territorio: agricoltori/vignaioli, artigiani e industriali, e residenti al fine di “testare” ed eventualmente ricalibrare le informazioni più significative desunte dalle interviste in profondità.

Sulla base delle interviste e degli altri strumenti partecipativi utilizzati al fine di indagare la realtà territoriale della Comunità Rotaliana-Königsberg si è rilevato come gli elementi principali caratterizzanti tale luogo fossero da un lato il paesaggio viticolo (in particolare, dedito alla produzione del Teroldego) che disegna in alcuni punti – la parte collinare in special modo – un'ambientazione esteticamente gradevole e suggestiva ma, contemporaneamente dall'altro lato un territorio segnato e ferito da innumerevoli vie di comunicazione, in partico-

lare sul fondovalle. Per i partecipanti all'indagine l'immagine rappresentativa della Rotaliana Königsberg è una fotografia ambientale, dove si contrappongono vigneti in appezzamenti territoriali poetici a fronte di roatorie selvagge, ponti inadeguati al traffico veicolare, superstrada, autostrada del Brennero, ferrovia statale, ferrovia locale (Trento-Malè), bretelle, raccordi, etc.

Le conclusioni emerse da questa fase di analisi parte dall'assunto che questa Comunità, è stata, più di altre, disegnata sulla carta e poco rappresentativa di una tradizione, di un territorio “unico”. Partendo dalla disgregazione di un comprensorio più ampio, quello della Valle dell'Adige che comprendeva anche la città di Trento, si sono accostati municipi con storie e vocazioni fortemente diversi, alcuni dei quali assolutamente autonomi e poco propensi a logiche collaborative che facciano perdere parte della propria autonomia e autodeterminazione. Anche per questo motivo i partecipanti all'indagine non percepiscono l'esistenza di un'identità comune, né un senso di appartenenza a questo contenitore “Rotaliana-Königsberg”. L'unico, ma a tratti debole, fil rouge che attraversa la Piana Rotaliana è l'agricoltura e la produzione viticola. Questa, peraltro, si trova spesso a essere letteralmente accerchiata da uno sviluppo residenziale che snatura il paesaggio e non risponde alla crescita naturale della popolazione, e all'ampliamento di aree industriali, artigianali non sempre rispondenti ad autentici progetti occupazionali, di sviluppo e di miglioramento delle condizioni di vita dei residenti.

A fronte di modelli di governance affidati all'egemonia del pubblico, tesi alla riorganizzazione di spazi territoriali che poco hanno a che fare con gli strumenti partecipativi «botton-up», ma che hanno piuttosto una natura impositiva e che, di fatto, comportano lacerazioni di tipo amministrativo, politico e socio-identitari, si devono trovare formule di ricomposizione, di raccordo, di risoluzione di problematiche concrete. Non con azioni tampone, ma dimostrando l'esistenza di una riflessività, di una progettualità rispetto ai processi decisionali che dovrebbero essere, in un'epoca di crisi di legittimità delle istituzioni, il più possibile comunicati alla popolazione, scovando originali forme di partecipazione e confronto. L'idea di base è che, in un territorio come la



Rotaliana-Königsberg, con le caratteristiche e risorse sopra evidenziate – in particolare il comparto agricolo, il sistema infrastrutturale e la posizione strategica – ma anche con i limiti e lacune presenti – in primis una scarsa strategia urbanistica – è auspicabile puntare ad una risposta equilibrata alle diverse istanze. Da una parte gli agricoltori non possono vivere la loro attività – che non è solo una fonte di reddito, ma anche e soprattutto uno stile di vita ancorato alla tradizione e all'unica componente identitaria riconosciuta del paesaggio, è fonte di promozione del territorio, richiamo turistico e non ultimo componente economica significativa – come degli “indiani” relegati in una riserva

che diventa sempre più stretta; nemmeno è possibile una loro sopravvivenza se tutto l'intorno procede in una direzione non diversa, ma proprio contraria alla loro permanenza sul territorio. Ma, d'altro canto, in generale, e ancora più in questo frangente storico-economico, non è realistico pensare di dirottare un intero sistema economico su un unico bene (il vino), peraltro considerabile come voluttuario; come d'altronde non è possibile porre le basi per un “lancio” del turismo, richiamata come unica strategia di sviluppo possibile, in un territorio già fortemente compromesso, senza tradizione turistica, senza vocazione turistica, senza elementi scenografici memorabili.

L'idea di paesaggio ha uno stretto legame con l'armonia, con lo sviluppo equilibrato di tutte le componenti e di tutti i settori, da quello produttivo, a quello viario, a quello residenziale. Ma anche lo stesso sviluppo economico deve tenere necessariamente conto di tutti comparti produttivi: quello agricolo, quello artigianale, quello industriale e quello turistico. La scommessa sta probabilmente nella capacità di far convivere il tutto – esigenze, bisogni, aspettative e istanze – in maniera armoniosa, equilibrata. E su questo si concentrerà la fase più eminentemente progettuale del piano.

© Provincia Autonoma di Trento  
© Gabriele Basilico



La Piana Rotaliana, fotografia di Gabriele Basilico, Provincia autonoma di Trento, 2003



Giovanna Marconi

## Città, pluralità e spazi negati: il caso della moschea itinerante di Treviso

Questo articolo prende spunto da un ‘racconto’, quello della moschea itinerante (o errante) di Treviso, che da tempo circola tra i diversi attori locali che si sono occupati di un’annosa controversia: da un lato, un numero crescente di immigrati di fede musulmana che chiedono un luogo dove potersi trovare per la preghiera collettiva; dall’altro, una serie di amministrazioni comunali leghiste che si oppongono prontamente e ferocemente a qualsiasi soluzione trovata dai primi. La chiave di lettura attraverso la quale ripercorro questa vicenda vuole essere la pianificazione urbanistica che, nel trevigiano come in gran parte d’Italia, non solo appare decisamente immatura nel porsi come disciplina di rilievo per la gestione urbana della diversità ma non sembra problematizzare più di tanto il fatto che regolamenti, vincoli e strumenti prettamente urbanistici siano ripetutamente strumentalizzati e saccheggianti come espediente per negare l’uso di spazi urbani da parte dei cittadini immigrati.

È innanzi tutto importante osservare che, a fronte di un analogo esponenziale incremento della popolazione straniera residente, in Italia più che in tutti gli altri paesi europei, le nuove ‘domande di città’ (e in particolare di spazi pubblici e collettivi) che emergono dai diversi gruppi di residenti generano aspri conflitti culturali e politici. L’uso che gli immigrati fanno dello spazio pubblico e le loro istanze d’uso di spazi di spazi comunitari – quelli che Lofland (1998) definisce “parochial” – sono principalmente inquadrati come una questione di sicurezza e ordine pubblico e, come tali, trattati con misure di tipo repressivo. La domanda di sicurezza, spontanea o indotta, rimette in discussione l’utilizzo degli spazi pubblici, ponendo in primo piano il controllo del territorio e l’appropriazione esclusiva di tali spazi da parte degli ‘autoctoni’ che rivendicano di averne

più diritto degli ‘altri’. Conflitti che degenerano quando l’oggetto della contesa è un luogo di culto islamico. Non solo il progetto di costruire una moschea ma anche l’uso di qualsiasi spazio per la preghiera collettiva musulmana suscita aspre polemiche e opposizioni ideologiche che nessun altro luogo di culto provoca. Se per altre dispute sull’uso del suolo urbano o sul cambiamento della destinazione d’uso di edifici esistenti il conflitto, permettendo di esprimere e negoziare interessi divergenti, può evolversi in modo costruttivo, nel caso delle moschee “imprenditori politici dell’islamofobia” (Allievi 2010) non hanno nessun interesse a risolverlo, anzi lo utilizzano come strumento ed argomento per ottenere ampio consenso elettorale. Un “consenso delle emozioni” come lo ha definito Fouad Allam (2012) “elaborato lavorando sulla paura di perdere l’identità e sul pericolo islamico”.

Il caso di Treviso e provincia è in questo senso paradigmatico. Il territorio trevigiano è prevalentemente governato dalla Lega Nord e, nonostante ciò, abitato da un numero crescente di residenti stranieri che sono anche riusciti a inserirsi e integrarsi ‘dal basso’, soprattutto in quanto ‘lavoratori’ (Diamanti, Porcellato, 2007), in una società dichiaratamente xenofoba e apparentemente ostile. La componente immigrata proveniente da paesi a maggioranza islamica oggi conta oltre 30.000 persone tra capoluogo e provincia (Anolf et. al 2011), dei quali circa un terzo è da considerarsi praticante<sup>2</sup>. Nonostante le ripetute istanze, i musulmani residenti nel trevigiano non riescono ad ottenere il permesso per luoghi di culto stabili dove protersi riunire in regola e alla luce del sole. Un problema che sussiste tutto l’anno, ma si fa ciclicamente più acuto e visibile in coincidenza con i festeggiamenti per il ramadan.

La vicenda della cosiddetta ‘moschea itine-

rante’ si trascina ormai da quasi vent’anni<sup>3</sup>. Regolarmente sfrattati da ogni sede individuata come moschea, i musulmani del trevigiano sono costretti a un pellegrinaggio senza posa, un’odissea che ha più volte superato il limite del grottesco. Era il 1994 quando un gruppo di Marocchini e Tunisini iniziò a utilizzare uno stabile come sala di preghiera, subito chiuso dalle autorità per questioni di igiene e di sicurezza pubblica. Dopo essere stati ospitati per qualche mese in una palestra, seguirono alcuni anni di ‘silenzio’ durante i quali trovarono probabilmente soluzioni di fortuna in quelle che ormai sono note in tutta Italia come “moschee-garage”, senza rivendicare pubblicamente – fatta eccezione per i festeggiamenti della fine del ramadan<sup>4</sup> – il bisogno di spazi per la preghiera collettiva.

Nel 2003, l’Associazione Culturale Islamica di Treviso acquistò un capannone industriale a Villorba, un Comune della cintura urbana. Subito il sindaco ne impedì l’utilizzo, ritenendo le attività che ivi s’intendevano svolgere incompatibili con la destinazione d’uso dello stabile. I fedeli cominciarono quindi a pregare nel parcheggio antistante, una forma di protesta che ripeteranno diverse volte nel corso degli anni successivi<sup>5</sup>. Dal 2003 al 2007 i musulmani poterono pregare indisturbati nell’oratorio di una chiesa messo a disposizione dal parroco di Ponzano Veneto, finché l’eccezionalità di una tale pratica (la chiesa cattolica che, di fatto, ospita la preghiera musulmana), dopo essere stata documentata da un servizio televisivo di Al Jazeera e presentata come un positivo esempio d’integrazione durante un convegno internazionale a Roma, attirò l’attenzione diventando un caso nazionale. Ne seguì una inevitabile polemica<sup>6</sup> che obbligò il vescovo di Treviso ad intervenire sulla questione per mettere fine alla ‘buona pratica’. A quel punto fu un ex campione di tennis, molto noto nel trevigiano, a concedere in affitto i propri impianti sportivi ai fedeli musulmani, ma l’amministrazione leghista intervenne prontamente sollevando la questione della destinazione d’uso. “Per questioni di sanità e di sicurezza, un assembramento simile non è possibile” si giustificava l’allora sindaco di Treviso. E nuovamente i musulmani tornarono a stendere per protesta i tappeti sull’asfalto.

Allo scopo di scongiurare altre tensioni, la

Prefettura promosse quindi un vertice con i Sindaci dei Comuni della provincia, proponendo che si rendessero disponibili ad offrire, a rotazione, degli spazi appropriati. Nel frattempo, come soluzione-ponte, ai musulmani vennero concessi per un venerdì un tendone che la pro loco di Villorba aveva allestito per la festa di capodanno, e per un altro una palestra delle elementari a Saletto. L'accordo tra i sindaci sulla rotazione non ebbe però esiti concreti: all'appello della prefettura risposero solo tre comuni<sup>7</sup> che ospitarono i musulmani per un mese ciascuno. D'altra parte per gli stessi fedeli una tale soluzione risultava largamente impraticabile<sup>8</sup>.

Nel settembre del 2008 furono quindi alcuni giovani stranieri a mobilitarsi, fondando l'associazione 'Seconda generazione' e prendendo in affitto un ex supermercato in un quartiere periferico di Treviso per allestirvi un centro culturale islamico con annessa sala di preghiera. Subito l'amministrazione comunale leghista si oppose rumorosamente all'iniziativa, per negare poi negare formalmente poco tempo dopo l'agibilità come luogo di culto. L'ex supermercato continuò ad essere utilizzato abusivamente, nonostante il divieto e le conseguenti sanzioni amministrative applicate, fino a metà del 2011 quando i musulmani presero in affitto un ex sexy-shop alla base del cosiddetto 'grattacielo', un edificio a torre di venti piani nel settore nord-occidentale della città abitato per lo più da stranieri. Per l'ennesima volta, l'amministrazione locale si mobilitò immediatamente, aprendo un fascicolo sul caso per valutare contratti, attività ed eventuali abusi e procedere con controlli, divieti e diffide. L'espedito impiegato per sfrattare i musulmani è sempre lo stesso: la destinazione d'uso dell'immobile, classificato come commerciale. "Le destinazioni urbanistiche sono chiare" spiegava l'allora assessore alla sicurezza "lì non è ammesso altro uso diverso da quello consentito". Ad agosto 2012 il comune ha staccato la sanzione per la violazione del regolamento edilizio, mentre in una ventina di siti sparsi per il territorio trevigiano si preparavano i festeggiamenti per il ramadan. La questione rimane tuttora aperta. Il caso di Treviso è emblematico di una realtà più vasta. A fronte di una rapida e consistente crescita dell'immigrazione straniera in Italia a partire dagli anni '90 del secolo scorso, ed il conseguente incalzante aumento delle diversità e della pluralità sociale e culturale in

molte città, grandi e piccole, la pianificazione urbana e territoriale non ha saputo assumere un ruolo di rilievo – politico, prima ancora che tecnico - nel governo delle trasformazioni che il fenomeno inevitabilmente comporta sul tessuto socio-spaziale urbano, sulla civitas e sull'urbs. Pianificatori territoriali e urbanisti, che "dovrebbero saper ascoltare la società, individuare le esigenze che sollecitano alla costruzione di una città bella perché buona, perché equa, perché aperta. E a quelle esigenze dovrebbero saper dare risposte" (Salzano 2009) sono per lo più assenti dal dibattito pubblico sulle migrazioni.

Eppure ci si aspetterebbe che essi, in un momento storico nel quale la multiculturalità è – che lo si voglia o meno – caratteristica strutturale e irreversibile di molte città italiane, portassero avanti un discorso sulla diversità, l'integrazione e la convivenza plurale – quindi anche sull'idea stessa di città e di civiltà urbana - assumendosi la responsabilità innanzitutto etico-disciplinare di prendere in considerazione (per poter poi anche eventualmente prendere posizione nei confronti di) un fenomeno tanto rilevante per il presente ed il futuro delle città, e poi sul piano tecnico-professionale di contribuire a governarlo e, nei limiti concessi dalla variabilità intrinseca ai flussi migratori, prevederne le tendenze per coadiuvare uno sviluppo socialmente, spazialmente e politicamente sostenibile delle aree urbane.

L'itineranza istituzionalizzata che il vertice di prefettura e sindaci del 2007 proponeva come possibile soluzione nel trevigiano, era tipicamente imposta dall'emergenza e dall'assenza di (e della) pianificazione. Ma anche, per certi versi, una strategia implicita per prevenire le dinamiche che si innescano con le moschee di prossimità: il radicamento su territorio, lo sviluppo di altre funzioni 'etniche' che vi gravitano attorno e, soprattutto, il riconoscimento formale che tutti i cittadini, compresi quelli stranieri, hanno 'diritto alla città' (Lefebvre 1968), alla visibilità e alla partecipazione. Come osserva giustamente Allievi (2010), nessuno si sognerebbe mai di negare la pratica religiosa in sé. La ragione del 'rifiuto' è più profonda riconducibile all'appropriazione simbolica del territorio. È conflitto di potere, pretesa di esclusività d'uso dello spazio urbano percepito come 'nostro' e non 'loro'. Tutte questioni che chiamano fortemente in causa urbanisti e pianificatori.

1. Oltre 100 persone al 31 dicembre 2010, con un'incidenza percentuale sul totale dei residenti pari all'11,6%, la più alta in Veneto (Anolf et al., 2011).
2. Sono circa 6.000 le persone che frequentano le 15 associazioni culturali attive nella Marca e nel 2012 sono stati circa 10 mila i fedeli che hanno partecipato alle festività per il Ramadan.
3. Le informazioni riportate nei paragrafi seguenti sono tratte da: i) una rassegna stampa realizzata su 'la tribuna di treviso', 'il gazzettino' e 'Treviso oggi', ii) Una ricerca condotta dalla Cattedra Unesco SSIIM dell'Università Iuav di Venezia nel 2009 nell'ambito del progetto europeo MIUM-TIE, Managing International Migration i Turkey, Italy and Spain.
4. Nel 2001 affittano, per festeggiare la fine del ramadan, il palazzetto dello sport di proprietà della società Benetton, che lo concederà diverse volte anche negli anni successivi, sempre tra mille polemiche e contestazioni da parte delle amministrazioni leghiste.
5. Lo stabile infatti è tuttora di proprietà dell'associazione che però non ha il permesso di utilizzarlo. Tra i musulmani è noto anche come la "non-moschea di Villorba".
6. Finita nelle prime pagine dei giornali, che non esitarono a titolare che il venerdì una chiesa si trasformava in moschea. Si veda ad esempio: "Una chiesa al venerdì diventa moschea" (Corriere della Sera, 09/11/07), "Moschea in chiesa? Non si può fare, il parroco obbedisca" (Repubblica, 10/11/07).
7. Paese, Casier e Maserada.
8. Sia per problemi di tempo (normalmente i lavoratori prendono un'ora di permesso per pregare il venerdì) che di trasporto (molti non hanno auto propria ed i collegamenti con mezzi pubblici tra i vari comuni della Marca non sono per nulla capillari nè frequenti).

## Riferimenti

- Allievi S. (2010), *La guerra delle moschee. L'Europa e la sfida del pluralismo religioso*. Venezia, Marsilio Editori
- Anolf Treviso, Caritas Treviso-Vittorio Veneto e Cooperativa Servire (2011), *Cittadini stranieri residenti a Treviso, anno 2010*. Rapporto sulla presenza e la distribuzione degli immigrati nella provincia di Treviso, ottava edizione
- Diamanti I., Porcellato N. (2007), "Sorpresa: nel Nordest l'integrazione funziona" in *Limes* – Rivista italiana di geopolitica, N. 4/2007, Pag: 47-62
- Fouad Allam K. (2012), *L'islam spiegato ai leghisti*. Milano, Piemme
- Lefebvre H. (1968), *Il diritto alla città*. Padova, Marsilio Editori
- Lofland L.H. (1998), *The Public Realm: Exploring the City's Quintessential Social Territory*. New York, Aldine de Gruyter
- Salzano E. (2009), "Urbs, civitas, polis, le tre facce dell'urbano", in Bonora P., Cervellati P. L. (2009), *Per una nuova urbanità dopo l'alluvione immobilista*. Reggio Emilia, Diabasis. Pag: 106-123



Valentina Gurgo

## Conflitto per lo spazio pubblico e 'immaginari spaziali'

Il progetto vincitore del Leon d'Oro alla XIII Biennale di Architettura di Venezia è l'installazione *Gran Horizonte* del collettivo *Urban-Think Thank*. L'allestimento, rappresenta un bar venezuelano nel quale gli avventori, attraverso la condivisione di un momento di convivialità, sono introdotti fisicamente nell'atmosfera di comunità di uno spazio occupato. Lo spazio, oggetto di un progetto di ricerca del collettivo, illustrato attraverso video e immagini di Iwan Ban, è la Torre David, un grattacielo di 45 piani mai terminato nel centro di Caracas, trasformato dall'occupazione e la convivenza pacifica di 750 famiglie.

Il riconoscimento ricevuto alla Biennale dall'emblematica "comunità verticale" di Caracas e dalla scelta di comunicazione anticonvenzionale operata dal collettivo, sancisce la validità di una nuova idea di spazio di qualità, come luogo generato da relazioni sociali e, a sua volta, capace di generarle; e richiama contemporaneamente l'attenzione sulla capacità ricettiva degli strumenti della pianificazione nei confronti di queste nuove modalità di produzione dello spazio urbano.

Occupazioni abusive e riutilizzo spontaneo di parti di città lasciate "vacanti" da processi di trasformazione, rappresentano un fenomeno ricorrente in molte città europee, nelle quali, sebbene il fenomeno si riproponga su scala più ridotta, assume caratteristiche altrettanto significative, oltrepassando le mura di un immobile ed estendendosi allo spazio pubblico. L'attitudine ancora debole degli strumenti di pianificazione a recepire queste nuove modalità di produzione di spazio urbano è all'origine di frequenti situazioni di conflitto tra amministrazioni e nuovi "produttori di città" che, in genere, portano alla cancellazione degli spazi spontaneamente generati con *patterns* calati

dall'alto.

Un caso significativo di questa tipo di conflitto riguarda una contesa tra pubblica amministrazione e abitanti sorta in un quartiere del centro di Barcellona, in Spagna, in merito all'autocostruzione di un parco da parte di questi ultimi. La vicenda, approfondita nella mia tesi di dottorato (Gurgo 2010), presenta una serie di peculiarità proprie di questo tipo di contesa quali: le diverse interpretazioni del concetto di spazio pubblico da parte di una molteplicità di attori coinvolti, la consistenza delle pratiche di "costruzione dal basso" dello spazio pubblico, le problematiche della relazione strumenti convenzionali di pianificazione/pratiche informali e lo sviluppo completo di un processo di partecipazione fino ai risultati spaziali prodotti.

In questo contributo, mi interessa soffermarmi sulle implicazioni spaziali del conflitto e su una loro possibile trattazione finalizzata alla sperimentazione di nuove possibilità di comunicazione tra pratiche spontanee, politiche e progetti di trasformazione dello spazio pubblico.

Il conflitto barcellonese si sviluppa a seguito della demolizione di un'ingente porzione di quartiere da parte del Comune, per realizzarvi un parco. Il ritardo nella costruzione del parco, a causa della mancanza di fondi per realizzarlo, determina la progressiva trasformazione da parte degli abitanti dell'enorme vuoto generato in un parco autogestito. L'occupazione abusiva dell'area non è accolta positivamente dal Comune che vi individua un ostacolo alla sua futura destinazione, sebbene risulti coincidente con l'uso messo in atto spontaneamente dagli abitanti. Ne deriva un lungo conflitto che vede tecnici e amministratori contrapporsi ad abitanti di diversa tipologia, tra i quali figurano anche degli *squatters* (Martinez Lo-

pez 2002) e un nutrito gruppo di architetti che sostengono la causa dello spazio autogestito.

Il nodo centrale del conflitto si può riassumere in un concetto spaziale alla radice dello spazio pubblico catalano, la *plaza dura*. Questo *pattern* spaziale, definisce una generalità di spazi caratterizzati dalla presenza di pavimentazione (da cui l'appellativo di "piazza dura") e da una serie di funzioni standardizzate quali: le *terazas*, le zone di pertinenza a bar e locali; le sedute, collocate generalmente in posizioni periferiche dello spazio; le aree di gioco per bambini, recintate e organizzate per fasce di età; gli spazi verdi, caratterizzati dalla reiterazione di medesimi tipi vegetativi, organizzati in funzione dei diversi periodi dell'anno, gestiti da un'impresa comunale.

Per amministratori e tecnici comunali questa tipologia di spazio costituiva il modello di riferimento per gli spazi pubblici di qualità, in quanto i relativi criteri di ordine, disegno e regolamentazione, garantivano l'estetica, la sicurezza e lo svolgersi armonioso di attività di cittadini e turisti, restituendo l'immagine di una metropoli accogliente, alla moda e cosmopolita.

Diversamente, per molti degli abitanti, la *plaza dura* rappresentava il simbolo della mancanza di duttilità dello spazio pubblico ad accogliere le attività e le relazioni sociali proprie della vita del quartiere. Per questa ragione, nel parco autocostruito, avevano trasformato tutti gli elementi del modello *plaza dura* alla luce della loro visione di spazio pubblico. Le aiuole comunali erano diventate orti autogestiti; le aree di gioco si erano convertite in giochi autocostruiti e spazi di gioco liberi autoregolati; le panchine erano state collocate in luoghi di soste individuati dalla gente del quartiere. Inoltre, nel parco si svolgevano una serie di attività in regime di autogestione come feste, cineforum all'aperto, incontri teatrali, concerti, etc.

Le diverse interpretazioni del concetto di spazio pubblico hanno significativamente condizionato l'andamento del conflitto e del processo di partecipazione messo in campo successivamente dall'amministrazione, bloccandolo sulla contrattazione di posizione, dimensione e disegno degli elementi spaziali caratterizzanti le diverse visioni in conflitto. Il risultato che ne è de-

rivato è stato un parco “ibrido” contenente un po’ di tutti gli elementi contrattati. In questa “ibridità” l’amministrazione non è riuscita a individuare alcuna qualità, non percependo il passo significativo compiuto rispetto alla recezione nel progetto di istanze spaziali prodotte dal basso, né tantomeno ad assumere la validità del processo partecipativo prodotto, nel quale la presenza di architetti tra gli auto-costruttori ha favorito un confronto equilibrato basato sull’uso di analoghi strumenti di rappresentazione e comunicazione.

Nella trattazione della vicenda nella mia tesi, risolvo questa impasse con un artificio metodologico<sup>1</sup> utilizzato per sviluppare il significato del legame di elementi spaziali/ visioni di spazio. Ciò mi permette di riconfigurare il conflitto su un più fertile territorio di comunicazione, trasformando la contrattazione di elementi spaziali nella trattazione di nodi problematici.

Per brevità, qui mi limiterò a descrivere sinteticamente l’approccio adottato rispetto all’elemento “orto urbano”. Questo tipo di verde non era ammissibile per l’amministrazione in uno spazio pubblico nel centro della città, perché riferibile a un’immagine di vegetazione agreste, selvatica, incontrollata e dalla gestione incerta, poco rassicurante rispetto all’idea di ordine e disegno garantita dalla *plaza dura*. Di qui la difficoltà per l’amministrazione di abbandonare questo *pattern* aprendosi a una condizione di incertezza del risultato, che però avrebbe rappresentato la condizione di partenza per un’apertura alla sperimentazione di un nuovo concetto di verde urbano<sup>2</sup>. Allo stesso tempo, approfondendo il significato della rivendicazione dell’orto da parte degli abitanti, emergeva come questa fosse legata al carattere di coesione sociale che la cura dello spazio rivestiva per la comunità, ma non risultasse vincolante rispetto al tipo di piante da coltivarvi e alla modalità di gestione da prevedervi, consentendo in realtà un’apertura ad una sua diversa interpretazione. Sarebbe quindi possibile immaginare una tipologia di verde che armonizzi i nodi problematici delle diverse visioni di orto.

Un esperimento di questo tipo si ritrova nei *jardins partages* (Cabedoce, Pierson 1996) parigini. Il comune di Parigi, alla luce della diffusione sul territorio di orti spontanei, reinterpretava il concetto di orto in quello di

“giardino urbano”. In questa tipologia di giardino, gli ortaggi sono sostituiti da piante officinali, i tipi vegetativi arricchiti dall’introduzione di una maggiore varietà di piante e le regole comunali di organizzazione del verde sono rivisitate alla luce di una gestione condivisa tra amministrazione e abitanti che ne garantisce la fruizione da parte di tutti i cittadini (Mairie de Paris 2003).

Se il riconoscimento ricevuto dalla torre David sancisce il valore che può rivestire la produzione di spazi nati da istanze reali prodotte dal basso, anche nel far fronte a questioni di difficile soluzione per gli strumenti convenzionali, l’incidenza di queste pratiche nell’ambito di piani e politiche urbane è ancora limitata.

Si assiste, infatti, al ricorso da parte di alcune amministrazioni a collettivi multidisciplinari che lavorano sullo spazio urbano a partire dalle suggestioni *site specific* e dall’interazione con i gruppi sociali presenti (A+t n.38 2011), ma il fenomeno resta relegato a contesti urbani periferici.

Uno spazio sensibile di sperimentazione in altri ambiti urbani si ritrova in *festivals*, biennali ed esposizioni<sup>3</sup> costituiti sotto forma di piattaforme internazionali dedicate allo scambio di esperienze tra i diversi collettivi di progettisti. In alcuni casi queste manifestazioni sono accompagnate da *workshops* dedicati alla trasformazione temporanea di alcuni spazi delle città ospitanti che, non producendo cambiamenti definitivi, offrono possibili scenari di trasformazione sui quali timidamente le amministrazioni incominciano ad affacciarsi.

1. Il frame. Un attrezzo per maneggiare la complessità, in Gurgo V. (2010), parte seconda, pg. 75-94.
2. Processo del quale Schön fornisce molteplici esempi in Schön D. (1993).
3. Le più recenti sono la mostra internazionale *Re architecture*, ai nuovi collettivi di professionisti, svoltasi al Pavillon del Arsenal di Parigi da maggio ad agosto del 2012 e *Quartiers Créatifs*, un’iniziativa dedicata alle pratiche di partecipazione e riattivazione dal basso di spazi pubblici, prevista per Marsiglia Capitale Europea della Cultura 2013.

## Riferimenti

- Area n° 90 "Critical Barcelona" (2007), Federico Motta Editore, Milano.
- Atelier d’architecture autogérée (2007) URBAN/ACT. *An handbook for alternative practices*.
- A+t n.38, "Strategy and Tactics in Public Space" (2011), a+t architecture publishers, Vitoria-Gasteiz, Spagna
- Borja J., Muxí Z. (2001). *L’espai públic: ciutat y ciudadania*, Espai public urbà 2, Institut d’ Edicions de la Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Cabedoce B., Pierson P. (a cura di) (1996), *Cent ans d’histoire des jardins ouvriers*, Ed. Créaphis, Paris
- Crosta P.L. (2006), "Interazioni: pratiche, politiche e produzioni di pubblico. Un percorso attraverso la letteratura, con attenzione al conflitto", in *CRU* n. 19
- Delgado M. (1999), *El Animal público*, Editorial Anagramma, Barcelona
- Fisher F., Forester J. (1993)(edited by), *The argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, UCL Press, London
- Gurgo V. (2010), *Territori di frizione. Lo spazio pubblico tra pratiche spontanee e politiche di trasformazione urbana*, Tesi di dottorato in Urbanistica e Pianificazione Territoriale, Università Federico II di Napoli
- MAIRIE DE PARIS (2003), *Charte Main Verte*, Paris
- Martínez López M. (2002), *Okupaciones de viviendas y centros sociales. Autogestión, contracultura y conflictos urbanos*, VIRUS editorial, Barcelona
- Schön D. (1993), *Il professionista riflessivo*, Dedalo, Bari

Francesca Cognetti

## Due chiavi progettuali per la giustizia spaziale

### La dimensione spaziale dei conflitti: quale giustizia?

Questa riflessione prende le mosse da un progetto che lavora tra gli spazi stigmatizzati ed esclusi di una scuola milanese: un luogo che è sede di una contesa latente sull'uso dei servizi e sull'accesso alle migliori opportunità di crescita; in cui si assiste agli esiti situati di una "regressione civile e sociale" (Ravelli 2010), in cui il conflitto sull'utilizzo dell'istituzione scolastica ha portato a una concentrazione del disagio, a danno delle famiglie con minori possibilità e del ruolo della scuola, storicamente luogo dell'integrazione.

È questo un fenomeno di crisi legato alla "nuova questione urbana" e agli elementi che ne caratterizzano i fattori (Secchi 2010): oltre a mobilità e questioni ambientali, si sottolinea la modificazione dei rapporti sociali, in particolare come progressivo divario tra "ricchi e poveri", come negazione di accessibilità a luoghi e servizi di qualità, come conflitto urbano in nuce sostenuto dal crescere di ingiustizie spaziali.

In questa direzione, lo stesso concetto di giustizia spaziale può essere messo al lavoro, nel momento in cui riconsidera la giustizia in una forma "situata", in spazi di insediamento specifici, a partire da pratiche conflittuali, ma anche di riappropriazione.

L'idea di giustizia spaziale tende quindi a tenere in considerazione, oltre al campo delle possibilità individuali e collettive, anche gli ambienti materiali e simbolici in cui si depositano le pratiche. Per giustizia spaziale si può intendere una nozione che, non è sostitutiva di giustizia sociale, quanto piuttosto colloca questo concetto all'interno di una prospettiva critica dello spazio, cercando di fare emergere la spazialità relativa alle disuguaglianze, oltre che pratiche e politiche di intervento sulle disuguaglianze più consa-

pevoli delle influenze sociali dal punto di vista dello spazio (Soja 2009; Fainstein 2010)<sup>1</sup> Questa idea permette di introdurre, anche dal punto di vista progettuale, la ricerca etica di una grammatica che mette in tensione la "consapevolezza spaziale" (Cancellieri 2012), e quindi una serie di riflessioni che attengono al senso dei luoghi e alla possibilità di ripensare all'azione pubblica anche a partire da queste geografie.

### La scuola: da nodo di segregazione a nuova infrastruttura sociale

Milano è la città italiana con il numero più elevato di residenti immigrati e di alunni di origine straniera (Caritas Ambrosiana 2011). Tra il 2000 e il 2010, la quota di alunni stranieri nelle scuole primarie è triplicata, passando dal 6% al 19% (Ufficio Statistico Comune di Milano 2011), a dimostrazione di un fenomeno molto dinamico che investe, in forme diverse, l'intera rete degli istituti scolastici milanesi.

Questa presenza ha una particolare concentrazione: in più dei due terzi delle scuole primarie vi sono uno o due bambini stranieri per classe; le restanti scuole provano a gestire il peso di una variabile concentrazione. Si tratta di un fenomeno complessivamente in aumento, che a volte assume il carattere di vera e propria "emergenza", evidenziando grosse difficoltà di gestione.

Il problema della segregazione scolastica a Milano è "emerso" di recente attraverso l'interazione di diversi processi: la crescita del numero di minori di origine straniera in età scolare; l'esistenza di micro-concentrazioni di immigrati in alcuni quartieri della città; le differenze nelle dinamiche demografiche tra popolazione italiana e straniera; il delinarsi di strategie delle famiglie italiane volte ad evitare scuole ritenute inadatte (Borlini, Memo 2009). Soprattutto su quest'ultimo

punto, la letteratura internazionale ha posto una particolare attenzione, sottolineando il ruolo delle pratiche di *schooling* – o selezione mirata del contesto scolastico in cui inserire i propri figli – nei processi di segregazione urbana nelle città europee (Oberti 2007, 2012; Butler, Hamnett 2007; 2011).

Questo fattore, legato alla possibilità di scelta della scuola da frequentare indipendentemente dal domicilio, sembrerebbe una delle questioni centrali anche per Milano: in una città in cui i quartieri mostrano una composizione sociale relativamente mista e sono scarsi i territori in cui si assiste a dei reali fenomeni di concentrazione degli abitanti di origine straniera (che toccano punte del 30% di abitanti di origine straniera), è proprio la formazione delle scuole a evidenziare una dinamica segregante ben più radicale.

Questo tema risulta un campo di riflessione in cui molte sono ancora le questioni aperte. Il Dipartimento di Architettura e Pianificazione ha colto la partecipazione al progetto "Da Casa a Scuola in mezzo al Mondo" nella scuola Cadorna<sup>2</sup>, come occasione di sperimentazione e di ulteriore comprensione di questo fenomeno, attraverso una conoscenza legata alla dimensione progettuale e di approfondimento sul campo. Il progetto, promosso da una rete ampia di soggetti<sup>3</sup> lavora in una realtà di frontiera, principalmente su cinque assi: un percorso psicopedagogico per genitori e insegnanti; un percorso di apertura della scuola e di potenziamento della sua dimensione territoriale; un percorso di rafforzamento del ruolo dei genitori stranieri e italiani dentro alla scuola; un percorso di coprogettazione dell'intervento.

Anche grazie al contributo di discipline che hanno spostato il fuoco sulla dimensione territoriale del fenomeno, il progetto ha messo al centro la scuola e i suoi spazi, all'interno dei territori locali e dei tessuti di prossimità. Esso muove dall'idea che proprio la scuola potrebbe essere uno dei perni di quel tessuto ordinario che si riferisce principalmente a una geografia minore fatta di spazi e interstizi urbani che esercitano un ruolo nella costruzione di qualità della vita quotidiana. Questo "luogo diffuso" nella città, storicamente spazio dell'integrazione e della costruzione di opportunità per tutti, può essere letto come risorsa da riscoprire e reinterpretare, in quanto elemento che

può contribuire allo sviluppo del benessere collettivo, alla costruzione di possibilità di convivenza, all'affermazione dei diritti di cittadinanza, tanto più quando si trova ad ospitare situazioni di disagio.

Si tratta di assegnarle il potenziale ruolo di infrastruttura sociale locale, in cui costruire cittadinanza e partecipazione, in cui ricostruire una dimensione forte di scambio tra popolazioni e classi basata sulla coesistenza quotidiana, sulla convivenza nello spazio, sulla condivisione dei servizi, sulla cura e la appartenenza. Questa dimensione relazionale se non può più essere dichiarata a priori attraverso il richiamo alla eguaglianza (valore tipico della modernità politica), può essere piuttosto rinsaldata e consolidata nelle pratiche e attraverso i progetti e le politiche ordinari (Munarin, Tosi 2011), alla ricerca di maggiore benessere collettivo ed equità.

### **Apertura e valorizzazione delle differenze interne**

Il trattamento del tema della giustizia spaziale nelle scuole si traduce spesso, dal punto di vista delle politiche, nella costruzione di pratiche e attività rivolte al sostegno degli stranieri. Ma se questo tipo di approccio poteva essere efficace in un contesto scolastico a basso tasso di stranieri, oggi questa impostazione appare indispensabile ma non commisurata a tutte le necessità, a fronte della consistente fuga delle famiglie italiane e di una presenza considerevole di alunni stranieri di tutte le etnie e le classi sociali. In sostanza, nella scuola multiculturale tradurre le questioni dell'integrazione con le attività (pur sempre indispensabili) legate all'apprendimento della lingua sembrerebbe non essere più sufficiente. Questa unica linea di intervento rischia in qualche misura di rafforzare un processo di marginalizzazione (Vitale 2009): una scuola che da via di accesso privilegiata a opportunità sociali, educative e relazionali, rischia di diventare essa stessa ingranaggio di un meccanismo in cui si faticano a ricavare i benefici in termini di integrazione sociale.

Trovare altre vie, anche a fronte di risorse già scarse per gli interventi "di base" (come l'insegnamento della lingua, la mediazione culturale, il sostegno al ruolo educativo di insegnanti e genitori) appare difficoltoso. Non tralasciando aspetti di natura più "tra-

dizionale", il progetto "Da casa a scuola in mezzo al mondo", anche grazie agli indirizzi forniti da Fondazione Cariplo, prova a dare un contributo in questa direzione, in particolare lavorando su due canali che tentano di rovesciare la visione più consueta del problema.

Una famiglia di interventi lavora sulla possibilità di rileggere la scuola in una accezione più ampia: uscire dai propri recinti potrebbe aiutare la scuola a costituirsi come un tassello di un territorio ampio, con il quale scambiare e dal quale attingere in termini di risorse. È questa una visione che tende ad invertire la relazione tra territorio e scuola, solitamente intesa a senso unico: la scuola, in questa accezione, ha un confine impermeabile e il continuo tentativo di perimetrare può portare a un ulteriore isolamento e chiusura, diventando uno "strumento di governo della separazione" (De Leonardis 2008). La strategia tenta quindi di rileggere il suo ruolo da soggetto educativo a "soggetto territoriale", che si connette ad altre realtà presenti per scambiare risorse e servizi.

Il progetto ha avviato una attività di costruzione di un network allargato di attori, ripensando al tema dell'autonomia scolastica attraverso una via che vede una stretta collaborazione con gli Enti Locali, la società civile, il terzo settore e l'associazionismo. In questa direzione si sviluppa un lavoro congiunto tra scuola, famiglia e territorio, al fine di costruire una rete che, in casi di criticità di varia natura, sia in grado di attivare un sostegno. Il progetto prova quindi a collocarsi in un orizzonte più ampio, come opportunità non solo per trattare problemi interni, ma anche per il contesto di prossimità, per il settore urbano e per la città (Infussi 2009). Il cambiamento auspicato è una "messa a sistema" delle competenze già presenti, che possa garantire la gestione di azioni e progetti nel tempo, attraverso la costruzione di una piattaforma progettuale di *outsider* e *insider* (Cognetti 2012a).

La seconda strategia rilegge il ruolo della scuola in una ulteriore accezione più ampia, lavorando alla ricostruzione interna di un ambiente fertile dal punto di vista relazionale e della condivisione: da soggetto educativo a "soggetto capacitante". Per fare ciò interviene principalmente su due aspetti tra loro interrelati: la formazione di nuove capacità tra i genitori stranieri; la costituzione

di ambiti di interculturalità e di scambio tra i genitori.

Uno dei principali obiettivi del progetto è ridurre lo svantaggio delle persone straniere che fanno fatica a partecipare alla vita scolastica, attraverso un percorso di accompagnamento a una partecipazione attiva nelle diverse situazioni. Si tratta di accompagnare processi di attivazione e partecipazione attraverso l'esercizio di nuove abilità, di costruire ambiti entro i quali le persone abbiano la possibilità di vivere percorsi di emancipazione, lavorando alla cura di beni comuni (Laino 2010). Ciò implica assumere come obiettivo del progetto quello di "abilitare le comunità" o, per usare la terminologia introdotta da Sen, di aumentarne la *capability* (Sen 2000.).

Nell'approccio delle capacitazioni, il vantaggio individuale è valutato in base alla "capacità che ciascuno ha di fare le cose alle quali, per un motivo o per un altro, assegna un valore" (Sen 2010, p.241). Questa dimensione legata alla possibilità di "praticare le proprie aspirazioni" (Appadurai 2011) è utilizzata dal progetto per mettere al centro anche i genitori italiani, che spesso sono altrettanto spaesati e confusi, quando ad esempio costituiscono loro stessi una minoranza all'interno delle classi.

Il progetto lavora così alla formazione di ambiti di scambio e conoscenza tra genitori italiani e stranieri, configurando occasioni in grado di sostenere ed incentivare non solo l'accettazione tra comunità d'accoglienza e comunità straniera ma un percorso di crescita comune. Intende così far nascere forme di vita associativa e incrementare le possibilità di reciproco aiuto fra i genitori e nel contempo creare momenti di scambio culturale che possano invogliare alla ricerca di dialogo e integrazione.

Il progetto apre dei campi di sperimentazione di cui potremo valutare nel tempo l'efficacia e la tenuta. Mette al centro una interpretazione articolata giustizia introducendo aspetti relativi a un modo di intendere la scuola che è tipico di alcune sperimentazioni importanti anche in Italia: non solo un ente che eroga istruzione e cultura, ma un soggetto attento alle molte dimensioni dell'abitare e del convivere, tanto più importanti quando le situazioni sono di disagio e di marginalità.

Da una parte si tratta di intraprendere ciò



che la politica di intervento urbano, ad esempio in Francia, ha tentato di fare, cercando di aprire maggiormente le scuole alla vita dei loro quartieri, di favorire la collaborazione con altre strutture e di introdurre riflessioni di più ampio respiro sullo sviluppo sociale (Oberti 2006).

Dall'altra, si rimanda alla possibilità di rafforzare i rapporti e i legami tra popolazioni e classi sociali differenti dotando la scuola di spazi e di occasioni che facilitino le relazioni, sia quelle interpersonali, sia quelle tra gruppi, servizi e organizzazioni. L'assunto di fondo è che attraverso una centratura sul territorio e le sue reti e su forme di relazione positiva tra persone all'interno dell'ambito scolastico, si possa generare quel capitale sociale che può essere una risorsa per situazioni di disagio e vulnerabilità, ma anche per un territorio più "normale", che rifiuta oggi questo tipo di scuola, ma che vi potrebbe trovare un ambiente relazionale e di prossimità di notevole rilievo per la qualità della vita quotidiana.

1. Per una rassegna del dibattito contemporaneo relativo alla giustizia spaziale si rimanda a: Rashidzadeh (2012).
2. L'Istituto Cadorna di Milano è collocato in un'area semicentrale della settore ovest della città e la sua particolarità è quella di relazionarsi ad un territorio molto ampio, caratterizzato dalla presenza di realtà differenti tra loro che non sempre convivono nella scuola: la "fuga" degli italiani, infatti, trasforma le possibilità di incontro e di costruzione di un interessante mix sociale in una scuola "degli stranieri". Nella scuola elementare di via Dolci (quella più grande del plesso scolastico) i bambini raggiungono una quota del 53%. Il fenomeno si acutizza ulteriormente se si guarda la presenza di bambini stranieri nella scuola dell'infanzia, che era salito nel 2010 al 69%. Una articolazione delle caratteristiche della scuola e del suo territorio si trova in: Cognetti, 2012b.
3. Il progetto è promosso da Istituto Comprensivo Cadorna e Cooperativa sociale Tutti Insieme, con Fondazione Verga e Ass. Mamme a scuola, Ass. Genitori Cadorna. Inoltre, qualificano l'intervento in qualità di partner i seguenti soggetti di scala locale e di scala cittadina: biblioteca Comunale di Piazza Sicilia, Coop. Lombardia, Nuova Accademia di Belle Arti di Milano, Dipartimento di Architettura e Pianificazione Politecnico di Milano, Ass. A piccoli Passi, Ass. Alfabeti. Il progetto è stato finanziato a luglio 2011, è quindi ora in una fase di attuazione.

## Riferimenti

- Appadurai A. (2011), *Le aspirazioni nutrono la democrazia*, edizioni et al., Milano.
- Borlini B., Memo F. (2009), "L'insediamento degli immigrati nello spazio urbano. Un'analisi esplorativa sulla concentrazione degli alunni di origine straniera a Milano", *Sociologia Urbana e Rurale*, n 90, pp.89-113.
- Butler T., Hamnett C. (2007), "The Geography of Education: Introduction", *Urban Studies*, 44, 7, pp.1161-1174.
- Butler T., Hamnett C. (2011), "Location, Education: place, choice and constraint in London", *Children's Geographies*, 9, 1, pp.35-48.
- Cancellieri (2012), ... *Tracce Urbane*, Ferrara, 28-29 giugno
- Caritas Ambrosiana, *Dossier statistico Immigrazione*, Caritas Migrantes, 2011.
- Cognetti F. (2012a), "Praticare l'interazione in una prospettiva progettuale", in Cancellieri A., Scandurra G. (a cura di), *Tracce urbane. Alla ricerca della città*, Franco Angeli, Milano.
- Cognetti F. (2012b), "Quale giustizia negli spazi scolastici della disuguaglianza? Un'esperienza di progettazione in corso", in *Territorio* n 63.
- De Leonardis O. (2008), "Una nuova questione sociale? Qualche interrogativo a proposito di territorializzazione delle politiche", in *Territorio* n 54, pp. 93-98.
- Fainstein S., *The Just City*, Cornell University Press, New York, 2010.
- Infussi F. (2009) "Progetto", in *Laboratorio Città Pubblica, Città pubbliche. Linee guida per la riqualificazione urbana*, Bruno Mondadori, Milano.
- Laino G. (2010), "Costretti e diversi. Per un ripensamento della partecipazione nelle politiche urbane", in *Territorio* n. 54, pp-7-22.
- Munarin S., Tosi C., (con Renzoni, C., Pace, M.) (2011), *Spazi del welfare. Esperienze, luoghi, pratiche*, Quodlibet, Macerata.
- Oberti M. (2006), "La casa e la scuola alle prese con la segregazione", in Lagrange H., Oberti M. (a cura di), *La rivolta delle periferie. Precarietà urbana e protesta giovanile: il caso francese*, Bruno Mondadori, Milano.
- Oberti M. (2007), *L'école dans la ville. Ségrégation, mixité, carte scolaire*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Oberti M. (2012), *Chicago and Paris. Two cities with School Segregation?*, 1-2, scaricabile su: <http://www.booksandideas.net/Chicago-and-Paris,1899.html?lang=fr>
- Rashidzadeh K. (2012), "Un glossario su tre concetti: diritto alla città, giustizia spaziale e città giusta", in Ischia U., *La città giusta. Idee di piano e atteggiamenti etici*, Donzelli editore, Roma.
- Revelli M. (2010), *Poveri, noi*, Einaudi, Torino.
- Secchi B. (2011), "La nuova questione urbana: ambiente, mobilità e disuguaglianze sociali", *Crios* n.1, pp. 83-92.
- Sen A. (2000), *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, Mondadori.
- Sen A. (2010), *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano
- Soja E.W. (2009), *The City and Spatial Justice*, "Justice spatiale - Spatial Justice", 1, settembre.
- Vitale T. (2009), "Processi di marginalizzazione e meccanismi attivi di cambiamento", in Torri R., Vitale T., (a cura di), *Ai margini dello sviluppo urbano. Uno studio su Quarto Oggiaro*, Bruno Mondadori, Milano.

Carmela Mariano

## Conflitti identitari e confini territoriali nella cooperazione intercomunale

*“Riscoprire le istituzioni significa riconoscere le forme del mutamento, quelle volute e quelle non volute, quelle desiderabili e quelle perverse...le istituzioni cambiano soprattutto se cambia la relazione tra cittadini e istituzioni, e se le istituzioni sono in grado di indurre e aiutare questa riqualificazione dei loro rapporti.”*  
(Donolo, 1997)

### Governare la dimensione metropolitana tra incertezza e complessità

La nuova dimensione fisica della città contemporanea, esito dei processi di metropolizzazione del territorio, non corrisponde più alla “città istituzionale” definita dai confini amministrativi dei comuni; allo stato attuale, se è difficile definire la nuova realtà con l’insieme dei confini istituzionali dei nuclei che la compongono, è anche vero che tali confini si configurano come forieri di diversi tipi di conflittualità ad una nuova scala: una conflittualità istituzionale, territoriale e sociale nella potenziale ottimizzazione delle risorse che un’area più vasta dell’originaria possiede. Una nuova realtà urbana che reclama forme di governo in grado di garantire flessibilità e adattabilità alla mutevolezza e rapidità che caratterizza i processi di trasformazione della città.

A venti anni dalla legge 142/90, che aveva istituito le cosiddette città metropolitane quali enti deputati al governo della dimensione metropolitana di alcune tra le più estese e complesse conurbazioni italiane, si può ragionevolmente parlare di fallimento della procedura dall’alto (top-down) con cui era immaginato il processo di costruzione del governo dell’area vasta.

In questo nuovo scenario, caratterizzato da un lato dalla esiguità delle risorse finanziarie necessarie all’erogazione dei servizi alle comunità territoriali e dall’altro dal nuovo qua-

dro di riforma previsto dal D.L. n.95/12 sulla revisione della spesa pubblica, il tema della cooperazione intercomunale, intesa come esperienza di gestione associata di funzioni e servizi da parte di più comuni per garantire l’efficienza amministrativa (Hulst e Van Montfort, 2007), acquista particolare rilievo e si configura come processo di costruzione dal basso (bottom-up) della rete di relazioni di cui la dimensione metropolitana ha bisogno, creando così le condizioni per la costruzione della identità metropolitana al di là di quella che verrà individuata come forma più idonea di governo dell’area vasta.

Il processo di rescaling territoriale che ha interessato l’assetto stesso del territorio negli ultimi decenni ha determinato la frammentazione della tradizionale gerarchizzazione dei piccoli centri per cui i piccoli comuni, che di fatto in Italia amministrano il 54% del territorio nazionale, sono diventati sempre più consapevoli delle loro potenzialità e dell’attrattiva del proprio territorio in termini di risorse e possibili localizzazioni di funzioni urbane di eccellenza.

Allo stesso tempo questa accresciuta consapevolezza da parte dei comuni più piccoli, la necessità di innescare processi che garantiscano la governabilità dei territori metropolitani e la competizione territoriale multilivello che si viene a determinare tra i vari soggetti innescano conflitti di diversa natura. Da un lato il conflitto tra l’identità locale dei comuni, che rivendicano la sovranità all’interno dei propri confini territoriali, e il rischio dell’omologazione indotta “dal mercato globale che ha rotto i confini e le reti di relazioni tradizionali per proporre di nuovi, più concorrenziali e competitivi” (Ferlaino, Molinari 2009), dall’altro il conflitto tra la spinta del modello top-down, che vorrebbe l’istituzione della città metropolitana con intervento istituzionale, e la spinta dal basso

(cooperazione) che spinge per la formazione di governi parziali ma volontari.

Conciliare da un lato la tendenza al cosmopolitismo e dall’altro la tradizione del radicamento è un’operazione complessa, come scrive Gilles Clement (1999), significa conciliare l’inconciliabile.

La definizione dei confini dell’intercomunalità è quindi un tema aperto e difficile dal momento che i contesti territoriali ottimali per la cooperazione spesso non coincidono con i confini amministrativi ma con la “pluralità di territori...di diversi contesti insediativi dai confini variabili, ma significativi di senso riconoscibile all’interno e con differenze reciproche rispetto all’esterno” (Moretti, 2002). «Il confine è una traccia che distingue l’abitare dal non abitare. Per questo un confine definisce una identità. Per chi abita al di qua del confine, la propria diversità e singolarità è evidente .... i confini sono oggi molto meno netti... » (La Cecla, 2000).

L’obiettivo di costruire l’identità metropolitana e di delineare la vision della cosiddetta area vasta costituisce quindi uno dei punti di forza del governo di scala sovra comunale, attorno a cui aggregare il sostegno di tutte le singole identità locali nello sforzo comune di costruire gli scenari di sviluppo del territorio metropolitano.

Negli ultimi anni si è andata consolidando in Italia la tendenza da parte dei comuni ad associarsi, in forma autonoma, per proporre strategie, politiche e interventi, dando vita ad una forma di auto-governo dal basso che si è concretizzata nella costituzione delle Unioni di comuni, enti locali ad eleggibilità indiretta già previsti dalla legge 142/90 e confermati dal Testo unico degli Ordinamenti locali 267/2000.

### L’intercomunalità: una risorsa per governare il territorio

Le ricerche e gli studi condotti negli ultimi anni sul fenomeno dell’associazionismo intercomunale, hanno evidenziato alcune criticità che non consentono ancora la piena funzionalità di questi enti di governo intermedi. In primo luogo la dimensione e la finalità dell’ambito di cooperazione che nella maggior parte dei casi interessa il piano della produzione di servizi, con lo scopo principale di supportare le municipalità nella loro gestione quotidiana, tralasciando invece un più elevato livello di cooperazione, indicato

con il termine di coordinamento di policy e che implica un processo di pianificazione e coordinamento più avanzato e strutturato, in grado di fare fronte a processi più generali e a costituirsi parte determinante nel processo di costruzione del governo di scala sovra comunale.

In secondo luogo si pone il problema delle competenze assegnate alle Unioni e dell'assenza delle funzioni legate al governo e alla pianificazione del territorio, raramente gestite dalle Unioni, o proposte dalle leggi urbanistiche regionali come occasione strategica di associazione. Fanno eccezione alcune Regioni in cui si stanno avviando sperimentazioni in questa direzione (Emilia Romagna, Calabria, Puglia) con l'elaborazione di Piani strutturali comunali in forma associata fra i Comuni della stessa Unione, con l'obiettivo di garantire uniformità e contemporaneità nei processi di formazione dei piani urbanistici comunali.

Infine, il tema della legittimazione degli organi di governo delle forme di cooperazione che di fatto si configurano come enti locali di secondo livello, ossia non elettivi, privi quindi di legittimazione democratica attraverso il meccanismo elettorale. Con il trasferimento delle funzioni e la gestione comune di servizi importanti per il territorio, il potere di policy-making e il potere decisionale su materie cruciali riguardanti la vita del territorio sono affidati, di fatto, a enti non eletti direttamente.

Nonostante queste criticità il fenomeno della intercomunalità è in grande espansione negli ultimi anni. Il nuovo assetto della cosiddetta multilevel governance ha letteralmente stravolto l'assetto del tradizionale modello piramidale e gerarchico del government per cui da un lato il livello macro dello Stato è proiettato nel quadro delle politiche europee e il livello micro costituito dagli enti locali, quindi i comuni, è sempre più teso alla cooperazione. Il dato è sicuramente ascrivibile anche alle problematiche che interessano il cosiddetto livello meso del government (il livello regionale e soprattutto provinciale) che risente di una "crisi di identità" (Ferlaino, Molinari, 2009). La recente Riforma per la revisione della spesa pubblica contiene due importanti provvedimenti in relazione alla semplificazione dell'assetto istituzionale, da un lato prevede il rafforzamento delle Unioni dei Comuni (art 19) e un incentivo

finanziario ai Comuni finalizzato a favorire i processi di fusione comunale (art. 20), dall'altro stabilisce i criteri (dimensione territoriale e popolazione residente) per il riordino delle province e per il riavvio del dibattito sulla costituzione delle 10 città metropolitane (art 18).

Una nuova "architettura istituzionale" deputata al governo della dimensione metropolitana, gerarchicamente costituita dalle città metropolitane, dalle province che rispettano i criteri del riordino e dalle Unioni di Comuni.

La pianificazione strutturale associata sembra essere oggi una delle strade possibili per governare i processi di metropolizzazione del territorio e allo stesso tempo salvaguardare il valore delle singole identità locali. Ma allo stesso tempo non si può fare a meno di sottolineare l'inadeguatezza degli strumenti di pianificazione provinciale, che costituiscono il riferimento urbanistico per i comuni, con contenuti solo indicativi e non prescrittivi su un territorio la cui dimensione è di fatto la dimensione metropolitana. È evidente che nel futuro sarà questo il livello territoriale di riferimento che avrà più influenza sulla pianificazione comunale ed è evidente quindi che l'attuazione del nuovo quadro di assetto istituzionale dovrà innescare in futuro una riflessione sulla revisione dei contenuti e della coerenza dei Piani Provinciali.

## Riferimenti

- Clément G. (1999), *Thomas et le voyageur*, Albin Michel, Paris
- Donolo C. (1997), *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano.
- Fedele M., Moini G. (2006), "Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche", in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, vol. 7, n. 1, pp. 71-98.
- Ferlaino F., Molinari P. (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Fiorillo F., Robotti L. (2006)(a cura di), *L'Unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, FrancoAngeli, Milano.
- Heinelt H., Kubler D. (2005). *Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place*, Oxon, ed, Routledge.
- Hulst R. & Van Montfort A. (2007), (a cura di). *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer.
- Mariano C. (2011). *Governare la dimensione metropolitana. Democrazia ed efficienza nei processi di governo dell'area vasta*, 1-160, FrancoAngeli.
- Mariano C. (2012). "Densità spaziale e densità relazionale nella "metropoli territoriale", in *Hortus* n. 58
- Mariano C. (2012). "Il ruolo dei piccoli comuni nel processo di costruzione della identità metropolitana", in *Planum*, The European Journal of Planning on-line
- Moretti A. (2002), "L'intercomunalità in Italia e Francia. Configurazioni e riconfigurazioni", in *Archivio di studi urbani e regionali* n. 74

## Rapporti di Ricerca

- Cittalia Fondazione ANCI ricerche (2010). *Lo stato delle Unioni. Rapporto nazionale 2010 sulle Unioni di Comuni*.
- Inu (2006). *Rapporto dal territorio 2005*, Inu Edizioni.
- Formez (2005). *Le esperienze di gestione associata. Studi di caso*, Roma, Dipartimento della funzione pubblica.



Carolina Pacchi

## Governo locale e forme di cittadinanza attiva: un dialogo difficile?

### Dibattito urbano e forme di conoscenza

In molte città italiane è esperienza frequente la difficoltà di interazione tra le amministrazioni locali e le forme di rappresentanza delle istanze locali e di mobilitazione dal basso, che si attivano per sollevare dei problemi locali e renderli pubblici (Vitale 2007). Se le retoriche politiche promuovono forme di cittadinanza attiva, fanno appello al desiderio dei cittadini (e della società civile organizzata) di essere parte dei processi di definizione delle agende pubbliche e di progettazione del futuro delle città, amministratori e strutture tecniche sperimentano tuttavia notevoli difficoltà nel rapportarsi con questi attori. Questi ultimi, infatti, possono portare forme di conoscenza radicata e a volte anche esperienze più strutturate di risposta locale a bisogni emergenti, ma vengono visti spesso come costellazioni complesse di attori portatori di obiettivi e interessi differenti, scarsamente affidabili e tipicamente richiusi nella difesa di un localismo esasperato.

L'ipotesi dell'articolo è che la principale linea di rottura tra le amministrazioni e le diverse forme di cittadinanza attiva si giochi oggi non solo lungo le linee di frattura dei differenti interessi e strutture di potere, ma sul fronte delle forme di conoscenza. Se ogni forma di conoscenza è, infatti, l'esito complesso di processi di socializzazione (Douglas 1986), la differenza delle esperienze collettive che hanno contraddistinto i diversi gruppi di attori coinvolti potrebbe essere uno dei modi possibili per spiegare queste difficoltà. Il modo in cui le conoscenze vengono elaborate, costruite, scambiate, il modo in cui influenzano la definizione dei problemi e delle questioni da porre sull'agenda pubblica assume rilevanza in questo contesto. Su questo, la letteratura ha proposto da tempo riflessioni di potenziale interesse: almeno dall'inizio degli anni Novanta, le scienze politiche, e in

particolare l'analisi delle politiche pubbliche hanno posto l'accento sulla rilevanza del ruolo giocato dalle forme di conoscenza, delle idee e dell'apprendimento nella strutturazione e definizione dei sistemi di preferenze degli attori individuali e collettivi (Radaelli 1995; Heinelt et al. 2010). Dal punto di vista concettuale, il passaggio più delicato è costituito dall'interrogativo su come si possa mettere in relazione un sistema di idee con singoli individui, con attori collettivi o al limite con l'intera società. Le idee e le forme del sapere sono prodotte socialmente e nel corso dell'azione, quindi le forme di conoscenza strutturano diversamente il modo in cui istituzioni e gruppi diversi definiscono e trattano i problemi (Douglas 1986). L'idea che esista un legame costitutivo tra gruppi sociali e forme di conoscenza rimane tuttavia ampiamente inesplorata.

### Mutamenti di contesto

A partire da questo sfondo, ancora aperto e in corso di definizione, è possibile porre l'accento sulle modalità specifiche di interazione tra due specifici gruppi a livello urbano, gli amministratori e le strutture tecniche da un lato e le forme di cittadinanza attiva e di mobilitazione collettiva dall'altro. Nelle città italiane (ed europee) entrambi sono cambiati radicalmente nel corso degli ultimi vent'anni.

Se guardiamo alle amministrazioni locali, due elementi sono all'origine di questi significativi mutamenti, e sono entrambi rilevanti per mettere meglio a fuoco le relazioni con la cittadinanza attiva: la rottura del sistema di regolazione locale, dovuta alle inchieste contro la corruzione politico-amministrativa, e l'elezione diretta del sindaco (1992-93), che insieme hanno determinato una cesura nei primi anni Novanta. L'elezione diretta del sindaco da parte dei cittadini ha modificato in modo significativo i meccanismi della

politica locale: una prima conseguenza di questa riforma è stata infatti una più stretta relazione, in cui entrano in gioco aspetti di responsabilità e accountability tra il sindaco e il suo elettorato, insieme a una certa personalizzazione della politica, non priva di una valenza simbolica (Le Galès 2002, p.13).

Tuttavia questo passaggio ha portato, oltre alla inevitabile personalizzazione della politica, anche a un maggiore rischio di demagogia nel dibattito urbano, e a un ruolo differente, in alcuni casi meno rilevante, giocato dalle strutture tecniche nella definizione, giustificazione e legittimazione delle scelte dell'amministrazione, rispetto a quanto avveniva nei decenni precedenti (Secchi 1984).

A valle di questa doppia cesura, due sono gli elementi di maggiore interesse per l'articolo: il venir meno dei partiti politici ha privato molti attori di contesti all'interno dei quali le istanze emergenti dalla società locale venivano rielaborate, strutturate, ridefinite in modalità appunto 'trattabili via politica/politiche', così come della possibilità di una formazione alle questioni urbane, che avveniva all'interno dei partiti stessi e forniva una modalità strutturata di framing delle questioni e allo stesso tempo un vocabolario unitario; dall'altro la relazione più diretta tra il sindaco e il suo elettorato ha di fatto delegittimato molte arene e luoghi di elaborazione intermedi. Attraverso un'analisi più approfondita di quella che è possibile in questo scritto, in entrambi i casi si potrebbe leggere in questa transizione l'apertura a forme di innovazione sociale e maggiore creatività, a fronte di una indubbia rigidità del sistema tradizionale, ma anche un venir meno di alcuni punti di riferimento comuni, non privo di conseguenze. D'altro canto, la ricostruzione delle modalità di formazione delle idee, della conoscenza e delle convinzioni che contraddistinguono gli attori delle mobilitazioni locali non è operazione semplice, per diversi motivi. In primo luogo, manca ancora oggi nella letteratura su questi temi una chiarezza analitica su quali siano i meccanismi di apprendimento e trasmissione delle diverse forme di conoscenza, in particolare di quelle elaborate nel corso dell'interazione e dell'azione (Heinelt et al. 2010). In secondo luogo, non disponiamo di una sufficiente caratterizzazione empirica di questi processi, peraltro non semplice se si pensa che anche sulle forme di mobilitazione urbana vi è una incertezza analitica. Le

forme di azione collettiva sono l'oggetto di una vasta letteratura (Melucci 1996; Thévenot 2006), che si concentra anche sulle specificità della dimensione urbana all'interno di questa ampia categoria. Negli ultimi anni, molti autori concordano nel sottolineare da un lato la natura reticolare, poco strutturata e a volte temporanea di queste costellazioni di attori e gruppi locali (Vitale 2007; Della Porta 2001; 2004), dall'altro la rilevanza della dimensione culturale e simbolica, legata alla costruzione di nuove identità, che contraddistinguono questi gruppi, accanto alle più tradizionali dimensioni legate alla difesa di interessi, generali o particolari.

Nelle città italiane nel corso degli ultimi anni le forme di mobilitazione, intese come una particolare forma di azione collettiva, guidata da una riconoscibile intenzionalità di rendere visibili e porre sull'agenda pubblica diversi problemi urbani, hanno riguardato aspetti anche molto differenti, andando ben al di là della tradizionale polarizzazione tra rivendicazioni di natura securitaria e rivendicazioni sulla qualità dell'ambiente (Della Porta, Andretta 2001).

In alcuni casi esse riecheggiano le forme più tradizionali di rivendicazione di alcuni diritti o di qualità di alcuni servizi urbani (istruzione, casa, educazione, salute, qualità dell'ambiente); in altre esse sono legate all'opposizione localizzata a specifici progetti di trasformazione (grandi progetti urbani, rigenerazione di quartieri, progetti infrastrutturali); a volte esse hanno invece a che vedere con la promozione di nuovi stili di vita più attenti alle conseguenze ambientali e sociali, sia locali che di vasta scala (gruppi di acquisto solidale, agricoltura urbana, promozione della ciclabilità urbana..) (Gullino, Pacchi 2012). Molto spesso le forme di mobilitazione, oltre che attraverso i repertori tradizionali di rivendicazione e protesta, sono attivi nella produzione privata di beni pubblici (fornitura diretta di prodotti o servizi che né il mercato né le amministrazioni pubbliche sono in grado di fornire), come i gruppi di nuovo volontariato (Della Porta, Andretta 2004). Altre volte ancora, la dimensione prevalente è quella della produzione contro-culturale. Sempre più spesso, tuttavia, queste categorie analitiche non riescono a descrivere e interpretare una realtà dai confini sfumati, in cui molti soggetti si situano all'incrocio di queste categorie, quando non sconfinano nella mo-

bilitazione politica in senso stretto.

Tutte queste esperienze contribuiscono a definire e strutturare forme di conoscenza nell'azione, che con grandi difficoltà possono essere messe in comune con le forme di sapere istituzionale e amministrativo che contraddistinguono la razionalità e le forme di azione delle Amministrazioni Locali.

### Appunti per una ricerca

Se si guarda alla formazione delle idee e alle modalità di apprendimento, ciascuno degli attori che abbiamo sinteticamente richiamato (amministrazione locale e forme di mobilitazione locale/cittadinanza attiva) è portatore di una visione di città, di una interpretazione orientata della città al presente e di una possibile visione di una città al futuro, condizionata dalle conoscenze ed esperienze differenti di cui gli attori dispongono. Si pensi quanto queste immagini, costruite in modo condiviso da un attore collettivo, ad esempio un gruppo che si mobilita su un problema urbano, possano contribuire a definirne l'identità (Melucci 1991).

La lettura che gli attori danno del proprio territorio, infatti, è in questo caso al tempo stesso matrice di una loro posizione rispetto alle questioni da porre sull'agenda pubblica ed esito, a volte non del tutto intenzionale, del loro coinvolgimento nella mobilitazione stessa. A causa del loro coinvolgimento, con gradi differenti di intensità, infatti, i diversi attori propongono della città un'immagine orientata, selettiva, che ritaglia, mette in luce e tiene in ombra, mette a fuoco elementi, esegue cioè un'operazione profondamente progettuale. In qualche misura la città e il territorio vengono trasformati, ripensati e ricostruiti infinite volte nella mente degli attori e nelle loro azioni quotidiane.

Il tema su cui è necessario un approfondimento è però quanto queste forme di conoscenza possano essere considerate condivise e costruite tramite interazione e come questa condivisione, che contribuisce a rafforzare i legami tra i partecipanti alle mobilitazioni locali, renda più complesse le forme di interazione con attori portatori di una razionalità differente, quindi in primo luogo con le Amministrazioni Locali.

### Riferimenti

- Della Porta D., Andretta M. (2001), "Movimenti sociali e rappresentanza: i comitati spontanei di cittadini a Firenze", in *Rassegna Italiana di Sociologia*. XLII, 41-76
- Della Porta D. (2004)(a cura di), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Rubbettino, Cosenza
- Douglas M. (1986), *How Institutions Think*, Syracuse University Press
- Gullino S., Pacchi C. (2012), *Grassroots Organizations, Eco-Transport And Behavioural Change In The Uk And In Italy: The Example Of The Transition Towns Movement*, Unpublished research report, British Council-CRUI
- Heinelt H., Held G., Kopp-Malek T., Matthiesen U., Reisinger E., Zimmermann K. (2010), "Governance and Knowledge: How do they Interact? Conceptual Propositions", in Atkinson R., Terizakis G., Zimmermann K., *Sustainability in European Environmental Policy. Challenges of Governance and Knowledge*, Routledge
- Le Galès P. (2002), "Government e governance urbana nelle città europee", in *Foedus*, 4, 8-31.
- Melucci A. (1991), *L'invenzione del presente. Movimenti sociali nelle società complesse*, il Mulino, Bologna
- Melucci A. (1996), *Challenging Codes*, Cambridge University Press, Cambridge (MA)
- Radaelli C. M. (1995), "The Role of Knowledge in the Policy Process", in *Journal of European Public Policy* 2 (2), 159-183
- Secchi B. (1984)(a cura di), *Partiti, amministratori e tecnici nella costruzione della politica urbanistica in Italia*, FrancoAngeli, Milano
- Thévenot L. (2006), *L'action au pluriel. Sociologie des régimes d'engagement*, Editions la découverte
- Vitale T. (2007)(a cura di), *In nome di chi? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, Franco Angeli, Milano

Sergio Bisciglia

## Il processo di partecipazione come dialettica tra teoria ed esperienza

Ciò che l'articolo intende proporre sono alcuni spunti di riflessione sulla partecipazione e sulla composizione dei conflitti in ambito socio-territoriale ed urbanistico, a partire da uno studio di caso, già trattato in altri contributi<sup>1</sup>, relativo ad un programma complesso di rigenerazione urbana<sup>2</sup>. L'estensione del processo partecipativo anche alla fase di cantierizzazione ne ha fatto un caso di lunga durata<sup>3</sup> che ha permesso la rilevazione di dinamiche complesse, non evidenti nella prima fase contestuale all'elaborazione del programma, e conseguentemente l'apertura di nuove prospettive attraverso cui osservare gli interventi partecipati di rigenerazione urbana. Seppur provvisoria in quanto relativa ad un processo in fieri che vedrà il suo completamento solo fra un paio d'anni – ha aperto delle fratture sui consolidati frame cognitivi, teorici e metodologici che riguardano in generale la gran parte di tali interventi. In particolare su quel mainstream ideologico orientato verso modelli fondamentalmente comunitari della società, raramente messi in discussione nella teoria e nella prassi della partecipazione. A questo approccio – da qualcuno definito neocomunitarista (Fossi 2012) – si potrebbe infatti attribuire in una certa misura quella tendenziale limitazione dell'osservazione dell'interazione partecipativa e delle riflessioni su di essa ai microcosmi sociali dell'area obiettivo che si ritiene restituisca solo parzialmente la complessità del contesto. Tale limitazione, oltre che spaziale, è anche temporale quando riproduce le osservazioni secondo la sequenza 'prima/dopo' gli interventi di trasformazione.

### La situazione partecipativa come sistema di campi d'azione

Anche per il caso del PIRP del rione S.Marcello a Bari si è proceduto all'inizio della fase di realizzazione del programma secondo lo

schema consolidato che prevede una definizione a monte di obiettivi, fasi e strumenti e che presuppone una gestione e una cabina di regia, che nella manualistica viene rappresentato come fondamentalmente stabile, struttura alla quale è attribuita la funzione di ricondurre il più possibile gli 'scarti laterali' in nome di un riequilibrio delle forze e dei poteri in campo e di un raggiungimento degli obiettivi fissati.

Ma questa impostazione si è dimostrata ben presto inadeguata rispetto la realtà 'eccedente' dei rapporti sociali e dei contesti specifici nei quali si muovono gli attori condizionandone le posizioni e le scelte che questi di volta in volta assumono. Eccedente si è mostrata ad esempio nell'inaspettato cambiamento della composizione sociale dei residenti partecipanti nelle diverse fasi del processo o rispetto i tentativi, che rientrano negli obiettivi di una 'cabina di regia' dei processi di partecipazione, di armonizzare i tempi delle aspettative dei residenti con quelli dell'azione degli attori istituzionali e politici o dei privati. Tale realtà si è mostrata estremamente fluida anche in quanto transcalare, e proprio tale transcalarità ha messo in evidenza gli aspetti critici della prassi e delle analisi relative ai processi di partecipazione che raramente inquadrano le dinamiche delle situazioni specifiche nella quali si svolgono in quelle che si sviluppano su scale differenti: come le fasi della politica locale o i cambiamenti della situazione economica per le amministrazioni ma anche per gli attori privati che partecipano ai programmi di riqualificazione, o ancora le cornici ideologiche mutevoli che sottendono le metodologie stesse di coinvolgimento sociale nel processo di rigenerazione ecc. Se si tiene conto dei periodi medio-lunghi che caratterizzano i programmi, dalla fase di elaborazione a quella di implementazione, è inevitabile che almeno qualcuna di queste dinamiche di più

ampia portata finisca per incidere anche sul contesto specifico.

Se per un verso la complessità di tale situazione ha spinto ad abbandonare qualsiasi schema e progetto a priori e 'a tavolino' di organizzazione del processo e a sperimentare in maniera riflessiva e autoriflessiva una modalità di adattamento continuo alla geometria variabile delle azioni e dei comportamenti degli attori, per altro verso, ha richiesto fortemente un quadro teorico che fosse in grado non solo di rappresentarla ma anche di interpretarla tenendo conto del rapporto tra azioni e comportamenti situati e contesti più generali e considerando gli attori in un sistema relazionale ad 'assetto variabile' appunto. La teoria dei 'campi sociali' di Bourdieu, se pur non necessariamente applicata rigorosamente secondo la sua complessità metodologica, è parsa la più idonea a tal fine.

Non si ritiene una forzatura estendere a diverse situazioni prodotte dai programmi di riqualificazione urbana partecipata questa associazione ad un 'campo di forze' che è anche – come esplicitamente sostiene Bourdieu e paradossalmente in antitesi rispetto i principi cooperativi dei programmi integrati – “un campo di lotte al cui interno gli agenti si affrontano con mezzi e fini differenziati a seconda della loro posizione nella struttura del campo di forze” (Bourdieu 1995, p.46-6). Si tratta di un campo nel quale, in questo caso, il legislatore ha previsto l'intervento di attori e di modalità d'azione che non è detto coincidano con quelli effettivamente operanti, nel quale le 'regole del gioco' ufficiali si sovrappongono e si intrecciano con quelle informali, nel quale ancora gli attori si muovono secondo le regole e le dinamiche del campo di partecipazione ma anche seguendo quelle del sotto-campo al quale appartengono (politico, imprenditoriale ecc.) – ognuno dei quali si presenta con la propria 'epistème', le proprie possibilità strategiche e comuni punti di orientamento e di riferimento che non sono, bisogna sottolineare, immutabili nel tempo. Nel caso del PIRP di S.Marcello i sotto-campi fondamentalmente sono risultati: quello dei residenti (sia organizzati che non organizzati), quello dell'amministrazione e della politica locale e quello dei costruttori, ai quali potremmo aggiungere anche quello dei progettisti e quello dello stesso mediatore/facilitatore del processo di partecipazione. Secondo questo sistema di campi



è stato possibile inquadrare più efficacemente le azioni e le posizioni degli attori e le loro interazioni. Per esigenza di contenimento dell'articolo si propone ad esempio soltanto una sintesi dell'analisi relativa al campo delle imprese. È stato così possibile in primo luogo inquadrare la posizione e gli atteggiamenti dell'impresa edile capofila all'interno del campo del consorzio di imprese che si è formato per la realizzazione del programma, ma anche all'interno della situazione crisi che soprattutto in Puglia ha colpito duramente il settore delle costruzioni, il sistema di credito che lo sostiene ed il generale mercato immobiliare, proprio nell'arco di tempo compreso tra la presentazione del progetto di massima e quello della sua realizzazione e che ha prodotto un generale rallentamento se non un vero e proprio freno, con poche eccezioni, all'implementazione dei 122 PIRP finanziati dalla Regione Puglia. Una situazione di stallo che si è verificata anche nel PIRP di del rione S.Marcello per l'atteggiamento di cautela e quasi di attendismo dell'impresa, evidenziato dalla continua rimodulazione del cronoprogramma delle opere. È stato possibile inoltre definire il campo dell'impresa anche secondo variabili non secondarie, quali la sua capacità finanziaria, la sua struttura organizzativa e il sistematico ricorso al subappalto nelle commesse nonché la sua ricollocazione all'interno di un gruppo di imprese a natura familiare. Ma soprattutto sono risultati fondamentali i suoi interessi verso l'area obiettivo in quanto inserita in un'area più ampia dove nel tempo l'impresa ha consolidato una certa posizione dominante mediante la realizzazione di edifici alienati o ancora di sua proprietà destinati a residenze o a terziario, sedi anche delle varie attività gestite direttamente dal gruppo (turismo, telecomunicazioni, cultura), quindi anche in funzione di una sua complessiva valorizzazione fondiaria. Secondo un'applicazione più rigorosa della teoria di Bourdieu è stato possibile definire anche la posizione 'distintiva' dell'impresa nel campo delle imprese locali dello stesso settore. Queste costituiscono da decenni a Bari una sorta di lobby che fino agli anni '90 ha goduto dall'esterno dell'appoggio dei politici locali e successivamente è entrata direttamente nel campo politico, esprimendo assessori e sindaci e agendo con una spregiudicatezza che di tanto in tanto si manifesta come caso penalmente e politicamente rilevante. Proprio

il 'capitale simbolico' rappresentato da quella dimensione di responsabilità sociale incorporata nella stessa partecipazione ad un piano integrato di riqualificazione di una periferia - come evidenziato anche dalla campagna di comunicazione condotta dalla stessa impresa - è sembrato giocare un ruolo importante in questo tentativo di distinzione.

Questi tratti del campo dell'impresa e del settore delle costruzioni, unitamente a quelli degli altri campi citati non possono non interagire con il campo del mediatore/facilitatore del processo partecipativo, che si muove in un determinato quadro teorico e ideologico, sulla base delle conoscenze tecniche che possiede ma anche rispetto la posizione che nel campo gli viene attribuita dagli altri attori. D'altra parte la dialettica tra campi che questo approccio sostiene offre la possibilità di individuare durante il processo nuovi sottocampi fondamentali, magari mantenuti solo sullo sfondo dalla prassi politica amministrativa, e quindi di rimodulare nei futuri programmi di rigenerazione urbana le condizioni del campo di partecipazione definito dallo strumento legislativo. L'esperienza del PIRP di S.Marcello ha mostrato ad esempio come il sotto campo della finanza sia uno di quelli da coinvolgere direttamente e con maggiori responsabilità nei piani complessi e integrati, proprio per il ruolo che si è scoperto avere nel sistema di interazione soprattutto con il sotto campo dell'imprenditoria e quindi nell'implementazione stessa di tali piani.

1. Cfr. Bisciglia S., Cascella S., Floriello A., Netti G., "La stagione dei programmi integrati in Puglia: prime valutazioni sui processi partecipativi", paper non ancora pubblicato presentato alla XV Conferenza Nazionale della SIU - Società Italiana degli Urbanisti tenutasi a Pescara il 10-12 maggio 2012.
2. Si tratta di un programma di iniziativa regionale denominato P.I.R.P.-Programma Integrato di Riqualificazione delle Periferie, in corso di realizzazione in un ambito di edilizia residenziale pubblica dell'area semicentrale della città di Bari: il rione S.Marcello.
3. La prima fase si è svolta all'inizio del 2007 e, a seguito dell'iter di approvazione e finanziamento, mentre la seconda ha avuto il suo effettivo inizio nel 2012 configurandosi come un P.A.S.-Programma di Accompagnamento Sociale.

## Riferimenti

- Agustoni A., Maretti M. (a cura di), *Le metodologie partecipative per lo sviluppo del territorio*, Carocci, Roma 2008.
- Bourdieu P., *Ragioni Pratiche*, Il Mulino, Bologna 1995 (ed. or. *Raisons pratique. Sur la théorie de l'action*, Éditions du Seuil, Paris 1994)
- Bourdieu P., *Le strutture sociali dell'economia*, Asterios editore, Trieste 2004 (ed. or. *Les structures sociales de l'économie*, Polity Press, Cambridge 2000)
- Ciaffi D., Mela A., *La partecipazione. Dimensioni, spazi, strumenti*, Carocci, Roma 2006
- Fossi E., *Neocomunitarismo e urbanistica*, Medicea, Firenze 2012
- Savoldi P., *Giochi di partecipazione. Forme territoriali di azione collettiva*, F. Angeli, Milano 2006

## Piano nazionale per le città

*Quando il 22 giugno 2012 il Governo Monti ha emanato il Decreto legge n. 83 "Misure urgenti per la crescita del Paese" molte erano le aspettative, diffuse fra amministratori, tecnici, imprese e cittadini, di ricadute dirette ed indirette in grado di muovere positivamente la complessa macchina economica del Paese. Aspettative fondate su: la predisposizione di un "Piano nazionale per le città" dedicato alla riqualificazione delle aree urbane, con particolare riferimento a quelle degradate, attraverso interventi di pronta cantierabilità cui conferire operatività diretta col nuovo strumento del "Contratto di valorizzazione urbana"; l'istituzione, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di una "Cabina di regia" per la selezione degli interventi proposti dai Comuni; l'istituzione di un Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane e soprattutto del "Fondo per l'attuazione del Piano nazionale per le città", nel quale confluiscono un insieme di risorse economiche, che si può considerare di modesta entità ma rispetto alle quali si spera nell'"effetto volano" nei confronti dell'investimento e delle risorse private, cui è riservato il compito di dilatare non poco l'entità economica complessiva. Infatti la leva su cui poggia il provvedimento è la capacità di ogni singolo intervento di attivare le risorse di potenziali finanziatori privati offrendo premialità e facilitazioni. A fronte delle comprensibili attese e della inattesa anticipata fine del Governo Monti, nelle prossime settimane scopriremo quali aspettative sono state eluse rispetto alle perplessità paventate.*

Che il ciclo storico postbellico, caratterizzato da un'espansione disordinata prima ed un po' più pianificata poi, si fosse ormai da tempo definitivamente concluso aprendo alla fase della trasformazione della città e del territorio, è un dato su cui vi è ampia letteratura consolidata e condivisa. Sembra invece ancora necessario richiamare all'attenzione di tecnici e politici il fatto che la questione prioritaria nelle politiche di sviluppo dei prossimi anni sia il tema della "rigenerazione urbana" declinata in maniera sostenibile, perché per contenere il consumo di suolo, per dare soluzione ai problemi energetici, per tutelare il paesaggio e rilanciare l'intera economia italiana occorre puntare sul rinnovo di un tessuto insediativo ed infrastrutturale esistente inadeguato e che versa in pessime condizioni fisiche e funzionali. Va acquisita consapevolezza che nello scenario urbano globalizzato, dove il parametro tempo apre alla nozione di "provvisorietà" delle forme di produzione e consumo della città, ci si deve attrezzare per affrontare una nuova stagione della trasformazione, una sorta di seconda generazione, più propriamente indirizzata alla "rigenerazione sostenibile", sobria e *low cost*.

Ma per perseguire l'obiettivo della "rigenerazione delle aree urbane"<sup>1</sup> è indispensabile una strategia complessiva, che garantisca standard di qualità, bassi costi, minimo impatto ambientale e risparmio energetico: su ciò, la pianificazione ed i suoi strumenti vanno utilizzati e messi alla prova. Non è rinviabile alla sommatoria di tanti microinterventi la risoluzione del problema. Serve un lavoro organico e coordinato a tutti i livelli per met-

tere in moto un volano di processi economici urbani complessi. Serve, oltre che mettere sotto controllo i conti pubblici e debellare l'evasione fiscale, una politica nazionale sulla rigenerazione delle città: ciò presuppone un salto culturale di tutti i protagonisti!

A partire dai contributi pubblicati nella Sezione tematica che segue, sulle pagine di *Urbanistica Informazioni* si intende aprire una riflessione sui piani e sulle politiche delle città italiane, cominciando dai progetti per i quali sono stati chiesti i finanziamenti al Piano nazionale città. Ciò con l'intenzione di capire se davvero le città si sono mosse esclusivamente in funzione di una possibile fonte di finanziamento o se siamo in presenza comunque di una capacità progettuale (che in base al numero di richieste presentate sembra davvero rilevante) che pur nella difficoltà delle ridotte risorse pubbliche e nella assenza di prospettive del mercato privato, intende mettere in moto processi di qualificazione urbana con attenzione ai servizi, alla casa, alla mobilità, ad una nuova prospettiva energetica.

### La posizione dell'Inu sul Piano nazionale città<sup>2</sup>

Con riferimento alla Legge 134/12, di conversione del DL 83, l'Inu considera positivamente:

- l'inserimento fra i criteri di valutazione e selezione, di cui all'art 12 comma 3, di un criterio esplicitamente riferito al contenimento del suolo ineditato;
- l'obbligo di riferire periodicamente in Parlamento sull'attività della Cabina di Regia;

- l'istituzione del nuovo Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (Cipu) che rappresenta un'assoluta positiva novità nell'ordinamento dello Stato e nell'organizzazione dell'attività di Governo in un campo come quello della Città e delle politiche urbane per lo sviluppo del Paese.

A fronte di ciò restano peraltro ancora aperte alcune perplessità che riguardano:

- la modesta entità delle risorse economiche pubbliche effettivamente messe a disposizione dal Governo (224 milioni di Euro distribuiti su 6 anni), pur dovendosi considerare il realistico effetto volano nei confronti del co-finanziamento pubblico locale e soprattutto dell'investimento e delle risorse private che dovrebbero dilatare non poco l'entità economica complessiva;
- l'eccessiva enfasi posta sulla scelta di denominare tale provvedimento con la definizione di "Piano nazionale per le città", che più probabilmente sembra costituito da un insieme abbastanza eterogeneo di interventi relativi ad una molteplicità di oggetti che possono fruire dei (pochi?) finanziamenti pubblici, piuttosto che produrre e sostenere quel pacchetto integrato di azioni efficaci per la riqualificazione urbana, il miglioramento infrastrutturale, l'efficientamento energetico, la realizzazione di scuole o parcheggi, il *social housing*, che il Piano dichiara di proporsi;
- l'indicazione di uno sguardo limitato al breve periodo e condizionato dall'urgenza, cantierabilità e spendibilità degli interventi più che dallo spessore e valore dei progetti;
- la scelta di operare in "presa diretta" fra Governo e Città, con un rapporto con le Regioni, su una materia come quella della riqualificazione urbana, limitato alla presenza di 2 rappresentanti della Conferenza delle Regioni nella Cabina di regia (sia pur con peso ponderato);
- infine, l'assenza di almeno un cenno di consapevolezza da parte del Governo sulla opportunità, necessità ed urgenza di offrire al Paese, con il Parlamento, una struttura di principi, obiettivi e regole fondamentali per la pianificazione ed il governo del territorio (la tanto attesa, soprattutto dalla modifica del Titolo V

della Costituzione del 2001, riforma urbanistica nazionale); un telaio cui, se esistesse, si potrebbero positivamente riferire anche provvedimenti come lo stesso "Piano nazionale delle Città".

Va considerato positivamente il provvedimento e l'attenzione finalmente rivolta alle città, vero motore di sviluppo del Paese, e alla pianificazione, vero strumento per dare regole e certezza operativa all'azione pubblica e privata.

Tuttavia appare deludente la modalità attuativa del provvedimento, non solo dal lato della disponibilità finanziaria, quanto perché esso non introduce nessuna innovazione nel modello di azione per avviare e sostenere politiche di rigenerazione, riqualificazione e rilancio delle città.

Il rilancio delle città non può più essere finanziato con la fiscalità generale, né l'Inu chiede di percorrere ancora questa strada tradizionale. Le risorse vanno trovate nella rilevante fonte economica prodotta dalle stesse città: la rendita immobiliare urbana incorporata nella città e variamente articolata da luogo e luogo e da Comune a Comune.

L'Inu da tempo indica nella redistribuzione sociale della rendita urbana la modalità principale per finanziare la modernizzazione delle città italiane, la loro dotazione infrastrutturale e la riqualificazione dell'intera città, sia pubblica che privata. Ciò richiede affrontare per la prima volta in Italia e in maniera innovativa il problema della fiscalità della rendita urbana in una prospettiva di rilancio globale del sistema Paese. Un esecutivo che pone al centro dell'azione di governo quello del rilancio delle politiche di sviluppo non può non affrontare questo tema, rilevante per l'intero sistema economico, e non può non porsi il problema delle modalità tecniche per affondarlo. Il Piano nazionale delle Città si muove, invece, in una impostazione molto tradizionale, si basa su un modello tradizionale di cantierizzazione di progetti diversamente fermi. Gli stessi tempi di apertura del bando di partecipazione, non permettevano altro che recuperare progetti dormienti o progetti non completati per riproporli o completarli.

### **Cosa emerge dalle 430 proposte presentate? Alcuni dati<sup>3</sup>**

Allo scadenza del 5 ottobre sono giunte dai Comuni italiani 430 candidature corrispondenti a circa un migliaio progetti. Proposte

che sono rappresentative della progettualità del 5% del totale dei Comuni italiani, pari ad una popolazione di 22 milioni di cittadini (più di un terzo degli abitanti totali).

La Cabina di regia istituita presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, le sta selezionando, grazie alla preventiva istruttoria effettuata dall'Anici, in base ai criteri esposti al comma 3 dell'art.12 del DL n.83:

- immediata cantierabilità degli interventi;
- capacità e modalità di coinvolgimento di soggetti e finanziamenti pubblici e privati e di attivazione di un effetto moltiplicatore del finanziamento pubblico nei confronti degli investimenti privati;
- riduzione di fenomeni di tensione abitativa, di marginalizzazione e degrado sociale;
- miglioramento della dotazione infrastrutturale anche con riferimento all'efficientamento dei sistemi del trasporto urbano;
- miglioramento della qualità urbana, del tessuto sociale ed ambientale.

L'insieme delle proposte pervenute (sostanzialmente tutti i progetti si riferiscono, come richiesto dal bando, ad aree dismesse o porzioni urbane caratterizzate da condizioni di degrado fisico-funzionale e sociale) pare abbia persino superato le più ottimistiche aspettative di Anci e Mit: c'è da sperare che ciò corrisponda ad una organizzata ed organica progettualità degli enti locali per la riqualificazione urbana, che consentirà di coordinare e spendere a sostegno di un buon governo del territorio comunale le risorse statali.

Con riferimento ai fondi, i progetti prevedono investimenti complessivi per 18,5 Miliardi di euro ma pare che risultino disponibili solo 8,1 miliardi; quindi ne mancherebbero altri 10,4 da reperire tra risorse pubbliche e private riconducibili a tre tipologie (di cui attualmente non sono note le quantificazioni): richieste dirette al Piano città, altri fondi pubblici, investimenti privati previsti (opere urbane in *project financing*, edilizia privata e quota privata nel *social housing*). Rispetto a tale importo va ricordato che i finanziamenti diretti messi a disposizione dal "Fondo per l'attuazione del Piano nazionale per le città" (si veda l'art. 12, comma, Dl 83/2012) ammontano a circa 224 milioni di Euro (distribuiti sull'arco di 6 esercizi finanziari!). Il resto della disponibilità andrà ricercato ad esempio



nel Fondo Fia (gestito dalla Cassa Depositi) per il social housing, nei fondi del Ministero dell'Ambiente per l'efficientamento energetico degli edifici, nei fondi per l'edilizia scolastica o per gli impianti sportivi, così come nei Fondi coesione (ex Fas) del Ministero per la coesione territoriale.

Per quanto riguarda invece il profilo demografico di questi 430 Comuni, 323 hanno meno di 50.000 abitanti e solo 107 sono sopra i 50.000. Il Piano città sembra avere richiamato soprattutto i piccoli Comuni, infatti quasi il 42% delle proposte arriva dai centri con meno di 10.000 abitanti. In valore assoluto sono 180 i piccoli Comuni e prevalentemente localizzati in Meridione; seguono, con il 33,6% delle proposte, le città con popolazione compresa fra 10.000 e 50.000 abitanti e con il 22% quelle con popolazione fra 50.000 e 250.000 abitanti. I Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti rappresentano appena il 2,8%. Fra questi ultimi, non mancano tutte le 15 Città metropolitane (Torino, Milano, Venezia, Trieste, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Palermo, Messina, Catania, Cagliari), che assieme producono il 20% (pari a 3,6 Miliardi di euro) dell'investimento complessivo previsto (18,5 Miliardi di euro).

Se si guarda invece alla ripartizione territoriale delle proposte, il 55% dei progetti viene da Meridione e isole, ma corrispondente ad un valore in termini di investimenti pari al 46%.

1. Su questo tema si veda anche il *Piano Nazionale per la Rigenerazione Urbana Sostenibile* presentato lo scorso aprile 2012 dal Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori.
2. A tale proposito si vedano sul sito dell'Inu ([www.inu.it](http://www.inu.it)) le posizioni ufficialmente espresse del Consiglio direttivo nazionale fin dall'emanazione del Dl 83/2012 nel mese di giugno ed il Documento della Commissione Sviluppo operativo del piano e risorse della città.
3. Per un'ampia panoramica sui dati si rimanda ai contributi di A. Arona, G. Santilli ed altri, pubblicati sul quotidiano *Il Sole24Ore* e sul settimanale *Edilizia&Territorio*, oltre al 46° *Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese*.

## Giovanni Vetrutto Verso l'agenda urbana

La questione urbana è una delle più importanti tra quelle che il Governo Monti, sin dal suo insediamento, si è trovato ad affrontare; una delle molte aperte da tempo e di fatto incancrenite da un lungo disinteresse della politica.

L'Italia è stato uno dei primi Paesi a dare visibilità, nel disegno delle responsabilità di governo, al tema delle aree urbane, introducendo nella compagine dell'esecutivo una figura dedicata di *junior minister* già nel 1987. Un po' paradossalmente, proprio quando invece, agli inizi degli anni '90, il tema delle politiche urbane è tornato prepotentemente al centro della riflessione sulle politiche pubbliche (e in particolare di quelle di sviluppo locale), quella figura è stata cancellata, nel 1992, pur nel contesto di una casistica sovrabbondante (e a volte anche stravagante) di "ministri senza portafoglio" delegati presso la Presidenza del Consiglio. Quell'intuizione sfumava mentre diventava sempre più cospicua e interessante una nuova letteratura su ruolo, configurazione e dinamiche di funzionamento delle città, dagli ormai classici testi di Saskia Sassen e di Patrick Le Galés, fino a una pregevole letteratura anche italiana, da Paolo Perulli a Roberto Camagni a Guido Martinotti.

Le città sono gangli vitali dei sistemi socio-economici avanzati, assicurano crescita e inclusione sociale. Pur occupando una porzione limitatissima delle terre emerse, ospitano la metà della popolazione, sfruttano i tre quarti delle risorse e assicurano la produzione di oltre la metà del PIL mondiale. Rappresentano la mappa dell'innovazione, contenendo pressoché tutti i principali centri della *smart specialization*. Sono i luoghi nei quali emergono, esplodono e si compongono i conflitti, le novità, le tendenze di trasformazione della società, dell'economia, delle istituzioni. Riprendendo una celeberrima immagine di

Fernand Braudel, nell'eterna rincorsa tra la "lepre" città e la "tartaruga" Stato, la prima ha ripreso decisamente la testa, dopo una lunga fase nella quale il secondo aveva avuto il ruolo di traino delle economie e dei sistemi sociali.

La consapevolezza di questa realtà ha condotto tutte le principali democrazie a dotarsi di una chiara responsabilità governativa e di specifici programmi attuativi di una precisa strategia nazionale per le città. A livello di singole nazioni, ma anche a livello della stessa Unione Europea, si è imposta la tendenza a dotarsi di una vera e propria "agenda urbana" nazionale: un catalogo di principi, una scelta di priorità, una strategia attuativa, una lista più o meno articolata di progetti e programmi (settoriali, ma più spesso orizzontali e intersettoriali).

All'atto dell'insediamento del Governo Monti l'Italia era ormai buona ultima in questo senso, in ritardo pressoché su tutti i fronti.

Perfino le più lungimiranti intuizioni, come la precisa individuazione di una priorità per gli interventi di *urban renewal* nel Quadro Strategico Nazionale sia del settennio di programmazione 2000-2006 che di quello 2007-2013, erano rimaste lettera morta, in assenza di attenzione della politica, di iniziativa istituzionale, di dibattito pubblico.

In una situazione così complessa, il Governo non ha certo potuto colmare, in soli 12 mesi, il *gap* molto forte che si era venuto a creare. Ha potuto e saputo, però, porre alcuni punti fermi, che possono portare a un'inversione di tendenza, nel segno di una rinnovata attenzione per le città e di una progettualità finalmente adeguata alla scala dei problemi, tanto in sede territoriale che in chiave nazionale.

Innanzitutto, con l'art. 12 bis della legge 7 agosto 2012, n. 134, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato istituito un Comitato Interministeriale per le Politiche

Urbane, con lo scopo di coordinare gli interventi delle diverse Amministrazioni centrali competenti, ma anche di concertare le politiche con gli attori regionali e locali, in una logica organica e collaborativa di *multilevel governance*.

La norma, in base alla quale tornano ad esistere nel seno del Governo un Ministro delegato per le città e un luogo per la progettazione unitaria delle politiche, nasce dal recepimento di una iniziativa dell'Intergruppo parlamentare per le Città, formato da membri delle Camere appartenenti a tutti i partiti. Costituisce allo stato la premessa più importante per il rilancio delle politiche urbane, la dote maggiore che il Governo Monti lascia ai prossimi esecutivi in questo ambito.

Da questo punto di vista, molto dipenderà anche dall'azione della Segreteria Tecnica di supporto al Comitato Interministeriale, che la stessa norma prevede. La disposizione prefigura una struttura snella ed agile, ma di elevato rango nell'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che costruisca le necessarie sinergie, diventi il centro di flussi costanti di informazioni e di conoscenze, operi come centro di elaborazione e impulso per le decisioni del Comitato. Ciò attraverso istruttorie approfondite e informate, una funzione attiva di indagine, di documentazione, di rilevazione di tendenze e modelli anche sovranazionali, di individuazione di *best practices* nazionali. Senza un organismo amministrativo di impulso e di coordinamento, infatti, l'attività del Comitato rischia di risultare frammentaria e disorganica.

La prima e più importante sfida che il Comitato (con la Segreteria tecnica) si troverà ad affrontare, sarà certamente quella di conferire maggiore sinergia e organicità ad alcune progettualità e linee di azione che, pur nel poco tempo a disposizione, e ancora senza una strategia unitaria concordata, il Governo ha messo in campo rispetto alle politiche urbane.

Tra esse, rilievo principale assume il "piano città", un programma di recupero di aree urbane degradate, nelle intenzioni finalizzato non solo e non tanto a finanziare interventi di riutilizzo e valorizzazione del patrimonio immobiliare, ma piuttosto a innescare, a partire da quegli stessi interventi, ambiziose operazioni urbanistiche di rilancio strategico. Il piano conta su una disponibilità finanziaria iniziale piuttosto ridotta, e per questo è

stato anche fortemente criticato; ma punta a mobilitare fino a 2 miliardi di euro dalla Cassa Depositi e Prestiti e da fondi ministeriali per progetti di riqualificazione urbana, per produrre un ulteriore effetto leva su investimenti privati a loro volta aggiuntivi. Come è evidente, una prospettiva ardua ma affascinante, il cui esito dipenderà moltissimo dalle capacità selettive e attuative di una Cabina di regia che ha il pregio della più ampia rappresentatività, ma anche il rischio di una possibile eccessiva macchinosità decisionale.

Il piano città segue di pochi mesi l'intervento prototipale progettato e finanziato dal Ministero per l'Istruzione, l'Università e la Ricerca sul tema oggi molto evocato e perfino abusato delle *smart cities*, per un valore di 1 miliardo di euro. Anche in questo caso la complessità del quadro attuativo istituzionale e la limitatezza delle risorse hanno dato origine a diverse polemiche; non può essere sottaciuta, però, la rilevanza culturale e di indirizzo del programma. Semmai, occorre evitare di cadere nel tranello del tecnicismo, porre eccessiva attenzione all'aggettivo (*smart*) rispetto al sostantivo (*cities*); in altre parole, restare impigliati nel fascino della tecnologia fine a se stessa, o peggio cadere preda delle sirene dell'offerta commerciale preconfezionata, invece di partire, come si deve, dalle singole città, dai loro bisogni emergenti, da precise priorità politiche di rilancio strategico, sapendo che la tecnologia è certamente pronta per offrire le soluzioni *tailor made* del caso.

Ultimo elemento dell'azione governativa che segnala una rinnovata attenzione e centralità per il tema delle politiche urbane è certamente l'art. 18 del Dl 6 luglio 2012, n. 92, convertito in L 7 agosto 2012, n. 135, che ha dettato nuove regole per l'istituzione delle città metropolitane, fissando al 1° gennaio 2014 una data certa di riforma istituzionale per le principali città italiane (Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria). Non vi è dubbio che si tratti della riforma istituzionale più ambiziosa in tema di città; ma anche della più delicata, rispetto alla quale molti, e tra essi chi scrive, nutrono alcune ragioni di perplessità e alcuni timori. Avere previsto che la nuova autorità metropolitana, nel collegare in un tutt'uno finalmente omogeneo e governato in maniera sinergica i Comuni attigui a una metropoli, sostituisca *sic et simpliciter* anche la preesistente autorità provinciale,

pone alla nuova autorità oneri amministrativi anche rispetto a Comuni che in molti casi con la metropoli non hanno alcun rapporto organico (si pensi, come esempio più chiaro, a Torino e ai tanti Comuni distanti e collocati nella sua corona di monti). Ciò può imporre una pesante ipoteca alle nascenti autorità, laddove in parlamento era già molto avanzato il dibattito su una disposizione della possibile Carta delle autonomie che rimetteva il processo di formazione delle nuove realtà metropolitane a un più complesso, ma politologicamente più corretto, processo di costruzione *bottom up* e senza dubbie commistioni con l'annosa polemica sulle Province. Queste misure, la cui portata istituzionale, pur con i limiti evidenziati, è innegabile, segnalano un'attenzione e uno sforzo riformistico finalmente convinto e consapevole da parte del Governo per porre le città al centro di una rinnovata politica territoriale; uno sforzo che dalla nascita del Comitato Interministeriale e della Segreteria tecnica può soltanto essere potenziato con i prossimi governi politici.

Essi potranno partire non soltanto da questi punti fermi, ma anche da alcuni ulteriori elementi di contesto, sui quali pure il Governo Monti potrà lavorare nell'ultima fase della sua vita.

Il primo in ordine di importanza è quello costituito dalla possibilità di utilizzare nella maniera migliore le risorse della programmazione europea 2014-2020. I Regolamenti per il settennio attribuiscono infatti grande rilevanza ai progetti per le città, riservando anche una specifica dote finanziaria pari al 5% del FESR.

La sfida è complessa: nelle due ultime stagioni di programmazione dei Fondi europei la priorità per interventi in progetti urbani era chiaramente delineata, come detto, dalla strategia nazionale, e nonostante ciò la risposta dei territori e delle città, potenziali beneficiari finali, è stata debolissima. Vi è stato un forte ritardo attuativo e un basso avanzamento finanziario, dovuto a ragioni di sistema e che non può essere addebitato a un solo livello di governo. È progressivamente venuto meno l'approccio integrato, sono prevalse operazioni di stralcio di singole opere o scorrimento di graduatorie preesistenti. Sono mancate misure specifiche e innovative per le imprese e l'innovazione.

Nella prossima stagione di programmazione

ne occorre superare questi limiti e fare un salto di qualità nella progettazione urbana. Le disposizioni e gli indirizzi europei sono una leva importante a questi fini, ma ancora una volta occorre guardarsi dal pericolo che una riserva finanziaria specifica attiri la cattiva consulenza, che la fame di risorse porti le città a progettare affannosamente e male, senza una chiara strategia. Occorre che, magari proprio a partire dal nuovo Comitato Interministeriale, si delinea un ruolo più attivo del centro nell'orientare gli interventi.

La definizione del primo orizzonte tematico nazionale per la programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020, in corso in queste settimane, può impostare in maniera corretta, nel senso appena descritto, i contenuti e i processi da introdurre nel nuovo Accordo di Partenariato con la Commissione UE, che regolerà l'utilizzo dei Fondi secondo i nuovi Regolamenti. L'assunzione di pochi ma qualificanti impegni per le politiche urbane nel prossimo Programma Nazionale di Riforme, che pure nelle prossime settimane dovrà essere redatto per la consegna alla Commissione all'inizio del 2013, a sua volta può consentire di preconstituire priorità e scelte.

Il salto di qualità definitivo si avrà però solo se, come cornice agli interventi finanziati con i Fondi europei, si riuscirà a definire finalmente un'agenda delle politiche nazionali sulle città.

A questo fine, non poteva essere un Governo tecnico, con pochi mesi di attività, a definire un quadro organico. Confidiamo che la politica, riprendendo il suo ruolo, non manchi un obiettivo tanto importante per il sistema paese.

Giovanni Ferrero

## Torino: quartiere Falchera e riassetto territoriale dell'area Nord

L'asse di Corso Francia, tracciato trecento anni fa dal centro città fino all'imbocco della Valle di Susa, segna il territorio dell'area metropolitana torinese lungo l'assialità Est - Ovest e consente ancora oggi una rapida suddivisione tra "Torino Nord" e "Torino Sud". L'asse Nord-Sud rappresenta invece la cifra delle trasformazioni della Torino postfordista. Il Prg del 1995, ancora oggi vigente nonostante le numerosissime varianti, ha collocato lungo di esso le principali opzioni strategiche di trasformazione; prima tra tutte la Spina Centrale, cioè l'insieme di aree industriali dismesse da trasformare – e oggi in buona parte trasformate – collocate lungo il percorso del passante ferroviario.

Il riassetto e lo sviluppo territoriale di Torino Nord sono uno dei *leitmotiv* delle politiche urbanistiche e del dibattito locale degli ultimi anni. Nel 2008 l'Amministrazione comunale ha elaborato nuovi indirizzi per le politiche urbanistiche, che hanno costituito la base per un documento approvato nel gennaio 2011 e dedicato specificamente alle trasformazioni del quadrante urbano settentrionale. Torino Sud ha invece raccolto numerose attenzioni nel periodo precedente e le principali attrezzature legate alle Olimpiadi invernali del 2006 sono collocate nella parte meridionale del territorio cittadino. Ma gli scenari per il futuro di Torino Sud sono indissolubilmente legati al destino incerto dei 2 milioni di mq di suolo della Fiat Mirafiori.

L'elaborazione della candidatura torinese per il Piano Città non poteva quindi che collocarsi a Nord, complementare alla elaborazione, in corso, di un Masterplan per le aree della Variante n. 200 al Prg e all'attuazione del programma Urban Barriera di Milano (POR-FESR 2007-13). L'area interessata si colloca nel quadrante Nord-Est, tra il limite della Spina Centrale e il Po, attraversata dal bacino della Stura di Lanzo, frangia urbana verso i

Comuni confinanti dell'area metropolitana. I temi da affrontare, dal punto di vista dell'assetto territoriale, sono:

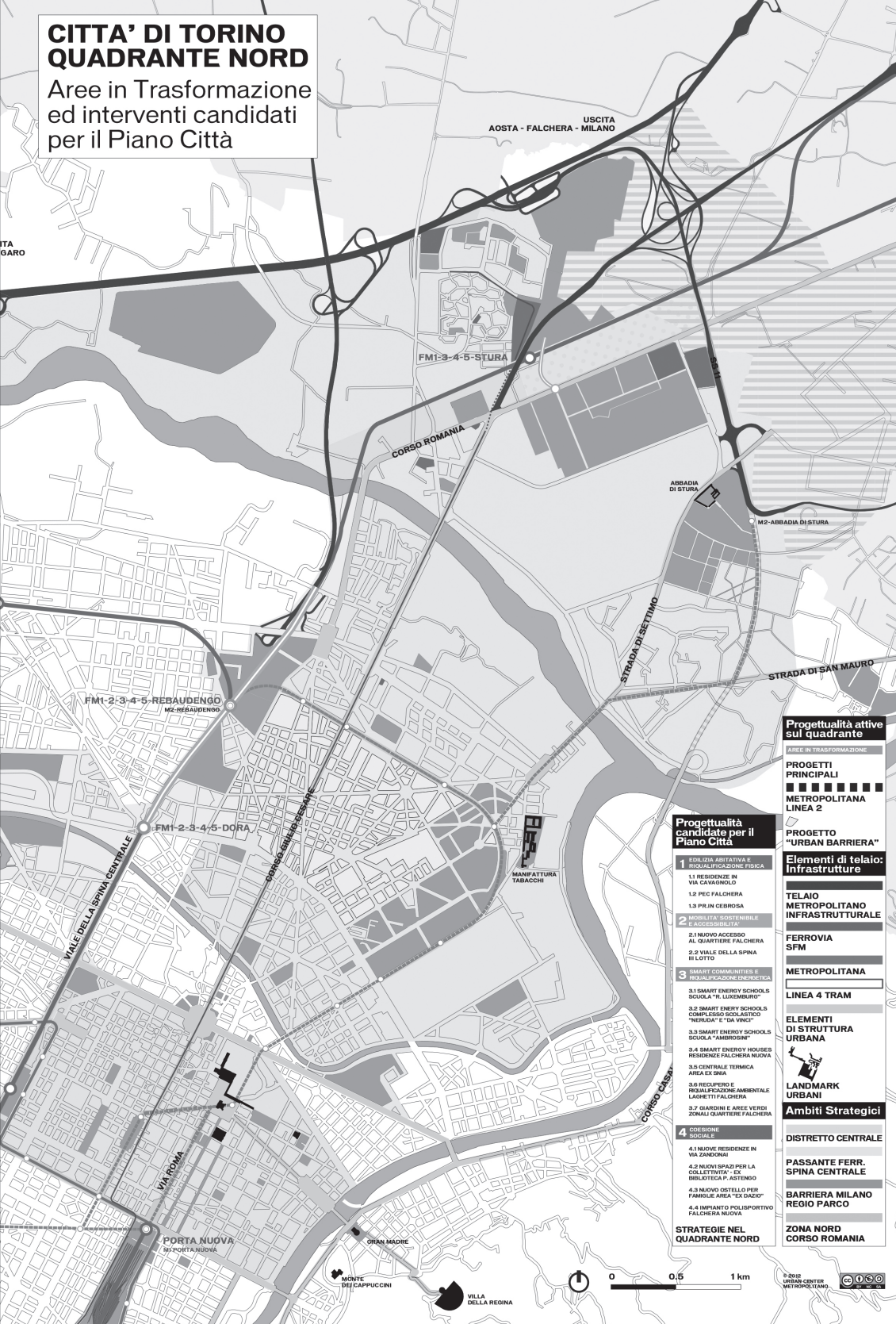
- la riorganizzazione infrastrutturale e l'accessibilità alla città, attraverso il completamento dell'ultimo tratto del viale della Spina Centrale, il potenziamento dei due nodi delle stazioni Rebaudengo e Stura, l'attivazione del Sistema Ferroviario Metropolitano e la realizzazione della Linea 2 di Metropolitana, il riassetto del collegamento con l'autostrada Torino-Milano;
- i nuovi insediamenti lungo gli assi e in prossimità dei nodi del trasporto pubblico, la riconversione di grandi aree industriali, l'attivazione di partnership pubblico-privato, l'aumento e la diversificazione dell'offerta abitativa per le fasce sociali più deboli;
- la ricostituzione delle continuità ambientali, a partire dal Parco Fluviale del Po e dal Parco della Tangenziale Verde, e la realizzazione di nuove aree a parco.

L'esperienza torinese indica inoltre la necessità di definire il riassetto territoriale anche attraverso azioni di accompagnamento e presidio locale a partire dalle occasioni di trasformazione, accessibilità e insediamento, come strumento per l'"urbanizzazione" immateriale e lo sviluppo socio-economico. La scelta del quartiere Falchera come baricentro degli interventi previsti è il segno della volontà di saldare assetti infrastrutturali e nuovi insediamenti alla gestione dei processi di rigenerazione della periferia consolidata. Il quartiere, realizzato a partire dal 1954 nell'ambito del programma Ina-Casa e progettato da un gruppo di progettisti guidato da Giovanni Astengo (cui oggi è intitolata la piazza principale), rappresenta una delle più significative esperienze dell'urbanistica italiana ed europea del secondo dopoguerra.



# CITTA' DI TORINO QUADRANTE NORD

Aree in Trasformazione ed interventi candidati per il Piano Città



Nel primo nucleo i blocchi residenziali, alti tre piani, sono disposti secondo linee spezzate che generano una serie di corti aperte. Nel secondo nucleo, costruito negli anni Settanta, l'impianto diventa più banale, i materiali costruttivi più scadenti. La storia della Falchera è significativa anche per quanto riguarda i difetti della crescita urbana italiana: il quartiere è rimasto a lungo isolato dalla cit-

tà, collegato da una linea tranviaria efficiente solo quarant'anni dopo la sua costruzione. E, oltre alla scarsa accessibilità, patisce delle criticità tipiche degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica: monofunzionalità residenziale, alti livelli di degrado e marginalità sociale (alta percentuale di casi seguiti dai servizi sociali, alto tasso di disoccupazione, diffusa microcriminalità).

L'insieme di opere inserite nel Piano Città Torino Nord è suddiviso in quattro assi di intervento:

1. Edilizia abitativa e riqualificazione dello spazio fisico. Realizzazione di nuove residenze per le fasce meno abbienti e attuazione di due strumenti urbanistici esecutivi: il PEC Falchera, che prevede un nuovo insediamento di social housing e un'area a parco, e il PrIn Cebrosa, che trasforma una grande area industriale dismessa e prevede l'insediamento di 1.000 nuovi abitanti.
2. Promozione della mobilità sostenibile e miglioramento dell'accessibilità. Realizzazione di un nuovo accesso veicolare al quartiere Falchera e completamento del Viale della Spina.
3. Smart communities e riqualificazione energetica. Interventi di riqualificazione energetica di edifici scolastici e residenziali, pubblici e privati, recupero ambientale e paesaggistico del parco dei "Laghetti Falchera" (3 invasi di cava, alimentati dalla falda freatica della Stura di Lanzo), riqualificazione di piccole aree verde di quartiere.
4. Inclusione sociale. Realizzazione di residenze collettive temporanee per l'inclusione sociale, di un "Ostello per famiglie" destinato a nuclei che abbiano necessità di una sistemazione abitativa provvisoria, ristrutturazione di impianti sportivi e riqualificazione della struttura pubblica centrale del quartiere (ex biblioteca) per ospitare attività aggregative socio-culturali.

Il finanziamento richiesto è di circa 128 milioni di euro, a fronte di investimenti previsti, pubblici e privati, pari a 253 milioni. Complessivamente, i risultati attesi sono 351 nuovi alloggi per le fasce meno abbienti, una riduzione del traffico veicolare nell'area tra il 50 e il 60%, un nuovo polo urbano (42.000 mq di SIp residenziale, 28.000 mq di servizi privati e terziario), 423.000 mq di verde riqualificato e il miglioramento dell'offerta di servizi, una riduzione media dei costi energetici del 40% negli edifici scolastici e del 25% negli edifici residenziali in 1370 alloggi. Al Contratto di Valorizzazione Urbana aderiscono l'ATC - Agenzia Territoriale per la Casa e gli operatori privati del PEC Falchera e del PrIn Cebrosa. In sintesi, l'amministrazione comunale



torinese ha scelto di collocare le proposte del Piano Città all'interno di un disegno di trasformazione strategica per la città, mettendo a frutto quasi venti anni di esperienze nella programmazione integrata, lavorando sulla coerenza tra scelte territoriali e opportunità di sviluppo economico, in un difficilissimo momento di crisi. Tutto questo negli spazi angusti del "Decreto Sviluppo", che sembra invece orientato a raccogliere elenchi di opere cantierabili e poco più, mettendo da parte, sul piano metodologico e procedurale, tutte le più significative esperienze di programmazione integrata degli scorsi decenni (e, ciononostante, lasciando molte incertezze sulle reali possibilità di reperire le risorse economiche necessarie).

A Torino la parabola discendente delle politiche urbane in Italia è particolarmente evidente, forse proprio per il ruolo-guida che hanno giocato in passato. Programmi e strategie sembrano lasciare progressivamente spazio all'incertezza e agli orizzonti di breve periodo. Ma l'orientamento alla complessità, tipico della programmazione integrata, costituisce forse uno dei pochi materiali disponibili per invertire il ciclo e guidare le politiche locali verso un nuovo strumento urbanistico generale, collocato senza esitazioni in uno scenario metropolitano, in grado di restituire alla città un futuro e gli strumenti per costruirlo.

Elena Campo

## Tre proposte del Comune di Milano

Il Comune di Milano<sup>1</sup> ha individuato tre proposte che, per le loro caratteristiche territoriali, ambientali e sociali, sono state ritenute idonee a soddisfare i criteri indicati dal Dl Sviluppo 83/2012 (convertito nella l. 134/2012), prendendo in considerazione sia ambiti urbani che per dimensioni e rilevanza necessitano di una riqualificazione articolata su più livelli, sia singoli interventi relativi a opere pubbliche che sarebbero in grado di innescare un processo di valorizzazione territoriale.

Il primo degli ambiti urbani segnalati è quello denominato "Porto di Mare"<sup>2</sup>, situato nella zona sud-est della città, interessa un'area di circa 110 ha che il Piano di Governo del Territorio approvato inserisce per circa 36,5 ha nell'Ambito di Trasformazione Urbana "Porto di Mare", mentre i restanti 73,5 ha, destinati a verde pubblico e interni al Parco regionale di cintura metropolitana Sud Milano, sono parte di un Piano di Cintura Urbana.

Da diversi anni il Comune si è posto l'obiettivo di intervenire in questa porzione di territorio caratterizzata da differenti problematiche ambientali, edilizie, urbanistiche e sociali.

Pertanto, viste le condizioni attuali e considerate le potenzialità esistenti (buona accessibilità, presenza di attrezzature sportive ben inserite nel contesto, relazione con un quartiere residenziale esistente, ecc.), la proposta relativa all'area di Porto di Mare si pone i seguenti obiettivi:

- recupero, bonifica e restituzione alla fruizione collettiva di spazi aperti oggi fortemente compromessi in termini ambientali;
- completamento di un ambito urbano, già oggetto di un "Contratto di Quartiere" finanziato con fondi regionali e comunali, prevedendo un mix funzionale

in cui un intervento di edilizia abitativa sociale si integri con la destinazione terziaria/commerciale e con servizi alla persona;

- mantenimento, potenziamento e valorizzazione delle strutture sportive esistenti, favorendone una generale riqualificazione e collegandole al quartiere esistente e alle grandi aree del Parco Sud Milano e ad un parco urbano esistente;
- realizzazione di un quartiere di edilizia residenziale sociale/convenzionata;
- ridisegno della dotazione infrastrutturale e della viabilità all'interno dell'ambito.

Complessivamente, la quota di edilizia sociale rappresenta il 50% dell'intera volumetria prevista con funzione residenziale e la quota di edilizia residenziale pubblica consiste nel 60% dell'intera capacità edificatoria dell'ambito di trasformazione.

Il suddetto progetto interessa aree, per circa il 70% della superficie, di proprietà del "Consorzio del Canale Milano-Cremona-Po", di cui lo stesso Comune è ente consorziato, e il restante 30% è parte del patrimonio disponibile del Comune di Milano. Quest'ultimo, in ottemperanza ad accordi formali assunti con il Consorzio, attualmente in fase di liquidazione, si è impegnato ad acquisire al proprio patrimonio l'intero compendio immobiliare. La somma relativa al costo di acquisizione dell'area oggetto di intervento rappresenta perciò l'investimento con il quale il Comune intende contribuire alla realizzazione dell'intero progetto.

Il concorso delle risorse private sarà costituito dal costo di acquisizione delle aree, attualmente di proprietà pubblica, da destinare agli interventi di edilizia terziaria, commerciale e sportiva e dalla corresponsione del diritto di superficie per le aree destinate alla realizzazione di edilizia residenziale

convenzionata ordinaria/agevolata, nonché per la concessione d'uso delle aree interessate dalle attività sportive esistenti.

Le somme così ricavate, unitamente al richiesto finanziamento ministeriale del Piano Nazionale per le città, contribuiranno alla realizzazione delle opere necessarie alla bonifica e all'infrastrutturazione dell'ambito, oltre che dei servizi necessari a completamento del nuovo insediamento residenziale. Il progetto urbanistico ha riscosso l'attenzione di alcuni importanti e rappresentativi operatori del settore immobiliare che, mediante spontanee manifestazioni d'interesse, si sono dichiarati disponibili a contribuire alla realizzazione del progetto di rigenerazione e riqualificazione urbana partecipando alle gare ad evidenza pubblica che saranno bandite per l'acquisizione dei diritti volumetrici previsti. Dal punto di vista procedurale, la proposta progettuale dovrà essere approvata secondo le modalità previste dal Documento di Piano del Pgt, tenuto conto delle ipotesi in variante dello strumento generale approvato, quindi, mediante un Programma Integrato di Intervento.

La seconda proposta interessa il contesto urbano di "Bovisa"<sup>3</sup>, situato nel quadrante nord-ovest della città. L'area riveste importanza strategica sia per le dimensioni (circa 800 ha di superficie) sia per la localizzazione in corrispondenza di due nodi rilevanti dell'accessibilità ferroviaria di scala regionale e interregionale. La storica connotazione industriale del sito si è avviata a un cambiamento decisivo con l'insediamento del secondo Polo di Ingegneria del Politecnico di Milano, nonché con la realizzazione del centro di ricerca dell'Istituto Mario Negri. La vocazione dell'ambito urbano alla ricerca e alla formazione di livello universitario è stata ribadita nel 1997 dalla sottoscrizione di un Accordo di Programma tra Regione Lombardia, Comune di Milano e Politecnico di Milano finalizzato a promuovere la realizzazione di un campus universitario all'interno dell'area dei Gasometri. Il progetto non ha avuto seguito a causa degli elevati costi di bonifica delle aree interessate. Nel dicembre 2007 è stato riattivato l'Accordo di Programma, ampliando l'ambito territoriale ed estendendo l'adesione ad altri soggetti quali A2A Spa, Euromilano, Ferrovie Nord Milano, Esselunga e alcuni piccoli proprie-

tari. Tuttavia, il permanere della mancanza dei fondi per provvedere alle bonifiche delle aree e l'assenza di un soggetto in grado di svolgere le funzioni di coordinamento e gestione di tutte le operazioni necessarie per attuare la trasformazione urbana hanno impedito la realizzazione della medesima. Con la proposta trasmessa alla "Cabina di regia" che selezionerà gli ambiti urbani ritenuti meritevoli di finanziamenti, gli interventi che il Comune di Milano intende promuovere per il suddetto ambito perseguono i seguenti principali obiettivi:

- bonifica dei siti contaminati, con particolare attenzione all'area di Bovisa Gasometri individuata dal Ministero dell'Ambiente come Sito di interesse nazionale (SIN);
- ridefinizione della maglia infrastrutturale e della rete del trasporto pubblico locale;
- ampliamento del Campus del Politecnico di Milano con l'inserimento di nuovi spazi dedicati alla didattica e alla ricerca (160.000 mq. circa);
- realizzazione di un Parco scientifico e tecnologico (70.000 mq circa) dedicato alla localizzazione di *spin-off* universitari, *start-up*, imprese legate alla ricerca applicata e spazi per la produzione d'eccellenza;
- realizzazione di interventi di natura privata (afferenti a volumetrie di proprietà pubblica e privata) per complessivi 480.000 mq di slp per nuove funzioni urbane e residenza.

A fronte delle problematiche di coordinamento e gestionali sopra accennate, è stato previsto che un protocollo di intesa individui gli elementi essenziali del percorso da seguire e sono stati avviati specifici tavoli di lavoro con la partecipazione dei vari soggetti pubblici e privati coinvolti nel processo di riqualificazione del comparto urbano.

I soggetti proprietari delle aree, a seguito delle riattivazione dell'Accordo di Programma, hanno dunque presentato istanze di partecipazione al procedimento che regolerà la modalità di partecipazione dei soggetti rispetto ad aree di trasformazione, volumetrie insediabili, impegni, investimenti.

Attualmente il Piano di Governo del Territorio include il perimetro dell'Accordo all'interno degli Ambiti di Trasformazione Urbana del Documento di Piano, riconoscendo

l'importanza dell'area di Bovisa rispetto agli scenari di sviluppo della città nonché la possibilità di intervenire senza l'utilizzo di procedure di variante urbanistica.

Per quanto riguarda il SIN, il Comune di Milano risulta essere il principale proprietario (circa il 59% del totale) e ad esso spetta, pro quota parte, l'onere delle bonifiche ambientali, nonché, in ragione di accordi intercorsi, di parte delle aree di proprietà del Politecnico. Al Comune spetta, inoltre, pro quota, la titolarità dei necessari interventi di infrastrutturazione dell'area. In ragione di tali impegni, il quadro economico complessivo prevede il reperimento di risorse economiche attraverso la cessione delle aree di competenza comunale da destinare ad interventi di edilizia terziaria, commerciale, produttiva e residenziale. La valorizzazione dell'area di Bovisa si basa sulla scelta di attribuire a tutte le superfici inserite nel perimetro dell'Accordo di Programma un identico indice di edificabilità (Ut 0,75 mq/mq) non differenziato per funzioni. Le corrispondenti volumetrie saranno poi utilizzate sulle superfici che verranno identificate in fase di pianificazione urbanistica, sulla base di scambi tra i proprietari delle aree.

Malgrado gli introiti attesi dall'operazione di valorizzazione, i costi stimati di bonifica e di infrastrutturazione presuppongono l'integrazione di una quota di risorse pubbliche significativa che costituisce l'oggetto della richiesta di finanziamento ministeriale.

Il terzo intervento attiene la demolizione e ricostruzione di un edificio scolastico<sup>4</sup> (via Magreglio) con massimizzazione dello spazio a verde e distribuzione degli spazi interni in modo tale da ospitare sia i servizi scolastici (15 aule), sia quelli parascolastici (sei laboratori, ludoteca, biblioteca, refettorio) che la palestra. Il contesto in cui si inserisce l'edificio scolastico oggetto di trasformazione si caratterizza come tessuto urbano semi-periferico ad alta densità abitativa, con una elevata domanda di utenza scolastica.

L'intervento interessa un'area di superficie pari a mq 5.262, occupata attualmente da un edificio di circa mq 1.200 di superficie coperta, in situazione di grave degrado in cui è operativa una scuola elementare con palestra realizzata negli anni Sessanta con un sistema di prefabbricazione di tipo "leggero". La proposta d'intervento si inserisce

in un processo di valorizzazione del fabbisogno educativo e contestualmente vorrebbe garantire il ripristino delle condizioni ambientali attualmente in forte degrado.

La descrizione sintetica delle proposte sottoposte all'attenzione della Cabina di regia delinea un insieme di interventi molto eterogenei tra loro per dimensione e complessità delle problematiche. Ciascuna di esse ha una propria ragion d'essere, ma scale così diverse di intervento disorientano rispetto alla possibilità di individuare una strategia urbana non generica, cioè che vada oltre la capacità di catturare qualsivoglia finanziamento per qualsivoglia progetto di riqualificazione.

1. Approvazione (DGC n. 1626 del 27.07.2012) dell'attivazione della procedura per la partecipazione alla predisposizione del Piano Nazionale per le Città.
2. Approvazione (DGC n. 1967 del 28.09.2012) della presentazione della proposta di contratto di valorizzazione urbana dell'area denominata "Porto di Mare".
3. Approvazione con Deliberazione della Giunta Comunale n. 1966 del 28.09.2012 della presentazione della proposta di contratto di valorizzazione urbana dell'area denominata "Bovisa".
4. Approvazione (DGC n. 1965 del 28.09.2012) della presentazione della proposta di contratto di valorizzazione urbana dell'area denominata "via Magreglio".

Oscar Girotto

## Venezia: proposte integrate di rigenerazione urbana

L'approccio critico più ricorrente nei dibattiti che si accendono per valutare eventi, progetti o realizzazioni che incidono sull'assetto delle città, consiste nel valutare che questi si verifichino in assenza di un disegno urbanistico complessivo e siano pertanto iniziative estemporanee avulse da un quadro di coerenza pianificatoria, costituito dal Prg. Tale approccio, che naturalmente non esclude Venezia e Mestre, si dimostra, proprio nel caso di quest'ultima complessa e delicata realtà urbana e territoriale, sostanzialmente superficiale. Infatti se analizziamo i principali di questi fenomeni come insieme e con un'ottica storica, ampia almeno qualche decennio, capiamo che in realtà quello di Venezia e della sua Terraferma, appare il quadro evolutivo della pianificazione tra i più complessi e articolati nell'esperienza urbanistica italiana.

Venezia ha infatti una tradizione di pianificazione tra le più consolidate in quanto, cavallo tra fine anni '50 e inizio anni '60, la L 1150/42 aveva prodotto l'approvazione dei Prg solo di poche grandi città del Veneto: Padova 1957, Verona e Vicenza 1958, Venezia 1962 e Rovigo 1966; tale dato assume ancor più rilevanza se si considera che nel 1972, al passaggio delle competenze di approvazione del Prg dal Ministero LL.PP. alle Regioni, solo 16 Comuni, su 582, erano dotati di Prg.

Lo sviluppo urbanistico di Venezia ha assunto, dal 1962 ad oggi, una strutturazione complessa che, soprattutto sulla terraferma (Mestre e Marghera) ha anche anticipato alcune importanti innovazioni:

- negli anni '70 con l'approvazione del Piano particolareggiato per il nucleo storico di Mestre che si affiancava a quelli per la città antica di Venezia;
- negli anni '80 con la completa pianificazione del centro storico e la dotazione di standard urbanistici con cui venne improntato l'attuale sistema di servizi

sociali e scolastici e realizzati i maggiori interventi di dotazione ambientale come il parco Albanese e il parco di S. Giuliano;

- negli anni '90, attraverso il Progetto preliminare al Prg (art. 42, Lr 61/1985), che introdusse la prospettiva della "città bipolare" e portò allo sviluppo terziario di servizi urbani l'asse infrastrutturale costituito dalla linea ferroviaria Me-Ve e la SS 11, attraverso la realizzazione del Parco Scientifico Tecnologico, l'acquisizione del forte Marghera, l'avvio del distretto universitario di via Torino, lungo il Canal Salso, il completamento del parco di S. Giuliano;
- dalla fine degli anni '90 con l'inserimento, nella strumentazione urbanistica generale, di elementi di compensazione che, con largo anticipo rispetto alla Lr 11/2004, hanno costituito una efficace soluzione alla decadenza dei vincoli preordinati all'esproprio per le aree destinate a standard, successivamente divenuta prassi costante che ha prodotto l'attuale consistente dotazione pubblica tanto da spostare l'interesse dell'Amministrazione dalle problematiche del reperimento degli standard a quelle del miglioramento e mantenimento della qualità delle dotazioni acquisite;
- dal 2005 con l'avvio di un consistente programma di rinnovo della mobilità che ha trovato, quale intervento strutturale fondante, la realizzazione di una rete tramviaria di trasporto pubblico, che vede nella tratta Nord-Sud Favaro-Mestre-Marghera, il principale asse connettivo della terraferma;
- dal 2006 con l'emissione di specifiche norme di tutela ambientale del territorio relative all'obbligo dell'invarianza idraulica degli interventi di nuova urbanizzazione;

- dal 2010 con la definizione di importanti programmi di riqualificazione urbana che trovano massimo sviluppo, sia in termini di definizione urbanistica, che di previsione di impegno di risorse pubbliche e private, soprattutto nell'ambito della Terraferma.

Le politiche territoriali del Comune di Venezia sono pertanto orientate a considerare che la prospettiva dello sviluppo urbanistico non è più legato alla crescita bensì al riordino ed alla riqualificazione urbana che non possono prescindere dalla rigenerazione delle parti storiche e degli elementi di maggior degrado che vi sono presenti oggi in particolar modo a Mestre e Marghera.

In tal senso i risultati della descritta evoluzione hanno costituito il fondamento del Piano di Assetto del Territorio, adottato con DCC n. 5/2012, che, riducendo le previsioni espansive del Prg vigente, ha fondato il suo principale obiettivo nel perseguimento della riqualificazione edilizia ed ambientale degli aggregati esistenti rimuovendone gli elementi di degrado e costituendo occasioni per il rafforzamento delle centralità, rispondendo all'esigenza, ormai ineludibile, di definire strategie di sviluppo che comportino il minor consumo possibile di territorio naturale misurando la sostenibilità della pianificazione quasi esclusivamente su tale parametro.

Tra le scelte di riqualificazione più coerenti con tale quadro di programmazione, possono essere individuati quelli attivati relativamente all'ambito del centro storico di Mestre, con l'approvazione di molteplici strumenti attuativi e all'ambito a sud della Città Giardino di Marghera, con l'avvio dell'Accordo di Programma per la riqualificazione di "Vaschette e zona sud di Marghera".

La rilevanza di detto insieme di scelte trova ulteriore elemento di valorizzazione nel fatto che i suddetti ambiti sono collegati dall'infrastruttura tramviaria anzi detta che trova, all'interno di questi, i più importanti elementi funzionali all'intera rete come la stazione di P.le Cialdini, nel centro storico di Mestre, e la stazione di interscambio per l'accesso sud alla città, nell'area "Vaschette" e si può pertanto configurare come unico progetto di valorizzazione urbana che può denominarsi "Dalla porta sud di Venezia al centro di Mestre", da declinare attraverso due specifiche proposte di Contratto di Valorizzazione Urbana elaborate ai sensi del DL 83/2012.

## **Rigenerazione funzionale del centro storico di Mestre**

Il progetto (circa 31 ha di St) si configura come una grande T, che rappresenta l'intersezione tra due assi sui quali si articolano una serie di interventi che interessano ambiti da riqualificare e valorizzare attraverso il ridisegno urbano e l'insediamento di nuove destinazioni. L'asse Est-Ovest riguarda gli interventi su Piazza Barche, con il trasferimento del mercato ambulante di Parco Ponci e di quello in sede fissa di via Lazzari e la realizzazione di un parcheggio di attestamento alla zona pedonale del centro storico, la ex Fornace Da Re, Altobello, Piazzale Cialdini e la riqualificazione di via Poerio (attraverso l'apertura del canale coperto negli anni '50); l'asse Nord-Sud comprende gli interventi che fanno parte del "chilometro della cultura", ove si relazionano tra loro gli interventi: del complesso immobiliare denominato "Ex Cattapan", quale nuovo Polo amministrativo comunale, della Torre Civica di Mestre, del completamento del centro culturale Candiani con la realizzazione del Complesso cinematografico multisala, Teatro Toniolo, della riqualificazione della galleria commerciale Barcella con la nuova connessione pedonale tra Candiani e Toniolo, del Polo Culturale e Museo del Novecento (M9) e della Biblioteca Civica di Villa Erizzo. In attestamento a tali interventi, s'inseriscono la rigenerazione urbana dell'Ex Compendio Ospedaliero "Umberto I", la ristrutturazione il Giardino Altinate, quale recupero di un'importante area verde del centro città.

Il complesso di tali interventi:

- migliora e rinnova completamente la dotazione infrastrutturale del centro di Mestre con la definitiva messa in funzione delle linee tramviarie grazie alla realizzazione della stazione del Tram di Mestre-P.le Cialdini e al contemporaneo efficientamento dello scambio tram/bus nell'ottica di una mobilità più sostenibile in ambito urbano ed extraurbano;
- contribuisce al miglioramento della composizione sociale-residenziale attraverso l'inserimento di una importante quota di nuovi residenti di cui il 10% in edilizia convenzionata, riducendo fenomeni di marginalizzazione dovuti al processo di svuotamento e sostituzione in atto, con il completamento e la contestuale valorizzazione del percorso già attivato dal 'Contratto di Quartiere' per l'area di Altobello;

- consente, attraverso l'immissione di nuove importanti attività attrattive (museo, biblioteca civica e completamento del polo Candiani-Toniolo), la valorizzazione identitaria del Centro di Mestre con la prospettiva della conseguente rivitalizzazione commerciale e sociale del principale polo di aggregazione della Terraferma attraverso la riqualificazione di tutti gli spazi pubblici e delle aree a standard che lo compongono;
- prevede un investimento complessivo di Euro 411.086.000, di cui Euro 372.544.040 relativi agli investimenti convenzionati con soggetti privati ed Euro 38.531.960 di competenza pubblica che comprendono le risorse reperibili attraverso il Piano Città pari ad Euro 17.200.000.

## **Riqualificazione dell'area "vaschette" e della zona sud di Marghera-porta sud di Venezia"**

L'ambito d'intervento (poco più che 30 ha di St) interessa l'ultima parte della zona urbana, confinante a sud ed est e ovest con le zone industriali di Porto Marghera ed è caratterizzato dalla presenza di 465 alloggi di residenza sociale in numerosi edifici con differente stato di manutenzione, alcuni dei quali versano in evidente stato di degrado. Tra questi spicca il complesso denominato "Vaschette" nel quale è conclamato lo stato di degrado urbanistico, edilizio e sociale.

A seguito del trasferimento del compendio dal Demanio, avvenuto nel marzo del 2009, il Comune, di concerto con la Regione Veneto, ha avviato lo studio di un esteso programma di riqualificazione, i cui obiettivi, contenuti e reciproci impegni sono riportati nel Protocollo d'Intesa sottoscritto il 17.11.2009, in base al quale si è operato per adeguare la strumentazione urbanistica (in fase di approvazione finale), per avviare i trasferimenti da Vaschette dei locatari (avvenute), dei 24 proprietari (in corso), a cui far seguire le demolizioni degli edifici (4 su 15 avvenute, altre 3 entro il 2012) e le bonifiche di tutte le aree interessate dal programma, in parte comprese nel SIN di Porto Marghera (progetto definitivo presentato al Ministero).

Contemporaneamente si è dato inizio al coinvolgimento della popolazione e degli *stakeholders* locali nella definizione degli obiettivi del programma di rigenerazione, nell'accompagnamento sociale delle iniziative e nell'orga-



nizzazione di eventi capaci di comunicare il processo di rigenerazione anche al resto della città.

La proposta:

- mette tra loro in rete investimenti infrastrutturali già separatamente avviati, come la nuova rotatoria sulla SS 309 "Romea" ed il nuovo tram di prossimo esercizio, rileggendo la zona come soglia urbana di Venezia, la Porta Sud;
- permette, con la realizzazione della connessione tra la SR 11 e la via dell'Elettricità, di declassare a strada urbana via F.lli Bandiera, lungo la quale si prevede la ridefinizione dell'accesso al quartiere, la ricostruzione del tessuto abitativo e della *mixité* sociale e degli spazi di centralità attorno alla chiesa di Gesù lavoratore, al fine di rafforzare il solo presidio aggregativo ancora presente in zona;
- ripensa via della Rinascita Entrambi, fino alla conclusione del giardino ex Pasini, come spina verde di connessione urbana (ciclo-pedonale e tram) con la parte centrale della Città Giardino lungo il quale è previsto l'intervento di ridefinizione dei margini e di connessione con gli altri nuclei centrali del quartiere di Marghera;
- avvia un processo di efficientamento energetico e l'adeguamento dei 355 alloggi sociali esistenti.
- prevede un investimento complessivo di Euro 153.213.653, di cui Euro 54.471.653 relativi agli investimenti di competenza pubblica che potranno trovare risorse reperibili attraverso il Piano Città pari ad Euro 11.005.491 al fine di completare le bonifiche in tutta l'area, realizzare il parcheggio scambiatore contemporaneamente all'entrata in esercizio del tram e della rotatoria sulla SS 309 (2014), intervenire sul patrimonio ERP degradato, migliorare l'edificio scolastico esistente e attivare iniziative per divulgare all'intera città il processo di rigenerazione in corso a Marghera.

Complessivamente la Proposta di Contratto di Valorizzazione Urbana "Dalla porta sud di Venezia al centro di Mestre", prevede un investimento di Euro 564.299.653, di cui Euro 93.003.613 di competenza pubblica che potranno trovare risorse, reperibili attraverso il Piano Città, pari ad Euro 28.205.491.

## Alessandra Gravante, Michele Zazzi Parma: della ragionevolezza dell'azione amministrativa

Le proposte della neonata Amministrazione "a cinque stelle" di Parma<sup>1</sup> scaturiscono dalla necessità di alleggerire il programma di opere pubbliche ereditato dalla precedente Amministrazione nonché dalla contestuale esigenza di portare a conclusione alcuni cantieri attualmente fermi. I Contratti di valorizzazione urbana selezionati mettono in gioco un finanziamento complessivo di 60 milioni di euro per 9 interventi in una città reduce da una stagione (la "città cantiere") che ha lasciato profonde ferite urbane per mancate attuazioni dovute all'indisponibilità delle risorse originariamente previste. L'intento è risolvere tali criticità con strategie virtuose di risparmio e gestione del patrimonio immobiliare pubblico che presentano piena conformità urbanistica con gli strumenti di pianificazione vigenti.

I principali obiettivi sono:

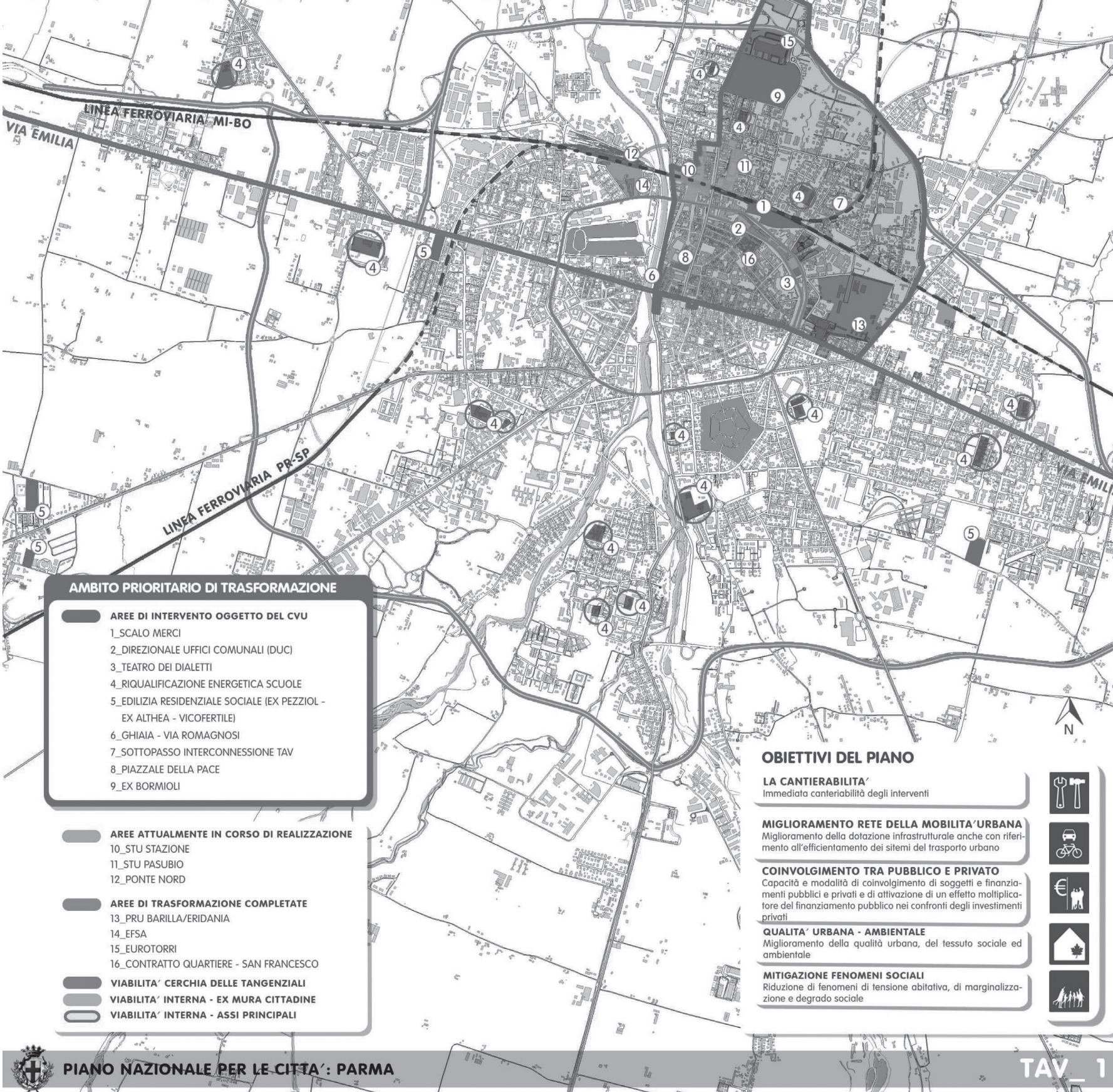
- rafforzare le relazioni tra le parti della città, dal cuore di Piazza Ghiaia e Piazza della Pace, nella città storica, fino a lambire il comparto di trasformazione un tempo occupato dall'ex vetreria Bormioli, recinto che si estroflette e si relaziona con i due centri commerciali "storici" di Parma (Centro Torri ed Euro Torri), lungo la direttrice che conduce al casello autostradale;
- perseguire la *mixité* funzionale e sociale, incrementando e razionalizzando il sistema delle dotazioni territoriali e degli spazi pubblici;
- risolvere situazioni di degrado sociale e ambientale e incrementare la percezione della sicurezza da parte dei cittadini (anche in relazione a contesti urbani molto differenti quali il sottopasso dell'interconnessione con la linea Tav in ambito di periferia urbana e la centralissima, ma critica, Piazza della Pace).

La 1<sup>a</sup> candidatura riguarda l'ex Scalo merci,

stralcio funzionale di un piano urbanistico attuativo in corso di attuazione. Il progetto prevede la riconversione dell'area con il restauro dello storico manufatto ferroviario e un intervento di bonifica. L'immobile sarà riconvertito a centro polivalente comunale con la concentrazione delle sedi di varie attività di volontariato oggi dislocate in vecchie sedi di proprietà del Comune. Il finanziamento richiesto è di 6.900.000 euro, con previsione di apertura del cantiere in data non superiore ai 4 mesi dalla stipulazione del Cvu – tempo funzionale ad attivare il bando di gara per l'affidamento del 2° stralcio delle opere – e consegna dei lavori in 540 giorni. Il rapporto risorse-investimenti da reperire è pari al 71% del totale con una quota dell'importo di investimento suddivisa rispettivamente nei due anni di lavoro previsti in 3.000.000 e 3.900.000 di euro.

La 2° e 3° candidatura riguardano un cantiere fermo a ridosso del limite della città storica in corrispondenza del cosiddetto bastione farnesiano (ex Macello), con la previsione del completamento di un intervento unitario che ha portato alla realizzazione del comparto A del Direzionale unico comunale-Duc, sede di gran parte dei servizi comunali. L'intervento, con progetto esecutivo già approvato, comprende il completamento di un altro complesso simile (Duc B) e del Teatro dei dialetti; il recupero del bastione e la realizzazione di un parco archeologico. Per il Teatro, opera già realizzata al 70% da un privato e ultimata "al grezzo", si chiede un finanziamento di 2.130.000 di euro con la previsione di entrata in esercizio dell'opera contenuta in 24 mesi. La destinazione d'uso esclusiva, repentinamente passata all'inattualità, è stata integrata con un *range* di possibili utilizzazioni congressuali ed espositive coerenti con l'uso prevalente dell'edificio. Il rapporto delle risorse da re-





**AMBITO PRIORITARIO DI TRASFORMAZIONE**

**AREE DI INTERVENTO OGGETTO DEL CVU**

- 1\_SCALO MERCI
- 2\_DIREZIONALE UFFICI COMUNALI (DUC)
- 3\_TEATRO DEI DIALETTI
- 4\_RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA SCUOLE
- 5\_EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE (EX PEZZIOL - EX ALTHEA - VICOFERTILE)
- 6\_GHIAIA - VIA ROMAGNOSI
- 7\_SOTTOPASSO INTERCONNESSIONE TAV
- 8\_PIAZZALE DELLA PACE
- 9\_EX BORMIOLI

**AREE ATTUALMENTE IN CORSO DI REALIZZAZIONE**

- 10\_STU STAZIONE
- 11\_STU PASUBIO
- 12\_PONTE NORD

**AREE DI TRASFORMAZIONE COMPLETATE**

- 13\_PRU BARILLA/ERIDANIA
- 14\_EFSA
- 15\_EUROTORRI
- 16\_CONTRATTO QUARTIERE - SAN FRANCESCO

**VIABILITA' CERCHIA DELLE TANGENZIALI**

- VIABILITA' INTERNA - EX MURA CITTADINE
- VIABILITA' INTERNA - ASSI PRINCIPALI

**OBIETTIVI DEL PIANO**

**LA CANTIERABILITA'**

Immediata cantierabilità degli interventi

**MIGLIORAMENTO RETE DELLA MOBILITA' URBANA**

Miglioramento della dotazione infrastrutturale anche con riferimento all'efficientamento dei sistemi del trasporto urbano

**COINVOLGIMENTO TRA PUBBLICO E PRIVATO**

Capacità e modalità di coinvolgimento di soggetti e finanziamenti pubblici e privati e di attivazione di un effetto moltiplicatore del finanziamento pubblico nei confronti degli investimenti privati

**QUALITA' URBANA - AMBIENTALE**

Miglioramento della qualità urbana, del tessuto sociale ed ambientale

**MITIGAZIONE FENOMENI SOCIALI**

Riduzione di fenomeni di tensione abitativa, di marginalizzazione e degrado sociale

perire è pari al 31%, con una distribuzione dell'importo di investimento nel primo anno di 430.000 euro, che diventano 900.000 e 800.000 nel secondo e terzo anno. Un'ulteriore richiesta di finanziamenti, per un ammontare pari a 4.182.282 di euro, è finalizzata al completamento dell'ultimo stralcio del Duc B. La realizzazione comporta la concorrenza di un soggetto privato sulla base di un esecutivo già approvato. La previsione di en-

trata in esercizio è di 18 mesi, con rapporto di risorse da reperire pari al 49%. La scelta di indirizzare le prime tre candidature a opere immediatamente cantierabili è affiancata, con la 4° e 5° candidatura, da due azioni strategiche di impatto trasversale sulla città, che assumono gli obiettivi del miglioramento della prestazione energetica e dell'incremento dello stock di edilizia residenziale sociale.

In stretta relazione con le politiche energetiche in corso di attuazione nel quadro europeo e in adesione al Patto dei Sindaci, ci si propone la riqualificazione energetica di 18 edifici scolastici: strutture pubbliche che, per la loro diffusione capillare sul territorio e la loro apertura ai quartieri dopo l'orario scolastico, costituiscono validi presidi territoriali. Ingente la quota di finanziamento richiesta, pari a 2.5427.080 di euro, con una



previsione di entrata in esercizio contenuta in 12 mesi. La copertura è prevista per l'80% del costo totale delle opere, con recupero del restante 20% tramite il Conto Energia.

Sul tema abitativo si prevede la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale nei comparti denominati: Ers Ex Pezziol, Ers Vicofertile Sud, Ers Vicofertile Nord, Ers Ex Althea. Tali interventi sono volti a fornire una risposta immediata ai problemi di tensione abitativa ed alla crescente domanda di alloggi in locazione a canone sostenibile. Rimane centrale il perseguimento di obiettivi di *mixité* sociale. Il finanziamento richiesto al Mit è pari a 6.719.500 di euro, per un insediamento di 180 abitanti in 5.324 mq di edifici di nuova costruzione. I tempi per l'avvio sono previsti in 30 giorni e la consegna dei lavori in 660 giorni. L'importo di investimento per il primo anno è pari a circa 4.000.000 euro e a circa 2.500.000 euro per il secondo.

Nella 6°, 7° e 8° proposta il Cvu si orienta sulla cantieristica "leggera" e su limitate quote di previsione finanziaria destinate ad opere finalizzate ad aumentare i livelli della qualità urbana.

La 6° candidatura riguarda la sistemazione di Piazza Ghiaia e Via Romagnoli nel centro storico, opera finanziata da fondi originariamente destinati alla linea metropolitana. Con essa si assicura il collegamento funzionale con le opere previste nell'8° candidatura, incentivando la vocazione mercatale dell'area con un aumento della permeabilità pedonale verso il lungofiume.

La 7° candidatura è dedicata al sottopasso in corrispondenza della linea ferroviaria di interconnessione con la Tav e assume l'obiettivo della riqualificazione degli spazi interstiziali della porzione di linea ferroviaria posta in sopraelevazione, anche mediante processi di coinvolgimento sociale.

Con la 8° candidatura si mira all'aumento della vivibilità e dell'attrattività di un luogo emblematico della città, Piazza della Pace, assicurando adeguati livelli di sicurezza urbana ed aumentando il potenziale comunicativo ed artistico. Per il *restyling* della Piazza il finanziamento richiesto è di 210.000 euro con una previsione di entrata in esercizio di 12 mesi.

La 9° candidatura riguarda il completamento dell'area Ex Bormioli, sede del già avviato progetto di riqualificazione della grande

area industriale dismessa. Sono interventi tesi alla riqualificazione ambientale con l'interramento di due linee elettriche ad alta tensione, il recupero di edifici di archeologia industriale da destinarsi a spazi museali, la realizzazione di strutture culturali, ricreative e associative, servizi sociali e attività commerciali di qualità. Sono, inoltre, previsti due lotti destinati all'edilizia sociale. La proposta risponde pienamente al criterio di selezione che prevede il partenariato pubblico-privato ma è in contrasto con il principio di "cantierabilità" per l'assenza di un piano urbanistico attuativo approvato e per i tempi previsti per la conclusione della procedura di interrimento dell'alta tensione. Il costo totale da finanziare è di 16.123.580 euro con una previsione di entrata in esercizio a 36 mesi dall'inizio dei lavori, anche se vi è una grande difficoltà nello stabilire un cronoprogramma attendibile.

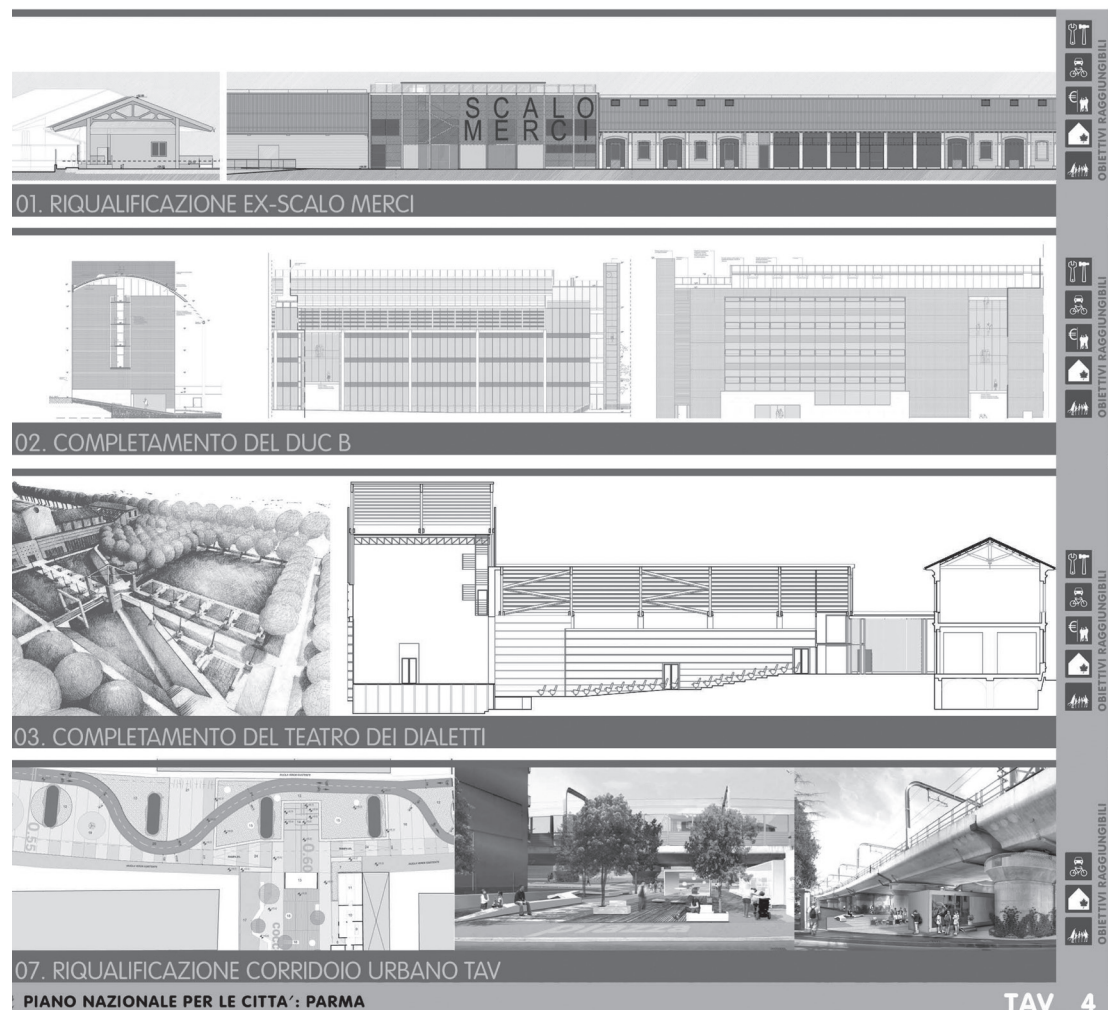
In sintesi, si può ritenere che il Pnc di Parma abbia fatta propria la scelta di un ventaglio ampio di azioni, differenti per caratteristiche e "peso" finanziario dei singoli casi, te-

stimoniando un'attenzione alle molteplici urgenze del governo delle trasformazioni urbane. Particolarmente qualificante il richiamo al criterio dell'efficienza delle prestazioni energetiche, sia nell'edilizia pubblica sia nel miglioramento del comportamento di numerosi plessi scolastici comunali.

Qualche aspetto di vulnerabilità può viceversa essere individuato nella probabile difficoltà di coinvolgimento del capitale privato, in conseguenza della scelta di interventi che solo parzialmente soddisfano lo spirito del provvedimento in quanto privi di prevedibili effetti dinamici sul mercato del lavoro o di iter procedurali conclusi.

Comunque fertile il terreno offerto dal Pnc, anche in Parma, per l'espressione di una *good choice* amministrativa che recenti retoriche presidenziali fanno coincidere con un fondamentale principio di ragionevolezza amministrativa.

1. Gli autori ringraziano per la collaborazione l'Arch. Enzo Bertolotti, Energy Manager del Comune di Parma, e l'Arch. Emanuela Montanini, Servizio Pianificazione Territoriale del Comune di Parma.



## Leonardo Rossi, Francesca Proni Ravenna: Poc “Darsena di città”

“Darsena di Città” è un vecchio quartiere portuale sorto in fregio al Canale Candiano (realizzato nel 1738) la cui riqualificazione ha assunto, dagli anni ‘90, il valore di momento strategico primario, capace di caratterizzare l’intero processo della pianificazione comunale.

La riqualificazione/riconversione urbana di questa porzione di città è fondata sull’idea portante di costituire un unico sistema territoriale, che si sviluppa dalla città al mare, per valorizzare il ruolo di Ravenna, in corso di candidatura a capitale europea della cultura, quale “porta sul mare”, recuperando a funzioni urbane un’area portuale-industriale di 136 ha in gran parte dismessa ma con ambiti ancora operativi.

L’area, affacciata su un percorso a banchine di circa 3,1 km, è adiacente al centro storico e alla stazione ferroviaria, quindi con localizzazione centrale e strategica rispetto alla città.

La riqualificazione della Darsena è stata avviata nell’ambito del Prg 1993, con un programma, articolato per complessità in fasi attuative su un arco temporale trentennale, prevedendo anche attraverso la partecipazione a programmi complessi. Una pianificazione che ha previsto anche modalità urbanistiche innovative, delle quali la “perequazione” è stata la più inedita e utile in quanto ha consentito, tra l’altro, la realizzazione di un grande parco urbano.

Nel 2010 ha preso avvio la redazione del Piano Operativo Comunale (Poc) “Darsena di Città”, ovvero la revisione del vigente Piano di Riqualificazione Urbana (Pru). Il Poc, il cui percorso di adozione sarà attivato entro il 2012, vuole essere contestualmente consolidamento e innovazione del processo di riqualificazione urbana della Darsena, avviato col precedente Prg’93, sulla base di

concetti innovativi in particolare in tema di cultura, turismo, sostenibilità. A fine 2011 è stato svolto un percorso partecipativo che ha coinvolto numerosi cittadini, tecnici e portatori di interessi. Oltre a un sito dedicato, sono state fatte passeggiate di quartiere, incontri formativi, interviste, Focus Group e un seminario conclusivo di due giorni. Le riflessioni e le proposte arrivate in fase di partecipazione, “mediate” grazie al confronto con altri partecipanti e con i tecnici, si sono affinate e sono arrivate a produrre concrete proposte che il Poc ha considerato.

### La proposta e gli obiettivi

La riqualificazione prevista avviene sulla base di 29 subcomparti, individuati in ragione dell’assetto proprietario della Darsena e prevede la realizzazione di complessivi mq. 411.640 di Superficie complessiva (Sc) sviluppati in destra e in sinistra canale Candiano.

L’intervento tende alla realizzazione di un quartiere evoluto e capace di migliorare la qualità di vita di Ravenna e del suo territorio. Per questo risulta decisiva la capacità di definizione e concretizzazione del sistema delle infrastrutture, degli spazi e delle attrezzature pubbliche che di tale vivibilità sono gli elementi essenziali: il riassetto della viabilità, il controllo e il risanamento delle acque, la sistemazione degli spazi pubblici. Il Poc è fortemente caratterizzato dalla quantità e qualità degli spazi pubblici pari a circa il 48% della ST dei 29 subcomparti.

Nell’ambito del quadro d’insieme sopra delineato sono stati individuati e proposti, nel presente Cvu, quattro opere ritenute, allo stato attuale, prioritarie e indispensabili al fine del raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- avviare una prima azione di miglioramento delle acque del canale Candiano,

necessaria e preliminare all’eventuale bonifica dei fondali, finalizzata a non immettere altra acqua non pulita nel canale, mediante la realizzazione di un primo stralcio della vasca di raccolta acque a Nord del Mausoleo di Teodorico con la funzione di intercettare l’acqua di prima pioggia, lasciarla decantare per poi immetterla pulita nel Canale Candiano;

- favorire l’attuazione dei comparti privati, e quindi il decollo del nuovo quartiere darsena, pur nella consapevolezza dell’attuale critica situazione economica, ricercando sinergie di finanziamento pubblico privato che consentano di “alleggerire” gli extraoneri dovuti, da parte dei privati, per le opere pubbliche di valenza generale quali la via di spina e parte dell’impianto fognario, il finanziamento richiesto per le opere pubbliche a carico dei privati concorre a rendere economicamente più sostenibile l’attuazione dei comparti;
- realizzare un quartiere evoluto, capace di migliorare la qualità di vita di Ravenna e del suo territorio e in grado di dare una forte impronta alla sua candidatura a città capitale europea della cultura 2019, anche mediante la riqualificazione della suggestiva archeologia industriale presente nei comparti.

### Interventi oggetto del Cvu

1. Vasca di raccolta acque a nord (primo stralcio)
2. Via di Spina (primo e secondo stralcio)
3. Collettore fognario in sinistra (stralcio da via Cherso a via delle Industrie – rotonda Belgio)
4. Acquisizione al patrimonio pubblico dei contenitori di archeologia industriale dei subcomparti n.26/28



Quadro sintetico delle consistenze complessive del Poc Darsena di città

Interventi	Funzioni/ destinazioni d'uso, opere	Nuova costruzione/ rifunzionalizzazione	St mq (1)	Sc mq (2)	Importo/investimento €	N. abitanti da insediare
Destra Canale Candiano	Residenza	N.C.		70.000	130.900.000	2.333
	Residenza ERP/Ers	N.C.		22.900	42.823.000	763
	Direzionale/Commerciale	N.C.		155.000	310.000.000	0
<b>Totale parziale</b>			<b>400.544</b>		<b>483.723.000</b>	<b>3.096</b>
Sinistra Canale Candiano	Residenza	N.C.		62.330	116.557.100	2.078
	Residenza ERP/Ers	N.C.		11.960	22.365.200	399
	Direzionale/Commerciale	N.C.		89.450	178.900.000	0
<b>Totale parziale</b>			<b>318.922</b>		<b>317.822.300</b>	<b>2.477</b>
<b>TOTALE</b>			<b>719.466</b>	<b>411.640</b>	<b>(3) 801.545.300</b>	<b>5.573</b>

(1) St: superficie territoriale delle aree in proprietà

(2) Sc: superficie complessiva

(3) Comprensivo di costo di costruzione, opere di urbanizzazione, spese tecniche, escluso IVA

Costi e tempi

Interventi	Funzioni/destinazioni d'uso, opere	Importo investimento da QE	Costo sintetico unitario (€/mq)	Stato progettazione (SdF, prel./def./esecutivo)	Data di apertura cantiere	Data chiusura cantiere	Data di entrata in funzione dell'opera
1) Vasca di 1° pioggia	Bonifica acqua del Canale Candiano	12.897.021		Preliminare	01.10.2014	31.03.2016	30.09.2016
2) Fognatura acque nere	Convogliamento al Depuratore	2.000.000		SdF	(1)		
3) Via di Spina 1°-2° Stralcio	Razionalizzazione viabilità/attivazione Subcomparti privati	1.969.000		SdF	(2)		
4) Ex Magazzino Fiorentina Srl	Polo culturale RA 2019	730.000		Acquisto immobile			
<b>TOTALE</b>		<b>17.596.021</b>					

(1) Attivazione prevista nell'ambito dell'attuazione del Subcomparto 31

(2) Attivazione prevista nell'ambito dell'attuazione dei Subcomparti 8/9, 10, 12/13

Risorse finanziarie

Interventi	Importo interventi da QE	Risorse già esistenti				Risorse da reperire			
		Soggetto finanziatore	Importo €	Documento di riferimento	Provenienza	soggetto finanziatore	Importo €	Note	Rapporto fra risorse da reperire e investimenti in %
1) Vasca di 1° pioggia Prog. preliminare	12.849.551	Comune di Ravenna	2.400.000		(1)	MIT	10.449.551	Richiesta nel "Piano per le città"	81%
	47.470	Intervento 8.17 in ambito PruSST	47.470	Accordo quadro del 20/05/2002	(2)				
2) Fognatura acque nere	2.000.000*	Privato con extraoneri Subcomparto 31	1.000.000	PUA in istruttoria PG 15364/2009	Fondi privati	MIT	1.000.000	Richiesta nel "Piano per le città"	50%
3) Via di Spina 1°-2° Stralcio	1.969.000*	Privato con extraoneri (Subcomparti: 8/9, 10, 12/13)	984.500	PUA in istruttoria PG 17126/2010 e PUA da presentare	Fondi privati	MIT	984.500	Richiesta nel "Piano per le città"	50%
4) Ex Magazzino Fiorentina Srl	730.000* (3)					MIT	730.000	Richiesta nel "Piano per le città"	100%
<b>TOTALE</b>	<b>17.596.021</b>		<b>4.431.970</b>				<b>13.164.051 (4)</b>		<b>75%</b>

\* importo stimato

(1) Dividendi Ravenna Holding in quanto soggetto attuatore del sub. "Dogana"

(2) Finanziamento attribuito ai sensi dell'art. 6 comma 1 lett.b del bando allegato al D.M. 08/10/1998

(3) Il dato si riferisce all'acquisto del fabbricato esistente

(4) Pari all'1,6% delle consistenze complessive del Poc Darsena (Tab. 1)



### Programma temporale degli interventi

L'attuazione del POC, in parte già avviata dalla fine degli anni '90, prevede un orizzonte temporale stimabile nei prossimi 25/30 anni. Valutate le condizioni al contorno delle aree interessate si può ritenere che la porzione in destra canale possa trovare nei prossimi 15 anni il suo completamento. Tra le opere programmate rientra anche la via di Spina.

Per quanto riguarda invece il sinistra canale ad eccezione del subcomparto 31 si può ipotizzare il suo completamento nei successivi 15 anni.

La cantierabilità delle opere pubbliche non è condizionata dalla proprietà delle aree, in quanto tutte già disponibili, ma dall'approvazione dei progetti urbanistici per quanto riguarda le opere comprese nei subcomparti privati e dall'approvazione dei Progetti preliminare/definitivo/esecutivo e conseguente appalto per quanto riguarda la vasca di 1° pioggia.

Emerge chiaramente che la spinta a candidare il POC Darsena ai finanziamenti previsti dal Piano Nazionale per le città non è derivata esclusivamente dall'aspetto economico, se pur importante in questo difficile momento, ma piuttosto dalla ferma volontà di dare, ai proprietari e ai cittadini tutti, un segnale, un aiuto che "riaccenda" il motore della riqualificazione di questa importante parte di città che, ricordiamo, è già stato mosso in passato da importanti contributi ministeriali. Parte di città che, con l'importante contributo del processo partecipativo svolto, vuole porsi come nuovo modello di quartiere sostenibile, tecnologico, culturale, creativo.

## Claudio Centanni, Sauro Moglie, Alessio Piancone, Giovanna Rosellini Ancona: Progetto di riqualificazione “Fronte mare delle eccellenze”

La proposta del Comune di Ancona è localizzata nell’ambito del waterfront cittadino ovvero della fascia di contatto tra la città storica e l’infrastruttura portuale, che si estende dal Colle Guasco, limite settentrionale del porto, nonché nucleo originario della città, fino ad arrivare all’area della stazione ferroviaria che occupa la fascia di interrimento della zona industriale. Questo ambito di larghezza variabile che si snoda per circa 4 km, attraversa situazioni urbane estremamente diversificate:

- il quartiere Guasco San Pietro che rappresenta il centro storico della città affacciato direttamente sull’arco portuale che attualmente soffre di un deficit funzionale e che va rifunzionalizzato attraverso l’inserimento di strutture di carattere urbano
- quartiere Archi Stazione che si identifica con la periferia storica della città a contatto con l’ampliamento della Zona Industriale Portuale, interessato da un diffuso degrado delle strutture architettoniche, degli spazi pubblici di relazione e da un vero e proprio fenomeno di sostituzione sociale, dovuto alla massiccia presenza di immigrati
- la cerniera costituita dalla Mole Vanvitelliana vera e propria icona della città che deve ancora trovare una sua funzione definita

L’ambito proposto presenta quindi al proprio interno tutti le criticità sulle quali il D.L. 83 del 2012 (Decreto Sviluppo) intende intervenire:

- tensione abitativa marginalizzazione e degrado sociale
- deficit di dotazione infrastrutturale
- esigenza di miglioramento della qualità urbana, del tessuto sociale ed ambientale.

L’importanza dell’ambito proposto per il

Piano per le città si riflette anche nel numero dei processi e delle strategie messe in campo dal Comune di Ancona proprio in questa parte di città durante la stagione della pianificazione complessa, caratterizzata da una serie di programmi promossi dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dalla fine degli anni 90 fino ad oggi:

1. Prusst Programma di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio del 1999;
  2. Piau Programmi Innovativi in Ambito Urbano Porti & Stazioni del 2004
- a cui si aggiungono:
3. il Piano di sviluppo del porto redatto insieme all’Autorità Portuale di Ancona del 2005;
  4. il Documento Programmatico per il nuovo Piano della città del 2010.

Sebbene i programmi presentino una grande eterogeneità nelle singole strutture e negli obiettivi specifici, è indubbio che tutti insieme costituiscono un “pacchetto” di pianificazione di alto contenuto innovativo, che ha contribuito ad aggiornare significativamente i modelli e i meccanismi della pianificazione ordinaria contribuendo a delineare una strategia di riqualificazione multi scalare che trova nella proposta per il Piano per le città la naturale prosecuzione.

La Proposta di Contratto di valorizzazione Urbana del Comune di Ancona è composta da interventi diversificati che hanno una rilevanza di tipo urbano e in alcuni casi territoriale, legati da una strategia di riqualificazione unitaria. La strategia è indicata nel Documento Programmatico approvato dal Consiglio Comunale nel 2010, all’interno del quale vengono individuati 4 progetti prioritari per guidare la riqualificazione urbana uno dei quali è quello del “Fronte-mare delle eccellenze”.

Mettendo a coerenza gli obiettivi del progetto prioritario del Fronte Mare delle Eccellenze con quelli del Piano per le città viene individuata:

- una griglia di 9 interventi articolata sulle tre linee di finanziamento del programma, che presentano un buon grado di fattibilità, per i quali si richiedono i finanziamenti;
- un set di 2 interventi che, pur avendo un alto valore strategico, presentano un grado di fattibilità ancora non maturo e per i quali non si richiedono finanziamenti.

Griglia degli interventi per i quali si richiede il finanziamento

01	Mole Vanvitelliana_ completamento	Attrezzature pubbliche
02	Palazzo degli Anziani_ completamento	
03	Pinacoteca _ completamento	
04	Complesso polifunzionale Parcheggio Traiano_ completamento	
05	Riqualificazione della Passeggiata lungomare	
06	Alloggi Ers e servizi nell’area Borgo Pio	Housing sociale
07	Scuola Elementare Antognini_ adeguamento sismico	Edilizia Scolastica
08	Scuola Secondaria di primo grado Leopardi_ messa in Sicurezza	
09	Nuova sede ITN ELIA presso ITIS Volterra_ completamento	

Gli interventi relativi alla realizzazione di attrezzature pubbliche fanno parte di un progetto complesso e unitario di riqualificazione del fronte mare nella fascia di contatto Porto-Città Storica, estesa a tutto il sistema del waterfront e localizzata puntualmente su alcuni contenitori urbani di grande valore, che svolgono il ruolo di commutatori tra il sistema del fronte portuale e la città storica.



ca e fisicamente collegati dalla passeggiata lungomare che viene riqualificata.

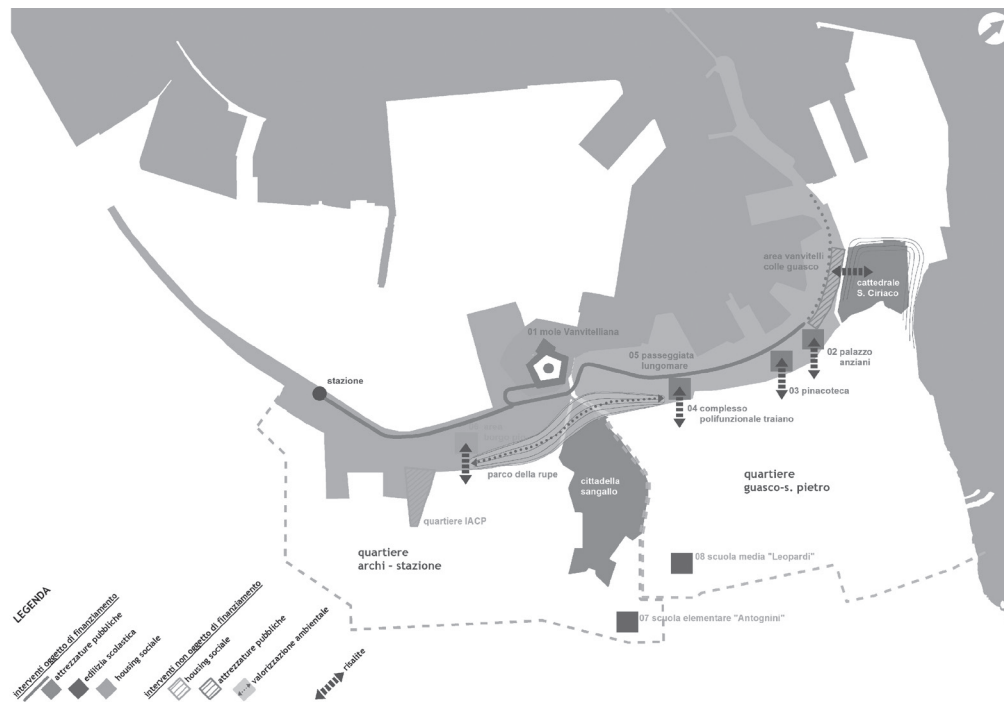
L'intervento afferente all'*housing* sociale intende fornire una risposta al disagio abitativo che caratterizza il quartiere Archi Stazione. L'obiettivo strategico è quello riqualificare il complesso IACP di Via Marchetti attraverso la realizzazione di alloggi parcheggio nella contigua area di Borgo Pio, che serviranno per ospitare le famiglie durante la complessa fase di riqualificazione e costituiranno alla fine uno stock aggiuntivo di alloggi destinati a edilizia residenziale sociale. L'intervento è arricchito dalla realizzazione di attrezzature sociali e sportive al servizio del quartiere.

Gli interventi relativi all'Edilizia Scolastica disegnano una strategia di riqualificazione complessa in quanto i tre edifici scolastici si trovano all'esterno del perimetro dell'ambito proposto per il Piano per le città. Nel caso dei 2 edifici scolastici per l'istruzione inferiore la coerenza consiste nel fatto che ambedue le strutture appartengono ai 2 comprensori scolastici dell'area di intervento. Nel caso della nuova sede dell'Istituto ITN Elia presso l'ITIS Volterra situato a Torrette, nella parte nord della città, si tratta di un intervento la cui realizzazione consente il trasferimento delle classi ancora rimaste nell'edificio scolastico dell'istituto Nautico localizzato all'interno dell'Area del Lungomare Vanvitelli, che costituisce uno dei 2 interventi ad alto contenuto strategico:

Set degli interventi ad alto contenuto strategico per i quali non si richiede il finanziamento

Intervento 10	Riqualificazione Area lungomare Vanvitelli
Intervento 11	Riqualificazione del complesso di Via Marchetti

La proposta di Riqualificazione dell'Area Lungomare Vanvitelli. cerca di dare risposta alle esigenze riorganizzative dell'ultimo tratto di margine tra Porto e Città, dove si affrontano diversi sistemi: quello produttivo e commerciale della banchina portuale e dell'area cantieristica Fincantieri, quello paesaggistico dello sperone del Guasco, della Falesia e dei parchi urbani di crinale, ed infine quello della città storica con i monu-



Schema della strategia di intervento della proposta di Contratto di Valorizzazione Urbana del Comune di Ancona)

menti e le aree archeologiche da mettere a sistema.

La proposta di Riqualificazione del complesso di Via Marchetti costituito dalle case antisismiche, realizzate dall'ex IACP dopo il terremoto del 1930 e ubicato ai margini della zona Archi, si estende in un'area di circa mq 13.000, occupata da 126 alloggi, di proprietà prevalentemente privata (70%), e pubblica (Comune di Ancona 13,40% e Erap di Ancona 16,60%). Il quartiere presenta uno stato avanzato e generalizzato di degrado e inadeguatezza, che ha prodotto nel tempo una ghettizzazione dei residenti, consistenti in massima parte da persone anziane ed extracomunitari.

Il quadro riassuntivo dei costi del programma evidenzia che l'importo totale della proposta ammonta a € 66.360.850,00; tuttavia dal momento che 5 dei 9 interventi si configurano come completamenti, le somme già spese o disponibili ammontano a € 28.501.400, quindi di fatto le somme da reperire tramite la proposta ammontano a 37.859.450,00 pari a circa il 57%.

Rispetto ai 37.859.450,00 € di cui si chiede il finanziamento con il Piano per le città:

- € 26.372.450,00 pari al 69% fanno riferimento ai fondi Miitt;
- € 5.087.000,00 pari al 14% fanno riferimento alle risorse dedicate all'*housing*;

- € 6.400.000,00 pari al 17% fanno riferimento alle risorse Miitt e Miur per l'edilizia scolastica.

Rispetto alle somme già esistenti e utilizzate che ammontano a € 28.501.400,00:

- il 47% pari a € 13.418.400,00 sono risorse di Bilancio del Comune di Ancona;
- il 36% pari a € 10.352.000,00 sono risorse private;
- il 17% pari a € 4.731.400,00 sono risorse in parte statali e in parte afferenti a Regione Marche, Provincia di Ancona, Erap.



Donato Caiulo

## Brindisi: Una nuova fase di riqualificazione per la città-porto

Le esperienze degli ultimi decenni ci hanno dimostrato che da un lato le istituzioni locali del Mezzogiorno sono troppo deboli e tendenzialmente isolate per incidere nel disegno di nuove infrastrutture e di nuovi assetti interistituzionali mentre dall'altro lato le strutture centrali (Rfi, Mm, Anas, Enac) sono abitualmente orientate a far prevalere le logiche di utilità delle reti, trascurando gli effetti locali e territoriali delle scelte. Occorre pertanto che le città operino una effettiva integrazione tra le politiche locali e le politiche regionali, nazionali ed europee attraverso una co-pianificazione orientata al perseguimento degli obiettivi di competitività, coesione e sostenibilità nello sviluppo urbano. La vera necessità nella programmazione strategica di ogni città-porto è il "pianificar-facendo", cioè avere obiettivi, verificabili nel tempo a 3, 5, 10, 20 anni, iniziando a realizzare, da subito, le opere che si possono realizzare. L'occasione del Piano nazionale per le città può rappresentare per la città di Brindisi il fulcro di una reale riqualificazione alla scala urbana, in quanto l'intera città, in diversi punti strategici, è deturpata dalle servitù militari e ferroviarie che ormai, in gran parte, non hanno più ragione di esistere. La dismissione di molte aree Rfi e/o della Marina Militare a Brindisi, hanno costituito, dal 1999-2004 ad oggi, una serie occasioni mancate di rigenerazione e valorizzazione urbana pur in presenza di Accordi di Programma e Protocolli d'Intesa sottoscritti e finanziati per diverse decine di milioni di euro, ma, di fatto, "bloccati" a causa dell'elefantina burocrazia che caratterizza le dismissioni dei demani militare e ferroviario.

Così come già sperimentato dal Comune di Brindisi con il Progetto Pilota Urbano "Protagonist" nel 1998-2000, con il "Sistema Urbano Portuale" nel 2001-2004, con il

Piau "Porti e Stazioni" nel 2005-2009, la partecipazione ed il partenariato con i soggetti sociali economici e produttivi della città, fin dalle prime fasi di definizione di ogni proposta di valorizzazione urbana, risulta necessaria ma non sufficiente per un programma di sviluppo sostenibile condiviso dalla comunità locale.

Attraverso il Piano città viene confermato un processo di coordinamento e di pianificazione moderno, promozionale, attivo, che assume il tema della rigenerazione urbana della città e quello del rilancio del porto come obiettivi prioritari della politica di governo del territorio, incentivando la partecipazione e la cooperazione dei soggetti sociali, professionali e istituzionali per una programmazione attiva ed integrata. Si tratta di un "rovesciamento" dell'approccio tradizionale, andando ad individuare gli interventi "interrotti" o mai iniziati, pur in presenza di finanziamenti da oltre 5-10 e più anni e di Accordi di Programma e/o Protocolli d'Intesa, nel caso specifico di Brindisi con la Marina Militare (1999) e con Rfi (2004, 2010). I processi innescati, se da un lato dovranno assicurare un risultato di tipo economico-immobiliare, dall'altro dovranno garantire dei ritorni dal punto di vista della qualità urbana, sia sociale che ambientale, attraverso un miglioramento del capitale fisso sociale della città. Occorre che i vari programmi portati avanti nel tempo quali ad esempio la Variante al Piano Regolatore Portuale, con i nuovi accostitraghetti di Sant'Apollinare, o il Programma Innovativo in Ambito Urbano (Piau), o i vari Protocolli d'Intesa ed Accordi di Programma con la Marina Militare e con Rfi, siano intesi, non come momenti occasionali e circoscritti legati ad occasioni di finanziamento, ma come strumenti di medio periodo di una strategia unitaria di valorizzazione urbana

che tende a diventare sempre più attività di carattere ordinario verso obiettivi strategici condivisi.

Il progetto che si vuole realizzare in varie fasi, nell'ambito del Piano città, (2012 e 2013 a valle delle dismissioni) può diventare lo strumento per rendere concrete e trasparenti le poste in gioco nella trasformazione della città, arricchendo il contesto decisionale di proposte progettuali che possono interagire fin dall'inizio con i molteplici interessi in campo, senza indebite subordinazioni.

Si ritiene che dalla corretta e coordinata programmazione e realizzazione delle infrastrutture programmate negli ultimi 10-15 anni, finanziate, ma non ancora attuate per problemi di "sdemanializzazione", possa determinarsi una riqualificazione urbana dell'intera città.

In questo quadro, e con riferimento alle infrastrutture come occasione di valorizzazione urbana, risulta di tutta evidenza la necessità di garantire una visione sistematica ed unitaria, da una parte, dei fattori di mobilità anche in considerazione dell'esigenza di un riequilibrio tra le diverse modalità di trasporto (strade, ferrovie, porti, aeroporti e interporti), dall'altra, di tutti gli ambiti urbani attraversati, o interessati da dismissioni di infrastrutture ferroviarie e militari.

### L'ambito e le sue potenzialità

Il progetto del 2012 si riferisce ad un ambito urbano ben definito, il rione Minnuta di Brindisi, quartiere-dormitorio posto tra la rete ferroviaria nazionale, l'alveo del Canale Cillarese, adiacente al demanio Marina Militare che impedisce l'affaccio e l'accesso al mare.

La valenza e la strategicità del quartiere Minnuta, rispetto al contesto urbano e territoriale, è duplice, anzitutto si tratta di un quartiere completamente isolato (servitù Rfi e servitù militari) ed emarginato dal resto della città e poi perché privo di qualsiasi servizio o di qualsiasi opera di urbanizzazione secondaria (con l'unica eccezione di una scuola secondaria realizzata recentemente dalla Provincia di Brindisi). Per riqualificare l'ambito urbano della Minnuta, oltre a dotare di servizi e standards urbanistici il quartiere (FASE 1), bisogna definire le problematiche alla scala urbana, anche al fine di fare chiarezza, attraverso la sottoscrizione e la condivisione di due grandi Accordi

di Programma con tempi e garanzie certe da stipulare rispettivamente con Rfi e con la Marina Militare (FASE 2). Si ritiene fondamentale, al riguardo, il supporto del Mit per assistere il Comune nei rapporti con Rfi e con la Marina Militare.

In data 17/05/2007, l'Arcidiocesi di Brindisi-Ostuni presentava al comune di Brindisi lo "Strumento Urbanistico Esecutivo del sub comparto F2/20a" per la realizzazione del complesso parrocchiale "San Leucio" al rione Minnuta; con delibera n° 40 del 20 maggio 2008 il Consiglio comunale adottava all'unanimità tale S.U.E. che è tornato in Consiglio Comunale per la definitiva approvazione il 23/12/2008. Successivamente, nel 2011 l'Arcidiocesi ha ottenuto il permesso di costruire il complesso parrocchiale con attrezzature sportive, parcheggi e verde attrezzato, iniziando la costruzione della Chiesa con un contributo Cei di circa 1,5 M€. Non vi è quindi alcuna variante urbanistica nella realizzazione del piano proposto.

### Strategia e obiettivi del piano città "Porta d'Oriente"

Il titolo del progetto: "Porta d'Oriente", riassume la strategia che si vuole attuare. Brindisi era il porto degli antichi romani verso oriente, ad oriente andavano i crociati che si imbarcavano a Brindisi, da oriente, oggi, arrivano le grandi navi dirette al mare del nord che occorre intercettare per uno sviluppo ed una rinascenza del porto e del territorio. Vi è una coerenza complessiva del piano nel duplice scopo di dotare l'ambito urbano della Minnuta dei servizi e degli standards mancanti, ma anche di riverberare alla scala urbana la valorizzazione e la rigenerazione che nasce dall'utilizzo corretto alla scala urbana delle infrastrutture e degli spazi dismissibili e/o dismessi da Rfi (in gran parte alla Minnuta) e dalla Marina Militare.

Se il dilemma della temporalità legato alle differenti scale temporali di decisioni istituzionali e di realizzazione degli eventi a lungo o breve periodo spesso diviene il "collo di bottiglia" capace di incidere profondamente nelle strategie e negli obiettivi dei piani e dei programmi, come ci testimoniano gli Accordi con la Marina Militare e con Rfi, rimasti, ad oggi, dal 1999, sulla carta, l'obiettivo è allora quello di essere "accompagnati", come Comune, dal Ministero delle



INQUADRAMENTO SU ORTOFOTO 1:5.000

#### RIFERIMENTI

- Percorso Cicloturistico dei Pittachi/FESR
- ..... Itinerario Circolare del mare
- ..... Collegamento ciclo-pedonale Minnuta/Circolare del mare
- Collegamento Ospedale/Circolare del mare/Aeroporto (Metrobus)
- ..... Nuovi sottopassi ferroviari
- 2A Fasi e sottofasi di intervento
- Stazione Ferroviaria
- Interventi terminati:  
Restauro Fontana Tancredi (Comune di Brindisi)  
Nuovo Edificio Scolastico "Flacco" (Provincia di Brindisi)
- Interventi di progetto

<b>FASE 1</b>	1A	Completamento opere educative e sportive in seno all'oratorio, all'area gioco bimbi e al parco verde attrezzato con percorso vita attinente al complesso parrocchiale dedicato a San Leucio, in avanzato stato realizzativo.
	1B	Ampliamento impianti sportivi limitrofi al complesso parrocchiale di San Leucio, realizzazione di teatro all'aperto, di area di sosta e collegamento all'adiacente pista ciclabile dei Pittachi, realizzazione di area a parcheggio, anche a servizio del Metrobus di al protocollo d'intesa sottoscritto da Regione Puglia, Provincia e Comune di Brindisi ed Aeroporti di Puglia.
	1C	Collegamento pedonale del rione Minnuta, in quota, dalla Via Del Lavoro alla Via Provinciale S. Vito attraverso la sistemazione di un percorso pedonale adiacente all'area della recentemente restaurata Fontana Tancredi.
<b>FASE 2</b>	2A	Accordo di programma RFI per valorizzazione aree da dismettere RFI. Sottopassi ferroviari per collegamento rioni Minnuta e Cappuccini, soppressione passaggio a livello Via Osanna e gestione del collegamento ferroviario del porto medio con la rete ferroviaria nazionale con fondi FESR.
	2B	Accordo di programma con la Marina Militare. Collegamento ciclo-pedonale del rione Minnuta alla Circolare del mare (fase 2C) con recupero del manufatto comunale adibito all'accoglienza dei popoli d'oltremare.
	2C	Snodo terra-mare, a ridosso dell'ansa settentrionale del porto, a garantire il collegamento fra l'ansa di ponente del Porto interno di Brindisi e i rioni Casale, il centro storico e l'area portuale a sud, via mare (Circolare del mare). Collegamento Terminal Ferroviario nazionale Ospedale "A. Perrino" con il capolinea della Circolare del mare e con l'Aeroporto di Brindisi (Metrobus).
	2D	Riqualficazione urbana e progetto artistico relativo alla realizzazione di una piazza dedicata alla visita di Papa Benedetto XVI alla città di Brindisi in data 14-15 giugno 2008, in adiacenza al porto interno.



Infrastrutture negli accordi con Rfi e Marina Militare, in modo da ridefinire e attivare in tempi brevi, le diverse risorse bloccate da anni, in un quadro di coerenze e di valorizzazione urbana.

In termini di efficienza il progetto raggiunge elevati standard di valorizzazione delle risorse in quanto concentra il finanziamento richiesto (5 M€) su un intervento già cantierato con possesso delle aree, procedimenti autorizzativi già espletati con possibilità di finire i lavori entro il 2013. Inoltre il progetto, specie nella seconda fase coinvolgerà significative risorse (100M€) con effetti moltiplicatori dell'investimento pubblico.

Annamaria d'Aniello, Rosaria Battarra

## Napoli: infrastrutture e recupero delle archeologie industriali

Napoli per il Piano per le Città ha puntato sull'area orientale. I tre interventi proposti dall'Amministrazione comunale costituiscono dei tasselli indispensabili per rendere funzionale e organicamente connesso un sistema di opere, pubbliche e private, realizzate e/o programmate per la riqualificazione di questa rilevante parte della periferia urbana.

L'area orientale, per circa un terzo della sua superficie inclusa nel sito di bonifica di interesse nazionale di Napoli orientale, è caratterizzata dalla presenza di industrie in parte dismesse, insediate a partire dal periodo post unitario, di quartieri residenziali pubblici, di reti infrastrutturali e, ancora, di ampie zone destinate all'agricoltura in serra. È un territorio discontinuo e caotico connotato dall'incompiutezza tipica di molte periferie delle città contemporanee in cui ciascuna parte non ha relazione con l'altra e con il resto dell'organismo urbano, un territorio caratterizzato dalla marginalità e da un diffuso degrado privo di qualità e riconoscibilità urbana.

La Variante al Prg, approvata nel 2004, ha confermato per l'area est la destinazione produttiva e prevede importanti interventi di trasformazione, di riorganizzazione dell'apparato industriale e degli impianti urbani e il ridisegno del paesaggio urbano. Al fine di restituire continuità e qualità al tessuto urbanizzato e superare le discontinuità e la precarietà urbana e sociale che la zona rimarca, la Variante prevede la revisione del sistema della accessibilità e della mobilità.

Nell'area si concentrano cospicui stanziamenti pubblici e investimenti privati tutti volti alla rigenerazione urbana e al recupero della qualità ambientale. Gli interventi promossi da operatori privati per l'area orientale vedono un impegno finanziario

pari a circa 2,5 miliardi di euro. Tra questi si citano la realizzazione di centri commerciali e di attrezzature urbane (quali il complesso Auchan in via Argine, il Palaponticelli, un grande spazio per la musica ed gli eventi, l'Ospedale del Mare, il Porto Turistico a Vigliena, ecc.); la riconversione di aree industriali dismesse in nuovi quartieri caratterizzati da un mix di attività residenziali e per la produzione di beni, dotati di servizi complementari (il Centro Direzionale per circa 1 milione di mc; la ex Manifatture tabacchi per circa 600.000 mc; il nuovo insediamento produttivo nella ex Icmi per circa 500 addetti, il recupero dell'ex Feltrinelli e della ex Mecfond e soprattutto la riqualificazione dell'area delle ex raffinerie Q8).

Gli interventi pubblici che consentiranno di dotare l'area di una adeguata infrastrutturazione che favorirà l'implementazione degli interventi privati, prevedono finanziamenti per oltre 700 milioni e comprendono: l'eliminazione della darsena petroli nel porto e il potenziamento della rete su ferro con l'interramento della tratta ferroviaria di collegamento; la riqualificazione dei principali assi stradali, direttrici storiche dell'area orientale; l'adeguamento dell'impianto di depurazione di Napoli est e il completamento della rete fognaria nella zona, finanziato dal Cipe per un importo di circa 100 milioni di euro; la bonifica della falda mediante una barriera fisica e un impianto di trattamento delle acque localizzato nell'immediato retroterra finanziato con fondi del ministero dell'Ambiente. A questi si aggiunge il nuovo insediamento universitario della Federico II nell'area dell'ex Cirio con un investimento di 160 milioni di euro in parte finanziati con fondi Por.

I tre interventi che il Comune di Napoli presenta per il Piano per le città si inseri-



Interventi	Funzioni destinazioni d'uso opere	Importo investimento da QE	Stato della progettazione	Data apertura cantiere	Data chiusura cantiere	Data entrata in funzione dell'opera
1.a	Riqualificazione strada, linea tranviaria, realizzazione pista ciclabile	€ 15.000.000	definitiva	giugno 2013	giugno 2015	settembre 2015
1.a	Parco urbano	€ 5.000.000	definitiva	ottobre 2013	ottobre 2014	dicembre 2014
2	Connessione con la stazione metropolitana CD	€ 15.000.000	definitiva	giugno 2013	giugno 2016	dicembre 2016
3	Valorizzazione immobili demaniali ex Corradini con destinazione culturale ricreativa	€ 20.000.000	preliminare	marzo 2014	marzo 2016	settembre 2016

scono in questo complesso sistema di azioni pubbliche e private descritte e concorrono alla organica rigenerazione dell'area orientale di Napoli.

Il primo intervento prevede la riqualificazione di un asse stradale, via A. Vespucci, che si sviluppa lungo il confine portuale e costituisce il principale accesso alla città dalla zona orientale e dal sistema autostradale. Il tratto interessato dall'intervento, circa 1,5 km, completa l'intervento di riconfigurazione dell'asse costiero effettuata dall'amministrazione comunale negli anni scorsi. Si tratta di un intervento finalizzato a elevare i livelli qualitativi e di sicurezza della strada, dotandola altresì di marciapiedi, alberature e piste ciclabili. L'intervento è funzionale anche alla realizzazione del nuovo parco che sarà ospitato nelle aree oggi inutilizzate della "Marinella" che la strada costeggia: una attrezzatura urbana con ampie zone destinate a verde, spazi per lo sport, lo svago e la sosta. Al fine di migliorare la conformazione del parco e valorizzare le emergenze architettoniche presenti – il Mercato ittico di Luigi Cosenza, le torri delle mura aragonesi e la ex caserma Bianchini – è stato previsto di realizzare un nuovo collegamento stradale tra via Vespucci e la piazza Duca degli Abruzzi.

Sempre con l'obiettivo di mettere a sistema ciò che si sta realizzando nell'area orientale, il secondo intervento inserito nel Piano per le città riguarda il miglioramento dell'accessibilità di una stazione della rete del trasporto su ferro. Si tratta della realizzazione di una nuova uscita della stazione "Centro Direzionale" nella quale confluiscono la Linea 1 della metropolitana (che

in prospettiva si svilupperà dall'aeroporto fino al centro storico e alla zona collinare) e la Circumvesuviana (che collega Napoli con l'area vesuviana e con la penisola sorrentina). Infatti poiché l'attuale Centro Direzionale ed il suo futuro completamento si sviluppano su due differenti quote (a circa 5 m il primo e a 12 m il secondo) al fine di consentire un'adeguata accessibilità da parte dei residenti, degli addetti e degli users ipotizzando una diversa configurazione era necessario realizzare un passaggio pedonale che risolvesse il forte salto di quota. Tale collegamento è rappresentato da un sistema di rampe e scale che disegnano un percorso di aiuole e pavimenti in pietra lavica con varie pendenze che si connettono in quota alla piazza e al parco pubblico previsto nel progetto del completamento del Centro Direzionale.

Con il terzo intervento ci allontaniamo dalla città verso oriente spostandoci nel quartiere di San Giovanni a Teduccio che si sviluppa lungo la linea di costa dove si prevede il restauro di alcuni edifici di archeologia industriale della fabbrica ex Corradini. Fondata dall'imprenditore svizzero Giacomo Corradini nel 1882, la fabbrica metallurgica si espande inglobando altre aziende dismesse. È dopo il secondo conflitto mondiale che l'attività della Corradini diminuisce progressivamente fino al 1949 quando, in seguito alla messa in liquidazione, si conclude la storia aziendale. Il complesso dopo anni di abbandono viene acquistata dal comune di Napoli. Gli edifici, alcuni di notevole qualità, costituiscono una testimonianza di archeologia industriale di grande interesse.

L'area della ex Corradini è inclusa nel Programma innovativo in ambito urbano (Piau), finanziato dal Ministero delle Infrastrutture su proposta dell'amministrazione comunale. Nel 2009 è stato approvato il documento preliminare del piano che definisce gli obiettivi da conseguire e le opere pubbliche da realizzare. Tra queste il restauro degli edifici della ex Corradini non compresi nel progetto del porto turistico di Vigliena in fase di realizzazione, per la formazione di un distretto di produzione artistico e culturale con annessi spazi per attività ricettive, il tempo libero e servizi. In coerenza con il carattere innovativo del programma, l'amministrazione ha accompagnato le elaborazioni preliminari con un processo di consultazione svolto con la Municipalità e con l'intervento di associazioni e cittadini che hanno fornito indicazioni sulla riqualificazione urbanistica e socio-economica dell'area. L'intervento proposto consentirà di costituire un sistema integrato di spazi pubblici in continuità con quelli funzionali alle attività portuali a servizio del quartiere e del nuovo insediamento universitario in corso di realizzazione nell'area ex Cirio, poco lontano. La parte centrale del complesso sarà posto in collegamento con il quartiere di San Giovanni mediante un sovrappasso pedonale di attraversamento della barriera ferroviaria che contribuirà a ottimizzare le relazioni fra i mezzi di trasporto metropolitano e regionale.

Complessivamente il finanziamento richiesto dal comune di Napoli è pari a 55 M€, ma poiché nella individuazione degli interventi da inserire nel piano l'amministrazione comunale ha in primo luogo pri-



vilegiato quelli in grado di massimizzare gli investimenti, sia pubblici che privati, già effettuati o programmati, se ammesso a finanziamento il piano proposto potrebbe conseguire rilevanti impatti sull'area orientale. Un aspetto senz'altro interessante proposto dal Piano per le città è quello relativo alla "immediata cantierabilità degli interventi", che ha guidato la scelta di Napoli verso progetti (almeno per tre su quattro) ad un avanzato stato di progettazione (definitivo). Se ciò da un lato garantisce una maggiore garanzia di fattibilità delle iniziative in tempi "certi", andrebbe

verificato se questo criterio non ha dato luogo, nelle esperienze proposte, alla giustapposizione di progetti non sempre coerenti e sinergici tra loro.



Gli interventi in atto o programmati nella zona orientale di Napoli (i cerchi indicano gli interventi compresi nel Piano per le città)



Giacomo Villari

## Messina 2020: Un "Affaccio" verso il Futuro

La Città di Messina, così come le maggiori realtà urbane d'Italia, attraversa da molti anni una crisi d'identità dettata da un'incertezza economico-finanziaria e dal conseguente effetto domino generato dall'imposizione delle rigide regole del mercato globalizzato. La delocalizzazione con la spinta verso il basso del costo di produzione dei maggiori beni di consumo unitamente al fenomeno del *credit crunch* degli istituti finanziari ha determinato una forte e diffusa sofferenza del tessuto imprenditoriale ed artigianale locale.

La crisi del comparto imprenditoriale, il ridimensionamento dei trasferimenti agli enti locali e la progressiva riduzione, in generale, del comparto del pubblico impiego, pone vincoli gravosi sullo scenario tendenziale dell'area metropolitana messinese.

Messina si trova, così, nella condizione obbligata di dover ridefinire una propria identità e riconquistare il ruolo di città erogatrice di servizi avanzati alle imprese ed alle persone. Una Città Metropolitana in cui molteplici sensibilità, saperi e opportunità devono trovare sintesi in un organismo di *governance* multilivello flessibile e capace di adattarsi alle sfide d'innovazione e competitività che il confronto con l'UE ci pone.

Ripensare la città, quindi, non come aggregazione di comparti edificatori ma come insieme di nodi e reti fisiche e virtuali che consentano lo scambio di flussi materiali e immateriali è il principale fattore di successo di una moderna strategia di sviluppo urbano. Questo è il filo conduttore che ha guidato la redazione del Piano Strategico di Sviluppo della Città (2008-2010) e dei Programmi Innovativi coordinati dal Ministero delle Infrastrutture (CdQ II, Prusst, Piau).

Un'esperienza metodologica che ha consentito, oggi, di orientare la costruzione di una proposta di valorizzazione urbana come offerta di sviluppo coerente tanto alle necessità prettamente locali, quanto funzionali al consolidamento di una rete di città che da Sud a Nord deve costituire la *vision* di un organico Piano Nazionale per le Città.

Rispetto al più ampio contesto urbano/territoriale, diffuso nei suoi 50 km di costa ionica-tirrenica e nei suoi 48 villaggi collinari (Peloritani), la proposta messinese pone l'attenzione su un'area che dal porto storico (Zona Falcata) si estende sino al nuovo porto commerciale in fase di completamento a sud della città (Tremestieri). Due attrattori che segnano un confine

fisico e concettuale: da un lato una portualità prettamente crocieristica (570.000 sbarchi previsti per il 2013) e dall'altro una moderna infrastruttura capace di supportare adeguatamente le politiche di *short sea shipping* favorendo così lo sviluppo del corridoio meridiano.

Su queste basi sono stati identificati tre sub-ambiti territoriali tra loro strettamente correlati e capaci di generare, se correttamente "stimolati", importanti ricadute di natura sociale ed economica in ambito urbano e di area vasta:

1. Sub Ambito Tirone;
2. Sub Ambito Stazione Marittima-S. Cecilia;
3. Sub Ambito S.Filippo-Tremestieri.

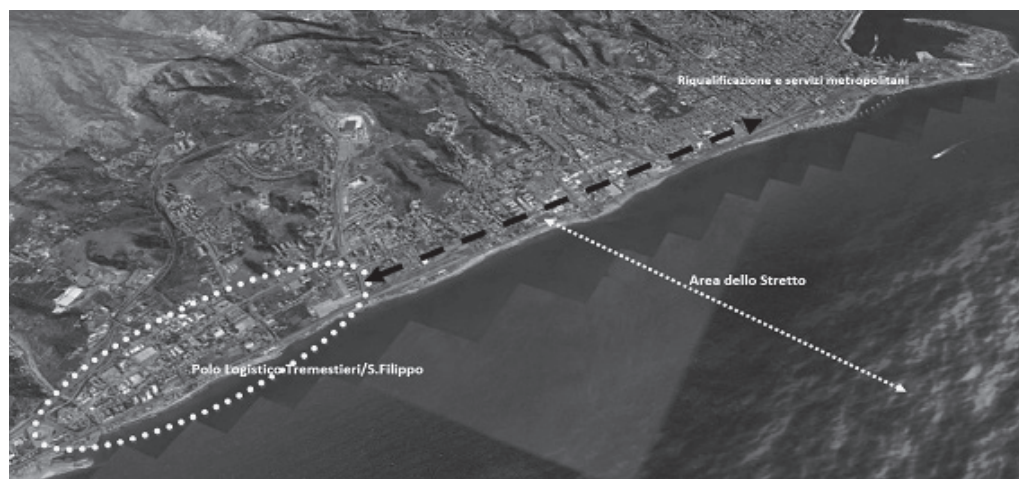
Tre aree che identificano interventi coerenti con il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- riqualificare aree abbandonate e degradate prossime al tessuto urbano consolidato secondo scelte orientate alla valorizzazione delle preesistenze storiche e dell'ambiente ed allo sviluppo urbano sostenibile;
- realizzare interventi ed infrastrutture funzionali allo sviluppo del settore artigianale/produttivo, del terziario avanzato e della ricerca e formazione;
- gestire le opere secondo criteri di autosostenibilità che non comportino aggravio di costi per la Pa.

Il primo sub-ambito incide in un'area fortemente marginale rispetto al centro storico ed ha in sé i caratteri precipi del partenariato pubblico privato cui debbono ispirarsi oggi i processi di trasformazione urbana sostenibile. Infatti il *mixité* funzionale tra residenziale, *social housing*, servizi pubblici, spazi per la collettività e riqualificazione storico artistica conferiscono completezza al gruppo di interventi previsto. Similmente, il sub-ambito "Stazione Marittima-S.Cecilia" prevede interventi di riqualificazione del parco ferroviario e del c.d. *waterfront* urbano che nel dibattito cittadino rappresentano ormai elementi imprescindibili per il rilancio del territorio e soprattutto per declinare una nuova idea di città.

Ed infine il terzo sub-ambito rappresenta il compimento di un progetto di città portuale che intende riconquistare il proprio ruolo nel panorama mediterraneo ed essere sistema con altre realtà costiere siciliane. La realizzazione di un'infrastruttura per la logistica completa, da un lato, gli investimenti in atto sul porto di Tremestieri ma rende necessario, dall'altro, garantire un potenziamento dei servizi pubblici e di contenitori culturali.

Nei tre subambiti si concentrano, così, una serie di interventi volti ad innescare un radicale



Proposta Cvu Messina: ambiti territoriali



cambiamento, a livello locale, nel modo di concepire:

- l'urbanistica, quale strumento di partecipazione in cui pubblico e privato;
- la mobilità, favorendo l'intermodalità e lo sviluppo della logistica quale azione imprescindibile per la competitività del tessuto produttivo e manifatturiero;
- le relazioni territoriali, identificando interventi infrastrutturali, contenitori sociali e culturali, servizi metropolitani che consentano di ampliare l'orizzonte ben oltre i confini amministrativi.

A questo punto non può sottacersi il fatto che diversi dubbi hanno animato la costruzione di questa proposta in considerazione dell'enfasi attribuita alle aspettative del piano città.

In particolare, quali sono gli obiettivi del piano nazionale per le città? È un generico programma di investimenti per interventi "spot" o alla base vi è la volontà di costruire una rete coordinata di azioni funzionali alla crescita del sistema Paese?

Ci si sarebbe aspettato un esplicito riferimento al confronto maturato negli anni tra città e ministeri in termini di pianificazione e programmazione innovativa, con particolare riferimento all'azione di coordinamento posta in essere dalla ex DiCoTerR del Ministero delle Infrastrutture. Ciò avrebbe sicuramente fornito un *framework* più che valido per indirizzare i territori a costruire le loro proposte.

Ed ancora, le esigue risorse a disposizione non lasciano ben sperare sulla reale efficacia del piano, tenuto altresì conto della scarsa capacità all'indebitamento dei comuni per il cofinanziamento delle proposte e la stretta creditizia alle imprese.

Detto ciò, è indubbio comunque che il tema dello sviluppo urbano diviene, finalmente, elemento centrale per le politiche di ripresa economica e sviluppo del Paese e materia concorrente tra stato e regioni a garantire efficacia di spesa. La stessa istituzione del Cipu avvalorava la tesi, a mio avviso, che si voglia tirare le somme su ciò che 10 anni di sussidiarietà hanno prodotto, a beneficio della costruzione condivisa di un vero policentrismo cui le regioni sono chiamate a dare seguito. Impressioni personali, queste, in attesa che le norme di cui alla L. 134/12 siano riempite di contenuti operativi considerato che le funzioni del Cipu non appaiono estremamente chiare se comparate a compiti e funzioni della Conferenza Unificata.

Certo è che un simile approccio appare convincente e meritevole di approfondimento nella

misura in cui il piano città ed il Cipu siano in grado di dare corpo alle istanze di rinnovamento dell'architettura normativa che il Paese richiede sotto il profilo della partecipazione pubblico-privato nei processi di pianificazione e trasformazione urbana.

Così facendo, si ritiene che il finanziamento delle politiche di sviluppo urbano potrebbero trovare copertura non già con rimanenze statali (le quali possono invece supportare la fase programmatica e progettuale dei territori) ma sulle ingenti risorse, in molti casi non spese o spese male, a disposizione delle regioni per i piani operativi.

Una *governance* multilivello quindi capace di generare a livello regionale Patti di Sviluppo Urbano consentendo l'attuazione di quei piani strategici che ogni città è stata chiamata a costruire ma che nell'attuazione della programmazione 2007-2013 si sono rivelati, in gran parte, inutili. Annichiliti dal gioco al massacro di bandi estremamente frazionati cui città metropolitane, province, paesi sono stati parimenti chiamati a concorrere.

La strategia di una città, il futuro di un territorio, non sono aspetti che possono essere messi a bando; una lotteria cui gli amministratori, giustamente orientati a massimizzare il risultato, puntano a presentare tanti progetti di corto, cortissimo respiro strategico.

La breccia è stata aperta, la politica che sottende il Piano città ha il dovere e l'opportunità di porre fine a queste aberrazioni procedurali e consentire ai territori di raggiungere coesi, da Sud a Nord, gli obiettivi di competitività, benessere sociale ed ambientale che stanno all'orizzonte del 2020.



Riquilificazione del borgo Tirone, Messina 2020



Nuove architetture e funzioni metropolitane per Messina 2020



a cura di Marco Cremaschi

## Una finestra su: Valencia

Luca Salvetti  
Valencia tra città e porto

*Nell'ultimo decennio, la Spagna è stata l'unica tra i Paesi di area mediterranea ad aver mantenuto il passo degli Stati nord-europei nelle politiche d'intervento sui porti. I principali porti del Paese – Barcellona, Valencia, Algeciras, Bilbao – sono stati rinnovati in breve tempo; anche alcuni medi o minori sono stati interessati da un'ondata d'interventi. Importanti città quali Gijón, Avilés, La Coruña, Siviglia hanno conosciuto una rapida trasformazione dei waterfront e degli scali portuali.*

*La crisi finanziaria che ha investito il settore immobiliare ha posto molte delle realizzazioni portuali in fase di stallo. È questo il caso anche della Zal logistica di Valencia, localizzata in un'area denominata La Punta. Tali vicende sono emblematiche del confronto tra l'immaginario portuale e urbano, ambedue in rapida evoluzione. Ma l'estrema flessibilità del progetto, nonché alcune incertezze dell'impianto logistico, appaiono indifese rispetto alle pressioni speculative sulla Punta.*

Dagli anni Novanta Valencia cerca faticosamente di costruire un'inedita relazione con la sua area di costa mediante progetti come il *Balcón al Mar* (1997-2004) o il *Masterplan Port America's Cup* (2003-2007) e soprattutto con il suo porto, la cui repentina crescita è fissata da alcuni dati: primo porto commerciale di Spagna, *leader* nel Mediterraneo Occidentale nel traffico *container* - da 0,9 milioni di TEUs nel 1997 a 4,2 milioni nel 2010 - tra i primi dieci porti in Europa e i primi trenta al mondo.

### Le origini della Zal

La località de La Punta – dov'è sorta la Zal - è un'area 'ibrida' contesa tra città, campagna e porto. Le prerogative dell'Autorità Portuale nei confronti di quel settore rurale si manifestarono apertamente solo nel 1994. Nel periodo precedente il porto di Valencia sperimentò una grande accelerazione nell'espansione delle installazioni portuali, le cui premesse si fondavano nei programmi di crescita 'autonoma' del porto degli anni Settanta e Ottanta.

Infatti, una delle soglie temporali da tenere presenti è quella individuata dall'anno 1969: proprio allora si avviò la progettazione di una notevole espansione portuale che, per la prima volta, andò orientandosi decisamente verso Sud.

Con la realizzazione delle strutture portuali di connessione alla terraferma e con la costruzione del Muelle Sur 4, s'iniziarono a sottrarre al mare milioni di metri quadrati di superficie. Al 1976 il porto di Valencia poteva contare su ben tre darsene e su quattro linee ferroviarie che servivano

il traffico delle merci. Questa intensa attività progettuale e costruttiva pose le basi per un'inedita interpretazione degli spazi retroportuali. La previsione di creare un insediamento industriale sul confine del recinto portuale - compreso tra il nuovo ed il vecchio corso del Rio Turía - annunciava l'alterazione imminente e progressiva del carattere dell'area oggetto del presente studio, di cui la creazione della Zal ha rappresentato una sorta di epilogo.

Saranno i piani portuali degli anni Ottanta a sancire definitivamente tale alterazione e quelle opere che portarono a duplicare, in meno di un decennio, la superficie complessiva delle installazioni portuali.

Tra queste bisogna certamente segnalare quella più rappresentativa e che alla Zal è connessa da esigenze funzionali ed operative. Tale intervento è rappresentato dalla costruzione del Muelle Principe Felipe – opera iniziata nel 1991. I quasi 915 mila mq. di superficie, destinati prevalentemente al deposito ed alla movimentazione dei container, sono il segno tangibile di una strategia portuale volta alla captazione massimizzata del traffico internazionale containerizzato.

Con la sua inaugurazione nel 1999 il porto raggiunse la sua massima ed attuale estensione in direzione Nord-Sud, pari a circa 6,5 km.

A seguito della costruzione del terminal contenitori si avviò una nuova stagione in cui la ricerca di aree poste a servizio dello scalo marittimo si spinse sempre più verso la città e la *huerta*. Dall'uso informale a fini portuali delle aree di confine tra porto e cit-





Aree portuali di Valencia, con localizzazione della Zal – in basso, a destra. (Fonte: Autoridad Portuaria de Valencia, 2009. Rielaborazione dell'Autore)

tà alla progettazione effettiva di una zona di attività logistiche il processo passò attraverso alcuni eventi decisivi, rappresentati dalla stipula del primo accordo intercorso tra l'*Ayuntamiento*, la *Generalitat* e l'Autorità Portuale per la realizzazione della Zal – firmato il 30 marzo 1994 – e la contemporanea costituzione di una società, la *Valencia Plataforma Intermodal y Logística*.

I tempi di entrata in funzione della Zal furono stimati in circa quindici anni, affinché vi si potessero installare sino a settanta imprese distribuite tra grandi gruppi stranieri, operatori logistici internazionali, trasportisti e spedizionieri locali.

### La Zal nei piani di Comune e Autorità Portuale

Il documento della COPUT introduce ad una nuova fase del processo, segnata dall'avvio delle opere di urbanizzazione: siamo nel mese di Luglio del 2003. Opere che, almeno sino alla demolizione dell'ulti-

ma casa situata all'interno della *huerta* interessata dalla Zal, sono state accompagnate dalle accese contestazioni e dai ricorsi legali di chi si opponeva all'intervento.

All'indomani della definitiva approvazione del progetto e durante le opere di urbanizzazione dell'area, si riattivarono gli organi preposti alla pianificazione sia dell'*Ayuntamiento* sia dell'Autorità Portuale.

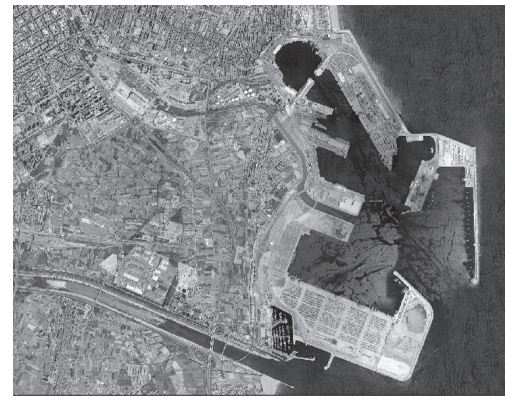
Il Comune avviava infatti, con una deliberazione del 23 aprile 2004, il processo di *Revisión Simplificada del Pgou-Plan General de Ordenación Urbana* approvato nel 1988. Una revisione tuttora in corso, che testimonia un'esplicita adesione dei piani e delle politiche urbane alle strategie elaborate dall'Autorità Portuale – sia con riferimento alla Zal, sia in termini più generali: da qui l'assimilazione del progetto della Zal nell'area de La Punta.

Per ciò che concerne più specificamente l'Autorità Portuale, dalla fine degli scorsi anni Novanta si può notare l'avvio di una

nuova ed intensa stagione di pianificazione, i cui esiti si sono manifestati sino dall'anno 2002, quando fu presentato il *Plan Estratégico ValenciaPort 2015* che sostiene con forza l'opportunità imprescindibile della Zal. Recentemente - nel 2009 - è stata avviata un'attualizzazione del piano, orientata a ricalibrarne gli obiettivi con riferimento al traguardo del 2020. Per ciò che concerne l'intervento della Zal, il piano strategico assume una funzione giustificativa e di sostegno delle operazioni compiute, soprattutto sulla base dei dati di crescita dei traffici commerciali attuali e previsti del porto di Valencia.

Le previsioni inerenti alle realizzazioni infrastrutturali e gli ampliamenti incluse nel piano citato – miranti, fondamentale, ad affermare il porto e la Zal di Valencia come snodi fondamentali del sistema dei trasporti terrestri e marittimi – sono davvero notevoli. Il tutto si traduce in una maggiore domanda di occupazione del suolo





Evoluzione negli ampliamenti delle strutture portuali di Valencia. Da sinistra a destra: 1980, 1992, 2002. (Fonte: Ayuntamiento de Valencia)



Prime prefigurazioni progettuali per la Zal de Valencia, alla metà degli scorsi anni Novanta. (Fonte: Autoridad Portuaria de Valencia)



Le più recenti e definitive immagini progettuali della Zal de Valencia. (Fonte: Valencia Plataforma Intermodal y Logística, www.valenciazal.com)



L'ingresso della Zal di Valencia. (Fonte: Archivio fotografico dell'Autore, dicembre 2010)

incluso in una stretta fascia costiera, compresa tra città e porto, al fine di destinarlo ad usi portuali o di altre infrastrutture di trasporto e distribuzione delle merci.

Le opere di urbanizzazione della *Zal de Valencia* sono state ultimate nel mese di Gennaio 2006. Nonostante questo, sino ad oggi e da più di dieci anni dall'inizio dei cantieri e delle prime demolizioni, la Zal non è ancora entrata in attività.

Nell'estate 2010 la notizia dell'investimento di ulteriori 51 milioni di euro da parte

dell'Autoridad Portuaria, al fine di accelerare l'apertura della Zal entro la fine di quell'anno, è rimbalzata su tutti i quotidiani spagnoli senza poi produrre alcun risultato concreto.

Così è stato per tutti i successivi annunci che si sono susseguiti sino a questi ultimi mesi: le ragioni che provocano questa fase di stallo non sono immediate, e condizionano gli scenari che potrebbero verificarsi nel prossimo futuro.



Cartellone pubblicitario per la promozione dell'intervento della Zal. (Fonte: Archivio fotografico dell'Autore, dicembre 2010)



Vista panoramica della Zal di Valencia con le opere di urbanizzazione completate. (Fonte: Archivio fotografico dell'Autore, dicembre 2010)





Una finestra su: Valencia

## Luca Salvetti Le cause dello stallo

Tra le difficoltà incontrate nella messa in marcia della Zal si segnala in primo luogo un problema eminentemente procedurale: un errore nella parcellizzazione iniziale dei terreni, relativo a una proprietà di circa tre ettari riconducibile alla *Confederación Hidrográfica dello Júcar*. Per raggiungere un accordo con tale ente ministeriale i promotori impiegarono circa due anni e mezzo, e solo nel marzo del 2010 si poté procedere con la riparcellizzazione, premessa alla commercializzazione vera e propria.

Commercializzazione che fu volontariamente 'congelata' dall'Autorità Portuale per la seconda delle cause cui si può ricondurre il ritardo nell'apertura della Zal. Ovvero, un eccessivo ribasso nei prezzi di vendita che avrebbe determinato una notevole riduzione nel rendimento dell'investimento iniziale compiuto dalla società Vpi y Logística.

Il terzo fattore che può aver esercitato un'inerzia nei confronti della rapida entrata in funzionamento della Zal è in parte individuabile nella crisi economica globale esplosa nel 2007. Segnali che possono sostenere tale ipotesi vanno ricercati nella stagnazione della crescita dei traffici del porto di Valencia. Per la prima volta dopo dieci anni, alla fine del 2009 il traffico di container era pari a quello dell'anno prima. Nonostante si insistesse sulla buona tenuta del porto, questo dato ed il suo eventuale riflesso nelle vicende della Zal pongono l'accento sulla necessità di consolidare la relazione del porto con l'*hinterland* tradizionale, inglobando Madrid, il Sud e l'Ovest della penisola Iberica.

Proprio con riferimento a quest'ultimo aspetto, uno dei principali elementi di debolezza della Zal è rappresentato dall'insufficienza delle sue connessioni terrestri, sulle quali si è tardato molto a cimentarsi nelle migliorie necessarie, arrivando solo

oggi al tentativo di implementare il trasporto ferroviario.

L'estrema difficoltà con cui la Zal sta entrando in funzione sembra trasmettere, a proposito dell'infrastrutturazione dell'area, un importante segnale di allarme. Infatti, forse ancor più che l'eccessivo ribasso dei prezzi di vendita o i riflessi della crisi economica globale, ha influito nella paralisi dell'operazione il tracciato viario non razionale posto a servizio della Zal.

In definitiva, l'ipotetico successo della Zal pare ineludibilmente legato alla realizzazione del cosiddetto 'accesso Nord' al porto. Cantiere a sua volta interrotto, sospeso nell'incertezza degli accordi in merito tra *Ayuntamiento* ed Autorità Portuale.

### Scenari

Raffrontando il presente della Zal e le principali argomentazioni contrarie alla sua realizzazione, si potrebbe verificare la fondatezza di alcune di quelle critiche.

Tra queste una delle più ricorrenti era riferita ad una certa 'arretratezza' nella concezione tecnica della Zal, orientata quasi esclusivamente all'uso del trasporto su gomma. Ma le caratteristiche d'impianto della Zal non sono altro che il riflesso della situazione dei trasporti in Spagna, ove il trasporto su ferro è limitato al 10% circa mentre la gomma e i trasporti privati delle merci sono agevolati. Queste precondizioni generali hanno determinato di fatto le caratteristiche della Zal, che effettivamente presenta un disegno non aggiornato ma che si adatta allo stato di fatto dei trasporti spagnoli.

Un altro motivo di riflessione è riferito alla definizione dei limiti spaziali del porto di Valencia. Un porto cui era contestata dagli oppositori alla Zal la ricerca di spazi al di fuori del proprio recinto, senza che prima fosse affrontato il problema della riorganiz-

zazione o cessione alla città di quelle aree portuali divenute 'obsoleto': il tutto ai fini di un'effettiva ed equilibrata compensazione.

Il rapporto tra le dimensioni di scala portuali ed urbane – con una sproporzione a favore delle prime – era stigmatizzato nelle contestazioni contro la Zal, riconoscendo in questo intervento una manifestazione evidente di un gigantismo portuale incompatibile con le caratteristiche del contesto valenciano. L'immagine di Valencia come 'megaporto per Madrid' era infatti all'origine di altri atteggiamenti oppositivi nei confronti della Zal, nuovamente ispirati da una presunta sproporzione dimensionale tra porto e città. Interrogarsi sulle origini del progetto della Zal e sugli elevati rischi finanziari assunti dai soggetti compartecipi della società Vpi y Logística assume oggi una rilevanza non trascurabile: soprattutto al termine di un percorso processuale estremamente accidentato e tuttora incerto.

Chi contestava l'operazione della Zal osservava che dall'intervento a La Punta i promotori avrebbero avuto comunque ben poco da perdere, indipendentemente dai suoi esiti. Infatti, una volta urbanizzata l'area, se non fosse servita al trasporto marittimo, sarebbe sicuramente servita ad altri fini.

L'attuale situazione di stallo suggerisce più che mai l'interrogativo se l'estrema flessibilità prevista dal progetto per l'uso degli spazi realizzati non conduca a trasformare la Zal in qualcosa di molto diverso da una reale zona di attività logistiche. Oppure, in un'ottica ancora più critica, ci si potrebbe domandare se la realizzazione della Zal possa aprire effettivamente la strada ad un'ulteriore urbanizzazione de La Punta e ad un nuovo consumo speculativo di *huerta*.

D'altra parte i dubbi sulla destinazione prettamente 'logistica' dell'area a La Punta maturano proprio dalla *Memoria Justificativa* prodotta dalla *Generalitat*. La natura logistica dell'intervento emergerebbe dal documento come non pienamente rispettata. Considerando che la cosiddetta 'area di servizi multipli' avrebbe previsto l'inserimento di terziario - commercio, banche, caffetterie, uffici e servizi alle imprese, centri ricreativi, di riunione e spettacolo, hotels, edifici direttivi ed amministrativi, servizi pubblici e assistenziali - così come punti di servizio per il traffico veicolare - officine meccaniche, concessionarie, zone di esposizione e

vendita di veicoli. In definitiva – secondo gli osservatori locali più critici - si tratterebbe per la maggior parte di attività che non si vede ragione perché debbano essere inserite in una Zal portuale.

In conseguenza delle molteplici criticità nell'attuazione della Zal, resta nell'indeterminatezza l'alternativa tra la creazione di una vera e propria zona di attività logistiche portuali o la fondazione di un nuovo polo di servizi collocato in posizione stra-

tegica, prossima tanto al porto quanto alla città, dotato di cinema multisale e centri commerciali: il tutto peraltro realizzato su terreni che, secondo il Pgou '88 - erano assolutamente non urbanizzabili.

Prevedere come potranno risolversi i nodi problematici sinora evidenziati è questione aperta; una risposta che potrà provenire probabilmente già dai primi mesi del prossimo anno.



Sistema infrastrutturale di supporto alla Zal de Valencia nel suo sviluppo attuale. (Fonte: [www.cyes.es](http://www.cyes.es))

## Gli attori

L'accordo interistituzionale mediante il quale nasce VPI y Logística rappresenta una nuova soluzione di continuità nel processo e, più in generale, nella relazione intercorsa tra città e porto. Infatti, da quel momento, le strategie e gli immaginari delle rispettive classi dirigenti iniziarono a saldarsi e sovrapporsi sempre più evidentemente, in modo aperto e mediante ricorrenti accordi formali.

Questo è dimostrato proprio dal caso di VPI y Logística, tuttora attiva e partecipata dalla Autoridad Portuaria (al 60%), dall'Ayuntamiento e dalla Generalitat (rispettivamente al 20% ciascuna). Da tale società fu annunciato un investimento iniziale di 20.000 milioni di peseta – pari a poco più di 120 milioni di euro - e secondo le stime iniziali la creazione di almeno un migliaio di posti di lavoro diretti, derivante dalla costruzione della Zal portuale.

Tra il 1997 ed il 1999 si collocano i documenti che sanciscono la realizzazione della Zal: l'ultimo di questi è pubblicato nell'Agosto del 1999 dalla Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports - COPUT della Generalitat Valenciana, cui spettava l'approvazione definitiva del piano particolareggiato.

La progettazione esecutiva dell'opera fu affidata - tra il 2001 ed il 2003 - alla società INICIAS - Dirección y Gestión de Iniciativas. Una società di consulenza tecnica, progettazione e gestione di processi nell'ambito dell'ingegneria, dell'architettura e dell'urbanistica, peraltro già attiva - tra il 1998 ed il 2001 - nell'operazione riguardante la Ciudad de las Artes y las Ciencias di Santiago Calatrava.



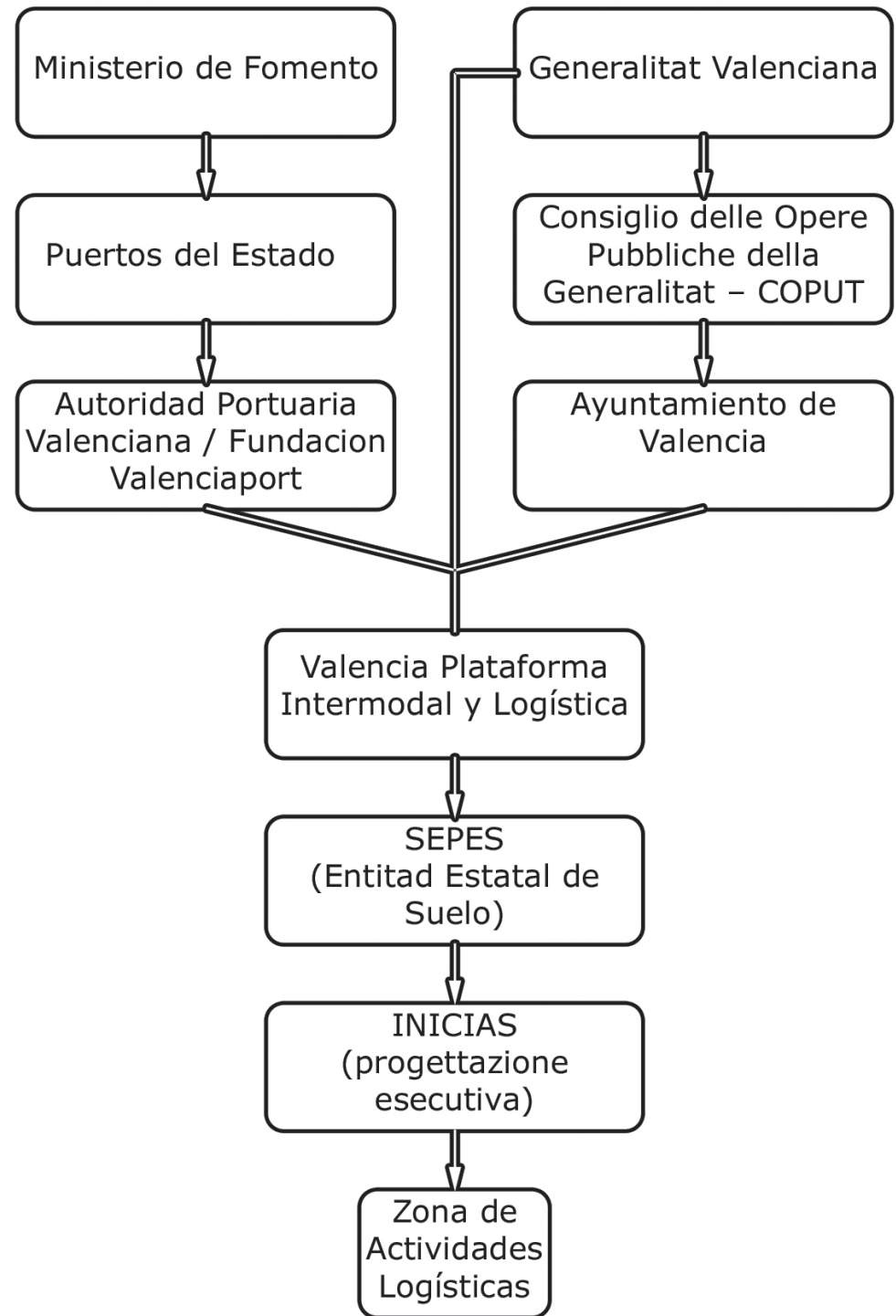


## Luca Salvetti La Zal in breve

La Zal-Zona de Actividades Logísticas è presentata dai suoi promotori come un centro di distribuzione multimodale dedicato alla logistica della merce marittima, la cui realizzazione è volta a completare l'offerta dei servizi del porto di Valencia.

Geograficamente si colloca all'interno di un settore di campagna denominato La Punta, situato a sud-est del nucleo urbano: un tratto di *huerta* valenciana per il quale lo strumento di regolazione urbanistica generale – il Pgou approvato dal Comune nel 1988 – prevedeva un regime di massima protezione. La *huerta* a La Punta è infatti molto antica: sui suoi terreni erano collocate – prima della realizzazione della Zal – ancora un quarto delle superstiti tradizionali barracas che si possono visionare tuttora in territorio valenciano, descritte a fine Ottocento dallo scrittore Vicente Blasco Ibáñez. La *huerta* a La Punta è stata quindi storicamente contraddistinta da una peculiare vitalità dell'insediamento rurale, conservata sino all'avvio dei cantieri per la realizzazione della Zal avvenuto nel 2003. Le opere di urbanizzazione sono state completate nel 2006: da allora non si è ancora riuscita ad avviare la commercializzazione dell'area.

Su impulso autonomo dell'Autorità Portuale, che sino dal 1985 ha il controllo integrato e congiunto dei tre porti di Valencia Sagunto e Gandía, l'attivazione del processo della Zal si deve ricondurre all'anno 1994. Da allora, ed attraverso l'approvazione definitiva del progetto – giunta nel 1999 – i suoi sviluppi sono stati gestiti attraverso la società *Valencia Plataforma Intermodal Logística*, compartecipata da *Autoridad Portuaria*, *Generalitat Valenciana* e *Ayuntamiento de Valencia*.



Rapporti di interazione tra i soggetti coinvolti nella progettazione e realizzazione della Zal di Valencia. (Fonte: Elaborazione dell'Autore)

Secondo le previsioni di Vpi y Logística, la Zal dovrebbe consentire alle imprese che vi s'insedieranno di migliorare la propria competitività in termini di costi e di tempi. Questo soprattutto grazie ad alcuni fattori che dovrebbero caratterizzare la Zal, quali:

- una superficie di proprietà mista pubblico/privato pari a 68 ettari, ordinata in parcelle suscettibili di essere urbanizzate in modo differenziato;
- l'ubicazione preferenziale in un'area annessa al porto e adiacente al *terminal container* del Muelle Principe Felipe, che garantirebbe la continuità nel ciclo dei trasporti sia per le imprese già presenti nell'ambito della *Comunidad Valenciana*, sia per le compagnie che guardano ai traffici mercantili che si sviluppano attraverso il Mediterraneo ed il Mar Nero;
- la possibilità di una gestione ottimizzata dell'intermodalità del trasporto per via marittima, aerea e terrestre, essendo alla presenza di accesso diretto al porto; un aeroporto internazionale, il Valencia Manises, a soli quindici mi-

nuti dalla Zal; una connessione diretta con il centro della penisola Iberica attraverso l'Autovía Madrid-Valencia; un raccordo diretto alla Autovía V-30 ed alla rete autostradale europea attraverso la A-7/E15, denominata anche 'Autovía del Mediterraneo'; contiguità con la stazione ferroviaria de 'la Terminal Pública de Contenedores' del porto di Valencia;

- un regime di offerta delle singole parcelle assai flessibile;
- un'ampia offerta di servizi sociali ed alle imprese per lo sviluppo della loro attività, ed in particolare servizi di base, quali: i controlli di sicurezza con area chiusa ed accesso unico, la manutenzione; integrale di capannoni ed officine, nettezza urbana dedicata, rifornimento carburanti, officine meccaniche per veicoli; servizi avanzati, quale una rete high-tech di telecomunicazioni; altri servizi complementari, quali: banche, trasporto pubblico, centro medico, hotels, zone di ristorazione ed ozio, asili.

Distribuzione delle superfici e caratteristiche urbanistiche della ZAL de Valencia

Superficie totale	683.232 mq	Altre funzioni connesse all'attività portuale	Industriale e terziaria
Area logistica	309.865 mq.	Indice di edificabilità industriale	1,021mq/mq
Rete viaria	181.140 mq.	Altezza massima edificio zona industriale	15 m
Zone verdi e spazi liberi	97.600 mq.	Superficie massima destinata ad uffici all'interno di un edificio industriale	30%
Area multiservizio / polivalente	31.493 mq.	Superficie media dei lotti di terreno a destinazione industriale	1.360 mq
Area residenziale destinata agli espropriandi	30.808 mq.	Profondità della banchine portuali adiacenti la ZAL	18 m
Area destinata alla conservazione del patrimonio culturale	29.462 mq.	Larghezza minima dei tracciati stradali	12 m
Area per le attrezzature e gli usi sociali e culturali	2.864 mq.	Raggio minimo di curvatura dei tracciati stradali	25 m

Fonte: Autoridad Portuaria de Valencia, [www.valenciaport.com](http://www.valenciaport.com)

## RIFERIMENTI

- Autoridad Portuaria de Valencia, *Plan Estratégico 2015*, Autoridad Portuaria de Valencia, Valencia.
- Busquets, Joan (1999), "Los frentes de agua españoles" in *Aquapolis*, n.º 3-4, pp. 50-55.
- Compés López Raúl (1998), "El puerto de Valencia y su Zona de Actividades Logísticas" in *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*, n.º 25, pp. 261-280.
- Giménez Enrique e Temes Rafael (2007), "Valencia. La regione urbana: un territorio in trasformazione" in Indovina Francesco, Fregolent Laura, Savino Michelangelo (a cura di), *L'esplosione della città*, Editrice Compositori.
- Peñín Ibáñez Alberto (2004) "Valencia a comienzos del siglo XXI. Urbanismo y ficción" in Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia (a cura di, 2002), *Arquitectura y transformación urbana de la ciudad de Valencia - Historia de la ciudad*. Vol. 3, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, Valencia.
- Piñón Pallarés J L, Pecourt J and Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia (a cura di, 1997), *La Valencia marítima del 2000: estudio del frente marítimo desde Sagunt hasta Cullera*, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, Valencia.
- Rosselló V.M. (1999), "La Punta, víctima de la descoordinació o del progrés? Un enfocament geogràfic" in *ELS valors de la Punta*, 18 arguments en defensa de l'horta, Universitat de València, pp. 43-49.
- Torres Vicent (2003), "El port i la Zal" in Gaja Díaz, Fernando (a cura di, 2003) *Pensar València*, Taller XXI d'urbanisme - Editorial Universitat Politècnica de València, Valencia.

## SITOGRAFIA

- Instituto Portuario de Estudios y Cooperación de la Comunidad Valenciana - FEPORTS <http://www.feports-cv.org/>
- Valencia Port per la Zal <http://www.valenciaport.com/es-ES/Ofertaservicios/Logistica/ZalValencia/Paginas/IntroZalValencia.aspx>
- Valencia Plataforma Intermodal y Logistica, SA <http://www.valenciazal.com>

## Pianificazione associata in Puglia

Angela Barbanente

### L'intercomunalità per la riqualificazione e la valorizzazione del territorio in Puglia

*Questo servizio offre un sintetico spaccato sulla intercomunalità in Puglia. Negli ultimi anni lo stimolo regionale a forme di azione associata tra le municipalità è stato notevole; è stato soprattutto direzionato al superamento di forme di aggregazione opportunistiche ed estemporanee e mirato a generare apprendimento sociale e organizzativo e favorire così il trasferimento della dimensione intercomunale nelle pratiche ordinarie di governo del territorio. Pur permanendo la variabilità delle geometrie istituzionali, gli strumenti di programmazione da un lato, le prime forme di piani urbanistici intercomunali dall'altro, consentono di delineare un quadro in notevole evoluzione, in cui la Regione fornisce lo scenario e il metodo (ovvero il quadro conoscitivo e strategico, le forme e i percorsi), i territori autodeterminano le alleanze, il contenuto e lo spessore della propria intercomunalità.*

#### **Una combinazione di top-down e bottom-up**

In Puglia sono in corso di realizzazione alcune iniziative che possono rivestire qualche interesse nell'ambito della riflessione sull'intercomunalità sollecitata da UI. Mi riferisco alle iniziative promosse dalla Regione nell'ambito del Programma Operativo (Po) del Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr) Puglia 2007-2013, rispettivamente i Piani Integrati di Sviluppo Territoriale dell'Asse VII "Competitività e attrattività dei sistemi urbani" e i Sistemi Ambientali e Culturali dell'Asse IV "Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo". In entrambi i casi, l'aggregazione intercomunale è indotta 'dall'alto', essendo condizione indispensabile per l'accesso alle risorse comunitarie, ma la forma di aggregazione è definita 'dal basso', attorno a uno specifico programma di sviluppo che, essendo fondato sui valori patrimoniali, ambientali e culturali, materiali e immateriali, che caratterizzano il territorio, rappresenta il collante che tiene assieme i diversi centri.

Le iniziative hanno carattere profondamente innovativo rispetto al precedente ciclo di programmazione comunitaria che, per quanto attiene alle città, destinava tutte le risorse ad azioni integrate nelle città capoluogo e, per quanto attiene ai beni culturali, privilegiava l'integrazione settoriale per itinerari e aree tematiche. Esse sono strettamente connesse alle innovazioni introdotte dalla recente produzione legislativa regionale: più in particolare, la leva dei finanziamenti comunitari è usata per accelerare la messa in pratica di stili di policy e strumenti pianificatori e gestionali ivi previsti al fine di generare appren-

dimento sociale e organizzativo e favorirne così il trasferimento nelle pratiche ordinarie di governo del territorio.

I Piani integrati di sviluppo territoriale (Pist) coinvolgono sistemi di centri minori (con popolazione inferiore a 20.000 abitanti) in programmi tesi a creare, rafforzare o riqualificare le reti funzionali e di relazione che legano i centri stessi, con particolare riguardo a quelle con elevato livello o potenziale di connessione dal punto di vista naturalistico e storico-culturale<sup>2</sup>.

I Sistemi ambientali e culturali (Sac), invece, comprendono significativi insiemi di aree protette e beni culturali la cui organizzazione e gestione, ai fini della promozione di percorsi di valorizzazione territoriale integrata e sostenibile, è affidata a forme di cooperazione interistituzionale aperta al contributo attivo del partenariato privato, profit e no-profit.

Sia i Piani integrati di sviluppo territoriale sia i Sistemi ambientali e culturali sono stati basati su un'idea-guida legata ai caratteri ambientali e storico-culturali dell'ambito territoriale interessato, alla sua identità, a istanze e visioni di abitanti e *stakeholder*. L'idea-guida deve essere capace di attivare processi di sviluppo locale durevoli e sostenibili, con l'enfasi posta, nel primo caso, sulla riqualificazione territoriale in un'ottica di contrasto al degrado e all'abbandono, nel secondo caso, sull'innalzamento dell'attrattività dei luoghi, declinata anche in termini di crescita, riequilibrio o qualificazione dei flussi turistici. Condividere un'idea-guida è importante ai fini del superamento dell'egoismo municipalistico, della presa di coscienza delle opportunità e minacce ad esso legate, e della utilità di una comune visione di futuro per la messa



in valore delle risorse territoriali in grado di contrastare processi di abbandono, degrado, spreco delle stesse risorse.

Entrambe le esperienze sono legate da una doppia relazione con il nuovo piano paesaggistico territoriale regionale (Pptr) in corso di adozione<sup>3</sup>: la prima riguarda il quadro di conoscenze, la seconda riguarda la strategia che delinea e i progetti, le politiche e le azioni che propone per l'attuazione. Il Pptr, infatti, offre la possibilità di disporre per la prima volta in Puglia di quadri descrittivi/interpretativi che evidenziano i caratteri identitari dei paesaggi della Puglia interpretandoli come potenziali risorse per il futuro sviluppo del territorio. Tali quadri sono elaborati non solo alla scala regionale ma anche al livello di ambiti di paesaggio e relative articolazioni in figure territoriali, caratterizzati da specifiche dominanti fisico-ambientali e dinamiche socio-economiche e insediative. Questi, a loro volta, costituiscono riferimenti per l'elaborazione dei quadri conoscitivi prescritti per la pianificazione urbanistica generale comunale dal Documento regionale di assetto generale. Il Pptr non si limita a definire le regole statutarie di tutela, valorizzazione e riqualificazione, ma definisce uno scenario strategico per la "autovalorizzazione" dei beni comuni territoriali e paesaggistici, fornendo indicazioni per la creazione di nuove economie e sistemi produttivi a base locale e per l'integrazione fra politiche di tutela del paesaggio e politiche urbane, di sviluppo rurale, di mobilità e trasporto, energetiche, di sostegno alle attività produttive e alla promozione del turismo. In questo modo il Piano cerca di reorientare i grandi e minuti interessi delle istituzioni e dei soggetti attivi nella sfera culturale, sociale ed economica verso la tutela, valorizzazione e riqualificazione del paesaggio.

### **I Piani Integrati di Sviluppo per la rigenerazione territoriale**

I Piani Integrati di Sviluppo Territoriale (Pist) previsti dal Po Fesr sono finalizzati alla rigenerazione ecologica, culturale e/o sociale dei sistemi territoriali mediante azioni integrate riguardanti l'ambiente fisico, sociale ed economico. Essi sono inseriti nell'alveo della strumentazione ordinaria per il governo del territorio grazie all'inquadramento nel "Documento programmatico per la rigenerazione territoriale" previsto dalla legge regionale 21/2008 "Norme per la rigenerazione

urbana". I criteri chiave dei piani, in coerenza con obiettivi e principi della legge regionale, sono:

- l'integrazione tra azioni fisiche e socio-economiche, tese a migliorare la qualità ecologica e culturale degli insediamenti, a promuovere occupazione e a contrastare l'esclusione sociale;
- la partecipazione degli abitanti all'elaborazione delle proposte al fine di garantire risposte ai loro bisogni, desideri, aspettative, e quindi efficacia e durevolezza ai programmi di rigenerazione territoriale e all'ipotesi di sviluppo che vi è alla base;
- la cooperazione di attori pubblici e privati nella progettazione e attuazione del programma.

I Piani ammessi a finanziamento sono stati selezionati mediante procedure negoziate di evidenza pubblica: alla prima del maggio 2009 hanno partecipato sette aggregazioni per complessivi 25 comuni, alla seconda (giugno 2010) 17 aggregazioni e 87 comuni e alla terza 21 e 108 comuni. Le risorse messe sinora a disposizione sono pari a circa 120 milioni. L'esito più interessante e per certi versi sorprendente è rappresentato proprio dalla grande e crescente partecipazione dei piccoli centri, che hanno dimostrato capacità di attivare forme di cooperazione interistituzionale e di partecipazione sociale per costruire strategie di rigenerazione territoriale fondate sulla consapevolezza dell'importanza della creazione di sinergie e complementarità fra risorse, servizi, infrastrutture, saperi, per una prospettiva di sviluppo sostenibile e durevole dei loro territori e comunità.

Le proposte avanzate dai raggruppamenti comunali hanno interessato reti di centri storici, periferie e fasce costiere degradate, privilegiando interventi di riqualificazione di spazi di socialità, quali piazze, parchi e giardini; interventi tesi a rendere più sostenibile la fruizione dei centri storici mediante la pedonalizzazione e la realizzazione di parcheggi, interventi di recupero e rifunzionalizzazione di edifici storici destinati a servizi culturali, sociali, ricreativi. Per quanto attiene agli interventi di connessione territoriale, il rafforzamento delle reti immateriali è stato affidato a laboratori intercomunali per la pianificazione partecipata della riqualificazione degli spazi e la rivitalizzazione sociale ed economica dei contesti territoriali, alla condivisione di servizi informatici e telematici già

disponibili o creati per promuovere le risorse locali, culturali, storiche e sociali, mentre il potenziamento o la creazione delle reti materiali sono stati prevalentemente affidati alla realizzazione di percorsi attrezzati di mobilità dolce.

### **I Sistemi Ambientali e Culturali per una migliore gestione dei beni patrimoniali**

I "Sac" prevedono un approccio cooperativo per la messa in rete di attori, risorse e competenze, nel tentativo di superare una prassi programmatoria basata su singole azioni finalizzate al mero recupero materiale del patrimonio culturale e ambientale, ed intraprendere la strada della valorizzazione integrata a scala territoriale e della gestione comune dei beni ambientali e culturali, nella loro dimensione materiale ed immateriale, tangibile ed intangibile.

I Sac si contraddistinguono, dunque, per il requisito dell'organizzazione finalizzata alla gestione degli asset territoriali oltre che per un'idea-forza di valorizzazione, e presuppongono un "sistema di relazioni" basato su forme di coordinamento pubblico-privato quale premessa per produrre benefici diffusi sul territorio.

La dotazione finanziaria è di 18 milioni destinati tutti alla realizzazione di servizi per la conservazione, fruizione e promozione dei beni, ivi comprese attività didattiche e di sensibilizzazione, con esclusione, quindi, di interventi di recupero o realizzazione di opere. A fronte delle 22 istanze prodotte, 18 sono state valutate ammissibili. Queste, diversamente dai Pist, non comprendono solo sistemi di piccoli centri, ma è interessante osservare che fra le proposte più convincenti e in più avanzata fase di attuazione spiccano quelle promosse da centri di piccola dimensione.

L'attività ha avvio con l'attuazione delle cosiddette "azioni bandiera", ossia iniziative di dimensione territoriale sovracomunale che rivestano rilevanza specifica rispetto alla Proposta di Sac e dimostrino di possedere requisiti di durabilità nel tempo, sostenibilità ambientale e finanziaria e capacità di produrre effetti strutturanti attraverso l'integrazione e la fruizione congiunta dei beni oggetto di intervento.

I tre Sac in fase di più avanzata attuazione sono "Mari tra le Mura" (quattro comuni con capofila Conversano), "Salento di mare e di pietra" (14 comuni con capofila Sannicola di

Lecce), "Serre salentine" (16 comuni con capofila Poggiardo).

Nel primo Sac l'acqua è al centro del progetto, con le lame, le doline, le grotte marine messe in rete assieme a luoghi ricchi di storia e tradizione grazie a un ecometrò al servizio di vie di mobilità lenta da percorrere in carrozza, a piedi, in bicicletta, in risciò. A partire dal Museo Pino Pascali di Polignano a Mare, poi, l'iniziativa "Contemporaneamente" prevede l'animazione dei musei del territorio con laboratori, seminari e produzioni di opere di artisti che risiederanno per tre anni nel territorio, "prendendo e donando arte" allo stesso tempo. Sia "Salento di mare e di pietra" sia "Serre salentine" stanno realizzando progetti bandiera che prevedono "la scoperta" di luoghi di grande interesse ambientale e culturale lungo un percorso ciclabile attrezzato. La questione gestionale è affrontata nel Sac guidato da Sannicola mediante la previsione di un "patto etico" con le comunità e i fruitori per garantire attenzione e cura per i luoghi del Sac.

Le coerenze riguardano non solo i programmi integrati di rigenerazione territoriale, ma anche gli interventi promossi dai Gruppi di azione locale nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale Leader e politiche sociali e occupazionali in particolare in favore dei giovani (ad esempio i programmi Bollenti spiriti e Principi attivi). Esse si realizzano grazie alla visione politica che orienta le diverse iniziative e alla crescente consapevolezza collettiva dei valori ambientali e culturali. A ben guardare, sono queste le condizioni per vincere la sfida della tutela dei beni patrimoniali non solo in Puglia ma nell'intero Mezzogiorno. Troppo a lungo questa è stata affidata solo ai vincoli, e ben sappiamo quanto deboli questi si siano rivelati, in assenza di politiche di tutela attiva, nel contrastare processi di trasformazione del territorio distruttivi di paesaggi e ambienti.

1. Rispettivamente affidati alla responsabilità del Servizio Assetto del Territorio e del Servizio Beni Culturali.
2. Una disamina più puntuale della intera esperienza di rigenerazione urbana e territoriale in Puglia è in F. Pace, "Le politiche per la rigenerazione urbana e territoriale in Puglia: una iniziativa di successo", Biennale Europea dello Spazio Pubblico, Roma, 2011.
3. Al nuovo piano paesaggistico della Puglia «Urbanistica» ha dedicato un ampio servizio nel n. 147, luglio-settembre 2011.

## Praticare l'intercomunalità nel Salento

Francesco Nigro

Il rilancio della pianificazione urbanistica determinato in Puglia dagli "Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto dei piani urbanistici generali (Pug)" del Documento di Assetto Generale Regionale (Drag), è dovuto, tra le tante motivazioni, anche alla introduzione di alcune innovazioni di metodo, di merito e di processo nella formazione dei piani urbanistici, nonché alla sistematizzazione e attualizzazione di alcuni strumenti, già presenti nella legislazione nazionale e in verità poco praticati (fatte salve, nei tempi recenti, le esperienze guidate da alcune province emiliano-romagnole), come la pianificazione intercomunale.

Gli Indirizzi regionali, nella consapevolezza della varietà delle situazioni territoriali e insediative pugliesi, nonché della diversa maturità dei *milieu* tecnici, culturali e amministrativi delle realtà comunali, sono improntati alla massima capacità adattative e flessibilità interpretativa proprio per consentire applicazioni "su misura" da parte di amministrazioni di territori e città, che in Puglia assumono forme e caratterizzazioni anche molto differenti.

Esistono infatti realtà territoriali e insediative nelle quali appare indispensabile, per la loro pianificazione urbanistica, un approccio intercomunale, peraltro più volte invocato dagli Indirizzi fin dalla fase di analisi e conoscenza del territorio, allo scopo di stimolare una specifica attenzione alle differenti dimensioni delle relazioni con il contesto territoriale di appartenenza, anche nel caso di Pug di singoli comuni. Sono infatti molteplici gli elementi possibili che richiedono una visione più ampia ancorché alla scala comunale: le caratteristiche morfologiche, ambientali e paesaggistiche prevalentemente omogenee e connotanti; i principi, le forme e le dimensioni insediative, che in alcune zone della regione appaiono così ricorrenti da caratterizzare in modo univoco vaste porzioni territoriali; la storia comune di determinati territori; le relazioni, non solo infrastrutturali, e i fenomeni condivisi che spesso determinano dina-

miche di interdipendenza. Accanto a questi, in una ottica di pianificazione urbanistica anche per lo sviluppo, l'evidenza che alcune politiche, affrontate insieme, possono rafforzarsi e perseguire maggiore efficienza ed efficacia; e ancora, la necessità di assicurare equità nella regolazione urbanistica in medesime situazioni in territori contermini (vedi il trattamento nei piani delle aree agricole).

Queste considerazioni, che fanno apparire naturale, se non ovvia, l'adesione a percorsi intercomunali di pianificazione, possono anche aiutare a superare alcuni limiti che in alcune realtà emergono in modo evidente. In Comuni piccoli e piccolissimi non sempre sono disponibili capacità e risorse per affrontare un processo di pianificazione così come previsto dal Drag; in più non è raro che nelle stesse situazioni si evidenzino una certa resistenza a condividere la formazione del piano, che qualche amministratore può interpretare come cessione di una quota di potere e autorità, o comunque perché non si riesce a mitigare la tensione e l'attenzione verso interessi localistici, più facili da gestire sia a livello amministrativo che sociale e ritenuti politicamente più produttivi.

Al contempo l'"unione fa la forza", e l'esperienza di Otranto e Giurdignano rappresenta al contrario proprio le opportunità che nascono dalla condivisione del percorso di pianificazione. Il Salento è una di quelle realtà di cui si è detto; l'immagine unificata e la notorietà, le dominanti paesaggistiche, le forme insediative, le relazioni, le solidarietà e le interdipendenze, la storia, determinano dei rapporti forti che in modo più fecondo la pianificazione intercomunale può interpretare e volgere al futuro.

Otranto con la sua lunga costa sul mare, Giurdignano all'interno, entrambe sulla statale Adriatica, immerse nelle medesima distesa di uliveti. Le Amministrazioni avviano nel 2010 il processo di pianificazione intercomunale dotandosi di un Ufficio di piano comune, al quale è affidata la redazione operativa del piano, affiancato da un gruppo multidisciplinare costituito dal coordinamento generale e da consulenti specialisti<sup>1</sup>, mettendo per questo insieme risorse e competenze locali, e sulla base di specifici indirizzi deliberati per la formazione del Pug intercomunale, secondo quanto stabilito dal Drag.

La scelta è stata dettata dal riconoscimento dei forti legami geografico-territoriali,

paesaggistico-ambientali, socio-economici e storici che legano Otranto e Giurdignano, e dalla opportunità di programmare unitariamente lo sviluppo dei due territori, per molti aspetti complementari. Ciò anche allo scopo di risolvere e dare soluzioni a problematiche spesso spazialmente contigue e dovute a fenomeni e dinamiche che, indifferentemente dai confini amministrativi, coinvolgono i due territori comunali. Nonché per valorizzare al massimo le sinergie generabili da una visione di sviluppo condivisa e partecipata di una parte molto significativa del Salento, e da un approccio unitario alle scelte e alle soluzioni di governo locale del territorio.

La parte del processo fin qui svolta ha portato, anche attraverso attività di partecipazione e la prima conferenza di copianificazione, alla formazione del Dpp intercomunale, ad oggi non ancora ufficialmente varato dalle Amministrazioni.

L'esperienza di Otranto e Giurdignano, giunta per ora alla prima tappa del Dpp, consente di evidenziare alcune condizioni non irrilevanti per l'attivazione di un processo di pianificazione intercomunale:

- la ferma volontà politica delle Amministrazioni di affrontare un percorso comune, ancorché questo richieda la disponibilità a cedere una seppur piccola quota di potere;
- la scelta di dotarsi di una struttura tecnica comune (ufficio di piano) con una sede provvista della strumentazione necessaria alla redazione di un piano;
- la sostanziale complementarità delle risorse territoriali per una offerta integrata e più ricca, comunque all'interno di una contesto omogeneo e riconoscibile unitariamente;
- la disponibilità a ricercare soluzioni condivise a questioni anche derivanti dal medesimo fenomeno, ma che si manifestano localmente in forme diverse;
- la propensione a trasformare le interdipendenze da condizionamenti limitanti a opportunità per lo sviluppo;
- la definizione di un metodo e un processo di pianificazione urbanistica capace di tenere insieme la scala territoriale e quella locale, e una forma piano che rifletta, anche dal punto di vista della regolazione urbanistica, questa multiscalarità;
- la diffusione di supporti cartografici,

dati e informazioni facilmente fruibili e utilizzabili messi a disposizione dalla Regione.

La fase di conoscenza e interpretazione ha evidenziato come le reciproche risorse, naturalmente diverse se non altro per giacitura geografica, possono essere complementari e dunque consentire, se messe in sinergia, il perseguimento di maggiori e più alti livelli di sviluppo di qualità. Questa prospettiva, in territori come il Salento, i cui settori trainanti sono l'agricoltura ed il turismo prevalentemente balneare, si può costruire attorno a due ipotesi: la prima riguarda l'attività turistica; la seconda le attività dello spazio rurale (agricoltura ed attività connesse). Lo sviluppo del turismo va perseguito nel senso di estenderne i flussi in quantità e qualità, nel tempo e nello spazio (turismo non solo nel cuore dell'estate e non solo balneare). Lo sviluppo dell'agricoltura, dalle colture irrigue ed ortive a quelle dell'olivocoltura e della produzione di olio alimentare, va favorito mettendolo in sinergia con quello del turismo (attività agricole finalizzate anche a qualificare e territorializzare il turismo con l'offerta di spazi, paesaggi e prodotti di qualità propri dello spazio rurale e delle aziende agricole).

Questa idea di sviluppo non può che articolarsi a due diverse scale: quella intercomunale e d'area vasta e quella dei singoli comuni, in particolare dei singoli capoluoghi. Si tratta di un'idea di possibili ruoli e funzioni territoriali ed insediative, peraltro contestualmente incarnate in un'idea di organizzazione spaziale dello spazio aperto e dell'insediamento, alle diverse scale. Ciò naturalmente ponendo al centro la finalità di uno sviluppo che faccia leva sulla promozione di diversi tipi di turismo e di una agricoltura rinnovata anche in sinergia con il turismo. Nello Schema strutturale-strategico del Dpp, alla scala intercomunale l'idea prende corpo prevalentemente in azioni e politiche da attivare e solo in parte in assetti fisici da perseguire, mentre alla scala locale dei centri capoluogo, l'idea prende corpo anche attraverso suggestioni di tipo spaziale (localizzativo e morfologico).

I temi progettuali che il Dpp affida al Pugi sono quindi: la valorizzazione integrata delle risorse; lo sviluppo rurale; i turismi; la residenza con le funzioni e i servizi urbani; la mobilità, l'accessibilità e la fruizione del territorio. Se per alcuni di questi la dimensione intercomunale appare scontata e di non

complessa definizione da parte del futuro piano, perché le caratteristiche sistemiche delle componenti coinvolte o la ineluttabilità di un approccio unitario conducono alla definizione di scelte e previsioni uniformi e paritarie tra i due Comuni (territorio agricolo, mobilità, turismo, valorizzazione risorse), nonchè talvolta complementari, per altri temi invece si pone il problema di declinare l'intercomunale secondo forme localmente differenziate, ma che corrispondano alle differenti facce di una soluzione comune.

È il caso ad esempio del tema della residenza. La "questione della casa" si è evidenziata negli ultimi anni, mettendo insieme i due centri sui fronti opposti dello stesso fenomeno, che da una parte ha visto ridurre a Otranto la disponibilità di abitazioni per i residenti stabili, perché una significativa parte del patrimonio edilizio abitativo, esistente e di nuova costruzione, è stata progressivamente destinata alla locazione stagionale per turismo e alle seconde case; ciò ha comportato un aumento dei valori immobiliari che ha messo sostanzialmente fuori mercato la domanda locale di abitazioni stabili, impossibilitata ad affrontare i costi per la casa così lievitati. Dall'altra parte, a Giurdignano, è stata trovata una risposta a questa domanda, dovuta anche alla significativa capacità edificatoria del vigente piano urbanistico, con il trasferimento di cittadini otrantini per abitare a valori sostenibili, costretti di fatto a non poter scegliere se abitare a Otranto o altrove. A fronte di questa situazione il Dpp promuove la realizzazione di edilizia sociale, nelle sue varie forme, indirizzando il Pugi verso gli strumenti che la pianificazione può impiegare per supportare politiche pubbliche come quelle per assicurare la "prima casa" ai cittadini residenti e, per quanto possibile, per programmare nel tempo l'immissione nel mercato di nuovo patrimonio edilizio.

Per le dotazioni e i servizi il tentativo è quello di organizzare una offerta complementare nel territorio dei due comuni, almeno per alcune tipologie di funzioni e attrezzature di rango più elevato. Rimane comunque il problema, non essendo i due comuni al momento legati da nessuna forma associativa, della gestione, del finanziamento e dell'equa contribuzione da parte dei cittadini di detti servizi.

Altra previsione di scala intercomunale è quella relativa alla eventuale formazione



di una nuova area per attività economiche, produttive e artigianali che, per condizioni territoriali e di accessibilità, non può che essere unitaria. In questo caso sarà probabilmente necessario stabilire modalità univoche di pianificazione, attuazione e realizzazione di una tale previsione, che consentano la partecipazione dei soggetti interessati di entrambi i comuni, eventualmente anche attraverso forme di perequazione territoriale.

## **Il Piano intercomunale strutturale dell'Unione dei comuni. Terre di Acaya e Roca**

Toto Mininanni

Il piano urbanistico generale intercomunale strutturale (Pug/Is) avviato in via del tutto sperimentale per iniziativa dell'Unione dei Comuni, in Provincia di Lecce denominata, "Terre di Acaya e Roca"<sup>1</sup>, rappresenta una novità per il contesto territoriale e sollecita qualche riflessione, a partire proprio dalle forme di associazione comunale e dalle funzioni che, in pratica, le caratterizzano.

La tendenza a costruire associazioni comunali finalizzate a sperimentare forme di sussidiarietà orizzontale assume dimensioni sempre più significative: Consorzi, Convenzioni, Unioni, ecc., sono le forme codificate dal Testo Unico degli Enti Locali (Dlgs 267/2000). Nella Provincia di Lecce l'Unione dei Comuni appare la forma più diffusa, se ne contano 16 e uniscono 72 comuni sul totale di 97, principalmente finalizzate alla gestione di servizi: scolastici, smaltimento dei rifiuti, ma anche Sportello Unico per l'Edilizia ed altri. Nessuna, tra queste, include, specificamente, tra le proprie funzioni statutarie, la gestione associata della pianificazione territoriale anche se non la escludono<sup>2</sup>.

La resistenza ad assumere in forma associata la pianificazione urbanistica e territoriale si riscontra un po' ovunque, anche se la tendenza appare in netto miglioramento almeno per due motivi:

- per gli effetti generati dalle nuove leggi regionali in materia di governo del territorio e dalle nuove forme di pianificazione, da queste introdotte, che agevolano e incentivano l'intercomunalità con il duplice obiettivo di ridurre i conflitti tra comuni contermini e agevolare lo sviluppo locale condiviso e partecipato;
- perché sale il convincimento che temi e problemi che attengono all'ambiente e al paesaggio, alle infrastrutture e alle attrezzature e, più in generale, allo sviluppo dei territori locali non possono essere affrontati e governati solo dalle singole municipalità sebbene sia indispensabile osservare i fenomeni a parti-

re da queste unità spaziali.

Anche la Regione Puglia con l'approvazione della Legge Urbanistica Regionale n° 20/2001 e successive modifiche e integrazioni (cfr. Lr. n°22/2006); del Documento Regionale di Assetto Generale (Drag) inerente più specificamente alla formazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (Ptcp), del Piano urbanistico generale (Pug) e della sua forma articolata in parte strutturale e parte programmatica/operativa ed ancora, più recentemente, con la pianificazione settoriale, l'attivazione dei programmi di Rigenerazione urbana e dei Sistemi Ambientali e Culturali (Sac) ha incoraggiato la formazione di organismi intercomunali mirati a sperimentare forme di programmazione associata e indicato i criteri per la pianificazione intercomunale. Il quadro regionale, appare quindi in evoluzione. Il caso delle Terre di Acaya e Roca è un esempio da cui è possibile ricavare alcuni punti di riflessione che attengono al tema più generale e ai mutamenti in corso.

Il primo punto: le Unioni osservano la continuità territoriale, quindi i caratteri territoriali e gli assetti spaziali se non sono decisivi per la loro costruzione certamente la influenzano.

Il secondo: l'organizzazione e la gestione delle Unioni è tanto più efficace quanto più autorevole è il suo leader indipendentemente dalla sua appartenenza politica. Si può sostenere quindi che le associazioni sono alquanto indipendenti dalla geografia politica e privilegiano il pragmatismo e l'efficacia delle decisioni.

Il terzo punto riguarda i singoli comuni: capita di riscontrare che comuni che appartengono ad Unioni, partecipano poi ad altre associazioni che perseguono finalità e obiettivi contingenti allo scopo di acquisire finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche, ne consegue che la cooperazione tra comuni è a geometria variabile. Se però prevale questo aspetto si indebolisce la forza del punto primo.

Il quarto punto meriterebbe un'apposita ricerca per scoprire se c'è una relazione significativa tra le denominazioni che definiscono le Unioni e la loro efficacia ed efficienza: scoprire, cioè, se quelle denominazioni che più hanno a che fare con la storia e l'identità dei luoghi e delle popolazioni si mostrano più stabili e durature, più efficaci ed effi-

1. Sindaci dott. L. Cariddi (Otranto) e avv. D. Fanciullo (Giurdignano); Ufficio di piano: arch. R. Campa (coordinatore), pian. terr. M. D'Ambrosio, arch. S. Rosati, arch. S. Tortorella; Coordinamento generale: prof. arch. G. Nigro, prof. arch. F. Calace, arch. F. Nigro (pianificazione urbanistica), prof. arch. F. Cellini (progettazione urbana); Consulenti specialisti: prof. G. Senesi, dott. G. Colangelo, dott. R. Fortezza (ambiente, agronomia); geol. A. Marte (geologia e idrografia); arch. T. Farenga, ing. R. Bandello (Vas).

cienti e rappresentano al meglio i territori che includono, rispetto alle altre Unioni che assumono denominazioni più scontate o acronimi costruiti con le iniziali dei comuni che le compongono<sup>3</sup>.

Escluderei, al momento, che le Unioni possano, anche in futuro, contribuire alla tanto auspicata riduzione del numero dei comuni italiani. Appare invece necessario introdurre criteri per abbreviare le procedure, eliminando ad esempio, il doppio passaggio per l'approvazione degli atti (attualmente gli atti passano al vaglio dei rispettivi consigli comunali e poi al vaglio del consiglio dell'Unione) e criteri di accorpamento che siano più corrispondenti ai caratteri spaziali e all'individuazione e definizione di unità geografiche inclusive dei caratteri fisici ed ecologici, paesaggistici e storici, insediativi e infrastrutturali anche per ridurre le influenze dell'ingegneria amministrativa e burocratica e della convenienza finanziaria che incidono sulla formazione delle associazioni.

L'Unione "Terre di Acaya e Roca" ha approvato l'Atto di indirizzo che, in coerenza col Drag, introduce il Pug/Is e ne delinea gli obiettivi, lo Studio di fattibilità sostenuto da un preliminare quadro conoscitivo e si avvia ad approvare il Documento programmatico preliminare del Pug/Is.

Le forme insediative che caratterizzano il Salento facilitano la scelta verso l'intercomunalità: 97 comuni, oltre le frazioni e i borghi, posti a breve distanza tra loro, identificano il Salento come una grande città diffusa "un grande parco contemporaneo"; entro cui già il Piano territoriale di coordinamento della provincia di Lecce individua ambiti e temi territoriali da sottoporre a intese di coopianificazione.

Le Terre di Acaya e Roca parte di questo contesto territoriale sono disposte sul versante adriatico salentino, a sud della città di Lecce. Uniscono una vasta porzione di territorio nella quale persistono i caratteri rurali, la forma policentrica degli insediamenti urbani e la regola geometrica che li ha generati: le forme quadrangolari che disegnano i nuclei di Vernole, Acquarica di Lecce, Vanze, Acaya, e Pisignano e gli allineamenti lungo cui sono disposti i centri di Borgagne Melendugno Vernole e Pisignano. L'ambito intercomunale è compreso tra la strada litoranea salentina adriatica e la strada parco che da

Lecce conduce a Otranto. In questo spazio, nel quale il paesaggio assume una grande carica percettiva, si coglie la narrazione della civiltà salentina: itinerari che conducono verso i nuclei e gli insediamenti storici, sentieri che attraversano la campagna olivetata da secoli sapientemente coltivata, perimetrata da muri a secco, punteggiata da *pagghiare* (tipici rifugi rurali), attraversata da percorsi che si insinuano tra piccoli boschi, la macchia mediterranea e le aree naturali umide sino a raggiungere la costa e il mare. Il territorio dell'Unione occupa una superficie complessiva pari a 151 kmq, è abitato, complessivamente, da 17244 abitanti, include un tratto costiero di 22 km circa, su cui si attestano numerose località costiere di riconosciuta attrattività turistica: San Cataldo, Il Parco naturale delle Cesine, Torre Specchia, Roca, San Foca, Torre dell'Orso, Sant'Andrea caratterizzate da lunghi litorali sabbiosi intervallati da tratti di costa rocciosa bassa, siti archeologici, beni culturali diffusi.

Queste peculiarità ambientali e paesaggistiche e, insieme, una raggiunta capacità di investimento, generano, a partire dagli anni Sessanta, una forte domanda, non solo interna, di case al mare e, insieme, di interventi funzionali all'accoglienza turistica e ai servizi dedicati e alla nautica, mentre l'agricoltura, storicamente attività prevalente, segna gradualmente il suo declino. Le conseguenti trasformazioni insediative e infrastrutturali, che investono prevalentemente il territorio costiero e la campagna contigua, se da un lato hanno prodotto nuova ricchezza locale dall'altra però hanno generato impatti che oggi mettono in luce fragilità, vulnerabilità e rischi territoriali.

I territori di Vernole e Melendugno con le rispettive frazioni e località costiere mostrano caratteri costitutivi piuttosto omogenei ma con differenti tendenze evolutive inerenti, soprattutto, alle forme insediative. Da una parte il territorio di Melendugno che include rilevanti concentrazioni insediative di seconde case, insediamenti turistici, porto, eliporto e dall'altra, verso nord, il territorio di Vernole con una rilevante diffusione di naturalità su cui gravano i vincoli ordinati dalle leggi vigenti.

Il Pug/Is, nella parte conoscitiva preliminare rileva le affinità e le diversità che definiscono l'insieme territoriale e traccia un pos-

sibile percorso progettuale con la finalità precipua di disegnare un insieme territoriale complementare e più equilibrato, basato sulla reciproca valorizzazione delle risorse territoriali e sull'integrazione dei differenti assetti (Invarianti strutturali e Contesti territoriali), anche ricorrendo all'applicazione dei principi di perequazione e compensazione, per allineare ciò che la popolazione di Vernole, in particolare, vive come uno squilibrio territoriale con ricadute socioeconomiche negative.

Sarà il Pug/Is a definire le previsioni strutturali intercomunali e a delineare la prospettiva programmatica dei piani urbanistici generali di competenza esclusiva dei singoli Comuni.

1. L'Unione Terre di Acaya e Roca unisce i Comuni di Vernole e Melendugno della Provincia di Lecce, di recente ha aderito all'Unione il Comune di Castrì che però non partecipa alla costruzione del Pug/Is
2. L'elenco fornito dalla Prefettura di Lecce a luglio 2012 non è aggiornato a quella data.
3. Nella Provincia di Lecce le Unioni assumono denominazioni con differenti riferimenti: alla storia che ha originato i luoghi (Messapia, Terre di Acaya e Roca), alla mitologia (Talassa), al luogo più conosciuto (Terre di Leuca, Entrotterra idruntino), alla specificità linguistica (Grecia salentina), alla fantasia letteraria (Terre di Mezzo) ai caratteri geografici (Nord Salento, Serre salentine, Costa orientale, Terre d'Oriente).
4. PtcpLecce - Introduzione - Territori della nuova modernità - a cura di Paola Viganò - Electa Napoli

## Nuovi contenuti per la valutazione ambientale

*La Vas, dopo anni di incertezze e "sperimentazioni", è entrata in ampia misura nella prassi pianificatoria italiana. Molti sono i distinguo e differenti le declinazioni regionali. Un fattore comune è la sua applicazione preponderante alla pianificazione urbanistica, rispetto alla quale gli esempi di altri settori rimangono marginali come numero, non come contenuti.*

*In campo di riforma urbanistica si postula l'individuazione di un modello di semplificazione\*, a cui necessariamente si deve accompagnare una valutazione ambientale altrettanto semplificata ma radicata nel piano, e coerente con i contenuti e le innovazioni che il piano deve recepire. Per tali ragioni è opportuno capire come poter integrare nel piano, ergo nella Vas, nuove tematiche e spunti che derivano da settori che coinvolgono sia l'ambiente, ma anche e specialmente il futuro economico e sociale dei territori. In questa sezione di Urbanistica Informazioni apriamo una panoramica su alcune tematiche emergenti, e al contempo riportiamo degli aggiornamenti per alcune Regioni, che testimoniano, ciascuna, diversi aspetti e declinazioni della valutazione ambientale in Italia.*

\* Si veda l'articolo "Semplificare la pianificazione, cambiare il piano", di Federico Oliva, Urbanistica 149/2012

L'articolazione della valutazione ambientale, anche e soprattutto in relazione alla corretta impostazione, analisi e valutazione degli effetti cumulativi generati dall'attuazione di piani e programmi, deve porre sempre maggiore attenzione ai fattori energetici e climatici, specialmente laddove si tratti di strumenti di pianificazione e programmazione urbanistico-territoriali.

I cambiamenti climatici, se letti in connessione con la dimensione energetica, possono essere considerati oggi una delle tematiche maggiormente interessanti per l'evoluzione della Vas, ovvero per i contenuti dei piani urbanistici.

La direttiva 2001/42/CE prevede già esplicitamente l'inserimento, nel rapporto ambientale, della considerazione dei fattori climatici, i quali in generale vengono letti come elementi dell'ambiente verosimilmente modificabili in ragione dell'attuazione dei diversi scenari previsionali di piani o programmi.

Alcuni Stati Membri dell'Unione Europea, come Francia ed Austria, arrivano ad includere nella griglia degli obiettivi di protezione ambientale di cui tenere conto nella Vas anche le previsioni, rispettivamente, della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici dell'Onu (UNFCCC) e del Protocollo di Kyoto, in un impalcato gerarchicamente ordinato in cui trovano naturale collocazione le strategie nazionali per i cambiamenti climatici.

È inoltre da registrare come in Europa siano sempre più numerose le esperienze di approccio locale alla pianificazione energetica (seppur volontaria) dei Sustainable Energy Action Plans SEAP - i Piani d'azione per l'energia sostenibile Paes - che diversi Comuni stanno portando avanti nell'ambito del Patto dei Sin-

daci<sup>1</sup> promosso dalla Commissione Europea. Gli enti locali, attraverso i Paes, devono arrivare a certificare la sostenibilità delle ipotesi di sviluppo territoriale, da valutare rispetto ad una specifica "baseline", ovvero uno stato di partenza basato su di un inventario delle emissioni di base (*Baseline Emissions Inventory* BEI). Essendo i Paes degli strumenti di carattere volontario, il loro potenziale di innovazione dei contenuti dei piani urbanistici è ancora limitato, anche per il fatto che la loro predisposizione non è necessariamente sincronizzata con la pianificazione urbanistica locale.

Per poter affrontare in maniera efficace e verosimile l'integrazione delle tematiche energetiche e climatiche nei piani urbanistici, i Paes dovrebbero quanto più possibile trovare diretta collocazione all'interno degli ordinari strumenti di pianificazione e programmazione, prevedendo sia una visione strategica a lungo termine con obiettivi fino al 2020, sia misure dettagliate per un arco temporale a breve termine (fino a 5 anni). Ciò al fine di tradurre la strategia e gli obiettivi a lungo termine in azioni concrete inserite nella pianificazione.

Da queste considerazioni emerge chiaramente come tali contenuti innovativi potrebbero proficuamente essere inseriti nei piani urbanistici attraverso la Vas.

La scansione dell'elaborazione dei Paes, come si evince dalla figura successiva, è infatti assimilabile alle varie fasi della Vas, procedura entro la quale, a regime, sarebbe auspicabile gestire i Piani d'azione per l'energia sostenibile<sup>2</sup>.



Confronto tra fasi dei Paes (a sinistra) e fasi della Vas (a destra)

Paes	Vas
Fase iniziale	Scoping
Fase di pianificazione	Valutazione Ambientale/Rapporto Ambientale
Fase di Implementazione	Implementazione e Monitoraggio
Fase di Monitoraggio e reporting	

Fonte: Fidanza, Alessandra, Cities and climate challenges, 2010

Una sempre più stringente gerarchizzazione delle scelte legate alla qualità del contesto ambientale ed economico (ma anche sociale, ultimo dei tre pilastri su cui si fonda la “piena” sostenibilità) può essere quindi ricondotta in seno ad un esercizio “allargato” di valutazione endoprocedimentale di sostenibilità, che con-

templi in maniera strutturata il perseguimento delle politiche di mitigazione e adattamento relative ai cambiamenti climatici e all’energia. Approfittando delle reciprocità tra costruzione dei quadri conoscitivi condivisi, impostazione della Vas, articolazione delle azioni e delle alternative secondo lo schema della valutazione degli effetti cumulativi e costruzione della baseline per i Paes, si potrebbero unificare i procedimenti riconducendoli all’interno dei requisiti degli strumenti di pianificazione a livello locale.

I Paes sono elaborati in base ad una valida conoscenza della situazione locale in termini di energia e di emissioni di gas ad effetto serra. Pertanto, dovrebbe essere svolta anche una valutazione iniziale del quadro di riferimento ambientale, analogamente a ciò che si fa per la Vas e per la pianificazione.

La costruzione dell’inventario delle emissioni di base (BEI) può costituire un valido approccio per la valutazione degli effetti cumulativi della sostenibilità delle azioni di piano, lette secondo la scomposizione postulata da alcuni

Autori<sup>3</sup>. L’inventario delle emissioni di base consente infatti di individuare le priorità di azione, di valutare l’impatto delle misure da intraprendere e di determinare i progressi effettuati rispetto all’obiettivo della riduzione delle emissioni.

Tali priorità devono rientrare necessariamente nella pianificazione e nella programmazione, e possono proficuamente essere inserite nel quadro valutativo della Vas.

È la pianificazione di livello comunale la sede della necessaria reciproca interazione tra Vas e Paes in relazione al clima e all’energia. Ponendo come obiettivi nel piano, e quindi anche nella Vas, la mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici e le questioni energetiche, si potranno valutare le performances ambientali dell’ambiente sulla base di una serie di criteri tipicamente afferenti all’ambito urbano. Tra essi si noverano la densità urbana, i coefficienti di impermeabilizzazione dei suoli, la percentuale di aree verdi, la ventilazione naturale, etc., tutte questioni chiave che influenzano i consumi energetici nelle aree urbane.

Tabella relativa agli effetti positivi e negativi della densità urbana sui consumi energetici

La densità urbana: effetti positivi e negativi sui consumi energetici		
PARAMETRI	EFFETTI POSITIVI	EFFETTI NEGATIVI
<b>Trasporti</b>	Promuovere il trasporto pubblico e ridurre la necessità e la lunghezza dei percorsi delle vetture private	La congestione nelle aree urbane riduce l’efficienza dei veicoli in materia di carburante
<b>Infrastrutture</b>	Abbreviare la lunghezza degli impianti di infrastruttura come la fornitura di acqua e la rete fognaria, ridurre l’energia necessaria per il pompaggio	- - - - -
<b>Trasporto verticale</b>	- - - - -	Gli edifici alti necessitano di ascensori per cui aumenta la necessità di elettricità per il trasporto verticale
<b>Ventilazione</b>	- - - - -	Una concentrazione di edifici alti e grandi può ostacolare la condizione di ventilazione urbana
<b>Performance termiche</b>	Gli edifici multiunità potrebbero ridurre l’area globale del rivestimento degli edifici e la relativa perdita di calore. La creazione di zone d’ombra fra gli edifici potrebbe ridurre la loro esposizione al sole durante il periodo estivo	- - - - -
<b>Isola di calore urbano</b>	- - - - -	Il calore rilasciato ed immagazzinato nelle aree urbane può far aumentare la necessità di aria condizionata. Il potenziale di luce naturale è generalmente ridotto nelle aree ad alta densità, aumentando la necessità di illuminazione elettrica e il carico sull’aria condizionata per eliminare il riscaldamento prodotto dalla illuminazione elettrica
<b>Sistemi energetici</b>	I sistemi di riscaldamento e raffreddamento distrettuali che sono normalmente più efficienti dal punto di vista energetico, sono più attuabili man mano che la densità è più alta	- - - - -
<b>Utilizzo di energia solare</b>	- - - - -	
<b>Energia da ventilazione</b>	Con una adatta sistemazione degli edifici alti si può ottenere un’opportuna ventilazione	

fonte: Covenant of Mayors, How to develop a Sustainable Energy Action Plan, European Union, 2010, basato su: Hui Sam C.M., Low energy building design in high - density urban cities, in: - Renewable Energy 24 / 2010

A titolo di esempio nella tabella che segue sono riportati gli effetti (sia positivi che negativi) della densità urbana rispetto ai parametri che influenzano i consumi energetici secondo la codifica delle Linee Guida per la redazione del Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile (Paes /SEAP)<sup>4</sup>.

Attraverso la Vas, negli strumenti di pianificazione urbana possono inoltre essere introdotti, ad esempio, dei requisiti di efficienza energetica per gli edifici nuovi e per quelli ristrutturati, che favoriscono gli obiettivi europei di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> e di efficienza negli usi finali, collegando così direttamente livello di pianificazione e livello progettuale a medesimi obiettivi di piano, di Vas e di Paes. Scendendo di scala, occorre citare un'altra "innovazione" interessante per i contenuti dei piani, stavolta sempre legata alla sostenibilità in ambito urbano e specificamente alle tematiche legate a clima ed energia nel contesto territoriale, (che a ben vedere potrebbe presto incardinarsi nei vari processi valutativi "endo-" ed "eso-"procedimentali) consiste nella "certificazione" della sostenibilità per intere porzioni urbane, siano esse nuove espansioni o riqualificazioni, secondo il recente standard LEED ND (Leadership in Energy and Environmental Design – Neighbourhood Development). In Italia tradotta in LEED – Ecoquartieri, la certificazione della sostenibilità urbanistica discende dal filone della certificazione degli standard edilizi che dagli Stati Uniti si è diffusa in tutto il mondo attraverso il Green Building Council.



Sustainability Toolkit: Environmental Models, ASLA, American Society of Landscape Architects

Il sistema di certificazione LEED - ND è nato nel 2007 come caso pilota, inizialmente sviluppato per il contesto americano (è stato elaborato in accordo con il Council for New Urbanism, CNU), successivamente sono state rilasciate le cosiddette "localizzazioni" del protocollo, tarate secondo le specificità dei vari contesti locali. Considerando le potenzialità di attrattore di investimenti che sono associate alla certificazione LEED per gli edifici, sarebbe auspicabile considerare i contenuti dello standard ND per individuare possibili forme di integrazione con i processi di pianificazione e valutazione della sostenibilità delle trasformazioni urbane.

LEED - ND è incentrato sulla verifica della rispondenza delle ipotesi di sviluppo o riqualificazione urbana ad una serie di parametri riconducibili alla dimensione della sostenibilità, non solo ambientale (riduzione della domanda di mobilità, mixité urbana sociale e funzionale, mobilità sostenibile, infrastrutture ed edifici "verdi", efficienza energetica, riduzione dei consumi idrici, riduzione del fenomeno dell'isola di calore urbana, ecc.).

La verifica è molto articolata ed avviene attraverso una serie di check-list, dove si possono verificare i singoli "crediti" a cui il progetto può accedere: analogamente a quanto avviene per la certificazione LEED per gli edifici, la scala va dalla sola certificazione a quella con etichette silver, gold e platinum.

La check - list è articolata secondo cinque macrocategorie<sup>5</sup>:

1. Localizzazione e collegamenti del sito  
Favorisce la giusta ponderazione delle caratteristiche del sito, della presenza di alternative di trasporto, la lotta allo sprawl e la conservazione delle aree di pregio ambientale, culturale, paesaggistico, ecc.;
2. Tessuto urbano e progettazione  
Favorisce lo sviluppo di comunità vibranti, salutari, con localizzazione di più funzioni, con aree pedonali e servizi di prossimità raggiungibili pedonalmente;
3. Infrastrutture ed edifici sostenibili  
Favorisce la scelta verso edifici ed infrastrutture che riducano il dispendio di energia e acqua, l'uso sostenibile dei materiali, il riuso e il recupero di strutture esistenti, nonché tutte le altre best - practices in tema di sostenibilità;
4. Innovazione e processo di pianificazione  
Riconosce l'esemplarità e l'innovazione per tutte quelle caratteristiche che non siano contemplate nel sistema di crediti;

## 5. Priorità regionali

Favorisce lo sviluppo di progetti che abbiano attenzione alla peculiarità del contesto territoriale e sociale in cui si iscrivono.

La "regionalizzazione" italiana del protocollo, il LEED "Quartieri Verdi", riguarda aree che possono andare da un minimo di due edifici fino alla dimensione di quartieri urbani. Il funzionamento del sistema di certificazione è basato sul sistema di relazioni/connessioni che devono nascere con l'esterno (nel caso di aree piccole) o con l'interno (nel caso di superfici più estese) che il protocollo implicitamente richiede per arrivare alla certificazione.

Analogamente a quanto esposto relativamente ai Paes, anche in questo caso non possono non evidenziarsi numerose affinità con l'esercizio della valutazione ambientale strategica: il sistema dei "crediti" somiglia infatti, in maniera molto semplificata, alla fase di valutazione tecnica per la corretta ponderazione degli effetti cumulativi nella pianificazione. Guardando alla scala di applicazione, si potrebbe pensare di impostare una valutazione generale di sostenibilità dei piani urbanistici attuativi che contempli anche i contenuti del protocollo LEED-ND, all'interno della quale incardinare l'impostazione della valutazione ambientale strategica. Molti sono infatti i piani attuativi che, per effetto dell'applicazione del d. lgs. 152/2006 e smi, si limitano alla semplice verifica di assoggettabilità a Vas svolta spesso a valle dell'elaborazione degli strumenti stessi. Riuscendo ad integrare un approccio di sostenibilità endoprocedimentale nella costruzione dei piani, la valutazione ambientale potrebbe svolgersi de plano, senza bisogno di ulteriori approfondimenti temporali se non quelli legati ai passaggi formali richiesti dalla normativa di settore, che anche qui dovrebbe essere (finalmente) integrata in quella urbanistica.

Nei prossimi anni si potrà verificare l'efficacia di tali "innovazioni", e trarre un primo bilancio anche nel contesto europeo.

La valutazione ambientale, sia nell'accezione di Vas o, più ampiamente, come effettiva valutazione endoprocedimentale della sostenibilità di piani e programmi, deve essere intesa come una componente indispensabile per il raggiungimento di obiettivi di sviluppo durevole.

L'esercizio della valutazione ambientale dovrebbe consentire al pianificatore l'impiego di metodologie standardizzate in grado di analizzare, descrivere e valutare i possibili effetti

LEED 2009 for Neighborhood Development Project Scorecard		Project Name:		Date:	
Yes	No	Yes	No	Yes	No
<b>Smart Location and Linkage</b> 27 Points Possible		<b>Green Infrastructure and Buildings, Continued</b>			
Y		Required		Credit 1 Certified Green Buildings	5
Y		Required		Credit 2 Building Energy Efficiency	2
Y		Required		Credit 3 Building Water Efficiency	1
Y		Required		Credit 4 Water-Efficient Landscaping	1
Y		Required		Credit 5 Existing Building Use	1
				Credit 6 Historic Resource Preservation and Adaptive Reuse	1
				Credit 7 Minimized Site Disturbance in Design and Construction	1
				Credit 8 Stormwater Management	4
				Credit 9 Heat Island Reduction	1
				Credit 10 Solar Orientation	1
				Credit 11 On-Site Renewable Energy Sources	3
				Credit 12 District Heating and Cooling	2
				Credit 13 Infrastructure Energy Efficiency	1
				Credit 14 Wastewater Management	2
				Credit 15 Recycled Content in Infrastructure	1
				Credit 16 Solid Waste Management Infrastructure	1
				Credit 17 Light Pollution Reduction	1
<b>Neighborhood Pattern and Design</b> 44 Points Possible		<b>Innovation and Design Process</b> 6 Points			
Y		Required		Credit 1.1 Innovation and Exemplary Performance: Provide Specific Title	1
Y		Required		Credit 1.2 Innovation and Exemplary Performance: Provide Specific Title	1
Y		Required		Credit 1.3 Innovation and Exemplary Performance: Provide Specific Title	1
				Credit 1.4 Innovation and Exemplary Performance: Provide Specific Title	1
				Credit 1.5 Innovation and Exemplary Performance: Provide Specific Title	1
				Credit 2 LEED® Accredited Professional	1
				<b>Regional Priority Credit</b> 4 Points	
				Credit 1.1 Regional Priority Credit: Region Defined	1
				Credit 1.2 Regional Priority Credit: Region Defined	1
				Credit 1.3 Regional Priority Credit: Region Defined	1
				Credit 1.4 Regional Priority Credit: Region Defined	1
<b>Green Infrastructure and Buildings</b> 29 Points Possible		<b>Project Totals (Certification estimates)</b> 110 Points			
Y		Required		Certified: 40-49 points, Silver: 50-59 points, Gold: 60-79 points, Platinum: 80+ points	

Fonte: Green Building Council

sull'ambiente di un piano o un programma, rispetto ad una baseline certa e condivisa e degli obiettivi (che discendono anche dalle linee strategiche nazionali) esplicitati e partecipati. Ciò favorirebbe la trasparenza dei processi decisionali e l'assunzione di responsabilità da parte degli attori in campo.

Attraverso l'integrazione nelle tecniche di valutazione degli spunti provenienti da molteplici settori (non da ultimi quelli concernenti le tematiche del clima e dell'energia in ambito urbano), si può pervenire ad una effettiva predizione e contestuale ponderazione sincronica degli effetti cumulativi presumibilmente dovuti all'attuazione di piani e programmi.

L'intero processo decisionale deve giovare delle molteplici istanze più o meno innovative e "innovanti" che con sempre maggiore enfasi stanno introducendo delle nuove prospettive nella pianificazione e nella programmazione (siano esse relative alla Vas, ai Paes, alla certificazione della sostenibilità urbana), non solo evitando la duplicazione delle procedure, ma

individuando dei percorsi condivisi comuni. Il tutto sempre nell'ottica di rendere i piani più forti nei contenuti e maggiormente ancorati alle effettive necessità dei territori, e le relative procedure, accorpate evitando ogni forma di duplicazione, sempre più snelle nella burocrazia.

1. Il Patto dei Sindaci è un'iniziativa sottoscritta dalle città europee che si impegnano a superare gli obiettivi della politica energetica comunitaria in termini di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> attraverso una migliore efficienza energetica e una produzione e un utilizzo più sostenibili dell'energia.
2. Il Comune di Verona
3. Cfr. Karrer, Francesco, Fidanza, Alessandra, Valutazione Ambientale Strategica, tecniche e Procedure, Le Pensur, 2010.
4. Cfr. Covenant of Mayors, How to develop a Sustainable Energy Action Plan, European Union, 2010
5. Fonte: GBC Italia, sito web: www.gbcaitalia.org e U.S. Green Building Council (USGBC), sito web: www.usgbc.org

## I nuovi strumenti di finanziamento per le aree urbane e lo sviluppo sostenibile a livello locale

Elio Manti, Antonio Strambaci

Nella storia economica del Paese le città hanno rappresentato l'elemento di traino dell'economie locali, attirando capitali finanziari e mobilitando creatività e innovazione. A livello globale la metà della popolazione mondiale vive nelle aree urbane e produce oltre l'80% della ricchezza globale; le prime 600 città del mondo dove risiede il 20% della popolazione mondiale generano il 60% del PIL mondiale, le prime 380 città ne generano il 50%<sup>1</sup>.

La Commissione europea ha stimato che circa il 68 % della popolazione europea risiede in una regione metropolitana e che è in grado di generare il 67 % del PIL dell'Unione .

In Italia le città di Bari, Bologna, Cagliari, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino e Venezia realizzano complessivamente il 21,2% dell'intero PIL nazionale. Milano e Roma contribuiscono da sole alla formazione del 12,5%. Nel periodo 1998 – 2005 il rapporto PIL urbano PIL nazionale si è mantenuto invariato ed è cresciuto ad un ritmo medio di 4,5% anno, nettamente superiore al tasso di crescita del PIL nazionale<sup>2</sup>.

Le città sono i motori dello sviluppo ed al tempo stesso rappresentano i luoghi in cui disoccupazione, segregazione e povertà si intrecciano con qualità dell'ambiente, cambiamento climatico, biodiversità urbana, gestione energetica.

Le molteplici dimensioni – ambientale, economica, sociale e culturale – che caratterizzano l'azione pubblica a scala urbana sono strettamente interconnesse tra loro ed è necessario coniugare misure concernenti le infrastrutture materiali con misure intese a promuovere l'istruzione, lo sviluppo economico, l'inclusione sociale e la protezione ambientale.

### La programmazione dei fondi comunitari 2007 – 2013: la lezione appresa

Sul tema prioritario "Rinnovo urbano e rurale"<sup>3</sup> le risorse programmate nell'ambito del QSN 2007 – 2013 ammontano a 2.872,92 Meuro, pari al 6,5% della dotazione totale, la spesa a luglio 2012 si attestava a 308,31 Meuro che rappresenta il 10,7% delle risorse program-



mate. Le performance di spesa per interventi in aree urbane (10,7%) risulta ampiamente al di sotto della media dell'intero QSN, pari al 24,0%, percentuale modesta ma in ogni caso più del doppio della spesa fatta registrare sulla priorità urbana.

Per le Regioni dell'Obiettivo Convergenza, relativamente al rinnovamento urbano e rurale le risorse programmate ammontano complessivamente a 2.547,88 Meuro, pari al 7,1% del totale per l'area Convergenza e la spesa a luglio 2012 era pari a 210,29 Meuro che rappresenta l'8,3% delle risorse programmate.

Per le Regioni dell'Obiettivo Competitività, sul tema prioritario relativo al rinnovamento urbano e rurale, le risorse programmate ammontano complessivamente a 325,04 Meuro pari al 4,0% del totale per l'area Competitività, mentre la spesa ammonta a 98,02 Meuro pari al 30,2% delle risorse programmate.

Le performance finanziarie dei programmi FESR relativamente agli interventi nelle aree urbane non può essere in alcun modo considerata soddisfacente; questioni legate alla governance dei Programmi, alla capacità progettuale dei comuni, alla intrinseca difficoltà di programmare e attuare secondo le regole comunitarie, hanno impedito adeguati livelli di spesa.

Le lezioni apprese dall'osservazione dei numerosi interventi di sostegno pubblico allo sviluppo urbano, convergono sulla necessità di assicurare una bilanciata integrazione tra aspetti ambientali, economici e sociali che rappresenta la principale condizione di successo delle politiche urbane.

La necessità di assicurare una azione pubblica integrata, orientata allo sviluppo sostenibile, implica la necessità di rafforzare le capacità di governo locale che talvolta risultano fragili e inadeguate alle nuove funzioni assegnate ai sistemi urbani.

In generale, si registra una certa fragilità delle strutture amministrative sia per ciò che attiene alla organizzazione sia per quanto riguarda la disponibilità di competenze specifiche

In alcuni casi, le strutture amministrative sono impegnate nella "gestione delle emergenze quotidiane" e perdono di vista la prospettiva strategica dell'azione pubblica, la sola in grado di tenere insieme visioni di lungo periodo con interventi di breve e brevissimo periodo. Inoltre, si rileva un limitato bagaglio di competenze – saperi sedimentati – necessarie a favorire la transizione delle politiche e delle

economie urbane verso prospettive di low carbon economy.

Tra le competenze di cui devono disporre le amministrazioni locali pare opportuno rafforzare quelle relative agli strumenti di ingegneria finanziaria per l'infrastrutturazione e la rigenerazione urbana, in grado di assicurare la disponibilità di credito a soggetti pubblici e privati.

Risulta inoltre necessario lavorare sui modelli di governance urbana per consentire alle amministrazioni di governare la complessità costituendo reti orizzontali con altre organizzazioni pubbliche e private, rafforzando le relazioni istituzionali verticali per connettersi con i livelli decisionali sovraordinati (governance multilivello), coinvolgendo i numerosi e nuovi attori che irrompono sulla scena pubblica

### **Le aree urbane nelle strategie comunitarie per lo sviluppo sostenibile**

Il mainstream comunitario in tema di sviluppo sostenibile delle aree urbane è determinato da un insieme di decisioni e comunicazioni:

- nel 2007 i Ministri europei responsabili dello sviluppo urbano e territoriale hanno adottato la Carta di Lipsia<sup>4</sup> e l'Agenda Territoriale dell'Unione europea<sup>5</sup>, che, insieme ad alcuni precedenti decisioni sulle politiche urbane – Programma di Azione di Lille<sup>6</sup> del 2000, l'Urban Acquis<sup>7</sup> del 2004, e l'Accordo di Bristol<sup>8</sup> del 2005 – stabilisce la necessità di integrare gli interventi a scala urbana al fine di cogliere a pieno le potenzialità in tema di qualità ambientale, efficienza energetica e riduzione dei gas serra;
- con la Dichiarazione di Marsiglia<sup>9</sup> e la Dichiarazione di Toledo<sup>10</sup> sono stati riconfermati gli impegni e gli obiettivi della Carta di Lipsia, ponendo particolare enfasi su cambiamenti climatici e sulla loro crescente importanza nelle politiche di sviluppo;
- in occasione della Conferenza di "Aalborg + 10" del giugno 2004, i governi locali europei hanno adottato gli Aalborg Commitments che indicano 10 temi per lo sviluppo sostenibile delle aree urbane; tra questi, il sistema di governance, la gestione delle risorse naturali comuni, la pianificazione e progettazione urbana;
- con la Strategia Tematica per l'Ambiente Urbano<sup>11</sup> l'Unione europea stabilisce

misure di cooperazione volte a migliorare attuazione delle norme e delle politiche comunitarie in materia di ambiente a livello locale, sostenendo e incoraggiando le autorità locali affinché adottino un approccio alla gestione urbana maggiormente integrato.

### **Programmazione e attuazione dei fondi comunitari nel periodo di programmazione 2014 – 2020**

Nell'ambito delle politiche di coesione, le aree urbane rappresentano le unità territoriali dove programmare ed attuare gli interventi per lo sviluppo centrati sui temi energetici, climatici ed ambientali.

Il contributo delle comunità locali (aree urbane e comunità sostenibili) è essenziale per cogliere l'obiettivo della Strategia Europa 2020 volto a favorire la transizione verso una economia basata su un uso efficiente delle risorse energetiche ed il contrasto ai cambiamenti climatici che, in linea con le previsioni del "pacchetto energia", intende ridurre le emissioni di gas serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 (30% se le condizioni lo permettono), portare al 20% la quota di energia rinnovabile nel consumo finale di energia, migliorare del 20% dell'efficienza energetica.

Quattro tra gli obiettivi tematici che saranno supportati dai fondi compresi nel quadro strategico comune (QSC) e finalizzati alla strategia Europa 2020 priorità di investimento specifiche per le aree urbane (tali priorità sono elencate all'articolo 5 della proposta di regolamento FESR). La Commissione raccomanda alle città di abbinare tra loro le azioni supportate da priorità di investimento settoriali specifiche per le aree urbane, volte a promuovere strategie a bassa produzione di anidride carbonica, a migliorare l'ambiente urbano, a incoraggiare la mobilità sostenibile e l'inclusione sociale per il rilancio economico delle aree urbane svantaggiate.

I criteri che orienteranno il sostegno allo sviluppo sostenibile delle aree urbane per il periodo 2014 – 2020 riguardano:

- Strategie di investimento integrate, con un approccio più strategico

Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) è volto, tra l'altro, a supportare lo sviluppo urbano sostenibile per mezzo di strategie integrate (articolo 7, paragrafo 1, della proposta di regolamento FESR). A tal fine i Programmi Operativi 2014 – 2020 devono garantire un

approccio integrato e pianificato allo sviluppo delle aree urbane (articoli 11, 14 e 87 della proposta di regolamento recante disposizioni comuni).

- Concentrazione territoriale delle risorse  
Almeno il 5% delle risorse del FESR assegnate a ciascuno Stato membro deve essere investito in azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile mediante lo strumento degli investimenti territoriali integrati, attraverso una delega di gestione e attuazione conferita alle città (articolo 7, paragrafo 2, della proposta di regolamento FESR). Le città che realizzano azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile mediante la delega di gestione sono incluse in un elenco nell'ambito del contratto di partenariato (articolo 7, paragrafo 2, della proposta di regolamento FESR)

- Piattaforma per lo sviluppo urbano:  
Sulla base dell'elenco di città predisposto dagli Stati membri, la Commissione istituirà una piattaforma per lo sviluppo urbano comprendente 20 città italiane (300 città europee) volta a stimolare un dialogo sullo sviluppo urbano tra le città a livello europeo. Si tratta di uno strumento finalizzato ad evidenziare il contributo delle città alla strategia Europa 2020 (articolo 8 della proposta di regolamento FESR).

- Azioni innovative in ambito urbano  
Il FESR può sostenere azioni innovative nel campo dello sviluppo sostenibile, entro il limite dello 0,2 % della dotazione totale annua del FESR al fine di promuovere soluzioni inedite e innovative per lo sviluppo urbano sostenibile come pilota urbani, progetti dimostrativi e i relativi studi (articolo 9 della proposta di regolamento FESR).

- Strumenti potenziati per dare vita ad azioni integrate:

L'investimento territoriale integrato (ITI) è una nuova modalità di assegnazione finalizzata ad accorpate fondi di diversi assi prioritari di uno o più programmi operativi per interventi pluridimensionali o tra più settori. L'ITI rappresenta uno strumento ideale per sostenere azioni integrate nelle aree urbane perché permette di coniugare finanziamenti connessi a obiettivi tematici differenti, combinando fondi di assi prioritari e programmi operativi supportati dal FESR, dall'FSE

- Collaborazione in rete:

Nell'ambito dell'obiettivo Cooperazione territoriale europea, il programma di scambio e apprendimento rivolto alle città continuerà a

offrire a queste ultime occasioni di collaborazione in rete al fine di condividere e affinare buone pratiche nell'ambito dello sviluppo urbano (articolo 2 della proposta di regolamento concernente la cooperazione territoriale europea).

- Operazioni supportate da più fondi, programmi operativi plurifondo

L'attuazione di strategie di sviluppo urbano integrato sarà potenziata grazie alla possibilità di combinare azioni finanziate dai fondi FESR ed FSE a livello di programma o a livello operativo. Il finanziamento incrociato del FESR e del FSE relativo a una parte di un'operazione (fino al 5 % per ciascun asse prioritario di un programma operativo) rimarrà a complemento dell'approccio plurifondo (articolo 55, e della proposta di regolamento recante disposizioni comuni).

1. Urban world: Mapping the economic power of cities, Marzo 2011
2. Ripartire dalle città per riavviare il Paese - Rapporto 2008, Cittalia, Novembre 2008
3. Elaborazioni su dati DGPrUC
4. Leipzig Charter on Sustainable European Cities, Incontro informale dei Ministri preposti allo Sviluppo Urbano - Lipsia 24,25 Maggio 2007
5. Agenda Territoriale Europea – Incontro informale dei Ministri preposti allo Sviluppo Urbano - Lipsia 24,25 Maggio 2007
6. Lille Action Programme, Incontro informale dei Ministri preposti allo Sviluppo Urbano Lille 2 Novembre 2000
7. Urban Acquis, Conclusioni dell'incontro Ministeriale sulle politiche urbane 'Cities empower Europe' - Rotterdam 30 Novembre 2004
8. Accordo di Bristol, Conclusioni dell'incontro informale dei Ministri preposti allo Sviluppo Urbano sulle Comunità Sostenibili in Europa - Bristol 6 Dicembre 2005
9. Dichiarazione finale dei Ministri preposti allo Sviluppo Urbano, all'incontro 'Sustainable and Cohesive Cities' - Marsiglia 25 Novembre 2008
10. Incontro informale dei Ministri preposti allo Sviluppo Urbano – Toledo 22 giugno 2010
11. COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO relativa ad una Strategia tematica sull'ambiente urbano, COM(2005)718 del 11.1.2006

## La Vas tra vecchi e nuovi obiettivi ambientali della programmazione comunitaria per il territorio rurale

Agata Spaziante, Carlo Rega

Siamo tutti consapevoli dell'importanza che ha assunto e ancor più assumerà in futuro la corretta gestione di quella consistente parte del nostro territorio che è quello extraurbano, il cosiddetto "territorio rurale", di cui fanno parte le aree coltivate ma anche quelle non coltivate (foreste, riserve naturali, parchi, fasce fluviali, ecc.). Anche l'Unione Europea da tempo si è resa conto della criticità di una gestione non solo economicamente più produttiva ma anche ambientalmente più sostenibile dello sviluppo rurale e, dalla fine degli anni '90, con il sostegno di appositi Fondi Strutturali per l'Agricoltura (FEASR) destinati alla Politica Agricola Comunitaria (Pac), ha via via accresciuto, dai primi anni '90 ad oggi, attenzione e guida verso la sostenibilità delle azioni che vanno a correggere, valorizzare, incrementare la gestione locale di questo vastissimo e sensibilissimo territorio extraurbano attraverso i Programmi di Sviluppo Rurale (Psr). Le linee generali della Politica Agricola Comunitaria sono state consolidate nel documento Agenda 2000 (1997) che ha ispirato la regolamentazione del ciclo di programmazione 2000-2006 ed ha dato vita nei 27 Paesi dell'Unione Europea ai Programmi di Sviluppo Rurale.

Già per la programmazione 2000 – 2006 la Pac ha definito due "pilastri": il primo, mirato al sostegno diretto del reddito degli agricoltori e alla regolazione dei mercati, e il secondo, indirizzato agli investimenti e alle tematiche ambientali e territoriali. Nell'ultimo periodo di programmazione (2007-2013) alla Pac è stato assegnato il 34 % del bilancio comunitario ed al 2° pilastro (quello dedicato alle politiche di sviluppo rurale, che comprende anche i programmi di Sviluppo Rurale, Psr) il 15% di questa consistente assegnazione che comprende anche la precedente esperienza Leader, l'iniziativa comunitaria mirata a incentivare con azioni di sviluppo "bottom up" il sostegno alle aree rurali marginali.

Il secondo pilastro della Pac, dunque, nell'ul-

timo periodo di programmazione è diventato uno strumento d'intervento molto forte e complesso, che intende sostenere la competitività dell'agricoltura attraverso gli investimenti materiali e il capitale umano; migliorare il suo rapporto con l'ambiente; rivitalizzare le aree rurali in declino; coniugare agricoltura e tutela dell'ambiente attraverso il coinvolgimento diretto degli agricoltori; rendere compatibile agricoltura e salvaguardia delle aree naturali protette.

Le misure agroambientali (in inglese *agri-environmental schemes*), sono il principale strumento di attuazione degli obiettivi di tutela, conservazione e miglioramento ambientale dei Psr attraverso pacchetti di azioni che gli agricoltori si impegnano ad attuare all'interno delle proprie aziende in cambio di una compensazione economica: lotta integrata o biologica; ridotto uso di pesticidi e fertilizzanti chimici; realizzazione e mantenimento di elementi dell'agroecosistema ad elevata valenza ecologica, quali inerbimenti, piantumazioni, realizzazione di corridoi ecologici o aree umide; mantenimento di coltiva- zioni a perdere come habitat e fonte di cibo per la fauna; incremento di materia organica del suolo. Quanto al ruolo della Vas in questi importanti programmi, dopo il primo periodo di programmazione 2000 – 2006, è stato il secondo, quello 2007-2013, attualmente in corso ed ormai quasi alla scadenza, ad aver introdotto formalmente la Vas quale procedura posta a garanzia di ricadute benefiche per l'ambiente dal forte impegno economico verso agricoltura e dintorni, determinato dai Fondi Strutturali attraverso i Psr. Ora il terzo periodo (2014-2020) è alle porte, e ci si pone l'interrogativo su quale potrà essere l'ulteriore progresso verso la verifica di compatibilità fra sviluppo e salvaguardia dell'ambiente in questo percorso virtuoso che la UE continua a proporsi per contribuire ad affrontare il grave degrado delle condizioni ambientali a livello globale. Questo dunque è il momento giusto per riflettere sulle esperienze di applicazione della Vas condotte su questo tipo di strumenti di governo del territorio e per rileggerne il ruolo e le finalità alla luce dei nuovi obiettivi che la politica europea per l'agricoltura (Pac) ha individuato entro il più generale quadro degli obiettivi "Horizon 2020". Da "Horizon 2020" i nuovi obiettivi della Politica Agricola Comunitari per il periodo 2014-2020.

Il prossimo anno 2013 la programmazione attualmente in corso si concluderà e si aprirà una nuova stagione per la Politica Agricola Comunitaria ed è interessante interrogarsi sui nuovi Psr e sul ruolo in essi della Vas.

La riforma della Pac, in discussione al Parlamento europeo, ha tra le sue priorità la conservazione della biodiversità, con l'introduzione del *greening* nel primo pilastro, e indica la tutela degli ecosistemi tra gli obiettivi delle misure del secondo pilastro, attraverso una più efficace gestione della rete Natura 2000.

Va detto, più in generale, che l'intera azione europea sarà dominata dagli obiettivi raccolti nel documento "Horizon 2020", che indica le priorità dell'Europa per il 2020.

Horizon 2020 indirizzerà le risorse verso tre priorità distinte che si integrano mutuamente

1. Scienza di eccellenza (su cui investirà 24,6 miliardi di euro).
2. Leadership industriale (su cui investirà 17,9 miliardi di euro).
3. Sfide della società (su cui investirà 31,7 miliardi di euro).

È su questa terza priorità che si collocano in particolare le iniziative strategiche di maggiore interesse per chi fa del governo del territorio la propria attività prevalente. Entro questo ambito andranno sviluppate le attività che spaziano dalla ricerca alla commercializzazione, incentrandosi su quelle connesse all'innovazione quali i progetti pilota, la dimostrazione, i banchi di prova e il sostegno agli appalti pubblici e all'adozione commerciale.

I finanziamenti si concentreranno sulle seguenti problematiche: sanità, cambiamenti demografici e benessere; sicurezza alimentare, agricoltura sostenibile, ricerca marina e marittima e bioeconomia; energia da fonti sicure, pulita ed efficiente; trasporti intelligenti, ecologici e integrati; azione per il clima, efficienza sotto il profilo delle risorse e materie prime; società inclusive, innovative e sicure. Dunque l'agricoltura sostenibile, le azioni per il clima, l'efficienza sotto il profilo delle risorse e dell'uso delle materie prime saranno fortemente promosse dagli obiettivi generali di Horizon 2020 e lo sviluppo sostenibile diventerà ancor di più un obiettivo prioritario a cui vanno assegnati finanziamenti specifici a sostegno dell'azione per il clima e per

l'efficienza sotto il profilo delle risorse, che, integrati con gli altri obiettivi specifici, assicureranno almeno il 60% della dotazione complessiva allo sviluppo sostenibile, ed in particolare agli obiettivi climatici e ambientali che destineranno il 35% circa del bilancio alle spese connesse con il clima.

La proposta di nuovo Regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale

La Commissione Europea ha elencato in una comunicazione ufficiale (CE, 2010) le principali sfide della nuova Pac riferibili a tre obiettivi principali:

1. sicurezza dell'approvvigionamento alimentare (contribuire al reddito agricolo e limitarne le fluttuazioni; migliorare la competitività del settore agricolo e aumentare la percentuale di valore che esso rappresenta nella filiera alimentare; compensare le difficoltà di produzione delle regioni che presentano specifici vincoli naturali, nelle quali è più forte il rischio di abbandono delle terre);
2. ambiente e cambiamento climatico (garantire pratiche di produzione sostenibili e una maggiore offerta di beni pubblici ambientali; favorire una crescita verde attraverso l'innovazione; attraverso l'utilizzo di nuove tecnologie, nuovi prodotti, nuovi processi di produzione e modelli di domanda; proseguire gli interventi di mitigazione e di adattamento al cambiamento climatico per diminuire la vulnerabilità del settore agricolo);
3. equilibrio territoriale (sostenere l'occupazione rurale e preservare il tessuto sociale delle zone rurali; migliorare l'economia rurale e promuovere la diversificazione per consentire agli attori locali di esprimere appieno il loro potenziale e di fare un uso ottimale di altre risorse locali; favorire la diversità strutturale dei sistemi agricoli, migliorare le condizioni per le piccole aziende e sviluppare mercati locali; in Europa, infatti, l'eterogeneità delle strutture agricole e dei sistemi di produzione contribuisce all'attrattività e all'identità delle regioni rurali).

Nell'ambito di questa generale politica europea, il 12 ottobre 2011 la Commissione europea ha adottato una serie di proposte legislative per la riforma della prossima Pac, che dovrebbe attuarsi a partire dal 1 gennaio 2014. Molti dei contenuti del nuovo Regolamento che sostituirà quello attualmente vigente ri-



propongono quelli del Regolamento attualmente vigente (CE 1698/2005), ma le nuove indicazioni orientate a superare alcune delle criticità evidenziate, sono dal nostro punto di vista importanti. Due indicazioni in particolare appaiono rilevanti:

- sviluppare l'infrastruttura locale ed i servizi di base nelle zone rurali, comprese le attività culturali e ricreative; rinnovare i villaggi e le attività finalizzate al restauro e alla riqualificazione del patrimonio naturale e culturale dei villaggi e del paesaggio rurale;
- seguire regolarmente lo stato di avanzamento del programma di sviluppo rurale attraverso un monitoraggio che consenta di dimostrare e migliorare l'efficacia e l'impatto delle azioni finanziate dal FEASR.

Alcune direzioni di ricerca per una nuova Vas per i Psr 2014-2020

In vista di questi cambiamenti si conferma il carattere critico e strategico del monitoraggio, che sarebbe meglio trasformare in Vas in itinere, (più ricca di contenuti partecipativi e informativi qualificanti) per tenere sotto osservazione l'attuazione del Psr e delle sue ricadute ambientali e verificare così l'effettivo perseguimento degli obiettivi nella graduale osservazione del risultato delle « misure ».

Analogamente rilevante è poter disporre di indicatori quantitativi, non solo sull'evoluzione delle componenti ambientali già considerate dallo stesso Regolamento (CE 1698/2005) e dal QCMV, ma anche su componenti che il Regolamento attuale non prevede. D'altra parte autorevoli valutatori come sono quelli della Corte dei Conti Europea hanno già giudicato l'attuale Regolamento inadeguato a valutare il beneficio ambientale netto derivante dalla loro applicazione, (*European Court of Auditors*, 2011)

Dunque è il momento giusto per promuovere o far conoscere nuovi studi che mirino a comprendere e quantificare ricadute finora poco considerate o non incluse nelle attuali valutazioni, comprese alcune di carattere qualitativo, come quelle ricavabili dalla « territorializzazione » dei dati o come quelle relative al paesaggio.

Interessante appare approfondire la significatività delle interazioni fra sviluppo rurale e consumo di suolo, nell'ipotesi, già ampiamente verificata, che il consumo di suolo

(capace di testimoniare sinteticamente l'implementazione di un intreccio di processi coagulati sul territorio) possa entrare come indicatore tra quelli di cui i Psr monitorano l'evoluzione, soprattutto in relazione al ruolo di presidio ambientale associato al territorio rurale.

Infine appare interessante in questa stessa linea individuare, quantificare, monitorare le ricadute su una componente molto delicata e difficile come il paesaggio rurale, sebbene si presenti difficile esprimere valutazioni sulla trasformazione che possono essere prodotte sostituendo colture, modificando il contesto in cui sono collocati beni ambientali, storici, architettonici, alterando la percezione dei luoghi e intervenendo su rumori e luci.

Non si può che auspicare un approfondimento di queste importanti tematiche, approfittando di metodi e tecniche già messi a punto per quantificare e qualificare indicatori di paesaggio al fine di tenere sotto sorveglianza, in un contesto come quello italiano ricchissimo di valori paesaggistici da salvaguardare e valorizzare, questa componente ambientale, strategica ma trascurata per la difficoltà del suo trattamento.

Giusto pertanto dare a queste componenti, non incluse fra gli indicatori obbligatori della Vas, un ruolo adeguato alla loro importanza per la verifica delle ricadute ambientali dei Fondi Strutturali sullo sviluppo rurale.

## Profili giuridici della Valutazione Ambientale Strategica alla luce degli ultimi orientamenti giurisprudenziali

Paolo Cecchetti

La Vas in astratto può essere perseguita attraverso varie strade, tra cui le due principali sono quella di incaricare della valutazione lo stesso soggetto competente all'approvazione dello strumento di pianificazione (approccio endoprocedimentale), ovviamente per il tramite di un procedimento unitario, e quella di incaricare un soggetto diverso (approccio esoprocedimentale), chiamato ad occuparsene nel contesto di un apposito sub-procedimento che si iscriva nella procedura pianificatoria<sup>1</sup>.

Solo per coerenza espositiva si ricorda come un tema è l'oggetto della valutazione (la decisione o il procedimento), un altro è la necessaria terzietà dell'autorità competente, in altri termini l'affermare che la Vas non debba atteggiarsi come la Via, non significa necessariamente affermare che autorità competente e autorità procedente debbano coincidere. In linea teorica la funzione collaborativa del processo di valutazione potrebbe essere declinata anche da un soggetto terzo.

A tal proposito, la stessa Direttiva 42/2001 CE, non chiarisce in modo univoco quale dei due approcci sia quello corretto<sup>2</sup>, anzi il dato letterale della normativa comunitaria, non è ostativo verso nessuno dei due modelli. Ciò può essere imputato alla contraddittorietà di alcune soluzioni adottate a seguito del pluriennale e combattuto negoziato che ha portato alla redazione del testo finale della Direttiva<sup>3</sup>.

Non deve perciò stupire che la direttiva stessa dia l'impressione di avallare entrambi gli approcci, a costo di correre il rischio di apparire contraddittoria.

Va detto peraltro che il ruolo della legislazione comunitaria è di avvicinare i vari ordinamenti giuridici dell'Unione Europea, nella consapevolezza che un'assoluta coincidenza normativa non è raggiungibile, ragione per cui si serve di legislazioni di cornice, evitando di disciplinare il dettaglio delle materie

analizzate, così che non appare singolare l'ampia discrezionalità lasciata agli Stati Membri, sulle modalità applicative della disciplina de quo. Viceversa, lascia perplessi una legislazione nazionale di recepimento che non sia stata in grado di indirizzare in modo univoco le Pubbliche amministrazioni destinatarie del nuovo istituto.

Prima di procedere oltre, è giusto sottolineare come il problema dell'individuazione dell'autorità competente si ponga esclusivamente per la procedura regionale di Vas, in quanto nei procedimenti di Vas statale l'autorità competente è già individuata nella Commissione Tecnica, istituita presso il Ministero dell'Ambiente con Decreto del presidente della Repubblica 14 Maggio 2007 n. 90. Del resto è indubbio che il legislatore, in questo caso, abbia preferito seguire un modello "separazionista". Ciò non toglie che anche a livello statale la procedura debba essere interpretata e attuata in forma collaborativa per valutare l'iter procedimentale piuttosto che come funzione di controllo, in caso contrario difficilmente sarà in grado di integrare i dettami dello sviluppo sostenibile nei piani e programmi di competenza statale. Proprio in questo confuso contesto normativo si inserisce la vicenda giudiziaria che ha avuto come protagonista prima il Tar Lombardia e successivamente il Consiglio di Stato, il quale, nei limiti che gli consentiva il contenzioso dedotto, ha cercato di fare un minimo di chiarezza sugli aspetti più controversi della Vas.

Brevemente si ricostruisce la vicenda che ha portato alla chiarificatrice sentenza emessa del Consiglio di Stato. Il Comune di Cermenate, ai fini dell'obbligatoria sottoposizione del proprio Pgt alla procedura di Vas, ha provveduto, con delibera di Giunta n. 38/2008, ad avviare il procedimento di valutazione ambientale strategica, individuando contestualmente la c.d. autorità competente per la Vas, costituita dal team composto da due dipendenti comunali, rispettivamente Responsabile Settore Urbanistica e Sportello Unico Attività Produttive e il Responsabile del Settore Lavori Pubblici.

Secondo il ricorrente, l'individuazione dell'autorità competente per la Vas nell'ambito della stessa Amministrazione comunale tenuta all'approvazione del Pgt sarebbe stata illegittima, in quanto una struttura competente per la Vas completamente inter-

na al Comune non avrebbe offerto sufficienti garanzie di imparzialità e terzietà nella valutazione ambientale, determinando una illegittima commistione fra funzioni di amministrazione attiva (approvazione Pgt) e di controllo (valutazione ambientale), con la conseguenza di vanificare le finalità, proprie della valutazione ambientale strategica, previste dalla normativa comunitaria e da quella nazionale di attuazione.

Il giudice amministrativo di prima istanza facendo proprie le ragioni di parte ricorrente, ha ritenuto che nella scelta dell'autorità competente, l'autorità precedente deve individuare soggetti pubblici che offrano idonee garanzie non solo di competenza tecnica e di specializzazione in materia di tutela ambientale, ma anche di imparzialità e di indipendenza rispetto all'autorità precedente, allo scopo di assolvere la funzione di valutazione ambientale nella maniera più obiettiva possibile, senza condizionamenti - anche indiretti - da parte dell'autorità precedente. Così motivando ha annullato l'atto di nomina dell'autorità competente e conseguentemente il Pgt del Comune di Cermenate.

Come si vede, l'approccio seguito dal Tar Lombardia si concilia perfettamente con la tesi sostenuta da coloro che vedono nella Vas una valutazione di effetti sull'Ambiente e, quindi, una procedura di Via applicata però a procedimenti /provvedimenti amministrativi con diversa natura e differenti conseguenze.

Il Consiglio Stato,( Sentenza 133/2011 Sez. Quarta depositata il 12/1/2011 ) chiamato a decidere in appello, ha completamente riformato quanto detto dal giudice di prime cure, pur premettendo che il primo ricorso dovesse essere dichiarato inammissibile per mancanza di interesse a ricorrere, ha ritenuto necessario analizzare la reale portata della Vas. Il giudice amministrativo ha ritenuto almeno per la parte di nostro interesse, assolutamente legittima, la procedura seguita dal Comune di Cermenate, stabilendo che "se dalle riferite definizioni risulta chiaro che entrambe le autorità de quibus sono sempre amministrazioni pubbliche, in nessuna definizione del Testo Unico ambientale si trova affermato in maniera esplicita che debba necessariamente trattarsi di amministrazioni diverse o separate (e che, pertanto, sia precluso individuare l'autorità competente in diverso organo o articolazio-

ne della stessa amministrazione precedente)".

Il Consiglio di Stato sottolinea come proprio nella prima parte del Dlgs 152/2006, dedicata alla Vas, siano rinvenibili sia elementi a favore della funzione collaborativa come indizi a favore della necessaria separazione tra le due autorità. Per esempio, in favore della seconda impostazione, viene richiamata la previsione dell'art. 9, d.lgs. n. 152 del 2006 sulla possibilità di "accordi" che l'autorità competente può concludere anche con l'autorità precedente, oltre che con altri soggetti interessati alla procedura; in senso contrario si cita l'art. 11 del medesimo decreto, laddove si evidenziano la funzione "collaborativa" all'attività di pianificazione svolta dall'autorità competente alla Vas e il carattere interno di tale ultima fase rispetto alla procedura di formazione del piano o del programma.

La Sentenza commentata, a parere di chi scrive, ricostruisce correttamente la Valutazione strategica, rilevando come la stessa possa concretizzarsi non come "un procedimento o subprocedimento autonomo rispetto alla procedura di pianificazione, ma come un passaggio endoprocedimentale di esso, che si concretizza nell'espressione di un parere". Ciò detto, molti osservatori hanno ritenuto risolta la questione interpretativa, ma a parere di chi scrive, affermare che individuare all'interno dell'autorità proponente, l'autorità competente a svolgere la Vas non è illegittimo, non equivale ad affermare che il differente approccio (esoprocedimentale) debba essere considerato illegittimo, per contrarietà della relativa norma regionale alle prescrizioni del Testo Unico Ambientale.

Infatti, fino ad oggi è stato possibile osservare un differente approccio seguito da diverse Regioni. Se, come detto in precedenza, la Regione Lombardia ha privilegiato il modello endoprocedimentale, la Regione Lazio<sup>4</sup>, al contrario, ha preferito individuare l'autorità competente nell'Assessorato all'Ambiente Regionale per i Piani e Programmi di competenza Regionale.

Recentemente sulla questione si è pronunciata anche la Corte di Giustizia Europea, nello specifico si trattava di un Piano e programma preparato dal Ministero dell'Ambiente Irlandese, che essendo l'unica amministrazione con competenze ambientali, era

stata impossibilità a scegliere un autorità competente differente.

Il giudice comunitario nell'interpretare la Direttiva si concentrava sui requisiti della responsabilità ambientale e della provata competenza tecnica-scientifica da parte dell'autorità competente. Partendo da questo presupposto statuiva che nel caso in cui le informazioni a disposizione dell'autorità competente siano state affidabili e complete, nulla osta ad individuare l'autorità competente all'interno dell'autorità procedente ove non sia stato possibile designare una differente autorità competente, purché l'organizzazione in seno alla pubblica Amministrazione competente a preparare il Piano e programma, garantisca una separazione funzionale.

Tale pronuncia del giudice comunitario in parte conferma l'impostazione del Consiglio di Stato ma in parte riapre il discorso sulla terzietà dell'autorità competente, richiedendo la condizione dell'impossibilità di individuare un autorità terza con competenze ambientali. Quindi possiamo affermare che neanche i supremi giudici comunitari sono stati in grado di fare assoluta chiarezza sul tema.

1. Questa alternativa viene individuata ad esempio negli studi preparatori per l'attuazione della Vas che erano stati predisposti dal Ministero dell'ambiente. V. anche E. Boscolo, "Vas e Via riformate: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione", in *Urb. app.*, 2008, p. 544.
2. Cfr. Laniando, Eliot, "Le linee guida del progetto Enplan", in: *La rivista dell'Urbanistica* n.3 Supplemento ai Quaderni della Regione Piemonte: "La procedura di Vas di piani e programmi (P/P) è interna all'ente che predispose il P/P, in quanto l'adozione/approvazione è un atto di responsabilità politica".
3. L. Tabellini, "La direttiva 2001/42/CE (direttiva Vas). Opportunità e problemi aperti nell'applicazione a livello comunitario", *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, vol. 3-4/2005: 685-692
4. Su questa differenza il Gruppo Vas dell'Istituto Nazionale Urbanistica (Inu) ha organizzato un convegno all'interno di Urban Promo 2010 (Vas: Integrazione o separazione delle competenze? Due regioni a confronto: Lombardia e Lazio), i cui materiali sono disponibili sul sito del gruppo Vas: [http://www.inu.it/sito/index.php?page=\\_2\\_vas](http://www.inu.it/sito/index.php?page=_2_vas) In questa prospettiva, la proposta di emendamento al Testo Unico ambientale elaborata a cura del Gruppo nazionale di studio sulla Vas dell'Inu. Relativamente alle funzioni dell'autorità procedente e dell'autorità competente, nonché al rapporto che tra loro intercorre, la proposta di emendamento prevede una serie di semplificazioni per rendere maggiormente integrato, anche nei tempi, il processo di pianificazione con quello di valutazione. Il gruppo di lavoro è stato coordinato da Pasquale De Toro ed era composto da Maria Cerreta, Irene Cremonini, Alessandra Fidanza, Carlo Gerosa, Simona Tondelli. Il testo completo della proposta di emendamento è consultabile sul sito web dell'Inu ([www.inu.it](http://www.inu.it)) ed, in particolare, nella pagina del Gruppo Vas raggiungibile dall'home page cliccando sul link "commissioni e gruppi di studio". L'emendamento è stato presentato e discusso nel Convegno Nazionale tenuto a Roma il 26 novembre 2009 (Vas in Italia: prospettive e criticità). La proposta di emendamento è stata anche inoltrata al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, alla VII Commissione permanente della Camera dei Deputati (Ambiente e territorio) ed alla XIII Commissione permanente del Senato della Repubblica (Territorio, ambiente, beni ambientali).

## La Vas e il Monitoraggio dei piani urbanistici: riflessioni su problematiche aperte e prospettive future

Roberto Brunotti, Monica Angelè,  
Alessandra Stefanelli

La sottoposizione dell'iter di formazione e approvazione dei piani alla procedura di Vas ha sollevato, sia sul piano amministrativo che su quello tecnico, una serie di problematiche. Tra queste risulta particolarmente significativa per la portata dell'innovazione, l'introduzione di un'ulteriore fase, il monitoraggio, che determina una variazione sostanziale della fase attuativa del piano e dell'eventuale riformulazione dello stesso.

Tuttavia l'apparato normativo che lo prevede e lo inquadra non consente di recepirne tutte le potenzialità derivanti da una sua più organica applicazione. L'articolo 18 del D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii., al comma 1, infatti stabilisce che il monitoraggio del piano debba assicurare "il controllo sugli impatti negativi significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione dei piani e dei programmi approvati e la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati".

Questa funzione di controllo è uno degli aspetti innovativi introdotti dalla Direttiva 2001/42/CE, che ha come finalità principale il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità del piano al fine di proporre azioni correttive.

Sintetizzando il concetto di "monitoraggio" quale "attività di osservazione dell'andamento nel tempo e nello spazio di determinati parametri", si determina, come conseguenza logica, un principio di fondamentale importanza: la Vas non termina con l'espletamento del procedimento amministrativo che vede quale ultimo atto la formulazione del parere motivato, ma prosegue nella fase di attuazione del piano mediante l'applicazione di quanto previsto nel piano di monitoraggio.

Inoltre, ulteriore riscontro alla tesi formulata, si trova nel prosieguo dell'art.18, comma 1, del decreto il quale specifica che il



“controllo” degli impatti significativi e la “verifica” del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità devono consentire di individuare “tempestivamente” gli impatti negativi imprevisi e di adottare le opportune “misure correttive”.

Da tale formulazione, risulta evidente che, una coerente applicazione del dettato normativo dovrebbe avere a riferimento strutture di piani che, sul fronte della loro conformazione normativa, consentano e prevedano iter procedurali specifici e attuabili in tempi tali da consentirne una loro revisione e/o riformulazione in recepimento degli esiti delle valutazioni effettuate nel piano di monitoraggio. Pertanto, al fine di rendere attuabile il processo di Vas nella sua interezza, in conformità con gli obiettivi che lo stesso si prefigura, si palesa la necessità, sul fronte normativo, di una revisione delle norme istitutive dei piani stessi. Riformulazione che, partendo dalle necessità imposte dalla Vas in ordine al “controllo” degli impatti significativi ed alla “verifica” del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, dovrebbe ampliare il campo di controllo e gestione del piano alla interezza del suo formulato, prevedendo modalità di controllo e gestione della efficacia delle determinazioni in esso stabilite e della capacità dello stesso di attuarle. In sintesi, una formulazione di piano che non prefiguri una cristallizzazione statica di uno scenario futuro ipotetico, ma capace di reagire in modo dinamico ai riscontri rilevabili nel tempo, facendo divenire il monitoraggio la sua struttura operativa e di controllo e affidando, quindi, allo stesso il ruolo che gli sarebbe dovuto e cioè di strumento di ausilio al processo decisionale del piano, in ordine alla sua rimodulazione e/o riformulazione.

In assenza di tale riforma il processo di Vas non potrà trovare pieno compimento se non nei limiti di quanto previsto dal comma 4 del citato articolo 18 il quale, stabilendo che “Le informazioni raccolte attraverso il monitoraggio sono tenute in conto nel caso di eventuali modifiche al piano o programma e comunque sempre incluse nel quadro conoscitivo dei successivi atti di pianificazione o programmazione”, determina una limitazione dell’utilità derivante dall’applicazione del piano di monitoraggio, e con esso della Vas stessa.

Ritornando al tema dell’utilità di un monitoraggio strutturante l’apparato decisionale del piano, è opportuno analizzare lo stesso in correlazione alla pianificazione urbanistica e territoriale. La struttura generale di tale pianificazione, così come conformata dall’attuale configurazione normativa, può essere sintetizzata nella logica del sistema “a cascata”. A partire da tale impostazione generale, l’introduzione di un piano di monitoraggio sulle tipologie di piani previsti in tale sistema, potrebbe condurre a massimizzare all’interno dei processi decisionali l’utilità degli elementi conoscitivi acquisiti, definendo modalità di integrazione e recepimento degli esiti del monitoraggio in grado di considerare uno spettro di elementi che vada oltre la verifica di conformità.

L’individuazione di specifici parametri di controllo del piano dovrebbe condurre ad approfondimenti conoscitivi, e quindi ad esiti decisionali, che potrebbero trovare riscontro in parametri oggettivi capaci di agire ad ogni livello del suddetto sistema di pianificazione a cascata.

La direttiva 2001/42/CE art.10 par.2, nel suo formulato, sembra fornire, a tal riguardo una possibilità. Questa infatti, non determinando la obbligatorietà della redazione di un piano di monitoraggio per ogni piano sottoposto a procedura, fornisce l’opportunità della determinazione di un sistema di monitoraggio che potremmo definire “integrato”, il quale a partire dalle peculiarità del sistema a cascata prefigura un sistema in grado di correlare i processi conoscitivi e decisionali di una specifica tipologia di piano con il corrispondente piano sotto e/o sovraordinato.

Da tali considerazioni derivano tuttavia ulteriori problematiche, di natura tecnica, quali le modalità di gestione e condivisione delle informazioni nonché le modalità di ridefinizione del piano di monitoraggio stesso. L’art.18 del d.lgs., nel prosieguo del comma 1, infatti stabilisce che “Il monitoraggio è effettuato dall’Autorità procedente in collaborazione con l’Autorità competente anche avvalendosi del sistema delle Agenzie ambientali e dell’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale.”. Tale assunto è solo parzialmente congruente con l’ipotesi del monitoraggio integrato. Le plus-valenze conoscitive de-

rivanti dall’applicazione di un controllo e di una gestione dei piani, che tenga conto delle esigenze specifiche di ogni tipologia di piano e al contempo del loro sistema di relazione verticale, dovrebbero, infatti, scaturire da banche dati territoriali, gestite in modo centralizzato e capaci di condividere, gestire e valutare i parametri stabiliti per la rimodulazione e riformulazione dei dati stessi in fase di gestione. Tali aspetti, oltre ad evidenziare la necessità di una strutturazione congruente delle banche dati territoriali concorrenti alla definizione del sistema, indicano la necessità di una riformulazione, di nuovo, degli strumenti normativi. Nel momento in cui il dato territoriale diviene strumento decisionale, deve trovare forza e valenza sul fronte legislativo e cioè, sostanzialmente, costituire una nuova modalità di rappresentazione delle formulazioni prescrittive dei piani. La strutturazione integrata e centralizzata del sistema di gestione delle informazioni territoriali concorrenti alla definizione dei piani urbanistici, (e quindi al loro controllo e gestione), comporterebbe anche una serie di utilità indotte. Oltre cioè a migliorare l’efficienza del processo decisionale, lo renderebbe anche più snello ed efficace.

Laddove infatti l’Allegato VI stabilisce che il piano di monitoraggio, per ogni singolo piano, deve prevedere le “modalità di raccolta dei dati”, l’“elaborazione degli indicatori necessari alla valutazione degli impatti”, la “periodicità della produzione di un rapporto illustrante i risultati della valutazione degli impatti”, le stesse troverebbero formulazione in sede centrale.

Inoltre l’attuazione del piano di monitoraggio basato su indicatori standardizzati per tipologie di piani e gestiti in sede centrale dagli enti detentori del dato consentirebbe di ridurre, aspetto di non poca rilevanza, i costi di attuazione del piano di monitoraggio. Basti pensare ai piccoli comuni che devono far fronte alle procedure di Vas per la redazione dei piani urbanistici comunali o loro varianti generali.

Tali modalità operative avrebbero, infine, ulteriori utilità correlate che spesso intervengono sulla qualità globale delle valutazioni. Una prima problematica che troverebbe risoluzione definitiva è quella relativa alla certificazione del dato che, in quanto il dato, originario o derivato, sa-

rebbe gestito in sede centrale dal detentore unico, in coerenza con la Direttiva Inspire. Oltre quanto sopra esposto vi sono, ancora, ulteriori elementi che, allo stato attuale, non hanno trovato una loro determinazione. L'allegato VI del decreto stabilisce che il piano di monitoraggio debba stabilire le "misure correttive da adottare", nel caso in cui determinati indicatori superino predefinite soglie. Non si vede però come tale imposizione possa trovare piena applicazione se non a fronte di una rivisitazione della struttura normativa dei piani, in base a quanto sopra esposto e inoltre, quale coerenza normativa abbia a fronte di una sua disapplicazione. Restano comunque incerte le modalità di attuazione della stessa anche nei casi in cui si proceda con la sua applicazione in fase di revisione del piano. Oltre ciò, normativamente, non risulta altrettanto chiara quale sia la coerenza del rispetto dell'attuazione del piano di monitoraggio a fronte di una sua disapplicazione anche solo in riferimento alla non produzione dei report previsti dallo stesso.

In conclusione, la Vas, introducendo le innovazioni e le problematiche sinteticamente descritte, dovrebbe condurre ad una riflessione sulle determinazioni, tecniche e legislative, inerenti la formulazione dei piani. Una riflessione che potrebbe costituire occasione per una ridefinizione delle modalità operative concorrenti nel processo decisionale di costituzione, eventuale rimodulazione nonché di gestione del piano.

## La Vas in Lombardia

Carlo Luigi Gerosa, Laura Tasca

Dal 2005 in Lombardia si è dato avvio alla nuova stagione del governo del territorio con importanti novità e strumenti introdotti nel quadro della pianificazione comunale dalla Lr 11.03.05, n.12, tra cui emergono:

«[...] l'univocità delle strategie attraverso l'articolazione di un piano che intende essere strumento di regia delle politiche e azioni settoriali e avere natura strategica e, insieme, operativa; il piano come processo [...] come programma [...]; la sostenibilità socio-economica e ambientale delle scelte che deve essere perseguita attraverso un processo di interrelazione continua e trasversale tra le valutazioni paesaggistiche e ambientali e il percorso di definizione e aggiornamento delle strategie di pianificazione; la condivisione [...] la responsabilità [...] la legittimazione dei meccanismi perequativi e compensativi, finanziari ed ambientali, nonché di incentivazione urbanistica quali strumenti utili al raggiungimento di più elevati livelli di condivisione sociale delle scelte, di sostenibilità economica e ambientale degli interventi, nonché di opportunità di attuazione di azioni di riqualificazione e valorizzazione paesaggistica della città e del territorio e di miglioramento della qualità dei luoghi dell'abitare»<sup>1</sup>.

La pianificazione comunale è regolata dal Piano di Governo del Territorio (Pgt) quale strumento che "definisce l'assetto dell'intero territorio comunale" mediante un'articolazione in tre atti che interagiscono costantemente tra loro:

- "Documento di Piano"(DdP) con contenuti di carattere prevalentemente strategico, quale elemento "di regia" di una politica complessiva sul territorio;
- "Piano dei Servizi"(PdS) al quale è affidato l'armonizzazione tra insediamenti e città pubblica e dei servizi;
- "Piano delle Regole"(PdR) al quale sono affidati gli aspetti di regolamentazione e gli elementi di qualità della città costruita.

La Valutazione Ambientale Strategica (Vas), è lo strumento di valutazione delle scelte di programmazione e pianificazione che ha

la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente, di salvaguardia, tutela e protezione della salute umana e di utilizzazione razionale delle risorse naturali.

La Vas è un processo realizzato per assicurare che gli effetti derivanti da piani e programmi (P/P) siano identificati, valutati, sottoposti alla partecipazione del pubblico, presi in considerazione dai decisori e infine monitorati durante la realizzazione del P/P.

La Regione Lombardia ha anticipato i contenuti del vigente quadro normativo/metodologico, avviando già dal 2002 un percorso di sperimentazione per l'introduzione della "dimensione ambientale" all'interno di P/P conclusosi con la definizione di linee guida, per la Vas, declinate dagli orientamenti normativi della direttiva comunitaria 2001/42/CE.

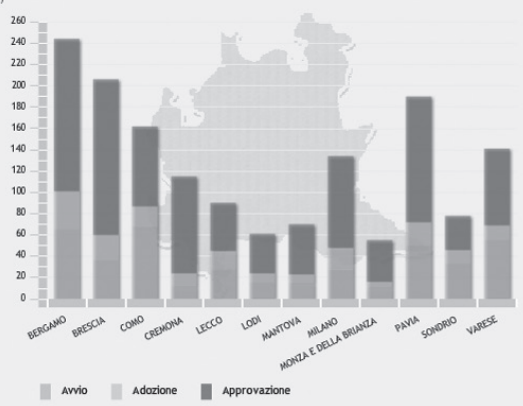
La Vas vede completo recepimento in Lombardia con l'art. 4 della Lr 12/05 per il governo del territorio. Successivamente il Consiglio Regionale ha quindi emanato gli "Indirizzi generali per la valutazione ambientale di piani e programmi" approvati con Deliberazione n. 351 del 13.03.2007. La Giunta Regionale ha infine disciplinato i procedimenti di Vas e verifica con Dgr n. VIII/6420 del 27.12.2007 "Determinazione della procedura per la valutazione ambientale di piani e programmi", successivamente integrata e in parte modificata dalle Dgr n. VIII/7110 del 18.04.2008<sup>2</sup>, Dgr n. VIII/10971 del 30.12.2009<sup>3</sup> e in via definitiva con Dgr n. IX/761 del 10.11.2010<sup>4</sup>.

Ai sensi dell'art. 4, c. 2 della Lr 12/2005, il DdP, nonché le varianti allo stesso, deve essere obbligatoriamente sottoposto a Vas, mentre, per quanto riguarda le varianti al PdR e al PdS, le stesse dovranno essere necessariamente sottoposte a verifica di assoggettabilità alla Vas, così come legittimato dalla nuova Lr 13.03.2012 n. 4 e dal successivo recepimento metodologico-procedurale nella Dgr 25.07.2012 n. IX/3836.

La Vas può costituire uno strumento importante per la gestione di processi decisionali complessi, in quanto capace di rendere trasparenti e comprensibili le opzioni di trasformazione e le loro potenziali conseguenze, offrendo ai decisori, ai soggetti interessati e al pubblico in generale, spazi e strumenti per partecipare in modo informato e incidere nel processo di pianificazione ga-

Numero di comuni in base allo stato di avanzamento dei piani di governo del territorio (PGT)

Provincia	Avviati	Adottati	Approvati	Popolazione 2008
BERGAMO	65	36	143	1.075.592
BRESCIA	36	24	146	1.230.159
COMO	68	19	75	584.762
CREMONA	11	13	91	360.223
LECCO	27	18	45	335.420
LODI	15	9	37	223.630
MANTOVA	14	9	47	409.775
MILANO	27	21	86	3.096.997
MONZA E DELLA BRIANZA	10	6	39	833.348
PAVIA	50	22	118	539.238
SONDRIO	33	13	32	182.084
VARESE	55	14	72	871.448



Copia dati tabella

Stato di avanzamento P.G.T. LOMBARDIA © Copyright Regione Lombardia - tutti i diritti riservati

## La figura di riferimento per la stesura del Rapporto Ambientale

Un aspetto, non affrontato minimamente dalla normativa, ma che è fonte di diversi problemi soprattutto dal punto di vista della qualità e dei contenuti del Rapporto Ambientale, è la figura professionale cui ne spetta la redazione.

La Vas è stata introdotta per garantire che gli aspetti di carattere ambientale connessi alle scelte di piano vengano adeguatamente considerate e integrate nell'iter di formazione del processo.

Vi è quindi la necessità che il professionista cui è affidata la valutazione ambientale possieda competenze tecnico-scientifiche adeguate di tipo ambientale e di tipo metodologico per la previsione e valutazione degli effetti, e soprattutto, conoscenza dei processi di pianificazione.

Il dibattito è aperto sulla necessità di individuare forme e modalità per sviluppare un'adeguata professionalità anche mediante corsi di studio specialistici.

Sviluppo serio e coerente delle alternative La normativa chiede che vengano sviluppate e valutate più alternative di piano, "ragionevoli" e quindi "realistiche", ritenendole il passaggio fondamentale, all'interno del processo di valutazione, per effettuare scelte il più possibile sostenibili.

Nei P/P a scala comunale, spesso si è nell'impossibilità di poter realisticamente e credibilmente formulare ipotesi alternative a scelte di Piano che hanno carattere insediativo molto definito, oltre ad avere spesso un quadro vincolistico tale che non vi siano alternative possibili.

Più le scelte sono strategiche e riferite ad area vasta, più è realistico immaginare alternative credibili, più la scala delle azioni di pianificazione si restringe (vedi varianti a piani attuativi che devono essere assoggettate a verifica di esclusione per la modifica di pochi parametri urbanistici), e non ha più senso parlare di alternative realistiche e credibili, se non nell'obbligatorietà di doverle gioco forza individuare.

Sistema di monitoraggio.

È un passaggio fondamentale del processo di valutazione e, di fatto, l'unico vero strumento per verificare la corretta attuazione del P/P e la conseguente sostenibilità delle azioni.

Ad oggi, seppur di fronte a uno scenario di riferimento regionale che vede ben 931 Co-

mantendo la piena integrazione degli aspetti ambientali con quelli pianificatori.

Le modalità operative di integrazione del processo devono sottostare a requisiti applicativi minimi di seguito sintetizzati:

- il processo di Vas deve svolgersi contestualmente al processo di pianificazione;
- la Vas deve occuparsi delle fasi attuative e gestionali del piano, e deve a tale fine contenere nel Rapporto Ambientale, non solo il programma di monitoraggio, ma anche indicazioni sugli strumenti da utilizzare a piano approvato, ai fini di garantire la piena coerenza tra azioni attuative e gli obiettivi di sostenibilità enunciati dal piano stesso;
- deve essere garantita la reale possibilità di confrontare tra loro più alternative strategiche nelle fasi di avvio del processo decisionale;
- assicurare la pluralità delle forme di coinvolgimento, l'elaborazione e la diffusione delle informazioni, la partecipazione attiva dei soggetti interessati nella elaborazione delle politiche territoriali.

A distanza ormai di oltre 7 anni dal recepimento della Vas in Lombardia, ove lo stato di attuazione dei Pgt/Vas risulta essere, sul totale di 1546 Comuni, di 931 approvati, 204 adottati e 411 solo avviati, è possibile delineare un primo bilancio sull'efficacia dell'applicazione di tale strumento, evidenziando alcune criticità riscontrate dagli addetti ai lavori, con diretto riferimento ai principi fondanti della Vas, ribaditi anche dal Consiglio di Stato con una recente sentenza<sup>5</sup>.

## Avvio del procedimento contestuale per P/P e Vas

Affinché la Vas possa essere efficace e distinguersi dalla Via (valutazione che avviene a

progetto definitivo approvato), deve essere avviata contestualmente all'avvio di procedimento del P/P<sup>6</sup>. Al fine di garantire la sostenibilità del P/P, la Vas deve essere effettuata nella fase preparatoria dello stesso altrimenti renderebbe di fatto inutile e poco credibile l'intero processo.

## Definizione dell'autorità proponente, procedente e competente<sup>7</sup>

La difficoltà delle Amministrazioni risulta essere principalmente l'individuazione formale di questi attori del processo. Tale difficoltà è di fatto sfociata in un ricorso al Tar<sup>8</sup> che ha pesantemente condizionato l'attività pianificatoria in Lombardia per molti mesi, e che ha visto poi la pronuncia del Consiglio di Stato con la definizione successiva di ulteriori criteri da parte della Regione Lombardia, sulla necessità di avere netta distinzione tra le due figure, ma comunque sostanzialmente individuate all'interno dello stesso ente nei principi di piena integrazione, sussidiarietà e non terzietà.

## Il problema della partecipazione attiva ai fini delle politiche inerenti il Pgt.

Il tema della partecipazione è forse quello che maggiormente non riesce a esprimersi e a trasmettere alle politiche territoriali quel valore aggiunto, quel "sapere" a tutela degli interessi legittimi e trasparenza nel processo decisionale.

Vi è di fatto una certa difficoltà a coinvolgere la cittadinanza nel processo. Il numero di persone in molti casi è esiguo. In altri casi non si manifesta una volontà politica che vada in tale direzione, che è sentita invece come ostacolo alla decisione.



muni con Pgt approvato, non si hanno ancora conferme circa l'avvio della fase gestionale del sistema di monitoraggio.

La verifica di esclusione di P/P dal processo di Vas

Ulteriori riflessioni merita la verifica di esclusione dei Piani Attuativi e dei P.I.I. proposti in variante allo strumento urbanistico vigente.

In molti casi, come detto precedentemente, siamo di fronte a una forzatura normativo/metodologica dovendo applicare strumenti di valutazione complessi a modifiche di Piano irrisorie, spesso legate a parametri urbanistici i cui effetti non sono misurabili. In virtù della non duplicazione delle procedure, e con la finalità di semplificazione delle stesse il quadro normativo andrebbe riveduto.

Di fronte alle più disparate affermazioni e considerazioni che vengono rilasciate da pubblico, autorità, soggetti competenti, pianificatori e amministratori, ritengo che il processo innescato dal recepimento della direttiva europea nell'ordinamento regionale lombardo, possa, con l'impegno da parte di tutti gli attori in gioco, portare a una "nuova generazione di Piani" ove il tema della piena integrazione dell'ambiente nei processi decisionali e nell'economia, possa contribuire a un mondo ispirato ai principi della sostenibilità ambientale.

1. Regione Lombardia. D. G. Territorio e Urbanistica, U.O. Pianificazione Territoriale e Urbana "Modalità per la pianificazione comunale - Lr 12/2005, art. 2.
2. La Dgr VIII/7110 del 18 aprile 2008 ha aggiunto 2 nuovi schemi metodologico-procedurali e organizzativi relativi al Piano faunistico venatorio (allegato 1n), al Piano di sviluppo locale - Leader (allegato 1o). La stessa delibera ha sostituito l'allegato 1f - Piano ittico provinciale
3. Dgr VIII/10971 del 30 dicembre 2010 "Recepimento delle disposizioni di cui al D.Lgs. 16 gennaio 2008 n.4 con modifiche, integrazioni e inclusione di nuovi modelli"
4. Dgr IX/761 del 10 novembre 2010 "Recepimento delle disposizioni di cui al D.Lgs. 29 giugno 2010 n.128 con modifiche e integrazioni delle Ddgr 27 dicembre 2007 n. VIII/6420 e 30 dicembre 2009 n.VIII/10971.
5. Sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV, n. 133 del 12 Gennaio 2011
6. Dgr VIII/6420 del 27.12.2007 e s.m. e i., punto 6.2
7. Dcr VIII/0351 del 13.03.2007, definiscono al p.to 2
8. Tar Lombardia, sentenza n. 1526 del 17 maggio 2010

## La normativa sulla Vas in Campania

Maria Cerreta, Pasquale De Toro

Il 22 dicembre 2004 il Consiglio Regionale della Campania ha approvato la Lr n. 16 riguardante le Norme sul governo del territorio. La legge sancisce che la pianificazione territoriale ed urbanistica si esercita mediante la formazione di "piani generali", intesi come strumenti contenenti la disciplina di tutela ed uso del territorio per l'intero ambito di competenza degli enti territoriali interessati, e di "piani settoriali", con i quali gli enti territoriali e gli enti pubblici preposti alla tutela di specifici interessi partecipano al procedimento pianificatorio relativamente alle proprie attribuzioni (art. 7, comma 3).

Per quanto riguarda la pianificazione del territorio di competenza comunale sono stati introdotti i seguenti strumenti (art. 22, comma 2): Piano Urbanistico Comunale (Puc); Piano Urbanistico Attuativo (Pua); Regolamento Urbanistico Edilizio Comunale (Ruec).

Inoltre, l'art. 47 afferma che i piani territoriali di settore ed i piani urbanistici devono essere accompagnati dalla "valutazione ambientale" di cui alla Direttiva 42/2001/CE, da effettuarsi durante la fase di redazione del piano (comma 1).

Successivamente sono state emanate diverse Deliberazioni di Giunta Regionale concernenti la Valutazione Ambientale Strategica (Vas) ed in seguito all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 4 del 16 gennaio 2008 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale) è stato approvato il Decreto del Presidente della Giunta Regionale della Campania n. 17 del 18 dicembre 2009 relativamente al Regolamento di attuazione della Valutazione Ambientale Strategica (Vas) in Regione Campania.

Infine, il 1 agosto 2011 è stato approvato dal Consiglio Regionale della Campania il Regolamento di attuazione per il governo del territorio ed emanato dal Presidente della Giunta Regionale il 4 agosto 2011 (Regolamento n. 5/2011), che ha disciplinato i pro-

cedimenti amministrativi di formazione dei piani territoriali, urbanistici e di settore previsti dalla Lr 16/2004. Esclusivamente per questa tipologia di piani sono state previste nuove procedure di elaborazione ed approvazione della Vas che modificano ed integrano quelle del precedente Regolamento n. 17/2009.

### Il Regolamento n. 17/2009 sulla Vas in Regione Campania

Il Regolamento Regionale n. 17/2009, nell'ambito del procedimento relativo alla valutazione di piani e programmi gerarchicamente ordinati, evidenzia che è necessario tener conto delle valutazioni degli effetti ambientali già operate per piani e programmi sovraordinati o, al contrario, di quelle che possono essere meglio svolte sui piani e programmi di maggior dettaglio (art. 2, comma 3). Si tratta di una specificazione molto importante sia allo scopo di evitare duplicazioni o contraddizioni nei successivi processi di valutazione che relativamente ai diversi gradi di approfondimento che potrebbero essere richiesti allorché si passa da strumenti generali a quelli attuativi.

Inoltre, relativamente agli strumenti attuativi (piani e programmi), si specifica che essi sono sottoposti a Vas esclusivamente nel caso in cui si rilevi un effetto significativo sull'ambiente che non sia stato precedentemente considerato dagli strumenti sovraordinati, oppure nel caso in cui questi ultimi rinvino a strumenti attuativi per alcuni approfondimenti necessari (art. 2, comma 4).

Un altro aspetto molto importante affrontato dal Regolamento è relativo alla verifica di assoggettabilità prevista dal D.Lgs. 4/2008. Per ridurre i tempi del processo di istruttoria e di successiva elaborazione del Rapporto Ambientale, preceduto da un Rapporto Preliminare sulla base del quale avviare le fasi di consultazione, si è ritenuto di non assoggettare di norma a Vas alcuni specifici piani o varianti (art. 2, comma 5).

Relativamente all'Autorità competente, il Regolamento (art. 4, comma 2) stabilisce che, in sede regionale, essa è costituita dal Settore 02 (Tutela dell'ambiente e disinquinamento) dell'Area Generale di Coordinamento 05 (Ecologia, tutela dell'ambiente, disinquinamento e protezione civile).

In particolare sono stati tre Tavoli Tecnici Vas (con funzioni istruttorie) ed un Comi-

tato Tecnico per l'Ambiente (CTA) che ha il compito di:

- esaminare e verificare il Rapporto Ambientale;
- verificare le consultazioni delle autorità e del pubblico e relativa informazione;
- esprimersi sulla verifica di assoggettabilità e formulare il parere di compatibilità ambientale;
- operare il monitoraggio.

I tempi per lo svolgimento delle specifiche procedure di cui sopra sono quelli previsti dalle rispettive normative vigenti e devono intendersi al netto del tempo impiegato dal richiedente per produrre le integrazioni che eventualmente gli verranno richieste. Le integrazioni possono essere richieste una sola volta nella fase istruttoria. Il CTA deve concludere le procedure valutative entro 60 giorni dal deposito del Rapporto Ambientale con l'espressione del proprio parere.

### **Il Regolamento n. 5/2001 sul Governo del territorio**

Come si è già evidenziato al § 1, il Regolamento di attuazione per il governo del territorio disciplina esclusivamente i procedimenti amministrativi (Vas compresa) di formazione dei piani territoriali, urbanistici e di settore previsti dalla Lr 16/2004, mentre restano immutate le disposizioni del Regolamento Regionale n. 17/2009 sulla Vas per quanto concerne le altre tipologie di piani e programma.

In primo luogo, il Regolamento definisce come "Amministrazione procedente" quella che avvia, adotta ed approva il piano. Ad esempio, nel caso del Piano Urbanistico Comunale (Puc), l'Amministrazione procedente coincide con l'Amministrazione comunale.

Inoltre, i Comuni sono anche "Autorità competenti" per la Vas dei rispettivi piani e varianti, nonché dei piani di settore dei relativi territori. Pertanto, l'ufficio preposto alla Vas deve essere individuato all'interno dell'ente territoriale ma deve essere obbligatoriamente diverso da quello avente funzioni in materia urbanistica ed edilizia. Per i comuni al di sotto dei 5.000 abitanti le funzioni in materia di Vas, comprese quelle dell'Autorità competente, possono essere svolte in maniera associata (anche con comuni di popolazione superiore) qualora essi non siano in condizione di garantire la ne-

cessaria articolazione funzionale; in questo caso i Comuni possono procedere alla pianificazione in forma associata.

Da un punto di vista procedurale, sempre con riferimento alla pianificazione urbanistica generale comunale, il Regolamento individua le seguenti fasi principali:

1. L'Amministrazione procedente avvia la Vas contestualmente al procedimento di pianificazione.
2. L'Amministrazione procedente predispose il Rapporto Preliminare contestualmente al Preliminare di Piano (composto dalle indicazioni strutturali del Piano) e ad un Documento strategico, e lo trasmette ai Soggetti competenti in materia ambientale da essa individuati.
3. L'Amministrazione procedente garantisce la partecipazione e la pubblicità nei processi di pianificazione attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti pubblici e privati nel procedimento del Piano, per cui prima dell'adozione del Puc sono previste specifiche consultazioni, al fine della condivisione del Preliminare di Piano.
4. Sulla base del Rapporto Preliminare e degli esiti delle consultazioni con i Soggetti competenti in materia ambientale, l'Amministrazione procedente redige il Rapporto Ambientale, che costituisce parte integrante del Puc da adottare in Giunta comunale.
5. L'Amministrazione procedente accerta, prima dell'adozione del Piano, la conformità alle leggi ed ai regolamenti vigenti, ed agli eventuali strumenti urbanistici e territoriali sovraordinati e di settore. Il Puc, redatto sulla base del Preliminare di Piano, è adottato dalla Giunta comunale, salvo diversa previsione dello Statuto. Dall'adozione scattano le norme di salvaguardia previste dall'art. 10 della Lr 16/2004.
6. Il Rapporto Ambientale, contestualmente al Piano adottato in Giunta, è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania (Burc) e sul sito web dell'Amministrazione procedente, ed è depositato presso l'ufficio competente e la segreteria dell'Amministrazione procedente, nonché pubblicato all'albo dell'ente.
7. Entro 60 giorni dalla pubblicazione del

Puc è consentito a soggetti pubblici e privati, anche costituiti in associazioni e comitati, proporre osservazioni contenenti modifiche ed integrazioni alla proposta di Piano. L'Amministrazione procedente, per approfondire la valutazione delle osservazioni formulate ed elaborare le relative modifiche ed integrazioni al Piano, entro e non oltre il termine dei 60 giorni dalla pubblicazione del Puc, può invitare a partecipare tutti i soggetti pubblici e privati interessati ad una conferenza di pianificazione per un'ulteriore fase di confronto. Inoltre, l'Amministrazione procedente può invitare a partecipare ad una conferenza di pianificazione, sotto forma di conferenza di servizi, tutti gli enti che esprimono i pareri, i nulla osta e le autorizzazioni. La fase di confronto si conclude entro il termine perentorio di 30 giorni dalla prima riunione. Il verbale conclusivo costituisce parte integrante della proposta di Piano.

8. La Giunta comunale, entro 90 giorni dalla pubblicazione del Puc per i comuni al di sotto dei 15.000 abitanti, entro 120 giorni per quelli al di sopra di detta soglia, a pena di decadenza, valuta e recepisce le osservazioni al Piano.
9. Il Puc, integrato con le osservazioni ed il Rapporto Ambientale, è trasmesso alle amministrazioni competenti per l'acquisizione dei pareri, nulla osta, autorizzazioni ed ogni altro atto endoprocedimentale obbligatorio.
10. L'Amministrazione provinciale, al fine di coordinare l'attività pianificatoria nel proprio territorio di competenza, dichiara, entro 60 giorni dalla trasmissione del Piano completo di tutti gli elaborati, la coerenza alle strategie a scala sovracomunale da essa individuate anche in riferimento al proprio Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (Ptcp) vigente.
11. Il Puc è comunicato, anche secondo modalità concordate, all'Autorità competente. La comunicazione comprende il Rapporto Ambientale ed una Sintesi non Tecnica dello stesso, nonché dei documenti del punto successivo.
12. Sulla base dell'istruttoria svolta dall'Amministrazione procedente e della documentazione presentata, nonché

delle osservazioni, delle obiezioni e dei suggerimenti inoltrati, l'Autorità competente esprime il proprio parere motivato di Vas.

13. L'Amministrazione procedente, in collaborazione con l'Autorità competente, provvede, prima della presentazione del Puc per l'approvazione e tenendo conto delle risultanze del parere motivato alle opportune revisioni del Piano.
14. Acquisito il parere motivato il procedimento prosegue e si conclude, per quanto riguarda la Vas, secondo le disposizioni degli art. 16, 17 e 18 del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i., che fanno riferimento alle fasi della "decisione", dell'"informazione sulla decisione" ed al "monitoraggio".
15. Il Puc adottato, acquisiti i pareri obbligatori ed il parere motivato di Vas, è trasmesso al competente organo consiliare che lo approva, tenendo conto di eventuali osservazioni accoglibili, comprese quelle dell'amministrazione provinciale, e di tutti i pareri e gli atti, o lo restituisce alla Giunta per la rielaborazione, nel termine perentorio di 60 giorni dal ricevimento degli atti al Consiglio comunale a pena di decadenza del Piano adottato.
16. Il Puc approvato in Consiglio comunale è pubblicato (comprensivo di tutti i documenti di Vas) contestualmente nel Burc e sul sito web dell'Amministrazione procedente. Il Puc è efficace dal giorno successivo alla sua pubblicazione nel Burc.

Inoltre, è necessario considerare che ai sensi del Regolamento n. 1/2010 sulla Valutazione di Incidenza, la funzione di Autorità competente è esercitata dalla Regione Campania, Settore 02 Tutela dell'Ambiente dell'A.G.C. 05. Pertanto, in caso di integrazione tra Vas e Valutazione di Incidenza il Rapporto Preliminare (e di conseguenza il successivo Rapporto Ambientale) deve prevedere un apposito allegato redatto secondo le indicazioni riportate nell'Allegato G del Dpr 357/1997 e s.m.i. e la Regione deve esprimere il proprio parere sulla Valutazione di Incidenza.

Infine, si deve evidenziare che il Regolamento sul "Governo del territorio" prevede specifiche procedure per i piani attuativi, provinciali e regionali (che comunque ricalcano, in una certa misura, quelle indicate

per i piani urbanistici generali comunali), nonché il fatto che per i piani provinciali e regionali (territoriali e settoriali) l'Autorità competente è la Regione Campania.

In seguito dall'entrata in vigore del D.Lgs. 4/2008, diverse Regioni, tra cui la Campania, hanno provveduto ad adeguare le proprie norme a quella statale, definendo anche delle specifiche indicazioni per recepire la norma nazionale all'interno del proprio quadro legislativo in tema di urbanistica e di governo del territorio.

Si è assistito ad un processo di armonizzazione successiva delle diverse norme, non privo di contraddizioni. In ogni caso, la chiarezza che, nel tempo, si è tentata di offrire a livello normativo regionale può avere delle ripercussioni positive in termini procedurali ma meno in termini operativi, nel senso di elevare la qualità dei contenuti dei Rapporti Ambientali, se non si diffondono le "buone pratiche" e non si amplia il dibattito in merito tra amministrazioni, pianificatori, valutatori.

In questa prospettiva, si possono prevedere momenti di consultazione e partecipazione dei cittadini alle scelte di piano, ma essi restano sterili se non si individuano ed applicano procedure di coinvolgimento e di elaborazione collettiva di obiettivi, strategie e azioni, in grado di incidere realmente nelle scelte di piano, accrescendo la conoscenza ed il dibattito, e contribuendo a migliorare la qualità del processo di Vas sia in termini di contenuti del Rapporto Ambientale che di integrazione reale tra pianificazione e valutazione.

## L'esperienza della valutazione ambientale in Calabria

Donatella Cristiano, Ambrogio Pelizzoni

### L'applicazione della Vas nella Regione Calabria

L'Istituto della Valutazione Ambientale Strategica (Vas) introdotto con la direttiva europea 42/2001/CE ha ampliato l'ambito di applicazione della Valutazione di Impatto Ambientale (Via) dai progetti ai piani e ai programmi, riconoscendo come gli impatti ambientali più critici derivino dall'interazione tra più progetti e attività all'interno del medesimo territorio e da scelte compiute nelle prime fasi dei processi decisionali. Nella Regione Calabria la disciplina comunitaria in tema di Vas è stata recepita con il Regolamento Regionale 4 agosto 2008 n. 3 delle procedure di Valutazione di Impatto Ambientale, di Valutazione Ambientale Strategica e delle procedure di rilascio delle Autorizzazioni Integrate Ambientali. Nell'ambito del Regolamento Regionale è stata individuata l'Autorità Competente cioè l'Autorità con compiti di tutela e valorizzazione ambientale, individuata dalla pubblica amministrazione, che collabora con l'autorità procedente/proponente nonché con i soggetti competenti in materia ambientale, al fine di curare l'applicazione della direttiva e degli indirizzi generali regionali. Per la Regione Calabria l'Autorità Competente è rappresentata dal Dirigente Generale del Dipartimento Politiche dell'Ambiente al quale l'applicazione della direttiva sulla Vas ha richiesto e richiede un contributo, soprattutto di carattere metodologico caratterizzandosi, nel suo ruolo di Autorità Competente, come elemento di unione e connessione tra i soggetti diversi, sia per provenienza e competenze che per ruolo istituzionale, impegnati, sotto il profilo scientifico e professionale, sui temi della Vas.

All'interno del quadro normativo e disciplinare che si è delineato nella Regione, la necessità di approfondire l'insieme di procedure legate alla valutazione ambientale dei piani e programmi, sotto una molteplicità di aspetti, è da ritenersi operazione



indispensabile.

A seguito dell'entrata in vigore dell'atto di indirizzo regionale in applicazione delle disposizioni nazionali in materia di Vas sono stati attivati numerosi procedimenti di valutazione ambientale relativi ad importanti piani e programmi di livello regionale, provinciale e comunale relativi a diversi settori. Tra questi si segnalano i processi di valutazione ambientale del Quadro Territoriale Regionale, dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali, dei Piani Provinciali Faunistico-Venatori. Con riferimento ai piani di livello comunale sono state attivati circa 40 procedimenti di verifica di assoggettabilità e valutazione. Sono state concluse, in relazione agli strumenti urbanistici comunali, 9 procedure di Valutazione Ambientale Strategica e la valutazione dei Piani Provinciali Faunistico-Venatori di 2 delle 5 Province calabresi.

Con le prime applicazioni della Vas in Calabria, sono sorte molte criticità, dovute principalmente alla novità dello strumento e alla necessità di interagire con l'Autorità Competente da parte di numerosi Enti Locali. È indispensabile dunque fare un'analisi su quantità e qualità prodotte dalle procedure concluse con la finalità di riutilizzare e trarre indicazioni utili sia per gli aspetti metodologici che di contenuto delle valutazioni.

L'analisi effettuata ha tentato di individuare gli elementi più significativi di ciascun caso e soprattutto, quelli che possono risultare maggiormente utili per individuare gli aspetti che richiedono un approfondimento.

I criteri di analisi hanno riguardato in particolare i seguenti aspetti: la collocazione della Vas rispetto al processo pianificatorio; il Rapporto Ambientale; le tecniche di valutazione; l'individuazione ed esplicitazione delle alternative; la struttura del monitoraggio. Dalla comparazione delle procedure analizzate sono emerse alcune sintetiche considerazioni relative alla qualità delle procedure e degli elaborati in relazione ai criteri sopra indicati.

In tutti i casi analizzati, la procedura valutativa è stata avviata rispetto al processo di pianificazione in ritardo a causa della non coincidenza tra l'introduzione dell'obbligo della procedura di Vas e l'avvio del piano. Questa situazione ha evidentemente com-

promesso l'incidenza della valutazione sui contenuti del piano riducendo l'applicazione della Vas ad una procedura di tipo burocratico. In una tale situazione assume un ruolo fondamentale la fase applicativa che rappresenta un nodo fondamentale del processo di Vas dei piani.

I Rapporti Ambientali esaminati risultano, in genere, poco dettagliati e articolati specie per l'analisi del contesto rifacendosi a dati e analisi quasi sempre riferiti ad ambiti ambientali non adeguati. Le fonti dei dati utilizzati per la descrizione ambientale generalmente non sono citate con il risultato di una poca affidabilità dei contenuti tecnici.

In quasi tutte le procedure esaminate l'elemento più debole è rappresentato dalla fase vera e propria della Vas e cioè l'identificazione e valutazione degli effetti sull'ambiente derivanti dall'attuazione del piano. Le tecniche di valutazione utilizzate sono quasi sempre di tipo "qualitativo" con utilizzo di scale di valore arbitrarie, solo in pochissimi esempi si è tentata una valutazione di tipo "quantitativo" risultata però poco efficace. I motivi sono rintracciabili principalmente nei problemi di ordine metodologico che i valutatori devono affrontare e che in particolare riguardano la difficoltà di riuscire ad identificare e stabilire indiscutibili relazioni tra le azioni previste dai piani e gli aspetti ambientali.

L'individuazione ed esplicitazione di alternative di piano è un aspetto problematico in quanto si riduce spesso a un semplice confronto tra il piano nella sua versione definitiva e la cosiddetta alternativa "zero" senza mai pervenire ad una descrizione delle alternative di piano considerate e alla giustificazione delle scelte adottate così come richiede la norma.

La struttura del monitoraggio proposta nei rapporti ambientali indagati, piuttosto che definire un insieme delimitato di indicatori utili a determinare quanto le azioni di piano contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità e a risolvere le criticità ambientali, si esauriscono in una lista di indicatori specificati per componenti ambientali. In tal senso utili suggerimenti per una migliore definizione del piano di monitoraggio dovrebbero venire dal supporto dell'Autorità Competente e dei Soggetti Competenti in materia am-

bientale consultati in fase preliminare.

L'analisi effettuata conferma la necessità di dare una risposta alle domande più frequenti sulla Vas, fornendo agli attori coinvolti a vario titolo nella procedura (progettisti, autorità proponente, soggetti competenti in materia ambientale, ecc.) strumenti operativi per applicare correttamente la procedura di Vas.

### **Strumenti operativi per l'applicazione della Vas in Calabria**

Nell'ottica di fornire strumenti operativi utili all'applicazione della Vas, la Regione Calabria con Delibera n.624 del 23 dicembre 2011 ha emanato il "Disciplinare Operativo inerente la procedura di Valutazione Ambientale Strategica applicata agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale"

Il disciplinare definisce le modalità di applicazione della Vas agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale e il suo coordinamento con la procedura di formazione, adozione e approvazione degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale e fornisce in allegato due documenti utili ai fini della redazione del Rapporto ambientale preliminare e definitivo. Il primo, l'allegato A "Indirizzi per la redazione del Rapporto Preliminare Ambientale e del Rapporto Ambientale di cui all'art. 13 del Dlgs. 152/06 e all'art.23 del R.R 03/2008 e ss.mm.ii.", si presenta sotto forma di documento di riferimento (format) per la redazione del rapporto ambientale dei piani strutturali comunali (Psc) e dei piani strutturali associati (PSA) sia in fase di preliminare sia di definitivo.

Nelle note a margine dell'allegato A viene specificato che il format è un documento guida su come organizzare le informazioni e i contenuti minimi necessari ad assicurare adeguati standard di qualità dei Rapporti Ambientali. Il format è senza dubbio uno strumento utile per la redazione del Rapporto ambientale e presenta un'articolazione logica e chiara nell'esposizione dei suoi contenuti.

Meno chiara appare la specificazione dei contenuti minimi che devono includere i due diversi tipi di rapporto ambientale: preliminare e definitivo.

Il secondo documento, intimamente con-

nesso al primo, è l'allegato E "Documenti di supporto per la redazione del Rapporto Ambientale", all'interno del quale sono riportate una serie di indicazioni esemplificative e/o alcuni materiali di riferimento per la redazione del Rapporto Ambientale. Le informazioni contenute all'interno dell'allegato E, rappresentano una raccolta organica e funzionale di grande interesse ed utilità per la redazione del RA, e sono organizzate in 6 aree tematiche.

La prima riguarda l'individuazione degli obiettivi di sostenibilità ambientale da utilizzare per il Psc correlati alla componenti ambientali. Per ciascun obiettivo di sostenibilità vengono proposte una serie di azioni, iniziative o criteri per l'attuazione utili al perseguimento dell'obiettivo di riferimento. La seconda contiene i riferimenti normativi nazionali e comunitari in materia ambientale. La terza ricostruisce in forma tabellare il quadro di riferimento programmatico (aggiornato a dicembre 2010). La quarta tabella ha la funzione di guida per l'individuazione, in relazione alle diverse componenti ambientali, dei principali vincoli (inibitori e tutori) presenti nel territorio regionale. La quinta tabella riporta gli obiettivi di riferimento dei piani e programmi pertinenti per il livello locale dei Psc. La sesta ed ultima tabella contiene una rassegna di indicatori di contesto correlati alle componenti ambientali ed agli obiettivi di sostenibilità.

Uno degli aspetti chiave nella redazione del RA è la definizione degli Obiettivi di sostenibilità ambientale a cui fare riferimento per la verifica di coerenza interna del piano che prevede il confronto fra gli obiettivi di sostenibilità del piano e le sue azioni.

In assenza della nuova Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile e delle nuove Strategie Regionali così come previste dal D.Lgs 152/2006 (art. 34 comma 3 e 4), nell'allegato E vengono proposti una serie di obiettivi di sostenibilità ambientale, correlati alla componenti ambientali (atmosfera, rumore, qualità delle acque, ecc.), tratti dalla Strategia Europea in materia di Sviluppo Sostenibile, dalla Strategia di Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile in Italia del 2002, dal 6° Programma Comunitario di Azione in Materia d'Ambiente del 2002 e dalla Convenzione Europea del Paesaggio del 2000, opportunamente declina-

ti per lo specifico contesto di livello locale della Calabria.

Il risultato che ne deriva è un elenco esaustivo di obiettivi specifici di sostenibilità da cui selezionare quelli che possono essere utilizzati come criteri di riferimento per condurre la valutazione ambientale dei potenziali impatti del piano/programma sulle componenti ambientali e sui fattori di interrelazione.

Successivamente all'emanazione del Disciplinare (dicembre 2011) la Giunta Regionale della Calabria nell'agosto del 2012 ha approvato il Quadro Territoriale Regionale Paesaggistico (Qtrp). La Visione Strategica del Qtrp nel definire una immagine di futuro del territorio calabrese, prevede l'implementazione di specifici Programmi Strategici, articolati in Azioni, a loro volta definite in obiettivi, interventi e indirizzi. Nello specifico, i Programmi individuati dal Qtrp sono 4 (Calabria un Paesaggio Parco da valorizzare - Territori Sostenibili - Le Reti materiali e Immateriali per lo sviluppo della regione - Calabria in Sicurezza) articolati in 16 azioni strategiche.

Con l'approvazione di questo fondamentale strumento di pianificazione regionale, in attesa che la Regione definisca le Strategie Regionali di sviluppo sostenibile, le 16 azioni strategiche del Qtrp oltre che rappresentare il quadro pianificatorio e programmatico di riferimento per la pianificazione provinciale/comunale, possono essere considerate anche come riferimento concreto per lo sviluppo sostenibile del territorio regionale.

Pertanto è auspicabile che la Regione Calabria provveda in tempi rapidi ad avviare un'attenta revisione degli obiettivi di sostenibilità ambientale individuati nell'allegato E del disciplinare al fine di renderli coerenti con quanto espresso nelle 16 azioni strategiche indicate dal Qtrp e maggiormente contestualizzati nel territorio regionale.

L'attività svolta dalla Regione Calabria in questi ultimi anni ha dunque evidenziato una particolare attenzione nel fornire strumenti operativi per la Vas. Se verranno opportunamente aggiornati e revisionati, anche alla luce dell'analisi delineata nel paragrafo precedente, potranno sicuramente essere un valido riferimento per tutti gli operatori del settore.

## Eventi

a cura di *Carolina Giaimo*

Claudio Centanni

### Il Piano nazionale per le città nella Regione Marche

Il 5 ottobre scorso sono scaduti i termini per la presentazione da parte dei Comuni delle proposte di per il Piano Nazionale per le città. Tali proposte, inviate ad ANCI nazionale e al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sono attualmente al vaglio della Cabina di regia che le selezionerà sulla base dei criteri riportati al comma 3 dell'art.12 del DL n.83:

- immediata cantierabilità degli interventi;
- capacità e modalità di coinvolgimento di soggetti e finanziamenti pubblici e privati e di attivazione di un effetto moltiplicatore del finanziamento pubblico nei confronti degli investimenti privati;
- riduzione di fenomeni di tensione abitativa, di marginalizzazione e degrado sociale;
- miglioramento della dotazione infrastrutturale anche con riferimento all'efficientamento dei sistemi del trasporto urbano;
- miglioramento della qualità urbana, del tessuto sociale ed ambientale

Le singole proposte di Contratto di Valorizzazione Urbana avanzate dai Comuni si configurano quindi come veri e propri progetti urbani, redatti necessariamente in brevissimo tempo e quindi con i materiali che le amministrazioni avevano già a disposizione.

In questo contesto Inu Marche e ANCI Marche organizzano un Convegno<sup>1</sup> sulle proposte di Piano per le Città presentate dai Comuni della Regione Marche, per il giorno 20 dicembre 2012 ad Ancona (presso l'ISTAO, Villa Favorita, Via Zuccarini 15).

L'occasione viene fornita dal fatto che ben 35 comuni marchigiani hanno partecipato e l'obiettivo è quello di stimolare il dibattito attraverso le differenti impostazioni delle singole proposte e di tracciare una mappa regionale della riqualificazione urbana.

Sarà possibile effettuare un bilancio, ancorché parziale, alla conclusione del convegno; quello che allo stato attuale colpisce è la diffusione delle proposte, che ha coinvolto i comuni maggiori delle Marche: Ancona, Pesaro, Macerata, Ascoli Piceno, Fano, Jesi, San Benedetto del Tronto, ma anche comuni minori fino ad arrivare ad alcuni centri collinari piccolissimi. Questa partecipazione così ampia può essere letta da un parte come un sintomo dell'ormai assoluta mancanza di finanziamenti nazionali per la realizzazione di interventi di carattere pubblico, dall'altra come una capacità di rispondere a meccanismi di concorsualità promossi dallo Stato ancorché imperfetti.

Aldilà del dibattito sull'efficacia dello strumento, è significativo che il Governo programmi un Piano Nazionale per le città reiterabile annualmente, e che faccia propria la strategia comunitaria che vede le città e i territori urbani in genere come i centri propulsori dello sviluppo dei prossimi anni. È chiaro che questa strategia va declinata sui territori, tenendo conto del fatto ad esempio che Ancona, il centro maggiore delle Marche, conta circa 100.000 abitanti, ma è inserita in un sistema urbano diffuso di tipo policentrico che funziona come una vera e propria città. Avere quindi una mappatura di quelli che sono i progetti urbani più significativi di questo sistema, significa forse poter costruire in maniera più consapevole un pezzo di pianificazione del territorio.

Il convegno inoltre intende anche fare il punto sull'introduzione della recente Lr 22/11 "Norme in materia di Riqualificazione urbana sostenibile" e sull'avvio del processo di riforma urbanistica Regionale, che contiene i temi della riqualificazione urbana, del contenimento del consumo di suolo e del superamento del Piano tradizionale attraverso uno sdoppiamento che prevede a livello strutturale una pianificazione intercomunale. In questo contesto di riforma legislativa diventa ancora più significativo mettere in relazione i temi dell'agenda nazionale sollecitati dai criteri del Piano per le città, con quelli attualmente in discussione per la nuova legge urbanistica regionale.

Al Convegno sono stati invitati oltre ai rappresentanti della Regione, anche i rappre-

sentanti di ANCI Nazionale e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti presenti all'interno della Cabina di Regia, per avviare la discussione sugli obiettivi della strategia di sviluppo territoriale del MIT. È indubbio che l'attività di programmazione del Ministero promossa attraverso i programmi localizzati nella parte adriatica della piattaforma nazionale strategica Ancona Civitavecchia costituisce un ulteriore elemento di coerenza con gli obiettivi del Piano Nazionale per le città, che aldilà dei risultati in termini di finanziamento, costituisce per ora un formidabile strumento di conoscenza.

1. Comitato organizzatore del convegno: Roberta Angelini, Claudio Centanni, Sauro Moglie, Alessio Piancone, Giovanna Rosellini, Marinella Topi

### Elena Solero Milano dopo il Pgt. Rigenerazione urbana in fase di crisi

Il Seminario internazionale Milano dopo il Pgt "Rigenerazione urbana in fase di crisi"<sup>1</sup>, tenutosi al Politecnico di Milano lo scorso 23 novembre, è stato organizzato con l'intento di approfondire i temi cardine della revisione del nuovo Piano di Governo del Territorio (PGT2012) di Milano, da poco entrato in vigore (novembre 2012), cercando di metterli in prospettiva rispetto al futuro della città metropolitana.

Il Seminario è stato l'occasione per riflettere sul rapporto tra politiche urbane e strumenti di governo, tra regole e prassi, tra previsione e attuazione, ma anche per strutturare un momento di riflessione critica attorno alle strategie e ai rinnovati contenuti disciplinari che ruotano attorno al governo della città contemporanea. Temi sui quali il Politecnico (e in particolare il Dipartimento di Architettura e Pianificazione), ha lavorato in questi anni,



urbanistica INFORMAZIONI  
on-line  
www.urbinfo.it

URBANISTICA  
semestrale

149 (gennaio - giugno 2012)

urbanistica INFORMAZIONI  
bimestrale

244 (luglio - agosto 2012)

urbanistica DOSSIER  
127

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

INU  
Edizioni

rafforzando significativamente il ruolo dell'Università nella costruzione del dibattito pubblico.

Il panel dei relatori, composto da autori che riflettono attorno alle questioni del piano e del progetto urbano, ha fornito il proprio contributo interrogandosi in particolare sul necessario rinnovamento dei paradigmi concettuali del piano e delle politiche di governo urbano.

La prima parte del Seminario (coordinata da Laura Pogliani), ha trattato il tema della "Pianificazione urbana e la crisi in Europa", introdotto dal Preside della Scuola di Architettura e Società, Pier Carlo Palermo, il quale ha evidenziato le tre necessarie condizioni operative per l'"urbanistica in azione": la predisposizione di schemi selettivi e d'indirizzo; la capacità di produzione di città pubblica; l'opportunità di orientare e regolare il flusso dei diritti.

L'Assessore Ada Lucia De Cesaris ha raccontato l'esperienza del Pgt di Milano, evidenziando le difficoltà, le fatiche di percorso, le principali scelte di revisione rispetto al piano ereditato dalla precedente Amministrazione comunale, traguardate in particolare in rapporto alle prospettive future (gestione e attuazione del piano, regolazione del mercato dei diritti, Regolamento Edilizio).

Tre ospiti stranieri hanno restituito le loro esperienze: la crisi e la rinascita di Berlino grazie a specifiche e integrate strategie di sviluppo (Thorsten Tonndorf); l'importanza del progetto di città integrato con approcci settoriali nella pianificazione territoriale (Gilles Novarina); la rigenerazione urbana in rapporto ai grandi progetti (Antonio Font). Federico Oliva ha concluso la prima parte del Seminario, evidenziando il problema attuale dell'irreversibile riduzione delle risorse pubbliche e del consumo di suolo e la conseguente necessità di agire dentro un quadro chiaro delle risorse disponibili e di riflettere sul tema della fiscalizzazione della rendita e di interventi di fiscalità locale/di scopo.

La seconda parte del Seminario (coordinata da Stefano Pareglio), ha trattato il tema "Milano/Italia: una nuova questione urbana", argomento affrontato secondo diversi profili e punti di vista disciplinari: dalle difficoltà attuali e dalle prospettive future del mercato immobiliare (Giovanni Maria

Paviera e Alessandro Maggioni); alle imprescindibili e articolate tematiche delle politiche sociali (Alessandro Balducci); alle problematiche economiche, di sviluppo spaziale e all'importanza della base economica produttiva (Antonio Calafati); alle questioni ambientali, di bonifica e alle nuove reti paesaggistiche multiscalari (Carlo Gasparri); alla consapevolezza che la crisi urbana obbliga tutti a passare da un approccio allopatico (il piano di tradizione) ad un approccio omeopatico (il piano riformato) e alla necessità di una profonda revisione del piano (sempre più un processo, sempre meno un sistema) (Carlo Alberto Barbieri); alla vivibilità e al mutamento dello spazio urbano dalla città ereditata dalla storia rispetto alla città moderna (Cino Zucchi). L'intervento conclusivo di Gabriele Pasqui ha aperto spunti di riflessioni in merito alla necessità di dover ripensare alla nostra "agenda urbana", rinnovando le nostre capacità di governo; assumendo il piano come insieme variegato e composito di *policy tools*, con una maggiore responsabilità in ciò che facciamo e fiducia nell'innovazione sociale.

Le diverse discipline chiamate a riflettere sul ruolo, sui caratteri e soprattutto sul futuro del governo della città contemporanea, dovranno quindi confrontarsi con una crisi della città che condiziona pesantemente non solo le risorse a disposizione per la trasformazione, la riqualificazione e la rigenerazione urbana; ma che probabilmente ci obbligherà a rivedere in profondità interpretazioni, paradigmi e strumenti contenuti nelle nostre polverose cassette degli attrezzi, assai confortanti nel passato anche recente, probabilmente poco utili alla costruzione del futuro delle nostre comunità urbane.

i. I Responsabili scientifici dell'iniziativa sono Andrea Arcidiacono, Paolo Galuzzi, Laura Pogliani, Piergiorgio Vitillo, che hanno curato l'organizzazione insieme a Matteo Bolocan, Antonio Longo, Stefano Pareglio (con i quali hanno formato la Consulta tecnico scientifica per la revisione del Pgt), Elena Solero.

## Enrica Papa Premio Inu Letteratura Urbanistica 2012

La prima edizione 2012 del Premio Inu Letteratura Urbanistica nasce con l'intento di creare un appuntamento annuale per sostenere e dare voce agli autori e stimolare i lettori delle opere nel campo dell'urbanistica. Il premio, che per ciascuna edizione si conclude con la "Giornata Inu della Letteratura Urbanistica" vuole inoltre in termini più generali essere eco dello stato della produzione letteraria tematica ed occasione di riflessione sulle modalità editoriali e più in generale di comunicazione della letteratura urbanistica. Il premio da spazio agli autori e alle opere attraverso un bando articolato in diverse sezioni: migliore monografia, contributo su volume collettivo, articolo di rivista, inedito e nuovi linguaggi multimediali. Il premio da inoltre spazio ai lettori e in particolare ai soci Inu, che attraverso una votazione on line possono esprimere la loro preferenza per alcune sezioni del premio. In questo modo la designazione dei premiati è quanto mai aperta e trasparente. All'opera inedita vincitrice inoltre il premio offre l'opportunità, abbastanza rara nel panorama attuale di crisi del settore dell'editoria, della pubblicazione da parte di Inu Edizioni.

La partecipazione alla prima edizione del premio ha in parte risposto agli obiettivi iniziali, con l'adesione e l'invio di 22 tra monografie e libri collettanei e di 8 articoli di rivista. Al contrario per la sezione "nuovi linguaggi multimediali" sono state inviati esclusivamente 2 cortometraggi. Per quanto riguarda le votazioni, gli iscritti Inu hanno inviato 134 questionari, esprimendo le loro preferenze per le sezioni monografie e libri collettanei ed articoli di rivista. I vincitori per queste due sezioni del premio sono Alberto Bottari con l'opera "Paesaggio, progettazione urbanistica e spazio pubblico. Un territorio per il progetto e la didattica" edito da Aracne Editrice nel 2012 e Maurizio Russo con l'articolo "Il progetto urbano per l'urbanistica sosteni-

bile" edito da Urbanistica Informazioni n. 233/234 nel 2010.

Per la sezione inediti sono state ricevute 13 opere, tra le quali la giuria del premio ha decretato come vincitore Matteo Aimini, con il testo dal titolo "HaNoi 2050. Trilogia di un paesaggio asiatico" e segnalato Stefania Proli con l'opera dal titolo "Nei territori di Carlo Doglio"; Giulia Fiorentino con l'opera dal titolo "Danni bellici e ricostruzione dei centri storici minori sulla Linea Gotica in Toscana: esperienze a confronto"; Luca Salvetti con l'opera dal titolo "Genova: piani e progetti 1975/2011. Contributi alla ricostruzione dell'immaginario disciplinare".

La prima edizione del premio si è conclusa con la Giornata della Letteratura urbanistica il giorno 15 dicembre 2012 a Napoli, appuntamento che si è articolato intorno alle premiazioni e in cui hanno trovato spazio momenti di riflessione su temi attuali dell'urbanistica. Alla giornata hanno partecipato Patrizia Gabellini, direttrice della rivista Planum, il direttore della collana editoriale Alinea Giuseppe De Luca e due membri del comitato editoriale Inu Laura Pogliani e Francesco Sbeti oltre ai responsabili della organizzazione del premio Francesco Domenico Moccia, Marisa Fantin ed Enrica Papa.

L'esperienza del primo anno costituisce il punto di partenza per migliorare e restituire qualità alle prossime edizioni del premio ed estendere il coinvolgimento ad un numero crescente di autori e di lettori.

Vincitori decretati dai Soci Inu

Monografie e collettanei:



Russo M., *Il progetto urbano per l'urbanistica sostenibile*, Urbanistica Informazioni n. 233/234 /2010

Articoli di riviste:



Bottari A., *Paesaggio, progettazione urbanistica e spazio pubblico. Un territorio per il progetto e la didattica*, Aracne Editrice, 2012

Inediti:



Aimini M., *HaNoi 2050. Trilogia di un paesaggio asiatico*

**Comune di Rubano (PD)**  
11 gennaio 2013 - 15 marzo 2013

**“Concorso di idee per la riqualificazione dell'area centrale di Rubano”**

Il Comune di Rubano, in collaborazione con l'Istituto Nazionale di Urbanistica sezione del Veneto, indice un concorso di idee ad una sola fase a livello nazionale per la riqualificazione dell'area centrale del capoluogo compresa tra la Strada Regionale 11, via Medi e la zona industriale. All'interno di questa area ricadono anche il Municipio (ex Villa Rossi) con il parco pubblico, la ex Casa del Fascio (ex sede ANCI) e l'edificio scolastico che fino a qualche tempo fa ha ospitato anche il distretto sanitario. La rituale consolazione dei momenti di difficoltà è la speranza che “la crisi sia considerata anche un'opportunità”. Con meno ottimismo, con la responsabilità doverosa della conoscenza e del ruolo, non ci si può esimere dal mettersi alla prova con problemi dall'evidenza sempre più netta.

**Scopo del concorso:**

la riqualificazione urbanistica dell'area la cui caratteristica principale è quella di essere molto diversificata nelle destinazioni d'uso.

**Partecipazione al concorso:**

potrà essere individuale o in gruppo è aperta agli iscritti agli ordini professionali degli architetti e degli ingegneri, ai quali non sia inibito, al momento della partecipazione al concorso, l'esercizio della libera professione.

**Iscrizione al concorso:**

deve essere effettuata entro la data di 11/01/2013 e comporta un versamento di € 30,00 quale quota di iscrizione.

La documentazione allegata al bando potrà essere ritirata a mano su supporto informatico all'atto dell'iscrizione presso la Segreteria del concorso, oppure scaricandola dal sito del comune:

<http://www.rubano.it/notizie/concorso-di-idee-per-la-riqualificazione-dellarea-centrale-di-rubano>

Sarà messo a disposizione un montepremi complessivo di € 10.000,00 che, in ragione della graduatoria insindacabilmente determinata dalla Giuria, sarà distribuito nel seguente modo:  
primo premio € 5.000,00, secondo premio € 3.000,00, due segnalazioni € 1.000,00 ciascuna.

I progetti selezionati dalla giuria esaminatrice saranno esposti in una mostra dedicata al concorso e pubblicati sul sito Internet del Comune di Rubano e sul sito dell'Inu Veneto.

Le idee progettuali, predisposte secondo le modalità previste dal bando, dovranno pervenire alla Segreteria del concorso presso il Comune di Rubano entro le ore 12 del 15/03/2013.

Per informazioni rivolgersi alla Segreteria del concorso  
presso l'Ufficio Urbanistica del Comune di Rubano  
Dirigente: Ing. Marco Frau  
Capo Area Pianificazione del Territorio: Arch. Vanessa Zavatta  
Responsabile del Procedimento: Arch. Stefano Marzari

**Contatti:**

email: [stefano.marzari@rubano.it](mailto:stefano.marzari@rubano.it)

Tel. 049.8739280

Fax 049.8739245





## Daniele Rallo, Luca Rampado Riforma degli Ordini?

Ai primi di agosto 2012 è stato emanato il Regolamento recante la riforma degli ordinamenti professionali (Dpr 7.8.2012 n. 137). Il Decreto entra nel merito di alcune tematiche come l'accesso alla professione, il tirocinio e la formazione permanente, l'assicurazione professionale fissando degli adempimenti obbligatori che renderanno ancora più pesante la struttura *no-core-business* di un qualsiasi studio tecnico. Parallelamente si individuano nuovi temi per mantenere in vita la complessa, quanto anacronistica, macchina degli Ordini professionali che conta (solo per gli architetti) 100 sedi, 300-350 dipendenti, 1.000 consiglieri e che ogni iscritto mantiene con una quota annuale (media) compresa tra 200-300 Euro, per complessivi 50 milioni di Euro (stima approx). Cifra che deve essere decuplicata se si comprendono gli Ordini ed i Collegi delle altre professioni tecniche.

Il Dpr definisce in primis che cosa si intende per "professione regolamentata": le attività «riservate per espressa disposizione di legge o non riservate, il cui esercizio è consentito solo a seguito d'iscrizione in ordini o collegi subordinatamente al possesso di qualifiche professionali o all'accertamento delle specifiche professionalità». In questo modo si continua a perpetuare la dualità del sistema professionistico (ordini vs associazioni), senza entrare nel merito della definizione di lavoro intellettuale o legando la definizione al reale percorso formativo. Il caso più eclatante rimane quello dei laureati informatici, specialisti del settore, che l'Ordine degli Ingegneri non vuole inserire all'interno del rispettivo Settore dell'Albo (introdotto con il Dpr 328/01).

Il decreto ribadisce che l'accesso alla professione "è libero", ma rimane ferma l'istituzione dell'anacronistico Esame di Stato ancorché non certificante, citato all'art.33 della Costituzione e ripreso nel Dpr (art. 2) su richiesta insistente degli Ordini.

L'art. 3 introduce l'"Albo Unico Nazionale" delle singole professioni. È questo l'unico aspetto cogente che sin dagli anni '20 spetta agli Ordini. Sinora questo è tenuto dai singoli Ordini provinciali e rinnovato annualmente. L'ipotesi che sia nazionale fa ben sperare che, in un tempo breve, lo stesso possa essere tenuto direttamente da un organo statale, il Ministero competente nel caso delle professioni tecniche. Ma soprattutto che l'iscrizione sia regolamentata non solo con il superamento dell'Esame di Stato ma anche da regole economiche e di mercato. Per esempio la riserva al lavoratore autonomo che esercita la professione in modo prevalente e continuativo o la differenziazione dal lavoratore impegnato nella pubblica amministrazione. Se l'elenco diventa di competenza ministeriale (o di altro organo come la Camera di Commercio) l'iscrizione all'Albo non diventerebbe più obbligatoria ma rappresenterebbe un vantaggio di immagine che lo stesso Ordine dovrebbe conquistarsi nel libero mercato. È il caso dei Royal Institutes inglesi di architetti o di urbanisti, la cui iscrizione non è obbligatoria ma essere inserito nello stesso è un requisito di appartenenza certificante. In Italia analogamente nella professione di urbanista l'Istituto Nazionale di Urbanistica nacque con il medesimo scopo, quello di aggregare professionisti specialisti nel settore oltre ad avere un "profilo alto" per lo sviluppo ed il consolidamento della materia e per interloquire direttamente con le istituzioni.

L'Albo Unico Nazionale può, a tutti gli effetti, sostituire la pleora degli albi provinciali e rendere facoltativa l'iscrizione agli stessi. Gli Ordini provinciali potrebbero continuare a vivere su base volontaria e, secondo le regole del mercato, a seconda dei servizi che gli stessi potrebbero offrire o del grado di rappresentatività che potrebbero assumere localmente. Già oggi tra il corpo elettorale che ha il diritto di votare e quello che esprime il voto vi è una differenza abissale.

La legge degli anni '50 fissa infatti tre tipi di quorum per rendere valide le votazioni. Al primo turno il 50% più uno degli iscritti; al secondo almeno 1/3; al terzo va bene

qualsiasi percentuale. Ne consegue che alle votazioni per i singoli consigli provinciali si esercita il voto solamente al terzo turno e che la percentuale dei votanti sia attorno al 10-15%. Viceversa il 90% dei non-votanti "esprime" il disagio di questa situazione e l'indifferenza verso questo istituto. Ancora più "strana" è la votazione dei rappresentanti del Consiglio Nazionale.

I rappresentanti dei consigli provinciali riuniti congiuntamente presso la sede di appartenenza eleggono le persone che hanno presentato la loro candidatura. Tutti gli iscritti possono presentare la candidatura ma de facto vi è una sorta di "listino chiuso" deciso preventivamente ancorché assolutamente ufficioso. Ovviamente il tutto avviene nella massima legittimità anche se la regolarità delle operazioni di voto è demandata agli stessi Ordini in autotutela.

La "riforma" entra nel merito di tre questioni probabilmente significative ma che, se non adeguatamente calate nel mondo reale [delle professioni], rischiano di diventare banali quanto inutili rendendole però obbligatorie e quindi col rischio di appesantire ulteriormente i carichi economici dei singoli professionisti:

- l'obbligo di stipulare una assicurazione obbligatoria,
- l'obbligo del tirocinio solamente per le professioni che già lo prevedono,
- la formazione continua obbligatoria.

L'Assicurazione per i danni provocati al cliente nell'esercizio dell'attività professionale ha una sua ragion d'essere qualora questo sia chiaramente evidente. Il crollo di un edificio perché l'ingegnere non ha fatto i corretti calcoli oppure l'architetto che nella direzione lavori non ha controllato il giusto apporto di cemento ad una struttura. Questa è la responsabilità civile e penale del professionista. Ma l'architetto che presenta una pratica edilizia in comune e questa viene approvata in un lasso di tempo di due anni invece che di sessanta (o centoventi a seconda dei casi) giorni per via della pastoie burocratiche o per le interpretazioni soggettive date dal valutatore della legge e dei vari provvedimenti? Si

può identificare come danno al cliente che nel frattempo a stipulato mutui per finanziare l'opera? È facile precedere contenziosi inutili quanto dannosi. Già vi sono contenziosi aperti, anche con quantificazione e risarcimento del danno, per provvedimenti assunti dopo la scadenza di un determinato finanziamento pubblico.

Nel campo urbanistico quando scatta il danno al cliente? Il Piano è, in ultima analisi, un allegato ad una delibera consiliare approvato successivamente da un altro organo politico, regionale o provinciale nonché previa acquisizione di numerosi pareri da parte di altri soggetti (Genio Civile, Consorzi di Bonifica, ecc.). Nei contratti con la pubblica amministrazione è comunque già prevista la polizza fidejussoria che garantisce il Comune ed eventuali danni al cliente.

Il Tirocinio professionale (art. 6) «è obbligatorio ove previsto dai singoli ordinamenti professionali», cioè solo per le professioni che già lo prevedono. A tutt'oggi il "praticantato" è obbligatorio, tra i laureati, solo per talune professioni (avvocati, dottori commercialisti). Lo stesso ha creato delle grosse difficoltà nell'entrare nel mondo del lavoro da parte dei giovani neo-laureati.

Per le professioni tecniche, per l'accesso alla Sezione A, non vi è obbligatorietà. Il Dpr 328/01 che ha disciplinato l'esame di stato non prevede infatti che il certificato di compiuta pratica sia un elemento necessario per accedere all'esame per l'iscrizione alla Sezione A; resta l'obbligo invece di un tirocinio di 6 mesi per l'accesso all'esame per la sezione B.

Molto più proficuo risulta essere invece il "tirocinio" previsto all'interno dello stesso periodo del corso di laurea (di solito all'ultimo anno) che mette in contatto lo studente con il mondo del lavoro privato o pubblico. L'esperienza del Corso di laurea in Urbanistica di Venezia, che dura da oltre un quarantennio è altamente qualificante. Lo studente inserito con apposita convenzione stipulata tra università e studio professionale o ente pubblico permette allo

stesso di capire lo svolgimento della professione o del mestiere, valutare sia il settore privato, che quello pubblico, prefigurarsi una possibilità lavorativa post-laurea da conseguire o attraverso esame di stato o attraverso concorso pubblico.

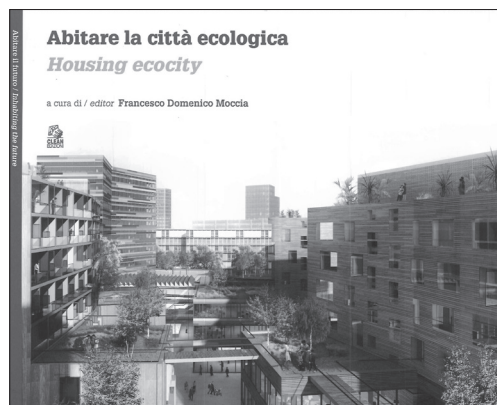
La Formazione continua (art. 7) è prevista al «fine di garantire la qualità e la efficienza delle prestazioni professionali, nel miglior interesse dell'utente e della collettività». L'aggiornamento professionale che tutti i professionisti praticano per non essere esclusi dal mercato diventa ora "obbligatorio". La violazione di tale obbligo costituisce "illecito disciplinare" (sic!). Spetta al Consiglio Nazionale dell'Ordine regolamentare entro un anno (agosto 2013) la materia previo parere favorevole vincolante del Ministro vigilante. La regolamentazione riguarda: a) le modalità per l'assolvimento dell'obbligo; b) i requisiti minimi dei corsi di aggiornamento; c) il valore del credito formativo. I corsi di formazione possono essere organizzati oltre che dall'Ordine «anche da associazioni di iscritti agli albi e da altri soggetti, autorizzati dai consigli nazionali degli ordini». In questo caso l'Istituto nazionale di urbanistica con la Fondazione Astengo è sicuramente l'ente che, in materia urbanistica, rappresenta la maggior esperienza e professionalità. La formazione continua non è invece obbligatoria per il dipendente pubblico. Lo stesso però può partecipare a spese dell'ente a convegni e corsi di aggiornamento in orario lavorativo. Il professionista, è facile prevedere, dovrà diversamente farsi carico di una nuova spesa, vera e propria "tassa obbligatoria", decurtando il tempo dal proprio lavoro.

# Libri e altro

a cura di Ruben Baiocco

## Abitare la città ecologica - Housing ecocity

a cura di Francesco Domenico Moccia  
CLEAN edizioni, Napoli 2011  
pp. 227, con illustrazioni a colori, costo euro 20,00.



Il volume, edito a cura di Francesco Domenico Moccia, raccoglie scritti di numerosi autori, anche stranieri: un insieme di testi e di illustrazioni molto ricco, che costituisce il frutto dell'impegno scientifico di studiosi dell'architettura, della tecnologia architettonica, dell'urbanistica e del paesaggio per il miglioramento dell'organizzazione urbana sotto il profilo ecologico. Al di là della citazione delle dense introduzioni di Mario Losasso e F. D. Moccia e dei contributi dell'inglese Robin Nicholson (Edward Cullinan Architects), dell'austriaco Heinz Tesar, del norvegese Petter Næss e del tedesco Fritz Neumeyer, dar conto della ricchezza del volume è impossibile nello spazio di una recensione, ma se ne può forse restituire più di qualche indizio anche commentando brevemente gli altri motivi di interesse di questa pubblicazione.

Essa è infatti l'esito "maturo" delle giornate internazionali di studio intitolate "Abitare il futuro ... dopo Copenhagen" organizzate nel dicembre 2010 dal Dipartimento di Progettazione Urbana e di Urbanistica (DPUU) dell'Università Federico II di Napoli. Gli atti veri e propri sono stati a suo tempo raccolti e diffusi su apposito supporto informatico, ma il comitato editoriale dell'iniziativa ha ritenuto di dover promuovere una ulteriore riflessione sui temi discussi nelle giornate di studio: i prodotti della "seconda fase" sono appunto raccolti in questo volume, che è il

primo della collana Abitare il futuro, diretta da M. Losasso, la quale si propone di render disponibili i risultati scientifici di tutti gli incontri così intitolati organizzati dal DPUU con ritmo biennale. Un metodo di lavoro significativamente originale e fecondo.

Un altro motivo di interesse è riconoscibile nell'assunto programmatico di collocare i temi della conformazione dello spazio fisico nel contesto della necessità di interazione tra saperi specialistici, sempre più avvertita nell'ambito delle attività progettuali. In tale prospettiva, l'abitare viene posto al centro dell'attenzione «nella sua pienezza, non solo come una delle funzioni urbane, ma come l'insieme del tempo di vita nel suo rapporto con l'ambiente» (Moccia), nella consapevolezza inoltre che non è più sufficiente – anche se più che mai necessario a fronte delle dinamiche concrete in atto nel Paese (ndr) – l'impegno contro il consumo di suolo e per la conservazione degli habitat naturali e la gestione responsabile delle aree agricole: per assicurarci un futuro desiderabile «abbiamo bisogno di agire sulla città e sui modi di vita». Riconoscendo che da tempo in tale direzione le ricerche architettoniche e le esperienze tecnologiche hanno messo a punto sistemi edilizi a bassa dispersione e impatto contenuto (diversi sono i saggi nel volume che ne danno testimonianza), si sottolinea la necessità che gli urbanisti colmino il ritardo lavorando sulle infrastrutture verdi, sulla produzione energetica da fonti alternative in ambiente urbano, sulle nuove prestazioni dei sistemi impiantistici urbani, utilizzando un «approccio metabolico, con finalità di risparmio delle risorse e contenimento dell'entropia negli scambi energetici» (Moccia).

Un ulteriore motivo di interesse del volume consiste infine nello spettro ampio delle "tracce" utilizzate per esplorare il campo delle questioni rilevanti per una città vivibile, in una prospettiva non solo analitica, ma soprattutto progettuale (studi per operare). Una traccia induce a riflettere sui rapporti fra paesaggi storici e progetti contemporanei, un'altra a ragionare sulla natura e i caratteri del progetto come costruito integrato, una terza ad impegnarsi nel riconoscimento

dei conflitti per la contesa sugli spazi e nella riflessione sul ruolo della costruzione dello spazio pubblico, una quarta induce – per ridurre le contraddizioni e gli impatti odierni della concentrazione metropolitana a grande scala e della dispersione edilizia a scala locale – a proporre un nuovo modello metropolitano: policentrico, ad alta densità, multifunzionale e socialmente integrato.

Tracce distinte, ma seguite sempre senza rinunciare alla pluralità delle intersezioni ed alla fecondità delle disseminazioni trasverse che mettono proficuamente in questione i tradizionali recinti disciplinari.

Alessandro Dal Piaz

## Campos Venuti Amministrare l'urbanistica oggi

a cura di Marisa Fantin e Francesco Sbetti,  
Inu Edizioni, Roma, 2012,  
pp. 180, con illustrazioni a colori, prezzo euro 20,00



Per recensire il libro "Amministrare l'urbanistica oggi" abbiamo scelto le parole che Campos Venuti ha utilizzato a Bologna il 9 novembre 2012 in occasione della presentazione tenuta in Sala Borsa all'Urban Center (fs)



Cari amici,  
sono qui per la terza volta in tre anni, a presentare un mio nuovo libro.

La prima volta nel Duemila e dieci, la responsabilità fu dell'editore Laterza, che mi aveva chiesto una intervista sull'urbanistica a cura di Federico Oliva.

La seconda volta nel Duemila e undici, il responsabile fui io stesso, che decisi di scrivere la mia biografia bolognese, come terapia per affrontare l'handicap della parola e della scrittura, che mi aveva colpito.

La terza volta oggi nel Duemila e dodici, la responsabilità è di Inu edizioni, che mi ha sollecitato un testo per la sua serie di "parole chiave"; e per convincermi, la parola chiave prescelta è stata "amministrare l'urbanistica". Non ho saputo resistere ed eccomi qua.

Io non volevo, però, nel modo più assoluto, scrivere un libro celebrativo. Detesto le celebrazioni da vivo e spero che non me ne faranno neppure da morto.

Pensai allora di fare qualcosa di utile, ricordando della mia lunga vicenda urbanistica, soltanto i casi in cui la mia strategia si era effettivamente realizzata. E allora ho scelto di ricordare quelle volte, in cui "amministrare l'urbanistica" ha realmente significato quello che qui ripeto:

"Concepire una politica, darle delle leggi, approvare un piano per attuarle, ma fare in modo che politica, leggi e piano, si mantengano costanti nel tempo, almeno per quanto è necessario perché nella città e nel territorio, restino impresse le tracce concrete di quella politica, di quelle leggi e di quel piano".

Questo è il senso del nuovo libro, nessuna celebrazione e neppure ripetizione, magari aggiornata rispetto a quanto ho scritto quasi mezzo secolo fa.

Il libro è, invece, il ricordo dei decenni iniziali di amministrazione urbanistica in Emilia Romagna. E poi dell'alternativa vicenda di Pavia e della pianificazione continua ad Ancona. E del caso di Roma, che se non ha avuto le leggi innovative, ha comunque lasciato tracce significative della sua esperienza. Fino al ritorno in Emilia Romagna, con i primi effetti della nuova legge regionale e la prova drammatica del terremoto.

Vorrei, però, dire ancora qualcosa su quella che a me sembra una originalità del libro. Perché al testo scritto – lungo più o meno quanto i miei ultimi due –, gli editori mi hanno suggerito di aggiungere dei materiali,

destinati ad arricchirne il contenuto, al di là delle tavole di pura urbanistica.

Così mi hanno fatto mettere mano al mio archivio, scegliendo non solo gli schizzi illustrativi, ma anche articoli di giornale e documenti legati alle vicende descritte nel testo. Fra i quali, con un pizzico di vanità, ho messo un mio articolo dal titolo "Tutti riformisti? Allora riformiamo le città"; e l'articolo con cui mi rispose Giorgio Napolitano, che comincia "Il vecchio amico e compagno (ma vecchia è soltanto la mia consuetudine con lui) Giuseppe Campos Venuti, ha scritto un articolo per tanti aspetti sacrosanto". Era il 1991. Il libro si è allora alleggerito, prendendo una forma del tutto diversa da tutti i miei libri precedenti.

Spero che il racconto di queste esperienze interessi a Bologna e in tutta Italia, premiando non tanto l'autore, quanto l'iniziativa editoriale dell'Inu. Il mio augurio è soltanto questo e forse è anche il mio saluto.

Giuseppe Campos Venuti

Novità editoriali



## Campos Venuti Amministrare l'urbanistica oggi

a cura di Marisa Fantin  
e Francesco Sbeti



## 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 Sbeti

INU  
Edizioni

volumi

# Opinioni e confronti

## Smart City: un'araba fenice in un mondo senza più miti

Michele Talia

Grazie all'attivismo di alcuni organismi internazionali (OECD, EUROSTAT, UE), alla mobilitazione delle imprese multinazionali che dominano il settore delle telecomunicazioni e alla divulgazione operata dai *mass media*, il dibattito sulle *smart cities* ha raggiunto in pochi anni una notevole popolarità, che rischia tuttavia di ridurne precocemente il potere esplicativo.

Come è avvenuto in passato per i paradigmi dello sviluppo, della sostenibilità o della *governance*, che sembravano destinati ad orientare la riflessione e la proposta di una vasta platea di *stakeholders* e di addetti ai lavori, la nozione di *smart city* rischia di trasformarsi precocemente in una sorta di luogo comune. Accade così che la riflessione attuale, tradendo le indubbe potenzialità di un concetto che potrebbe proporsi di definire un nuovo stadio del ciclo di vita delle città<sup>1</sup>, denunci in molti casi uno stato di confusione e di indeterminazione, che finisce per favorire il sovrapporsi di iniziative che mirano da un lato ad enfatizzare il contributo delle reti infrastrutturali alla creazione di un ambiente urbano competitivo (servizi alle imprese, domotica, commercio elettronico, ecc.), e dall'altro a stimolare i processi di apprendimento e lo sviluppo delle risorse intangibili finalizzati alla affermazione di una 'città creativa'.

Le cronache di questi ultimi mesi registrano numerose testimonianze di questa confusione, ed evidenziano la possibilità che intorno al tema delle *smart cities* si consumi uno dei tanti fallimenti delle politiche di piano. Si pensi, ad esempio, alla sistematica assenza dell'urbanistica in gran parte delle sedi più autorevoli nelle quali si dibatte di *smart cities*<sup>2</sup>, e soprattutto alla tendenza assai frequente a sostituire questa formula con quella di *smart communities*, nella quale la rimozione della dimensione territoriale segnala la tendenza ad esaltare i benefici derivanti dall'impiego delle nuove tecnologie della comunicazione senza farsi carico di politiche di riqualificazione ritenute troppo onerose. Non si può fare a meno di notare che dietro questa subalternità della cultura urbana si nasconde l'incapacità di sostenere con la sufficiente energia che gran parte delle analisi e delle proposte migliorative messe a punto dai sostenitori delle *smart cities* ha finora privilegiato i contesti insediativi di nuovo impianto, e cioè di quegli ambiti operativi in cui i vantaggi della bio-edilizia, del contenimento dei consumi energetici e di suolo agricolo, e più in generale delle azioni di contrasto al cambiamento climatico possono essere valutati più facilmente.

Ma se questo campo di sperimentazione sembra destinato ad affermarsi in modo prepotente nei Paesi che stanno assistendo ad una crescita particolarmente rapida (Cina, India, Brasile, Malesia, Nord Africa), esso riveste un'importanza che appare ancora trascurabile nelle economie più sviluppate. Qui, infatti, la netta prevalenza di aree urbane ormai consolidate fa sì che l'acquisizione dello *status* di "città intelligente" preveda un rilevante aumento di complessità dei fenomeni da indagare e delle terapie da predisporre,

e sembra francamente difficile che tale obiettivo possa essere conseguito dalle retoriche costruite sulla nuova alleanza tra innovazione, ambiente e qualità della vita.

Può forse sembrare una rivendicazione corporativa, ma la consapevolezza della difficoltà dei problemi analitici di cui si deve tener conto quando si cerca di applicare il paradigma delle *smart cities* alla città esistente coincide in realtà con la rivendicazione di una centralità delle politiche di piano molto più marcata di quanto i ricorrenti richiami all'utopia tecnologica sembrano disposti a concedere.

Tanto nelle grandi agglomerazioni, quanto nei territori della diffusione insediativa, la scelta dell'indipendenza energetica e la lotta al riscaldamento globale presuppongono una capacità di visione che solo il metodo della pianificazione può riuscire a supportare. Laddove infatti la riqualificazione degli organismi urbani passa attraverso l'armonizzazione di strutture insediative che sono cresciute in modo spontaneo o irrazionale, le strategie della rigenerazione prevedono necessariamente il bilanciamento tra le politiche di area vasta e gli interventi sui singoli manufatti, e tra un significativo impulso alla ricerca di settore e un risoluto adeguamento dell'agenda del *planner*.

In virtù di questa sinergia tra processi cognitivi e strumenti di pianificazione il dibattito sulle *smart cities* può registrare notevoli progressi, che potrebbero consentire di rispondere a quesiti particolarmente impegnativi. È questo il caso, ad esempio, del varo di ambiziosi programmi di rottamazione urbana ed edilizia, del trasferimento di funzioni urbane non più compatibili mediante il ricorso alla perequazione territoriale o della messa in sicurezza di territori soggetti a gravi rischi ambientali, che riuscirebbero a superare le verifiche di fattibilità solo grazie ad un'attenta misurazione dei benefici e dei costi derivanti rispettivamente dalle opere di risanamento e dalla loro mancata realizzazione<sup>3</sup>. Partendo dalla consapevolezza di un'effettiva centralità delle politiche di piano un recente convegno organizzato dall'Università La Sapienza di Roma<sup>4</sup> ha evidenziato la necessità di superare l'apparente dicotomia tra le cause del declino urbano, che vengono abitualmente ricondotte all'invecchiamento e alla irrazionalità delle strutture insediative, e i fattori propulsivi, anch'essi palesemente associati ai processi di agglomerazione, e che invece vengono rintracciati nelle potenzialità illimitate dell'intelligenza, umana e artificiale, e delle sue applicazioni. Il contributo interpretativo che a tale proposito si intende offrire è molto semplice, e comporta il ribaltamento di quella contrapposizione, proponendo la tesi che vede proprio nelle criticità della città fisica una sollecitazione a costituire un laboratorio per il superamento della crisi globale e di sistema che ha investito l'economia di mercato a partire dal 2008, nel quale puntare alla sperimentazione di un nuovo modello di sviluppo fondato sull'economia della conoscenza, sulla diffusione delle nuove tecnologie dell'abitare e del trasporto, e più in generale

sulla implementazione dei principi della *green economy*.

La possibilità che le politiche finalizzate al superamento del *gap* tecnologico, infrastrutturale e ambientale che penalizza molte aree urbane non siano più percepite come operazioni da effettuare in perdita – cosa che le renderebbe peraltro improponibili, almeno in una fase di crisi finanziaria particolarmente acuta come quella attuale – ci costringe a scommettere sulla valorizzazione e su una sapiente combinazione dei fattori endogeni. Coerentemente con questa filosofia di intervento siamo sollecitati a predisporre azioni idonee ad innescare un processo virtuoso – ed economicamente vantaggioso – di progressiva transizione verso un nuovo regime di produzione e di consumo delle risorse che riesca a far leva sulle sinergie e sulle integrazioni assicurate dalle strutture insediative, sociali ed economiche che abbiamo ereditato dalla fase di crescita più intensa.

È di tutta evidenza che un approccio di questo tipo si lega al consolidamento dei rapporti che la disciplina urbanistica saprà stabilire da un lato con le procedure di valutazione, e dall'altro con quegli strumenti partecipativi che riescono ad assicurare un coinvolgimento più efficace nelle scelte di piano dei soggetti e attori delle trasformazioni. Da ciò dobbiamo attenderci la crescente importanza dei saperi che contribuiscono a incoraggiare la sostituzione, o comunque l'affiancamento, dei processi di governo che hanno finora sollecitato il progressivo aumento della spesa, con pratiche che mirano piuttosto a favorire la riqualificazione e il risanamento della rete urbana semplicemente con una diversa combinazione di misure di tutela e di razionalizzazione che non richiedono un ricorso massiccio ad investimenti pubblici.

La tensione verso un' "utopia sostenibile" (anche sotto il profilo finanziario) presuppone una misurazione rigorosa e preventiva del "beneficio netto complessivo" imputabile ad ogni nuovo progetto, programma o investimento, ma a differenza del passato questa tecnica di valutazione non può essere circoscritta all'interno degli stretti confini dell'analisi finanziaria. In un contesto che si caratterizza ormai per la presenza di risorse sempre più scarse e per una conflittualità crescente in relazione al loro impiego, la comparazione dei costi e dei benefici non può essere affidata unicamente alle tecnostutture, ma richiede il più ampio coinvolgimento del pubblico. Se dunque è indiscutibile che il contenimento dei consumi energetici, la riduzione dei costi della mobilità e la messa in sicurezza del territorio presuppongono rilevanti investimenti, questi ultimi saranno sopportati dalla collettività solamente se ai sacrifici verrà fatta corrispondere una congrua riduzione degli oneri che gravano sul bilancio familiare, e se tali oneri verranno presentati insieme ad una meticolosa contabilizzazione dei costi dell'incuria e del malgoverno ereditati dalla precedente amministrazione che si intende correggere. Se si adotta questo peculiare punto di vista è possibile declinare lo slogan delle *smart cities* in direzione del modello di una città sobria,

in cui i processi di valorizzazione non dipendano più dall'aumento dei consumi urbani, ma semmai da un loro diverso orientamento. Inoltre da questo cambio di paradigma derivano almeno due importanti indicazioni per la disciplina urbanistica, che attengono rispettivamente a un aspetto cruciale della pianificazione, quale la regolazione degli usi del suolo, e a un tema di particolare rilievo per la stessa cultura urbana, da cui è possibile attendersi invece una migliore comprensione del funzionamento e del destino della città contemporanea.

Quanto al primo insegnamento, esso riguarda la possibilità che le nuove politiche urbane possano ridurre il condizionamento esercitato dalla rendita sulle scelte di piano, che nei più recenti programmi di riqualificazione ha fatto sì che proprio gli obiettivi più qualificanti richiedessero il pagamento di pesanti contropartite attraverso l'emissione di "moneta urbanistica" (come nel caso della previsione di un'ulteriore capacità edificatoria, o di un cambio delle destinazioni d'uso favorevole per la proprietà), ma che in futuro potranno incidere sul patrimonio esistente migliorandone sensibilmente le prestazioni e l'*appeal*.

In relazione invece alla seconda lezione che possiamo trarre dal dibattito sulle *smart cities*, è utile richiamare la consapevolezza che il successo di queste nuove politiche passa attraverso un più generale potenziamento della ricerca e della attivazione delle risorse locali, cui si affida al tempo stesso la possibilità di interpretare il senso del cambiamento, e la capacità di incidere sulla velocità e sulle conseguenze delle trasformazioni in atto.

1. Si tratterebbe in particolare di una quinta fase di un ciclo che, secondo gli autori (L. Van den Berg et al.), si articola invece nel modo seguente: a) urbanizzazione; b) sub-urbanizzazione; c) disurbanizzazione; d) riurbanizzazione.
2. Vedi a questo proposito il contributo di Gianni Dominici al n. 243 di *Urbanistica Informazioni* ("Smart Cities nuova moda o vera opportunità?"), che nel fornire un interessante resoconto della manifestazione dedicata a questo tema dal FORUM PA che si è svolta a Bologna nello scorso ottobre evidenzia indirettamente la marginalità delle questioni urbanistiche.
3. Cfr. Michele Talia, "Gli interrogativi di una città in cambiamento", in M. Talia e M. Sargolini (a cura), *Ri-conoscere e ri-progettare la città contemporanea*, Franco Angeli, Milano, 2012, pag. 19.
4. Il Convegno dal titolo "Smart Cities: futuro prossimo o ennesimo mito" è stato promosso dalla Scuola di Dottorato di Ingegneria e Architettura del Dipartimento Data della Sapienza e si è svolto a Roma il 21 novembre 2012 con la partecipazione, tra gli altri, di Mario Calderini, responsabile dell'Iniziativa *Smart Cities and Community* del MIUR, di Gloria Piaggio, coordinatrice di *Genova Smart City*, di Antonio Solinas, esperto in R&D di Akhela, e di un gruppo di docenti del Data e dell'Ateneo di Camerino (Giovanna Bianchi, Eliana Cangelli, Paolo De Pascali, Pietro Garau, Antonino Paris e Michele Talia).



## Indice degli autori

**Monica Angelè**

Regione Lazio

**Carlo Alberto Barbieri**

Presidente della Commissione nazionale Inu "Sviluppo operativo del Piano e Risorse della Città"

**Angela Barbanente**

Assessore alla Qualità del Territorio della Regione Puglia

**Rosaria Battara**

Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto di Studi sulle Società del Mediterraneo

**Sergio Bisciglia**

Ricercatore e docente di Sociologia Urbana, Politecnico di Bari

**Roberto Brumotti**

Regione Lazio

**Donato Caiulo**

Ingegnere, Vice-Presidente Inu Puglia

**Francesca Calace**

Politecnico di Torino, Redazione centrale UI

**Rose Marie Callà**

Università di Trento

**Elena Campo**

Direttivo Inu Lombardia

**Paolo Cecchetti**

Università Urbino Carlo BO - Facoltà di Scienze e Tecnologie - Inu Gruppo VAS

**Claudio Centanni**

Servizio Pianificazione Urbanistica Generale, Comune di Ancona

**Maria Cerreta**

Università Federico II Napoli - segretaria Inu Gruppo VAS

**Francesca Cognetti**

Politecnico di Milano

**Donatella Cristiano**

Inu Gruppo VAS - Calabria

**Annamaria d'Aniello**

Comune di Napoli, Direzione Pianificazione e Gestione del Territorio - Sito Unesco

**Daniela De Leo**

Ricercatrice Dip. DATA, "La Sapienza" Università di Roma; Redazione nazionale di UI

**Pasquale De Toro**

Università Federico II Napoli - Coordinatore Sud Italia Inu Gruppo VAS

**Giovanni Ferrero**

Architetto, Città di Torino

**Alessandra Fianza**

coordinatrice Inu Gruppo VAS

**Alessandro Franceschini**

Università di Trento

**Carlo Luigi Gerosa**

Coordinatore Nord Italia Inu Gruppo VAS

**Carolina Giaimo**

Politecnico di Torino, Redazione centrale UI

**Oscar Giroto**

Direttore Direzione Sviluppo del Territorio ed Edilizia, Comune di Venezia

**Alessandra Gravante**

Tecnico del Servizio Controlli, Comune di Parma; Dottoranda di ricerca in "Forme e strutture dell'Architettura", Università degli Studi di Parma

**Valentina Gurgo**

Dottore di Ricerca in Urbanistica e Pianificazione Territoriale, Università degli studi di Napoli Federico II

**Giovanni Lonati**

Dottorando di ricerca, Università Iuav di Venezia

**Elio Manti**

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

**Giovanna Marconi**

Cattedra Unesco SSIIM, Università Iuav di Venezia

**Carmela Mariano**

Dipartimento DATA, "La Sapienza" Università di Roma

**Toto Mininanni**

Architetto e Urbanista

**Sauro Moglie**

Servizio Pianificazione Urbanistica Generale, Comune di Ancona

**Francesco Nigro**

Architetto

**Federico Oliva**

Presidente Inu

**Carolina Pacchi**

Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Politecnico di Milano

**Enrica Papa**

Università degli studi di Roma "Tor Vergata"

**Ambrogio Pelizzoni**

Inu Gruppo VAS - Calabria

**Alessio Piancone**

Servizio Pianificazione Urbanistica Generale, Comune di Ancona

**Francesca Proni**

Ufficio Progettazione urbanistica, Comune di Ravenna

**Daniele Rallo**

AssUrb

**Luca Rampado**

AssUrb

**Carlo Rega**

DIST Politecnico di Torino

**Giovanna Rosellini**

Servizio Pianificazione Urbanistica Generale, Comune di Ancona

**Leonardo Rossi**

Ufficio Progettazione urbanistica, Comune di Ravenna

**Luca Salvetti**

Dipartimento di Architettura e Pianificazione DiAP, Politecnico di Milano

**Francesco Sbetti**

Direttore UI

**Elena Solero**

Dipartimento di Architettura e Pianificazione DiAP, Politecnico di Milano

**Agata Spaziantè**

DIST Politecnico di Torino

**Alessandra Stefanelli**

Regione Lazio

**Antonio Strambaci**

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

**Michele Talia**

Università di Ascoli Piceno

**Laura Tasca**

Inu Gruppo VAS

**Giovanni Vetrutto**

Capo della Segreteria tecnica del Ministro per la Coesione Territoriale

**Giacomo Villari**

Ingegnere, Responsabile Programmi Innovativi e Piano, Città di Messina

**Michele Zazzi**

Ricercatore in Tecnica e pianificazione urbanistica, Università degli Studi di Parma

## Indice dei luoghi

Ancona

Bari

Brescia

Brindisi

Calabria

Campania

Lombardia

Messina

Milano

Napoli

Parma

Puglia

Ravenna

Salento

Trentino Alto adige

Triviso

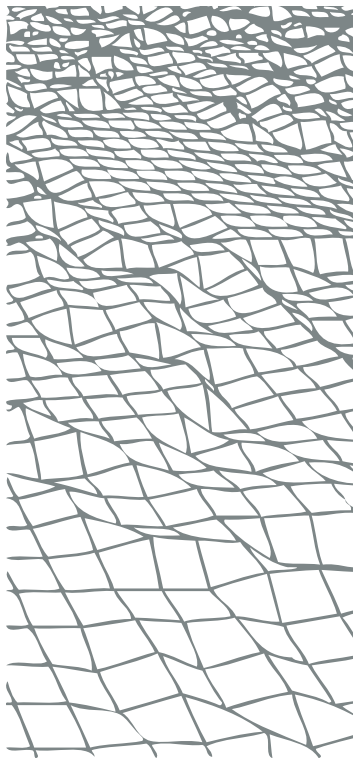
Torino

Valencia (Spagna)

Venezia

## Nel prossimo numero

- La piazza napoletana del Forum mondiale delle città
- Quanto basta - Festival dell'economia ecologica 2012
- Una finestra su: Maputo



**Non disperdere  
il patrimonio  
delle democra-  
zie 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.

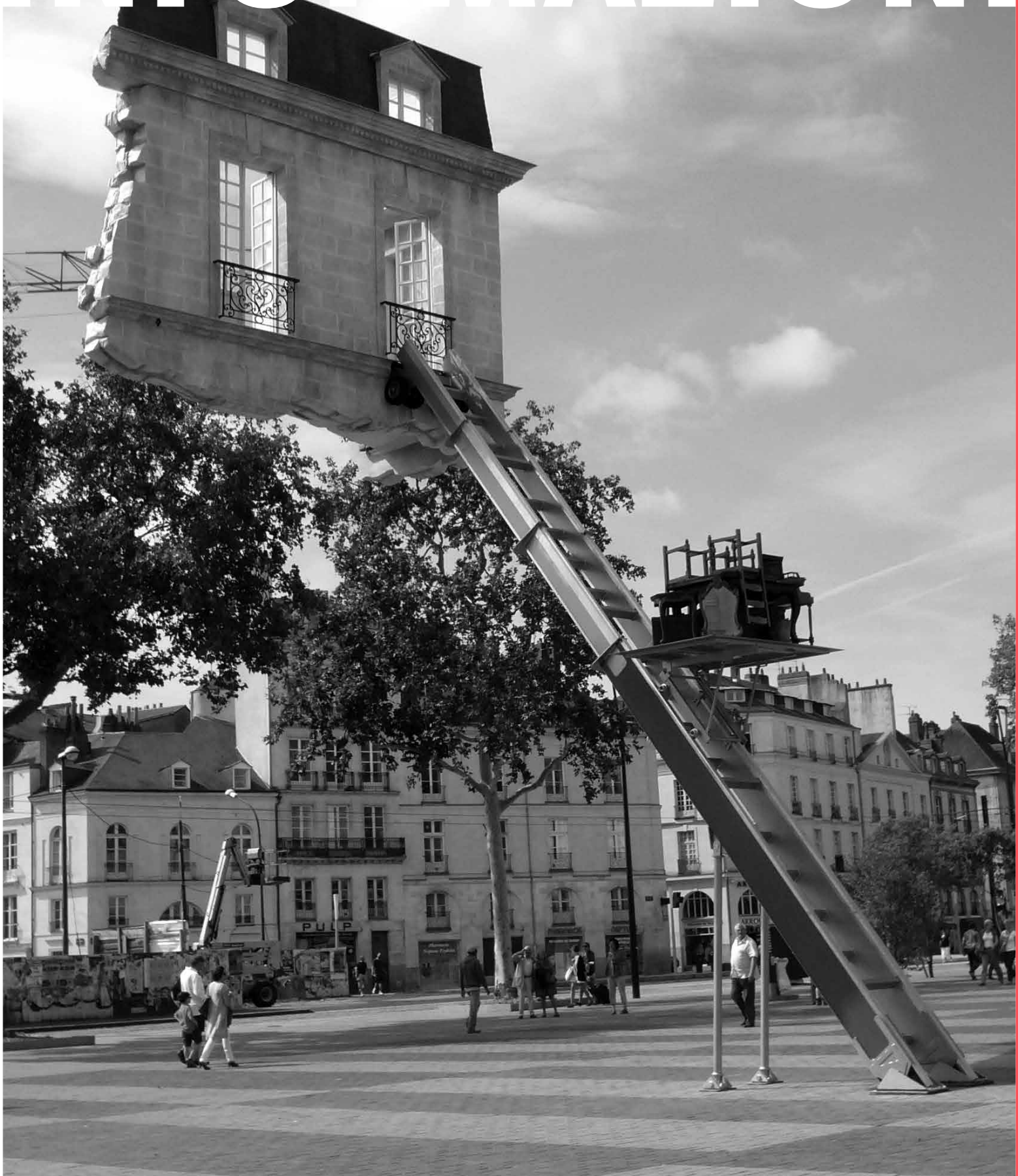
Con i tagli viene colpito il sistema dei servizi. Essi sottendono una visione della pubblica amministrazione rinchiusa nelle pratiche da sportello, alla quale viene negata la possibilità di continuare a svolgere un ruolo trainante nella diffusione di cultura civica, compreso il buon governo del territorio.

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



Leandro Erlich, *L'ultime déménagement*, Le voyage à Nantes 2012\_La ville inversée par l'art