

urbanistica

INFORMAZIONI

L'Inu rivolge un appello al Parlamento e al Governo che verrà per un rilancio del governo del territorio. **Food and the city** il tema dello scambio tra città e campagna si presta a declinare la questione dell'approvvigionamento alimentare anche attraverso eventi spettacolari come nel caso della prossima Expo di Milano. Sul riassetto istituzionale: **le città metropolitane**, sulle ragioni di questa riforma c'è stato un grande silenzio in merito alle opportunità che apre un ridisegno delle autonomie locali in merito alla pianificazione di **area vasta**. A Napoli il **World Urban Forum**, la più importante iniziativa mondiale sullo stato di urbanizzazione della terra si concentra su equità, distribuzione della ricchezza e delle opportunità nelle città.

245-246

Rivista bimestrale
Anno XXXX
Settembre - Dicembre
2012
ISSN n. 0392-5005

€ 15,00

INU
Edizioni





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

Editore: INU Edizioni
Iscr. Tribunale di Roma n. 3543/1905
Roma, 29/15/2009
Iscr. Cciaa di Roma n. 814/00
Direttore responsabile: Paolo Avarotto

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

Direttore: Francesco Sperto
Redazione centrale:
Ruben Balocco
Francesca Calace
Matteo Cremasini
Daniela De Leo
Carolina Grando
Pierluigi Nobili
Anna Laura Palazzo
Stefano Paresio
Sandra Vecchiarelli

Servizio abbonamenti:
Monica Belli Email: inued@inuedizioni.it

Consiglio di amministrazione INU Edizioni
M. Fantini (presidente)
B. Di Ludovico (consigliere delegato)
P. Calace (M.G. Roma)
Riduzione: amministrazione e pubblicità:
Inu Edizioni s.p.a.
Piazza Fontana 42 - 00186 Roma
tel. 06/6624473 - fax 06/195562
fax 06/6624473 - <http://www.inu.it>

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale
INU: Amante Enrico, Anagnosti Chiara, Cecchini
Domenico, Bartolotti Tano Alberto, Bultrini Roberto,
Cerradini Gabriele, Contardi Lucia, Di Franco De
Luca Giuseppe, Di Giorgio Tiziana, Marisa Germano
Roberto, Giudice Mauro, Leon Guro, Lo Giudice
Roberto, Marchi Marco, Nobili Pierluigi, Pagano
Fortunata, Piccini Mario, Piva Federico, Pignatelli
Pierluigi, Paresio Stefano, Rossi Francesco, Rossi
Lorenzo, Talla Michele, Toni Carmelo, Tollo Claudio,
Saverio Nicolo', Scandone Ileana, Scaramandou
Meheta, Trombino Giuseppe, Uffici Giovanna, Manam
Silvia, Comune di Livorno Bruno Piccini, Provincia
di Ancona Roberto Renzi, Regione Umbria Luciano
Tortoli

Componenti regionali del comitato scientifico:
Abruzzo e Molise: Radocchia B. (coord.) rafaella.radocchia@yahoo.it, Chetini A., Cardicella V.
Basilicata: Pignatelli F. (coord.) pignatelli@inubas.it

Calabria: Falanga G. (coord.) cralanca@unirc.it, Tedesco
Delami

Emilia Romagna: Coppola E. (coord.) emilia@popolare.it,
Cesari Emetri

Liguria: Romagnoli Simona, Tonelli G. (coord.) Simona
Tonelli@unibo.it, Vecchi L., Zazzi M.
Lazio: Nucci L. (coord.) lucianucci@uniroma2.it, Contardi L., Gazzola A.

Lombardia: Lombardi G. (coord.) g.lombardi@sele2.it,
Squarini P., Silvani S., Vanzoni

Lombardia: Rossi L. (coord.) rossil@inuit.it, Imberti
L., Lanni E.

Marche: Rossetti G. (coord.) responsabile.lucio@comune.it,
Mancini A., Piazzi M., Vitelli G.

Piemonte: Saccomani S. (coord.) s.sacomani@poliba.it

Puglia: Torre E. (coord.) poliba@poliba.it, Rotondo P., Trombino
poliba.it, Roma A., Calvello D.

Sardegna: Zoppi G. (coord.) zoppi@unica.it, Madama V.

Sicilia: Cannarozzo F. (coord.) telescap@unipa.it,
Gabbateo G., Trombino G.

Toscana: Rignanesi L. (coord.) l.rignanesi@poliba.it,
Pignatelli F., Marchetti M.F., Caputo

Umbria: Tondi A. (coord.) a.tondi@spazio-regetta.com,
Orignoni M., Bagnetti C., Guarnello R.

Veneto: Balocco R. (coord.) balocco@iuv.it, De Michelis
A., Velo L.

Foto in IV di copertina:
Francesco Sperto, *Urbano-Rurale*
L'originale e a colori.

Progetto grafico: Hstudio

Impaginazione: Diana Giusti

Foto composizione e stampa:
Duemmegrafica - Roma
Via della Magliana 71 - 00156 Roma
www.duemmegrafica.it



Associato all'unione stampa periodica italiana

Registrazione presso il Tribunale della stampa di
Roma, n. 42/1997

Spedizione in abbonamenti postale A.L. 2, ed. n. 20,
D.L. 662/96 - Roma

Abbonamento annuale Euro 50,00

versamento sul c/c postale n. 4010041100000

INU Edizioni s.p.a. Piazza Fontana 42, 00186 Roma
o con carte di credito: CartaSi, Visa, MasterCard

Aperture

Per un rilancio del governo del territorio

Inu

... si discute:

Un manifesto per le città

Giuseppe Roma

Agenda

Le politiche che (non) giovano alle città del Mezzogiorno

Angela Barbanente

in quarta

Urbano-Rurale_Bolzano_2010

Francesco Sbeti

08 | **Food and the City**

a cura di Anna Laura Palazzo, Pierluigi Nobile

09 **Città e cibo: alla ricerca dell'equilibrio perduto**

Biancamaria Rizzo

11 **Agricoltura, attori e territorio nell'area metropolitana milanese**

Pietro Lembi

13 **Coniugare agricoltura e pianificazione**

Pietro Lembi

15 **Orti urbani e rifunzionalizzazione agricola di aree perse**

Enzo Falco

17 **Cibo e pianificazione urbana:**

un nuovo paradigma per la città del domani?

Rositsa T. Ilieva

19 **Accesso al cibo e nuova cittadinanza**

Ottavia Aristone

21 | **Sul riassetto istituzionale: le città metropolitane**

a cura di Francesca Calace, Francesco Sbeti

22 **L'urgenza della città metropolitana**

Francesco Domenico Moccia

25 **Le funzioni di pianificazione della città metropolitana**

Paolo Urbani

27 **Una riforma solo rinviata?**

Domenico Cecchini

28 **Città metropolitana e cooperazione intercomunale**

Carmen Mariano

30 **Roma Capitale tra Provincia e Città metropolitana**

Salvatore Bellomia

32 **Milano: prove di governo metropolitano**

Dario Corvi, Franco Sacchi

34 **Il nuovo orizzonte per la costruzione della città metropolitana di Venezia**

Francesco Sbeti

36 **Genova e la Liguria, un nuovo assetto istituzionale?**

Francesco Gastaldi

38 **Firenze metropoli: S, M o XL?**

Francesco Alberti

40 **Bari, confini e opportunità di governo**

Marida Dentamaro

42 **L'incerta attuazione della città metropolitana di Napoli**

Emanuela Coppola, Marialaura Esposito

44 | **La piazza napoletana del Forum mondiale delle città**

a cura di Emanuela Coppola, Gilda Berruti

48 **Il futuro urbano, nella sintesi del documento di discussione del World Urban Forum**

Emanuela Coppola

50 **Città prospere come motori di sviluppo. Esiti del 6° World Urban Forum**

Gilda Berruti

51 **Intervista sul World Urban Forum all'arch. Luigi De Falco, assessore all'Urbanistica del Comune di Napoli**

Emanuela Coppola

53 **A research and policy development agenda: fostering creative, equitable, and sustainable port cities**

Joe Ravetz, Luigi Fusco Girard, Lisa Bornstein

55 | **Quanto basta - Festival dell'economia ecologica 2012**

a cura di Leonardo Rignanese, Silvia Viviani

56 **Giovani ricercatori e ricercatrici a confronto su democrazia, convivenza e sviluppo. Nota introduttiva**

Leonardo Rignanese, Silvia Viviani

57 **Parte prima: Riflessioni teoriche di valenza generale**

Marco Bani, Alessia Belli, Camilla Cannone, Alessandro Poli

58 **Parte seconda: Proposte relative all'implementazione tecnica**

Mariachiara Guerra, Alessandro Stanchi

59 **Parte terza: Riflessioni scaturenti da specifici casi di studio**

Cecilia Pasquinelli, Sabina Leoncini, Elisa Tizzoni

- 60** | **Rassegna urbanistica**
Rigenerare le periferie milanesi: lo spazio "in attesa" del quartiere Santa Giulia
Simone Manni, Federica Signoretti
- 64 | **Un nuovo Prg, per Montesilvano**
Lucio Zazzara
- 66 | **Una proposta di contratto di valorizzazione urbana per il Piano Città: il borgo storico di Montesilvano Colle**
Laura Antosa
- 68 | **L'Atlante Censis della domanda immobiliare**
Stefano Sampaolo

- 70** | **Una finestra su: Maputo, Mozambico**
a cura di Marco Cremaschi
- 70 | **Accesso alla terra in Mozambico**
Cecilia Navarra, Alessandro Coppola
- 73 | **L'eredità coloniale oggi**
Cecilia Navarra, Alessandro Coppola
- 75 | **Slum upgrade nel barrio**
Cecilia Navarra, Alessandro Coppola

005

Piove, governo ladro...

Federico Oliva

P06

- 77** | **Valutazione ambientale strategica: un aggiornamento**
a cura di Alessandra Fidanza
- 77 | **La valutazione ambientale strategica nell'ordinamento italiano**
Paolo Cecchetti
- 79 | **Spiragli di luce sulla applicazione della Vas in Sicilia**
Giuseppe Trombino
- 81 | **La Vas nel Veneto: stato dell'arte e riflessioni**
Giovanni Campeol, Paola Noemi Furlanis, Giovanni Battista Pisani
- 84 | **Cancellata la Valutazione Integrata in Toscana**
Valeria Lingua

- 86 | **Assurb**
a cura di Daniele Rallo
- 88 | **Libri e altro**
a cura di Ruben Baiocco

- 90** | **Opinioni e confronti**
La prima Giornata della Letteratura Urbanistica, un bilancio riflessivo
Francesco Domenico Moccia

- 92 | **Indici**

Aperture

Per un rilancio del governo del territorio

L'Inu rivolge un appello alle forze politiche del Parlamento che verrà e ai membri del governo che è sul punto di insediarsi.

1. L'Inu ritiene che il piano territoriale e urbanistico sia ancora lo strumento più efficace per guidare i processi di trasformazione territoriale, da quelli locali di riqualificazione/rigenerazione e trasformazione urbana, a quello più impegnativo del governo della metropolizzazione della città e del territorio. Un piano che sia, però, completamente nuovo anche rispetto a quelli prodotti nel più recente passato, radicalmente riformato, con una forma ancora più strutturale, più semplice ed essenziale, nonché un piano adeguato alle esigenze concrete della contemporaneità.
 2. L'Inu ritiene che solo il piano, in quanto progetto pubblico di territorio, sia lo strumento istituzionale più efficace per contrastare la diffusione e la dispersione insediativa tipica del territorio contemporaneo e il conseguente crescente consumo di suolo; un piano fondato su nuovi sistemi di mobilità sostenibile che interconnettano le nuove centralità della "città contemporanea", sede di funzioni territoriali di eccellenza, dei servizi fondamentali e dello spazio pubblico, di cui la stessa è priva, oltre che su una rete ecologica territoriale che metta in relazione le aree di maggiore potenziale ambientale, massimizzando gli effetti della rigenerazione delle risorse fondamentali riproducibili e la tutela di quelle non riproducibili.
 3. L'Inu chiede ancora una volta, e con grande forza, l'approvazione da parte del prossimo Parlamento di una legge nazionale sui "principi fondamentali del governo del territorio", un atto ormai costituzionalmente obbligatorio dopo il nuovo Titolo V; una legge fatta di pochi articoli, ma tale da rendere più solide e giuridicamente fondate le leggi regionali; una legge che definisca più spedite e trasparenti procedure di formazione dei piani, che richiami i principi del governo cooperativo, che consenta un efficace contrasto all'eccessivo e insostenibile consumo di suolo e che, al contempo, incentivi in modo determinate il processo di riqualificazione/rigenerazione urbana; una legge, infine, che innovi in modo ancora più deciso di quanto non sia stato fatto nel recente passato la forma strutturale del piano, abbandonando definitivamente la via regolativa, puntando a documenti programmatici e concentrando
- la parte regolativa negli strumenti di gestione degli insediamenti esistenti, che sono regolativi per loro natura e che vanno mantenuti, ma anche semplificati, oltre che nella componente operativa relativa alle trasformazioni che sarà ancora utile programmare.
4. Un piano, dunque, programmatico e non conformativo dei diritti edificatori, che garantisca la necessaria visione al futuro degli assetti urbani e territoriali, ma che sia un utile quadro di riferimento per poter valutare le trasformazioni urbanistiche e un telaio per le politiche urbane. Un piano che, a differenza della tradizione italiana del vecchio modello regolativo prima e del più recente modello strutturale poi, non dovrà contenere tutte le trasformazioni insediative possibili, ma solo quelle oggettive, in qualche modo indiscutibili, mature e condivise e soprattutto finalizzate alla riqualificazione e rigenerazione urbana; un piano che lasci ad un futuro momento valutativo la decisione di coinvolgere altre aree non interessate da invarianti strutturali che ne abbiano imposto la tutela, la cui trasformazione è stata momentaneamente sospesa dal piano.
 5. Adeguare ogni scelta alle risorse disponibili o a quelle reperibili è, infine, un passaggio fondamentale per costruire il nuovo modello di piano che l'Inu ritiene necessario, realmente convincente ed efficace. Sono le risorse necessarie per costruire la "città pubblica", vale a dire il sistema di infrastrutture e servizi di cui le città italiane sono ancora fortemente carenti e, in generale, per garantire un efficiente governo del territorio. Un tema oggi ingigantito dalla crisi globale, che proietta pesanti ombre sulla qualità e le dimensioni della ripresa, quando ci sarà. Tra le risorse che l'Inu ritiene debbano essere reperite vi sono quelle legate alla fiscalità locale (nuova fiscalità di scopo, oneri, IMU, ecc.) fondamentali per disincentivare il consumo di suolo e incentivare il processo di rigenerazione/riqualificazione urbana e quelle legate ad una fiscalizzazione della rendita fondiaria, nell'immediato parziale (contributi speciali sulle trasformazioni) e in prospettiva generalizzata, fondamentali per finanziare infrastrutture e dotazioni territoriali.

...si discute:

Un manifesto per le città

Giuseppe Roma

Il distacco con cui il mondo della politica e delle istituzioni guardano alla città e al territorio è molto preoccupante. Sembra esaurita la spinta che, negli anni passati, faceva fluire classe dirigente “locale” verso più generali responsabilità nazionali. Un ruolo dirompente in grado di delineare addirittura possibile “partito dei sindaci” quale aggregazione politica capace di guidare il paese. L'attualità ci ripropone, invece, altre tipologie professionali da cui si sta attingendo per tentare un improbabile rinnovo della classe dirigente: accademici con agganci internazionali, magistrati e, come new entry, giornalisti prevalentemente della carta stampata. I leader politici delle città sono oggi impegnati a rincorrere le molteplici emergenze sociali proposte dalla prolungata crisi recessiva, vengono colpiti da una riduzione di finanziamenti pubblici senza precedenti e bloccati dal patto di stabilità persino nell' uso di risorse finanziarie proprie, virtuosamente accantonate.

La città come intreccio di economia e sociale ristagna, mentre rischia l'agonia l'industria delle costruzioni e il complesso sistema immobiliare, un mercato che in pochi anni ha dimezzato il suo volume di attività, con conseguenze occupazionali gravissime. Ma sono problemi che non fanno notizia, che non hanno sponsor mediatici e sono troppo distribuiti per creare casi eclatanti.

A mantenere vivo il dibattito sulle problematiche urbane restano certamente i professionisti e gli intellettuali più vicini al settore. Ma neanche tanto. In una recente assemblea pre-elettorale gli ingegneri, ad esempio, hanno presentato la loro “agenda” ai candidati e alle forze politiche. Gli impegni richiesti riguardavano tre punti: sicurezza degli edifici, risparmio energetico e sviluppo delle piattaforme pubbliche di “open data”. Evidentemente, anche da un punto di vista del mercato professionale, l'urbanistica e le trasformazioni territoriali non vengono più ritenute interessanti.

Resta il baluardo dell'Inu, una rete attiva e funzionante. Ma dobbiamo chiederci quanto “buca” il nostro Istituto nell'opinione pubblica, quanto la sua elaborazione culturale è in grado di smuovere una palude culturale onestamente tenuta insieme più dal conformismo dei luoghi comuni, che dalle sfide innovative.

Eppure mai come in questi anni la città è il vero fulcro delle dinamiche produttive, una macchina complessa dove nasce l'innovazione, dove si concentrano non solo il capitale umano più qualificato, ma le risorse demografiche tout-court. È un “concentrato” di capitale umano con tutte le sue contraddizioni, ma anche con una straordinaria forza di aggregazione. Sono presenti nelle città le maggiori diseguaglianze sociali, ma al tempo stesso la possibilità concreta di venir fuori da una crisi che si presenta

più lunga, pesante ed enigmatica rispetto a quelle del passato. E come non accorgersi che nel vecchio mondo sviluppato, come nei paesi che si stanno affacciando a più alti livelli di sviluppo, la dimensione metropolitana fa da guida a tutte le tendenze socio-economiche.

Si dice che l'automobile sia stato il prodotto simbolo dell'era industriale, credo a buona ragione che la città rappresenti il “prodotto” materiale dell'era digitale. Un'affermazione eventualmente da contestare, ma certo da non accettare a cuor leggero, perché da essa discendono impegnative conseguenze.

Se il territorio non è supporto dell'innovazione, ma è esso stesso produttore di valore in quanto sistema complesso di attività, non semplice oggetto di sviluppo costruttivo, ma matrice di relazioni, anche l'urbanistica deve portare il suo campo di azione in una dimensione congruente con questo approccio. È forse indispensabile tornare su un terreno ideativo, irrobustire le tecniche di gestione dei processi, dando per questa via un senso alla prevalente funzione regolativa, divenuta in taluni casi esasperatamente burocratica e da legulei.

Il 2013 è certamente un anno di passaggio politico e il rinnovamento delle istituzioni nazionali può dare spazio a rilanciare il dibattito a partire da un Manifesto per la Città e il Territorio, magari da condividere con le forze sociali, associative e imprenditoriali. Una proposta secca di dare alle politiche urbane un senso nazionale, una direzione di marcia per collocare il nostro paese dentro la globalizzazione. Nessuna normativa urbanistica quadro verrà mai alla luce – prova ne siano le ultime legislature – fin quando non sarà comunemente accettato che, fatta salva l'autonoma responsabilità dei comuni, vi sia la necessità di promuovere politiche a carattere nazionali per il rafforzamento del sistema urbano. Bisogna dare un senso alla rete metropolitana, è indispensabile che per problemi straordinari vi siano investimenti straordinari, da determinare però sulla base di criteri non localistici e scelte consapevoli. Un Piano nazionale non può essere un patchwork di progetti senza definiti obiettivi generali, ma deve lanciare strategie-Paese anche sperimentali e d'avanguardia. Che senso ha, ad esempio, puntare sulla progettualità diffusa in campi come la dotazione di rete a banda larga, che è una pre-condizione per poter incentivare le smart cities. Un Manifesto anche per evitare la cancellazione di un riferimento unitario per le competenze governative in questo campo, proponendo di porre in capo a un Ministro per la città le diverse funzioni di indirizzo generale indispensabili a ritrovare quel motore dell'era digitale che è l'organismo urbano.

Agenda

Le politiche che (non) giovano alle città del Mezzogiorno

Angela Barbanente

Alcune novità che hanno interessato il campo delle politiche per le città a livello nazionale fra la fine del 2012 e l'inizio del 2013, inducono a qualche riflessione su problemi e prospettive di siffatte politiche, con particolare riferimento alle città del Mezzogiorno ma con valenza certamente più generale.

Il Ministro per la Coesione Territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, lo scorso dicembre ha presentato il documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020", che apre il confronto pubblico sul nuovo ciclo della programmazione comunitaria. Si tratta di un documento metodologico, volto a migliorare l'utilizzo delle risorse sulla base della valutazione del peggioramento nell'utilizzo dei fondi 2007-13 e i punti deboli della programmazione 2000-06. Esso propone per la discussione tre opzioni strategiche: Mezzogiorno, città, aree interne. La seconda opzione discende dal ruolo più forte che l'Unione Europea chiede di assegnare alle città nel ciclo 2014-2020. I Regolamenti comunitari impongono, infatti, di sviluppare una "ambiziosa agenda urbana" che preveda una chiara identificazione delle risorse finanziarie destinate ad affrontare i problemi delle città e l'assegnazione alle amministrazioni locali di un ruolo più incisivo nell'elaborazione di strategie di sviluppo urbano. La rilevanza attribuita alle politiche per le città traspare dalla dotazione di una sorta di riserva finanziaria pari almeno al 5% delle risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fers) e comporta il rafforzamento dell'approccio integrato, la definizione di un elenco di città nelle quali saranno realizzate le azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile, la istituzione di una piattaforma per promuovere capacità, reti tra città e scambi di esperienze.

In quale cornice culturale, politico-istituzionale ed esperienziale potrà inquadrarsi in Italia detta ambiziosa agenda urbana? La mancanza di una politica urbana nazionale, com'è noto, è un'anomalia nel panorama europeo. La costituzione del Comitato Interministeriale delle Politiche Urbane (Cipu), prevista dall'art. 12 bis del decreto legge n. 83 del 22 giugno 2012 "Misure urgenti per la crescita del Paese", pur segnalando la consapevolezza del carattere multidimensionale dei problemi urbani e della conseguente necessità di una sede di coordinamento delle politiche dei diversi Ministeri, non può essere certo considerata un modo di rimuovere tale anomalia. Nel frattempo, il Ministero delle Infrastrutture, sempre con il decreto n. 83/2012, lanciava l'ennesimo programma nazionale per la riqualificazione delle aree urbane degradate, il "Piano città", del quale a metà gennaio si è conclusa la selezione di

28 progetti fra le 457 proposte di intervento candidate dai comuni. Si tratta di un'iniziativa della quale non si può non condividere l'orientamento verso la riqualificazione della città esistente, e con qualche sollievo alla luce dei provvedimenti di deregolamentazione e aumento di cubature a pioggia promossi dal precedente governo. Nello stesso tempo, la portata modesta del "Piano città" è evidente e va ben oltre la limitata dotazione finanziaria. L'iniziativa si pone nel solco della tradizione italiana dei cosiddetti programmi complessi, che interpretano la rigenerazione unicamente in termini fisico-funzionali e che del rapporto fra pubblico e privato enfatizzano l'effetto moltiplicatore di investimenti immobiliari. Non è un caso che la parte del Decreto che tratta del "Piano nazionale per le Città" sia il Capo III "Misure per l'edilizia". I cinque criteri di selezione, assai generici, sono: 1) immediata cantierabilità, 2) coinvolgimento di soggetti e finanziamenti pubblici e privati e attivazione di un effetto moltiplicatore del finanziamento pubblico nei confronti degli investimenti privati, 3) riduzione di fenomeni di tensione abitativa, marginalizzazione e degrado sociale, 4) miglioramento della dotazione infrastrutturale e 5) della qualità urbana. Il discorso politico ha dato priorità ai primi due criteri e particolare risalto alla necessità di sostenere il settore delle costruzioni in una fase di grave crisi. Da qualsiasi prospettiva lo si guardi, il "Piano città" ben esemplifica lo scollamento fra l'accezione italiana più consolidata delle politiche urbane, e quella comunitaria invece saldamente fondata, già dal primo programma Urban del lontano 1994, su un approccio che coglie le molteplici dimensioni – ambientale, economica, sociale e culturale – della vita urbana nella loro indissolubile interconnessione.

Nel Mezzogiorno, iniziative come il "Piano città" producono anche effetti perversi. Esse tendono a consolidare vizi radicatisi nei comportamenti politici, amministrativi e imprenditoriali nel lungo periodo dell'intervento straordinario: inducono a coltivare quell'atteggiamento opportunistico che porta a interessarsi della città esistente e dei suoi problemi solo allorquando vi siano occasioni di finanziamento da non perdere, a investire in singoli progetti privi di ancoraggio a una visione strategica di medio-lungo periodo, a focalizzare l'attenzione sul "cantiere da aprire" non valutando costi e benefici sociali dell'opera, e non ponendosi spesso neppure il problema della reale possibilità di gestirla una volta realizzata. Il Mezzogiorno, destinatario di fondi europei in misura ben maggiore delle altre aree del Paese, è pieno di esempi di comportamenti distorti di questo tipo.

Il dibattito sulle politiche urbane in Italia è attraversato da

evidente ciclicità: a periodi di entusiasmo seguono momenti di disillusione, a discorsi politici e riflessioni tecnico-scientifiche incentrate (ovviamente in modo selettivo e parziale) sui tentativi di innovazione di obiettivi, strumenti e pratiche di governo delle città, si alterna l'attenzione per esiti negativi, promesse non mantenute, e alcuni limiti intrinseci delle politiche così come disegnate. Per la verità, il carattere (auto) celebrativo della narrazione di alcune esperienze è abbastanza chiaro già al momento dell'esaltazione delle magnifiche sorti e progressive dell'umanità impegnata direttamente nelle politiche urbane o coinvolta nella loro osservazione. Tuttavia, tali alterne fortune non possono essere liquidate in termini così

riduttivi. Esse pongono il problema della coerenza e continuità di una politica per le città all'altezza del ruolo svolto dalle città nella società contemporanea e, soprattutto per il Mezzogiorno, nelle politiche di sviluppo e coesione.

Politiche urbane capaci di coniugare misure concernenti la riqualificazione delle "strutture materiali" dell'ambiente urbano con misure tese a promuovere l'istruzione, lo sviluppo economico, l'inclusione sociale e la protezione ambientale, sono necessarie soprattutto nel Mezzogiorno. La condizione che caratterizza le aree urbane in questa macroregione, infatti, come opportunamente evidenzia lo stesso documento per l'uso dei fondi comunitari 2014-2020, è la diffusione, ancorché

005

CONTROBANDO

Piove, governo ladro...

Federico Oliva

Sono più di 6.000 i Comuni italiani a rischio idrogeologico, mentre le aree ad alta criticità geologica riguardano quasi 30.000 kmq, il 10% del territorio nazionale; in assenza di una significativa politica di prevenzione e di adattamento ai cambiamenti climatici, sono stati spesi negli ultimi due decenni 22 miliardi di euro (un terzo di quanto necessario) per riparare i danni di alluvioni e frane e altri 8,4 miliardi (un quinto di quanto necessario) per la mitigazione del rischio idrogeologico, mentre la superficie coltivata è diminuita del 30% e il consumo di suolo ammonta a circa 100 ha al giorno, rallentato negli ultimi tempi solo dagli effetti della crisi globale, senza sia stata adottata alcuna misura seria per contrastarlo e, al contempo, per incentivare significativi programmi di riqualificazione e rigenerazione urbana. Eppure, tutto il territorio nazionale è coperto dai piani urbanistici dei Comuni, anche se sono pochi i piani a una scala adeguata, realmente efficaci per affrontare i problemi del territorio e dell'ambiente;

mentre il riordino istituzionale, ancora solo abbozzato e tutto giocato sul risparmio della spesa pubblica, non è stato per nulla finalizzato a tali obiettivi. Intanto, la riforma urbanistica, o meglio quella del governo del territorio, pur essendo un obbligo costituzionale dal 2001, appare ancora come un miraggio lontano. Nella campagna elettorale appena conclusa questi temi sono stati del tutto assenti, tranne qualche accenno marginale nelle Regioni chiamate al voto e nessun partito li ha messi al centro (o anche solo alla fine) della propria agenda politica, tutta dominata dal fisco e dall'economia, come se il dissesto ambientale del Paese non avesse un riflesso diretto su tasse ed economia e non incidesse pesantemente e in modo diretto sulla vita di milioni di italiani. Tra tutti i rischi che incombono sull'Italia, vi è quindi anche quello, assai concreto, della continuità di un'azione insufficiente quando non sbagliata dell'esecutivo nel governo del territorio e dell'ambiente. Con o senza professori.

differenziata, di deficit di cittadinanza (dalla sicurezza personale, alla legalità, alla giustizia, all'istruzione, alla qualità dell'aria e dell'acqua, al trasporto pubblico, alla cura di infanzia e anziani, alla rete digitale) e deficit di attività produttiva privata, in primo luogo manifatturiera, ma anche agricola, commerciale e di servizi del welfare.

Dunque, promuovere nelle città del Mezzogiorno azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile non significa subire acriticamente un approccio elaborato altrove e adatto ad altri assetti politico-istituzionali, condizioni socio-economiche e tradizioni culturali. Al contrario, significa far crescere la consapevolezza delle interdipendenze fra i problemi e dunque della necessità di smettere di trattarli separatamente: come se il consumo del suolo non incidesse sulla mobilità di persone e merci e questa non fosse a sua volta pesantemente influenzata dalla rendita urbana, come se il degrado dell'ambiente fisico non avesse a che vedere con il disagio sociale e la scomparsa della casa dall'agenda politica nazionale, come se l'insicurezza urbana dipendesse da un'illuminazione troppo fioca e non fosse legata anche alla geografia delle fratture e disuguaglianze urbane, alla disoccupazione giovanile, all'abbandono scolastico, alla carenza di attività ricreative e culturali per le diverse popolazioni della città.

Non si possono trascurare le difficoltà di affermazione di un simile approccio. Chi ha lavorato alla messa in opera di politiche di rigenerazione urbana mirate non solo alla riqualificazione fisica (urbanistica ed edilizia), ma anche alla rinascita culturale, allo sviluppo economico e alla inclusione sociale, sa anche che tali politiche implicano l'apertura dell'arena decisionale agli abitanti delle "aree bersaglio" e a *stakeholders* diversi rispetto a quelli tradizionalmente mobilitati dalla gran parte dei "programmi complessi" di matrice nazionale, fra i quali è evidente il predominio di interessi legati al settore delle costruzioni. Questo richiede un profondo cambiamento culturale da parte di chi ha responsabilità di governo e la capacità di superare gli inevitabili ostacoli frapposti da gruppi di potere politici, tecnici ed economici. Vi è poi il problema, spesso sottovalutato o volutamente occultato, della settorialità dell'intervento pubblico, che, invece, si rileva particolarmente rilevante e ostinato sia nella elaborazione che nell'attuazione di qualsiasi politica integrata.

Le soluzioni, in entrambi i casi, richiedono una forte tensione verso l'innovazione, una sorta di rivoluzione dei comportamenti istituzionali e amministrativi e, quindi, un investimento politico, culturale e organizzativo ingente e continuativo. Alla scala nazionale non solo manca del tutto

tale investimento ma, come si è detto, si è assistito negli ultimi anni a interventi banali e improvvisati come il "Piano città" o addirittura regressivi, che rischiano di provocare conseguenze involutive e degenerative anche nelle regioni e nelle città che di tale investimento avevano fatto un punto di forza dell'azione di governo. E soprattutto nel Mezzogiorno, tali interventi vanificano gli sforzi di quei comuni e regioni che cercano di utilizzare la programmazione dei Fondi comunitari per stimolare l'innovazione e produrre esempi di azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile.

Sottovalutare o ignorare deliberatamente questi problemi nella loro reale portata che coinvolge tanto la sfera cognitiva quanto scelte politiche, rapporti di potere, capacità di pressione delle *lobbies*, significa rassegnarsi a registrare il ciclico fallimento delle politiche urbane in Italia, e – cosa ancor più grave – rinunciare a promuovere innovazione produttiva e sociale, se è vero che questa, secondo il documento del Ministro della coesione, ha bisogno di una strategia generale nazionale per le città.

Food and the City

Il tema dello scambio tra città e campagna, tradizionalmente scandito da una narrativa degli opposti, è recentemente approdato a formulazioni assai più sfumate, che vanno componendosi in esperienze di "parchi agricoli metropolitani", "campagne urbane" e "metropoli rurali". Le città sono protagoniste di diverse ed eterogenee pratiche di "rifunzionalizzazione" in chiave agricola e di fruizione ambientale delle "aree perse", alimentano nuove fenomenologie dello scambio basate su rapporti di fiducia (farmers markets, associazioni di "consumatori"), offrono attraverso la distribuzione di cibo occasioni per l'inclusione sociale degli "ultimi", si prestano a declinare la questione dell'approvvigionamento alimentare anche attraverso eventi a carattere spettacolare, come nel caso della prossima Expo di Milano.

Il tema dell'approvvigionamento alimentare delle città – e delle grandi città – torna in evidenza per il combinato disposto di una riscoperta dei valori identitari e delle tradizionali vocazioni produttive degli spazi rurali – il "terroir" – e di concrete preoccupazioni circa la sostenibilità delle filiere e la tracciabilità e qualità dei prodotti. Già negli anni Novanta, in un Paese a noi vicino come la Francia si definiva periurbana un'agricoltura su piccole estensioni orticole spesso situate nelle prime cinture periferiche, che marcava una tappa nell'avvicinamento del produttore al mercato urbano più prossimo; era definita cittadina una pratica produttiva a tempo parziale con una integrazione "non tradizionale" di reddito rispetto all'agricoltura tradizionale, innanzitutto come supporto alle attività di tempo libero dei cittadini (giardinaggio, ristorazione, agriturismo); si rimarcava infine l'esistenza di un'agricoltura intesa essa stessa come loisir, il cui reddito ha valore marginale se non addirittura eventuale (Donadieu, 1996).

In anni recenti, l'agricoltura urbana e periurbana, sostenuta da una nuova domanda di "ruralità" ad ampio spettro, ha conosciuto un ulteriore impulso attraverso la Politique PENAP (protezione degli spazi agricoli e naturali periurbani). I Dipartimenti hanno facoltà, d'intesa con gli enti sovracomunali e le municipalità interessate, di perimetrare ambiti periurbani in condizioni di particolare fragilità indicando gli orientamenti di gestione destinati a favorire lo sfruttamento agricolo e forestale dei suoli, la conservazione e valorizzazione degli spazi naturali e dei paesaggi. I siti "PENAP", assimilabili ai nostri Parchi agricoli, sono selezionati in base alle caratteristiche intrinseche, ai tipi di pressione esercitati dall'espansione urbana, al livello di protezione regolamentare già in essere e all'esistenza di una

domanda locale riguardante la loro gestione (tutela ambientale, agricoltura sostenibile, loisir di prossimità).

Questa complementarità città-campagna si esprime attraverso flussi di reciprocità spesso supportati da "reti di mobilità lenta", come le Liaisons vertes, anche in nome di politiche ecologiche e ambientali, e di misure innovative di welfare legate alla salute, allo svago e a meccanismi certificati di rifornimento alimentare, di cui l'agricoltura a kilometro zero rappresenta forse il fenomeno più significativo.

Nel mondo anglosassone, la nozione di "foodshed" veicola l'immagine di un ideale bacino alimentare che accoglie le funzioni di produzione e consumo in base ai fabbisogni stimati della popolazione residente (Feagan, 2007). Al di là dell'aspetto paradossale della proposta, va segnalato il suo ruolo di stimolo nei confronti della riduzione dell'impronta ecologica, oltretutto di calmieramento delle spese di intermediazione incidenti in maniera spesso incontrollabile sulla formazione del prezzo.

Alle nostre latitudini, sia pur con un certo ritardo rispetto ad altre esperienze, al riparo da improbabili utopie autarchiche o di nuovi insediamenti intrinsecamente ecologici (Dongtan Eco-City), la sfida territoriale più interessante è quella che si afferma giorno per giorno nella ricostruzione-restituzione di un'agricoltura urbana come contributo più essenziale al sostentamento della città, ma anche come pratica sociale assentita o spontanea nelle residue "aree agricole" degli strumenti urbanistici, dopo la migrazione degli open space più fragili o più eccezionali verso forme statutarie "forti" – piani di parchi e di aree protette in genere.

Diverse città europee e soprattutto nordamericane si stanno dotando di cabine di regia (tavoli

di concertazione, assessorati, uffici tecnici) per gestire programmi di agricoltura urbana, anche attraverso processi di coinvolgimento dei consumatori e degli agricoltori “urbani” per l’implementazione di appositi “Food System Action Plan” e “Food Zoning Code”.

Anche in Italia, il livello locale fa emergere politiche ed azioni, da parte degli attori pubblici, indirizzate a sostenere il ruolo dell’agricoltura in relazione alla città. Si tratta di primi tasselli di un mosaico per la cui formazione sono necessari interventi di verifica e coordinamento, affinché si possano ottenere risultati efficaci sul versante del recupero della funzione rurale in chiave di sostegno alla vita sociale ed economica degli abitanti della città. In questa prospettiva, si affaccia l’importanza di coltivare il rapporto con gli strumenti della pianificazione territoriale ed urbanistica, che, entro il loro campo d’azione, debbono sapere interpretare le nuove esigenze e offrire soluzioni, garantendo almeno la funzione di raccordo tra le politiche condotte in tema di agricoltura-cibo e città.

In definitiva, la focalizzazione sulle utilità dell’agricoltura urbana e sul ruolo sociale che essa può assumere è un tema sensibile nelle agende degli enti locali: dalle azioni di sensibilizzazione dell’opinione pubblica e di rafforzamento delle comunità, l’impegno si sta progressivamente estendendo a un’offerta di occasioni di aggregazione intergenerazionale e interetnica.

In questa accezione, il sostentamento alimentare di individui e gruppi familiari in difficoltà, di cui gli immigrati sono solo una parte, passa attraverso energiche iniziative di “fine filiera” gestite da enti caritativi e associazioni con una distribuzione capillare di cibo ufficialmente espulso dal ciclo di vita ma ancora commestibile sulle mense di chi ne ha bisogno.

Riaffiora una dimensione antica del cibo, anche come veicolo simbolico di uno scambio modulato sul tema della “cura dell’altro”.

Riferimenti

- Aa.Vv. (2008), *L’Agricoltura sociale: nuove frontiere della multifunzionalità in agricoltura*, Atti del Convegno europeo, Grottaferrata.
- Donadieu, P. (1996), *Campagnes urbaines*, Arles: Actes-Sud.
- Feagan, R. (2007), *The place of food: mapping out the 'local' in local food systems*, Progress in Human Geography, 31(1), 23-42.
- Steel, C. (2006), *Hungry City. How Food shapes our Lives*, London: Vintage Books.

Biancamaria Rizzo

Città e cibo: alla ricerca dell’equilibrio perduto

Una nota teoria filosofica asserisce che “l’uomo è ciò che mangia”¹, ossia che il cibo è alla base della natura e dei comportamenti umani. Accettando tale assunto possiamo sostenere che la città, prodotto principale dei comportamenti umani, dipende strettamente nella sua organizzazione dall’esigenza di soddisfare i bisogni alimentari dei cittadini. Senza soffermarci sullo storico rapporto funzionale tra la città e il suo contado, luogo da cui veniva tratto il sostentamento alimentare, e delle trasformazioni di tale rapporto nel corso del tempo, uno dei nodi da affrontare per ricostituire un corretto equilibrio economico, urbanistico ed ecologico tra territori urbani ed extraurbani, riguarda senz’altro la rivisitazione del concetto di catena alimentare e delle tre fasi relative a: produzione, diffusione e consumo del cibo.

La ricostituzione di un rapporto equilibrato tra città e campagna, tra consumi urbani e produzioni agricole, non può che partire da alcune considerazioni sul ruolo che, nella trasformazione funzionale ed ambientale delle città, specie di quelle grandi, ha ricoperto la globalizzazione del mercato a scapito delle piccole economie di scala locale, legate al territorio e alle sue caratteristiche specifiche.

L’attuale sistema alimentare globalizzato è considerato uno dei principali responsabili del degrado dell’ecosistema e, in questo trend, l’agricoltura da sola contribuisce per circa il 13% alle emissioni di gas ad effetto serra prodotte dalle attività dell’uomo. Di fatto, l’agricoltura industrializzata, a larga scala, è basata sull’uso massiccio di fertilizzanti, con relativo enorme dispendio energetico, ragion per cui è considerata molto impattante. Da ciò deriva l’idea sempre più condivisa che, per affrontare la duplice sfida del raggiungimento della sicurezza alimentare e della riduzione dell’impatto ambientale, sia necessario indirizzarsi verso nuove forme di agricoltura sostenibile. La grande attenzione tributata dalla comunità nazionale

ed internazionale a un nuovo tipo di produzione agroalimentare sostenibile è dimostrata, peraltro, dalla promozione di strumenti come la Piattaforma tecnologica nazionale “Italian Food for Life”, che ha l’obiettivo di incentivare la ricerca e l’innovazione tecnologica in modo da rafforzare le basi scientifiche e tecnologiche della nostra industria alimentare, favorendone lo sviluppo e la competitività internazionale, secondo i principi della sostenibilità².

Un’ulteriore criticità riguarda le diverse filiere produttive, che tendono ad organizzarsi in modo tale che la fase di produzione e lavorazione degli alimenti risulti sempre più scollegata e fisicamente distante da quella di consumo. Vale a dire che la città e il suo hinterland, rispetto al cibo, si pongono sempre più come “luogo di consumo” e sempre meno come “luogo di produzione”. A questo si aggiunge, dal punto di vista della diffusione, la prevalente concentrazione dei prodotti in grossi punti vendita alimentari, a scapito della più vasta e capillare rete dei negozi al dettaglio maggiormente collegati con le produzioni locali, situazione che incentiva meccanismi di acquisto sempre più incentrati sull’utilizzo dei mezzi di trasporto e sulla conseguente iper-infrastrutturazione del territorio. Inoltre il prevalere dei grossi ipermercati comporta anche una modificazione funzionale dei luoghi urbani, svuotando progressivamente di senso gli spazi dedicati ai “mercati all’aperto”, che storicamente hanno costituito la sede privilegiata per la vita cittadina e per gli scambi. Le modalità del consumo alimentare interferiscono fortemente con l’assetto ambientale urbano. La possibilità di accedere ad una illimitata quantità di prodotti, prescindendo dalle caratteristiche specifiche di stagionalità e provenienza (secondo cui un prodotto dovrebbe essere disponibile solo in un certo periodo dell’anno e coltivato solo in determinati luoghi) ha comportato, tra l’altro, un aumento esponenziale dei consumi. Sotto il profilo del

consumo pro capite, in Italia lo spreco di alimenti per abitante risulta molto consistente³, mentre le chilocalorie perse “dal campo alla tavola” per persona al giorno sono pari a 2600. Si passa cioè dalle 4600 Kcal raccolte alle 2000 Kcal effettivamente consumate. Inutile sottolineare che la gestione di elevati quantitativi di scarti alimentari incide negativamente sui processi di emissioni climalteranti, in quanto incentiva i consumi energetici per il trattamento degli effluenti domestici imponendo maggiori costi sociali.

L'influenza dell'alimentazione sul clima può essere collegata anche ad altri fattori della produzione di beni alimentari: all'emissione di gas climalteranti nelle diverse fasi; al consumo di energia impiegato nei processi di trasformazione; all'uso non accurato della risorsa idrica a fini produttivi; alla progressiva perdita di serbatoi di carbonio a causa della deforestazione e della perdita di fertilità dei suoli. Sta di fatto che il consumo energetico determinato dall'attuale assetto organizzativo del settore agroalimentare è in controtendenza rispetto all'auspicata riduzione di gas climalteranti imposta dalla ratifica del protocollo di Kyoto. Complessivamente i prodotti consumati fuori stagione necessitano di un impiego di energia superiore e hanno delle ripercussioni maggiori sull'ambiente soprattutto se paragonati a prodotti locali non importati via aerea e provenienti da coltivazioni all'aperto. I prodotti ortofrutticoli stagionali oltre ad avere in media proprietà organolettiche migliori solo per il fatto di essere freschi, non vengono importati da Paesi lontani che potrebbero praticare tecniche agricole meno sicure ed essere caratterizzati da maggiori impatti legati al trasporto. In pratica, il consumo di prodotti freschi limita i trasporti non necessari incentivando indirettamente le produzioni agricole di prossimità. Per quanto riguarda quest'ultima categoria, recenti stime riportano che lo sviluppo di filiere agroalimentari locali può portare a riduzioni di emissioni pari al 50% di quelle del settore dei trasporti.

In tale contesto, risulta sempre più evidente la necessità di individuare nuovi modelli di consumo alimentare il cui presupposto stia in una diversa organizzazione nel tempo e nello spazio di tutti i processi ad esso collegati: una diversa organizzazione secondo cui il processo produttivo degli alimenti non venga delocalizzato in ragione di una mag-

giore convenienza economica. Ed è proprio in questo modo che le città, anche se in forme diverse e spesso residuali stanno lentamente riappropriandosi della propria campagna e di una certa autonomia alimentare, come dimostra il proliferare di orti urbani, fattorie sociali, fattorie didattiche e nuove forme di agrivicismo.

Le ricadute positive in termini di aumento della qualità dei prodotti e riqualificazione dei paesaggi non tardano ad arrivare, veicolati anche dalla nuova cultura della filiera corta e del “chilometro zero”⁴. Inoltre, laddove non si potesse praticare la filiera corta, numerose sono le sperimentazioni per mitigare gli impatti e mantenere alta la qualità dei cibi, tra queste troviamo l'esperienza del progetto europeo *Life Efrud Emissions Free Refrigerated Urban Distribution* che prevede un pacchetto d'interventi tecnologici innovativi e la realizzazione di una sperimentazione dimostrativa, traducendo il concetto di filiera corta a “chilometro zero” con quello di “inquinamento ambientale zero” nelle aree urbane. Il progetto cerca di intervenire sui sistemi di trasporto dedicati alla distribuzione delle merci deperibili in ambito urbano, con soluzioni gestionali avanzate e tecnologie innovative capaci di contrastare il degrado ambientale delle città. L'obiettivo principale è migliorare distribuzione e consegna dei prodotti agroalimentari freschi (ortofrutticoli, carne, latte, pesce, ecc...) al rivenditore finale, localizzato in centro città, riducendo l'impatto ambientale e garantendo conservazione e qualità della merce⁵.

1. L'obiettivo che il filosofo Feuerbach si poneva con tale affermazione era, naturalmente, di sostenere un materialismo radicale e anti-idealistico.
2. Il documento programmatico (Vision) della Piattaforma si articola in 7 pilastri: *Scienza del consumatore, Alimenti e salute, Qualità e produzione dei prodotti alimentari, Sicurezza alimentare, Sostenibilità della produzione, Gestione della catena alimentare, Comunicazione, Formazione e trasferimento tecnologico*. Ogni pilastro si struttura a sua volta in una serie di obiettivi chiave per il settore alimentare italiano.
3. Per il *Barilla Center Food Nutrition*, ben il 42% degli sprechi alimentari avverrebbe nella fase di consumo domestico, con ben 108 Kg a testa annui nel nostro paese. Altre stime più prudentziali portano lo spreco al 27% (*Last Minute Market*).
4. La filiera corta o circuito breve promuove un insieme di attività che prevedono un rapporto più diretto tra produttori agricoli ed utilizzatori finali dei prodotti (commercianti, ristoratori, albergatori e consumatori), in modo che il valore aggiunto creato sia equamente diviso fra tutti i soggetti interessati. Obiettivo fondamentale della filiera corta è avvicinare il consumatore in modo consapevole ai prodotti del suo areale geografico, consentendo una migliore conoscenza dei prodotti e di chi li produce.
5. Le soluzioni tecniche da adottare e le attività previste dal progetto si possono sintetizzare in 5 obiettivi fondamentali da realizzare:
 - a. un Sistema diagnostico di bordo per eseguire il monitoraggio dei parametri del sistema di refrigerazione e fare una valutazione del consumo energetico e delle emissioni inquinanti;
 - b. una Centrale di controllo per l'elaborazione dei dati trasmessi dall'automezzo con diagnosi dell'impatto emissivo, consumo di energia, il freddo a bordo cella, indicazione di percorsi ottimizzati e meno trafficati, segnalazione di uno stile di guida ottimale per il conducente;
 - c. un Modulo SW E-learning per l'orientamento ad uno stile di guida funzionale al risparmio energetico;
 - d. un Sistema di ricarica del freddo con energia fotovoltaica o con altre fonti rinnovabili;
 - e. una Campagna sperimentale di consegna della merce fresca alla città di Roma per almeno 4-5 mesi con dati acquisiti in continuo da garantire una concreta verifica delle prestazioni ante- post sperimentazione e una valutazione dei costi/benefici quantificati, sia per ciò che riguarda l'ambiente urbano ed i consumi energetici che vantaggi diretti per le aziende in termini di efficacia/efficienza nella consegna quotidiana delle merci.

Pietro Lembi

Agricoltura, attori e territorio nell'area metropolitana milanese

Senza volere essere esaustivo vorrei riportare alcuni dati ed esempi concreti che riguardano il tema cibo e città, nella declinazione che riguarda il trinomio agricoltura/pianificazione/area metropolitana di Milano.

Alcune quantità in gioco

L'area metropolitana milanese comunque la si descriva - nell'accezione di Milano e dei comuni di cintura più strettamente coinvolti; in quella proposta dalla recente *Spending Review* coincidente con la Provincia di Milano (1.576 kmq e circa 3.156.000 abitanti) ed eventualmente con quella di Monza e Brianza (circa 405 kmq e 857.000 abitanti) o di quella adottata per esempio dall'OCSE (dieci province e circa 8 milioni di abitanti) - l'area metropolitana milanese costituisce uno dei territori più fertili del pianeta. Ed è anche, una di quelle maggiormente sviluppate ed urbanizzate.

Questo paradosso porta ad una serie di dilemmi davanti a cui si trovano le politiche, tra cui quelle urbanistiche e di sviluppo economico. Prima di tutto, quello legato all'erosione di suolo agricolo che ha visto diminuire in meno di trent'anni, per quanto riguarda la Regione Lombardia, la Superficie Agricola Utilizzata (SAU) del 15% (ISTAT, 6° Censimento Generale dell'Agricoltura 2010).

Il Parco Agricolo Sud Milano

Accanto al fortissimo processo di urbanizzazione di questi ultimi decenni, si è andato costituendo un insieme di vincoli ambientali che hanno strutturato una serie di aree protette.

Si pensi al vasto Parco Agricolo Sud Milano: esteso per circa 47.000 ha, e compreso tra 61 Comuni, con una SAU di circa 39.916 ha¹. Il Parco, istituito nel 1990 dopo una lunga elaborazione, oggi si trova probabilmente ad una svolta importante; non tanto (e non

solo), rispetto alla sua delimitazione territoriale, quanto nei contenuti e nelle scelte concrete che verranno adottate rispetto a quale agricoltura ospitare.

Le Province di Milano e di Monza e Brianza Il 47,43% (74.780 ha) della superficie della provincia di Milano è classificabile, secondo il Sistema Informativo Agricoltura della Regione Lombardia (SIARL), come SAU².

La Produzione Lorda Vendibile animale e vegetale ammonta, nel 2010, a circa 322 milioni di euro³. Dai dati dei Censimenti, la SAU è diminuita in dieci anni del 8,4%. La Superficie Agricola Totale ancor di più.

Tale tendenza è registrabile anche nella Provincia di Monza e Brianza: dal 1998 al 2009 il suolo agricolo è diminuito del 13%⁴. Se continuasse con questo ritmo, evidenzia il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (Ptcp), per la grande maggioranza dei comuni il suolo agricolo si esaurirebbe totalmente (Ptcp 2012).

Il Comune di Milano

Per quanto riguarda il Comune di Milano (18.207 ha), il "secondo comune agricolo d'Italia", il paradosso sopra ricordato è ancora più evidente.

Esso comprende una quota del Parco Agricolo Sud Milano (circa 3.200 ha) e la sua superficie agricola è pari a circa 2.700 ha.

Nella città della moda, della finanza e del de-

sign, circa 471 ha sono coltivati a grano, 464 ha a mais e 710 ha a riso; rilevante è anche l'allevamento dei bovini da latte.

La proprietà dei terreni agricoli è suddivisa prevalentemente tra grossi proprietari. Una quota rilevante appartiene allo stesso Comune di Milano (550 ha) che è anche proprietario di 60 cascine (agricole e non) (fonte: Servizio Agricoltura - Comune di Milano): una condizione che permette di impostare direttamente politiche pubbliche su questi temi a partire da risorse proprie.

Pezzi di un mosaico da costruire

Il territorio di cui si parla presenta dunque una secolare vocazione agricola, dovuta tra l'altro alla ricchezza del suolo ed alla grande presenza di acque (corsi d'acqua, fontanili).

A partire dagli anni Cinquanta, con la meccanizzazione e l'introduzione della chimica, furono divelte milioni di piante, che modificarono profondamente il paesaggio ridisegnando i campi, e introducendo massicciamente la monocultura. Gli anni Sessanta inoltre, videro una progressiva marginalizzazione dell'agricoltura considerata improduttiva e una obsolescenza del sistema insediato ad essa collegato.

Ora, si assiste ad un'inversione di rotta, almeno dal punto di vista culturale e della "sensibilità" diffusa. A livello metropolitano, diversi attori territoriali, tra cui le stesse Amministrazioni locali, si fanno promotori di proposte e azioni che mirano a invertire profondamente i processi appena descritti, attraverso, ad esempio, la reintroduzione di una varietà di colture, il supporto all'incontro tra domanda e produzione agroalimentare locale, il recupero del sistema delle cascine.

Non si tratta (ancora) di un vero e proprio piano unitario (come è avvenuto e sta avvenendo in molte delle grandi metropoli del mondo; cfr. articolo di R. Ilieva), ma certamente di una serie di tessere che sembrano andare a comporre un mosaico e dunque delineare un

Superficie Agricola Utilizzata e Superficie Agricola Totale per Provincia

Province		Censimento 2000 (ha)	Censimento 2010 (ha)	Variazione percentuale 2000 - 2010
Milano (134 Comuni)	SAU	70.774	64.856	- 8,4
	SAT	79.829	71.804	- 10,1
Monza e della Brianza	SAU	10.671	9.684	- 9,2
	SAT	11.861	10.854	- 8,5

Fonte: ISTAT, 5° e 6° Censimento dell'agricoltura

nuovo territorio e una nuova relazione tra urbanizzato e rurale.

L'agricoltura, in linea con le politiche europee, si presenta sempre più come una realtà capace di svolgere funzioni diverse, tra cui quelle di produzione di beni pubblici e non di mercato⁵. Una prospettiva sempre più fatta propria anche dai territori e dagli Enti locali e confermata dalla legislazione nazionale (cfr. tra l'altro il D.lgs 228/2001, che fa rientrare in essa attività che vanno dalla coltivazione del fondo all'allevamento degli animali alle attività connesse quali per es. la trasformazione e commercializzazione di prodotti, la valorizzazione del territorio e l'ospitalità).

Vediamo alcune di queste tessere, a titolo di esempio, con particolare riferimento a Milano e al suo intorno.

Distretti agricoli e Dam

Una delle azioni oggi più interessanti, dal punto di vista del legame tra pianificazione/agricoltura e città/cibo è riconducibile alla nascita dei distretti agricoli.

Definiti a livello nazionale, essi sono suddivisi tra distretti rurali e distretti agroalimentari di qualità. La Regione Lombardia aggiunge a questi anche una terza tipologia, quella dei distretti di filiera e ne ha finora accreditati venti, di cui quattro compresi nell'area milanese.

Dal punto di vista territoriale, sono particolarmente interessanti i distretti rurali: "sistemi produttivi derivanti dall'integrazione fra attività agricole e altre attività locali, nonché dalla produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali" (Decreto Legislativo 228/2001, art.13)⁶.

Tra questi, si può ricordare il Distretto Agricolo Milanese (Dam). Nato nell'ottobre del 2010, ha visto la costituzione di una Società cooperativa di Distretto composta da 35 aziende (per una superficie agricola di circa 1.500 ha) e l'elaborazione di un Piano di Distretto.

La fase attuale è particolarmente interessante: a seguito di un protocollo d'intesa per la condivisione della strategia per lo sviluppo rurale della regione milanese tra Società di Distretto, Regione Lombardia, Provincia di Milano e Comune di Milano, infatti, si sta elaborando la forma migliore per la co-

stituzione di un Comitato di Distretto che, capace di tenere assieme queste istituzioni con altri attori del territorio, dovrà occuparsi della *governance* di una serie di azioni e di politiche che interesseranno l'area agricola milanese e in particolare quella del Dam.

Regione Lombardia - progetto Rurbance

Il progetto, finanziato nel contesto del Programma Europeo Spazio Alpino, vede coinvolti diversi partner internazionali (università, istituzioni, agenzie di sviluppo territoriali di diverse nazioni europee), affronta in particolare la *governance* dei processi che stiamo descrivendo, e potrebbe in parte costituirne un utile supporto. Esso intende individuare una strategia di sviluppo locale intelligente, durevole e inclusiva a partire dai "beni comuni" acqua e suolo; orientare le politiche all'integrazione degli aspetti ambientali, economici e sociali; rafforzare e orientare i processi di *governance* esistenti (o avviarne di nuovi, se necessario); coinvolgere partner privati, in particolare imprese agricole e PMI.

Comune di Milano – Progetto di Orti urbani "ColtivaMI" e "Cascine Milanesi"

Il primo progetto si inserisce all'interno di una serie di azioni oggi portate avanti con una nuova intensità da molte realtà (cittadini, associazioni, professionisti, Enti locali). Il Comune di Milano, una volta compiuto un monitoraggio delle realtà già presenti, sta mettendo a punto nuove forme di creazione ed assegnazione di orti urbani arricchendo l'offerta comunale (finora destinata soprattutto a cittadini anziani), di cui il bando ColtivaMi ne è un esempio. Esso riguarda otto aree (per un totale di circa 24.000 mq), incentiva la creazione di soggetti organizzati e pone attenzione alla dimensione sociale che si crea attorno a questa pratica.

Nello stesso periodo, il Comune di Milano ha pubblicato un'"Indagine esplorativa finalizzata all'acquisizione di manifestazioni d'interesse contenenti soluzioni tecnico-gestionali per il recupero e la valorizzazione di 16 cascine presenti nel territorio comunale" tramite la quale chiede ai diversi soggetti della città di proporre idee e progetti su una parte consistente di questo patrimonio pubblico.

Il sistema delle cascine, così rilevante per la storia economica e sociale di Milano e

dell'intero territorio lombardo, è oggi parzialmente caduto in disuso o sottoutilizzato: alcuni di questi manufatti hanno mantenuto una funzione agricola, altri sono diventati sede di attività sociale e culturali, altri ancora richiedono un totale ripensamento. Per questo, il Comune, in collaborazione con diverse realtà del privato sociale che sono andate organizzandosi in rete, sta mettendo a fuoco una strategia unitaria che permetta di far (ri-)diventare le cascine dei nodi territoriali rilevanti, capaci di tenere assieme funzioni differenti quali per esempio attività agricole sostenibili, abitazioni e residenze temporanee, mercati e punti di vendita degli agricoltori del territorio, punti di ristorazione e di servizi alla cittadinanza, luoghi con valenze artistiche e turistiche rilevanti, luoghi di cura del territorio e di nascita di professioni nello stesso tempo antiche e innovative.

Provincia di Milano - Progetto "Cento Fontanili"

L'area metropolitana milanese e la sua agricoltura devono molto della loro evoluzione e del loro successo ad una consistente presenza di acque. Molti sono i piani ed i progetti che hanno a che fare con questa dimensione. Tra questi, il progetto promosso dalla Provincia di Milano che, pone attenzione ai fontanili: un "patrimonio irrinunciabile", in questi decenni spesso caduto in disuso e attaccato dall'urbanizzazione, ma ancora oggi strategico per l'attività agricola. Il recupero e la riqualificazione di un'ampia rete di fontanili si pone in un'ottica di multifunzionalità e di un loro recupero anche a fini economici.

Università degli Studi e Politecnico - Progetto "Bioregione"

Il progetto, cofinanziato dalla Fondazione Cariplo, ha l'obiettivo di promuovere uno sviluppo locale sostenibile mediante l'organizzazione territoriale della domanda e dell'offerta di prodotti alimentari attraverso il sistema dei consumi collettivi.

Esso si basa sul concetto di Sistemi Agroalimentari Locali (Sal) visti come "sistemi alternativi al modello alimentare globalizzato che si fondano su complessi rapporti tra produzione agricola, trasformazione, distribuzione e consumo in un determinato luogo". Due le tipologie possibili: la vendita diretta

dal produttore al consumatore (*farmers' markets*, *Community Supported Agriculture* CSAs e GAS, vendita diretta in azienda, operazioni di “*pick your own*”, ecc.) e la vendita attraverso intermediari (vendita a ristoranti, distribuzione organizzata a istituzioni pubbliche e private come scuole, ospedali, caserme, case di riposo ecc.).

Questo progetto si concentra sulla seconda, vista come una leva per un cambiamento nell'agricoltura nell'area milanese grazie all'imponenza delle cifre in gioco: si pensi che, per la Regione Lombardia, sono stati stimati circa 200 milioni di pasti all'anno in riferimento a ristorazione scolastica, ospedaliera e socio assistenziale.

Pietro Lembi

Coniugare agricoltura e pianificazione

Gli esempi illustrati nell'articolo sui casi riferiti all'area metropolitana milanese appaiono, assieme ad altri, come tessere che - con gradi di rilevanza, finalità e risorse diverse - sembrano far presagire un mosaico ancora da realizzare; un disegno che non è ancora chiaro a nessuno degli attori oggi in gioco (siano essi pubblici o privati), ma che attraverso una serie di confronti sta iniziando a delinearsi.

La ricchezza di proposte che oggi pongono una nuova attenzione all'agricoltura e alla “metropoli rurale” non si esaurisce certo negli esempi menzionati. Esse stanno andando ricomponendosi, senza una regia centralizzata, in una serie di ambiti che sempre più si stanno strutturando come rilevanti. Ciò avviene in un processo fluido che tuttavia ha subito un'accelerazione dovuta ad una inedita prospettiva culturale e sociale che sta avvenendo a livello mondiale, e che nel caso di Milano è dovuta ad una serie di fattori aggiuntivi, tra cui certamente la prossima Expo 2015 dal titolo “Nutrire il pianeta, energia per la vita”

È un processo in atto, che richiede di trovare punti di contatto (per gli elementi complementari) o di ottimizzazione (per quelli sovrapponibili), e di porre attenzione ad alcuni aspetti, che di seguito si prova a porre in evidenza.

La pianificazione territoriale

Uno degli aspetti oggi più rilevanti per la pianificazione è trovare il modo per far, non tanto confluire, ma almeno dialogare, la ricchezza delle esperienze in atto nell'area milanese (e presenti in tutta Italia: chilometro zero, orti urbani, filiere corte) con gli strumenti ed i dispositivi specifici dell'urbanistica.

Per dirla con una certa forza, tutte queste pratiche e politiche non porteranno ricadu-

te positive e di scala rilevante nel territorio se non si troverà il modo di tradurle anche in azioni tipiche dell'agire urbanistico.

Spesso i piani comunali e sovracomunali si misurano con queste nuove istanze, ma si limitano a richiamarle negli obiettivi generali. Sono invece più rari i casi in cui i piani riescono anche a tradurre, in norme o comunque in azioni incisive, il portato di queste istanze.

Nel caso dell'area metropolitana milanese, una delle occasioni in cui a breve si potranno incontrare queste dimensioni sarà quello della definizione degli Ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico. Essi sono stati introdotti dalla L.R. 12/2005 che prevede che siano le Province, nei Ptcp¹, ad individuarle, una volta acquisite le proposte dai Comuni. Tale individuazione, che ha efficacia prevalente, avviene tramite criteri regionali legati alla particolare rilevanza dell'attività agricola, all'adeguata estensione e continuità territoriale e alla produttività dei suoli (Dgr 8/8059).

Si vede quindi come questo “dispositivo tecnico” sia una componente importante (strutturale) e dia una valenza territoriale ad una serie di questioni che altrimenti faticerebbero a trovare un suolo in cui radicarsi.

È questo uno dei casi. Ma ve ne sono ovviamente numerosi altri, che vanno dalla Variante al Parco Agricolo Sud Milano al modo in cui i Piani dei Servizi dei Pgt comunali interpreteranno questa nuova attenzione al sistema agricolo da parte di più soggetti eterogenei.

Competenze e risorse

Altri aspetti rilevanti perché il movimento di buone pratiche legate a cibo e città possano trovare una loro positiva ricaduta territoriale, sono riassumibili con riferimento a due questioni:

1. Fonte: Istat Censimento Agricoltura 2000, riportato nel Piano Settore Agricolo del Parco del 2007.
2. Fonte: Siarl 2010. Il dato è tra l'altro riportato nel Rapporto Ambientale del Ptcp adottato nel 2012. La fonte Siarl differisce da quella dei Censimenti dell'agricoltura.
3. Fonte: Provincia di Milano - Settore Agricoltura, Parchi, Caccia e Pesca.
4. Dati riportati nella Relazione di Piano, Ptcp adottato, elaborazione da dati Dusaf. I dati del Censimento riportano un decremento della Sau negli anni 2000-2010 pari al 9,2%. Si ringrazia Chiara Mazzocchi per il supporto nell'analisi dei dati.
5. Cfr. Centro Studi Pim, *Luoghi urbani e spazio metropolitano*, Argomenti e Contributi n. 14, Milano 2011, pagg. 30ss.
6. Si può vedere anche: Rete Rurale Nazionale 2007-2013, *I Distretti agricoli nella Regione Lombardia*, nov. 2010, disponibile in rete.

La prima ha a che fare con le competenze oggi disponibili e che devono essere meglio ricomposte. Se si pensa agli Enti locali, per esempio, spesso conoscenze, come quelle agronomiche, sono andate nel tempo diminuendo e comunque oggi richiedono una nuova riorganizzazione e spesso un potenziamento.

Ancor più, il nodo della relazione tra le discipline differenti risulta ancora poco praticato negli ambiti istituzionali. Esso riguarda la messa a punto di modelli organizzativi e di comunicazione tra settori differenti della Pubblica Amministrazione (per es. l'assessorato al territorio, quello alle attività produttive, ecc.) e di modelli di analisi e di azione condivisi tra saperi che (proprio perché specifici) spesso devono ancora costruire un vocabolario comune.

Questa necessità di arrivare ad un vocabolario comune e a scelte chiaramente condivise mi pare sia centrale nella relazione tra tutti gli attori. I casi di incomprensione sono numerosi e valgono per tutti i territori, e non solo per quello milanese. Essi sono spesso basati su aspetti "banali" ma anche sostanziali, come nel caso in cui i cittadini in forma più o meno organizzata chiedono "più biologico, più orti, più natura" alle imprese agricole che invece hanno bisogno di certezze (contratti agricoli con tempi lunghi, mercato affidabile, ecc.) per poter investire in innovazione e in nuove colture.

La seconda questione altrettanto centrale ha a che fare con i luoghi in cui le molte proposte, idee e pratiche ed i molti soggetti possono ricomporsi in modo non ridondante (la moltiplicazione di tavoli...) ed efficace (la messa in comune di informazioni altrimenti raccolte innumerevoli volte; l'assunzione di progetti in una programmazione condivisa da più Enti locali, ecc.) Attualmente le molte azioni in atto stanno iniziando a ricomporsi all'interno di un processo fluido dove i molti soggetti (Enti locali e loro aggregazioni, privato sociale, associazioni di agricoltori, distretti agricoli, autonomie funzionali, Società Expo, ecc.) si muovono su tavoli differenti ma con l'intento di provare ad individuare forme più stabili di governance.

Il tema è ampio, andrebbe affrontato alle diverse scale e richiederebbe una trattazione a parte. Qui pare utile richiamare, in riferimento all'area milanese, il processo or-

mai avviato che - sebbene in qualche modo congelato dalle recenti vicende politiche nazionali - dovrà portare alla costituzione della Città metropolitana. Nel rispetto ed anzi nella piena valorizzazione di quanto già esistente ed in atto (patti tra Comuni, Agenzia territoriali, ecc.) questa è un'occasione da non sprecare per riorganizzare una serie di aspetti territoriali (il governo del sistema delle acque, la dislocazione delle funzioni urbane, ecc.) fortemente intrecciati con l'agricoltura, a sua volta vista come una realtà economica capace di influire sulla compente sociale e territoriale e paesaggistica in modo rilevante.

Lo scenario aperto L. 135/2012 in merito al processo di istituzione della Città metropolitana presenta molti aspetti interessanti. Da una parte, a quest'ultima sono attribuite, tra l'altro, funzioni quali la pianificazione territoriale generale; la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, la promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale (tutte strettamente interessate all'agricoltura). Dall'altra, la norma offre l'opportunità agli Enti locali di individuare le "modalità con le quali la Città metropolitana può conferire ai Comuni o alle loro forme associative proprie funzioni" e viceversa le modalità con le quali i Comuni facenti parte della Città metropolitana e le loro forme associative possono conferire proprie funzioni alla medesima.

Ci sembra che questo aspetto - che nel concreto ha a che fare con la riorganizzazione di funzioni ed uffici e con la riallocazione delle risorse - si presenti come un ambito privilegiato, in una prospettiva di medio termine, per provare a ricollocare anche i molti ambiti decisionali interessati al tema "cibo e città" per arrivare ad un suo sviluppo territoriale.

- i. Attualmente i Ptcp della Provincia di Milano e di quella di Monza e della Brianza, adottati, e in fase di controdeduzioni, stanno individuando, secondo le indicazioni della Regione Lombardia, gli ambiti agricoli strategici anche all'interno dei Parchi Regionali e rivedendo dunque quanto indicato per il Ptcp Milano alla tav. 6 (NTA art. 6o) e per il secondo alla tav. 7. (NTA art. 6)

Enzo Falco

Orti urbani e rifunzionalizzazione agricola di aree perse

La rifunzionalizzazione delle “aree perse” é variamente affrontata dalla letteratura internazionale nell’ambito della rigenerazione urbana (Trancik, 1986; Boeri, 1996; Pagano and Bowman, 2000; Nielsen, 2002; Carmona, 2010). Diversi sono gli approcci proposti, le funzioni previste e i soggetti coinvolti nel recupero di tali luoghi, i quali, seppure con caratteristiche e localizzazioni assolutamente urbane, non hanno, e quindi non svolgono, alcuna funzione all’interno della città e sembrano non godere di alcun tipo di gestione. All’interno delle varie soluzioni si passa da funzioni temporanee a usi per attività di tipo culturale e variamente connesse con attività di tempo libero e soluzioni con finalità pubbliche.

Alcuni autori hanno attribuito le cause di questo fenomeno alle pratiche esistenti di rinnovo urbano, al prevalere di interessi privati su quelli pubblici, alla separazione funzionale degli usi del suolo (politiche di zoning) e alla privatizzazione dello spazio pubblico (Trancik, 1986; De Girolamo, 2012).

La difficoltà nel gestire tali aree molto spesso dipende dai costi che la loro rigenerazione comporterebbe in quanto zone non libere e inserite all’interno del contesto cittadino, senza valutarne però i benefici, non soltanto in termini economici, che ne possono derivare.

La dibattuta relazione tra l’urbano e il rurale, certamente superata nella forma di dicotomia classica (Davoudi, 2002; Hart, 1995; Sotte 2003), si esplica oggi nell’intreccio di funzioni di tipo agricolo in ambito urbano e di funzioni terziarie all’interno del territorio rurale, di tipo ricreativo, terziario, no-profit, sociale, che poco hanno a che fare con il settore primario di produzione.

L’aspetto che qui interessa e che verrà discusso di seguito è collegato in particolare

a una rifunzionalizzazione di tali aree in chiave agricola, all’interno di quella che viene definita agricoltura cittadina, e al fenomeno molto conosciuto degli orti urbani, *community gardens* nella letteratura internazionale.

L’esempio che si tratterà è quello della città di Roma, cercando di evidenziare l’ampia diffusione di un fenomeno che ormai dovrebbe essere tenuto in considerazione dagli strumenti di natura urbanistica per la definizione di funzioni e usi del suolo.

Il fenomeno degli orti urbani per la produzione di alimenti agricoli si inserisce all’interno della più vasta gamma di esempi e fattispecie che compongono la cosiddetta filiera corta costituita anche da “Gruppi di acquisto solidale, vendita diretta, *farmers markets*, vendita diretta in azienda, autoraccolta, produzione partecipata”.

Tutti questi esempi alternativi al tradizionale acquisto presso punti di vendita al commercio si stanno ormai diffondendo, e una recente ricerca di Censis e Coldiretti limitata ai gruppi di acquisto solidale (GAS) (2012) ha evidenziato come siano oltre 2 milioni gli italiani che vi fanno costantemente ricorso per i loro acquisti.

Altro fenomeno molto diffuso riguarda i *farmers markets* che ormai ammontano a circa 1.200 in tutta Italia, di cui una buona quota, pari a circa 200, al coperto e la restante parte all’aperto. Per poter realizzare un *farmers market* al coperto è fondamentale il ruolo dell’amministrazione comunale la quale deve rendere disponibili spazi e strutture come nel caso del mercato di via di San Teodoro a Roma. Gli altri due *farmers markets* più famosi e formalmente riconosciuti nella capitale sono al Corviale e a Testaccio (Comune di Roma – Unità Operativa Promozione Agricoltura).

L’attività dell’amministrazione pubblica è

altrettanto fondamentale per la diffusione degli orti urbani, definiti in molti casi anche orti sociali e orti biologici. Si passa dalla concessione di lotti e aree di dimensioni più o meno estese, ai fini di incentivare la pratica di auto-produzione agricola, fino alla possibilità di prevedere all’interno degli strumenti urbanistici una tale destinazione d’uso come motore per la rigenerazione e il recupero delle aree perse.

Gli orti urbani, che si caratterizzano per la produzione diretta da parte dei cittadini su un piccolo appezzamento concesso dal comune, o anche abusivamente “conquistato”, possono variare nelle dimensioni da un minimo di 10 fino a oltre 50 mq di terra e costituiscono un fenomeno diffuso soprattutto all’interno delle grandi città.

É in questi contesti infatti che tale forma di auto-produzione trova terreno fertile e interesse nella collettività a causa di stili di vita in cui vi è totale assenza di contatto con il territorio rurale e con le pratiche di produzione di prodotti alimentari sostenibili dal punto di vista ambientale e di conseguenza di qualità migliore; assenza che invece nei centri più piccoli viene colmata anche attraverso la disponibilità di proprietà agricola privata.

Non é un caso che gli orti urbani compaiano e si sviluppino in quei luoghi in cui si è verificato un massiccio fenomeno di urbanizzazione, come conferma anche il caso di Torino oltre a quello di Roma.

All’interno delle letterature accademiche di settore, il tema degli orti urbani inizia a diffondersi verso la fine degli anni ‘60 a livello internazionale, soprattutto negli USA, e poco più tardi in Italia. Il primo contributo di rilievo a tal proposito é infatti il libro di Giulio Crespi “Orti Urbani: una risorsa” del 1982. Riportando una ricerca condotta da Italia Nostra a livello nazionale, gli orti urbani vengono definiti “appezzamenti di qualche centinaia al massimo di metri quadrati, ad ordinamento policolturale, coltivati direttamente dall’interessato con l’eventuale aiuto di familiari, il cui prodotto serve in maniera preponderante per l’autoconsumo e si immette in un ciclo di economia di baratto”.

Rispetto a tale definizione, allo stato attuale si può osservare come gli orti urbani abbiano certamente una dimensione più ridotta e che di conseguenza il loro ruolo

dal punto di vista economico abbia ceduto il passo a utilità legate al tempo libero a fini ricreativi. Inoltre, una ricerca dottorale condotta da Francesca Finotto dell'Università di Firenze alcuni anni addietro ha evidenziato come il fenomeno degli orti urbani in generale sia maggiormente diffuso tra le fasce di età più adulte, oltre i cinquanta anni, e le classi sociali medio-basse.

Nella Capitale, esso si sta diffondendo ulteriormente negli ultimi anni e va assumendo sempre maggiore rilevanza. Diversi sono gli episodi di concessione, o in alcuni casi anche di occupazione abusiva, di aree libere poi dedicate alla coltivazione diretta tramite orti urbani.

Il Rapporto annuale dell'Inea "L'agricoltura nel Lazio in cifre 2011", sottolinea diverse iniziative relative a Roma, tra cui la concessione in comodato d'uso di oltre 200 orti biologici pubblici all'interno del Monumento Naturale "Quarto degli Ebrei-Tenuta di Mazzalupetto" nel quadrante nord ovest della città. Altre operazioni di questo tipo riguardano le zone della Garbatella con la vicinissima arteria urbana via Cristoforo Colombo, la via Ardeatina nella parte sud-est della città, il più centrale e storico quartiere di San Lorenzo, la zona est lungo la consolare via Prenestina all'altezza del Centro Sociale Ex-SNIA (Largo Preneste) e il quartiere Centocelle.

Una delle più importanti iniziative, tuttavia, è quella lanciata nel 2010 dal Dipartimento Tutela Ambientale e del Verde Urbano del Comune di concerto con il XVI Municipio per la realizzazione di un Parco ad Orti Urbani.

Il Parco, situato poco oltre Villa Doria Pamphili, ha le dimensioni di circa 18.000 mq e presenta al suo interno 21 particelle, di circa 200 mq ciascuna, con una serie di servizi a disposizione tra cui locali per il ricovero di attrezzi, bagni, locali tecnici e un'area parcheggio. Le dimensioni degli orti in questo caso sono elevate e in genere superiori alla media.

Inoltre, a gennaio del 2012 è stata pubblicata la Guida ai Servizi da parte della Unità Operativa Promozione dell'Agricoltura di Roma Capitale in cui si segnala in via di approvazione un progetto finanziato dalla Regione Lazio riguardante la realizzazione di tre siti da destinare ad orti urbani, presso la Tenuta del Cavaliere, lungo via della

Giustiniana e nell'Azienda Castel di Guido. Ciascun progetto avrà una superficie di circa 5.000 mq con al suo interno 50 orti urbani, per un totale di 150 orti.

Un riferimento importante per la "mappatura" di queste iniziative è il sito internet www.zappataromana.net, che ha individuato 29 siti dedicati ad orti urbani curati da cittadini e associazioni di cittadini, ai quali vanno aggiunti 65 siti di orti urbani spontanei individuali.

Quale è il ruolo dell'amministrazione comunale a fronte di queste iniziative, in parte spontanee, che stanno assumendo crescente rilievo nella compagine cittadina? Quali dispositivi possono assicurare forme di programmazione più ampia ed organica? Dalla lettura delle Norme Tecniche di Attuazione del Prg di Roma, approvato nel 2008, sembra di poter affermare che gli orti urbani abbiano uno statuto soltanto all'interno degli articoli dedicati ai parchi agricoli, all'agro romano e all'interno del Titolo IV Sistema dei servizi, "verde pubblico e servizi pubblici di livello locale" come aree a verde pubblico, tra l'altro con una connotazione non pienamente positiva. Difatti, l'Art. 70 Parchi agricoli, prevede che i programmi di intervento all'interno dei tre parchi individuati dalle Norme possano anche contemplare "la rimozione o regolamentazione degli orti abusivamente realizzati mediante occupazione abusiva di suolo pubblico o di Enti pubblici". Mentre, nella destinazione "Agro romano" del Sistema ambientale e agricolo, sono inseriti tra gli usi del suolo e gli impianti ammessi e sono definiti nel seguente modo (Art. 75, c.1, nota 14): "sono ricavati all'interno delle aziende agricole e delle aree agricole di proprietà pubblica e assegnati a soggetti privati, enti o associazioni, per migliorare le aree agricole più degradate, e per finalità ricreative, sociali, educative; sono soggetti ad apposita regolamentazione".

Tale situazione è significativa dello scarso peso attribuito agli orti quale meccanismo e opportunità di rigenerazione, spontanee e non, all'interno degli strumenti di natura tecnica e di legge. La stessa definizione riportata evidenzia come essi siano individuati e considerati solo per e all'interno delle aree a destinazione agricola, escludendo di fatto la possibilità che tali operazioni possano avvenire in ambito urbano.

Diversamente da quanto evidenziato all'inizio di questo contributo in relazione alle nuove concettualizzazioni del rapporto tra urbano e rurale, quindi, le Norme esacerbano la distinzione tra città e "campagna", che nella città contemporanea con l'intreccio e integrazione di usi e funzioni non ha più ragione di essere.

Gli orti urbani invece si configurano come una opportunità di gestione e riqualificazione di aree urbane abbandonate, e possono giocare un ruolo importante se inseriti nelle politiche di rigenerazione della città. A costi sicuramente minori per la pubblica amministrazione rispetto a grandi progetti urbani di rigenerazione, possono contribuire a rifunzionalizzare una grande quantità di aree libere ed abbandonate che non rivestono alcuna altra utilità all'interno dell'organismo cittadino.

Rositsa T. Ilieva

Cibo e pianificazione urbana: un nuovo paradigma per la città del domani?

Nel corso dell'ultimo decennio un singolare processo di riconcettualizzazione del rapporto tra cibo e città ha preso l'avvio nel nord del mondo. Da Amsterdam a Vancouver, da San Francisco a Londra un crescente numero di sindaci e amministrazioni locali hanno iniziato ad interrogarsi sulle opportunità di ripensare il ruolo della città nel disegno del sistema agro-alimentare che le nutre e plasma il loro territorio. Una crescente consapevolezza del forte nesso tra la sostenibilità del cibo, inteso come sistema, e il benessere urbano ha incominciato ad emergere, influenzando in modo significativo non solo il pensiero accademico, ma anche quello politico, imprenditoriale e della società civile. Tre sono i segnali che maggiormente connotano il manifestarsi di questa nuova sensibilità urbana verso il cibo: il riconoscimento del cibo come sistema urbano e territoriale, nonché oggetto di studio e competenza anche della pianificazione; l'entrata in campo della città come attore, e non solo mero ricettore, attraverso la messa a punto di nuovi strumenti di governo locale, quali piani e strategie per il sistema agro-alimentare urbano; e, infine, l'affermarsi di nuovi attori e luoghi istituzionali a sostegno dell'intero processo di recupero della conoscenza e di individuazione delle possibili azioni da intraprendere a livello locale.

Cibo e pianificazione

Indubbiamente, uno degli indicatori chiave della progressiva messa in discussione dell'attuale legame tra cibo e città è rappresentato dal crescente coinvolgimento della pianificazione urbana e territoriale nel dibattito, finora tradizionalmente trattato da altre discipline come la sociologia rurale, la geografia e l'antropologia. Quello che poteva sembrare un interesse margi-

nale ed episodico, quasi una "moda" del momento, sta ora iniziando a consolidarsi in un'agenda sempre più coerente e condivisa. Nel 2007 l'associazione dei pianificatori statunitensi (Apa) ha elaborato il primo documento guida per la pianificazione urbana e regionale del cibo come sistema ("Policy guide on community and regional food planning"), seguito l'anno successivo da un apposito manuale contenente ulteriori indicazioni sull'applicazione del tema in pratica e indirizzato esplicitamente ai pianificatori ("A planners guide community and regional food planning"). A un anno di distanza, nel 2009, l'idea del cibo come sistema urbano e necessaria prospettiva all'interno della disciplina urbanistica ha ricevuto un riconoscimento formale anche in Europa, con la costituzione del gruppo di lavoro "Sustainable food planning" da parte dell'associazione delle scuole di pianificazione europee (Aesop). In seguito, nel 2010, il tema scelto per la giornata mondiale della pianificazione ("World Town Planning Day"): l'integrazione del 'prisma' del cibo all'interno del processo di pianificazione, ha quindi ulteriormente rafforzato la rilevanza globale di questo vero e proprio "movimento" emergente (Morgan 2009). Infine, nel 2012, a coronare questa rapida e dinamica successione di episodi di affermazione formale del cibo come tema della pianificazione, è stato invece lo sforzo congiunto di due studiosi europei – J. S. C. Wiskerke e A. Viljoen – nella redazione della prima antologia sull'argomento "Sustainable food planning: evolving theory and practice" che raccoglie brani di ricerca provenienti da numerose città del nord del mondo e li organizza attorno a quattro punti cardine: 1) "urban food governance"; 2) integrazione tra salute, ambiente e società; 3) agricoltura urbana; 4) pianificazione

e progettazione.

Spostando lo sguardo dal discorso alle pratiche, vi sono già anche degli esempi di provvedimenti normativi concreti che, attraverso il recupero della conoscenza da parte dell'operatore pubblico e a scala comunale, sperimentano nuovi ruoli possibili per la città nella veste di attore attivo e non passivo nel sistema. Per quanto riguarda la pianificazione in particolare, due sono i macro-ambiti di intervento predominanti nel palinsesto delle esperienze internazionali, ovvero, quello della produzione e quello del commercio del cibo in città. In merito al primo, uno degli approcci emergenti in Nord America è quello di apporre delle modifiche al piano comunale di zonizzazione, inserendo nuove tipologie di destinazione d'uso che possano agevolare l'insediamento di diverse modalità di agricoltura urbana in città, indicando in certi casi anche le aree specifiche (ad es. "overlay districts") dove auspicare la collocazione delle stesse. Alcune delle città pioniere in questo senso sono San Francisco, Boston, Baltimore, Cleveland, Portland, Vancouver e Seattle (ad es. attraverso un "food zoning code"). Sul lato del commercio, invece, vi sono, in primo luogo, provvedimenti che incentivano (agevolazioni fiscali, incremento degli indici volumetrici) l'inserimento di nuovi punti vendita di frutta e verdura in alcune delle zone urbane più compromesse in termini di accesso a cibo fresco e sano, comunemente note come "food deserts". Sempre in tema di commercio altre amministrazioni locali, come il King County nello stato di Washington, hanno provveduto alla rimozione di alcuni elementi restrittivi all'interno delle norme tecniche del piano, in quanto ostacolavano l'istituzione di nuovi *farmers' markets* (mercati dei contadini). Infine, altre città ancora, tra cui Los Angeles e Londra (Newham borough), hanno imposto dei vincoli normativi per la collocazione di nuovi ristoranti di tipo *fast food* in aree particolarmente sensibili come quelle attorno ai complessi scolastici. Ragionando invece in termini di flussi e su scala regionale, un altro nodo chiave nelle politiche sul sistema agro-alimentare urbano che le città stanno sperimentando riguarda l'approvvigionamento e l'introduzione del concetto di "bacino alimentare" o *foodshed* (Hedden 1929, Peters et al. 2008).

Quest'ultimo rappresenta idealmente l'area geografica che alimenta e sostiene il modello di nutrizione che la città ha assunto. Oltre alla redazione di diversi studi sulla sovranità alimentare urbana (*foodshed assessments*), confinati perlopiù nel mondo della ricerca, vi sono anche alcuni tentativi per la definizione di *target* o percentuali minime di cibo fresco e regionale da fornire presso i luoghi di consumo collettivo di proprietà pubblica, quali mense scolastiche e ospedaliere. Seppur non prettamente ascrivibili agli strumenti propri alla pianificazione, questi nuovi patti tra città e grandi società della ristorazione riconfigurano di fatto in modo significativo il rapporto tra città e territorio, al punto da essere considerati, da parte di alcuni studiosi americani (Vallianatos et al. 2004), come un'efficace strategia per contrastare lo *sprawl* urbano.

I piani urbani per il cibo come sistema

Se, dal punto di vista strettamente della pianificazione, il quadro dello stato dell'arte appare ancora costituito dalla sommatoria di tanti singoli episodi isolati che spesso si limitano ad affrontare un solo aspetto del sistema alla volta (ad es. orti urbani, mercati degli agricoltori, filiere corte), da un punto di vista più generale delle politiche urbane, questo quadro sembra mutare in modo sostanziale. Attraverso l'introduzione di una nuova tipologia di strumenti di governo della città, quali i piani per il sistema agro-alimentare urbano (*food system plans* o *strategies*), un crescente numero di amministrazioni locali ha iniziato a lavorare concretamente per costruire una strategia d'azione maggiormente articolata e organica. In meno di un decennio, più di venti piani di questo tipo sono stati prodotti nel nord del mondo da parte di città anche estremamente diverse tra loro come: Londra, Amsterdam, Toronto, Vancouver, New York, Los Angeles, Chicago, Philadelphia, Manchester, Bristol, Sheffield, Brighton, ecc. per citarne solo alcune. Oltre a costituire un importante elemento catalizzatore per la messa a sistema di tanti attori e agende raramente discusse al di fuori dei loro ambiti dipartimentali, questo tipo di iniziative costituiscono anche una preziosa occasione di confronto con la società civile e la dimensione "informale", di gran lunga più sviluppata, del cosiddetto *food system planning*. In termini di potere di

influenza, la parte predominante dei piani non è di natura vincolante, bensì ha la funzione di ricognizione generale dello stato di fatto e di indirizzo, delineando gli obiettivi e le azioni prioritarie da perseguire nel breve e lungo termine. Tuttavia, va sottolineato che in alcuni casi essi hanno costituito una leva importante per la formulazione di provvedimenti anche di tipo normativo, come dimostra il recentemente adottato pacchetto legislativo *FoodWorks* di New York (2011): strumento chiave per l'avvio di una serie di attività e pratiche istituzionali a sostegno dello sviluppo di una competenza comunale in materia.

Luoghi e attori emergenti

A pari passo con il crescente interesse della città verso il cibo come assetto urbano e territoriale, nonché ingrediente fondamentale per pianificare uno sviluppo urbano maggiormente sostenibile, ha preso l'avvio la sperimentazione di una serie di "nuovi luoghi politici" (Hajer 2003) e figure istituzionali di supporto al processo. Tra i primi fanno parte: il *food board* (London), l'ufficio del sindaco per le iniziative legate al cibo (ad es. Boston, Baltimore), il team inter-dipartimentale sul sistema agro-alimentare urbano (ad es. Seattle), e, infine, il consiglio municipale sulle politiche in materia di cibo, noto come *food policy council* (Toronto, Vancouver, Chicago, Los Angeles e molti altri ancora). Nel corso dell'ultimo decennio quest'ultimo si è affermato come il format di gran lunga più diffuso tra le città impegnate a costruire una propria agenda politica sul cibo e ad oggi più di cento *food policy councils* sono stati istituiti nel contesto nord-americano. Nel 2011 il primo consiglio di questo genere in Europa è stato istituito nella città inglese di Bristol (già dotata di una sua *food strategy* nel 2009) e attualmente anche altre città europee, come Amsterdam ad esempio, stanno ponderando la possibilità di adozione e ricalibrazione *ad hoc* del modello. Secondo Wayne Roberts, ex dirigente del più rinomato *food policy council* in assoluto – quello di Toronto, queste nuove nicchie istituzionali hanno il potenziale di costituire veri e propri laboratori di innovazione nel campo (Roberts 2010). Per Mark Winne, invece, essi svolgono la funzione di agenzie *de facto* di pianificazione del sistema agro-alimentare urbano (Winne 2004). Tuttavia, malgrado

il loro forte potere coagulante e creativo, la gran parte di questi consigli soffre dell'assenza di finanziamenti stabili e di piena legittimazione, con una conseguente notevole riduzione della loro capacità di influenza effettiva sul sistema. Un ruolo decisivo in questo senso è rivestito dai nuovi attori e figure professionali emergenti recentemente quali l'"assessore" sulle politiche del cibo in ambito urbano (*food tsar*) e il pianificatore del sistema agro-alimentare urbano (*food system planner*).

Verso un nuovo paradigma?

Dal quadro sinteticamente delineato nei paragrafi precedenti appare evidente come la città contemporanea stia ormai attivamente esplorando su molteplici piani le opportunità di intervento e gli interstizi istituzionali per promuovere un diverso modello di nutrizione e gestione del territorio nell'era dell'urbanizzazione, dei cambiamenti climatici e dell'esaurimento del petrolio. Il cibo, nella sua ri-concettualizzazione come sistema urbano di sua competenza, emerge come nuovo e importante punto di riferimento per l'agenda comunale. Seppur sia ancora prematuro parlare di un vero e proprio cambiamento di paradigma, numerosi segnali rivelano come la città si stia già orientando in questa direzione attraverso il triplice impegno nel: recupero della conoscenza locale, sperimentazione e intervento diretto (anche attraverso la pianificazione urbana e territoriale) e, infine, stimolo e indirizzo delle politiche ai livelli di governo superiori.

1. Un caso emblematico in questo senso è rappresentato dal programma "Fresh" avviato nel 2007 dai dipartimenti di pianificazione e di sviluppo economico della città di New York Vedasi: <http://www.nyc.gov/html/dcp/html/fresh/index.shtml>.
2. Tra alcuni dei più recenti esempi di simili studi vale la pena citare il "San Francisco Foodshed Assessment" (2008), "New York Foodshed analysis" (2008) e il rapporto "Who feeds Bristol? Towards a resilient food plan" (2010).
3. Negli USA, a livello statale, nel 2009 con il "Illinois Local Food, Farms, and Jobs Act" (Public Act 96-0579), ad esempio, sono stati stabiliti dei target di approvvigionamento di cibo locale da parte dello stato e delle agenzie finanziate dallo stesso. Lo stato incentiva la scelta di cibo di provenienza locale dando la possibilità alle istituzioni pubbliche di pagare il 10% in più per appalti che includono almeno un'azienda agricola locale o dei prodotti locali.

Riferimenti

- Hajer, M. (2003) Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*, 36:2, pp. 175-195.
- Hedden, W.P. (1929), *How Great Cities are Fed*, D.C. Heath and Company, New York.
- Morgan, K. (2009), Feeding the City: The Challenge of Urban Food Planning, *International Planning Studies*, 14:4, 341-348.
- Peters, C. J., Bills, N. L., Wilkins, J. L., & Fick, G. W. 2008. Foodshed analysis and its relevance to sustainability. *Renewable Agriculture and Food Systems*, 24, 1.
- Roberts, W. (2010). Food Policy Encounters of a Third Kind: How the Toronto Food Policy Council Socializes for Sustainability. In A. Blay-palmer (Ed.), *Imagining Sustainable Food Systems: Theory and Practice* (pp. 173-200). Surrey/ Burlington: Ashgate Publishing.
- Vallianatos, M., Gottlieb, R., and Haase, M. A. (2004). Farm-to-School: Strategies for Urban Health, Combating Sprawl, and Establishing a Community Food Systems Approach. *Journal of Planning Education and Research*, 23:4, 414-423.
- Winne, M. (2004), Food System Planning: Setting the Community's Table, *Progressive Planning*, n. 158, 13-15.

Food and the City

Ottavia Aristone

Accesso al cibo e nuova cittadinanza

Invece un Samaritano, che era in viaggio, passandogli accanto lo vide e n'ebbe compassione.

Gli si fece vicino, gli fasciò le ferite, versandovi olio e vino; poi, caricatolo sopra il suo giumento, lo portò a una locanda e si prese cura di lui.

(Luca, 10, 33-34)

È chiamata la legge del Buon Samaritano l'articolo unico¹ che, semplificando la normativa vigente, parifica le associazioni beneficiarie, purché Onlus, ai consumatori finali, sollevandole parzialmente dalle procedure dettate dal "Pacchetto Igiene"². In questo modo le organizzazioni che compiono la distribuzione gratuita agli indigenti di prodotti alimentari, sono equiparate, nei limiti del servizio prestato, ai consumatori finali, ai fini del corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli alimenti. Tale semplificazione consente il funzionamento di iniziative quali gli Empori della Solidarietà, i *Last Minute Market-Food*, i Siticibo.

Gli Empori della Solidarietà sono promossi dalle Caritas diocesane e sostenuti dal lavoro dei volontari e da gruppi di Aziende Solidali; dislocati sul territorio nazionale con sedi a Gorizia, Parma, Pisa, Prato, Ascoli Piceno, Teramo, Roma, Pescara, Sora, Lecce e Lamezia Terme, hanno costituito un coordinamento nazionale nel novembre 2011 (<http://www.emporiocaritas.org/index.htm>).

I progetti *Last Minute Market* sono stati ideati da Andrea Segrè, docente di politica agraria internazionale e comparata all'Università di Bologna, si sono sviluppati come realtà imprenditoriale – una società *spin-off* dell'Università di Bologna, costituita con alcuni studenti sulla base di una attività di ricerca avviata nel 1998 – operante dal 2003 su tutto il territorio nazionale con progetti territoriali volti al recupero dei beni invenduti (o non commercializzabili) a favore di enti

caritativi. Lmm si avvale di un team operativo giovane e dinamico affiancato da docenti e ricercatori dell'Università di Bologna. Con oltre 40 progetti attivati in comuni, province e regioni italiane, Lmm ha consolidato un metodo di lavoro efficace ed efficiente che permette di attivare in maniera progressiva il sistema donazioni/ritiri tenendo sotto controllo gli aspetti nutrizionali, igienico-sanitari, logistici e fiscali (<http://www.lastminutemarket.it>).

Siticibo è un programma della Fondazione Banco Alimentare Onlus nato a Milano nel 2003 e promosso da don Luigi Giussani. Ha lo scopo di recuperare il cibo cotto e fresco in eccedenza nella ristorazione organizzata (hotel, mense aziendali e ospedaliere, refettori scolastici, esercizi al dettaglio, etc.). Dal 2009 il programma Siticibo è anche raccolta di eccedenze alimentari dai punti vendita della Grande Distribuzione Organizzata (<http://www.bancoalimentare.it/iticibo2012>).

L'utilità ultima perseguita da queste associazioni consiste nel rifornire di cibo le persone in difficoltà. In questa sede interessa rendere conto, piuttosto che delle modalità tradizionali di raccolta delle offerte presso privati e aziende, della pratica del recupero alimentare, attività che rende evidente la misura dello spreco in modo più dirompente rispetto ai numerosi studi di settore in quanto commisurata alla dimensione del bisogno tramite delle esperienze dirette, foriere in quanto tali della complessità del problema nell'opinione di numerosi soggetti: sono in questione le modalità di produzione dei beni e l'uso delle risorse energetiche e delle materie prime nonché del territorio, l'approvvigionamento delle merci e la loro redistribuzione e quindi il diritto di cittadinanza. Presso la grande e la piccola distribuzione e nelle mense scolastiche, si è attivata

una rete di volontari per il recupero degli alimenti ancora buoni ma vicini alla scadenza e pertanto alla soglia della loro distruzione. Questi vengono accolti presso gli Empori/Market o mense assistenziali e da qui distribuiti alle persone e alle famiglie secondo criteri certificati di bisogno e di numerosità.

Il dispositivo, concettualmente semplice, funziona grazie ad una estesa operosità e consente ai cibi di portare a compimento il ciclo di vita in adesione ai principi insiti nella loro natura. Tale pratica compone un circolo virtuoso che “alimenta la solidarietà” attingendo in una zona grigia nella quale i cibi a scadenza o in eccedenza, costretti dal mercato ad abbandonare lo statuto di merce, possono schivare il destino di rifiuto per accedere a quello esclusivo di bene d’uso.

Questa nuova pratica, che riguarda le esperienze segnalate, è esito di un percorso diverso e deriva da differenti proponimenti. I *Last Minute Market-Food* sono il punto di arrivo di una esperienza nata con intenti didattici e di ricerca che si realizza all’interno dell’Università bolognese sul tema del funzionamento della filiera alimentare. Solo successivamente si perviene ad una fase di operatività che, nel tempo, ha esteso il campo delle attività e attualmente riguarda, oltre alla raccolta di prodotti alimentari in eccedenza presso le attività commerciali e produttive e al recupero dei pasti dalla ristorazione collettiva, il recupero dei prodotti ortofrutticoli rimasti nel campo, dei libri e beni editoriali destinati al macero e dei farmaci da banco prossimi alla scadenza (<http://www.lastminutemarket.it/>). Gli Empori della Solidarietà nascono nell’ambito della lunga esperienza operativa della Caritas in favore delle fasce più fragili, mentre i Siticibo sono un’articolazione della Fondazione Banco Alimentare Onlus che da Statuto si prefigge l’esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale nei settori dell’assistenza sociale e della beneficenza, nel solco della tradizione cristiana, della dottrina sociale della Chiesa e del suo Magistero. Il valore aggiunto, per queste ultime, è dato dall’aver coniugato la forma tradizionale di intervento tramite elargizioni mutuando, attraverso le azioni dei volontari, una forma radicale di dissenso contro lo spreco alimentare.

Provate a immaginare quale sarebbe stato l’undicesimo comandamento: non sprecare³, è l’esortazione contenuta in uno dei lavori

della ormai vasta letteratura di genere. Le esperienze riportate declinano la domanda contenuta nel libro di Antonio Galdo con il tema della solidarietà e dell’assistenza, che spesso sfuma nella sussidiarietà, riducendo il passaggio ambiguo donativo.

È in questa direzione che vanno interpretati gli scenari di reciproche utilità che, prendendo avvio da considerazioni etiche, ambientali ed economiche, si allargano virtuosamente all’insieme dei soggetti coinvolti: per le aziende che partecipano ai progetti, il recupero fiscale e la riduzione dei costi di smaltimento dei rifiuti, oltre ai ritorni di immagine; per la società, la finalizzazione delle materie prime e dell’energia impiegate per la produzione e il trasporto delle merci, nonché la riduzione dei rifiuti; per le nuove generazioni, l’esperienza nel volontariato e la creazione di nuove professionalità sostenute da percorsi formativi specifici.

La figura professionale del *fundraiser* - da fundraising, insieme delle teorie e delle tecniche necessarie a garantire la sostenibilità di una causa sociale e dell’organizzazione che la persegue e di promuoverne lo sviluppo costante nel tempo verso una molteplicità di interlocutori pubblici e privati -, è nata negli Stati Uniti e attualmente è utilizzata anche da enti e servizi pubblici e da aziende che promuovono iniziative a scopo sociale⁴.

Se queste esperienze di fine filiera da sole non hanno prodotto al momento significativi cambiamenti nelle modalità di produzione e neppure nel rapporto tra i luoghi di produzione e quelli di consumo, agiscono di fatto come riduttori dello spreco e amplificatori delle coscienze circa la criticità del sistema attuale, di quello economico come di quello del welfare, e contribuiscono sicuramente alla costruzione di una nuova cittadinanza.

1. Legge 25 giugno 2003, n. 155, Disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale, articolo 1 - Distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale.
2. Decreto Legislativo 26 maggio 1997, n. 155, Attuazione delle direttive 93/43/CEE e 96/3/CE concernenti l’igiene dei prodotti alimentari.
3. Antonio Galdo, *Non sprecare*, Einaudi, 2008, nuova edizione 2012. Il sito <http://www.nonsprecare.it/> rende conto delle buone pratiche e fornisce suggerimenti.
4. Per la formazione dei fundraiser sono attivi Master:
 - *Fundraising* per il Nonprofit e gli Enti pubblici, Master presso Università di Bologna;
 - *Master in Management delle Imprese Sociali, Non Profit e Cooperative*, presso SDA Bocconi Milano;
 - Euclid Network, l’Associazione dei Dirigenti Non Profit europei riconosciuta dalla Commissione Europea, Master diretto da Massimo Pesci, Responsabile Marketing e Fundraising AGIRE (Agenzia Italiana Risposte Emergenze).

21

a cura di Francesca Calace e Francesco Sbetti

Sul riassetto istituzionale: le città metropolitane

Con le dimissioni del Governo Monti si è interrotta la prima fase di riassetto delle provincie e delle città metropolitane prevista dalla legge 135/2012 e dalla mancata conversione del Dl 188/2012. Tale fase è stata accompagnata da polemiche e varie amenità sull'identità delle comunità locali e sulla importanza delle provincie e per contro dell'inutilità delle città metropolitane.

In questo dibattito e sulle ragioni di questa riforma c'è stato un grande silenzio in merito alle opportunità che apre un ridisegno delle autonomie locali, per quanto riguarda la pianificazione di area vasta.

La sezione presenta alcune riflessioni accompagnate da una prima valutazione su quanto è avvenuto nelle proposte di perimetrazione e di funzioni attribuite nelle diverse città metropolitane, con la consapevolezza che tale ridisegno, prima o poi, dovrà essere portato a compimento.

Nello studio dell'Unione europea "Le città del futuro. Sfide, idee, anticipazioni", Johannes Hahn, Membro della Commissione Europea responsabile per la Politica Regionale, nell'introduzione afferma "Più di due terzi della popolazione europea vive nelle aree urbane. Le città sono luoghi in cui emergono i problemi, ma dove si trovano anche soluzioni. Sono un terreno fertile per scienza e tecnologia, cultura e innovazione, per la creatività del singolo e della comunità. (...) È quindi necessario capire meglio le sfide che le varie città d'Europa dovranno affrontare negli anni a venire." Una riflessione e una proposizione che indica come sia necessario, soprattutto in Europa affrontare ogni sfida, che sia di carattere sociale, economico o ambientale, in un ampio contesto territoriale.

Uno degli ostacoli per uno sviluppo territoriale armonioso dell'Europa, identificato nell'Agenda territoriale 2020, è l'espansione urbana incontrollata, ovvero la velocità con cui i terreni vengono occupati dal diffondersi di insediamenti a bassa densità. Nell'ambito della politica di coesione sono già state sviluppate strategie per il risanamento urbano, riconversione o riutilizzo delle zone abbandonate, in declino o non utilizzate. Queste possono svolgere un ruolo chiave in futuro al pari di altre strategie ambientali come la creazione di cinture e/o corridoi verdi e la promozione di città sempre più verdi, attente alle esigenze delle famiglie sia degli anziani e che dispongano di servizi e spazi pubblici per tutti, migliorando nel contempo la gestione dell'energia, delle risorse e dei flussi nelle città.

Questo nuovo approccio dell'Unione Europea, che mette le città al centro delle sue politiche (anche di sostegno economico), pongono un problema al nostro Paese, nel quale le politiche indirizzate alle città sono sempre mancate. Inoltre non si può definire la città

solo in base ai suoi confini amministrativi; il Parlamento europeo e il Comitato delle regioni hanno messo chiaramente in evidenza l'importanza di una *governance* a più livelli: le politiche europee, nazionali, regionali e locali devono essere strettamente legate le une alle altre.

La legge n. 135 del 7 agosto 2012 di conversione del decreto legge 95/2012 sulla *Spending Review*, al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei necessari al raggiungimento del pareggio di bilancio, avvia un riordino delle provincie e propone in attuazione degli articoli 114 e 117 della Costituzione, per le Provincie di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria la soppressione delle relative Provincie e la contestuale istituzione della Città Metropolitana.

La legge 135/2012 ha quindi il merito di aver riaperto la discussione sulla Costituzione delle Città ma la sua attuazione nella prima fase ha avuto riflessi prevalentemente rispetto ai percorsi avviati dalle Regioni in relazione al riassetto delle perimetrazioni provinciali.

La mancata conversione del Dl 188/2012 (Disposizioni urgenti in materia di Provincie e Città metropolitane) e la manovra "rimediale" effettuata attraverso la Legge di Stabilità 2013 (L. 228/2012, art. 1, comma 115) hanno però determinato un "congelamento" del processo di riforma, prevedendo la sospensione dell'applicazione dei dispositivi in materia fino al 31 dicembre 2013.

Lo slittamento di un anno del termine di adozione della nuova disciplina, con invarianza della data di nascita della nuova istituzione metropolitana, che rimane fissata per il 1° gennaio 2014, è foriera di conseguenze. In particolare, l'aver privato di una cornice normativa di

riferimento la Conferenza metropolitana rischia di “inceppare” il processo istitutivo della Città metropolitana o, perlomeno, di avviarlo in condizioni di estrema difficoltà.

L'intreccio delle tematiche politiche, di governo dei processi e delle trasformazioni urbane, impone però di dare una risposta, all'importante processo di riordino amministrativo avviato con il ridisegno delle provincie e con l'istituzione delle città metropolitane, non solo sul versante amministrativo (l'adesione alla città metropolitane e/o ad una provincia da parte dei Consigli Comunali come prevede la legge), ma di riconoscere nelle dinamiche socio economiche i processi di aggregazione e scomposizione territoriali, così come impone di leggere i processi di nuovi territori che le utilities disegnano a partire da una più razionale offerta di servizi ai cittadini e alle imprese.

Il tema dello stretto legame tra Pianificazione intercomunale e riassetto istituzionale, nonostante la legge attribuisca alle città metropolitane, oltre alle funzioni fondamentali delle provincie - e, in particolare, la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali, la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano, la mobilità e viabilità, la promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale -, non è stato certamente al centro del processo che visto impegnate le istituzioni nel corso del 2012.

Il resoconto e la lettura di come i territori hanno intrapreso - prima di essere interrotto - il percorso prefigurato dalla legge evidenzia come, al di là delle motivazioni che ne hanno dato l'origine e anche al di là dei criteri banali che ne hanno guidato l'avvio (numero di abitanti e superficie territoriali), gli attori pubblici, ma anche quelli privati (in primo luogo le associazioni industriali, le Camere di Commercio e le società erogatrici di servizi) hanno provato a discutere e sperimentare convergenze di *governance* territoriale. È forse questa l'eredità che ci lascia questo 2012, assieme ad un auspicio che il percorso interrotto possa riprendere mettendo al centro del riordino istituzionale e della creazione delle città metropolitane 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.

Francesco Domenico Moccia

L'urgenza della città metropolitana

Il discorso sulla città metropolitana comporta aspetti diversi e complessi, ma certamente la competenza nella pianificazione del territorio è stata ampiamente riconosciuta come una dei cardini della sua istituzione. In alcuni casi, che segnalerei come particolarmente virtuosi, sotto questo profilo, si è ricorso proprio alla pianificazione come ad uno strumento per delimitare lo spazio geografico della città e individuarne le funzioni amministrative, com'è avvenuto con il lancio del piano strategico della Provincia di Roma.

L'approccio strategico presenta anche una sua positiva originalità rispetto alla cornice nella quale ci ritroviamo ad affrontare il multi-decennale problema della costituzione della città metropolitana, miseramente fallita ad ogni successivo tentativo. Questo riformismo diretto dalle politiche di riduzione della spesa pubblica, più populisticamente sbandierato come spese della “politica”, rischia di coniugarsi perennemente con quel marchio negativo antistatalista il cui principale difetto è di fermarsi alla prima tappa della “riduzione dello stato”. Un liberismo tanto viscerale quanto elementare non si accorge del suo anacronismo e del danno che fa al paese nel consesso delle nazioni a democrazia avanzata che si sono sempre impegnate in fondamentali politiche di riforma degli apparati pubblici per elevarne la qualità, partendo da sistemi formativi già molto superiori ai nostri quali l'Ena francese ed il sistema universitario d'élite britannico.

Progettare la città metropolitana all'interno di una cornice strategica ci riconduce al momento e alla dimensione europea quando la riorganizzazione amministrativa era vista come uno strumento di competitività territoriale. Allora due fondamentali esigenze si facevano avanti: 1) il riconoscimento dell'area metropolitana come unità sociale ed economica, una coesa entità funzionale con

inestricabili interazioni interne; 2) la necessità di un ampliamento della responsabilità dell'ente locale nei confronti delle imprese e dei cittadini per sostenere le dinamiche di sviluppo non solamente con le dotazioni infrastrutturali ad esso più funzionale, ma anche con azioni di networking e pianificazione di visioni condivise.

Vent'anni di governo di centrodestra hanno azzerato tutte le politiche di sviluppo che stavano avviando la costruzione di reti locali di cooperazione, approfittando degli inevitabili fallimenti delle fasi iniziali e sperimentali. Il pregiudiziale timore di conferire risorse e poteri ad enti pubblici (o pubblico-privati) di gestione di programmi di sviluppo, ad essi contrapponendo la razionalità del mercato, in realtà è del tutto allineato con un sistema industriale polverizzato e ne fa permanere la sua intrinseca debolezza di frammentazione e dimensione organizzativa.

È anche vero che il distretto industriale si è manifestato con un'evidente tendenza anti-metropolitana perché gli incoraggiamenti a consolidare tali comunità produttive avrebbero comportato la polarizzazione di quelle aree suburbane su cui già si era decentrata l'industria fin dagli anni '60. Tuttavia anche in questo settore si avvertiva l'attrazione metropolitana fin dagli inizi degli anni '90, quando la concorrenza internazionale stava alimentando la crisi dei distretti che non riuscivano a crescere nelle loro aggregazioni e proiettarsi sui mercati esteri in maniera competitiva. A quel tempo, e per quelle ragioni, cresceva la domanda di servizi, cultura e ricerca scientifica delle imprese, beni che solamente le metropoli possono offrire, producendo reti più vaste ed articolate, ma rimaste opache alla pubblica amministrazione ed alla sua organizzazione.

Per ciò il rifiuto italiano della politica urbana, così singolare in Europa, sia che lo si con-

fronti con gli indirizzi comunitari che con le politiche nazionali dei paesi membri, ha lasciato che queste dinamiche fossero confinate al livello locale ed al settore privato.

Nella pianificazione provinciale, si è andata a scandire un profilo speciale quando s'investivano le aree metropolitane. In tal caso, come a Bologna, assumevano un piglio più operativo, con la promozione effettiva di cooperazioni intercomunali nelle cinture del capoluogo, oppure, come a Milano, si inoltravano in interpretazioni innovative della specificità delle reti di relazioni della vita metropolitana. Prevalentemente con processi bottom-up, si avventuravano a disegnare linee di azioni, anche in forme concorsuali, superando quel descrittivismo della prima fase, ma persistente nelle aree a maggiore dispersione insediativa ed equipollenza delle polarità urbane.

Ciò nonostante la spinta all'incisività, la cui provenienza è da ascrivere proprio a quell'interrelazione funzionale già accennata, trovava insuperabile limite nelle competenze dell'ente provincia, provocando, talvolta, uno sbilanciamento della pianificazione, la quale, seguendo i problemi rilevati e prospettando le opportune soluzioni, si trovava ad entrare in conflitto tanto con i livelli superiori che inferiori di governo. Né la teorica abolizione delle gerarchie, poteva rivelarsi base sicura e prolifica di interazione e cooperazione. Alla fine si restava costretti a registrare che l'attore istituzionale più debole era proprio quella provincia che si era fatta promotrice del piano metropolitano. Si comprende meglio questo problema se si passa in rassegna quali temi di pianificazione e, quindi, quali competenze dovrebbero essere collocate a livello metropolitano.

Poiché, tra i più affermati criteri d'individuazione di un'area metropolitana c'è quello del pendolarismo quotidiano, si può essere abbastanza sicuri quando si vuole includere nella pianificazione e competenze metropolitane i trasporti locali. Il riscontro con la Grande Londra e Parigi verifica quest'assunto base anche con l'estensione geografica delle aziende di trasporto locale vuoi per il servizio che per la gestione e realizzazione delle infrastrutture.

L'urgenza di una politica metropolitana dei trasporti è accentuata dalla crescita dei costi di carburante che penalizzano in maniera crescente le modalità individuali e su gom-

ma. In tal caso, motivazioni economiche finiscono per convergere con quelle di carattere ambientale come la riduzione dell'inquinamento atmosferico e delle emissioni di gas climalteranti.

Se la pianificazione dei trasporti si è limitata ad agire sull'offerta, dando per fissa la distribuzione della domanda, quando ad essa si aggrega la politica delle abitazioni, si presenta l'opportunità di poter mettere in funzione entrambe le leve, con effetti più potenti di riorganizzazione del sistema insediativo, con beneficio per l'economia del trasporto pubblico e il rafforzamento degli strumenti per favorire lo spostamento modale dei pendolari. Per questo motivo, una pianificazione abitativa metropolitana coordinata ai trasporti è di centrale importanza per lo sviluppo sostenibile. Sebbene non risulterebbe accettabile il completo trasferimento in capo all'ente metropolitano delle decisioni sulla localizzazione delle abitazioni, andrebbe comunque modulata una strategia coordinata tra l'indirizzo d'insieme e responsabilità locali di attuazione e decisione.

Volendo solo accennare alle problematiche metropolitane più evidenti non abbiamo potuto fare a meno del riferimento allo sviluppo sostenibile, argomento di fatto trasversale ad ogni specifico settore, ma anche diventato cuore delle realtà metropolitane. Infatti, le politiche ambientali si sono andate sempre di più avvicinando al territorio, seppure in dialettica con l'azione dei governi. A partire da Agenda 21 locale si sono moltiplicati programmi e organizzazioni che localizzano le politiche ambientali, tra cui Iclei, *Covenant of Mayors* (Patto dei sindaci), Città sane dell'Oms o le *smart city* dell'Ance.

In questa prospettiva ecologica, le città metropolitane amministreranno allo stesso tempo una concentrazione dell'urbanizzazione in linea con lo stop al consumo di suolo, alla protezione e valorizzazione dell'agricoltura e alla conservazione delle aree naturali messe in rete dalle connessioni dei corridoi ecologici; mentre dovranno provvedere alla riforma del proprio sistema insediativo attraverso la prioritaria riconfigurazione delle infrastrutture.

Negli ultimi vent'anni siamo passati dagli obiettivi della competitività economica dei territori alla necessità di una riorganizzazione sostenibile dell'insediamento umano e la metropoli continua ad essere il soggetto del

cambiamento necessario di portata europea e nazionale, quantunque non riesce ad essere riconosciuta nel discorso politico del nostro paese. Sotto questo profilo, appare ancora debole l'ultima iniziativa legislativa quando ripropone un processo dal basso più volte fallito, lasciando come via d'uscita i poteri sostitutivi, sul cui esercizio va spesa l'ultima posta. Così ciò che si può comprendere come prudente riserva di flessibilità, avendo fatto oggetto del provvedimento una classe alquanto eterogenea di realtà urbane, riconduce nelle mani degli organismi locali esistenti la distribuzione delle competenze.

Dall'esperienza, ciò che appare più certo è che la soluzione più inadeguata sarebbe ricalcare le competenze delle Provincie, visto che hanno, in queste condizioni, già provato a comportarsi come città metropolitane con ben miseri risultati. Bisogna avere il coraggio di rivedere l'ente comune. Da sempre considerato l'ossatura portante dell'amministrazione locale, si è dato per scontato la sua solidità così ben radicata nella cultura politica nazionale ed è sembrato sufficiente una semplice legge elettorale che desse autorità ai sindaci. Ne abbiamo fatto invece tanti Sisifo e Tantalò, come argutamente apostrofò Vandelli, riversando su di loro sempre più responsabilità senza corrispondenti poteri. Non si può seguire la stessa strada con la città metropolitana.

Trascurati i comuni, si è puntato alla costruzione delle Regioni, gli organi a cui consegnare il decentramento ma, data l'inerzia del sistema istituzionale, invece di innovare con una trasformazione generale, si è prodotto un processo cumulativo di addizione dei livelli di governo. Non possiamo correre di nuovo lo stesso rischio e le città metropolitane dovranno nascere con una devoluzione di poteri regionali sulle materie di loro competenza. Al contrario, le decisioni attraverserebbero burocrazie e rappresentanze in competizione aduse ad ostacolarsi vicendevolmente.

INU LAZIO
GRUPPO DI LAVORO
AREA METROPOLITANA ROMANA

**VERSO UNA "GOVERNANCE"
METROPOLITANA**

ROMA 23 NOVEMBRE 2012 – ORE 15,30
SEDE ANCI – Via dei Prefetti n. 46

15,45 Introduzione

Domenico Cecchini, Responsabile Gruppo di Lavoro

16,00 Relazioni

Prof. Salvatore Bellomia, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Roma Tor Vergata

Avv. Enrico Lorusso, già Capo dell'Avvocatura del Comune di Roma

Prof. Paolo Urbani, Ordinario di Diritto Amministrativo Università Pescara Chieti

17,30 Dibattito programmato

Coordina i lavori Daniel Modigliani, Presidente INU Lazio

Il Programma e i quesiti ai relatori sono stati formulati dal Gruppo di lavoro "Area Metropolitana Romana" dell'INU Lazio: Federica Bambini, Domenico Cecchini, Lucio Contardi, M. Laura D'Anna, Carmela Giannino, Guido Hermanin, Antonio Pietro Latini, Carmen Mariano, Daniel Modigliani, Camillo Nucci, Simone Ombuen, Patrizia Ricci.

I recenti provvedimenti legislativi, in particolare l'art. 18 del DL n. 95/2012 e le sue successive modifiche e integrazioni aprono per la formazione di una governance metropolitana una prospettiva affatto nuova. È la prima volta, da quasi un quarto di secolo, che il dettato della legge 142/1990 sembra potersi effettivamente concretizzare. Degli scenari configurati dalle nuove norme alcuni elementi sembrano chiari e certi. Alla data della sua scadenza "naturale" la Provincia di Roma – come del resto le altre 9 "Province metropolitane" previste - sono soppresse e sono contestualmente istituite le Città metropolitane. Oltre alle funzioni attuali della ex Provincia, alle Città metropolitane ne sono attribuite altre e precisamente:

1. pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;
2. strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
3. mobilità e viabilità;
4. promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Su altri aspetti restano elementi di incertezza se non addirittura di contraddittorietà. Pende inoltre presso la Corte Costituzionale un ricorso di Province e Regioni.

Per l'area romana oltre a quelle comuni a tutte le altre aree metropolitane permangono ulteriori e non marginali incertezze in ordine sia ai rapporti tra Città metropolitana e Regione, sia alla possibilità di suddividere il Comune capoluogo in più Comuni: in proposito si pone con urgenza maggiore che in passato la necessità di definire funzioni e poteri dei Municipi in un quadro di effettivo decentramento.

Inoltre, stante la vigenza della Legge per Roma Capitale, si manifesta, come ha chiarito il Ministero per la funzione pubblica, un ulteriore elemento di complessità nel rapporto diretto tra Stato e Comune, soprattutto per le dotazioni finanziarie, che fino ad oggi hanno parzialmente sostenuto le grandi opere e le grandi infrastrutture. Dunque il Seminario "Verso una governance metropolitana" affronta una materia ancora in rapida evoluzione e cerca di rispondere a quesiti non semplici. Si tratta di questioni tuttavia ineludibili e pressanti, soprattutto nell'ottica di un rinnovato impegno per il governo del territorio metropolitano

Per informazioni:

INU Lazio, Piazza Farnese 44, 00186 Roma, Tel/fax 06.6832601, lazio@inu.it, <http://lazio.inu.it/>

Gli interventi di Paolo Urbani, Domenico Cecchini, Carmen Mariano e Salvatore Bellomia, rielaborati per UI, sono quelli presentati al convegno *Verso una "governance" metropolitana*

Paolo Urbani

Le funzioni di pianificazione della città metropolitana

La mancata messa a regime del processo di riordino delle province – e conseguentemente della istituzione delle città metropolitane – per il rinvio (niente è più definitivo del provvisorio) operato dalla legge di stabilità per il 2013 renderà probabilmente inutili queste riflessioni: semmai valgono come indicazione di ciò che non si deve fare per le città metropolitane che attendono una loro attuazione dal 1990. Certamente l'aver voluto collegare la loro istituzione al riordino generale degli enti provinciali è apparso subito come un *escamotage* per non approdare all'istituzione del modello "differenziato" città metropolitana.

Col beneficio d'inventario, comunque, ci si limita qui ad esaminare il complesso ed il contenuto delle funzioni attribuite nella pianificazione del territorio, dai recenti provvedimenti legislativi, alle città metropolitane che subentrerebbero alle province, per il territorio provinciale di riferimento.

La trasformazione risponde alla necessità di individuare un nuovo ente di governo unitario riguardante alcune realtà metropolitane che si caratterizzano per una rilevante concentrazione di traffici e di abitanti residenti e non, nonché di una elevata urbanizzazione spesso riunita nel nodo principale del comune capoluogo che nello stesso tempo funziona da attrattore dello sviluppo economico. D'altronde, il fenomeno delle "autorità" metropolitane, come livelli di governo differenziato di ambito sovra locale, è mondiale.

Detto del presupposto ovvero quello del governo "unitario" delle funzioni pubbliche e dei processi economici e sociali in atto in queste aree, non può sottacersi che il disegno ordinamentale non sembra rispondere appieno ad assolvere tale obiettivo, poiché la costruzione della città metropolitana in rapporto al permanere delle potestà ammi-

nistrative degli enti locali primari d'area, è quella di governo "debole" destinato quindi ad una farraginosa e complessa funzione di governo dell'intera area metropolitana destinata ad una continua mediazione politica con la molteplicità degli enti primari, che poi è la ragione principale per cui il legislatore è addivenuto alla scelta istituzionale della città metropolitana, proprio perché i territori metropolitani per la frammentazione dei poteri distribuiti tra più livelli di governo – comuni e provincia, uffici territoriali di governo – costituiscono il più grave disordine territoriale presente nel nostro sistema locale sotto vari profili: quello urbanistico, dei servizi reali soprattutto a rete, quello ambientale e quello dei servizi personali.

Fatte queste premesse, occorre ora esaminare il contenuto delle diverse disposizioni legislative che hanno individuato le specifiche funzioni di competenza delle città metropolitane ereditate in parte da quelle proprie delle province soppresse, con una piccola avvertenza, quella cioè di Massimo Severo Giannini che sosteneva già nel 1959 che occorre partire sempre dalle funzioni per poter poi individuare il livello più adeguato preposto alla cura degli interessi pubblici selezionati¹. Indirizzo che non sembra sia stato seguito poiché data la città metropolitana le sono state "appiccicate" una serie di funzioni non solo d'incerta natura ma anche in qualche modo sovrapposte.

Occorre quindi prendere in esame due articoli della legge n. 135 (di conversione del DL 95), cui si rinvia, per verificare il complesso delle funzioni attribuite ed in particolare gli art. 18 co 7 e art. 17 co 10.

Dal tenore delle norme si evince che oltre le funzioni amministrative fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione di cui all'art.17

citato, alla città spettano anche le specifiche funzioni fondamentali dell'art.18.

Prima di entrare nel merito degli articoli surrichiamati, corre l'obbligo di chiarire che, a giudizio di chi scrive, le città metropolitane non erediterebbero le diverse ed articolate funzioni amministrative di cui all'art.19 "Funzioni delle province" e 20 "Compiti di programmazione" di cui al TU 267/2000 poichè queste non possono essere annoverate tra le funzioni fondamentali delle province così come individuate dall'art.18 citato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione. Dalla lettura dei due articoli del TU le funzioni elencate dovrebbero, in realtà, rientrare di diritto tra quelle attribuite alla città metropolitana, per evitare che questa svolga di fatto un ruolo di governo meno incisivo, in determinati settori, rispetto alle originarie province, ma questo non è assolutamente chiaro, anzi vi è chi sostiene che quei due articoli siano stati soppressi o comunque non applicabili alle città metropolitane.

Per venire al nodo delle questioni, e vista la confusione normativa, ci si concentra sull'esame delle funzioni legate alla pianificazione del territorio che interessano principalmente i lettori di questa Rivista.

Orbene, va subito detto che in questa materia il legislatore si è limitato ad individuare la funzione ma non il "tipo" di provvedimento cui consegue l'esercizio della funzione, creando quindi fin da ora, un dibattito che si sarebbe potuto evitare se si fosse operato con maggiore accuratezza.

Il riferimento è alla pianificazione provinciale di coordinamento che notoriamente non sarebbe altro che il collaudato istituto del piano territoriale di coordinamento di cui all'art.20 del TU 267/2000. Ne consegue che se si fosse fatto esplicito riferimento al comma 2 di detto articolo ne sarebbero risultati "per tabulas" i suoi esatti contenuti minimi, evitando così il ricorso a dissertazioni circa il significato del termine. Va detto, comunque, che in questo caso il dubbio interpretativo è più circoscritto poiché tale funzione fondamentale riguardante le province, viene ereditata dalla città metropolitana. Ma il problema è l'efficacia giuridica delle scelte contenute nel Ptc (piano territoriale di coordinamento metropolitano). Analogo problema si pone in riferimento alla pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali che solleva una

quantità di problemi circa la natura ed il contenuto di tale pianificazione e soprattutto in riferimento al provvedimento amministrativo cui si riconnette l'esercizio della funzione medesima nonché anche qui la sua efficacia giuridica rispetto agli strumenti urbanistici dei comuni – i piani regolatori generali – nel senso della sua prevalenza rispetto alle scelte in contrasto contenute in quegli strumenti.

Ma qui la domanda è: la legge statale ha introdotto un nuovo strumento di pianificazione? È possibile che ciascuna regione "metropolitana" possa arrogarsi il compito di determinare contenuto ed efficacia di tale piano quando il regime differenziato – ammesso per il contenuto degli statuti – impone però che tipologia e contenuto delle funzioni deve rimanere omogeneo per tutte le città metropolitane? Siamo cioè in regime di competenza concorrente in materia di governo del territorio e quindi di principio fondamentale della materia o di competenza esclusiva statale?

Ma i problemi interpretativi non sono finiti poiché, il problema si sposta sul contenuto e gli effetti di questo nuovo strumento pianificatorio che per ora, si apprende solo, essere "generale" e riguardante anche "le reti infrastrutturali". Orbene, per citare ancora Giannini³, il termine pianificazione non riguarda solo l'attività di comporre piani ma soprattutto il risultato di tale attività.

Ed allora *in primis* quali sono i rapporti gerarchici tra Pctm e piano territoriale generale? Al vertice si pone il primo strumento mentre il secondo ne costituisce uno sviluppo operativo o di dettaglio? Oppure è l'inverso? Si può ritenere, come qualcuno afferma, che il piano territoriale generale non è altro che un gigantesco piano regolatore generale della legge urbanistica del 1942? Sovviene a questo punto il riferimento al primo trasferimento delle funzioni (decreto legsl.n 8/1972) che in sostanza trasferendo le funzioni amministrative di cui all'art.5 e 6 della legge 1150 del 1942 attribuiva alle regioni i piani territoriali di coordinamento poi transitati nella legge 142 del 1990 di livello provinciale.

Quindi a rigor di logica, *superior stabat lupus*, e quindi il PTCM dovrebbe avere una funzione di più ampio respiro circa la pianificazione di area vasta del territorio provinciale/metropolitano. Ma in questo caso, a tacer

d'altro, nei territori metropolitani, avremmo tre livelli di pianificazione: Il Pctm, il Ptg e i Prg comunali? Si è proposto di riaccorpate in un unico strumento pianificatorio la pianificazione territoriale di coordinamento e quella territoriale generale ma questa scelta non rientra nell'autonomia statutaria cui compete al massimo solo la disciplina dello svolgimento delle funzioni e necessiterebbe di disciplina regionale (a meno di non ritenere la competenza legislativa esclusiva statale).

La questione si sposta allora sull'efficacia degli atti di pianificazione sotto diversi profili: efficacia conformativa del territorio e/o della proprietà.

In altre parole le scelte di pianificazione possono incidere sugli strumenti urbanistici vigenti dei comuni prevedendo diverse destinazioni d'uso in rapporto alla vocazione delle aree³ rinviando l'attuazione di tali scelte alla pianificazione attuativa (presumibilmente dei comuni interessati) o in alcuni casi – vedi le scelte di tracciato delle infrastrutture⁴ – conformare la proprietà dei suoli interessati apponendovi i vincoli preordinati all'esproprio?

Si tratta di questioni già sollevate in merito all'efficacia dei Ptcp li dove la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto inefficaci la localizzazione delle infrastrutture e delle linee di comunicazione sostenendo che tale piano ha efficacia conformativa delle proprietà solo li dove recepisce i vincoli eteronomi (paesaggio, vincoli idrogeologici etc.) posti dai piani sovraordinati.

Ora non vi è chi non veda che questi profili – che incidono indirettamente o direttamente sulla proprietà dei suoli – rimandano alla disciplina dell'art.42 cost. 2 co. che affida alla legge ordinaria la determinazione del contenuto ed i limiti del diritto di proprietà.

Sono questioni che non possono essere traslasciate, pena la sindacabilità delle scelte di tali previsioni di piano avanti il giudice amministrativo, con il rischio di vanificare l'efficacia precettiva delle disposizioni di entrambi i piani di area vasta surricordati.

Si afferma che il modello della città metropolitana è costruito sulla base di un'intesa collaborazione/mediazione con i comuni metropolitani e che solo sulla base di una concertazione si possono determinare scelte condivise di tal genere.

Affermazioni di tal genere rimandano alle

critiche circa il governo "debole" dell'autorità metropolitana e nello specifico mostrano tutta la velleità della riforma poiché nel caso specifico immaginiamoci quali resistenze possano opporre i comuni nel caso di una localizzazione di aree per smaltimento di rifiuti solidi o in caso della prospettazione di grandi viabilità non gradite ai territori locali.

Sarebbe bastato, ad avviso di chi scrive, aggiungere al termine pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali e alla pianificazione territoriale provinciale di coordinamento con effetti conformativi del territorio e/o della proprietà.

Questo non avrebbe impedito il ricorso alla concertazione ma, in caso d'insanabile contrasto, le scelte territoriali avrebbero comunque prevalso sui comuni resistenti.

Rimane aperta in questa sovrapposizione di piani a contenuto incerto, la sorte dei piani regolatori dei comuni e delle loro previsioni sia per quanto riguarda l'edilizia abitativa sociale o l'edilizia scolastica (competenze avocate dall'autorità metropolitana) per citare solo alcuni dei temi a valenza territoriale, nonché della loro degradazione o meno a strumenti di mera attuazione operativa di scelte contenute nel piano territoriale generale che vorrebbe assumere, senza averne l'efficacia giuridica prescrittiva, valenza di macro piano regolatore generale.

Infine, altri hanno parlato di pianificazione strategica. Lo strumento di derivazione comunitaria non è previsto dall'ordinamento interno né tanto meno dalla disciplina urbanistica. È noto che compito principale di tale atto programmatico è quello dell'analisi dei bisogni della collettività rappresentata in un dato territorio ai fini del miglioramento delle dotazioni territoriali e financo di ripensamento dell'economie locali in crisi verso nuovi modelli di sviluppo⁵.

A tacer d'altro, la strategicità sarebbe attribuita al Pctm? Nulla vieta che si proceda usando tale metodologia di approccio ai temi della società metropolitana (Dio ci scampi che qualcuno pensi che sia un ulteriore strumento di pianificazione!) ma rimane sempre il problema degli effetti giuridici di queste scelte sugli strumenti urbanistici comunali. La pianificazione strategica, sperimentata in varie esperienze locali, come è noto non ha alcun effetto vincolante sul territorio di riferimento, semmai è strumento

di politica sociale ed economica di riagggregazione degli interessi locali rispetto a un fine, ma mai strumento di pianificazione.

In conclusione se, come è auspicabile nonostante le perplessità sollevate, la disciplina della pianificazione territoriale metropolitana è rimessa alla legge regionale, dovranno essere chiariti tutti i profili giuridici dianzi richiamati al fine di rendere effettiva una organizzazione degli interessi pubblici sovra comunali che sani la frammentazione dei territori locali e guardi ad un sistema di equa ed equilibrata distribuzione di infrastrutture e servizi reali per l'intera comunità metropolitana.

Domenico Cecchini Una riforma solo rinviata?

Alla fine del 2012 il lungo – troppo lungo! – cammino verso la costituzione dei governi metropolitani sembrava stesse per concludersi, quando Monti si dimette e diventa evidente che la riforma non sarebbe stata varata nella legislatura in corso. Il 24 dicembre il Parlamento approvava la legge n. 228/2012 altrimenti detta “di stabilità” (1 solo articolo, 560 commi!) che con il comma 115 rinviava alla fine del 2013 l'intero processo di “razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali”. In particolare la “legge di stabilità” ha sospeso fino al 31 dicembre 2013 l'applicazione dell'articolo 18 della legge n. 135 del 7 agosto 2012, “Istituzione delle Città metropolitane e soppressione delle province del relativo territorio”.

Il rinvio della riforma di “riordino ed accorpamento” delle Province ha sollevato un coro generale di indispettita delusione: un'altra riforma rinviata... e chissà fino a quando. Naturalmente l'attenzione si è concentrata sugli attesi (ma mai effettivamente misurati) effetti di riduzione della spesa pubblica e di razionalizzazione (leggi: “ridimensionamento”) dell'apparato amministrativo degli enti locali. Molto meno sulla mancata formazione dei governi metropolitani nei confronti dei quali permane, fuori della cerchia degli addetti ai lavori, un sospettoso disinteresse. E questo è un primo problema.

Anche se allo stato attuale è impossibile prevedere se il 2014 vedrà davvero, finalmente, costituirsi una *governance* dei territori metropolitani, quel che è certo è che i testi legislativi predisposti nel corso del 2012 presentano numerose lacune e questioni non risolte. E questo è un secondo problema.

Purtroppo lacune e questioni non risolte si estendono anche al di là delle nostre disci-

pline. Tanto da far pensare ad una grave superficialità, ad una sorta di falsa coscienza, da parte del legislatore nazionale. Come se la costituzione delle “città metropolitane” fosse un indesiderato o addirittura inutile corollario della ben più sostanziosa e impellente necessità di riduzione della spesa pubblica. Basti pensare alla non risolta questione del come eleggere il Sindaco metropolitano, alle contraddizioni normative fra le diverse modalità elettive e la possibilità di suddivisione del Comune capoluogo in più comuni – contraddizioni particolarmente evidenti nel caso della città capitale – o al bizzarro paradosso di considerare puramente onorifica la carica di Sindaco metropolitano. Un Sindaco eletto da milioni di cittadini (come molto probabilmente avverrebbe nella maggior parte dei casi), responsabile della amministrazione di funzioni come la “pianificazione territoriale”, la “mobilità e viabilità”, la “promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale” dovrebbe esercitare il suo ruolo così importante per la vita di milioni di persone, “a titolo esclusivamente onorifico”!

Superficialità e falsa coscienza che potrebbero derivare, oltre che, forse, dalla concitazione dei tempi assai brevi concessi al Governo, anche, e soprattutto, da una meccanica adesione ai peggiori luoghi comuni generati dall'assioma della riduzione della spesa pubblica. Si elegga un Sindaco metropolitano, purché sia “onorifico”, cioè non costi nulla. Sciocchezze di questo tipo sono emblematiche dell'erroneo convincimento che la corruzione e le inefficienze, così colpevolmente diffuse nel nostro sistema politico-amministrativo, siano semplicemente superabili con meccanici tagli e soppressioni di intere strutture. Ma la strada maestra per reprimere la corruzione, supe-

1. M.S.Giannini, *In principio sono le funzioni in Amministrazione civile*, II, 1959 n.23 p.11-14 ora in Scritti Giannini volume IV 2004 p.719.
2. M.S.Giannini., *Pianificazione, ad vocem* in Enc.Diritto.
3. Come previsto dal contenuto del Ptcp ai sensi dell'art.20 2 co. lett.a) del TU 267/2000.
4. Vedi art.20 2 co lett.b) del TU 267/2000.
5. Sia consentito rinviare al mio *Territorio e poteri emergenti*, Giappichelli 2008.

rare gli sprechi, impegnarsi per uno Stato più trasparente, onesto, ed efficiente, non ammette scorciatoie.

Chi deve “amministrare l’urbanistica” sa che senza una vera e propria ricostruzione dell’apparato pubblico nessun governo del territorio sarà possibile.

Bisogna dunque sperare che le lacune e questioni non risolte dai provvedimenti “sospesi” siano all’ordine del giorno del prossimo Parlamento.

Sul riassetto istituzionale: le città metropolitane

Carmen Mariano

Città metropolitana e cooperazione intercomunale

La nuova architettura istituzionale degli enti locali, così come si configura nel provvedimento 135/2012, apre la riflessione su alcuni temi che riguardano le competenze in materia di pianificazione tra le future Città Metropolitane e le varie forme di cooperazione intercomunale, più o meno strutturate sul territorio (Convenzioni e Unioni di comuni).

L’art 19 Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali promuove le forme di intercomunalità aumentando il ventaglio delle funzioni fondamentali comunali, tra cui la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra comunale, da svolgersi obbligatoriamente dal 1 gennaio 2014 in forma associata attraverso le Unioni di Comuni (enti locali a eleggibilità indiretta già previsti dalla legge 142/90 e dal Tuel 267/2000) o le Convenzioni. Tale prescrizione vale per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (vale a dire circa il 70% degli 8000 comuni italiani). Con il successivo art. 20 Disposizioni per favorire la fusione di comuni e razionalizzazione dell’esercizio delle funzioni comunali si incentiva inoltre, attraverso l’erogazione di un contributo erariale, la fusione dei comuni con popolazione inferiore a 1000 abitanti.

L’incentivo alla cooperazione intercomunale si configura come provvedimento necessario per rispondere all’eccessiva frammentazione dei Piani regolatori generali, non più corrispondenti ai reali processi di metropolizzazione del territorio che di fatto hanno ormai travalicato gli stessi confini amministrativi. Tuttavia permangono alcune criticità nei contenuti del provvedimento:

Conflitto per la definizione degli ambiti della cooperazione

Le Regioni, previa concertazione con il Comitato delle Autonomie Locali e con i comuni interessati, sono investite del compito di individuare, di concerto con i Comuni, la dimensione ottimale delle Unioni o delle Convenzioni che non può essere inferiore ai 10.000 abitanti. Come si coniuga la prerogativa assegnata alle Regioni di delimitare gli ambiti della cooperazione con la funzione di coordinamento della Città metropolitana stabilita al Comma 9 dell’art 18 “Lo statuto definitivo della città metropolitana disciplina i rapporti fra i comuni facenti parte della città metropolitana e le modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane, prevedendo le modalità con le quali la città metropolitana può conferire ai comuni ricompresi nel suo territorio o alle loro forme associative, anche in forma differenziata per determinate aree territoriali, proprie funzioni, con il contestuale trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per il loro svolgimento; prevede le modalità con le quali i comuni facenti parte della città metropolitana e le loro forme associative possono conferire proprie funzioni alla medesima con il contestuale trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per il loro svolgimento”?

Conflitto di competenze in materia urbanistica

Che rapporto ci sarà tra la pianificazione associata di competenza delle Unioni di Comuni e la “pianificazione territoriale generale” relativa al territorio della città metropolitana? La questione si pone sia per i Comuni che separano il Piano comu-

nale strutturale da quello operativo, sia per quelli nei quali tale possibilità non è prevista dalla legge regionale. In entrambi i casi il grado di "prescrittività" della pianificazione comunale associata, qualsiasi forma essa assuma e in modo particolarmente evidente per la parte strutturale, sarà molto più marcato di quello della pianificazione generale della città metropolitana. L'art 18 della L. 135/2012 attribuisce infatti la competenza in materia urbanistica della Città metropolitana facendo riferimento alla pianificazione generale, con contenuti presumibilmente di Piano Territoriale di Coordinamento e quindi di carattere indicativo, programmatico, strategico ma non prescrittivo, se non per alcuni aspetti relativi alla pianificazione comunale.

Il rischio è quello che le Unioni di Comuni, incentivate dalla legge 135/12, procedano a redigere i loro strumenti urbanistici, eventualmente con la parte strutturale in forma associata e la parte operativa affidata ai singoli comuni, e divengano esse stesse il riferimento territoriale di indirizzo e non la città metropolitana, rispondendo così a istanze locali, quali quelle comunali, e non ad esigenze di carattere generale relative ai territori dell'area metropolitana. La pianificazione di area vasta si configura infatti come funzione sovracomunale e come tale, in base al principio di adeguatezza, va attribuita ad un livello intermedio.

Ad oggi le Unioni di Comuni sono poco presenti, come fenomeno, nei territori provinciali delle 10 città metropolitane (Mariano, 2012), da un lato perché la norma precedente ne prevedeva la costituzione su base volontaria, dall'altro probabilmente per un problema di resistenze dei vari soggetti (province e comuni più grandi) preoccupati che l'istituzione delle Unioni di comuni potesse minare il proprio ruolo politico e istituzionale. L'art 19 potrebbe configurare un nuovo assetto all'interno del territorio provinciale, assegnando all'Unione di Comuni, paradossalmente, più poteri sul territorio della città metropolitana.

Legittimità ente di governo

Da un lato molte perplessità permangono circa la possibilità di esercitare in forma associata la funzione della pianificazione urbanistica attraverso una Convenzione, un soggetto non giuridico, che ha durata

triennale (art 19, comma 1 lett b). D'altro canto le Unioni di comuni sono 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 decisionale su materie cruciali riguardanti la vita del territorio sono affidati, di fatto, a enti non eletti direttamente.

Riferimenti

- 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*, Bologna, Il Mulino.
- Fiorillo F. & Robotti L. (2006), (a cura di). *L'Unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Milano, Franco Angeli.
- 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, Franco-Angeli.
- Mariano C. (2012). "Il ruolo dei piccoli comuni nel processo di costruzione della identità metropolitana", in *Planum*, vol. 2/12, n.25.
- Mariano C. (2012). "Conflitti identitari e confini territoriali nella cooperazione intercomunale", in *Pratiche urbane e conflitti*, a cura di D. De Leo, *Urbanistica Informazioni*, pag 20-21, vol. 244.

urbanistica **INFORMAZIONI**
on-line
www.urbinfo.it

URBANISTICA

semestrale

149

(gennaio - giugno 2012)

urbanistica **INFORMAZIONI**

bimestrale

245-246

(settembre - dicembre 2012)

urbanistica **DOSSIER**

129

La partecipazione in Toscana

Salvatore Bellomia

Roma Capitale tra Provincia e Città metropolitana

1. Roma Capitale

La confusione e l'incertezza che continuano a caratterizzare il processo attuativo di Roma Capitale sono notevoli. I relativi problemi possono così sintetizzarsi:

L'art. 114, co. 1, Cost. non comprende Roma Capitale tra gli elementi costitutivi della Repubblica; né vi fa riferimento il secondo comma dello stesso articolo stesso¹. Di ciò non sembra avere tenuto adeguato conto il legislatore ordinario, allorché ha (forse) configurato Roma Capitale come nuovo ente autonomo territoriale². Sembra andare in contrario avviso –sempreché non si tratti di imprecisione tecnica- il recentissimo decreto- legge n. 188 del 5 novembre 2012 (su cui si tornerà) che si riferisce, invece, al “Comune di Roma Capitale” (art. 5, comma 1, lett. b).

Il riconoscimento costituzionale della qualità di Capitale (la cosiddetta “capitalità”), contenuto nel terzo comma dell'art. 114 Cost., ha un senso solo se si connette questo riconoscimento all'art. 5 dei “Principi fondamentali” della Carta: Roma Capitale come simbolo ed emblema evocativo dell'unità ed indivisibilità della Repubblica (che, pure, “riconosce e promuove le autonomie locali”).

La riserva di legge contenuta nel terzo comma dell'art. 114 Cost. ha natura di riserva di legge relativa, organica e statale e concerne, oltre agli aspetti organizzativi della struttura ordinamentale, anche e sicuramente l'attribuzione delle funzioni connesse all'essere Capitale³.

2. Il processo attuativo della Capitale

Il processo attuativo di Roma Capitale si è svolto nel segno della confusione e della inadeguatezza. Il comune denominatore della vicenda è l'abdicazione alla riserva di legge organica statale di disciplina unitaria della Capitale, di cui si diceva, con un forte recupero del ruolo della Regione Lazio e la riconfi-

gurazione di Roma Capitale quale nuovo ente territoriale, autonomo e aggiuntivo rispetto alla Regione, Città metropolitana, Provincia.

Il percorso, ancora in atto, è rimasto caratterizzato dalle seguenti, principali sequenze:

Un primo schema di delega legislativa, “Per l'ordinamento di Roma Capitale ai sensi dell'articolo 114, ultimo comma, della Costituzione” e concernente, tra le altre, le materie del governo del territorio e dell'edilizia pubblica e privata, nonché il conferimento alla Capitale di una speciale potestà regolamentare “anche in deroga” e “in relazione alle peculiari esigenze del ruolo di Capitale”, non è mai andato in porto, rimanendo lettera morta.

Venne invece approvata una legge delega, avente oggetto spurio e diverso, sul cosiddetto federalismo fiscale: si tratta della legge “Calderoli” n. 42 del 5 maggio 2009. All'interno delle “Norme transitorie e finali”, contenute nel Capo VIII e conclusivo, è inserito l'articolo 24, rubricato come “Ordinamento transitorio di Roma Capitale ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione”, a valere “in sede di prima applicazione” e fino alla attuazione “della disciplina delle Città metropolitane”. Ciò poteva assumere l'unico significato, se non andiamo errati, che il legislatore statale poneva tra parentesi l'idea di una disciplina organica e compiuta della sua Capitale, aprendo una fase transitoria, peraltro diretta, nelle sue buone intenzioni (di cui è notoriamente lastricata la via dell'inferno), a connettere il disegno legislativo definitivo della Capitale alla futura Città metropolitana di Roma, con l'ulteriore conseguenza di differenziare nettamente tale speciale forma di Città metropolitana (di Roma), in quanto riferita, appunto, alla Capitale. Ma anche su tale versante, come si vedrà tra poco, il legislatore statale ha poi imboccato un diverso percorso⁴.

Nel maggio del 2009, il Presidente del Consiglio allora in carica, on. Silvio Berlusconi, prometteva solennemente in Campidoglio, dinanzi ad un compiaciuto Sindaco ed avendo dietro di sé la statua di Giulio Cesare, che il Governo avrebbe dato mano ai necessari decreti delegati per la Capitale nel termine di sei mesi dalla promessa.

Il termine, ovviamente, non è stato rispettato; e comunque, già sulla scelta dello strumento della delega vanno affacciate perplessità di natura istituzionale, avendo il Parlamento così rinunciato alla approvazione di una legge ordinaria organica sulla Capitale della Repubblica⁵.

Dopo oltre un anno, venne invece emanato il decreto legislativo n. 156 del 17 settembre 2010 (“Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale”). Nonostante la ricercata coincidenza con l'anniversario del 20 settembre (ricorrevano i 140 anni della riunione di Roma all'Italia), questo decreto non ha reso affatto un buon servizio alla Capitale. Esso, infatti, non si occupa né delle funzioni né delle risorse da attribuire a Roma Capitale, riducendosi alla non esaltante disciplina della ridenominazione formale degli organi preposti alla amministrazione del nuovo (?) ente.

Intanto, i termini previsti nella legge di delegazione, già prorogati una prima volta, stavano pericolosamente approssimandosi alla nuova scadenza, fissata al 21 novembre 2011. Ed è appunto in tale data ultima che il nuovo Governo tecnico, nel frattempo subentrato, ha approvato lo schema di un nuovo decreto legislativo, così recando un ulteriore elemento di perplessità costituzionale al già non edificante quadro di insieme.

Il decreto legislativo porta quindi la data del 18 aprile 2012, indicando in epigrafe: “Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale”. L'art. 1 del decreto riveste notevole importanza, poiché chiarisce il senso della transitorietà della disciplina, rispetto al futuro assetto della Città metropolitana di Roma Capitale, prevedendo che: “A decorrere dall'istituzione della Città metropolitana di Roma Capitale” le nuove disposizioni dovranno intendersi riferite, appunto, alla Città metropolitana romana. La vera sorpresa viene subito dopo, nel

secondo comma, là dove si stabilisce che, con apposita legge regionale, “sentiti la Provincia di Roma e Roma Capitale”, “possono essere conferite a quest’ultima ulteriori funzioni amministrative nell’ambito delle materie di competenza legislativa della Regione”⁶. Si aggiunga che, diversamente dal testo originario, che fissava un termine di novanta giorni per l’adozione della legge regionale, la nuova formulazione dell’articolo 1 del decreto non contiene alcun termine. In ogni caso, essendo il governo del territorio materia di competenza regionale, sarà appunto il legislatore regionale a conferire le relative funzioni amministrative a Roma. Tale soluzione non può essere condivisa per una serie di valide ragioni: in primo luogo, perché, trattandosi di competenza ripartita, il legislatore statale avrebbe comunque dovuto fissare i principi fondamentali della materia; in secondo luogo, perché, non avendolo fatto, il legislatore regionale, secondo i noti insegnamenti della Corte costituzionale, li dovrebbe desumere dalla legislazione statale vigente del settore, ma essi sono sostanzialmente (e ovviamente) assenti per quanto concerne la Capitale; in terzo luogo, perché ci si pone in contrasto con la riserva di legge prevista dall’art. 114 Cost., che è riserva di legge statale organica, e non regionale.

Ad esaminare il decreto delegato, ci si accorge poi che funzioni o materie, di competenza statale, conferite alla Capitale, in pratica ce ne sono assai poche⁷.

3. Roma Capitale e Città metropolitana

Il decreto-legge n. 95 del 6 luglio 2012, convertito con modificazioni nella legge n. 135 del 7 agosto successivo (cd. sulla “Spending review”), contiene una serie di importanti disposizioni racchiuse nell’art. 17 (“Riordino delle Province e loro funzioni”) e nell’art. 18 (“Istituzione delle Città metropolitane e soppressione delle Province del relativo territorio”), entrambi, a loro volta compresi nel Titolo IV, “Razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali”. Ancora una volta, l’approccio ad importanti riforme di carattere istituzionale e con evidenti ricadute sul quadro costituzionale del Paese viene condotto in maniera impropria, nel segno delle esigenze del contenimento della spesa (l’art. 17 parla espressamente della finalità di “contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica”), mentre quest’ulti-

mo dovrebbe essere una conseguenza, e non il senso ultimo della riforma. Tanto vale dire subito che il riordino delle Province è l’esito di un percorso assai accidentato, che parte già dal decreto-legge n. 201 del 2001 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 214 del 22 dicembre successivo), cosiddetto “Salva-Italia”, il cui art. 23 mirava a conservare le Province quali enti esercitanti (“esclusivamente”) funzioni di indirizzo e di coordinamento, e che ora avviene sulla base di requisiti minimi (come la “dimensione territoriale” e la “popolazione residente”), a loro volta affermati, ma subito contraddetti, primizia di ciò che inevitabilmente sta accadendo e deve ancora accadere: si pensi al decreto-legge del 5 novembre 2012, n. 188 (“Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane”)⁸.

Per quanto riguarda le Città metropolitane, le relative Province “sono soppresse” (art. 18, comma 1, l. n. 135/2012), a cominciare da quella di Roma, con le tempistiche e le sequenze indicate nello stesso art. 18. Importanti prerogative sono riconosciute in favore dello statuto della Città metropolitana: il comma 2-bis dell’articolo in esame prevede, ad esempio, che la fonte statutaria provvisoria (in attesa dello statuto definitivo di cui al successivo comma 9⁹) può stabilire “una articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni”, prescrivendo, in tale caso, un farraginoso iter referendario consultivo a quorum di partecipazione variabile; mentre il comma 4 dello stesso articolo prevede che lo statuto (nella duplice versione provvisoria e definitiva) può stabilire che il Sindaco metropolitano “sia di diritto il Sindaco del Comune capoluogo”¹⁰.

Se Roma Capitale meriti tutto questo e se tutto questo sia degno di una Capitale – e quale Capitale: la Città Eterna! –, ognuno può facilmente valutare.

1. Che fissa l’autonomia statutaria (con “propri statuti, poteri e funzioni”) di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.
2. Si consideri che, se così fosse, Roma Capitale non rientrerebbe neppure tra gli elementi costitutivi della Repubblica!
3. Tra queste si collocano, in primo luogo, le materie del governo del territorio, del paesaggio e dell’urbanistica, non potendo le scelte pianificatorie non tenere conto delle particolari esigenze di cui Roma è portatrice per il ruolo di Capitale da essa rivestito. Si deve qui aprire una parentesi: ed infatti il nuovo Prg romano, approvato nel febbraio del 2008 sembra, da questo punto di vista, rimanere alquanto irrisolto tra la tradizionale visione pianificatoria di ambito comunale, la dimensione metropolitana verso cui, pure, il Piano decisamente si dirige, e le esigenze della capitalità.
4. In tema di governo del territorio, il comma 3 del citato art. 24 attribuiva a Roma Capitale, “oltre a quelle attualmente spettanti al Comune di Roma” anche le funzioni amministrative relative allo “sviluppo urbano e pianificazione territoriale” e alla “edilizia pubblica e privata”.
5. Di cui lo stesso Parlamento è organo rappresentativo in forza di esercizio diretto di sovranità popolare, con ciò sminuendo di fatto e ancora una volta la percezione di quella valenza simbolica di cui la Capitale è portatrice e di cui, pure, si è detto.
6. Essendo la Provincia di Roma destinata (probabilmente) ad estinguersi nella Città metropolitana, sarà verosimilmente quest’ultima a dovere essere sentita, né avrebbe molto senso sentire un ente (la Provincia di Roma) ormai “in articulo mortis”.
7. In tema di “Beni storici, ambientali e fluviali” si prevede la creazione di una “Conferenza delle Soprintendenze” estesa alla Soprintendenza capitolina; in materia di fiere, in materia di promozione turistica, ecc. Le funzioni amministrative significative conferite sembrano, in realtà, solo quelle in materia di protezione civile.
8. A causa delle dimissioni del Governo Monti e della anticipata conclusione della legislatura, il decreto non è stato convertito in legge.
9. Il “doppio statuto”, che ricorda tanto il “doppio sogno” di Schnitzler, la dice lunga sul livello confusionale in cui sembra muoversi il legislatore statale.
10. L’omissione di qualsiasi considerazione per la situazione speciale di Roma Capitale avrebbe potuto condurre a conseguenze addirittura aberranti (ove il Sindaco metropolitano designato fosse stato, ad esempio, e con tutto il rispetto per il Comune di Affile, il Sindaco di Affile, quest’ultimo sarebbe anche diventato automaticamente Sindaco di Roma Capitale in quanto città capoluogo?). A ciò ha cercato di porre riparo, con una logica, ancora una volta, affrettata e frammentaria, il recente e già citato decreto-legge n. 188 del 5 novembre 2012, che contiene, nell’art. 5, due incisi di esclusione in favore della Città metropolitana di Roma.

Dario Corvi e Franco Sacchi

Milano: prove di governo metropolitano

Il progetto “Milano Città Metropolitana”

Il processo costitutivo della Città metropolitana di Milano, malgrado le incertezze di un iter legislativo e procedurale ancora incompiuto, con particolare riferimento alla mancata conversione del Dl 188/2012, non si è arrestato.

Il Comune di Milano ha infatti avviato il progetto “Milano Città Metropolitana”, con il quale vuole promuovere, in collaborazione con le altre Istituzioni e con le forze economiche e sociali del territorio, una profonda trasformazione degli assetti istituzionali di governo dell’area milanese, dando vita alla costituzione della Città Metropolitana di Milano.

La prima fase di lavoro prevede azioni preparatorie e di accompagnamento alla nascita della nuova istituzione, costruendo solide basi conoscitive/informative per favorire una discussione consapevole sia tra *stakeholders* sia tra cittadini, promuovendo processi decisionali partecipati, offrendo ai futuri lavori della Conferenza metropolitana un’istruttoria delle questioni in agenda, nonché proposte e supporto alle deliberazioni, in vista della definizione dello Statuto.

A questo progetto collaborano attivamente diversi soggetti, ciascuno con un ruolo specifico.

- Il Centro Studi Pim si propone di fornire elementi utili all’elaborazione dello Statuto, attraverso un lavoro finalizzato alla preparazione di dossier tematico/territoriali che siano in grado di mettere a fuoco e declinare le questioni che si porranno in merito al conferimento e alla gestione delle nuove funzioni che saranno attribuite alla Città metropolitana di Milano. Accanto ai dossier, vi è poi un’attività di informazione e pubblicizzazione che si svolgerà attraverso il supporto di una piattaforma web ([\[- Al Politecnico di Milano - Dipartimento di Architettura e Pianificazione è stato affidato il compito di supportare l’attività di ridisegno dei confini e delle funzioni delle attuali zone di decentramento di Milano, oltre all’esplorazione e al confronto di esperienze internazionali, per l’individuazione di possibili modalità di attuazione della Città metropolitana in relazione ad alcuni temi prioritari.
 - Le Università degli Studi di Milano e Milano Bicocca, l’Università Cattolica del Sacro Cuore, l’Università Bocconi svolgeranno un’attività di supporto all’elaborazione e stesura dello Statuto della Città metropolitana, lavorando in particolare sulla componente giuridica e amministrativa.\]\(http://www.milanocittame-</p></div><div data-bbox=\)](http://www.milanocittame-</div><div data-bbox=)

Anche la Provincia di Milano ha avviato, avvalendosi della collaborazione di Milano Metropoli spa (un’agenzia di sviluppo pubblica), un’attività propedeutica alla costruzione della Città metropolitana, particolarmente dedicata alla questioni concernenti la promozione dello sviluppo economico locale e le forme e le modalità di gestione servizi pubblici.

Ovviamente, oltre alle attività di supporto promosse dal Comune capoluogo e dalla Provincia, sarà fondamentale l’apporto che forniranno gli altri Comuni.

La Conferenza metropolitana sarà il luogo naturalmente deputato a dare spazio a questa attività e a confrontare le diverse istanze. In questo senso, la produttività del lavoro dipenderà strettamente dalle modalità operative che deciderà di darsi la Conferenza, a partire dal Regolamento di cui intenderà dotarsi.

Nuove funzioni e temi in agenda

Il tema centrale della presente fase istruttoria è legato alle nuove funzioni che verranno

conferite alla Città metropolitana e alla loro coerenza con i modelli di governo prescelti. Oltre alla riconferma delle funzioni attualmente in capo alle Province, saranno diverse le nuove funzioni attribuite dalla Legge 135/2012: pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; mobilità e viabilità; promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Come è immediato arguire, si tratta di definizioni aperte, che richiedono un lavoro di specificazione da svolgere su diversi versanti. Da una parte, serve un’attività tecnica volta a offrire una base operativa per arrivare alla definizione di un corpo equilibrato e coerente di nuove funzioni da attribuire alla Città metropolitana. Dall’altra, occorre un’attività di concertazione politico-amministrativa tra istituzioni di diversa natura e di differente scala, finalizzata a declinare puntualmente le nuove funzioni da assegnare alla Città metropolitana.

Si tratta di un passaggio che presenta notevoli elementi di complessità. Oltre alla concreta declinazione delle nuove funzioni attribuite *ex lege* alla Città metropolitana, la normativa stessa schiude la possibilità di prevedere ulteriori meccanismi di redistribuzione sia di natura top-down che di natura bottom-up. Sarà infatti possibile per la Città metropolitana conferire particolari funzioni ai Comuni o alle loro forme associative. Viceversa, anche i Comuni potranno delegare alla Città metropolitana eventuali funzioni “proprie”. Elemento di ulteriore interesse è la possibilità di conferire tali funzioni anche in forma territorialmente differenziata, potendo dunque lavorare a partire dalle questioni e dalle specificità dei territori, superando i confini amministrativi e attivando nuove forme di *governance* istituzionalmente riconosciute.

Sotto questo profilo, sarà importante cercare di individuare eventuali elementi di criticità emergenti, sia dal quadro della distribuzione di competenze tra i vari livelli di governo sia tra gli “snodi” dei medesimi, con particolare riferimento al riassetto delle relazioni tra Regione, Città metropolitana, Province e Comuni. In questo senso, non saranno indifferenti le forme attraverso cui verrà “agito” l’art. 19 della Legge 135/2012, che definisce le fun-

zioni fondamentali dei Comuni e regola le modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali.

In ogni caso, come anticipato, la legge apre in modo chiaro alla possibilità di operare secondo modelli di *governance* differenziati, per soggetti e ambiti territoriali. In questa prospettiva, cruciale sarà però l'attitudine ad agire e ragionare in una prospettiva appropriata ai casi territoriali specifici.

Il nuovo modello di governo dovrà quindi essere pensato a partire da un'agenda di temi consoni alla realtà metropolitana milanese, provando a comprendere quali sono le questioni sostanziali, quali sono i territori ai quali la nuova istituzione si rivolge, quali sono i soggetti e gli attori interessati.

Territorialità e *governance* nel caso milanese

Uno degli aspetti rilevanti nel caso milanese riguarda il processo di riordino della Provincia di Monza e Brianza, che potrebbe determinare conseguenze sul territorio della Città metropolitana di Milano.

La Legge 135/2012 stabilisce infatti che "il territorio della Città metropolitana coincide con quello della Provincia contestualmente soppressa" (art. 18, comma 2).

Diversamente, il Decreto Legge di riordino delle Province prevedeva l'inclusione nella Città metropolitana di Milano del "territorio già appartenente alla Provincia di Monza e della Brianza" (Dl 188/2012, art. 5, comma 1, lettera a).

La mancata conversione del Dl 188/2012 riporta la situazione allo status quo ante e pertanto i confini della Città metropolitana di Milano tornano a coincidere con quelli della Provincia di Milano contestualmente soppressa.

Resta però ancora in predicato il processo di riordino della Provincia brianza. Da capire se attraverso un accorpamento con altre Province del nord-ovest lombardo (verosimilmente Como, Lecco e Varese) o confermando l'accorpamento alla Città metropolitana oppure ancora conservando la sua autonomia.

Di impatto più limitato, ma comunque da segnalare, vi è poi la possibilità di adesione al nuovo ente di singole municipalità, ad oggi non appartenenti alla Provincia di Milano. Si tratta di un segnale a cui prestare attenzione, non solo in ragione della non trascurabile dimensione di alcuni Comuni coinvolti (es.

Busto Arsizio e Saronno), ma perché sintomo delle aspettative e delle potenzialità che si esprimono dal "basso" verso la Città metropolitana, determinate dall'esigenza di aderire ad un progetto e non soltanto ad un nuovo ente.

A prescindere dalle decisioni che assumerà il legislatore in materia, quello che però si può senza alcun dubbio affermare è che la futura Città Metropolitana di Milano, con o senza Monza e Brianza, dovrà "fare i conti" con le fitte e mutevoli relazioni territoriali, sociali, economiche e funzionali che si articolano tra questi territori. In altri termini, la marcata interdipendenza e complementarità territoriale che caratterizza la regione urbana milanese non può essere catturata, una "volta per tutte", entro rigidi confini definiti per legge. Ciò significa che, persino a prescindere dalle configurazioni territoriali che assumerà il processo di *institutional building* in corso, efficaci processi di governo si potranno affermare sviluppando un "metodo metropolitano", capace di attivare forme di azione coordinata e cooperativa tra una pluralità di soggetti alle diverse scale (Unione Europea, Stato, Regione, Città metropolitana, Province, Comuni, Consorzi, autonomie funzionali, soggetti semipubblici e privati).

Allo stesso tempo, l'assunzione di un "metodo metropolitano" comporta il riconoscimento dell'articolazione territoriale della regione urbana milanese e la conseguente valorizzazione delle specificità locali, in primo luogo di quella brianza, ancor più in una prospettiva di territorialità allargata della nuova istituzione metropolitana.

Nella prospettiva della *governance* multilivello e multiscale sarà fondamentale praticare politiche integrate e aperte al territorio, in relazione ai problemi e agli obiettivi che si intendono perseguire, con particolare riferimento ai temi ambientali e della difesa del suolo (es. progettazione dei parchi urbani di cintura, contenimento dell'inquinamento, gestione dei rifiuti, gestione della rete idrica, rilancio dell'agricoltura anche in funzione di contenimento del consumo di suolo, ecc.), insediativi (es. rafforzamento delle attività economiche su base territoriale, nascita di nuove centralità funzionali in relazione alle diverse vocazioni d'area, localizzazioni di servizi di rango superiore, ecc.) e infrastrutturali (es. grandi infrastrutture viarie insieme alla cura della rete capillare della mobilità, linee me-

ropolitane, ferrovie suburbane, integrazione tariffaria del trasporto pubblico, sistemi di interscambio e di attestamento per l'accesso in città, reti tecnologiche ecc.).

Non basta la legge, occorrono strumenti flessibili e processuali complementari

Quello che ci aspetta è un processo complesso e articolato, che attendiamo da molto (troppo) tempo.

L'esperienza del passato dimostra però che non basta una legge per fare nascere istituzioni evolute e buone pratiche di governo metropolitano.

È necessaria invece un'idea attiva di governo che pratichi il processo di costruzione della Città metropolitana, avendo attenzione alle coerenze tra modello istituzionale e funzioni affidate, agli equilibri inter-istituzionali, all'efficacia e all'efficienza con la quale possono essere svolti i compiti assegnati ai diversi livelli di governo, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di valorizzazione delle autonomie locali.

Appare inoltre evidente, almeno nelle esperienze più avvertite, che processi volti a costruire nuove istituzioni non escludono pratiche di *governance* multiscale e multilivello. Diversamente, queste ultime si propongono come risorse complementari, in grado, attraverso la costruzione di accordi, l'impiego di strumenti flessibili, l'individuazione di percorsi gradualmente aperti, di rinnovare e integrare le istituzioni di governo, rendendole più aderenti all'articolazione pluralistica degli interessi e alla mutevole geografia economico-sociale della regione urbana milanese.

L'occasione non può essere sprecata. Decenni di studi, ricerche, piani e progetti per l'area metropolitana milanese ci insegnano che non esistono soluzioni precostituite. Il treno va dunque messo da subito sui "binari giusti", per scongiurare il rischio di ritrovarsi con vecchie istituzioni a cui è stato solo dato un nome nuovo.

Francesco Sbeti

Il nuovo orizzonte per la costruzione della città metropolitana di Venezia

Fino dagli anni '60 il tema del governo metropolitano è stato al centro di molti studi e dibattiti, basti ricordare la Rivista Veneta, l'Irsev, e poi Muscarà, Costa, Turra e altri. Dibattito che si è intrecciato da un lato con la volontà e le scelte regionali di riconoscere e affermare il carattere policentrico del sistema insediativo Veneto, da contrapporre alle ipotesi di concentrazione metropolitana, dall'altra con il progressivo affermarsi negli anni Settanta e Ottanta di un processo di diffusione insediativa residenziale e imprenditoriale che è stato definito e interpretato in termini economici come "modello Veneto" e in termini territoriali come "città diffusa". Più recentemente il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento nel 1992 e nel 2009 riconosce il sistema metropolitano centrale (da Venezia a Vicenza) "La scelta di riconoscere in questo modo il territorio metropolitano definito dall'asse centrale dove sono insediate le maggiori città e le funzioni di eccellenza del Veneto, deriva dalla consapevolezza che siamo in presenza di dinamiche e tendenze competitive e cooperative che richiedono una visione progettuale di prospettiva. Si tratta, comunque, di un processo di governance piuttosto che solo di governo dei territori e che per rispondere ai problemi ed alle sfide competitive servono "geografie variabili" in ragione dei problemi da governare: ambientali, territoriali, economici, infrastrutturali e della mobilità".

Questo lungo cammino, che non sembrava appassionare nessuno degli attori politico-istituzionali così come gli operatori economici e sociali, è stato attraversato da due fattori che hanno radicalmente trasformato la scena:

- uno studio commissionato all'OECD/OCSE dalla Fondazione di Venezia, pubblicato nella versione italiana nel 2010, che evidenzia come l'area metropolitana già esiste, compete a livello internazionale e necessita di essere rafforzata con

interventi infrastrutturali e di governo coordinato a scala metropolitana;

- la legge 135/2012 che introduce la realizzazione delle città metropolitane già previste nel 1990 e nel titolo V della Costituzione.

Dopo tanto parlare di area metropolitana centrale i protagonisti, Presidente della Provincia di Venezia e i Sindaci di Venezia, Padova e Treviso in primo luogo, si sono incominciati a muovere riconoscendo la città metropolitana e gli spiragli aperti dalla legge.

OECD, La city region di Venezia

Seguendo molteplici criteri: pendolarismo, trasporti, ecologia e politica, i confini proposti dall'OECD per la città-regione di Venezia includono le tre province di Venezia, Padova e Treviso. complessivamente, l'area comprende circa 2,6 milioni di abitanti.

La città metropolitana di Venezia così definita è divenuta un importante polo di crescita in Italia, in grado di superare molte regioni metropolitane a livello internazionale. Nel 2005 il Pil *pro capite* era superiore dell'1,5% rispetto alla media nazionale e, anche se al di sotto della media stabilita dall'OCSE, era pari a quello di città come Toronto o Barcellona, e superiore a quello di città delle stesse dimensioni, come Manchester e Lisbona. La città metropolitana di Venezia è inoltre tra le più dinamiche, con una crescita che può essere comparata a quella di Londra, Stoccolma o Houston.

La città metropolitana di Venezia può contare su un'economia che presenta una crescita bilanciata tra produzione e servizi. Ogni zona è concentrata su un settore particolare: la maggior parte dei servizi finanziari si trovano nella Provincia di Padova, i servizi turistici e amministrativi sono per lo più collocati nella Provincia di Venezia, mentre, Treviso concentra il manifatturiero e i servizi legati

all'industria.

Territorialmente questo processo si condensa in una nuova città che trova il suo centro motore nel nucleo territoriale Padova-Mestre/Venezia-Treviso.

Dinamiche reali e istituzionali

L'ipotesi di costruzione della città metropolitana di Venezia incrocia due percorsi: il processo istituzionale e la sua concreta necessità di misurarsi con i perimetri del governo amministrativo; i processi dell'economia e del sociale che agiscono e procedono attraverso sistemi di relazioni funzionali.

I modelli funzionali pongono con sempre maggior forza il tema del governo metropolitano. E lo pongono maggiormente quando anziché alle sole dotazioni (pesi e risorse) si guarda alle relazioni dinamiche, siano esse riferite alla popolazione che alle imprese.

Gli studi rilevano un quadro dell'area metropolitana asimmetrico con punti di forza e punti di debolezza settoriali e territoriali, che proprio per queste ragioni richiedono un livello di governo complesso e articolato.

- *Un nuovo quadro socio-demografico*

Interpretando la successione storica degli indici demografici dell'area metropolitana possiamo notare come i saldi sociali positivi più elevati tendano a manifestarsi in aree sempre più lontane dalla città (prima nei comuni di corona, poi negli altri comuni metropolitani) come accade nei modelli che spiegano la crescita delle città con la rendita ed il mercato delle abitazioni.

Gli indicatori relativi all'ultimo periodo mostrano il manifestarsi di nuovi fenomeni che dipendono dalla emigrazione straniera: il saldo della componente sociale riprende ad aumentare e in maniera generalizzata e come conseguenza migliora sensibilmente il saldo della componente naturale.

- *Una economia legata ai servizi, con una forte base manifatturiera*

Dopo la diffusione delle imprese artigianali, il consolidamento dei distretti e i processi di delocalizzazione oggi siamo in presenza di fenomeni non completamente spiegati e non completamente spiegati. Assistiamo ancora a relazioni di distretto, alla chiusura di aziende a fianco del consolidamento di imprese verso dimensioni più grandi alla presenza di nuove aziende create da imprenditori extracomunitari.

Nonostante la presenza sempre più elevata

di terziario e aziende specializzate nei servizi alle imprese, l'area metropolitana rimane comunque un territorio con una forte connotazione manifatturiera.

Uno dei fenomeni più evidenti nella dinamica economica degli ultimi anni è il forte incremento di imprese intestate a persone di nazionalità extracomunitaria.

• *Una società in movimento*

I dati più recenti sulla mobilità veneta confermano ancora una volta il ruolo predominante dell'auto privata (oltre il 70% degli spostamenti casa lavoro). Negli anni aumenta anche la distanza percorsa e il tempo dedicato alla mobilità quotidiana. La domanda di trasporto pubblico è comunque in aumento in tutta l'area centrale.

• *Forme di governo e governance*

L'analisi delle forme di governo e governance attivata nell'area metropolitana attraverso l'applicazione delle norme che prevedono la gestione di ambiti, infrastrutture e servizi e attraverso accordi che possiamo definire spontanei, evidenziano un significativo e interessante sistema di interrelazioni di natura amministrativa, economica e sociale.

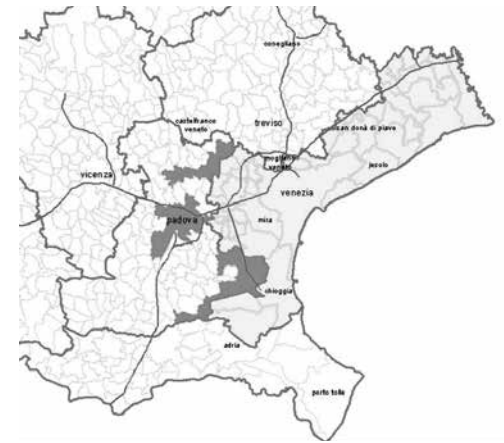
Il quadro che emerge dalla lettura delle associazioni di comuni per gestire funzioni e servizi e dalle strutture societarie per la gestione dei servizi restituisce una realtà territoriale capace di governare i processi che trovano sviluppo in questa specifica area che non coincide con i limiti amministrativi esistenti.

Le nuove alleanze per la città metropolitana

L'irrompere contemporaneamente della scadenza della soppressione della provincia di Venezia, del riordino delle altre provincie venete e della costruzione della nuova città metropolitana di Venezia, aveva messo in moto un interessante processo di riflessione sul governo del territorio e sul ruolo del nuovo ente amministrativo nel quadro della cooperazione e competizione territoriale nel contesto europeo e del nord est del Paese.

Di fronte all'incapacità di interpretare i processi e le potenzialità da parte della Regione, che decideva di non pronunciarsi optando per lo *status quo*, la Provincia di Venezia e molti Sindaci in primo luogo quelli di Padova e Venezia, hanno assunto una iniziativa diretta di adesione alla città metropolitana facendo esprimere i rispettivi Consigli, riconoscendo che un modello vecchio di due secoli, dove

tutti i comuni sono uguali, non è più utile e che un nuovo cammino dovrà essere intrapreso a partire da quella città metropolitana che già esiste. L'area urbana di Padova ha aperto una concerta ipotesi di integrazione della città metropolitana convinta che lì si assumeranno le decisioni strategiche nel futuro, l'area costiera del Delta del Po, orfana della provincia di Rovigo quando ci sarà il riordino amministrativo previsto dalla 135/2012, potrebbe andare nella stessa direzione congiungendo tutta la fascia costiera del Veneto omogenea sia nei problemi che nelle opportunità.

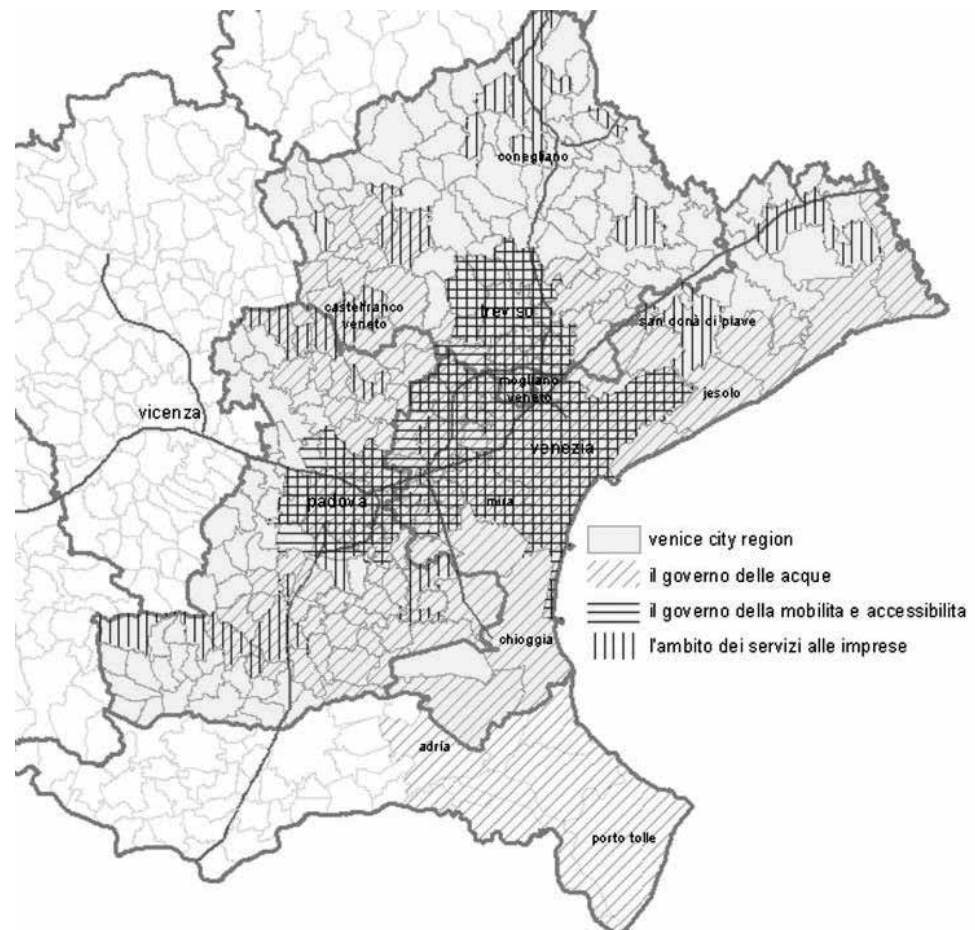


Comuni della provincia di Padova che hanno manifestato la volontà di aderire alla città metropolitana di Venezia

Una lettura di sintesi nella forma di un progetto

Il governo del territorio in questi anni si è limitato a piccoli scontri su qualche progetto speculativo, che poi fatica a venire realizzato o si è limitato alla ostinata difesa dell'esistente, non affrontando invece il terreno sul quale progettare il futuro non solo urbanistico, ma anche culturale, economico e sociale. La città metropolitana assume il significato di rilanciare ad una scala più grande la questione della trasformazione del sistema affrontando il tema della mobilità, dell'organizzazione produttiva, la qualità dei servizi all'impresa e alla persona nel rispetto dell'ambiente.

I temi e le sfide sono quelle proposte dall'OECD/OCSE nelle sue "Valutazioni e Raccomandazioni"



Una lettura di sintesi nella forma di progetto

- *Sviluppo della capacità di innovazione e potenziamento dell'inclusione nel mercato del lavoro.*

La città regione Venezia ha bisogno di un upgrade economico, data l'importanza sempre maggiore dei servizi e la forte competizione dei paesi stranieri.

- *Miglioramento della mobilità e dei collegamenti tra Padova, Venezia e Treviso*

Visti i vantaggi dell'agglomerazione e della densificazione per un'economia basata sui servizi, l'integrazione metropolitana deve diventare una priorità. Per divenire una economia metropolitana sinergica è necessario compiere alcuni passi, in particolare la costruzione di una rete di trasporti metropolitana, una riduzione della dispersione urbana e l'agevolazione dei collegamenti inter-aziendali all'interno della città-regione.

- *Riconoscimento e integrazione di una sensibilità ambientale.*

Data la vulnerabilità ambientale l'attuazione delle politiche economiche deve avvenire attraverso "lente climatica".

- *Creazione di una governance metropolitana.*

In generale, la concettualizzazione spaziale della città-regione Venezia non ha dato forma a decisioni politiche strategiche. Una visione spaziale metropolitana può aiutare il processo di elaborazione politica – stabilire programmi, formulare e approvare proposte, implementare e monitorare – e non solo incidere sui risultati

Il percorso intrapreso nel corso del 2012 e interrotto dalla mancata conversione in legge del Dl 188/2012 che provoca lo slittamento di un anno per l'adozione della nuova disciplina, può diventare una opportunità di approfondimento e coesione istituzionale anziché un incepto procedurale.

Francesco Gastaldi Genova e la Liguria, un nuovo assetto istituzionale?

Con l'avvento del Governo Monti e l'approvazione della "Spending review" (Decreto legge n. 95 del 6 luglio 2012 convertito nella legge n. 135 del 7 agosto del 2012) l'istituzione della città metropolitana di Genova (di cui si discute dal 1990) ha subito un'improvvisa accelerazione.

Il Consiglio Regionale della Liguria nella seduta del 22 ottobre 2012 ha rettificato il provvedimento della Giunta regionale di "Proposta al Governo di riordino delle Province ubicate nel territorio ligure" e invita il Consiglio dei ministri a recepire l'ipotesi pervenuta dal CAL (Consiglio delle Autonomie Locali) ligure e a formulare il riordino istituzionale del territorio regionale che è stato sottoposto anche con ANCI Liguria. Tale proposta prevede: 1) la provincia della Spezia non cambia la propria dimensione territoriale; 2) la città metropolitana di Genova, come estensione territoriale, corrisponde a quella della soppressa provincia di Genova e include tutti i comuni, già facenti parte della provincia stessa; 3) la nuova provincia, risultante dal riordino delle attuali province di Imperia e Savona, include tutti i comuni già facenti parte delle due province; 4) il capoluogo della nuova provincia di Imperia-Savona, sarà determinato applicando il comma 4 bis dell'articolo 17 del Decreto legge n. 95, secondo cui assume il ruolo di comune capoluogo delle singole province il comune già capoluogo di provincia con maggior popolazione residente, cioè Savona.

Fra i criteri adottati nella definizione delle nuove province c'è quello secondo cui vengono mantenute le province confinanti solo con province di regioni diverse da quella di appartenenza: da questo criterio discende la conferma della provincia della Spezia. La nuova provincia di Savona e Imperia avrà un'estensione territoriale pari a

kmq 2.701 e una popolazione residente di circa 510 mila. Il Consiglio Regionale della Liguria ha deliberato in attesa che la Corte Costituzionale fissi la trattazione di svariati ricorsi. La provincia di Imperia (come altre in Italia) ha presentato ricorso al Tar del Lazio contro la deliberazione del Consiglio dei Ministri. Il Consiglio regionale ha anche stabilito che qualora le pronunce della Corte costituzionale e del Tar dovessero comportare conseguenze rilevanti sull'impianto normativo, la Regione Liguria provvederà ad assumere, d'intesa con il CAL e con le associazioni degli enti locali, le iniziative necessarie per un riordino istituzionale che possa avvenire con modalità più rispettose delle specificità del territorio e dell'assetto sociale ed economico regionale.

Scompare la Provincia di Genova, commissariata dopo la scadenza del mandato amministrativo, e al suo posto nasce la Città Metropolitana di Genova che dovrebbe entrare in vigore dal 1 gennaio 2014, data di scadenza dell'incarico del commissario che è stato nominato. La Conferenza metropolitana, composta da tutti i sindaci e dal commissario della Provincia di Genova, entro il 31 ottobre 2013 dovrà deliberare lo statuto della Città metropolitana di Genova. Lo statuto definirà la modalità di elezione del sindaco metropolitano fra tre opzioni: il sindaco metropolitano sarà di diritto il sindaco del capoluogo (Genova); il sindaco sarà scelto da un'elezione di secondo livello da parte dei sindaci e dei consiglieri dei Comuni del territorio; il sindaco sarà eletto a suffragio universale e diretto. Il documento dovrà essere approvato dalla Conferenza metropolitana con una maggioranza dei due terzi, e comunque con il voto favorevole del sindaco di Genova e del commissario della Provincia.

La stesura dello Statuto dell'ente è affidata a tre commissioni composte da otto sindaci più un rappresentante del comune di Genova ciascuna (supportate dai segretari generali della provincia e dei comuni di Genova ed Arenzano), fisserà gli organi, le funzioni, i rapporti con i comuni e il criterio di elezione del sindaco e del consiglio metropolitano. La mancata conversione in legge del decreto di riordino delle province non sta fermando il processo di trasformazione della provincia di Genova in città metropolitana. A fine marzo 2013 scadrà infatti l'incarico del Commissario straordinario della provincia Piero Fossati e si insedierà in via provvisoria, sino allo svolgimento delle elezioni metropolitane, il sindaco di Genova, Marco Doria.

Tracce di un dibattito

Il dibattito sulle questioni istituzionali e territoriali suscitate dal decreto "spending review" è stato in Liguria piuttosto sterile, stanti anche i vincoli normativi, procedure codificate e i ristretti tempi a disposizione. L'estate ha visto il vicesindaco del Comune di Genova, Stefano Bernini lanciarsi in una provocatoria proposta di suddividere l'attuale territorio comunale in cinque nuovi comuni e di consorzare i piccoli comuni limitrofi al capoluogo con l'obiettivo di creare una città metropolitana composta da comuni di medie dimensioni (in tutto 8 o 9 comuni da 60-70 mila abitanti ciascuno)¹. Stefano Bernini, si è dichiarato favorevole al decentramento di funzioni esclusive lasciando però alla città metropolitana la gestione dei servizi più importanti, dai trasporti ai rifiuti. La proposta che per un certo periodo è stata fatta propria dal PD, non ha trovato accoglienza nel sindaco Marco Doria e tiepidi riscontri da parte dell'ANCI ligure che ha ritenuto la soluzione troppo complessa.

La riorganizzazione delle province ha registrato l'ipotesi di costituzione della "provincia del Levante" o "provincia dei Parchi" che avrebbe dovuto comprendere l'area del Tigullio (l'area di Levante della provincia di Genova per un totale di circa 150 mila abitanti) aggregata all'attuale provincia della Spezia. Portavoce di questa proposta sono stati in primo luogo il Sindaco di Chiavari (principale centro del Tigullio), del PDL e alcuni esponenti del PD locale. I sostenito-

ri hanno sottolineato le potenzialità turistiche, la vocazione ad una valorizzazione sotto il profilo ambientale e naturalistico (il parco e la riserva marina di Portofino, il parco dell'Aveto, quelli delle Cinque Terre, di Portovenere e di Montemarcello) e una certa omogeneità dell'area rispetto a queste valenze. Questa sembra essere stata l'unica riflessione attenta alle questioni territoriali che si è sviluppata, anche se da subito è apparsa senza concrete possibilità di realizzazione.

Un tema ricorrente

Il dibattito che si è sviluppato, seppur debole, ha ricalcato questioni non nuove. Negli ultimi 25 anni il tema della delimitazione territoriale e di possibili forme di istituzionalizzazione dell'area metropolitana genovese (così come quello della provincia del Tigullio) è tornato ciclicamente alla ribalta², anche se politiche, azioni, programmi e strumenti di pianificazione territoriale che si sono succeduti nel tempo, non hanno mai assunto il tema come obiettivo prioritario.

Tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta è la Regione Liguria a scendere in campo con il Piano Territoriale di Coordinamento dell'Area Centrale Ligure (adottato dalla Giunta nel 1989 e definitivamente approvato dal consiglio regionale nel 1992). Il piano nasce in una fase di profonda trasformazione dell'economia del capoluogo e la regione individua un progetto strategico per l'area metropolitana genovese mirante a favorirne la transizione verso una diversificazione produttiva di tipo post-fordista. In questo quadro l'area metropolitana genovese comprende l'arco litoraneo tra il savonese e il monte di Portofino a levante (escludendo il Tigullio) e il basso alessandrino verso nord.

Nel 1991 la Regione con la l.r. n. 12 individuava l'area metropolitana genovese in ottemperanza a quanto prescritto dalla legge 142 del 1990. Si trattava di una delimitazione di tipo geografico, il territorio individuato comprende la linea costiera da Cogoleto (a ponente) ai comuni del Golfo Paradiso (a levante), e le valli del genovesato, escludendo una parte dell'attuale provincia di Genova cioè l'area costiera del Tigullio (da Portofino a Moneglia) e il rispettivo entroterra. La possibile suddivisione amministrativa

era imperniata sul riconoscimento di due polarità storiche fondamentali: Genova e Chiavari nel Tigullio. Ai sensi della legge 142, non si prevedevano estensioni al di fuori dei confini provinciali e tanto meno regionali.

La l.r. n. 12 una volta fissati i confini, non assegna le funzioni all'entità metropolitana, non individua neppure i percorsi di tipo istituzionale attraverso cui addivenire alla concretizzazione dell'iniziativa, da subito apparse chiaro che la cosa difficilmente si tramuterà in realtà. Non solo, tale delimitazione è decisamente schematica, si limita a dividere in due parti il territorio provinciale senza considerare le effettive gravitazioni e le relazioni che si sviluppano attorno al capoluogo genovese. Per l'area del Tigullio si discute molto della possibilità di acquisire maggiore autonomia attraverso la creazione di una nuova provincia, in Parlamento vengono presentate da parte di esponenti politici locali alcune proposte di legge istitutiva, ma tutto resta lettera morta.

Durante gli anni Novanta, a partire dalla legge 142 del 1990 e dalla costituzionalizzazione del 2001, l'istituzione della città metropolitana di Genova non fa grandi passi in avanti, anche se il dibattito sul tema è tornato ciclicamente di attualità, fino all'estate 2012.

1. Si vedano gli articoli pubblicati su *Repubblica* ed. Genova: Ava Zunino, "Nuovi comuni. La mappa dei sogni", in *Repubblica* ed. Genova, 14 agosto 2012, pag. 5; Ava Zunino, "Città metropolitana? Non vogliamo subirla", in *Repubblica* ed. Genova, 15 agosto 2012, pag. 4; Ava Zunino, "Genova divisa in più comuni? Doria dice: no", in *Repubblica* ed. Genova, 14 settembre 2012, pag. 11
2. Francesco Gastaldi, "Area metropolitana genovese?", in *Urbanistica Informazioni* n. 187, 2003, pagg. 16-18

Francesco Alberti

Firenze metropoli: S, M o XL?

Pianificazione intercomunale e riassetto istituzionale - su questi aspetti, la cui necessaria complementarità continua sorprendentemente a non emergere, né a livello nazionale, né a livello locale, come tema centrale nel dibattito politico sviluppatosi intorno alla legge 135/2012 e al decreto di attuazione n. 188/2012, il caso della Toscana centrale presenta a un tempo caratteri di peculiarità ed emblematicità.

Sicuramente peculiare è la natura “una e trina” della conurbazione che, tra le province di Firenze, Prato e Pistoia accoglie su un territorio di 4800 kmq (pari a un quinto della superficie della Toscana) il 40% ca. della popolazione e delle imprese della regione, da cui deriva la metà del PIL complessivo¹. A fronte di tale concentrazione, marcata soprattutto all'interno dell' “ellisse” in cui sono ricompresi i territori di pianura, il ruolo polarizzante esercitato dai tre centri principali appare comunque ancora molto evidente, nonostante la loro estrema vicinanza (17 km tra Firenze e Prato, 15 km fra Prato e Pistoia), generando flussi pendolari giornalieri “auto-contenuti” all'interno delle rispettive province (con un'estensione verso la provincia di Arezzo per quanto riguarda il capoluogo regionale) in percentuali significative: 87% nell'area fiorentina, 77% e 75% in quelle di Prato e Pistoia². Un'indagine del 2009 condotta dall'Ecodynamics Group dell'Università di Siena (“MoTo”) sulle variazioni nella densità di popolazione misurabili sul territorio attraverso l'intensità dei segnali lasciati dai telefoni cellulari nell'arco delle ventiquattr'ore, conferma, dandole immediata leggibilità, l'immagine di un'area metropolitana articolata al suo interno in tre sistemi urbani principali (più due secondari: Empoli e Montecatini Terme), dotati di autonome capacità attrattive ancorché strettamente

relazionati fra loro.

Molto particolari – e per certi versi paradossali – sono poi le vicende che hanno riguardato i tentativi di coordinamento degli strumenti urbanistici comunali all'interno dell'area. Schematicamente, possiamo distinguere due fasi. In una prima fase, antecedente l'emanazione della legge 142/1990, la pianificazione è stata vista come terreno privilegiato di discussione sulla dimensione metropolitana, indipendentemente dal tema della riorganizzazione degli enti locali. I contributi sperimentali offerti dalla Toscana in questo campo sono assai significativi: dalle proposte pionieristiche di piani intercomunali, tra Firenze e i comuni ad ovest, avanzate su iniziativa dei sindaci fra gli anni '50 e '70 (e rimaste fatalmente sulla carta, in mancanza di un quadro normativo adeguato), allo Schema strutturale per l'area Firenze-Prato-Pistoia, elaborato negli anni '80 dalla Regione sotto la guida di Giovanni Astengo, con lo scopo di fornire una «soluzione d'insieme di quegli interventi chiave che abbiano efficacia caratterizzante sulla struttura insediativa, economica e sociale dell'area presa in esame»³. Giunto all'approvazione nel 1990, lo Schema strutturale è a tutt'oggi l'ultimo tentativo fatto dalla Regione per sostenere e indirizzare lo sviluppo di quest'area nevralgica della Toscana attraverso la prefigurazione di un assetto spaziale organizzato su direttrici e capisaldi riconoscibili, anche se l'assenza di una regia politica e amministrativa ne ha poi svuotato nel tempo la portata strategica, consentendo trasformazioni scoordinate, più o meno apparentemente coerenti con lo Schema, portate avanti dai singoli enti locali secondo le proprie priorità e possibilità.

L'introduzione nella legislazione italiana delle “città metropolitane” a opera della

legge 142, che in teoria avrebbe potuto aprire nuove prospettive al percorso di coordinamento intrapreso con lo Schema strutturale, e l'istituzione di lì a poco (1992) della provincia di Prato mediante lo scorporo di sette comuni da quella di Firenze inaugurano una nuova fase delle vicende metropolitane nel segno della contraddizione.

L'aspetto paradossale consiste nel fatto che, a dispetto delle opportunità offerte, quanto meno su un piano culturale, dalla legge 142/90, nessun soggetto pubblico, a cominciare dalla Regione, sembra più interessato a pianificare la “metropoli fiorentina”, come invece si era tentato di fare, nel bene o nel male, nel decennio precedente.

Con il nuovo corso della legislazione toscana sul governo del territorio, inaugurato dalla Lr 5/1995 e proseguito con la Lr 1/2005, il riferimento diretto alla pianificazione intercomunale (che era stato un elemento qualificante della precedente Lr 74/1984) scompare, sostituito da meccanismi di cooperazione/concertazione interistituzionale di tipo sia verticale sia orizzontale, che però saranno utilizzati più per risolvere questioni puntuali tra comuni confinanti che per costruire uno scenario d'area vasta⁴. Nell'impostazione delle due leggi, peraltro, il tema stesso dello sviluppo urbano perde centralità, stemperandosi in una nozione totalizzante, ma per molti aspetti generica, di “territorio”.

L'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia si riaffaccia, negli strumenti della pianificazione territoriale, all'interno del primo Piano d'indirizzo territoriale regionale (2000) come uno dei quattro macro-ambiti in cui viene suddivisa la regione: un'articolazione che nella variante al Pit del 2007 lascia però a sua volta il campo all'immagine, più sfumata, di una Toscana “città policentrica”. Nel frattempo, ogni occasione di impostare, anche da un'angolazione parziale, una strategia metropolitana di un qualche respiro manca l'obiettivo o cade nel vuoto: dal Prusst del 1999 sulle aree ferroviarie, che poteva rappresentare l'occasione per fare della linea Firenze-Prato-Pistoia l'elemento ordinatore di funzioni e centralità sovralocali⁵ e si è invece risolto in una sommatoria di interventi minori; al Piano strategico dell'area metropolitana fiorentina, riguardante il capoluogo e dieci comuni di cintura, le cui vicende si sono esaurite

nell'arco dei due mandati amministrativi del sindaco Leonardo Domenici (2000-2009); al tentativo, soffocato sul nascere, di dar vita a una struttura per il coordinamento delle politiche di mobilità (Pinco, 2008). L'idea di area metropolitana si trova così ad essere completamente scissa da qualsiasi ipotesi di "disegno", diventando soprattutto il terreno di un confronto-scontro tra modelli istituzionali alternativi, rinfocolato con cadenza decennale dalle iniziative – non prive a loro volta di aspetti contraddittori – assunte sul tema a livello nazionale: la legge di riforma del titolo V della Costituzione n. 3/2001, che introduce le città metropolitane nel testo costituzionale e la legge 42/2009, che dopo quasi vent'anni si limita ancora a stabilire "norme transitorie" per la loro istituzione.

In un dibattito divenuto spilariliforme, il policentrismo dell'area Firenze-Prato-Pistoia ha dato adito alle formulazioni più diverse per estensione territoriale e forma giuridica dell'entità sovracomunale di riferimento⁶, andando a coprire, già prima che il governo Monti riaprisse i giochi, un ampio *range* tre le alternative possibili, ovvero:

- l'area complessiva delle tre province, vista ora in termini di "città metropolitana", ora di provincia unica della Toscana centrale; è questa la dimensione territoriale a cui fa riferimento la Delibera del Consiglio Regionale n. 130 del 29 marzo 2000 "Delimitazione dell'Area Metropolitana di Firenze, Prato e Pistoia", la Conferenza di area metropolitana istituita nel 2006, il Patto di sviluppo locale stipulato fra gli enti interessati nel 2007, una bozza di legge regionale dell'aprile 2011, la commissione speciale istituita dall'attuale presidente della provincia di Firenze, Andrea Barducci, intorno al progetto di "super-provincia" (2010-2012);
- il territorio della sola provincia di Firenze (dimensione prevista per la città metropolitana fiorentina dall'art. 23 della legge 42/2009);
- l'area "metropolitana" sub-provinciale corrispondente agli 11 comuni già aderenti al Piano strategico, per la quale nel 2007 si attiva la Conferenza dei sindaci nella prospettiva di costituire un'Unione di comuni (fallito anche

questo tentativo, quattro di loro, affacciati sulla piana a ovest del capoluogo, proveranno a formare un'Unione per conto proprio).

L'inattesa conclusione anticipata del "governo dei tecnici", con la mancata conversione in legge del decreto 188, non permette di capire se il meccanismo messo in moto dalla *spending review* rappresenti comunque l'inizio di una terza fase o l'ennesima turbolenza di questo dibattito inconcludente. Nel giro di poche settimane, la soluzione che teneva insieme le tre province, presentata dal Presidente della Regione Enrico Rossi come "territorio d'area vasta" (con funzioni omologhe agli altri due territori regionali indicati per l'accorpamento delle province: il sistema della costa e quello della Toscana meridionale) e recepita dal Governo come "città metropolitana" in senso stretto, aveva già lasciato il campo, in un emendamento approvato in Commissione al Senato, alla formula "una città metropolitana (coincidente con l'attuale provincia di Firenze) + una provincia accorpata (Prato- Pistoia)", raccogliendo di fatto il grido di dolore ("Mai con Firenze!") che si era intanto levato da Prato.

Ma sia pure in versione ridotta, l'istituzione di quella città metropolitana per cui Detti e Savioli più di sessant'anni fa, e Astengo più di venti anni fa, avevano cercato di comunicare in qualche modo un'immagine d'insieme dovrà ancora fare i conti con un territorio che nel tempo ha visto crescere la propria conflittualità interna e diminuire la capacità di inquadrare i problemi entro una visione progettuale complessa - come dimostra, ultima in ordine di tempo su temi infrastrutturali di valenza metropolitana, la polemica scoppiata intorno alla proposta di riposizionamento della pista dell'aeroporto Vespucci, caldeggiata fra gli altri dal Presidente della Regione. Un esempio emblematico di come una questione con elevato contenuto tecnico ed evidenti ricadute territoriali sia diventata il terreno di uno scontro tutto politico, portato avanti senza l'ausilio di elaborati conoscitivi di base che all'epoca della formazione dello Schema strutturale sarebbero apparsi, come è ovvio, necessari: una valutazione dei costi e degli impatti delle opere propeedeutiche e una prefigurazione di massima – quanto meno "esplorativa" - dell'assetto

territoriale a regime...

Riteniamo che sia anche sotto questo profilo – l'importanza che occorre restituire al disegno di piano, nelle forme adeguate, come *medium* di conoscenza e comunicazione – oltre che sull'atteso ritorno della pianificazione intercomunale e sulla ricalibratura tra strumenti "strutturali" e "operativi", che si giocherà, nella dimensione ancora inedita della città metropolitana, l'efficacia della riforma della legge di governo del territorio il cui varo è atteso entro la fine della legislatura regionale.

1. Cfr. L. Caterino, L. Cecconi (a cura di), *Area vasta e prospettive di un ente metropolitano della toscana centrale. Quadro economico dell'area Firenze-Prato-Pistoia*, Rete sviluppo s.c., Prato, 2012 <<http://www.retesviluppo.it>> .
2. Cfr. G. Boatti, *Per Firenze metropoli*, «Quaderni del Circolo Rosselli», 1/2010, Alinea, Firenze. L'articolo estrapola e sviluppa con riferimento alla Toscana centrale i dati di una ricerca nazionale (G. Boatti, *L'Italia dei sistemi urbani*, Mondadori Electa, 2008).
3. G. Astengo, *Processo formativo di uno schema strutturale per l'area Firenze-Prato-Pistoia*, documento di lavoro, Firenze, 1985, in F. Indovina, *La ragione del piano. Giovanni Astengo e l'urbanistica italiana*, FrancoAngeli, Milano, 1997
4. Per un approfondimento del tema si veda: G. De Luca, G. Gorelli, *Forme di coordinamento sovracomunale*, in F. Alberti, L. Nespolo (a cura di), *Il progetto di città nelle politiche regionali*, «Contesti. Città territori progetti», 1-2, 2011.
5. Il tema era stato oggetto di una ricerca presentata nel 2000 dal Dipartimento di Urbanistica e pianificazione territoriale di Firenze, segnalata come *best practice* internazionale per l'asse C8 – *Sustainable urban infrastructure* – della rete di cooperazione scientifica europea COST. Cfr. F. Alberti, M. Massa, *Ferrovie metropolitane e rinnovo urbano: il caso della Toscana centrale*, in R. Innocenti, M. Massa (a cura di), *Progetti d'infrastrutture e piani territoriali in Toscana*, Alinea, Firenze, 2001.
6. Per una documentazione puntuale, datata al febbraio 2010, si rimanda alla relazione predisposta da Bruno Dente *Una ricognizione dei contesti territoriali individuati come regioni urbane o aree urbane nelle nove città metropolitane* per la Commissione di lavoro ReCS (Rete delle città strategiche)-ANCI sulle città metropolitane <<http://reccs.it/it/commissionerecscancittametropolitane>>. Si veda anche "La costruzione della città metropolitana Italia" di R. Florio e A. Esposto, pubblicato sul n. 242 di *Urbanistica Informazioni*.

Marida Dentamaro

Bari, confini e opportunità di governo

Con la legge di stabilità 2013 e il rinvio al 1° gennaio 2014 la riforma degli enti intermedi avviata dal governo Monti rischia l'archiviazione, senza che le classi dirigenti locali abbiano colto finora le opportunità, presenti pur tra molti difetti, di gestirla dal basso e interpretarla come primo passo di un processo che potrebbe concludere la pluridecennale gestazione di nuovi enti di area vasta con funzioni in grado di connotarli rispetto agli altri livelli di governo.

La riforma vuole ispirarsi a modelli europei e risponde a un'esigenza per la quale l'UE ha esercitato forti pressioni sul governo italiano: adottare misure in grado di ridurre i costi e incrementare l'efficienza dei vari livelli dell'amministrazione pubblica. È mancata, però, chiarezza sulla definizione sostanziale di città metropolitana, in assenza della quale l'individuazione secondo il solo criterio demografico, unita all'automatica coincidenza del territorio metropolitano con quello della soppressa provincia, risulta puramente arbitraria posto che, sul piano amministrativo, Città metropolitane e Province sono entrambe enti di area vasta costituiti da una pluralità di Comuni; ma la legge non spiega (come faceva invece la 142 del 1990) che le prime sono caratterizzate da un territorio prevalentemente urbanizzato e integrato in cui i Comuni sono strutturalmente connessi tra loro a vari livelli, mentre le seconde comprendono un territorio solo parzialmente urbanizzato composto da Comuni identificabili come comunità distinte.

In concreto, insomma, la Città metropolitana non può che essere il precipitato di quella crescita incontrollata degli agglomerati urbani oltre i confini amministrativi che ha modificato il concetto di città intesa come sistema urbano, rendendo indispensabile individuare un corrispondente ef-

ficace modello di *governance*, in grado di incidere positivamente sulle dinamiche di sviluppo del territorio.

A Bari il punto debole della riforma si è rivelato proprio nella coincidenza di confini tra l'istituenda Città metropolitana e la sopprimenda Provincia, composta da 41 Comuni molto diversi, ricadenti su un territorio esteso, disomogeneo e difficilmente identificabile, se non per una parte, come sistema sia pur disordinatamente integrato.

Questo punto debole è stato facilmente strumentalizzato da una classe politica locale timorosa del nuovo e arroccata su posizioni difensive, tanto da perdere di vista la parte migliore e più fertile della riforma, consistente nella sua notevole flessibilità e nell'ampio spazio decisionale lasciato ai Comuni, sia quanto all'adesione o meno al nuovo ente (almeno per i Comuni confinanti con altre Province della stessa Regione), sia quanto all'organizzazione dello stesso.

Sul piano amministrativo, infatti, il Comune costituisce l'unità elementare anche della Città metropolitana e conserva, nel proprio territorio, tutte le attuali prerogative, con l'aggiunta di un potere ampio ed elastico, da esercitare anzitutto in sede statutaria, per organizzare i rapporti nell'ambito dell'ente intermedio anche tramite deleghe nelle due direzioni e per strutturare la "metropoli" in aggregazioni (forme associative) più ristrette ed omogenee (almeno laddove non esistano alternative praticabili di accorpamento ad altre Province).

Su questo secondo aspetto, il dibattito è stato avviato proficuamente e i sindaci interessati, riuniti nella Conferenza metropolitana, hanno abbozzato una prima suddivisione tra Conca barese, Area murgiana, Valle d'Itria, Terra di Bari.

Per quanto riguarda, invece, l'organizzazione di poteri e funzioni, la preoccupazione dominante è stata quella di non cedere prerogative, soprattutto in materia di pianificazione del territorio e di gestione di servizi pubblici locali; preoccupazione a stento celata dietro l'ostentata difesa di una malintesa autonomia delle comunità locali, con buona pace dell'idea stessa di governo di area vasta e di ogni tentativo di perseguire efficienza ed efficacia attraverso la dimensione ottimale nella gestione dei servizi.

Il problema, evidentemente, è quello di una cultura politico-istituzionale ancorata a schemi obsoleti e incapace di fare i conti con scenari (nemmeno più tanto) nuovi, sebbene di aree metropolitane si parli almeno dalla legge 142 del 1990 e l'attuale titolo V della Costituzione contempli la Città metropolitana tra gli enti costitutivi della Repubblica, pur senza darne una precisa definizione.

Di Città metropolitana il legislatore riprese a parlare nel 2009 con la legge n. 42 sul federalismo fiscale, che ne regolava in via transitoria la prima istituzione ad iniziativa di Comuni e Province interessate, rinviando ad una successiva legge la disciplina ordinaria. Anche questa previsione non sortì gli effetti sperati: le amministrazioni coinvolte non sfruttarono la possibilità di verificare sul proprio territorio procedure, metodi ed effetti dell'istituzione del nuovo ente.

Si arriva così al decreto legge n. 95 del 2012 che, nel quadro di un complessivo riordino degli enti intermedi, all'articolo 18 istituisce le 10 città metropolitane sopprimendo contestualmente le corrispondenti Province.

Si è già accennato agli aspetti più controversi di ordine politico e sostanziale, primo fra tutti la coincidenza automatica tra le due aree amministrative che non sempre rispetta criteri di omogeneità e/o integrazione, né rispecchia le peculiarità dei territori. Per altri aspetti, relativi in particolare a funzioni e organi delle Città metropolitane, allo scioglimento anticipato di organi eletti a suffragio universale e alla configurazione come ente di secondo grado, sono state sollevate altrettante questioni di costituzionalità.

Con il rinvio dell'udienza già fissata per il 6

novembre 2012 la Corte, di fatto, ha dimostrato di non voler intralciare più di tanto i percorsi della politica, ma la mancata conversione in legge del decreto n.188 del 5 novembre 2012 ha interrotto il processo di attuazione del riordino avviato con il “salva Italia” (decreto legge n.201/2011) prima e con il decreto 95 poi.

C'è da chiedersi allora se sia svanita, per il momento, la speranza di attuare una riforma importante quanto complessa, che per vero avrebbe richiesto maggior respiro e un approccio a 360 gradi per affrontare le diverse tematiche non solo giuridiche, ma storiche, economiche, sociali, politiche e territoriali.

Per il momento, pressioni periferiche e interessi locali tendenti all'azzeramento della riforma hanno ottenuto, in sintesi, di rinviare tutto al 31 dicembre 2013, con l'intento non troppo velato di differire il più possibile questioni scomode e dal forte impatto politico-istituzionale.

Rimangono irrisolti molti dei nodi emersi nel corso di un dibattito che ha avuto, comunque, il merito di portare alla ribalta dell'opinione pubblica una inderogabile esigenza di riforma dello Stato e dei vari livelli di governo, finora sottovalutata proprio da coloro che sarebbero dovuti essere protagonisti e veri soggetti attuatori della riforma: gli amministratori locali.

Nessuno può ritenere che le soluzioni prospettate fossero le migliori in assoluto, né sottovalutare le difficoltà che una riforma di questa portata comporta, ad esempio, in termini di trasferimenti di risorse finanziarie e umane, di riallocazione degli uffici, di rapporti giuridici tra nuovi e vecchi Enti o di gestione degli strumenti di programmazione a livello sub-provinciale (contratti d'area, distretti Industriali, patti territoriali, aree vaste, Gal) e utilizzo degli strumenti rivenienti dall'attuazione delle misure dei fondi strutturali europei.

E tuttavia occorre prendere atto che proprio l'Unione Europea, che guarda al territorio in chiave prevalentemente economico-funzionale, dopo aver continuato negli anni a finanziare numerosi programmi finalizzati ad integrare e migliorare lo sviluppo urbano e metropolitano, specie nelle regioni più svantaggiate, valuta le aree metropolitane tra le priorità dell'Agenda territoriale 2020.

Ciò che sarebbe importante definire è un modello di *governance* della Città metropolitana, che assicuri il coinvolgimento di tutte le parti interessate e al contempo migliori l'interazione tra il livello decisionale e quello attuativo; una *governance*, cioè, multilivello orientata a far divenire la Città metropolitana una macroarea competitiva anche nei confronti dei sistemi locali di altri Paesi e che potrebbe gettare la basi per una nuova cooperazione economica, meno vulnerabile alle crisi del mercato interno ed estero ed in grado di affrontare con maggiore energia le sfide dell'immediato futuro.

Solo in questo modo si potrà tentare di dare attuazione ai modelli di *governance* previsti dal trattato di Lisbona e dalla strategia Europa 2020 che, puntando a uno sviluppo sostenibile su differenti livelli, individuano le Città metropolitane quali luoghi di mediazione nel rapporto tra locale e globale, tra fenomeni socio-culturali e produttivi, tra tradizione e innovazione, tra identità territoriale e pluralità etnico-culturale.

Non è pensabile, però, che il Paese possa cambiare secondo formule velleitariamente calate dall'alto, senza un processo di partecipazione in grado di raccogliere l'esperienza delle comunità locali e mettere in moto le positività dei territori.

Al prossimo governo toccherà dunque attivarsi per dare seguito alle disposizioni sopravvissute alla decadenza del decreto 188, puntando su processi il più possibile partecipati per contenere le spinte “emotive” dei localismi e delle loro facili strumentalizzazioni, cercando di porre almeno le basi per un riordino moderno ed efficiente degli Enti locali.

Se questo non avverrà, avremo perso l'ennesima occasione di avvicinarci a quell'Europa che ha pensato la *governance* metropolitana come ambito e metodo di programmazione, piuttosto che di gestione, in cui, partendo dall'ottimizzazione dell'apparato burocratico, siano create strutture amministrative snelle, funzionali alla risoluzione dei problemi, alla promozione e allo sviluppo economico e sociale del territorio, tramite azioni integrate nel campo della pianificazione territoriale, della gestione e organizzazione dei servizi pubblici, della mobilità e delle infrastrutture, non riducibili a operazioni di facciata,

semplici ritocchi dell'esistente per inseguire facili consensi, ma tali da impattare con forza sul tessuto urbano programmando e gestendo fenomeni di crescita e rigenerazione sociale.

Agli amministratori spetterà di smentire con i fatti chi descrive le istituzioni locali come luoghi di sperpero e cattiva gestione, impegnandosi nella costruzione del nuovo modello istituzionale che favorisca le relazioni tra i territori per integrarne le economie mettendo a valore le differenti caratteristiche, risorse e vocazioni, per migliorare il *welfare* locale e la qualità dei servizi pur riducendo i costi, per creare nuove opportunità in direzione dello sviluppo intelligente, sostenibile e inclusivo che l'Europa ci chiede.

Emanuela Coppola, Marialaura Esposito L'incerta attuazione della città metropolitana di Napoli

Per la prima volta dal 1990, grazie anche all'impulso ricevuto dalla legge 42/2009, si è riavviato il processo di implementazione delle città metropolitane. Nello specifico l'art. 18 della legge 135 definisce le modalità di messa a punto dello statuto (comma 2 bis), individua gli organi della città metropolitana – ovvero il consiglio metropolitano e il sindaco metropolitano (comma 3) – ed enuncia i compiti della Conferenza metropolitana (comma 3 bis).

La legge 135/2012 ha quindi il merito di aver riaperto la discussione sulla Costituzione delle Città ma la sua attuazione nella prima fase ha avuto riflessi prevalentemente rispetto ai percorsi avviati dalle Regioni in relazione al riassetto delle perimetrazioni provinciali. Infatti alle proposte di riordino presentate dalle regioni è stato dato seguito con l'approvazione del Decreto legge 5 novembre 2012 n. 188 - riordino province che definisce all'art. 2 il riordino delle Province nelle Regioni a statuto ordinario. Detto decreto, inoltre modifica anche alcuni aspetti della legge 135/2012 relativi alla Città Metropolitana. Nello specifico l'art. 5 -Disposizioni relative alla Città Metropolitana- al comma 3 bis, fissa un limite temporale per la Conferenza metropolitana, alla quale partecipano «i sindaci dei comuni del territorio di cui al comma 2 nonché il presidente della provincia, con il compito di elaborare e deliberare lo statuto della Città Metropolitana entro il 30 settembre 2013», conferenza che cessa di esistere alla data di approvazione dello statuto della Città Metropolitana o comunque il 1 ottobre 2013 (comma 3 quater). Il comma 5 porta a una drastica riduzione del consiglio metropolitano che in base a questa modifica deve essere composto da non più di dieci membri (mentre per la legge 135/2012 erano sedici nelle città metropolitane con popolazione

residente superiore a 3.000.000 di abitanti e dodici nelle città con popolazione residente superiore a 800.000 e inferiore o pari a 3.000.000).

Ad ogni modo va sottolineato che il Decreto legge 5 novembre 2012 n. 188 non è stato convertito in Legge per le note vicende che hanno portato alla fine anticipata del Governo Nazionale e ad oggi - insieme all'approvazione della legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013), con la quale il Parlamento ha sospeso, fino al 31 dicembre 2013, l'applicazione dell'articolo 18 del decreto Spending Review costituisce un alibi ed un freno per l'attuazione del riordino amministrativo prospettato dal legislatore. È inoltre opportuno precisare che con la legge di stabilità 2013 art.1 c.115 il Parlamento ha stabilito che tutte le province per le quali dal 15 novembre 2012 al 31 dicembre 2013 occorrerebbe rinnovare gli organi saranno commissariate fino al 31 dicembre 2013. Ed anche là dove è stato predisposto uno statuto provvisorio della Città Metropolitana questo non potrà essere approvato perché la conferenza metropolitana non può operare durante tutto il periodo di sospensione.

L'incerta attuazione della Città Metropolitana di Napoli

In Campania la legge relativa al riordino delle province e di istituzione della Città Metropolitana ha visto impegnate nella sua fase di avvio e di attuazione l'Ente regionale e, in assenza del Consiglio delle Autonomie Locali (Cal), la Conferenza Permanente delle Autonomie Locali¹. La mera applicazione del dettato normativo ha imposto alla Regione Campania una riflessione sulla "soppressione" della provincia di Benevento, l'unica a non raggiungere i requisiti minimi previsti dalla legge, e

dunque il suo accorpamento e/o smembramento con le province limitrofe. Nella fase iniziale, a partire dai primi di agosto 2012, l'attenzione degli enti locali campani si è dunque concentrata soprattutto su questi aspetti. A conclusione della fase di ascolto dei soggetti coinvolti il Governo regionale ha stabilito con la deliberazione n. 613 del 19.10.2012 - Riordino delle Province e loro funzioni-Adempimenti- di chiedere al Governo centrale, per evitare il determinarsi di un grave pregiudizio all'ordinamento giuridico della Repubblica e ai diritti dei cittadini, di sospendere l'esecuzione dell'art. 17 del Decreto legge 95/2012, in attesa della decisione della Corte costituzionale sui ricorsi presentati dalla Regione Campania e da altre Regioni italiane, in ordine alla legittimità costituzionale dell'articolo medesimo. Inoltre ha preso atto di quanto deliberato della Conferenza Permanente Regione Autonomie Locali e della richiesta di deroga per la Provincia di Benevento che, pur non rispondendo ai criteri dimensionali e di popolazione di cui alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 luglio 2012, è una Provincia storica, preesistente all'unificazione nazionale, e dalla forte caratterizzazione identitaria e culturale. Infine con quest'atto la Giunta regionale campana ha chiesto al Governo nazionale, di determinare prioritariamente funzioni ed ambiti della istituenda Città Metropolitana di Napoli dalla cui individuazione discende il riordino dell'intero territorio regionale.

Il tema della costituzione dell'area metropolitana di Napoli è stato dunque affrontato dai soggetti politici direttamente interessati solo a partire dal mese di settembre. È bene precisare che il percorso di passaggio della Provincia verso la Città Metropolitana di Napoli risulta essere attualmente in fase di *standby*.

Ciò è dovuto essenzialmente dalla mancata conversione del decreto legge 5 novembre 2012, n. 188 che+++ introduceva alcune novità rispetto alla legge 135/2012. L'incertezza normativa che ne è derivata ha rappresentato un freno per percorsi avviati ed ha indotto ad una stasi del processo impostato in attesa degli indirizzi che verranno dati dal Governo nazionale che nascerà dalle prossime elezioni.

Nello specifico il percorso di definizione

della Città Metropolitana di Napoli è stato formalmente avviato con l'insediamento della Conferenza metropolitana il 21 settembre 2012.

A questo momento formale hanno fatto da corollario altri incontri, realizzati tra il settembre e l'ottobre dello stesso anno.

Nell'ambito del *World Urban Forum*, lo scorso 4 settembre, uno dei momenti di dibattito è stato proprio "Il Futuro delle città metropolitane" a cui hanno partecipato anche il ministro alla Funzione pubblica Filippo Patroni Griffi, il presidente della Regione Campania Stefano Caldoro, il presidente della Provincia di Bari Francesco Schitulli, il prof. Vincenzo Cerulli, ordinario di diritto amministrativo alla Sapienza di Roma, i presidenti dei Consigli provinciali di Milano, Bari e Reggio Calabria, il sindaco di Napoli Luigi de Magistris e quello di Venezia Giorgio Orsoni, che è anche coordinatore Associazione nazionale comuni italiani (Anci) per le città metropolitane, il presidente dell'Upi Giuseppe Castiglione e quello dell'Associazione nazionale piccoli Comuni.

Vincenzo Cerulli ha definito questo un momento storico, in quanto «è la prima volta dalla nascita della Repubblica che si pensa di ridisegnare in modo così incisivo i territori. Le città metropolitane rappresentano un ente totalmente inedito, reso necessario dal moltiplicarsi delle esigenze che alcune città hanno maturato negli anni. Come individuare i confini della Città Metropolitana? Non è detto che debbano coincidere con quelli provinciali»².

Nell'ambito di questi eventi istituzionali e non, si è sviluppato un dibattito ampio tra i 91 Sindaci coinvolti, il Presidente della Provincia, il Sindaco di Napoli, i rappresentanti della Regione Campania e la sezione regionale dell'Anci.

I momenti centrali del dibattito sono stati tre incontri pubblici:

- l'insediamento della Conferenza metropolitana il 21 settembre 2012;
- la Conferenza Permanente Regione Autonomie Locali, allargata in sindaci della provincia di Napoli tenutasi il 24 settembre;
- l'assemblea dei sindaci della provincia di Napoli organizzata dall'Anci Campania il 27 settembre.

La discussione si è focalizzata sul ruolo e

sulle funzioni del nuovo ente ma anche sul rapporto che esso andrà a costruire con il Comune Capoluogo e con gli altri 91 Comuni, di cui 12 superano i 50.000 abitanti, 38 hanno una popolazione compresa tra i 20.000 ed i 50.000 abitanti, 32 tra i 5.000 ed i 20.000 e solo 10 hanno una popolazione inferiore ai 5000 abitanti.

Dagli incontri è emerso un elemento condiviso: la Città Metropolitana dovrebbe contribuire a fare sistema, coordinando i vari soggetti pubblici e privati presenti sul territorio «in una prospettiva in cui al criterio gerarchico si sostituisce una concezione reticolare del potere pubblico»³. È apparso evidente a tutti i sindaci che la costituzione della Città Metropolitana non è un gioco a somma zero. Alla Città Metropolitana infatti spetteranno i poteri della provincia, cui si aggiungono altre competenze relative alle infrastrutture di carattere regionale e ai servizi di carattere metropolitano come i trasporti. Vanno considerati, inoltre, alcuni elementi, come la circostanza per cui lo Statuto dovrà essere avallato da un referendum popolare e la richiesta avanzata dal Consiglio provinciale di Napoli di prevedere un sistema di elezione diretta di ambedue gli organi della Città Metropolitana, vale a dire il Sindaco e il Consiglio metropolitano, a garanzia della rappresentanza democratica e territoriale dei cittadini. Si prospetta quindi per questo ente la possibilità di definire con i cittadini un rapporto molto diretto sebbene da costruire.

La riflessione attualmente avviata si è limitata sostanzialmente ad affrontare gli aspetti giuridico-amministrativi dell'istituzione del nuovo ente, lasciando sullo sfondo il tema della dimensione territoriale della Città Metropolitana. A riguardo infatti il comma 2 dell'art.18 della legge 135/2012 indica semplicemente che «il territorio della Città Metropolitana coincide con quello della provincia contestualmente soppressa, fermo restando il potere dei comuni interessati di deliberare, con atto del consiglio, l'adesione alla Città Metropolitana o, in alternativa, a una provincia limitrofa ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione». Dagli incontri finora realizzati invece si percepisce l'esigenza per alcuni territori – come ad esempio l'area nolana e la penisola sorrentina – di interrogarsi sull'adesione o meno alla

Città Metropolitana essendo questi territori essenzialmente omogenei al loro interno e cerniera rispetto alle altre province. Attualmente la riflessione si presenta ad uno stato embrionale e soprattutto non è entrata in modo dirompente nell'agenda politica dei soggetti coinvolti.

Su questo tema si è espresso recentemente anche il prof. Aldo Loris Rossi auspicando una riunificazione tra le province di Napoli e di Caserta argomentandola con l'identità storica delle due aree «tale riunificazione, spezzando i lacci e laccioli della feudalizzazione che sta soffocando Napoli, riscoprirebbe la visione lungimirante di Carlo di Borbone che, collocando il nuovo centro del potere sullo sfondo dei monti Tifatini, apriva la vecchia capitale al territorio e al futuro.... In sintesi, la piana campana riunificata potrebbe essere riqualificata come un'area eco-metropolitana di respiro europeo»⁴.

1. La Conferenza Permanente Regione Autonomie Locali, istituita con Legge Regionale numero 26 del 1996, è l'organo di confronto e di raccordo istituzionale tra la Regione e le Province, i Comuni e le Comunità Montane.
2. Il Denaro, 5 settembre 2012
3. Il testo riprende un'affermazione di Alberto Lucarelli intervenuto nell'ambito dell'assemblea dei Sindaci della Provincia di Napoli tenutasi il 27 settembre 2012 presso le Terme di Agnano..
4. La Repubblica, 4 agosto 2012

a cura di Emanuela Coppola e Gilda Berruti

La piazza napoletana del Forum mondiale delle città

La prima settimana di settembre si è tenuto a Napoli il World Urban Forum, la più importante iniziativa mondiale sullo stato di urbanizzazione della terra ma anche un evento mediatico che ha attratto oltre 8000 delegati di 160 paesi.

Il servizio prova a restituire l'atmosfera della piazza multietnica napoletana e ripercorre le principali linee di discussione del documento di preparazione e del documento di sintesi finale del Forum.

Completano il servizio: un'intervista all'assessore all'urbanistica del Comune di Napoli, che cerca di aggiornare gli ambiziosi obiettivi del Forum nella realtà napoletana, un box sulla campagna "I'm a city changer" promossa da Un-Habitat, e la Carta per le città portuali, esito dell'incontro "Port Cities as Hotspots of Creative and Sustainable Local Development".

Il *World Urban Forum* è stato istituito dall'Agenzia delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani con l'obiettivo di tenere sotto controllo uno dei problemi più pressanti che affliggono il mondo di oggi: la rapida urbanizzazione e il suo impatto sulle comunità, le città, le economie, le politiche, anche in relazione agli effetti dei cambiamenti climatici.

È di gran lunga la più importante riunione pubblica di livello mondiale sulle città, in cui, in modo aperto ed inclusivo, leader nazionali, ministri, sindaci, esponenti della società civile, giovani, accademici, imprenditori, funzionari di enti locali, attivisti urbani, e chiunque sia interessato, possono discutere, imparare, proporre, disapprovare o condividere, idee e visioni per una migliore città del futuro.

Il primo forum si è tenuto a Nairobi, in Kenya nel 2002, il secondo a Barcellona nel 2004, poi a Vancouver nel 2006, a Nanjing nel 2008 e a Rio de Janeiro nel 2010. Già nel forum di Rio è stato lanciato il tema di discussione del forum di quest'anno: "il futuro delle città".

Il sesto *World Urban Forum* che si è tenuto a Napoli dall'1 al 7 Settembre 2012, si è confermato come uno degli eventi mondiali più inclusivi per ragionare sulle città e sul loro futuro. È stato organizzato da UN-Habitat, dal Governo Italiano, dalla Regione Campania, con la Fondazione Campania dei Festival, e dal Comune di Napoli in collaborazione con la Provincia di Napoli.

La stampa internazionale valuta questo forum come un successo: 8000 delegati internazionali da 160 paesi del mondo contro i 4000 attesi, l'ampia partecipazione della città alla mostra (circa 24.000 persone), un'atmosfera informale che ha trasmesso a chi vi ha preso parte il senso di stare a proprio agio e ha reso

la discussione produttiva.

Per la prima volta a Napoli è stato deciso che uno spazio dell'evento fosse aperto a tutti, senza che fosse necessario registrarsi: i tre padiglioni dell'area espositiva hanno permesso a chiunque fosse interessato di affacciarsi in mondi altri e di approfondire aspetti poco noti di altre realtà.

Il luogo prescelto per il forum è stato la Mostra d'Oltremare, un recinto all'interno della città, che per una settimana di settembre ha funzionato come membrana, e come grande e accogliente piazza per le città del mondo. Osservando con attenzione, si può leggere la presenza di diversi territori: dagli spazi pubblici aperti a tutti, in cui si sperimentano rapporti di compresenza, spesso tra estranei, a quelli semipubblici, in cui si entra solo dopo opportuno riconoscimento, ed è più frequente sperimentare la condivisione, ad alcuni spazi semiprivati, in cui il controllo è esercitato esclusivamente dall'Agenzia delle Nazioni Unite e probabilmente le relazioni tra i presenti fanno capo all'appartenenza a uno stesso gruppo.

A segnare il tempo dell'evento sono stati i suoi riti: l'alzabandiera dell'Onu alla Mostra d'Oltremare alle 17 del 31 agosto, il concerto di benvenuto, le cerimonie di apertura e di chiusura, la premiazione dello *Scroll of Honour Award*, insieme ad altri momenti meno consueti come la *Habitat Cup*, tra la squadra giovanile degli *slum* della Nigeria e la squadra di calcio dell'Arca Scampia, e il giro in bici sul lungomare del sindaco di Napoli De Magistris e del direttore esecutivo di Un-Habitat, Joan Clos.

In linea con una tradizione consolidata, il Forum è stato preceduto il due settembre dalla



Il complesso della Mostra d'Oltremare, sede del World Urban Forum (foto G. Berruti)

World Urban Youth Assembly e dalla Gender Equality Action Assembly, ed è stato accompagnato da conferenze e incontri, ai margini dell'evento ufficiale, promossi da diverse istituzioni locali. Tra questi l'incontro *Port cities as hotspots of creative and sustainable local development* promosso dall'Università Federico II con la rete delle Università dell'Agenzia delle Nazioni Unite per gli Insediamenti umani (Fusco Girard 2012), che ha sollecitato i ragionamenti alla base di una Carta per le città portuali, che costituisce l'ultimo contributo del servizio.

Il direttore esecutivo di Un-Habitat, Joan Clos, nella cerimonia di apertura ha tenuto un discorso dal titolo "Non c'è sviluppo senza urbanizzazione", in cui ricorda il particolare momento storico in cui è forte la polarizzazione tra ricchezza e povertà nelle città di tutto il mondo. L'obiettivo è capire se le città possano creare benessere e ricchezza per tutti. In quanto, a differenza di quanto si riteneva qualche decennio fa, "non bisogna guardare alla città solo come fonte di inquinamento e problemi, ma di nuove forme di vita sociale". Senza la capacità politica di intervenire nelle città diventa inutile qualsiasi politica di sviluppo di un Paese. Molti studi scientifici dimostrano che lo sviluppo economico va di pari passo con l'aumento del tasso di urbanizzazione. Siccome l'urbanizzazione avviene soprattutto in Africa e Asia, è lì che si gioca lo sviluppo del futuro del modello di città.

Il programma del forum prevede una lunga serie di incontri ed eventi, in parallelo. Prima

di tutto i quattro dialoghi, sui seguenti temi: la forma delle città: urbanistica, istituzioni e regole, per migliorare la qualità della vita; equità e prosperità: distribuzione della ricchezza e delle opportunità; città produttive: creazione di nuovi posti di lavoro in città; mobilità urbana, energia ed ambiente. Inoltre, 12 tavole rotonde con esperti in vari campi (dalla politica, al mondo accademico, al mondo associativo, al mondo imprenditoriale), 6 sessioni speciali, oltre a diversi tipi di eventi, da quelli dedicati al *networking* a quelli dedicati al *training*, agli eventi collaterali e paralleli, agli eventi culturali. È previsto perfino un *urban film festival*.

È stato affrontato il tema dello sviluppo ecosostenibile delle città, dalle *smart city* all'utilizzo delle energie rinnovabili alle *transition town*, dall'urbanizzazione alla mobilità sostenibile, con un'attenzione particolare alla cultura della bicicletta (tra tutte, si segnala la rete globale *Scientists for cycling*) e ai diversi progetti di *bike-sharing*.

Molti gli incontri e gli eventi formativi centrati su tecniche partecipative e sui modi diversi di declinare gli approcci inclusivi: il diritto a partecipare e il diritto alla città, la progettazione partecipata per la riqualificazione degli *slum*; l'urbanistica dell'inclusione; come trasformare in realtà visioni e piani – un approccio partecipativo centrato sull'utente; le strategie anti-corruzione delle donne per costruire città inclusive e giuste, il *Camp Improvement Plan* come strumento di pianificazione integrata che coinvolge le comunità dei rifugiati palestinesi nel processo di trasformazione dei

contesti in cui vivono.

Colpisce che un tema di cui si discute molto sia l'informalità, in diversi campi: gli alloggi e gli insediamenti; i lavoratori e l'economia. Gli ambulanti che abitano le strade delle metropoli del mondo, il sindacato delle lavoratrici indiane autorganizzate, i raccoglitori di rifiuti brasiliani, tutti usano gli spazi della città creando un'economia parallela, informale. Si pone, tra le altre, la questione di "come il lavoro informale può contribuire a costruire uno spazio della città vivo e ben gestito" (*Inclusive Cities*, Chen 2012), nell'ottica di raggiungere prima o poi l'obiettivo di avere "città prospere per tutti".

Si pone attenzione alla possibilità di costruire un bagaglio comune di conoscenza *friendly*: sui banchi dei diversi stand della mostra si rintracciano le segnalazioni dell'esistenza di archivi sulle buone pratiche, sull'innovazione della governance urbana, o di siti implementabili nel tempo grazie all'apporto di ciascuno, quasi si volesse capitalizzare, a partire dalle esperienze riuscite altrui.



Un momento di pausa all'interno dell'area espositiva (foto G. Berruti)



Una discussione organizzata dalla rete di associazioni *Slum Dwellers International* sul tema della riqualificazione degli *slum* e in particolare sulla ricerca di soluzioni al problema della distruzione e del degrado dei bagni pubblici di pertinenza degli insediamenti informali (foto G. Berruti)



Evoluzione del campo di rifugiati Palestinesi di Neirab, Syria, dal 1948 ad oggi, con un'ipotesi di espansione al 2020, in base al *Neirab Rehabilitation Project* dell'Unrwa del 2012 (foto G. Berruti)



Piramidi di taniche d'acqua all'interno dell'area espositiva (foto E. Coppola)



Uscita dei partecipanti dal Wuf (foto G. Berruti)



Delegazione del Forum sociale urbano che manifesta davanti all'ingresso della Mostra d'Oltremare, in occasione della chiusura del World Urban Forum (foto G. Berruti)

Un altro tema chiave esplorato negli incontri è quello della resilienza: “una città resiliente è caratterizzata dalla sua capacità di respingere o assorbire l'impatto di una situazione di rischio attraverso la resistenza o l'adattamento, che rendono possibile mantenere alcune funzioni e strutture di base durante una crisi e rimettersi o riprendersi da un evento” (Unisdr 2012, p.11). Qualche centro di ricerca approfondisce la resilienza urbana in situazioni di violenza cronica e prova a tirarne fuori le componenti, considerando cruciale il coinvolgimento in questi processi delle comunità implicate.

Tra gli elementi innovativi di questo forum, la campagna *I'm a city changer*, lanciata da Un-Habitat all'interno della *World Urban campaign Better cities, better life*, con l'obiettivo di far crescere la consapevolezza sulle questioni urbane globali e sulle possibili soluzioni. È interessante leggere sul sito web dell'iniziativa i racconti di diverse esperienze ed azioni, di singoli ed associazioni, che hanno contribuito a rendere migliori le comunità e le città. Una raccolta di storie fondate sulla volontà, riuscita, di cambiare le città grazie all'impegno dei *city changers*.

Alla campagna era agganciato a livello locale il concorso “La sostenibilità nell'edilizia residenziale: *I'm a city changer*” organizzato dall'Acen, l'Associazione costruttori edili di Napoli, in collaborazione con le facoltà di Architettura e di Ingegneria di tutti gli atenei campani, l'Ordine degli architetti e degli ingegneri della provincia di Napoli, che ha premiato le categorie “Edificio singolo” e “Piano urbanistico attuativo”. Per quanto riguarda le politiche cittadine, alcune sessioni di lavoro si sono concentrate sul tema del prossimo passaggio di Napoli a città metropolitana.

Inoltre, il 4 settembre, nel corso di un incontro internazionale su come le città si preparano ad affrontare gli eventi catastrofici è stato presentato il nuovo polo tecnologico in Campania, Stress, un polo che può contare su un investimento iniziale di 50 milioni di euro, fondi della Regione e del Ministero dell'Università e che si occuperà della sostenibilità delle costruzioni e delle città del futuro. Esito di questa sinergia tra mondo della ricerca e mondo del lavoro è, per esempio, lo *smart pavillion* esposto alla Mostra d'Oltremare, un prototipo in legno e teflon fotovoltaico, con un sistema costruttivo adatto a molteplici applicazioni, dalle abitazioni ai ricoveri per le emergenze,

che nei giorni del forum ha funzionato come stand espositivo sui temi dell'habitat eco-sostenibile.

Il prossimo appuntamento, nel 2014, è a Medellin, in Colombia, città laboratorio, che è riuscita a riprendersi dopo un lungo periodo di difficoltà, passando *from pain to hope then to life* e così a cancellare lo stigma di città violenta che la contrassegnava.

Come già era avvenuto per Rio, in contemporanea con il *World Urban Forum* si è tenuto anche il controforum, sul tema “il diritto alla casa e ai beni comuni nelle città”. Promosso dalle organizzazioni non governative, il Forum sociale urbano, ha l'obiettivo di discutere del futuro delle città nell'ottica della società civile e dei movimenti di lotta per il diritto ad abitare. Tra i momenti più interessanti i sopralluoghi in alcuni contesti in cui i beni comuni sono calpestati: la visita a Scampia e la passeggiata sul lungomare di Bagnoli, una risorsa da recuperare alla fruizione della città. Che cosa resta del *World Urban Forum* agli occhi di un pianificatore?

Passando tra padiglioni che offrono spesso spaccati di culture lontane, come lo stand del Barhain o del Marocco, con i tappeti a terra e il rito del tè, è netta la differenza tra i temi trattati negli stand delle nazioni più avanzate, incentrati prevalentemente su avveniristici progetti di *eco-cities*, e i padiglioni di alcuni paesi dell'Africa e dell'Asia. È netta la certezza che esistono due ordini di questioni e di problemi da affrontare, nei paesi cosiddetti “sviluppati” e in quelli “in via di sviluppo”. Questi ultimi richiamano l'attenzione su argomenti di stringente necessità come la mancanza d'acqua, di infrastrutture primarie come fognie e latrine, su come costruire bagni pubblici negli insediamenti informali in modo che ne sia assicurato il buon funzionamento e la gestione, sul problema della mancanza di una adeguata azione sanitaria e sulla diffusione preoccupante di *slum* in varie parti del mondo. Sui diritti primari da raggiungere, quindi, ma anche sulla carenza di abitazioni che sembra richiamare la necessità della pianificazione alla base di qualsiasi insediamento. “*It is hard to think about a future city – green public spaces, sustainable public transit, beautification of the waterfront – when you have to shit in the open, or when the lane outside your cramped shack is flooded with sewerage after every rainfall, which, in the rainy season, is every day*” (*Slum Dwellers International* 2012).

Le disuguaglianze esistono, come esistono diverse voci e diversi poteri. Non si può condividere un approccio che tenda ad appiattire tutto con una pretesa di armonia che non rispecchia le condizioni reali dei territori. C'è bisogno di discutere ancora, di scandagliare in modo critico, di prendere sul serio tutte le sfide attuali in cui le città sono impegnate. Non sembra utile fermarsi ad una valutazione limitante del forum in base alla quale alimenta "solo speranze non realizzabili". Bisogna andare oltre e farsi prendere da quello che non si può leggere in nessun documento, in nessun report finora disponibile, ma che si è sperimentato nella piazza multietnica napoletana della prima settimana di settembre.

Restano negli occhi e nella mente alcuni frammenti: i colori e le forme dei vestiti tradizionali di culture lontane, le piramidi di tuniche d'acqua che invadono interi stand, la manifestazione pacifica e colorata degli abitanti degli *slum*, la danza di gioia dei volontari del forum, la descrizione incisiva degli accampamenti dei rifugiati palestinesi, sospesi tra temporaneità e permanenza, resistenza e sopravvivenza, che finiscono per diventare spazi di appartenenza sociale e politica. Qui un'esperienza di progettazione partecipata, finalizzata a rispondere ad alcuni bisogni spaziali ed infrastrutturali, non solo restituisce ai rifugiati il diritto di prendere parte al processo decisionale, ma è la dimostrazione che "*planning can help to regain some of their lost identity and that it can not only instill hope, but even optimism and pride*" (Unrwa 2012).

Riferimenti

- Chen M. A. 2012, "The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies", in *Wiego working papers*, n.1, Wiego
- Fusco Girard L. 2012, "The Urban future", in *BDC - Bulletin of the Department of Conservation of Architectural and Environmental Assets*, University of Naples Federico II, Volume 12, n.1
- Slum Dwellers International 2012, "Sanitation"
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (Unisdr) 2012, "Making Cities Resilient Report *My city is getting ready!* A global snapshot of how local governments reduce disaster risk"
- United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the near East (Unrwa) 2012, *Space Time Dignity Rights. Improving Palestinian Refugee Camps*, Druckerei Henrich, Frankfurt am Main
- www.imacitychanger.org/imacc/
- www.inclusivocities.org



Chi sono i *city changer*

Sono *city changer*, innovatori urbani, i sindaci, i politici, gli imprenditori, i professionisti, ma anche tutti i cittadini che credono che sia possibile attuare i cambiamenti e sono determinati a portarli avanti.

Come si evince dal Manifesto per le città, i *city changer* sono "persone che hanno il coraggio di cambiare le cose, con impegno decisione e umanità, e lo fanno in sintonia con la nostra civiltà, i territori e la natura. [...] Lavoreranno per rendere le città più rispettose dell'ambiente e delle generazioni future, più belle e conviviali e diventeranno l'orgoglio delle loro comunità".

Dieci ragioni per essere un *city changer*

1. le sfide del ventunesimo secolo si pongono nelle città
2. la popolazione mondiale è in crescita
3. per evitare che una parte della popolazione continui a vivere negli *slum* o in insediamenti informali
4. per fronteggiare il cambiamento climatico
5. per diminuire le emissioni
6. le aree urbane costituiscono una opportunità economica
7. le città sono il futuro delle nuove generazioni
8. le città sono creative e produttive
9. noi amiamo le città
10. è il momento di cambiare.

Una città migliore è una città che funziona, in cui si vive bene

La campagna si pone l'obiettivo di migliorare le città e la qualità della vita, puntando ad uno sviluppo urbano sostenibile. Una città migliore è anche:

- una città resiliente;
- una città ecologica;
- una città sicura e salubre;
- una città inclusiva;
- una città pianificata;
- una città che produce.

Un luogo virtuale di condivisione

Il sito web costituisce il luogo in cui condividere esperienze ed azioni positive attuate in città che hanno contribuito a migliorare le vite delle persone e la vivibilità urbana. Ad oggi, sul sito sono presenti 163 storie di innovazioni urbane.

Fonti

www.imacitychanger.org

<http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=682>

www.unhabitat.org/downloads/docs/WuC/Manifesto%20For%20Cities%20with%20PDF.pdf

Il futuro urbano, nella sintesi del documento di discussione del *World Urban Forum*

Emanuela Coppola

Di seguito si restituisce una estrema e ragionata sintesi del lungo documento di discussione del Forum denominato "Il 21° secolo: il Secolo della Città". Il tema del *World Urban Forum* di Napoli, il futuro urbano e la prosperità delle città, è stato scelto dall'ONU per ricordare la veloce fase di urbanizzazione che il mondo sta vivendo. Attualmente più della metà della popolazione mondiale vive nelle città, e secondo diverse proiezioni – tra cui lo studio della Commissione europea, "*The World in 2025*" – in pochi decenni le città saranno il luogo dove vivranno i due terzi dell'umanità.

Da questi scenari emerge il ruolo di preparazione al cambiamento che dovrà avere la pianificazione. Bisognerà infatti favorire una migliore pianificazione delle nostre città, garantire un'adeguata legislazione urbanistica e un efficace sistema di *governance*, migliorare l'erogazione dei servizi di base e delle abitazioni.

A questi temi basilari si accompagnano quelli di matrice ecologica: risparmiare energia, conservare il nostro ambiente, ridurre l'inquinamento e affrontare i cambiamenti climatici nella dimensione urbana. Le città a cui aspirare nel futuro dovranno essere più intelligenti, più vivibili e con meno sprechi.

Senza soffermarsi troppo su una valutazione limitante del Forum che sembra alimentare spesso "solo speranze non realizzabili", ci si sofferma sui maggiori spunti emersi.

Le città sono il passato, il presente e il futuro dell'umanità

L'importanza della città è stata riconosciuta dalla storia in tutte le parti del mondo. Gli insediamenti urbani sono l'habitat dominante del nuovo millennio. Il significato che questo cambiamento segna per il destino dell'umanità è molto profondo.

Solo un secolo fa, due persone su dieci nel mondo vivevano in aree urbane. Ancora oggi, nei paesi meno sviluppati la percentuale di urbanizzazione resta di circa il 5 per cento, vivendo la stragrande maggioranza della popolazione in aree rurali. Da allora il mondo ha

subito una rapida urbanizzazione e, in alcuni paesi, ad un ritmo senza precedenti. L'avvento del nuovo millennio segna il superamento della popolazione urbana rispetto a quella rurale per cui possiamo affermare di essere in un "millennio urbano". Entro la metà di questo secolo si prevede che sette persone su dieci abiteranno in città. Il 21° secolo sarà pertanto conosciuto come il secolo della città.

La città è stata storicamente un luogo di innovazione, dinamismo, trasformazione. Ha anche fornito un ambiente liberatorio, migliorando la qualità della vita e promuovendo forme superiori di estetica e rappresentazione culturale. Contrariamente alla vita rurale, le città promuovono l'alloggio sociale e favoriscono l'eterogeneità.

I vantaggi della città si accompagnano anche a un gran numero di minacce da quelle più ovvie e conosciute di natura ambientale, in quanto le città a livello mondiale consumano un alto numero di risorse non rinnovabili e di energia e sono i più grandi emettitori di gas serra, a quelle sociali com'è testimoniato dal recente fenomeno dei 'nuovi poveri' emergenti nelle città con economie avanzate, dall'emarginazione delle minoranze, dalla sicurezza che è diventata una delle principali preoccupazioni della vita urbana.

La paura e la xenofobia sono diventate parte integrante delle città.

Non solo la povertà impedisce la realizzazione del pieno potenziale della città, ma indebolisce anche l'agire umano, creando tensioni e disfunzioni tra generazioni che minano la base della prosperità.

Mentre il mondo consolida le basi del futuro urbano, misure urgenti sono necessarie per correggere le imperfezioni del passato, riconoscendo pienamente che lo sviluppo è un compito evolutivo che non può essere del tutto risolto in un decennio solo. Bisogna tendere ad un futuro urbano dove la crescita economica e la prosperità procedano con equità, quello in cui lo sfruttamento umano dell'ambiente naturale abbia una svolta sostenibile e dove fenomeni come la povertà, la disuguaglianza e la sottoccupazione siano attenuate da forti politiche incentrate sull'uomo.

Il documento propone alcune domande per aprire il dibattito. Si ripropongono quelle più significative.

Quali decisioni e azioni-chiave devono essere prese ora per ri-orientare lo sviluppo della città verso un futuro urbano desiderabile? Quali

sono le leve fondamentali per il cambiamento? Come dobbiamo investire su questo futuro urbano?

Come può essere migliorata la prosperità, sostenuta e condivisa in modo tale da non generare effetti sociali, economici e ambientali negativi?

Futuri urbani: cambiamento e continuità

In una certa misura il futuro delle nostre città sarà determinato da tendenze recenti anche divergenti. Per esempio, mentre alcune città stanno vivendo una accelerata crescita urbana, altre affrontano un calo demografico. Diverse città si trovano ad affrontare nuove sfide portate dall'invecchiamento della popolazione e dei sistemi pensionistici. Molte città offrono una buona qualità di vita e sufficienti condizioni materiali, mentre altre lottano con crisi ricorrenti e intense su risorse come l'acqua, l'energia e il cibo. Alcune città godono di una situazione di pace mentre altre sono colpite da conflitti etnici, da conflitti sociali e da terrorismo. Infine, alcune città sono economicamente produttive con elevati livelli di creatività e di innovazione, mentre altre città sono geograficamente isolate, economicamente in stagnazione e improduttive.

In gran parte il futuro della città sarà influenzato dalle seguenti tendenze. La crescita urbana si concentrerà nelle città del Sud. Se le attuali proiezioni sono attendibili, la quasi totalità della popolazione del mondo crescerà nei prossimi 30 anni concentrandosi nelle aree urbane. Si prevede che il 90/95 per cento di questa crescita avverrà nelle città del sud. Questo significa che le città delle nazioni sviluppate cresceranno molto poco, o per nulla. È prevista, infatti, nei prossimi 20 anni che più della metà delle città d'Europa sperimenteranno un calo della loro popolazione.

Sarà l'immigrazione - legale e illegale – a rappresentare oltre i due terzi della crescita urbana nel mondo sviluppato. Senza immigrazione, la popolazione urbana in questi paesi probabilmente potrà diminuire o rimanere la stessa nei prossimi decenni.

Tuttavia, nonostante queste tendenze in materia di immigrazione, nel 2050 le popolazioni di 46 paesi, tra cui Germania, Italia, Giappone, la maggior parte della Russia, e diversi piccoli Stati insulari, dovrebbero subire un calo rispetto ad ora.

I dialoghi del Forum

Il programma del forum ha previsto una lunga serie di incontri ed eventi anche in parallelo incentrati su quattro dialoghi, grandi aree tematiche che hanno costituito punti di ingresso per la discussione: la forma delle città: urbanistica, istituzioni e regole, per migliorare la qualità della vita; equità e prosperità: distribuzione della ricchezza e delle opportunità; città produttive: creazione di nuovi posti di lavoro in città; mobilità urbana, energia ed ambiente.

Si fornisce di seguito una sintesi dei contenuti principali dei dialoghi.

Dialogo 1- La forma delle città: urbanistica, istituzioni e regole, per migliorare la qualità della vita

Le aree urbane in virtù delle loro caratteristiche uniche offrono notevoli opportunità per la creazione di ricchezza.

Realizzare potenziali ricavi dall'urbanizzazione dipenderà dal modo in cui la crescita urbana è gestita e pianificata, nella misura in cui i vantaggi derivanti dall'urbanizzazione siano equamente distribuiti. Formulare e attuare le necessarie politiche, legislazioni e istituzioni oltre che un cambiamento organizzativo sarà quindi fondamentale nella pianificazione e gestione dell'urbanizzazione. La pianificazione urbana è in grado di sfruttare i vantaggi economici derivanti dall'urbanizzazione, rendendo le città più efficienti e più eque. Naturalmente questo è un processo euristico di scambio attraverso l'apprendimento interattivo e processi di feedback continuo tra le parti interessate.

Il dialogo 1 esplora il ruolo specifico di un'efficace pianificazione urbana, delle istituzioni e delle norme nel migliorare la prosperità delle città. Così facendo, il dialogo esamina come un nuovo approccio alla pianificazione urbana sia in grado di creare le condizioni necessarie per la prosperità delle città del futuro.

Dialogo 2- Equità e prosperità: distribuzione della ricchezza e delle opportunità

Una città prospera può auto-sostenersi se è inclusiva ed equa in natura. Una città equa riduce la povertà e la disuguaglianza garantendo una sistematica redistribuzione dei benefici economici dello sviluppo. Una città inclusiva protegge i diritti di tutti i suoi abitanti, in particolare dei gruppi più vulnerabili ed emarginati, e adotta misure per promuovere la parità di genere, i diritti delle minoranze, ecc. Una città prospera è anche consapevole delle di-

versità culturali che la compongono.

Dialogo 3- Città produttive: creazione di nuovi posti di lavoro in città

Una città prospera favorisce lo sviluppo economico e crea le condizioni per offrire posti di lavoro produttivi e remunerativi e pari opportunità per tutti, con l'attuazione di efficaci politiche economiche oltre al necessario contributo della creatività, l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo, la scienza e la tecnologia.

La creazione di occupazione è stato raramente in prima linea negli attuali dibattiti sull'urbanizzazione. Questo dialogo si svolge sullo sfondo del potenziale delle aree urbane di creare un'occupazione dignitosa, produttiva e remunerativa. Questa è tanto più urgente, data la recente crisi finanziaria globale che ha influenzato negativamente la crescita economica, l'occupazione, gli investimenti esteri, gli aiuti internazionali, così come la capacità delle città di distribuire le risorse per migliorare la produttività. In queste condizioni, è importante esplorare come le città possono creare posti di lavoro, rendere il loro mercato del lavoro più flessibile, promuovere il lavoro autonomo e di attrarre fattori di produzione e nuovi investimenti, al fine di aumentare la loro competitività economica e realizzare coesione economica e prosperità.

Il Dialogo 3 si concentra solo su una dimensione delle città produttive: la creazione di posti di lavoro urbano. Si studia come aree urbane possono essere i motori della crescita economica e centri di lavoro, piuttosto che centri di disoccupazione.

A questo proposito, il dialogo esamina quali città si stanno muovendo in tal senso, rendendosi più attraenti e produttive al fine di creare posti di lavoro. Il dialogo discute anche dell'occupazione giovanile nelle aree urbane. Questo è di vitale importanza dati i recenti avvenimenti in vari paesi dove le proteste di strada e i cambi di governo sono in parte stati collegati alla disoccupazione giovanile.

Dialogo 4 - Mobilità urbana, energia ed ambiente

La mobilità urbana è alla base della prosperità delle città. Al centro della mobilità urbana è il trasporto di massa, che è fondamentale per la crescita e lo sviluppo. Le città che stanno adottando soluzioni di trasporto di massa sono sempre più competitive e attraenti. Soluzioni di trasporto di massa contribuiscono al risparmio energetico e alla tutela ambientale per quanto riguarda la qualità dell'aria urbana,

la salute e la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. È quindi sempre più evidente che la mobilità urbana svolge un ruolo importante nel conseguimento degli obiettivi di sostenibilità più ampi della città.

Obiettivo del Dialogo 4 è analizzare le prospettive e le sfide che le città devono affrontare, adottando soluzioni sostenibili per la mobilità cittadina. Al centro della mobilità urbana è il trasporto di massa che in combinazione con soluzioni non motorizzate aumenta la connettività e le interazioni, che sono essenziali per la crescita economica e la prosperità della città. Verrà stabilita una connessione tra fornitura di infrastrutture, trasporto di massa e risparmio energetico e i relativi benefici sui cambiamenti climatici.

Solo quelle città in grado di abbracciare diversi modelli di crescita delle disuguaglianze e di cambiare le inefficienze saranno in grado di fornire una vita migliore per i loro residenti, limitando i danni ecologici e migliorando la loro identità. Il futuro delle città dipende da quali modelli possono essere concepite per costruire un nuovo tipo di città, con le economie di agglomerazione giuste in termini sociali, economici e ambientali. Tuttavia le istituzioni e la legislazione devono supportare tale visione.

"Le città di successo abbracceranno nuovi principi urbanistici, prestando la dovuta attenzione alla organizzazione dello spazio pubblico e identificando le principali leve critiche di intervento. Deve essere un processo interattivo, realizzato in un contesto sociale piuttosto che un processo puramente tecnico di progettazione, analisi e gestione, piuttosto che qualcosa di tramandato attraverso una normativa *framework*" (Healey, 1996).

Riferimenti

- European Commission (2009), *The World in 2025: Rising Asia and Socio Ecological Transition*, European Research Area, Brussels
- European Union (2011), *Cities of Tomorrow: Challenges, Visions, Ways Forward*, EC, Directorate General for Regional Policy, Brussels
- HEALEY, Patsy (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. University of British Columbia, UBC Press
- UNDP - 20 ° UN DESA (2010), *World Urbanization Prospects: The 2009 Revision*, <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>.
- UN HABITAT (2009) *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009*, London
- UN Habitat (2001/011), *State of the World's Cities Report: The Urban Divide*, London.

Città prospere come motori di sviluppo. Esiti del 6° World Urban Forum

Gilda Berruti

Un documento conciso in 15 punti, disponibile durante la cerimonia di chiusura, riassume le idee emerse nel corso degli incontri e degli eventi del sesto Forum mondiale delle città. Per comprendere a fondo il senso del documento, è utile metterlo a confronto con “lo stato dell’arte delle città del mondo 2012-2013” (Un-Habitat 2012a), reso noto durante il forum, che è centrato sul tema della prosperità delle città. Invece che focalizzarsi sui problemi da affrontare (per es. la lotta alla povertà), il report privilegia uno sguardo d’insieme sulla città, ritenuta “*the privileged locus of prosperity, where advancement and progress come to materialize*”. Potrebbe sembrare secondario ragionare sulla prosperità urbana in un momento di crisi in tutti i campi, tuttavia, il documento propone una nuova definizione di prosperità, che supera la dimensione puramente economica, e che dovrebbe portare a un modo diverso di mettere in campo politiche e azioni da parte delle istituzioni.

Nel testo che segue si proverà a ragionare sul documento conclusivo del forum, a partire dagli esiti dell’osservazione sul campo e dalle questioni emergenti dai documenti dell’Agenzia delle Nazioni Unite per gli Insediamenti Umani.

I 15 punti sono divisi secondo 5 temi: collaborazione e coordinamento; *governance*; economia urbana; inclusione sociale; azioni future.

Per raggiungere l’obiettivo della sostenibilità, è ritenuto essenziale (punto 1) rafforzare ulteriormente un approccio partecipativo così da assicurare la piena padronanza da parte di tutti dei processi di trasformazione urbana.

Questo vuol dire, da un lato, favorire la partecipazione dei cittadini alle scelte riguardanti il futuro della città, dall’altro, essere consapevoli che l’apporto delle esperienze degli altri paesi è essenziale per costruire la propria ipotesi di sviluppo e trasformazione.

Come ha sottolineato Joan Clos, sottosegretario generale delle Nazioni Unite e direttore esecutivo di Un-Habitat, durante la

cerimonia di chiusura, le città cambiano nel corso del tempo e non si può lasciare al caso la loro trasformazione. È necessario uno sforzo di pensiero per pianificarle. Può essere utile impegnarsi ad ascoltare ciò che fanno gli altri per trovare una via per risolvere le questioni del proprio paese. Non esistono ricette o roadmap comuni a più città: è necessario trovare la propria direzione. In questo senso, l’esperienza delle altre città, che Un-Habitat ha il compito di raccogliere e diffondere (punto 2), può costituire un riferimento.

Riguardo il tema della *governance*, il forum sollecita una politica urbana nazionale come mezzo per migliorare le condizioni di urbanizzazione (punto 3) e inoltre spinge ad un’urbanistica appropriata e a progetti di riuso dell’esistente per preparare la città alle sfide successive. L’urbanistica cui si fa riferimento ha il potere di trasformare le città e di espanderne le “sacche di prosperità” presenti. Prevede essenzialmente due tipi di sviluppo: piani di trasformazione dell’esistente ed espansione guidata (Un-Habitat 2012a, p.114).

La trasformazione dell’esistente consegue l’obiettivo di rivitalizzare aree urbane abbandonate. Nelle città dei paesi in via di sviluppo, in cui si continua a costruire, c’è invece bisogno di prevedere l’espansione in nuove aree per evitare il formarsi di *slum*. A questo scopo, è necessario comprendere in modo chiaro come funziona il mercato del suolo e a quali regole risponde (punto 5). Qui pianificare può essere un antidoto alla speculazione e la base di innesco dell’accesso alla casa e ai servizi urbani primari.

C’è bisogno di ridefinire e rafforzare le relazioni esistenti tra le organizzazioni che si occupano di povertà urbana e le istituzioni locali. Le istituzioni locali devono usare abilmente le opportunità esistenti e quelle che si presenteranno in futuro per migliorare la propria capacità di garantire servizi ai cittadini (punto 4). Inoltre, è importante costruire una struttura di *governance* solida ed inclusiva per la nuova Agenda della terza conferenza delle Nazioni Unite sulla casa e lo sviluppo sostenibile urbano, Habitat III (punto 6).

Per estendere le attività di Un-Habitat a un pubblico sempre più ampio, in modo da incoraggiare la consapevolezza, la partecipazione e la collaborazione tra tutti, l’uso

dei nuovi media deve essere appoggiato (punto 7). Nel sesto forum mondiale il gioco sembra aver funzionato, con le sessioni in streaming e con l’apporto massivo dei *social network*. Il punto 7 del documento spinge ad indagare quali nuove frontiere si potrebbero raggiungere in futuro puntando sulle Ict, anche se resta indiscusso il valore della comunicazione diretta e l’“economia della presenza” (Mitchell 1999) come strumento di selezione per stabilire volta per volta come comunicare. L’atmosfera del forum, i segni delle diverse culture e gli incontri possibili, l’esperienza di un mondo altro sperimentabile per qualche giorno a Napoli non sono barattabili con la percezione mediata dell’evento.

Nell’ambito del tema dell’economia urbana, il punto 8 del documento recita: “è necessario riconoscere il forte legame positivo esistente tra urbanizzazione e sviluppo”.

Oggi – ci dice Joan Clos - soprattutto nelle città del sud del mondo, l’urbanizzazione procede come uno tsunami: va più veloce della capacità di gestirla. Per governarla c’è bisogno di una politica urbana a livello nazionale e di un’espansione delle città a livello locale.

La relazione tra urbanizzazione e sviluppo è, per Joan Clos, una relazione positiva: l’urbanizzazione è stata e continua ad essere una risorsa per lo sviluppo, oltre che un esito. Da questo punto di vista “può essere usata come uno strumento potente per creare impiego e mezzi di sostentamento. Ciò richiede un cambiamento nei *frame* dei decisori, che porti a considerare l’urbanizzazione come strumento di sviluppo e non come problema”.

Dal punto di vista dell’economia urbana, inoltre, la creazione di posti di lavoro è un aspetto determinante su cui lavorare (punto 9) soprattutto per le donne e i giovani.

È chiaro che il concetto di sviluppo cui Un-Habitat fa riferimento va oltre le questioni economiche e tiene dentro dimensioni umane.

Lo stesso discorso vale per il concetto di prosperità, che è declinato secondo cinque dimensioni: produttività, qualità della vita, dotazione adeguata di infrastrutture, equità e sostenibilità ambientale.

Per misurare il progresso delle città nel campo della prosperità e contemporaneamente supportare i decisori nella progettazione di

politiche efficaci, Un-Habitat (2012a, p. 13) ha introdotto un nuovo strumento statistico, l'indice di prosperità urbana (Cpi), e una matrice generale, la ruota della prosperità urbana.

L'indice di prosperità urbana mette insieme le 5 dimensioni della prosperità e le fa funzionare come indicatori. La ruota ha il compito di definire l'equilibrio tra le cinque componenti, nella consapevolezza che un intervento che punti su ciascuna di esse produce effetti sulle altre. Le cinque componenti sono i raggi e il centro della ruota è dato dalle funzioni che esercitano il potere in città (dalle istituzioni, alle leggi, alla società civile).

La ruota della prosperità urbana assicura che l'interesse pubblico prevalga sugli altri interessi e controlla in che direzione la città si sta muovendo rispetto alla prosperità e con quale passo.

La città del XXI secolo può diventare una città prospera se riserva un'attenzione costante alle diverse culture e riconosce la necessità di dare ai gruppi disagiati la possibilità di emergere e di avere pari diritti rispetto agli altri gruppi (punto 10). Nell'approfondimento del tema dell'inclusione sociale, perché una città sia prospera è essenziale lavorare sugli spazi pubblici. "Gli spazi pubblici, intesi come beni comuni, devono essere riconosciuti come priorità dell'urbanistica con l'obiettivo di migliorare la qualità della vita" (punto 11). Ecco perché gli spazi pubblici, insieme all'istruzione e alla salute costituiscono la base per valutare la dimensione della qualità della vita.

Infine, c'è una grande fiducia nelle città, che possono essere guardate anche come rimedio alle crisi da cui siamo investiti: "Le città possono diventare piattaforme flessibili e creative per rispondere alla crisi in modo pragmatico ed efficace. Da questo punto di vista la prosperità può essere considerata come un *pharmakon* – contemporaneamente causa e rimedio del problema" (Un-Habitat 2012a, p.IV). Come ha affermato Joan Clos: le città del futuro – *good and people-centred* – dovrebbero essere capaci di integrare gli aspetti materiali ed immateriali della prosperità, sbarazzandosi nel corso del tempo delle forme e dei meccanismi di funzionamento non sostenibili della città del secolo scorso e diventando forze motrici di crescita e sviluppo".

Di questo dobbiamo essere consapevoli tutti: chi governa, in modo da orientare le scelte urbane verso uno sviluppo equilibrato; chi si occupa di urbanistica, in modo da far recuperare alla disciplina "rafforzata e nuova" la sua posizione al centro della ruota della prosperità urbana, in diretta relazione con le questioni poste dai raggi; tutti dobbiamo diventare attori del cambiamento. "Ci impegniamo ad agire e cambiare le nostre città per un futuro urbano migliore. [...] La battaglia per un futuro sostenibile sarà vinta o persa nelle città" (Un-Habitat 2012b, p.9).

A questo punto, che cosa si può fare in futuro? Nel documento finale del forum ci sono quattro proposte: impegnarsi a ideare un nuovo approccio per garantire case adeguate e alla portata di tutti (12); condividere con tutte le città l'indice di prosperità urbana come strumento per misurare il benessere in città (13); la richiesta di una sessione di lavoro con ministri e sindaci da prevedere nei prossimi forum (14); la proposta di una Giornata mondiale delle città (15).

Un ritorno, quindi, alla città, e al governo locale, per un nuovo modello di sviluppo.

Riferimenti

- Mitchell W. J. 1999, *e-topia: "Urban life, Jim – but not as we know it"*, MIT Press, Cambridge
- Un-Habitat 2012a, *State of the World's Cities 2012/2013: Prosperity of cities*, Progress Press Ltd., Malta
- Un-Habitat 2012b, *Manifesto for cities. The urban future we want*, www.unhabitat.org/downloads/docs/WuC/Manifesto%20For%20Cities%20with%20PDF.pdf

Intervista sul *World Urban Forum* all'arch. Luigi De Falco, assessore all'Urbanistica del Comune di Napoli

Emanuela Coppola

Oltre 4000 delegati da 160 paesi del mondo, il World Urban Forum 6 che si è tenuto a Napoli dall'1 al 7 Settembre 2012, si è confermato come uno degli eventi mondiali più inclusivi per ragionare sulle città e sul loro futuro. L'evento ha rappresentato una grande opportunità per condividere esperienze, buone pratiche e approcci innovativi grazie a contributi provenienti da tutto il mondo con l'obiettivo di migliorare le nostre città. Quali sono state le sue impressioni sull'evento? Pensa che il forum abbia lasciato qualche traccia in città? Ci sono degli indirizzi che possono essere assunti, a partire dal forum, negli spazi e nelle politiche urbane?

Il grande problema che dovremo presto risolvere a Napoli è quello di disegnare un'area metropolitana tra le più congestionate d'Europa, esaltando le caratteristiche legate alla sua storia e al suo paesaggio, che diano forza alle potenzialità turistiche e terziarie e puntando al contempo a migliorare la qualità della vita dei cittadini. Il Forum è fatto per ascoltare: nessuno ha dimostrato di avere le ricette, ma tutti di volersi seriamente attrezzare per ricercarle.

Il tema del World Urban Forum di Napoli, il futuro urbano, è stato scelto per ricordare a tutti noi quanto velocemente il mondo stia vivendo una fase di urbanizzazione. Attualmente più della metà della popolazione mondiale vive nelle città, e secondo diverse proiezioni – tra cui lo studio della Commissione europea, "The World in 2025" – le città saranno in pochi decenni il luogo dove vivranno due terzi dell'umanità.

Questo significa che dobbiamo pianificare le nostre città meglio, garantire una legislazione urbanistica e di governance, migliorare l'erogazione dei servizi di base e delle abitazioni. Nel contempo, dobbiamo risparmiare energia, conservare il nostro ambiente, ridurre l'inquinamento e affrontare la dimensione urbana dei cambiamenti climatici molto sul serio. Abbiamo bisogno di co

ordinare le azioni e le risorse per città più intelligenti, più vivibili, con meno sprechi nel futuro.

Negli ultimi mesi è stata sollevata più volte anche nella nostra città la questione abitativa, facendo riferimento ad una atavica mancanza di alloggi, all'attivazione di politiche di housing sociale e lasciando sullo sfondo anche la questione della rigenerazione dei suoli lasciati liberi dal fenomeno della dismissione industriale sia a Ovest che ad Est. Questioni che impongono, per il suo mandato di Assessore, scelte importanti da compiere. Quali sono le azioni che il suo assessorato intende intraprendere?

Il consumo di territorio nell'ultimo decennio ha assunto, in Italia e non solo, proporzioni preoccupanti e un'estensione devastante: soltanto negli ultimi 15 anni circa tre milioni di ettari, un tempo agricoli, sono stati asfaltati e/o cementificati, dando vita a "città continue", conseguenza di fenomeni quali la dispersione urbana e la metropolizzazione di molte aree del Paese. È ormai necessario porre un freno alla crescita delle città senza limiti e a quelle pratiche urbane che considerano il territorio una risorsa inesauribile. Occorre sensibilizzare i cittadini sulle tematiche del risparmio di suolo, di condividere strategie di politica urbanistica che arrestino il consumo del territorio, ripristinando un corretto equilibrio tra uomo e ambiente sia dal punto di vista della sostenibilità sia dal punto di vista paesaggistico. Va considerato che il Piano regolatore di Napoli non prevede aree di espansione edilizia in quanto la città non può consentirsi ulteriore consumo di un bene non riproducibile qual è il suolo, attesa la cronica mancanza di verde e aree pubbliche. Si consideri pure che a parità di popolazione, l'area urbanizzata di Napoli in solo poco più di mezzo secolo è passata dal 17% (dato del 1943) all'attuale 63%, sottraendo così ai cittadini, in modo irreversibile, suoli considerati tra i più fertili del mondo.

Nostri irrinunciabili obiettivi sono la conservazione della città storica, la valorizzazione del territorio di interesse ambientale e paesistico, la riqualificazione dell'edilizia di recente formazione e la trasformazione delle aree degradate ex industriali. Nostro dovere è dare risposta ai fabbisogni nuovi e pregressi della città indirizzando le scelte sul tema del "riuso" delle aree urbaniz-

zate esistenti, tutelando e valorizzando il sistema delle aree collinari ancora libere, sostenendo e diffondendo esempi di politiche urbanistiche fondate sul principio del risparmio di suolo e su un corretto uso del territorio quale bene comune. Sono esattamente queste le scelte e le azioni che caratterizzeranno il mio impegno nell'amministrazione della città.

Uno degli slogan del Forum è stato "una città prospera è una città inclusiva", che porta l'attenzione sulle politiche per le pari opportunità che consentono a tutti i residenti di sviluppare il loro pieno potenziale e consente loro l'accesso a beni fondamentali come ad un alloggio adeguato, ai servizi ai sistemi di mobilità, all'istruzione, alla comunicazione e ad un'occupazione degna. Ma una città inclusiva è anche una città che consente la partecipazione dei suoi abitanti nei processi politici e decisionali che determinano la loro vita quotidiana. Tale partecipazione genera un senso di appartenenza e di identità, e garantisce anche loro una quota di partecipazione nel progresso della città. In tal senso la progettazione di piani di inclusione e coesione sociale riveste grande importanza. Quali politiche di inclusione e coesione sociale intende attivare per favorire la partecipazione attiva dei cittadini nella costruzione delle scelte urbanistiche che inevitabilmente dovranno compiersi sull'intero tessuto insediativo?

La difesa dei beni comuni da parte dei cittadini passa attraverso la richiesta di nuove forme di partecipazione che obbliga le amministrazioni pubbliche a sperimentare meccanismi decisionali più complessi, potenziando la dimensione partecipativa e la sussidiarietà, assegnando alla società civile ruoli più visibili, attraverso il coinvolgimento di un maggior numero di attori sociali, prestando maggiore attenzione ai mutamenti della struttura sociale e ai suoi valori, ai caratteri specifici dei territori e agli elementi culturali. In questo quadro, si fa spazio un'idea di partecipazione fortemente qualitativa, che non si esplica nella richiesta dell'allargamento dei tavoli decisionali, ma nel "sentirsi parte", di una collettività. È necessario ritessere con i cittadini quel legame di appartenenza con il territorio in cui vivono che troppo spesso rappresenta un contesto difficile, faticoso, in cui

emerge, a volte in modo violento, la propria debolezza, l'isolamento, lo smarrimento della propria fisionomia individuale e collettiva. Tutti i soggetti della società civile, a partire dai cittadini, relazionandosi tra loro in un territorio, come comunità, in maniera vitale e attiva, possono sperimentare una dimensione di bene comune che non è semplice somma di interessi individuali e particolari, ma esprime e soddisfa esigenze comuni e condivise. Ciascuno avverte di avere un compito: mantenere, custodire, tutelare quei beni che consentono alla comunità di svilupparsi in tutte le sue dimensioni;

Ban Ki-moon, Segretario Generale delle Nazioni Unite ha affermato che l'umanità è alla ricerca di città del futuro da sogno, città esteticamente belle, piene di spazi verdi, sostenibili e umane. Immaginare una città nuova (disegnata e progettata dall'inizio) che possa raggiungere tutti questi requisiti sembra l'obiettivo ormai ineludibile delle nuove politiche pianificatorie ed urbanistiche che trovano nella sostenibilità (economica ed ambientale) e nella declinazione ecologica i suoi caratteri strutturali (pensiamo ai molti esempi di nuove città che in questi ultimi anni vengono proposte come ecocity, ecopolis, città eco-sostenibili, ecc). Applicare e attivare queste politiche a città storiche, consolidate, complesse, sature e dense come Napoli sembra estremamente difficile ma rimane una scelta obbligata e improrogabile. Quali sono in tal senso gli indirizzi e le azioni a breve, a medio e a lungo periodo, che il suo assessorato intende promuovere per ricostruire un'immagine sostenibile di Napoli e renderla attrattiva?

Azioni a breve, azioni a medio e azioni a lungo periodo per un'immagine della città che risulti sostenibile e attrattiva?

A breve:

- il Planovolumetrico del lotto 2 di Bagnoli;
- il piano colore per il centro storico e le zone di interesse paesaggistico;
- un Piano per il Lotto M ("Vele") a Scampia;
- attività di promozione del Prg (marketing territoriale), forte propulsore di nuove attività sostenibili e attrazione culturale del sito storico;
- allineamento delle disposizioni della Variante dell'area occidentale a quelle della Variante generale del Prg in modo da permettere la realizzazione delle opere di in-

teresse pubblico da parte dei privati;

- promozione delle attrezzature di pubblico interesse, ad iniziativa dei privati: palestre, piscine, impianti per lo sport, asili nido, ludoteche. Un nuovo modo di fare impresa e dotare i quartieri dei servizi di base;
- recupero dei ruderi in città con edilizia residenziale sociale e attrezzature per i quartieri;
- “Grande Progetto recupero e valorizzazione del Centro Storico patrimonio Unesco”;
- interventi di riqualificazione di piazze e vari luoghi urbani con il meccanismo dello sponsor;
- il nuovo regolamento edilizio;
- la maggior diffusione possibile di interventi con finanza innovativa, come il *Project financing*;
- istanza *on line* del permesso di costruire;
- il restauro della Guglia dell’Immacolata in Piazza del Gesù;
- il completamento del restauro della Casa armonica;
- la riappropriazione del Molo San Vincenzo;
- il restauro del San Paolo;
- l’implementazione del meccanismo di finanziamento con *Project financing* delle attrezzature di interesse pubblico;
- l’applicazione di nuove procedure di snellimento per approvazione progetti Oopp derivanti dai Pua.

A medio:

- revisione dell’offerta abitativa -in termini di Erp e Ers- sull’intero territorio comunale;
- la Variante al Pua di Bagnoli;
- il Pua di piazza Mercato;
- attività “linea di costa bene comune”: per restituire ai cittadini il libero accesso al mare negato da tanti microabusi tra Mergellina e Posillipo;
- approvazione PIAU della linea di costa S. Giovanni a Teduccio;
- regolamento per la verifica della compatibilità paesaggistica dei “grandi abusi” oggetto di istanza di condono;
- il Piano di rischio aeroportuale (e recupero aree standard per S. Pietro a Patierno);
- l’Urban Center;
- la moschea;
- un Protocollo d’intesa con il ministero dell’ambiente per le bonifiche dei suoli dell’area occidentale, sulla falsariga di

quello approvato per l’area orientale;

- il completamento dei programmi di edilizia residenziale pubblica;
- il completamento della sistemazione del Belvedere di Monte Echia e dell’impianto elevatore tra via S. Lucia e Monte Echia;
- il recupero di villa Salvetti e di palazzo Bisignano e del parco storico.

A lungo periodo:

- il riconoscimento della tutela paesaggistica del centro storico Unesco, da parte dello Stato;
 - l’Albergo dei Poveri;
 - l’eliminazione della colmata a bagnoli e il recupero integrale della linea di costa;
- e tutto quanto residua di quanto non riusciremo a fare a breve e medio.

A research and policy development agenda: fostering creative, equitable, and sustainable port cities*

Joe Ravetz, Luigi Fusco Girard, Lisa Bornstein

1. Context

Port cities can be ‘hotspots’ for creative and sustainable urban development: but often there is economic, social and ecological decline and vulnerability. These issues were debated in an international conference side-event to the World Urban Forum in Naples 2012.

This paper provides a summary of principles derived from the conference, as a basis for further research and policy development, to promote creative and sustainable port cities.

This paper is also a call for participation in research networks, observatories, thematic hubs, policy foresight and similar activities for research on creative and sustainable port cities.

Why focus on port cities?

- *Port cities are hubs of economic activity, innovation, social exchange, built and cultural heritage, and environmental sensitivity;*
- *They are among the most vulnerable locations for storms, sea level rise, marine impacts of climate instability, and other natural disasters; they will experience increasing pressure on energy, water, food, minerals and other resources;*
- *Global economic and social restructuring makes port cities especially vulnerable to rapid change, with impacts on port activities, employment and social structures;*
- *Port cities account for more than half of all large cities, in a world which will soon house 5-6 billion people in urban settlements.*

2. Principles

The conference put forward the twin concepts of circularization and synergistic policy as principles to guide development. Circularization is a principle which can be applied to zero-waste approaches to material and natural flows – reduce, reuse, recycle – and also to wider issues, such as economic patterns of investment / re-investment, or political systems of participative multi-level partnership governance. Synergistic policy is a

principle for development of creative learning, self-organization, strategic thinking and shared intelligence, which can be applied to urban, economic, social, cultural, ecological and political systems. These general principles can be applied as follows:

1. Circularize economic and financial flows:
 - Re-localize investment, employment, services and economic support systems to counter the extractive forces of the global economy
2. Circularize flows of materials and resources:
 - Promote closed loop recycling re-use, recovery and recycling in material production and Sustainable city and creativity: some key issues consumption chains, including energy and water, materials and products, wastes, and the ecological resources on which they depend.
3. Circularize social and political processes:
 - Foster socio-economic systems that promote equity, social inclusion, reciprocity and mutual responsibility: and political systems that are more participative, responsive, anticipatory, non-elitist and egalitarian.

These dual principles of circularization and synergistic policy will also depend on horizontal factors:

- Culture and creativity, and the recognition – through local policies and practices – of the potential synergy emerging from shared worldviews and values, cultural norms, social and cultural capital, reciprocity and mutual responsibility, living heritage, and spaces for creative expression.
- Policy and governance, and the fostering of synergies across different systems (economic, social, cultural, ecological, technological and spatial) and of ‘win-win’ collaboration among private, public and community sectors.
- Knowledge systems and scientific research that orient the transformations of urban policy and governance towards a more ‘relational’ model of creative collaboration, shared intelligence and co-evolution to meet 21st century challenges.

3. Thematic areas for policy development

3.1. Policy guidelines to be developed for port cities in general

Policy guidelines for port cities were explored in the conference, based on the application of the above principles to typical port cities, and the

challenges facing them:

- Governance structures that are participative and anticipatory, and that realize social & cultural values, human resources and social capital, and synergistic collaboration between stakeholders.
- Economic development that contributes, through ownership, investment and return practices, as far as possible to local resilience and added value.
- Local & community development that generates synergistic social / cultural / ecological forms of value added, social and cultural capital & human resource development.
- Socio-cultural development that draws on and contributes to local assets, financial, technological & human.
- Ecological management that uses design of circular flows, resource protection, plans and structures to enhance diversity & resilience.
- Climate & disaster management, with policies for long term resilience and adaptation, to respond to risks from sea-level rise, storms, droughts, floods and other natural disasters.
- Spatial planning that integrates waterfronts and port areas with surrounding urban patterns, needs and resources, providing space for diverse & inclusive urban activities.
- Urban redevelopment that reflects the deep embeddedness of port cities in history, heritage and urban identity.
- Integrated conservation that promotes enjoyment of historic urban landscape, and the enhancement of large archaeological sites.
- Urban and building design, based on best practice and research in knowledge transfer, new design tools, building technologies and assessment methods.

3.2. Policy guidelines to be developed for port area types

Policy guidelines for common types of port areas are already emerging from this research platform. For example, the following were explored in the conference:

- Port areas, harbours etc.: management should be in democratic control, as far as possible in public ownership, open to capital investment, integrated to wider urban and regional strategy, responsive to social and ecological objectives, and generative of benefits to the surrounding areas and residents;
- Historic ports and related areas: promote culturally-focused, local value-added, di-

versified and socially inclusive activities, through integrated economic, social, ecological and urban planning.

- Renewal of former port areas: larger urban interventions should generally be of mixed uses, responsive to cultural values old and new, inclusive of local residents and businesses;
- New industrial port facilities: promote industrial ecology in materials, energy and products, to maximize value added to the region, and reduce dependency on a volatile global economy.
- Port-related facilities: including container depots, logistics centres, offshore platforms:
 - Maximize regional value added, and minimize externalities and impacts.

In summary, this paper is a state-of-the-art summary of principles and directions for research and policy development, to promote creative and sustainable port cities.

Discussions are in progress with urban, regional, national and international organizations concerned with these issues.

*Draft synthesis of the final document of the Meeting “Port Cities as Hotsspots of Creative and Sustainable Local Development – Naples 2012” still under discussion.

Quanto basta - Festival dell'economia ecologica 2012

Possono la cultura e i nuovi saperi indicare una strada più sicura per riappropriarci del valore territorio? La riflessione sull'economia e la sostenibilità di un territorio coinvolge molte discipline ed evidenzia differenti approcci. A dimostrazione di una trasversalità dei temi in discussione, alcuni giovani ricercatrici e ricercatori, di diversa formazione, sono stati invitati a trattare questi aspetti all'interno di tematiche più generali che riguardano democrazia, integrazione, partecipazione, processi di riconversione, rifiuti, modelli di sviluppo, lavoro, istituzioni, beni comuni, paesaggio e territorio. Dai contributi emerge che il territorio è materia trasversale: come paesaggio, come città, come infrastruttura o come brand, come patrimonio o, ancora, come produttore di rifiuti e luogo in cui smaltire questi rifiuti; ma esso è anche cittadinanza e diritti, elemento fondamentale dei processi di sviluppo o del suo contrapposto della decrescita. Il territorio appare come elemento imprescindibile da qualsiasi riflessione che si misuri con i temi di una nuova economia basata sulla sostenibilità e sull'ecologia.

La terza edizione di "Quanto basta - Festival dell'economia ecologica" (Piombino, dal 5 al 9 giugno 2012) è stata caratterizzata dalla riflessione sui temi dello sviluppo, del territorio, della sostenibilità e del paesaggio, occasioni per un nuovo progetto economico e sociale capace di conciliare crescita, lavoro e riappropriazione dei valori territoriali.

Il Festival – organizzato da Sicrea srl in collaborazione con Comune di Piombino, Regione Toscana, Scuola Superiore Sant'Anna di Studi universitari e di Perfezionamento di Pisa, Istituto Nazionale di Urbanistica, con il patrocinio del Ministero dell'Ambiente, del Ministero delle Infrastrutture e Sviluppo Economico, del Consiglio Nazionale delle Ricerche e con l'Alto patrocinio del Presidente della Repubblica – ha dedicato a tali temi cinque giornate di dibattiti, lezioni magistrali, incontri, tavole rotonde, mostre, film, presentazioni di libri, attività per bambini. Tante iniziative per approfondire la riflessione su risparmio di suolo e recupero edilizio, sui beni comuni, sul lavoro e sulla "green economy", e per raccogliere proposte per una riconversione possibile dell'industria e dell'economia territoriale. Questioni imprescindibili in una crisi generalizzata e globale, economica, politica, sociale e culturale; che manifesta complessità, e nella quale sono sempre più centrali i beni immateriali, quali conoscenza e informazione.

È apparso importante sondare alcuni campi della ricerca scientifica che, in quanto non sempre costretta dalle necessità del quotidiano, «offre uno sguardo più acuto e al tempo stesso di maggiore apertura sull'esistente; consente di vivere nel presente senza perdere di vista il futuro; consente di portare una parola di dubbio laddove vi sono troppe granitiche

certezze e – viceversa – una parola di speranza laddove non ve n'è alcuna» (Franzini Tibaldeo).

Per questo, il Festival 2012 ha introdotto una significativa novità. Con la collaborazione dell'Istituto Nazionale di Urbanistica e della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, è stato promosso un *call for paper* ed è stata organizzata una sessione del festival per dar voce a giovani ricercatori e ricercatrici, selezionati sulla base di un bando pubblico.

Il bando era indirizzato a laureati, dottorandi, assegnisti e giovani ricercatori "under 35". Era richiesto un *paper* che, pur proveniente da uno specifico ambito disciplinare, presentasse agganci interdisciplinari e rilevanza transdisciplinare, ma anche utilità o aderenza al territorio nel quale si svolge il Festival, trattando uno dei seguenti temi: a) quale modello di sviluppo (concetti correlati: sostenibilità, ecologia economica, uso delle risorse, ricchezza, sobrietà); b) democrazia (concetti correlati: integrazione, partecipazione, comunità); c) processi di riconversione (concetti correlati: crisi, lavoro, istituzioni); d) paesaggio e territorio (concetti correlati: sicurezza, benessere, beni comuni, patrimonio, *governance*). Una commissione appositamente costituita (Marco Chiarei, Ovidio Dell'Omodarme, Roberto Franzini Tibaldeo, Anna Loretoni, Giorgio Pancaldi, Alberto Pirni, Leonardo Rignanese, Silvia Viviani) ha valutato le proposte secondo parametri riferiti a innovazione, attenzione alla dimensione locale (Piombino e il suo territorio, la Val di Cornia), interdisciplinarietà.

Al bando hanno risposto nove ricercatrici e ricercatori, invitati a presentare il proprio paper al Festival, per discuterne dal vivo con la Commissione. I contributi sono stati ritenuti

tutti degni di nota. Dall'esperienza è maturata una pubblicazione (Roberto Franzini Tibaldeo (a cura di), *Giovani ricercatori e ricercatrici a confronto su democrazia, convivenza e sviluppo*, Sicrea, Firenze, 2012, Quaderno allegato alla rivista *Scelte Pubbliche* n. 5/2012 dell'Associazione Romano Viviani), ove sono raccolti i paper, alcune note introduttive e di commento. Data l'eterogeneità dei temi e i diversi punti di vista disciplinari, i paper sono stati raccolti in tre parti, per la loro valenza, o utilità: 1) *Riflessioni teoriche di valenza generale*, per lo più riflessioni filosofiche a partire da fenomeni contemporanei o particolari esperienze, 2) *Proposte relative all'implementazione tecnica*, legate a determinate problematiche ambientali o socio-culturali, 3) *Riflessioni scaturenti da specifici casi di studio*, alcuni dei quali desunti dal o applicabili al contesto piombinese. Di seguito, proponiamo la *Nota introduttiva* e gli abstract con le parole chiave dei vari contributi.

Giovani ricercatori e ricercatrici a confronto su democrazia, convivenza e sviluppo. Nota introduttiva

Leonardo Rignanese, Silvia Viviani

Che cosa pensano i giovani ricercatori italiani di Democrazia, Processi di riconversione, Paesaggio e territorio, Modelli di sviluppo? E dei concetti sottesi: sostenibilità, ecologia economica, uso delle risorse, ricchezza, sobrietà, integrazione, partecipazione, comunità, crisi, lavoro, istituzioni, sicurezza, benessere, beni comuni, *governance*?

Queste le domande della *call for paper* rivolta a giovani ricercatrici e ricercatori, lanciata nella terza edizione del "Quanto basta - Festival dell'economia ecologica", a cui hanno risposto giovani studiosi di diverse discipline, testimoni della trasversalità dei temi in discussione.

Si chiedeva di non dimenticare il territorio, questione o ambito al quale ogni tema rimanda. Chi, come noi, si occupa di urbanistica, non prescinde dal territorio, come dato, risorsa, supporto, prodotto, esito o componente essenziale di processi. E di territorio i contributi hanno trattato: come paesaggio, città, infrastruttura o *brand*, bene comune, patrimonio,

ma anche produttore e contenitore di rifiuti; infine come spazio per esercitare cittadinanza e diritti, fattore di sviluppo, anche nei modelli della decrescita, base per ideare progetti sociali e concretizzare reti di solidarietà.

Il territorio appare come elemento imprescindibile da qualsiasi riflessione che si misuri con la nuova economia, basata sulla sostenibilità e sull'ecologia. Di quest'ultima sono stati analizzati con ampia trattazione gli aspetti teorici e anche il posizionamento culturale derivante dal concetto di "sufficienza" di André Gorz, oltreché e le implicazioni pratiche, economico e produttive, che ne derivano (Alessandro Poli). L'illustrazione del caso studio sul ruolo che i marchi (*brand*) territoriali intercomunali possono rappresentare per lo sviluppo locale in una fase economica post-industriale chiama direttamente in causa le strategie di piano e le azioni di governo del territorio.

Il confronto della Val di Cornia e dell'area Newcastle-Gateshead (Cecilia Pasquinelli) coglie i diversi aspetti dell'interazione dei marchi territoriali con i mutamenti spaziali, le politiche che sono alla loro base e, aspetto rilevante, la loro percezione da parte degli *stakeholder* di riferimento.

Patrimonio territoriale e diritto al suo uso permettono una riflessione innovativa incentrata sulla nozione di bene comune (Camilla Cannone), contributo al dibattito sui modelli di sviluppo. La separazione tra beni alienabili e beni non sottoposti alle leggi dell'economia permette di illustrare le opportunità offerte dai beni comuni, che includono gli spazi pubblici. Da qui una riflessione sul senso di cittadinanza, sulla componente etica insita nella sostenibilità, e la proposta di riscoprire la dimensione della comunità.

Uno studio convinto dell'utilità della conoscenza per la tutela della città (Mariachiara Guerra) ha dimostrato le possibilità offerte dalla connessione fra analisi del patrimonio edilizio esistente, condotta attraverso fonti storiche, e metodologia Gis, per l'archiviazione e la valutazione dello stato di conservazione degli edifici storici, la diagnosi della vulnerabilità sismica, le pratiche corrette di manutenzione e recupero, fino alle regole da inserire negli strumenti, secondo il miglior approccio preventivo (caso studio di Sulmona).

Per parlare di sostenibilità nello sviluppo della portualità turistica e proporre un sistema integrato, dalla progettazione alla gestione,

di piccoli porti, è stato approfondito il caso del porticciolo di Baratti (Elisa Tizzoni), con specifico rilievo all'incontro fra turismo e ambiente, al dialogo fra amministrazioni locali e operatori, fra politiche e gestione.

Molti gli spunti sul valore rimosso o prezzo ombra dei rifiuti e sul suo significato ambientale (Alessandro Stanchi). Tema che apre all'idea di futuro e al modello di sviluppo, con sottolineature sui diversi punti di vista dai quali guardare alla questione rifiuti, anche come fonte di valore economico e monetario.

Diritto alla città e diritto di cittadinanza si legano nell'analisi dei rapporti tra identità culturale/religiosa e identità politica (Alessia Belli): la crescente visibilità e l'attivismo delle donne musulmane nelle sfere pubbliche occidentali sembra aprire nuovi spazi democratici entro i quali ridefinire concetti cardine della riflessione politico-filosofica. I casi e le sollecitazioni illustrate sono importanti per riconfigurare modelli di democrazia basati sulla responsabilità, sul rispetto, sulla giustizia e sulla libertà.

Inoltre, nell'ottica di una nuova visione dei processi economici ed ecologici, un aspetto che emerge è quello dell'attento uso delle risorse, a partire dal suolo, per arrivare al patrimonio territoriale, accumulo stratificato e sedimentato di lavoro, tecniche e risorse umane, e alle sue capacità di generare nuove ulteriori risorse.

L'obiettivo è di alimentare un uso del territorio da intendere come produttore di risorse piuttosto che come risorsa da sfruttare.

I luoghi, le città, il territorio, il paesaggio sono costituiti da segni fisici e valori simbolici. L'appartenenza territoriale e il progetto di solidarietà che può farvi leva sono fonte di un'esperienza specifica, che solo apparentemente si allontana dal territorio per la sua connotazione spiccatamente sociale, ma di esso si alimenta: un'esperienza di sviluppo sostenibile in ambito educativo (Sabina Leoncini) ci ha mostrato la ricostituzione di una rete sociale anche fisicamente ben legata alla territorialità.

La necessità di riavvicinare cittadinanza e istituzioni, l'opportunità di mettere al servizio dei diritti alla trasparenza e alla partecipazione la flessibilità delle nuove tecnologie della comunicazione sono stati considerati nella trattazione sulle pratiche di democrazia condivisa (Marco Bani) a sostegno di una rinnovata – o rinnovabile – legittimazione dei

governi.

Per gli urbanisti la questione è centrale. Senza capacità di governo pubblico e rinnovato senso civico non si generano progetti di città. Nessun progetto di riorganizzazione, culturale, politica, sociale può essere tenuto separato dalle politiche di rigenerazione degli spazi urbani.

È fondamentale, oggi, per la disciplina urbanistica, abbandonare l'eccesso di attenzione al processo decisionale e tornare a occuparsi dei suoi campi oggettuali specifici, quelli nei quali operare con scientificità, tecniche e autorevolezza, per offrire analisi e visioni di una città migliore.

Le qualità formali degli spazi urbani non sono solo tali, non sono solo esito di processi lontani. In questo essere materia che ha incorporato regole, usi e senso, sono parte di memoria, di diritto, di appartenenza. Contengono regole che possono essere riattivate per produrre valori di comunità e di paesaggio, economici e sociali.

Tutto ciò, evidentemente, richiede una capacità progettuale di governare il territorio affinché produca risorse; di sapere leggere il contesto in cui ci troviamo e in questo contesto ritrovare la capacità dei luoghi di tornare a riprodurre valore.

Inevitabilmente, le argomentazioni di chi si interroga su come ri-orientare lo sguardo al futuro, qualunque sia il punto di vista specialistico dal quale si muove, si confrontano con il mondo e il tempo nel quale ci troviamo; trattano di sostenibilità e democrazia, di tecnologia e ambiente; tendono a dare un contributo per progetti a lungo termine.

Parte prima: Riflessioni teoriche di valenza generale

Democrazia condivisa: verso una nuova sostenibilità delle istituzioni e della politica

Marco Bani

Negli ultimi anni le democrazie occidentali hanno dovuto affrontare una diminuzione significativa dell'affluenza alle urne, della partecipazione alla vita politica e della fiducia ver-

so partiti e governi. Una spiegazione di questo fenomeno può essere attribuita alla perdita di "sostenibilità" della democrazia rappresentativa – ovvero la convinzione da parte di molti cittadini di non poter dare un sostegno concreto alle decisioni pubbliche – complice la mancanza di conoscenza del funzionamento della macchina governativa e del reale impatto che ciascuno può dare alla produzione e alla condivisione di politiche collettive. Le opportunità di partecipazione dei cittadini si sono progressivamente ridotte in favore di altri agenti pubblici e privati: burocrazie, tecnocrati, organismi intergovernativi, gruppi di pressione, imprese commerciali, media. L'idea che anima il presente articolo è che le nuove tecnologie digitali, complice anche la cosiddetta "esplosione dei *social media*", rappresentano altrettanti canali significativi attraverso i quali non solo è possibile una grande mobilitazione e partecipazione nei processi politici, ma dove può essere massimizzata anche la promozione della trasparenza e della responsabilità. In altre parole, i nuovi media sociali sembrano fornire uno strumento per correggere i difetti della politica rappresentativa, arrivando a una democrazia più reale, più diretta, più partecipata: cioè, a una "democrazia condivisa". Nel documento proposto si vogliono affrontare le seguenti questioni: in primo luogo, in che modo i nuovi strumenti digitali possono "potenziare" ogni cittadino collocandolo di nuovo al centro della vita pubblica? Quali sono i passi da fare per arrivare a una "democrazia condivisa" e quindi "politicalmente più sostenibile"? E, infine, potrà sopravvivere il governo politico così come lo conosciamo o necessitiamo di un nuovo modello capace di promuovere la trasparenza, la responsabilità e la partecipazione?

Parole chiave: democrazia, nuove tecnologie, partecipazione, democrazia condivisa, social media, trasparenza

Tra globale e locale: una lente di genere verso nuovi modelli di democrazia

Alessia Belli

In un contesto globale dove le differenze culturali e religiose vengono percepite come un ostacolo sempre più ingombrante alla costruzione di percorsi di cittadinanza democratica, il presente contributo intende offrire uno spa-

zio di riflessione "disobbediente". Di contro al *trend* assimilazionista che va affermandosi in Europa, infatti, la crescente visibilità e attivismo delle donne musulmane nelle sfere pubbliche occidentali sembra aprire nuovi spazi democratici entro i quali ridefinire alcuni concetti cardine della riflessione politico-filosofica: al centro dell'analisi, il rapporto tra identità culturale/religiosa e identità politica. Può, in altre parole, il concetto di cittadinanza includere e integrare differenze e lealtà che appaiono reciprocamente irriducibili e incompatibili? La viva voce delle donne musulmane attiviste intervistate in Italia e Inghilterra, rappresenta allora una lente strategica capace di attraversare le categorie teoriche e le prassi politiche che informano i nostri sistemi di convivenza. Un approccio dal basso, dunque, che a partire dall'esperienza quotidiana e diretta di alcune donne, offre esempi di buone prassi, spunti e sollecitazioni importanti per riconfigurare modelli di democrazia basati sulla responsabilità, sul rispetto, sulla giustizia e sulla libertà. Rompendo gli steccati del pregiudizio e dell'ostilità, il compito di rendere udibili tali voci si pone come esercizio fondamentale di democrazia. Questo costituisce un input importante per il dibattito pubblico su quali forme di convivenza, proprio a partire dal locale, possano meglio soddisfare il benessere del singolo come parte di reti plurali di relazioni.

Parole chiave: inclusione, donne immigrate, attiviste musulmane, democrazia.

Beni comuni: limiti o opportunità?

Camilla Cannone

L'analisi muove dall'assunto che la crisi economico-finanziaria, che il mondo occidentale sta attraversando, stia imponendo pesanti costi e in termini di impatto ambientale e sotto il profilo della giustizia sociale. Per questa ragione, pare essere giunto il momento di un ripensamento, in termini critici, della idea della crescita a ogni costo per approdare a soluzioni più giuste e sostenibili. Appare utile riflettere sul modello dominante della società capitalistica, quello dell'individuo proprietario, e restituire importanza a concetti quali quelli di relazionalità, reciprocità, rispetto della natura, redistribuzione delle risorse, uguaglianza, fiducia, associazione, partecipa-

zione, gratuità. Una risposta possibile può essere suggerita dalla nozione dei beni comuni, che tuttavia appare di lunga e difficile concretizzazione in quanto essi richiedono un serio impegno collettivo, rappresentando una terza via rispetto alle tradizionali categorie pubblico/privato, entro le quali sono stati storicamente inquadrati. Tuttavia, segnali incoraggianti si possono rinvenire, per esempio, in una recente ricerca del Censis su I valori degli italiani e nell'esito referendario sulla gestione del servizio idrico integrato e infine nelle pratiche concrete rappresentate dalle esperienze dei domini civici, delle proprietà collettive e degli usi civici, quali ad esempio le Asbuc in Toscana. Segnali, questi, dell'emergere di una coscienza civica e di un ripensato rapporto con la realtà.

Parole chiave: crisi economico-finanziaria, beni comuni, coscienza civica

La norma del sufficiente. André Gorz tra critica del capitalismo e sapere vernacolare

Alessandro Poli

Nell'ecologia politica di André Gorz è implicita l'esigenza etica di emancipazione del soggetto. In sintonia con l'ecomarxismo, che rivendica forme congiunte di liberazione per esseri umani discriminati e natura sfruttata, la critica teorica e pratica del capitalismo è essenziale nell'ecologia politica: quest'ultima non avrebbe la sua carica critica ed etica se le devastazioni della Terra e la distruzione delle basi naturali della vita non fossero comprese come le conseguenze di un modo di produzione che esige la massimizzazione dei rendimenti e ricorre a tecniche che violano gli equilibri biologici. Con il declino dell'autoproduzione, la perdita dei mezzi di produzione, la scissione tra operaio e mercato, e l'induzione dei bisogni, sono state possibili l'accumulazione capitalistica e l'espansione planetaria della sua logica economica, ma è scomparsa la norma del sufficiente, la norma di un guadagno e beneficio sufficienti per la copertura dei bisogni correnti e necessari. Tale norma era ben radicata nel modo di vita tradizionale e nella cultura vernacolare, ed era impossibile ottenere una prestazione lavorativa non commisurata ai reali bisogni. Il fine dell'ecologia politica è

dunque, prendendo ad esempio la tradizione scomparsa, la soddisfazione – il più possibile – dei bisogni ma lavorando il meno possibile, con il minimo impiego di capitale e risorse fisiche. L'idea che la produzione e il consumo possano essere decisi dai bisogni effettivi degli individui, è per Gorz politicamente sovversiva: suppone che produttori e consumatori possano riunirsi, riflettere e decidere sovranamente; suppone una società in cui sia soppresso il potere decisionale del capitale e dello Stato in materia di investimenti e produzione, innovazione e politica commerciale. Di là dai dubbi sulla natura "dell'individualismo sociale" e del "politico" nel pensiero di Gorz, la sua ecologia politica mira al rafforzamento del richiamo planetario alla sostenibilità, all'uso delle risorse, alla sobrietà, alla strutturazione di una differente economia ecologica.

Parole chiave: ecologia economica, uso delle risorse, sobrietà

Parte seconda: Proposte relative all'implementazione tecnica

Fonti storiche e Sit come strumento di conoscenza e prevenzione del rischio sismico: il caso di Sulmona

Mariachiara Guerra

Le fonti storiche e la metodologia Gis sono un importante – ma trascurato – strumento di conoscenza dell'architettura, che permette di monitorare lo stato di conservazione degli edifici storici nella valutazione e nella prevenzione del rischio sismico. Finora i Sistemi Informativi Territoriali, creati in tale ambito disciplinare, sono stati elaborati su dati puramente tecnico-strutturali, poiché nati dall'esigenza di monitorare i danni provocati da un particolare terremoto: data la ristrettezza dei tempi di esecuzione nelle prime fasi post-sisma, si è necessariamente tralasciata l'analisi delle fonti storiche, che costituisce un'imprescindibile momento di analisi del manufatto edilizio. Pertanto, un sistema in-

formativo, non realizzato *ex post* ma *ex ante*, che fornisca un quadro istantaneo ed esaustivo della consistenza degli edifici all'interno dei tessuti storici, permetterebbe di accertarne lo stato di conservazione e ridurne preventivamente la vulnerabilità sismica. Questo assunto ha trovato un primo riscontro nell'indagine condotta sulla metamorfosi urbana, occorsa alla città di Sulmona, dopo il terremoto del 1706: l'interpretazione delle (eterogenee) fonti documentarie, applicata ad un campione di 100 edifici del nucleo storico, ha evidenziato come il sisma non avesse innescato meccanismi di trasformazione diretta del tessuto urbano, ma avesse indotto modifiche sostanziali delle singole cellule edilizie, con consistenti accorpamenti o parcellezioni di unità e lotti. Sono emerse importanti informazioni sui materiali, sui sistemi costruttivi utilizzati e sulle stratificazioni storiche che hanno creato una base documentata per la valutazione delle prestazioni statiche complessive del singolo edificio, la cui importanza è stata, purtroppo, dimostrata dopo il sisma del 2009. Poiché i dati sono stati raccolti attraverso un modello, esito di una parziale semplificazione dello standard di Scheda A, fornito dall'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione (Iccd), tale metodo è stato esportato e utilizzato per uno studio post-terremoto sugli edifici monumentali di Concordia sulla Secchia, nel maggio 2012.

Parole chiave: patrimonio storico-architettonico, rischio sismico, fonti storiche, tessuto urbano storico

Il valore dei rifiuti in un'economia ecologica

Alessandro Stanchi

Si presenta, in maniera non tecnica, il risultato principale di un modello di ottimizzazione dinamica di gestione di rifiuti, in cui l'obiettivo è vedere sotto quali condizioni lo stock di rifiuti non è più un "male" dal punto di vista economico, ma diventa un vero e proprio "bene".

Parole chiave: economia dei rifiuti, prezzo ombra dei rifiuti, tecnologia di riciclo.

Parte terza: Riflessioni scaturenti da specifici casi di studio

“Brand” intercomunali e sviluppo post-industriale

Cecilia Pasquinelli

L'analisi dei processi di sviluppo post-industriale di un territorio implica una riflessione sulle configurazioni spaziali che permettono alle economie locali di avviare nuovi sentieri di sviluppo. Questo articolo studia i casi Val di Cornia (Italia) e NewcastleGateshead (Regno Unito), concentrandosi sul processo di trasformazione “post-industriale” che ha portato all'emergere di uno spazio relazionale di azione e di partecipazione al cambiamento. La prospettiva di analisi proposta è quella offerta dal *branding* territoriale volto a valorizzare le risorse immateriali locali, come l'immagine, le percezioni, i valori identitari e i simboli. I due casi sono letti come marchi intercomunali, cioè marchi che travalicano i confini politico-amministrativi di singole unità territoriali. L'analisi dello sviluppo di tali *brand* mostra il potenziale e i limiti del marchio intercomunale nell'accompagnare un processo di sviluppo post-industriale sul territorio.

Parole chiave: sviluppo post-industriale, *branding*, marchio intercomunale.

Progetto Natura: un'esperienza di sviluppo sostenibile in ambito educativo

Sabina Leoncini

“Progetto Natura” è un nido domiciliare che si trova a Terricciola in provincia di Pisa. Ospita fino a cinque bambini da tre mesi a tre anni ed è situato in una zona di campagna, ha un grande giardino e un'oliveta. I bambini che frequentano il nido hanno la possibilità di sperimentare una programmazione del tutto innovativa, legata ai ritmi della natura e alle sue stagioni. Hanno la possibilità di fare escursioni nella valle che circonda il nido e di assaporare i frutti della terra, talvolta coltivati da loro stessi o da produttori vicini. Ospiti del nido, oltre ai cinque bambini, sono altrettante galline, che i bambini visitano ogni giorno e delle quali si prendono cura. I

prodotti con i quali vengono preparati i pasti che i bambini mangiano al nido provengono da agricoltura biologica per la maggior parte o comunque dalla filiera corta. A livello burocratico il nido rientra all'interno del Regolamento regionale 47/R/2003 ed è quindi inquadrato come nido domiciliare presso l'abitazione dell'educatore. Le attività del nido sono documentate costantemente dall'educatrice e da altro personale che sostiene il progetto; i genitori ne sono parte attiva in quanto partecipano a laboratori, escursioni e feste. Il nido è in contatto con le istituzioni locali quali Unione dei Comuni della Valderra, coordinamento pedagogico, Cred (Centro Ricerca Educativa) e in particolare ha instaurato un rapporto di collaborazione con una residenza per disabili psichiatrici. Nel futuro si auspica di aprire nuove collaborazioni, di iscrivere il nido a un Gas (Gruppo di acquisto solidale) e di incrementare l'aspetto dell'agricoltura sociale.

Parole chiave: asili nido, sostenibilità, solidarietà, natura, bambini, risorse, qualità

I piccoli porti, punto di incontro con il turismo sostenibile: il porticciolo di Baratti

Elisa Tizzoni

Il presente contributo intende analizzare le principali problematiche connesse alla sostenibilità dello sviluppo della portualità turistica, con particolare attenzione al processo di progettazione, regolamentazione e gestione dei piccoli e micro porti. Dopo una presentazione generale dei caratteri attuali del diportismo e della piccola portualità turistica in Italia, si rivolgerà l'attenzione alle iniziative recentemente attuate per la promozione di forme di turismo nautico eco-compatibili. Successivamente, si concentrerà l'attenzione sull'area toscana, sintetizzando gli aspetti salienti dei più importanti riferimenti normativi in materia di compatibilità ambientale delle strutture portuali, citando alcune recenti esperienze progettuali nelle quali si è tentato di applicare un approccio sostenibile al turismo nautico. La seconda parte del contributo proporrà il porticciolo di Baratti quale case study per un'analisi maggiormente dettagliata delle potenzialità dei piccoli e micro porti quali motori per

uno sviluppo territoriale rispettoso delle esigenze del territorio, partendo dalla presentazione del contesto turistico di riferimento e dalla descrizione delle principali caratteristiche dell'area costiera e dell'ormeggio; ci si soffermerà in particolare sull'analisi del Piano particolareggiato del Parco archeologico e naturalistico di Baratti e Populonia, evidenziando l'applicazione di principi di sostenibilità nelle modalità di definizione e nei contenuti dello stesso. Sulla scorta delle riflessioni introdotte si proporranno possibili linee di indirizzo per lo sviluppo di forme di valorizzazione del territorio di Baratti basate sul recupero e rilancio degli spazi a mare, in un'ottica di multifunzionalità e sostenibilità, potenzialmente applicabili ad altre realtà della costa toscana con simili caratteristiche. **Parole chiave:** porti turistici, Golfo di Baratti, sostenibilità

Rassegna urbanistica

Simone Manni e Federica Signoretti

Rigenerare le periferie milanesi: lo spazio “in attesa” del quartiere Santa Giulia

La Rassegna urbanistica segnala, come si modifica nella realtà milanese il rapporto tra periferie e disagio: essere “dentro la città” non corrisponde ad una “inclusione sociale”; a fianco degli obiettivi attribuiti al Piano nazionale per le città da parte dei piccoli centri. Una specifica attenzione merita l'articolo di Stefano Sampaolo che presenta un nuovo strumento predisposto dal Censis: l'Atlante della domanda immobiliare. Strumento indirizzato a riconoscere il fabbisogno abitativo dal lato della “domanda espressa”, a dove emerge come la crisi abbia prodotto una selezione verso l'alto che ha ridotto l'accesso al bene casa delle fasce sociali medio basse: nel 79% dei casi chi ha acquisito casa nel 2012 abitava precedentemente una casa in proprietà o in comodato gratuito.

Pensare alle periferie significa immergersi in una realtà complessa, interpretabile attraverso molteplici criteri: i quartieri problematici non sono più tali perché localizzati nelle frange estreme e isolate della città, ma perché luoghi di concentrazione del disagio. A Milano, dove sono stati ampiamente sperimentati gli strumenti di programmazione negoziata e complessa volti a colmare il divario tra centro e periferia, una condizione che oggi caratterizza molti quartieri popolari storici è quella di non essere più inseriti in un reale margine urbano e il concetto di periferia si riferisce alle condizioni sociali degli abitanti, al mancato adeguamento rispetto ai nuovi standard abitativi, alle manifestazioni diffuse di degrado degli edifici: è la “periferia nella città”. Per rispondere a tale complessità, è stato necessario definire in modo ‘non convenzionale’ le periferie milanesi, individuando nella città le diverse “famiglie”: quelle “lontane”, oggi circondate dalle arterie della mobilità e quindi escluse dai circuiti urbani, le “enclave”, dove l'essere “dentro” da un punto di vista fisico non corrisponde ad una inclusione sociale; quelle “socialmente pericolose” in cui si associano percezioni di “insicurezza e criminalità” (Zajczyk, Borlini, Memo, Mignano 2005) e quelle “pubbliche” in cui l'Amministrazione ‘fa qualcosa’ ma quegli interventi calati dall'alto risultano inadeguati rispetto al contesto. Vi è infine il caso di una serie di quartieri o porzioni urbane, in fase di realizzazione o da poco ultimati, che in questi anni hanno alimentato “l'immaginario dell'abitare in città, sentendosi altrove” (Bricocoli, Savoldi 2010): sono gli spazi “in at-

tesa”, risultato di una politica che promuove e vende un'immagine della città costruita su grandi progetti di trasformazione.

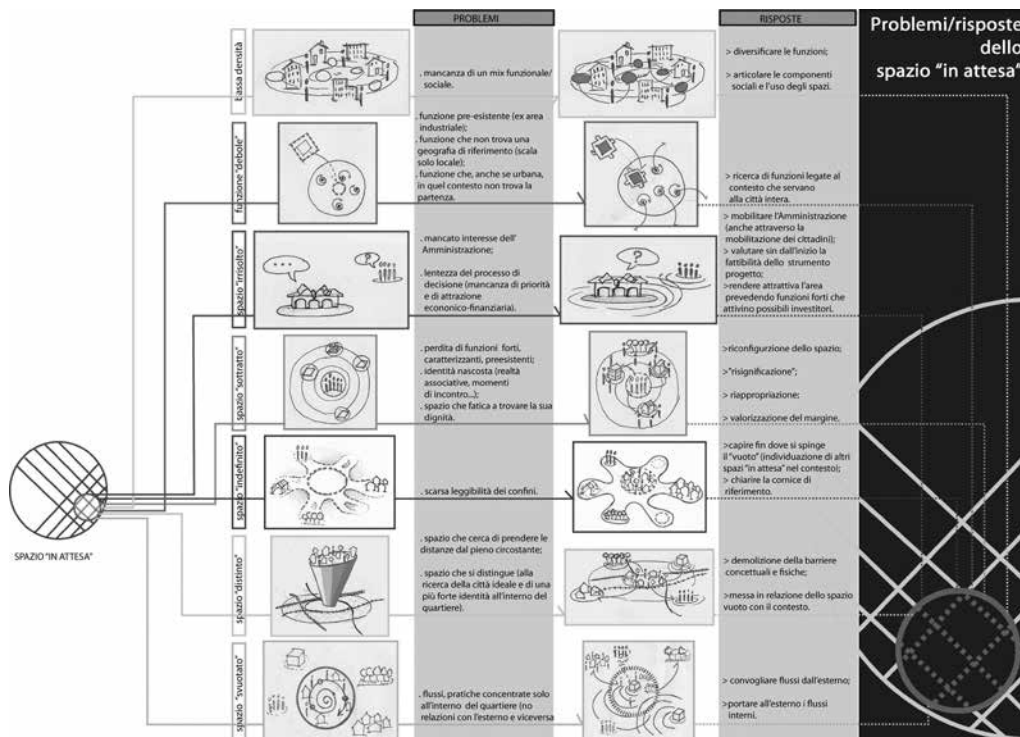
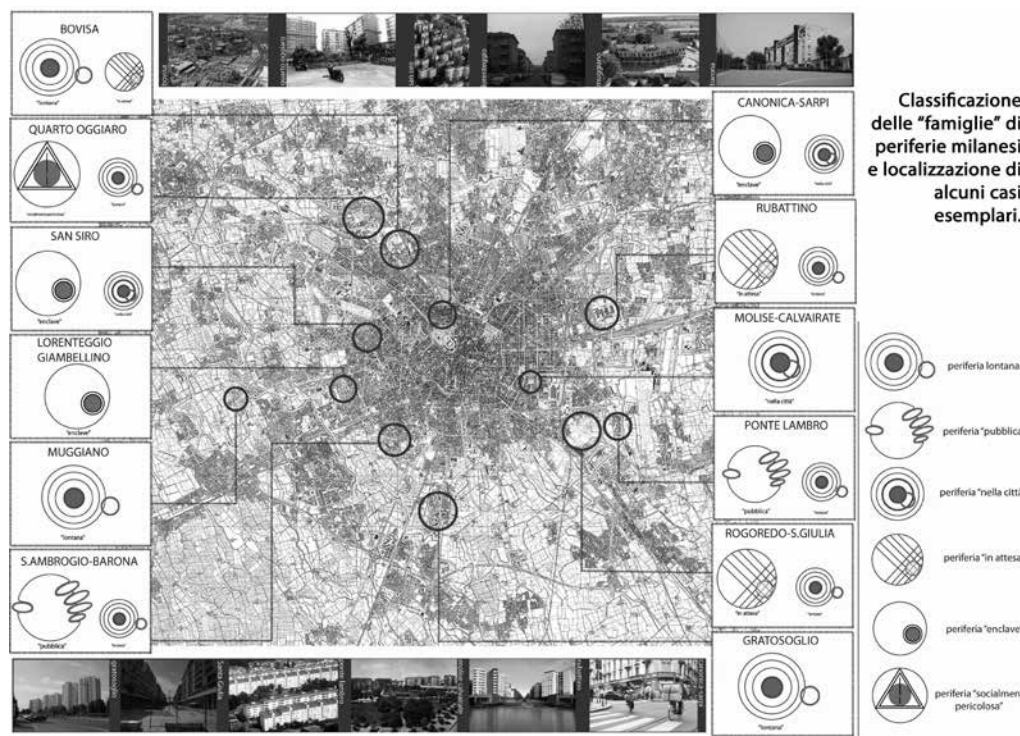
L'attenzione si è focalizzata su uno spazio “in attesa” a sud-est di Milano: è il quartiere Santa Giulia, posto tra la stazione di Rogoredo a ovest, San Donato e il Parco agricolo a sud, la tangenziale e il fiume Lambro a est e un tessuto urbano residenziale consolidato a nord e oggetto di un Pii che per diverse complicazioni si è bloccato. Ad oggi è stato realizzato solo il comparto residenziale adiacente all'edificato di Rogoredo.

Se nel costruire le politiche pubbliche per le periferie “è indispensabile provare a interpretare le diverse domande che provengono dalle diverse periferie” (Cottino 2009), allora si comprende come sia stato indispensabile leggere a fondo il territorio, ponendo l'attenzione sia sugli aspetti negativi (periferia come “mondo della distanza e della separazione”) sia su quelli positivi (periferia come “luogo delle diversità e specificità, delle energie di trasformazione”)(Paba 1998). Questo esercizio è servito per individuare le relazioni con le strutture preesistenti, il contesto nel quale l'area industriale oggi dismessa si è formata e i rapporti che gli abitanti hanno (o non hanno) con il luogo dell'abitare; per capire sotto quali e quanti profili l'essere “in attesa” è condizione di perifericità e trovare a quel punto le risposte più adatte.

Il quartiere, analizzato sia negli spazi edificati previsti dal Pii, sia nelle potenzialità del ‘vuoto’ esistente e del contesto urbano, è caratterizzato da una “bassa densità” ove prevalgono zone monofunzionali e la sensazione di un generale disordine degli insedia-

menti; la risposta più adatta sarà la creazione di una *mixité* sia nelle destinazioni d'uso sia nell'articolazione e uso degli spazi, favorendo l'incontro e lo scambio con gli abitanti delle zone limitrofe. La previsione di molteplici funzioni, di rango anche urbano e metropolitano risponde inoltre ad un problema tipico di uno spazio che in passato rivestiva un ruolo importante e che oggi è uno "spazio debole", ove l'articolazione funzionale prevista non trova una sua geografia di riferimento. Declinando i problemi dello spazio in attesa sono stati poi individuati "spazi irrisolti", per i quali l'Amministrazione non ha ancora definito delle priorità di intervento, complice il mancato interesse da parte delle proprietà private. Per costruire un quadro completo, è stato utile identificare anche gli "spazi sottratti", quelli caratterizzati dalla perdita di una funzione forte che permane nella memoria dei vecchi abitanti: gli elementi di archeologia industriale (come la ex centrale elettrica) si mettono al servizio del quartiere come luoghi della conoscenza e della sperimentazione e gli "spazi indefiniti", aree critiche che devono ritrovare un loro ruolo nella città, diventano la cornice di riferimento per la riattivazione dello "spazio in attesa". È emerso inoltre che una delle aspettative degli abitanti fosse quella di definire uno "spazio distinto" identificando nel quartiere un "fattore di definizione della propria posizione sociale" (Savage 2005). Il rischio è che la società urbana diventi un "arcipelago di *enclaves* omogenee, nella quale le famiglie con alto reddito si muovono senza attrito, mentre i gruppi sociali svantaggiati rimangono intrappolati in luoghi degradati da cui è sempre più difficile uscire" (Borlini, Memo 2008). Lo 'spazio in attesa' si connota infatti anche "spazio svuotato" in cui i flussi e le pratiche degli abitanti sono concentrate solo all'interno del quartiere, senza alcuna relazione con l'ambiente urbano.

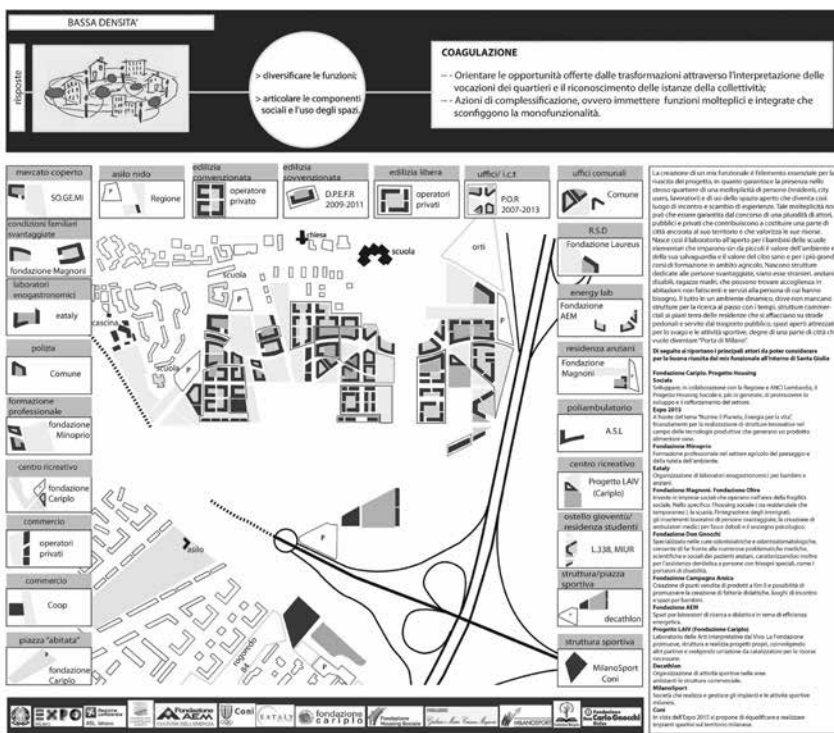
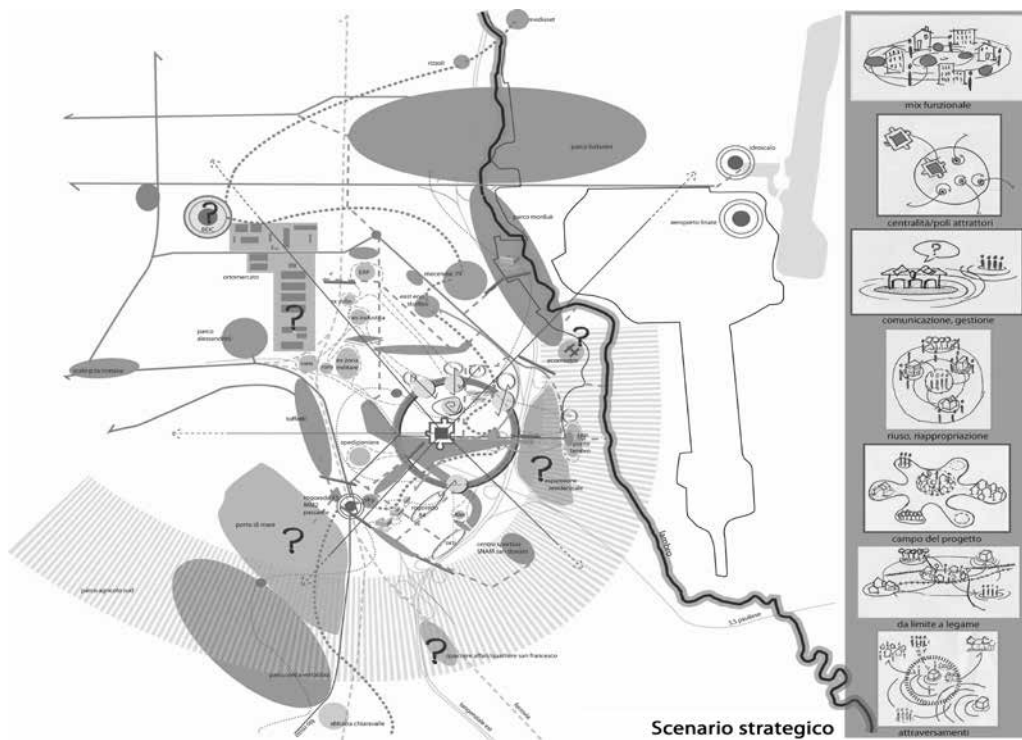
La molteplicità e la diversità socio-culturale costituiscono in un certo senso l'essenza di una grande città come Milano, ma per riattivare quel 'vuoto' non si può prescindere dall'indagare le ragioni per le quali il Pii-Montecity-Rogoredo, pubblicizzato come la "nuova porta di Milano", è oggi uno spazio "in attesa". Nella normativa che regola i Pii, la parola chiave è integrazione: di tipologie, modalità di intervento, risorse, attori pubblici e privati. Che sia questa una delle ragioni



ni che ha condotto alla attuale fase di stallo, insieme alla fragilità del promotore? Da una lettura dei documenti prodotti e delle vicende che hanno interessato l'area dagli anni 90 ad oggi si evincono alcuni fattori e condizioni che probabilmente hanno influenzato la traiettoria in discesa che sta vivendo Santa Giulia. Tra questi si evidenzia:

- una netta separazione di destinazioni d'uso attraverso la creazione di un comparto quasi esclusivamente residenziale a sud e la previsione di quello dei servizi e del lusso a nord, che si aggiunge alla mancanza di luoghi di aggregazione e

- servizi di rango urbano;
- importanti operazioni di *marketing* territoriale con la partecipazione di un 'archistar' che ha progettato un ambiente sociale 'alto e altro' rispetto al contesto;
- la mancata bonifica e dunque il mancato controllo delle varie fasi del processo, seppure questo sia oggi uno scoglio che ostacola per la sua complessità la maggior parte dei processi di riqualificazione urbanistica;
- una mancata integrazione con il contesto (previsione di soli servizi pubblici di prossimità nell'area residenziale, senza



alcuna lettura dei tessuti adiacenti e delle potenzialità delle testimonianze di archeologia industriale presenti);

- una guida quasi esclusivamente privata dell'operazione, dove l'Amministrazione ha avuto un ruolo marginale nella determinazione delle condizioni a garanzia della realizzazione delle parti di città 'pubblica'.

Le considerazioni su una integrazione a nostro avviso mancata, l'analisi problemi/risposte dello spazio "in attesa", le osservazioni pervenute dal Consiglio di Zona 4 (in cui ricade il quartiere oggetto del Pii) e dal Co-

mitato di Quartiere che si è formato e consolidato negli ultimi anni, hanno costituito il quadro conoscitivo indispensabile sul quale costruire una possibile visione strategica. Essa si struttura su due "livelli di interesse", in cui cambiano gli interlocutori, la scala di azione e gli strumenti da mettere in campo: uno definito 'macro' che identifica le azioni di ampio respiro rappresentate all'interno dello Scenario Strategico (con la previsione di riattivare una Società di Trasformazione Urbana costituita nei primi anni 90 e di siglare un Accordo di Programma di rilevanza territoriale che preveda un forte coinvolgi-

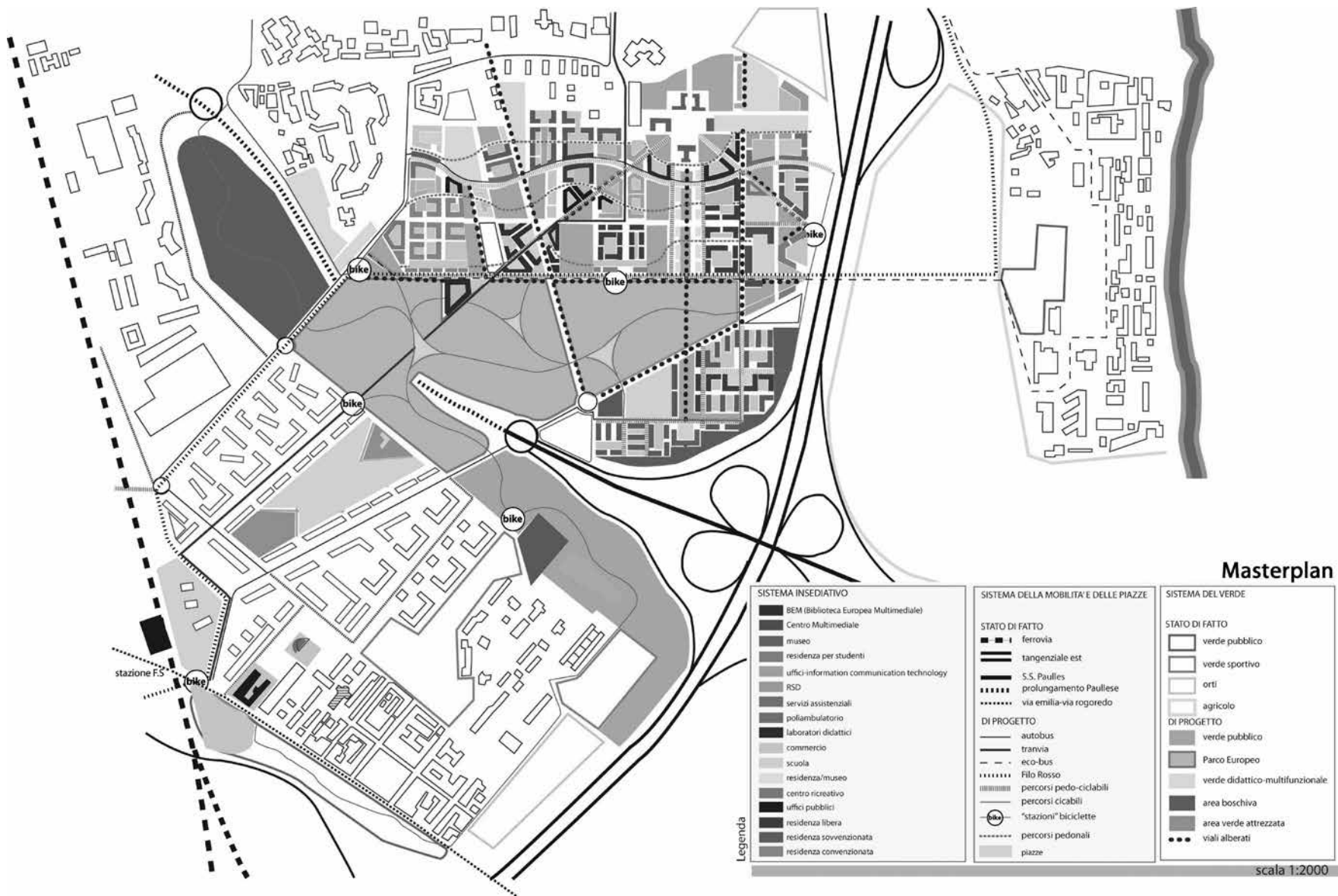
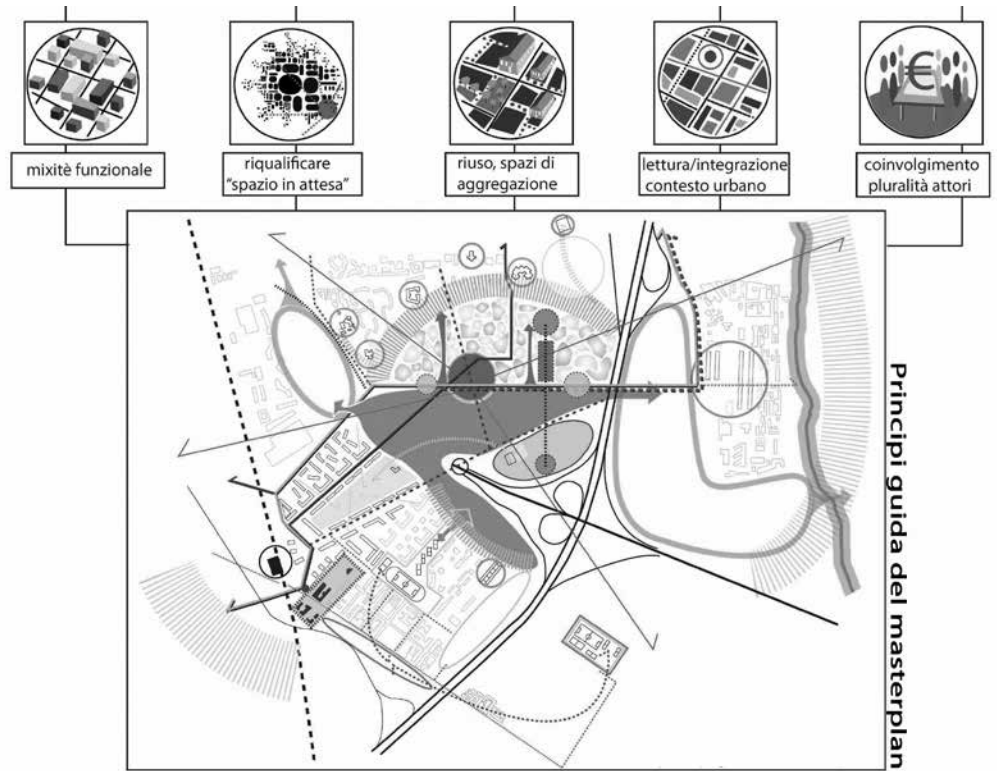
mento degli attori pubblici) e un livello 'micro' entro il quale si definisce il Masterplan, da inserire in un nuovo Pii. A scala di quartiere, si individuano possibili interventi e potenziali investitori (*stakeholder analysis*) con i quali costruire un terreno di negoziazione trasparente.

Tra le suggestioni proposte, si prevede l'inserimento di funzioni di rilievo metropolitano, collegate al resto della città mediante un sistema di trasporto pubblico: ad esempio la Bem (Biblioteca Europea Multimediale), alla cui realizzazione potrebbe contribuire un attore importante come Sky che a Santa Giulia ha già la sua sede operativa). Viene ridefinita una fascia 'morbida' di contatto tra il tessuto insediativo esistente di tipo prevalentemente popolare e il nuovo quartiere, nella quale inserire tipologie residenziali miste (compreso l'*Housing* sociale) alternate a spazi multifunzionali: orti, vivai, un poliambulatorio, un mercato coperto, *farmer markets* per la vendita di prodotti Bio, spazi didattici e ricreativi a ridosso delle scuole (prevedendo il contributo di fondazioni a carattere sociale molto presenti sul territorio e di fondazioni bancarie, come Cariplo, che spesso investono in questo tipo di progetti). Altro tema è il riuso degli edifici dismessi o abbandonati che devono tornare a rivestire un ruolo importante come spazi culturali, di ritrovo e di discussione, con una particolare attenzione alle cascine ancora presenti sul territorio (riallacciandosi al progetto roo cascine dell'Amministrazione comunale e in vista di Expo 2015). Con l'obiettivo di creare uno spazio fluido (Zajczyk 2005), ridefinire le prestazioni dei luoghi e demolire le barriere sia fisiche sia concettuali, in modo che ogni spazio torni ad assumere il significato che più gli è proprio, è stato identificato "l'asse dell'energia" (con l'inserimento di *Energy lab*, spazi per Ict...), in un percorso che passa dal recupero della ex centrale elettrica ad un quartiere ecosostenibile con un museo delle energie rinnovabili, tema legato all'esistenza della Fondazione Mattei a San Donato. Al centro, una rinnovata visione del ruolo degli spazi aperti, intesi non solo come elementi di filtro ma anche come componenti di una rete complessa di spazi comuni che assumono il ruolo di attrattori sociali entro contesti urbani allargati. La pluralità di attori in gioco, la complessità dei luoghi urbani, le domande che proven-

gono dalle molteplici realtà, costringono sempre più a pensare a soluzioni diversificate nel tempo e nello spazio; i conflitti sono sempre dietro l'angolo ma per le opportunità, a volte, basta cercare a fondo.

Riferimenti

- Borlini B., Memo F. (2008), *Il quartiere nella città contemporanea*, Bruno Mondadori, Milano.
- Bricocoli M., Savoldi P. (2010), *Milano downtown. Azione pubblica e luoghi dell'abitare*, et al./Edizioni, Milano.
- Cottino P. (2009), *Attivare risorse nelle periferie. Guida alla promozione di interventi nei quartieri difficili di alcune città italiane*, Franco Angeli, Milano.
- Laboratorio CittàPubblica (a cura di) (2008), *Città pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano.
- Paba G. (1998), *Luoghi comuni. La città come laboratorio di progetti collettivi*, Franco Angeli, Milano.
- Savage M., Bagnall G., Longhurst B. (2005), *Globalisation and Belonging*, Sage, London.
- Zajczyk F., Borlini B., Memo F., Mignano S. (2005), *Milano. Quartieri periferici tra incertezza e trasformazione*, Bruno Mondadori, Milano.



Lucio Zazzara

Un nuovo Prg, per Montesilvano

Il Comune di Montesilvano ha avviato la redazione della variante generale al Prg vigente con una delibera programmatica in cui il Consiglio Comunale ha definito una serie di temi intorno a cui sviluppare il progetto. Apparentemente nulla di straordinario, ma la cosa assume un interesse particolare se si considera che le questioni descritte uniscono sempre l'esigenza della riqualificazione di ampie parti della città ponendo un quesito che riguarda la forma dello spazio collettivo. Da questo trae senso ogni parte dell'operazione ed il rapporto con il piano attuale è visto come una base di rispetto che, a partire dal sistema dei vincoli, rappresenta l'accordo collettivo ancora valido sul quale si costruisce un nuovo sistema di visioni spaziali e di opzioni possibili.

Il Prg vigente, pur nella limitatezza delle sue strategie, viene assunto come lo stato di diritto del suolo sul quale si possono introdurre nuovi modi di interpretare le strutture generali e le situazioni specifiche. Il perimetro delle zone urbane di piano rappresenta in questa visuale il limite delle opzioni spaziali possibili; il confine da non superare dato l'assunto di evitare il consumo di suolo per nuove urbanizzazioni, ma anche la linea entro la quale affrontare il vero problema che è quello della cattiva utilizzazione del territorio già compromesso. La città è cresciuta velocemente in tutto il dopoguerra ed a ritmi rilevanti negli ultimi decenni, come vedremo, ma soprattutto si è espansa senza modificare la forma e la dimensione dei segni e dei nuclei che hanno rappresentato i centri e le linee-guida di tale sviluppo. Senza porre mai la questione di nuove gerarchie e di una nuova idea strutturale dello spazio collettivo; lo stesso sistema viario è rimasto sostanzialmente invariato con conseguenze molto pesanti

sulla mobilità generale e sulla qualità della vita insediativa. Sono stati comunque trascurati i grandi segni della natura -come la linea del mare, l'alveo del fiume Saline, il Fosso Mazzocco e il Fosso Grande, le pinete e la parte collinare-, così come il ruolo delle parti e dei segni della storia -come il borgo antico, sulla collina; la ferrovia costiera e quella a scartamento ridotto, la Pescara-Penne, in disuso; il sistema dei canali, delle chiuse, delle masserie e dei mulini che hanno segnato la piana intorno al Saline ad opera della famiglia Delfico; il sistema della grande e particolare fornace con relativa cava, a ridosso della via Vestina, il pregevole complesso della colonia fascista detta Stella Maris, sulla costa.

La questione è quindi non tanto quella di aggiornare il sistema del regime ordinario dei suoli quanto quello di formulare un progetto complesso su tutto il territorio comunale; un progetto elaborato alle varie scale, da quella generale ai singoli ambiti delle nuove centralità; un progetto che, a partire dalla visione di una grande riorganizzazione del sistema della mobilità, sappia giocare contemporaneamente su diversi registri; su diversi *layer*, sovrapponibili e reciprocamente condizionanti. Temi generali e locali sui quali formulare indirizzi di progetto immediatamente utili, in una visione generale che non prevede effetti a cascata ma la contemporaneità delle possibili trasformazioni. Non un nuovo piano regolatore ma un insieme di proposte che ha lo scopo di cambiare il senso del piano per mezzo di una chiara visione della città possibile.

Il modo di procedere che si è scelto tende ad individuare ambiti progettuali che, anche a scale molto diverse, rimandano ad un telaio spaziale generale che rappresenta il vero contesto in cui verificare la correttezza delle ipotesi. Il Comune ha una popolazione

(di 52.000 abitanti per un territorio di 2.363 ettari) che dall'ultimo dopoguerra non ha mai smesso di crescere e che lo ha fatto con un incremento quasi costante di un 20% per decennio.

Le ragioni sono di vario tipo e certamente gioca un ruolo determinante la centralità nel sistema metropolitano pescarese che, proprio in questo territorio, aggancia il comprensorio Vestino (con capoluogo Penne) e buona parte dei territori costieri del tramano. Montesilvano è nello stesso tempo periferia residenziale di Pescara e porta del pescarese per il sistema produttivo-terziario; attrattiva per i moderati costi insediativi e per l'ottima dotazione di servizi commerciali e ricettivi. A partire dagli anni sessanta il settore turistico ha vissuto un fortissimo sviluppo sia per l'offerta nel settore alberghiero, sia per il dilagare (soprattutto fino alla fine degli anni settanta) di un'edilizia vacanziera di bassa qualità e fortemente compromissoria dei nuovi sviluppi urbani, soprattutto lungo la fascia costiera, per una profondità di circa un chilometro, dal mare alla statale Adriatica. Uno sviluppo quest'ultimo che non ha prodotto un vero e proprio nuovo tessuto urbano ma piuttosto la giustapposizione di una infinita serie di stradine edificate da monte a mare. Contrariamente a quanto avviene per il territorio urbano di Pescara, se si escludono le eccezioni costituite dalla strada di riviera e dalla stessa statale 16, nella fascia litoranea del nostro Comune è così praticamente impossibile trovare aree libere -anche piccole- per il soddisfacimento di standard o tracciare arterie, parallele al mare, alternative alle principali. Grazie agli oltre cinque chilometri di spiaggia, i circa 4.000 posti letto alberghieri e le innumerevoli case-vacanza, la città ha conservato nel tempo il suo appeal turistico, nonostante l'incapacità delle passate amministrazioni di valorizzare altre risorse del territorio e metterle in circuito; a partire dal pregevole e panoramico nucleo storico, sulla collina. A nord il territorio è delimitato dal fiume Saline, degradato sia dal punto di vista paesaggistico, in quanto considerato estremo limite della periferia urbana; sia dal punto di vista ambientale, ridotto ad uno scolo talmente inquinato da essere classificato come sito d'interesse europeo per le sue criticità. A delimitare l'ampia piana tra il mare ed il

Saline una collina, anch'essa martoriata dagli insediamenti ma ancora ricca di scorci paesaggisticamente pregevoli -soprattutto nei dintorni del nucleo antico-, segnata dalla valle del Fosso Mazzocco, che delimita il Comune verso sud e dal cosiddetto Fosso Grande, condiviso con Pescara e Spoltore. La parte non turistica dell'agglomerato urbano si è sviluppata intorno alle arterie della Statale 16 e della via Vestina, ma è soprattutto intorno a quest'ultima (che corre parallela al fiume Saline congiungendo la ss 16 con la ss 151, nel contiguo territorio di Cappelle sul Tavo) che, negli ultimi vent'anni, si sono attestati innumerevoli nuovi complessi e singole costruzioni. Gli usi degli immobili sono disparati e sul fronte stradale prevalgono le attività commerciali, ma senza una particolare qualificazione, mancando quasi del tutto la dimensione pedonale. Una strada, lunga oltre sei chilometri, che è rimasta sempre uguale a sé stessa, in oltre cinquant'anni, e che ancora oggi riassume le funzioni di attraversamento dalla montagna verso il mare e di distribuzione del traffico locale; un'arteria quasi tutta rettilinea e di buona sezione (mediamente oltre i 15 metri) che rappresenta un costante pericolo, per la velocità, l'intensità e la tipologia dei mezzi che la percorrono (molti mezzi pubblici del trasporto metropolitano e un'infinità di mezzi pesanti). Una strada sulla quale gravita, più o meno direttamente, una popolazione insediata di 20.000 abitanti circa, e che è quotidianamente attraversata da tutto il

flusso di veicoli che dal comprensorio Vestino entrano ed escono da Pescara e dal suo circondario. Una situazione evidentemente insostenibile per il contrasto con l'attuale, forte connotazione residenziale; per il disturbo grave in termini di inquinamento e di impraticabilità quale spazio urbano. Una strada che non solo rappresenta un fortissimo elemento di disturbo ambientale ma che oggettivamente rappresenta una barriera invalicabile per il sistema dello spazio pubblico, per ora limitato a piccole oasi di pedonalità di quartiere. Il caso è ricorrente in tante situazioni italiane: strade di grande traffico lungo le quali, nel tempo, si attesta un primo ordine di edifici dietro il quale si sviluppano poi interi quartieri, senza mai che si formi un vero tessuto urbano; né una forma di città lineare, adeguatamente formata e funzionante; né una struttura urbana ad albero, dotata di chiare gerarchie e degli indispensabili nodi funzionali. La via Vestina di Montesilvano rappresenta il caso emblematico in quanto pone in maniera diretta ed inequivocabile all'amministrazione ed all'urbanista di costruire una visione innovativa in cui la funzionalità dell'importante arteria possa contemperarsi con la sua natura di spazio urbano primario. Il tema è così non solo quello di definire il progetto di un corso urbano, un grande boulevard, ma anche quello di immaginarne il possibile rapporto con la rete generale dello spazio collettivo e, soprattutto la metodologia della trasformazione, assunto che non sarà possibile un interven-

to di tale portata senza la più larga partecipazione del privato. Non si tratta solo di definire un sistema che progressivamente possa incentivare alla sostituzione dei tessuti edilizi più inadatti (quelli fatti di case unifamiliari e consimili), ma anche di promuovere un modello spaziale diverso che progressivamente sappia costruire uno spazio urbano di tutt'altra natura; un modello composto di tipologie edilizie più intensive e che stabiliscano un rapporto diretto con lo spazio della strada, tendenti a formare -a tratti- fronti coerenti, identificativi e con un attacco a terra fatto non di garage o di recinti preclusivi. Un modello che contenga le variazioni che rendono leggibili i rapporti con gli spazi più interni dei quartieri, come quelle necessarie a sottolineare l'importanza dell'attacco di una strada trasversale o di un incrocio; un modello che contenga anche la chiara indicazione delle possibili sezioni stradali, con l'arredo essenziale e il privilegio della dimensione pedonale. In un'ottica di questo tipo si può costruire un programma di rinnovo delle città, a partire non dallo stucchevole confronto sull'uso edificatorio dei suoli a da una visione della città verso cui si vuole tendere, sulla quale si voglia commisurare le politiche delle opere pubbliche ma soprattutto definire le condizioni di un patto radicato nella Comunità come nel tessuto produttivo. È in riferimento a questa nuova prospettiva del progetto urbanistico che i provvedimenti come quelli del cosiddetto Piano Città appaiono innovativi solo dal punto di vista linguistico. La riqualificazione delle aree urbane con particolare riferimento a quelle degradate, come viene definita dal comma 1 dell'art. 12 del DL 83/2012 rappresenta il tema per l'urbanistica della gran parte delle città italiane; dalla lettura del testo si ha la sensazione che il legislatore ritenga ancora i programmi di riqualificazione e la lotta al degrado come fatti straordinari e limitati nell'attuale condizione delle città. Sarebbe piuttosto importante prendere coscienza che il degrado (di vario genere) è la condizione ordinaria delle nostre città e che sarebbe necessario incentivare nuovi modi di fare urbanistica, a partire da una visione generale, da un modello di nuova città che possa essere condiviso e che sia capace di coinvolgere le migliori energie.



Una proposta di contratto di valorizzazione urbana per il Piano Città: il borgo storico di Montesilvano Colle

Laura Antosa

Nel quadro del piano nazionale per le città il 25 settembre 2012 il Comune di Montesilvano pubblica l'Avviso pubblico per la presentazione di manifestazioni di interesse finalizzate alla redazione del piano e contratti di valorizzazione urbana, invitando soggetti pubblici e privati a formulare proposte di interventi secondo la tipologia e quanto previsto dal Decreto del 3 agosto 2012, privilegiando le manifestazioni di interesse riferite a proposte progettuali coerenti con gli ambiti relativi ad interventi per la realizzazione di: edilizia residenziale sociale, attività commerciali ed artigianali, ristrutturazione ed efficientamenti energetico e dotazioni infrastrutturali; interventi ammissibili nel Programma, purché prevedano la fattibilità economica mediante finanziamento pubblico, con contribuzione di risorse private o esclusivamente con risorse private. Caratteristiche di ammissibilità delle proposte d'intervento, valutate per la rilevanza urbanistica economica e sociale, conseguita anche mediante coordinamento ed integrazione di diversi soggetti, purché coerenti con gli obiettivi di sviluppo sostenibile del territorio, con gli strumenti di pianificazione territoriale sovra comunale e con i documenti di programmazione regionale dei fondi Europei.

Di iniziativa pubblica, tra i progetti presentati dal Comune di Montesilvano, il Recupero identitario del Borgo è rivolto alla riqualificazione e rivitalizzazione del centro storico di Montesilvano Colle. In particolare si propone un intervento progettuale finalizzato alla rigenerazione urbana di un'area caratterizzata dalla necessità di interventi di riconnessione e riprogettazione dei percorsi e degli spazi pubblici, emersa sulla scorta di un ampio processo partecipativo (dibattito pubblico e somministrazioni di questionari rivolti ai residenti) avviato nell'ambito della definizione del progetto del nuovo Prg. Il progetto di recupero e ri-

qualificazione si articola in tre fasi:

1. Analisi e definizione degli obiettivi

Si è proceduto ad una analisi del quadro esigenziale formulata sulla base dei sondaggi che hanno evidenziato la necessità di funzionalizzare il centro storico, caratterizzato oggi da fenomeni di abbandono sociale, mediante azioni volte alla tutela ambientale e valorizzazione paesaggistica, con interventi finalizzati alla riqualificazione degli spazi pubblici, piazze e percorsi, alla ristrutturazione edilizia, mediante azioni volte al contenimento energetico dei consumi ed approcci integrati di soluzioni bioclimatiche. Il Processo Partecipativo attivato, definisce dunque un quadro esigenziale ripilogativo che può essere sistematizzato in due ambiti di intervento: lo spazio pubblico ed il sistema della mobilità. Le Proposte di intervento riferite alla riqualificazione degli Spazi pubblici sono essenzialmente: implementazione di attività commerciali e turistico-ricettivo; adeguamento alle normative per l'abbattimento delle barriere architettoniche; riqualificazione delle piazze con attenzione alla progettazione degli spazi pubblici; manutenzione ed ampliamento del verde e dell'arredo urbano e creazione parchi giochi; creazione isola pedonale e parcheggi di scambio al di fuori del borgo, con creazione di collegamenti verticali tra i diversi livelli degli spazi e dei percorsi al fine di garantire i livelli di manutenzione, sicurezza, accessibilità e fruibilità e di migliorarne il collegamento con il percorso perimetrale della passeggiata. Le proposte di rifunzionalizzazione dei percorsi viari e pedonali sono: implementazione di attività a vocazione turistico-ricettiva ed iniziative culturali, religiose e sportive che valorizzino il contesto ambientale-paesaggistico; manutenzione ed implementazione del verde e dell'arredo urbano e creazione parco giochi; ampliamento e consolidamento del percorso perimetrale con interventi puntuali volti a garantire i livelli di manutenzione e sicurezza, studio ed implementazione della pubblica illuminazione al fine di tutelare il borgo verso la valle e le luci (inquinamento luminoso); progettazione e realizzazione di una pista alternativa-ciclabile attrezzata con punti di ristoro; le prime analisi a scala territoriale si sono concen-

trate in particolar modo sulle dimensioni insediativa, infrastrutturale e ambientale, evidenziando:

1. un'assenza di connessione ambientale tra centro storico e città lineare/adriatica;
2. una sovrapposizione di flussi connettivi tipologicamente diversificati;
3. una disponibilità di aree non utilizzate potenzialmente soggette a riconversione ambientale. Tali dimensioni, articolate in alcuni criteri di lettura (funzionale, ecologico, formale, estetico percettivi e socio-economici) attraverso i quali sono state analizzate, nel dettaglio, l'area del centro storico e le aree confinanti a nord, sud ed ovest. Ciascun criterio è stato quindi declinato in elementi di potenzialità o criticità. I due livelli di analisi hanno permesso di definire i principali obiettivi verso cui indirizzare un progetto di riqualificazione, per il potenziamento del centro storico.

2. Definizione della strategia

La strategia progettuale prende spunto dall'analisi di carattere ambientale e paesaggistico del perimetro in oggetto: un borgo dalle medie dimensioni, caratterizzato dalla presenza di alcuni edifici oggetto da prescrizioni di tutela architettonica (Palazzo Delfico, Palazzo Lannutti); il consolidamento della struttura urbana che si sviluppa sulla morfologia delle antiche mura, ha di fatto per secoli definito nella sua orografia, caratteristiche spine addossate a 3 assi viari che nel loro collegamento sud/ovest, come allineamento prevalente, originano interessanti spazi urbani quali: Piazza Macello o Piazza Delfico, caratterizzati da quinte murarie originarie, e spazi in allineamento all'asse di orientamento principale

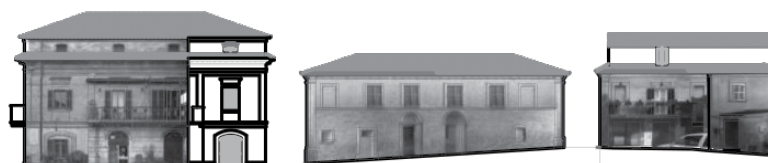


che costituiscono la porta d'ingresso del borgo e l'affaccio sul contesto ambientale più interessante. La strategia progettuale, al fine di valorizzare il centro storico, nel suo più ampio contesto di spazi e di edificato, vuole ripristinare l'uso dello spazio pubblico garantendone fruibilità ed accessibilità, valorizzare il percorso pedonale al di sotto delle mura, garantire la connessione e l'accessibilità.



3. Schema d'assetto

La strategia progettuale è stata infine declinata in un vero e proprio schema d'assetto che riconnette il sistema dei percorsi con il sistema degli spazi pubblici: in particolare, viene di seguito restituito nelle sue dimensioni infrastrutturale, ambientale e insediativa. Per il sistema della mobilità il progetto prevede il potenziamento della mobilità veicolare mediante, la pedonalizzazione del centro storico, potenziamento dell'asse viario e connessione al parcheggio di scambio posto al di fuori delle mura del centro storico; rafforzamento del sistema ambientale mediante connessioni dei percorsi pedonali esistenti con elementi puntuali di collegamento verticale volti a garantire i requisiti di accessibilità. Per il sistema dello spazio pubblico il progetto prevede sia la riqualificazione degli spazi pubblici, delle piazze, con l'obiettivo di restituirne la originale vocazione paesaggistica, alimentandone le potenzialità con caratteristiche turistico-ricettive che il recupero del percorso storico pedonale centrale attraverso il ripristino degli spazi di relazione (piazze principali) e delle attività commerciali e direzionali prospicienti. Lo scenario che ne consegue garantisce un'organizzazione infrastrutturale riequilibrata nei carichi di traffico, un'ampia continuità ambientale resa possibile dall'integrazione



di aree oggi non utilizzate e, soprattutto, una rifunzionalizzazione per lo più mista di aree urbane limitrofe al centro storico soggette, in alcuni casi, anche a modifiche morfologiche.

Un progetto di riqualificazione e rigenerazione urbana che ribadisce la necessità dunque di rinnovare il patrimonio edilizio italiano senza consumare nuovo suolo, con interventi che abbiano come punto di forza la qualità dei progetti e delle tecniche costruttive, l'attenzione per l'efficienza energetica e la sostenibilità ambientale, progetti capaci di rendere fattibili interventi di sostituzione, come già da tempo avviene in altri paesi europei. Sono questi i principi con i quali si confronta oggi un Piano Città, un contratto di valorizzazione urbana, capace di essere competitivo e di attrarre capitali privati. Il limite con il quale si confronta è il modello di attuazione, alimentando la cantierizzazione di progetti fermi, recuperando progetti dormienti o progetti

non completati per riproporli o completarli. Su oltre 425 progetti presentati lo scorso 5 ottobre, il 55% del totale, si riferisce a opere pubbliche: viabilità e infrastrutture di trasporto, edifici a uso pubblico (scuole, uffici pubblici, biblioteche, musei, etc...), e piazze e attrezzature pubbliche scoperte, mentre il restante 45% si riferisce agli interventi privati: la residenza, il turistico-ricettivo, il commerciale. È necessario ribadire, dunque, l'aver uno strumento, un modello attuativo capace di rilanciare parti urbane significative delle città, sia sotto il profilo economico, che sociale, perché il recupero urbanistico rappresenta il punto di partenza per il superamento di situazioni di degrado e marginalizzazione. E, non ultimo, sotto quello ambientale, perché gli interventi di adeguamento strutturale e impiantistico improntati su criteri di sostenibilità e sicurezza contribuiscono alla riduzione di consumi e emissioni: un modello di sviluppo sostenibile e resiliente.



Stefano Sampaolo

L'Atlante Censis della domanda immobiliare

Negli ultimi anni, grazie soprattutto all'attività dell'Agenzia del Territorio (di recente confluita nell'Agenzia delle Entrate), l'offerta di informazioni sul mercato immobiliare si è molto ampliata, in gran parte dal lato dell'analisi di prezzi e volumi di scambio.

In questo contesto l'Atlante Censis della domanda immobiliare, presentato lo scorso novembre, rappresenta un nuovo strumento di analisi che mira ad integrare il quadro conoscitivo sul *real estate* italiano con un prodotto dedicato all'analisi dei caratteri e dei comportamenti di domanda del soggetto famiglia, la cui importanza appare sottovalutata.

A differenza dell'attività di ricerca tradizionalmente centrata sul tema del fabbisogno abitativo, legata alla formulazione di politiche pubbliche della casa, qui chiaramente l'analisi è a servizio degli operatori di mercato. Non si tratta della stima delle condizioni di accessibilità delle famiglie all'acquisto di un'abitazione, cui negli ultimi anni si sono dedicati alcuni studi sull'*affordability*, come quello condotto dall'Abi. Il dato originale al centro dell'Atlante Censis è invece la platea di famiglie interessate all'acquisto di un'abitazione, cioè di quella che è stata qui chiamata "domanda espressa", un dato originale frutto di un decennio di indagini realizzate dall'Istituto.

Integrando i dati di indagine relativi alle famiglie italiane portatrici di un'intenzione di acquisto nell'arco dei successivi 12-24 mesi, con elementi relativi a fattori demografici e di ricchezza territoriale, si sono stimate - per ogni città capoluogo - le dimensioni del bacino costituito dai potenziali acquirenti di casa, una platea notevolmente più ampia di quella che poi effettivamente realizza l'investimento.

Oltre alle schede contenenti i dati sulle singole città, con particolari approfondimenti nel caso delle aree metropolitane, il rapporto contiene un'ampia sezione introduttiva dedicata all'analisi delle dinamiche generali della domanda

di abitazioni a livello nazionale, con approfondimenti a livello di macroripartizioni territoriali.

Prima di illustrare i principali dati aggregati dell'Atlante¹, è utile qui richiamare, in termini generali, le dinamiche del settore immobiliare residenziale in Italia di questi ultimi dieci anni. Come è noto, l'attuale fase critica segue ad un grande boom immobiliare durante il quale, grazie a condizioni del credito favorevoli, si è determinata una forte corrente di acquisti, conseguente sia a fattori di spinta demografici che alla generalizzata tendenza a "difendersi" dalle prevedibili conseguenze dell'apertura ai mercati globali. Si è registrato quel processo, definito dal Censis, di "patrimonializzazione familiare", che ha visto una rilevante espansione del mercato residenziale, consentendo ad una pluralità di operatori e ad un'offerta di massa di incontrare con relativa facilità una domanda fatta anche di strati sociali di fascia medio-bassa.

Una così elevata "voglia di casa" delle famiglie italiane si è dovuta misurare con la tendenza al rialzo dei prezzi: e quindi da un lato se naturalmente c'è chi ha rinunciato, dall'altra chi ha comprato si è indebitato di più, per periodi più lunghi e spesso si è rivolto ad un'offerta economicamente più "accessibile", nelle zone più esterne delle città e delle aree metropolitane, nelle prime ma soprattutto nelle seconde e terze corone urbane, magari servite da qualche linea di trasporto ferroviario regionale. Di qui l'aggravarsi del pendolarismo metropolitano, in continua crescita.

Negli ultimi anni la crisi economica con le critiche prospettive di reddito delle famiglie ed il forte irrigidimento delle condizioni per accedere al credito, ha profondamente mutato il quadro ed oggi gli italiani, da sempre «cerca-casa» per necessità e vocazione, incontrano crescenti difficoltà nell'accesso ad una nuova abitazione.

Al riguardo l'evidenza dei numeri descrive una situazione pesante, in cui le compravendite di abitazioni, la richiesta e la concessione di mutui per il loro acquisto e quindi l'apertura di nuovi cantieri (e il sistema produttivo delle costruzioni), hanno subito un fortissimo ridimensionamento.

Per quanto concerne il mercato immobiliare, l'anno che si è appena chiuso in termini di scambi potrebbe attestarsi su volumi persino inferiori a quelli del 1996 (480 mila transazioni), tornando così a valori precedenti a quelli del ciclo espansivo che arrivò nel 2006 a registrare il picco di 870 mila compravendite. Del resto in questi ultimi anni si è drasticamente ridotto il numero di famiglie che accendono un mutuo per comprare una casa: secondo Banca d'Italia nel periodo 2008-2011 il numero di mutui per l'acquisto di abitazioni è diminuito di oltre il 20% rispetto al quadriennio 2004-2007. Nel 2012 la situazione è ulteriormente peggiorata: sempre secondo Banca d'Italia nel secondo trimestre si è avuta una contrazione delle erogazioni del -51,6% rispetto allo stesso periodo del 2011. Non stupisce troppo quindi l'andamento negativo dei permessi di costruire relativi all'edilizia residenziale che segnala, dopo la caduta dalle 279 mila nuove abitazioni del 2005 alle 113 mila del 2011, una ulteriore riduzione di un quinto nel primo semestre 2012 (-22% rispetto all'analogo periodo del 2011).

Sul piano produttivo sono gravissime le conseguenze per un settore che prima della crisi pesava l'11% del Pil con circa 3 milioni di addetti considerando l'indotto: stante anche la riduzione della spesa pubblica in infrastrutture e i ritardati pagamenti da parte della Pa, moltissime sono le imprese edili fallite o in grave difficoltà, con una perdita occupazionale che, stando ai dati Ance, è di 360 mila posti di lavoro, che salgono a circa 550 mila se si considera l'indotto.

Ma pur a fronte di una crisi di tale drammatica portata, non si può certo parlare del venir meno dei determinanti fondamentali che hanno alimentato e tuttora sostengono la domanda abitativa, che appare tutt'altro che esaurita, sia nella sua componente sociale che in quella solvibile.

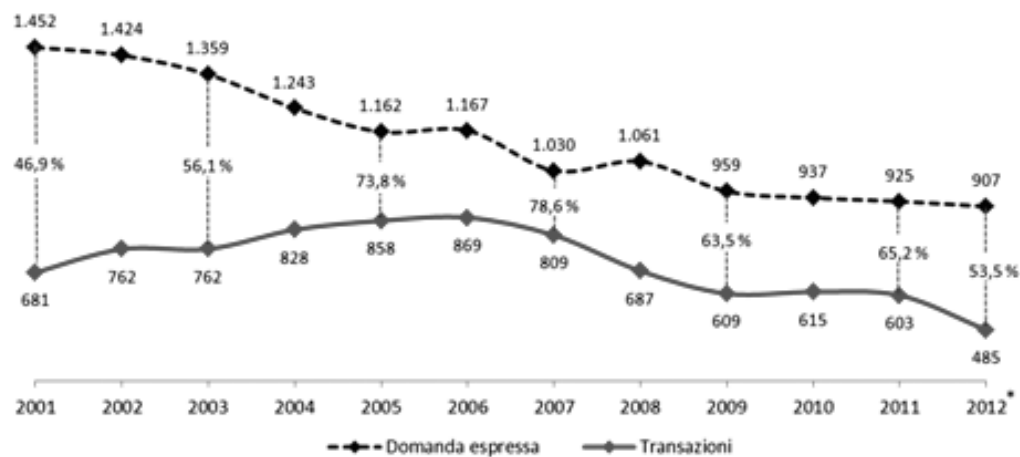
Circa i driver di lungo periodo vi è anzitutto da considerare il saldo, positivo, fra la formazione e la cessazione di nuclei familiari (circa 360 mila annui) cui concorrono diversi fenomeni: la spinta dell'immigrazione straniera (oggi in attenuazione in termini di flussi), che

si è trasformata in parte in domanda abitativa stabile; la crescente frammentazione delle famiglie, con l'incremento delle famiglie unipersonali (oggi 7 milioni di unità). In sostanza la forte crescita numerica dei soggetti portatori di domanda resta il fattore centrale.

Anche le dinamiche relative alle altre forme di domanda, quella di sostituzione per miglioramento o per mobilità territoriale e quella d'investimento, sono oggi negativamente influenzate dalle dinamiche negative del reddito familiare nonché dall'inasprimento dell'imposizione fiscale, particolarmente sugli immobili. Ma relativamente alla componente solvibile, nonostante l'andamento recessivo dell'economia italiana, le indagini indicano che resta vivo l'interesse per l'investimento immobiliare. Permane infatti una quota consistente di famiglie, appartenenti prevalentemente al ceto medio, che esprimono l'intenzione di acquistare un immobile per uso proprio o dei figli, e che, sempre meno riescono a soddisfare tale bisogno-aspirazione. Lo dimostrano proprio i dati dell'Atlante Censis relativi alla domanda espressa: nel 2012 sono 907mila le famiglie intenzionate a comprare casa: erano 1,4 milioni nel 2001, in pieno ciclo positivo, sono poi scese a circa 1 milione nel 2007, e il consuntivo per il 2011 è stato di 925mila. Nel 2011 le famiglie che sono riuscite a realizzare l'acquisto sono state il 65,2%, ma quest'anno scenderanno al 53,5% (45,7% nei comuni capoluogo).

È interessante analizzare l'andamento nel decennio 2001-2011 della "domanda espressa" mettendola a confronto con il trend delle effettive transazioni di mercato registrate dall'Agenzia del Territorio. Come si vede, nella fase "alta" del ciclo immobiliare, quando intorno ai primi anni Duemila i volumi di compravendite di abitazioni decollavano, superando la soglia delle 700mila abitazioni scambiate, si era in presenza di una vastissima platea di famiglie intenzionate a comprare un'abitazione. Anche per effetto dell'accumulo di domanda pregressa legato alla crisi del mercato nella fase iniziale degli anni Novanta, e grazie alle nuove e favorevoli condizioni del credito, si era in presenza, in questa fase, di una vasta platea di famiglie con intenzione di acquisto (1,4 milioni di famiglie). Un grande numero di soggetti che quindi si affacciavano sul mercato per verificare concretamente la possibilità di tradurre in pratica tale intenzione, un volume doppio delle reali transazioni.

Mentre le transazioni hanno avuto la loro fase



L'andamento della domanda espressa complessiva a livello nazionale (famiglie con propensione all'acquisto di una abitazione) a confronto con l'andamento delle transazioni residenziali (v.a. in migliaia)

Fonte: Atlante Censis della domanda immobiliare e dati Agenzia del Territorio, 2012

apicale a metà degli anni Duemila, quando si è arrivati a toccare il tetto delle 860-870mila transazioni annue (anni 2005 e 2006), per poi iniziare una discesa prima contenuta e poi significativa, dal 2001 al 2011 la riduzione della domanda espressa a livello nazionale è stata praticamente costante ed in termini complessivi si attesta sul 36%. Si è così passati da 1,4 milioni di famiglie con intenzione di acquisto ad 1 milione-900mila unità. In relazione all'andamento calante del mercato immobiliare degli ultimi anni, la differenza tra domanda espressa e volume delle effettive transazioni si è ridotta di molto: in sostanza il tasso di successo è aumentato perché molte meno famiglie si sono affacciate sul mercato.

Le superfici richieste nel 2012, corrispondenti alle famiglie con una esplicita propensione all'acquisto, sono pari a 94 milioni di mq, mentre le transazioni prevedibili per l'anno si attestano a circa 50 milioni di mq. Pertanto permane una domanda residuale non soddisfatta di dimensioni rilevanti, pari a 44 milioni di mq, che il prossimo anno dovrebbe ulteriormente crescere. Anche per il 2013 è prevedibile un livello di domanda prossimo alle 900mila famiglie.

La lettura a livello di macroripartizioni territoriali mostra come il Mezzogiorno sia l'area in cui il differenziale tra domanda espressa ed effettive transazioni è più rilevante: basti pensare che Sud ed isole rappresentano il 34,1% della domanda espressa ma solo il 29,3% delle effettive transazioni. Ne risulta che la domanda non soddisfatta è per il 39,5% concentrata in quest'area. Di contro il nord-ovest che concentra ben il 31,5% degli scambi sul mercato immobiliare residenziale, raccoglie una domanda espressa pari al 26,8% del totale. Ne deriva quindi che questa area del Paese rappresenta solo il 21,4% della domanda non soddisfatta.

Osservando l'incidenza percentuale delle fa-

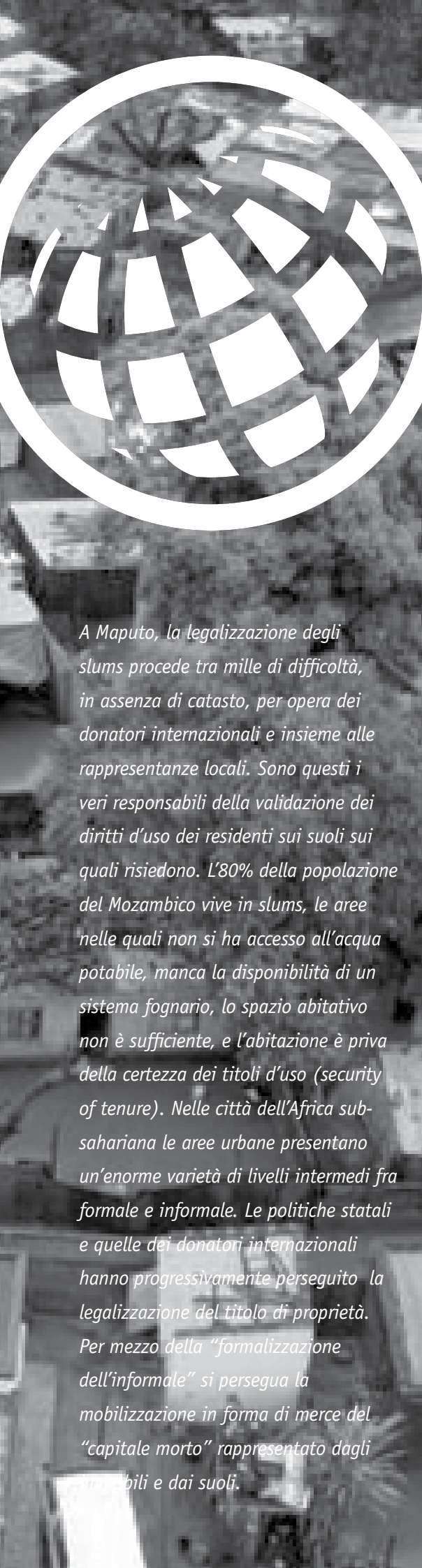
miglie che esprimono una domanda esplicita di acquisto, emergono significativi differenziali territoriali. Il rating dei 14 capoluoghi delle aree metropolitane, evidenzia al riguardo la forte distanza, in termini di pressione della domanda, tra Roma e Milano (le uniche in cui tale incidenza super il 6%) e le altre grandi città italiane.

L'indagine effettuata dal Censis per l'Atlante 2012 offre indicazioni interessanti per definire il profilo delle famiglie italiane che hanno acquistato un'abitazione. A conferma del fatto che nella crisi c'è stata una selezione verso l'alto che ha ridotto l'accesso al bene casa delle fasce sociali medio-basse, vi è il dato sull'autocollocazione per livello socio-economico. Il 61% degli acquirenti afferma di ricadere nella fascia media, ed addirittura un altro 26% (più di un quarto del totale) nella fascia alta. Ancora, nei due terzi dei casi in famiglia ci sono almeno due percettori di reddito.

Da notare, che nel 79% dei casi chi ha acquistato nel 2012 abitava precedentemente una casa in proprietà o in comodato gratuito. Solo nel 21% dei casi si tratta quindi di un passaggio dall'affitto alla proprietà. Se protagonista del mercato è ancora la famiglia giovane (nel 58% dei casi infatti il capofamiglia ha meno di 45 anni), nel 30% dei casi la persona di riferimento ha età compresa tra 45 e 64 anni.

Per quanto riguarda il tipo d'alloggio, prevale la richiesta di tagli medi e piccoli all'interno di immobili nuovi o ristrutturati, ma in edifici multipiano, mentre è diventata minoritaria la domanda per le più costose case a schiera o individuali. Da segnalare, infine, che ormai il 40% delle famiglie in cerca di casa richiede un immobile ad alta efficienza energetica (in classe A o B).

1. L'Atlante è un rapporto riservato ai sottoscrittori



a cura di Marco Cremaschi

Una finestra su: Maputo, Mozambico

Cecilia Navarra, Alessandro Coppola
Accesso alla terra in Mozambico

A Maputo, la legalizzazione degli slums procede tra mille di difficoltà, in assenza di catasto, per opera dei donatori internazionali e insieme alle rappresentanze locali. Sono questi i veri responsabili della validazione dei diritti d'uso dei residenti sui suoli sui quali risiedono. L'80% della popolazione del Mozambico vive in slums, le aree nelle quali non si ha accesso all'acqua potabile, manca la disponibilità di un sistema fognario, lo spazio abitativo non è sufficiente, e l'abitazione è priva della certezza dei titoli d'uso (security of tenure). Nelle città dell'Africa subsahariana le aree urbane presentano un'enorme varietà di livelli intermedi fra formale e informale. Le politiche statali e quelle dei donatori internazionali hanno progressivamente perseguito la legalizzazione del titolo di proprietà. Per mezzo della "formalizzazione dell'informale" si persegue la mobilitazione in forma di merce del "capitale morto" rappresentato dagli immobili e dai suoli.

Il Mozambico ha affrontato il processo di decolonizzazione con relativo ritardo rispetto ad altre nazioni dell'Africa Sub-sahariana. L'indipendenza dal Portogallo risale al 1975, quando contestualmente alla caduta del regime di Salazar nella madre patria, il Frelimo (*Frente de Libertação de Moçambique*) conclude con successo la guerra di indipendenza restando alla guida del paese fino ad oggi. La prima fase politica del Mozambico indipendente è caratterizzata da un orientamento socialista: all'interno di questa prospettiva, sarà sancita la proprietà statale della terra. A partire dalla metà degli anni '80 la politica economica si orienta verso una crescente liberalizzazione: molte delle unità fondiari coloniali, divenute in precedenza imprese agricole statali o cooperative, vengono progressivamente privatizzate (Tanner, 2005). Negli anni 2000, dopo la fine della guerra civile fra Frelimo e Renamo scoppiata dopo l'indipendenza, le politiche pubbliche sono in buona parte indirizzate ad attrarre investimenti privati, per la maggior parte con partecipazione di capitali stranieri.

Il diritto d'uso della terra

La terra in Mozambico è tuttora di proprietà dello Stato e la Costituzione ne riconosce il diritto d'uso per i cittadini. La regolamentazione è affidata alla *Lei de Terras* del 1997, che ha l'obiettivo di mediare tra l'esigenza di messa in sicurezza dei diritti acquisiti dalle comunità locali e quella del disegno di un moderno sistema di riconoscimento dei titoli volto ad attrarre gli investimenti. Il titolo di usufrutto, o Duat

(*Direito de Uso e Aproveitamento da Terra*), può essere acquisito da singoli cittadini - mozambicani e stranieri - o da soggetti collettivi - tra cui imprese, associazioni, cooperative - o dalle stesse comunità locali. La legge vuole integrare nello stesso quadro giuridico diritto consuetudinario e diritto formale, riconoscendo la legittimità dell'occupazione delle terre che avviene secondo il primo canale, e la possibilità per il settore privato di negoziare l'accesso ad aree di pertinenza di comunità locali.

Sono quindi previste diverse modalità di acquisizione del Duat (*Roche gude e Plançon, 2010*): per occupazione secondo le norme consuetudinarie, che possono variare all'interno del Paese; per occupazione *de boa fé*, quando una persona utilizza per almeno 10 anni una parcella (anche dopo averla occupata di propria iniziativa, ritenendola inutilizzata in precedenza); per autorizzazione amministrativa: si tratta del caso in cui un cittadino o impresa, mozambicana o straniera, faccia richiesta del Duat *ex novo*, generalmente a fini commerciali.

Queste tre modalità di acquisizione danno luogo allo stesso titolo con uguale valore legale. È inoltre sancito il principio di non discriminazione di genere. Nel caso in cui la persona o il gruppo abbiano maturato un diritto per occupazione, il titolo di usufrutto non è altro che la formalizzazione del diritto preesistente; lo stesso vale per il "Duat comunitario": le comunità locali hanno un diritto per occupazione sulle terre di pertinenza, che possono essere demarcate e il titolo può essere formalizzato

in caso di necessità (Calengo et al., 2007). L'ottenimento del Duat con richiesta all'autorità pubblica (l'autorità di competenza dipende dall'estensione dell'appezzamento richiesto) è subordinato alla presentazione di un progetto di sfruttamento della terra ed è concesso in due passaggi, prima in forma provvisoria e poi definitiva. In questi casi, il titolo definitivo ha una durata di 50 anni, rinnovabile una volta; nel caso in cui si tratti di abitazione propria o appezzamento familiare, o di Duat comunitario, la durata è invece illimitata. Il riconoscimento del diritto d'uso è normalmente vincolato al fatto che la terra in questione sia effettivamente utilizzata. L'effettiva diffusione della *titulação* del Duat è tuttavia ancora molto limitata; Rose e Carrilho (2012) indicano che meno del 5% degli appezzamenti in ambito rurale sono formalmente registrati. Come è vietata la vendita della terra, è vietata anche la vendita del Duat; ciononostante, transazioni sul diritto di uso della terra di fatto avvengono, generalmente tramite la vendita di "miglioramenti" apportati al terreno (costruzioni, infrastrutture, alberi). Una volta acquisiti i beni siti sull'area, può essere richiesto il trasferimento del Duat. La trasferibilità del Duat è un tema importante di dibattito tra i sostenitori della necessità di un riconoscimento di un mercato della terra e coloro che ritengono che ulteriori passi in questa direzione metterebbero a rischio la sussistenza di tanti piccoli produttori del settore familiare (Rose e Carrilho, 2012).

Diseguaglianze e conflitti

La regolamentazione della *Lei de Terras* ha l'obiettivo contemporaneamente di tutelare i diritti delle comunità e dell'agricoltura familiare, e facilitare l'accesso alla terra per gli investitori privati. Esiste in realtà una disparità di accesso al Duat tra piccoli e grandi produttori. La dimensione media degli appezzamenti registrati (360 ha, come riportato da Rose e Carrilho), infatti, è molto maggiore della dimensione media delle parcelle di terra in Mozambico: il censimento delle terre del 2010 stima che poco meno del 97% delle parcelle hanno una dimensione inferiore ai 5 ettari.

Queste diseguaglianze sono anche evidenti nei casi di conflitti sempre più frequenti determinati da ampi investimenti land

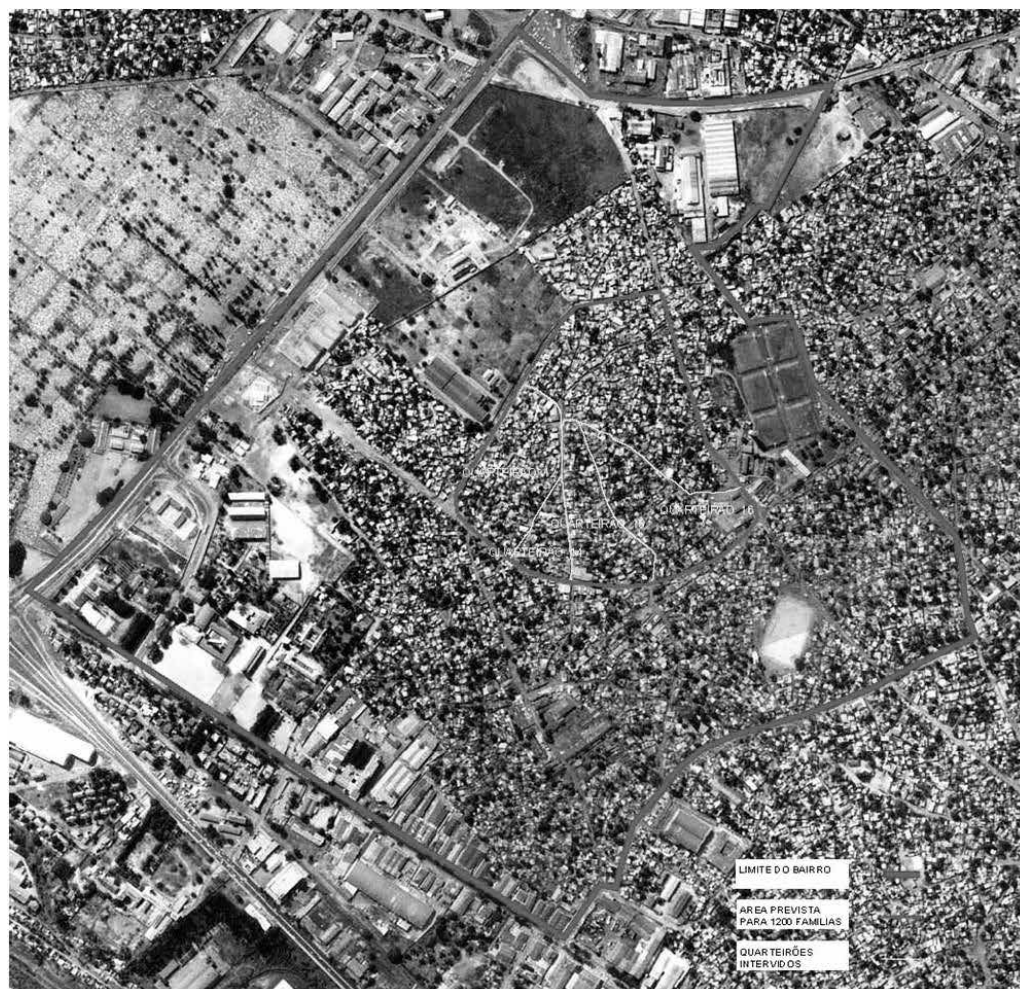


Foto aerea di Maputo

consuming, sia agricoli sia di sfruttamento delle risorse naturali. La legge prevede che il diritto consuetudinario esista anche se non formalizzato, che un investitore privato sia obbligato a negoziare se vuole accedere a un terreno di una comunità, e che questa a sua volta possa firmare contratti con questo o con lo Stato. Nonostante ciò, la posizione di debolezza degli attori locali non sembra risolta. Le ragioni sono molteplici: da un lato, la scarsa conoscenza della legge da parte delle popolazioni rurali, in parte dovuta al diffuso analfabetismo, in parte alla carenza di servizi di formazione nel settore agricolo; dall'altro, la scarsa consapevolezza del valore monetario degli appezzamenti, nel momento della definizione di un indennizzo da parte delle imprese che richiedono terre di pertinenza di comunità locali. Ulteriori problemi risiedono nel processo di consultazione delle comunità locali, che spesso è poco approfondito, o condotto da pochi esponenti di queste senza una vasta consultazione (Tanner, 2005).

Come si è detto, la registrazione del Duat per acquisizione consuetudinaria, *de boa fé*, o nel caso del diritto d'uso delle comunità, non è necessaria affinché il diritto esista. Questo dovrebbe tutelare coloro che avrebbero difficile accesso a processi amministrativi formali. In caso di conflitto, è sufficiente che l'occupazione sia provata con strumenti "stabiliti dalla legge", generalmente per testimonianza di terzi. Alcuni autori (Tanner, 2005) rilevano come questo non risolva il rischio di "espropriazione di fatto" ai danni di coloro che non hanno un titolo formalizzato, proprio a causa della



vaghezza degli strumenti riconosciuti dalla legge per affermare l'occupazione di un'area. Rimane quindi cruciale l'informazione e la formazione dei cittadini e dei responsabili delle comunità locali sulle modalità di esercizio dei diritti sulla terra.

Mentre è stato fatto da parte dello Stato un importante sforzo per favorire l'ingresso dei privati, l'investimento nella registrazione delle terre delle comunità è ancora sottodimensionato, e il lavoro d'informazione e di spinta alla registrazione dei titoli è stato finora principalmente effettuato da

organizzazioni internazionali e Ong (Tan-ner, 2005).

Per quanto riguarda le aree urbane, nelle zone con programmi di sviluppo (*planos de urbanização*), non è possibile l'occupazione *de boa fé*. La legge, però, prevede che, se una persona ha occupato un lotto per più di 10 anni prima del piano, ha un diritto di usufrutto della terra che deve essere rispettato. Nei contesti urbani, nonostante la crescente attenzione all'obiettivo di riconoscimento dei titoli nell'abito degli ambiti di urbanizzazione informale, in assenza di piani di

sviluppo dell'area, l'amministrazione pubblica stessa sembra riluttante a fornire dei titoli definitivi: il rischio che la presenza di un titolo aumenti l'indennizzo che l'amministrazione dovrà al detentore del diritto sull'appezzamento in caso di interventi di sistemazione urbanistica è un fattore di freno alla regolarizzazione (Rose e Carrilho, 2012).





Una finestra su: Maputo, Mozambico

Cecilia Navarra, Alessandro Coppola L'eredità coloniale oggi

Maputo, oggi capitale della Repubblica del Mozambico, con una popolazione di circa 1.090.000 abitanti è la principale città del paese (2007). Le origini della città – chiamata *Lourenço Marquez* prima dell'indipendenza – sono legate allo sviluppo del potere coloniale portoghese e alla contestuale espansione dell'economia mineraria.

Città portuale, *Lourenço Marquez* diviene capitale della colonia nel 1907 in virtù della sua posizione strategica nei confronti delle aree minerarie del Witwatersrand in Sud Africa allora in via di veloce sviluppo. La città consolida nel tempo il suo ruolo di nodo mercantile e migratorio, esportando manodopera indigena dall'insieme della colonia verso le aree minerarie e importando manodopera portoghese dalla madrepatria.

Successivamente, con l'avvento del regime salazarista, la città è oggetto di significativi investimenti nel settore industriale che ne accelerano l'espansione e la diversificazione economica. Il forte incremento demografico – dalle poche migliaia della fine del diciannovesimo secolo ai circa 750.000 del 1980, vale a dire pochi anni dopo l'indipendenza – non è accompagnato da un'adeguata capacità pianificatoria da parte delle autorità coloniali. L'espansione della città risulta così fortemente condizionata dalla crescente rilevanza dell'urbanizzazione informale e dalla pervasività dell'influenza degli interessi privati negli ambiti di urbanizzazione formale.

Lo spazio urbano si organizza attorno ai *cleavage* propri alla società coloniale: da una parte sta l'area centrale – la cosiddetta *cidade de cemento* – abitata dai coloni portoghesi, dagli altri stranieri e da una ristretta classe di cosiddetti *asimilados*, vale a dire indigeni assimilati ai colonizzatori, dall'altra stanno vaste aree periferiche abitate dai colonizzati – il cosiddetto canico, ai cui abitanti

è vietato il possesso della terra e la costruzione in muratura – nella forma di un'edilizia spesso semi-permanente in condizioni di maggiori o minori livelli d'informalità (Jenkins, 2012).

Dall'indipendenza alla svolta neoliberale

L'avvento dell'indipendenza, nel 1975, e lo stabilirsi di un regime a orientamento socialista egemonizzato dal partito Frelimo (*Frente de Libertação de Moçambique*) avrà effetti importanti sull'evoluzione di Maputo. Negli anni successivi all'indipendenza, oltre 200.000 coloni lasceranno il paese liberando la *cidade de cemento*.

Lo stato nazionalizzerà i suoli, le imprese del settore edilizio e gli edifici abbandonati concedendo in affitto – a valori nominali – gli alloggi resisi disponibili dall'evacuazione dei coloni. In un quadro di forte contrazione dell'economia e di orientamento dei capitali verso alcuni settori chiave della

produzione industriale, gli investimenti nel settore edilizio andranno sostanzialmente esaurendosi: a fronte del congelamento dell'attività edilizia formale si registrerà così una consistente espansione di quella informale.

La *cidade de cemento* conoscerà un netto declino dovuto anche all'estinguersi delle funzioni commerciali e direzionali del regime coloniale (Grest, 1994). Contestualmente, il problema dell'espansione della città informale sarà affrontato per mezzo di assai limitati piani di urbanizzazione primaria di aree destinate all'autocostruzione anche con l'assistenza di organizzazioni internazionali.

La fine della guerra civile determinerà un cambiamento di regime: sebbene la Frelimo rimarrà al potere, lo stato post-bellico si orienterà in direzione di una democrazia liberale multipartito – quantomeno nominalmente – a economia di mercato, un'evoluzione accompagnata dal coinvolgimento del paese nelle politiche di aggiustamento strutturale della Banca Mondiale.

Nel 1992 in coerenza con il nuovo quadro delle politiche macro-economiche, sarà formulata una nuova politica abitativa fondata su una forte enfasi sul ruolo dei privati: parti consistenti del patrimonio abitativo statale saranno trasferite agli inquilini a condizioni molto vantaggiose – dismissioni che andranno a beneficiare le



Maputo, *cidade de cemento*

nascenti classi medio-alte – mentre si svilupperà un mercato illegale dei suoli ancora formalmente proprietà dello stato.

Dagli anni Novanta si registrerà una ripresa della produzione edilizia lungo il fronte mare e l'area della *cement city*, dove si avrà di una nuova fase di sviluppo di funzioni direttive, culturali e commerciali. In un quadro di crescente polarizzazione sociale e di persistente incapacità istituzionale, Maputo assumerà progressivamente la forma di una città duale, divisa fra un mercato immobiliare speculativo riservato alle classi superiori e le vaste estensioni informali che registreranno ancora alti tassi di espansione (Jenkins, 2012).

Pianificazione e *slum-upgrade*

Secondo dati delle Nazioni Unite, l'80% della popolazione del Mozambico viveva nel 2005 in aree considerabili quali *slum* (UN-Habitat, 2007). Le Nazioni Unite definiscono *slum* aree nelle quali non si verificano almeno due delle seguenti condizioni: accesso all'acqua potabile, disponibilità di un sistema fognario, spazio abitativo sufficiente, durevolezza dell'abitazione e certezza dei titoli d'uso (*security of tenure*) (UN-Habitat, 2003). Il ritorno della definizione *slum*, soprattutto in occasione della definizione dei cosiddetti *Millenium Goals*, nel campo delle politiche per lo sviluppo conferma molti dei temi sviluppati nell'ambito della riflessione sull'urbanizzazione informale. Tuttavia, è stato sottolineato come nel caso delle città dell'Africa subsahariana l'opposizione formale/informale abbia una capacità euristica molto parziale. Nella realtà, "le aree urbane dell'Africa Sub-Sahariana presentano un'enorme varietà di livelli intermedi fra l'informale ed il formale", mentre "le stesse popolazioni coinvolte nell'urbanizzazione informale vedono le proprie pratiche come socialmente legittime" (Jenkins, 2002; Jenkins e Andersen, 2011).

Fra gli anni '90 e i duemila emergono a Maputo nuovi tentativi di pianificazione che culminano nel Piano Strutturale del 2008-09 che, fra gli obiettivi prioritari, prevede il risanamento e lo sviluppo di 3750 aree definite quali *slum* ad un costo stimato di oltre 950 milioni di dollari in dieci anni.

Fra i programmi più importanti introdotti con il nuovo piano strutturale figura il

Maputo Municipal Development Program, cofinanziato dalla banca mondiale e da altri donatori, che punta "all'incremento della copertura e della qualità dei servizi municipali per l'insieme degli abitanti della città" per mezzo di una strategia multidimensionale di *institution building*, consolidamento finanziario e intervento infrastrutturale (Conselho Municipal de Maputo, 2010).

Anche in Mozambico, le politiche d'intervento nelle aree "informali" portate avanti dallo stato e dai donatori internazionali hanno progressivamente incluso la questione dell'accessibilità e riconoscibilità dei titoli di proprietà, già richiamata nell'articolo di apertura, nella propria agenda. La formalizzazione dei titoli di proprietà su immobili e suoli detenuti "informalmente" è stata considerata funzionale all'avviarsi dei processi di accumulazione capaci di generare sviluppo anche fra le popolazioni più marginali. In questo caso, a essere perseguita, per mezzo della "formalizzazione dell'informale", è la mobilitazione diretta – quale merce – e indiretta – quale garanzia per l'accesso ai capitali - del "*dead capital*" rappresentato dagli immobili e dai suoli negli "*slum*" (De Soto, 1989; 2000).

Nell'ambito di ricerche condotte negli anni 2000 in diversi ambiti di urbanizzazione

informale dell'area metropolitana di Maputo si sottolineava come la pur evidente crescita degli scambi – di immobili e di suoli – si accompagnasse spesso a un mercato dalle dimensioni ancora embrioniche e da un forte radicamento delle transazioni in reti sociali relativamente chiuse. Complessivamente, il valore d'uso di suoli e immobili – per i propri familiari e discendenti – sembrava ancora largamente prevalere nelle percezioni degli abitanti sui valori di scambio (Jenkins, 2012).

Alla scarsa penetrazione dei Duat nei cosiddetti "*barrios informais*" corrispondeva quindi la diffusione di modalità consuetudinarie di riconoscimento dei diritti d'uso del suolo che privilegiano il ruolo dei cosiddetti "*chefes de quarteirão*" posti a capo delle rappresentanze di quartiere introdotte dal Frelimo con l'indipendenza (Nielsen, 2009). Contestualmente, in aree in cui il valore dei suoli risultava più elevato sul mercato informale, si rilevava una maggiore crescita degli scambi ed una tendenza all'espulsione dei gruppi sociali più marginali – un processo per il quale si richiamava la categoria di "*gentrification*" – con effetti importanti sulla qualità di vita di questi ultimi, a partire dall'effettività del loro accesso alla terra (Jenkins, 2012).



Foto aerea di Chamanculo



Una finestra su: Maputo, Mozambico

Cecilia Navarra, Alessandro Coppola *Slum upgrade nel barrio*

Il *barrio* di Chamanculo C si estende su un'area di circa 138 ettari a nord-ovest della cosiddetta *cidade de cemento*, vale a dire il centro coloniale di Maputo. La popolazione stimata è di circa 26.000 abitanti per un totale di oltre 5500 nuclei familiari. L'area presenta i problemi tipici degli sviluppi urbani informali nel paese: oltre alla bassa qualità e vulnerabilità del costruito e all'assenza e/o debolezza delle reti di urbanizzazione primaria - si stima che circa il 50% delle abitazioni sia in lamiera e sia privo di servizi igienici - a caratterizzare l'area sono l'esposizione a rischi ambientali, la forte diffusione di povertà e disoccupazione e la scarsa presenza di servizi sociali e scolastici. Dal 2010 è attivo nell'area un progetto integrato d'intervento portato avanti da una *partnership* trilaterale formata dalla cooperazione italiana, da quella brasiliana e da City Alliance, un'organizzazione formata da alcuni paesi donatori, Banca Mondiale e Un Habitat e impegnata nella lotta alla povertà urbana (City Alliance, 2012).

Il progetto s'inserisce nel programma Pro-Maputo - co-finanziato dalla Banca Mondiale - fra le cui priorità sta anche l'elaborazione "della strategia municipale e del piano di azione per gli interventi nei quartieri informali del Municipio di Maputo" (*Conselho Municipal de Maputo*, 2010). Gli assi d'intervento previsti dal programma Pro-Maputo sono l'infrastrutturazione fisica delle aree informali, la loro "formalizzazione" per mezzo della concessione dei Duat ai residenti e la formulazione d'interventi nelle aree di rischio ambientale.

Da questo punto di vista, il progetto avviato nel 2012 nell'area di Chamanculo C intende anche proporsi come terreno di sperimentazione di una metodologia integrata di trattamento dei problemi delle aree informali che eventualmente possa essere impiegato come modello per la for-

mulazione di una strategia più generale da attuarsi a livello municipale (Avsi, 2012)

Nel caso del progetto oggi operativo nel barrio di Chamanculo C, la spesa prevista è di circa 2.150.000 euro di cui oltre il 60% proviene dalla Cooperazione italiana. Il progetto muove da esperienze di slum-upgrade realizzate da Associazione Volontari per il Servizio Internazionale (Avsi) - responsabile dell'implementazione del progetto anche a Chamanculo C - in collegamento con Cities Alliances in Brasile.

Il principio che aveva caratterizzato quelle esperienze era quello dell'integrazione fra interventi di natura fisica e programmi di natura sociale, al fine di considerare non solo i deficit strutturali di queste aree ma anche le determinanti che hanno portato al loro sviluppo quali la prossimità a opportunità di lavoro e l'esistenza di reti di solidarietà primaria che si rivelano molto importanti in condizioni di povertà diffusa (Cities Alliance, 2008).

Avsi intende declinare il principio dell'integrazione nelle condizioni concrete di ogni area d'intervento, anche per questa ragione - nel caso di Chamanculo C - molta attenzione è riservata alla mappatura del territorio e dei bisogni sociali presenti. Coerentemente, tre delle quattro priorità individuate sono di natura non fisica: la costituzione di un apparato informativo funzionale alla pianificazione, il rafforzamento della società civile locale e il miglioramento generale della situazione socio-economica e infine l'adeguamento della capacità istituzionale. Per quanto riguarda gli aspetti fisici, l'obiettivo generale è quello del miglioramento della rete infrastrutturale attraverso l'intervento sulle reti di urbanizzazione primaria.

Sul fronte della partecipazione, è considerato fondamentale il ruolo dell'ufficio di campo del progetto sia per l'animazione

dell'insieme dei residenti sul tema del disegno e dell'implementazione degli interventi sia come servizio di prossimità nei confronti degli abitanti e di monitoraggio della realizzazione dei futuri interventi di riqualificazione fisica dell'area. Inoltre, al di là dell'attività di coinvolgimento ordinario delle rappresentanze di quartiere - in particolare la rete dei cosiddetti *Chefes do Quarteirão* - è stata prevista l'elezione di un Comitato di Accompagnamento del progetto formato da 50 residenti. Al di là delle attività programmate nell'ambito del progetto, Avsi intende realizzare, grazie a finanziamenti UE, un centro di formazione professionale e per l'avviamento al lavoro ed un programma di sostituzione dei forni tradizionali con forni ad alta efficienza energetica.

Fra gli obiettivi del progetto figura anche il riconoscimento del Duat ai residenti. Data l'estrema debolezza delle agenzie di rilevazione istituzionale - in particolare il catasto, il cui sviluppo è uno degli obiettivi principali delle politiche municipali e dei donatori internazionali - si tratta di un lavoro di grande complessità che implica un forte impegno sul campo: l'obiettivo del progetto è quello del completamento di un "diagnostico integrado da comunidade" che contenga informazioni rilevanti in ambito sociale, abitativo ed urbanistico. Nell'arco dei sei mesi di permanenza nell'area, Avsi ha già condotto la mappatura dell'insieme dei 5.500 domicili - con indicazione di numero di abitanti, tipologia abitativa, numero di vani - investendo contestualmente nel coinvolgimento dei 76 *Chefes do Quarteirão* presenti nell'area. Come detto, sono queste rappresentanze locali - eredi delle forme di rappresentanza introdotte nei quartieri negli anni immediatamente successivi all'indipendenza - a essere *de facto* responsabili della validazione dei diritti d'uso dei residenti sui suoli sui quali risiedono.



Chamanculo

Riferimenti

- Calengo A.J., Monteiro J.O., Tanner C., 2007, *Mozambique Land And Natural Resources Policy Assessment*, Final Report, Dutch Embassy
- FAO e Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2012, *Manual para Paralegais da Area dos Recursos Naturais, Ambiente e Desenvolvimento*, Maputo
- Rochegude A., Plançon C. (eds.), 2010, *Décentralisation, foncier et acteurs locaux: fiches pays*, MAEE e AFD, Paris
- Rose I. M., Carrilho J., 2012, "Building Mozambique's Cadastre: a Delicate Balancing Act", Paper at the *Annual World Bank Conference on Land and Poverty*, Washington DC, April
- Tanner C., 2005, "Land Rights and Enclosures: Implementing the Mozambican Land Law in Practice", paper at *The Changing Politics of land in Africa: domestic policies, crisis management, and regional norms*, University of Pretoria, South Africa
- Conselho Municipal de Maputo (2010), *Plano de Acção para implementação da estratégia municipal de intervenção em assentamentos informais*, Maputo
- Davis M. (2006), *Planet of Slums*, Verso, New York
- De Soto H. (1989), *The Other Path*, Harper and Row Publishers, New York
- De Soto H. (2000), *The Mystery of capital*, Blackswan, London
- Grest J. (1994), *Urban management, local government reform and the democratisation process in Mozambique: a maputo city case study*, Africana, Durban
- Jenkins P. (2002), "Regularising "informality": turning the legitimate into legal? Land reform and emerging urban land markets in Post Socialist Mozambique". Paper At the *Planning Africa Conference*, Durban
- Jenkins P. (2012), "Home Space Maputo. Context Report", disponibile sul sito: <http://homespace.dk/publications.html>
- Jenkins P. e Andersen, J. E. (2011), "Developing cities between the formal and the informal", *4th European Conference on African Studies*, Uppsala
- Jenkins P. (2012), "Home Space Maputo. Ethnographic Report", disponibile sul sito: <http://homespace.dk/publications.html>
- Jenkins P. (2012), "Home Space Maputo. Built Environment Study", disponibile sul sito: <http://homespace.dk/publications.html>
- Morten, N. (2009), *In the vicinity of the State, PhD Series n.51*, Department of Anthropology, University of Copenhagen
- Un-Habitat (2003), *The challenge of slums. Global report on Human settlements*, Earthscan Publications, London and Sterling, VA
- Un-Habitat (2007), "Perfil do sector urbano em Moçambique", Un Habitat, Nairobi, Kenya
- Cities Alliance (2008), "Alagados. The Story of Integrated Slum Upgrading in Salvador (Bahia), Brazil", Cities Alliance, Washington, DC
- Cooperazione Italiana, Cities Alliance, Agencia Brasileira de Cooperacao (2012), *Projecto de Cooperação Técnica Trilateral*, 2012, Maputo
- Municipio de Maputo (2011), *Apresentação do projecto trilateral*, Chamanculo C, Maputo
- www.avsi.org

a cura di Alessandra Fidanza

Valutazione ambientale strategica: un aggiornamento

Paolo Cecchetti

La valutazione ambientale strategica nell'ordinamento italiano

Prosegue in questo numero di UI l'aggiornamento proposto dal Gruppo Vas dell'Inu sullo stato dell'arte dell'applicazione della Vas nelle Regioni italiane. Come ricordato nel primo articolo di Cecchetti, nell'ordinamento italiano la Vas è ancora un "cantiere aperto", nel senso che a livello regionale può ancora essere declinata secondo differenti modelli amministrativi.

Proponiamo una finestra su Toscana, Sicilia e Veneto, tre realtà diverse dal punto di vista dell'interpretazione della Vas. Interessanti gli approcci e le caratteristiche evidenziate, e differenti le componenti e le criticità tra le tre Regioni. Un nodo interessante, riportato da Trombino per la Sicilia, ma sicuramente condiviso in tutta Italia, è la questione "professionale": in assenza di una specifica indicazione nazionale, spesso la Vas viene affidata a professionisti non in grado di poter gestire il dominio dei piani a cui la Vas si riferisce, con il risultato di far assumere alla Vas il ruolo di strumento di valutazione del piano e dei suoi effetti ambientali, piuttosto che quello di strumento di pianificazione delle scelte secondo obiettivi di sostenibilità ambientale.

La Valutazione ambientale strategica nasce dall'esigenza, sentita già in epoca lontana dal legislatore statunitense¹, di svolgere una valutazione preventiva degli effetti che possono derivare sull'ambiente, non solo da scelte localizzate, ma anche da scelte strategiche adottate attraverso Piani e programmi di autorità statali e locali.

Tale necessità è stata condivisa anche in ambito comunitario, in ragione dell'inadeguatezza della disciplina della Valutazione di impatto ambientale (Via) ad attuare realmente i precetti dello sviluppo sostenibile², la Valutazione di impatto risultava non utile ad un corretto bilanciamento degli interessi in gioco dato che era in grado di fornire un'ottica assolutamente parziale delle ricadute dell'attività umana sull'ambiente.

Prendendo in considerazione unicamente i singoli progetti di interventi, e non i piani e i programmi in cui i progetti sono inseriti o di cui essi costituiscono attuazione, non consentiva di tenere conto del quadro di insieme degli interventi puntuali, nonché della sommatoria degli effetti prodotti dagli stessi interventi³.

In questo modo c'era il rischio persino che le esigenze di salvaguardia ambientale fossero costrette a confrontarsi con scelte sullo sviluppo economico e sociale che si erano già affermate e consolidate negli strumenti di pianificazione, ossia di una collisione in cui le prime ben potevano soccombere, facendo sì che dell'endiadi sviluppo sostenibile lo sviluppo finisse senz'altro per prevalere sulla sostenibilità.

L'istituto viene costruito dal legislatore comunitario attraverso un *iter* procedurale disarticolato attraverso una serie di adem-

pimenti, quali: la redazione di un rapporto ambientale, le consultazioni con il pubblico, l'emanazione di un parere, e il monitoraggio sull'attuazione del piano o programma. La Vas in sostanza è un processo sistematico inteso a valutare le conseguenze sul piano ambientale delle azioni proposte dagli Enti di governo del territorio, in modo che queste siano incluse e affrontate, alla pari delle considerazioni di ordine economico e sociale, fin dalle prime fasi (strategiche) del processo decisionale.

La Valutazione Ambientale Strategica, assolve, infatti, al compito di verificare la coerenza delle proposte programmatiche e pianificatorie con gli obiettivi di sostenibilità ambientale, a cui gli strumenti di pianificazione e programmazione si devono attenere.

Attraverso l'innovazione della Vas è, dunque, possibile identificare, descrivere e valutare i possibili effetti che i piani/programmi esercitano sull'ambiente, tenendo conto degli obiettivi degli stessi nell'ambito territoriale interessato, nonché delle possibili alternative ragionevoli, attuando così l'obbligo previsto dall'art.6 del Trattato di Amsterdam, di integrare le tematiche ambientali nella definizione dei piani e dei programmi per garantire lo sviluppo sostenibile.

Il recepimento della Direttiva 42/2001 avvenuto attraverso il Dlgs. 152/2006 (Codice dell'Ambiente), ha fin dall'inizio, creato delle difficoltà interpretative al legislatore nazionale, il quale in un primo momento non ha capito di trovarsi di fronte ad uno strumento normativo assolutamente innovativo, non a caso il suo iter di recepimento è

stato abbastanza complesso e nel contempo sofferto. L'Italia non ha recepito la Direttiva 2001/42/CE entro il termine fissato dalla stessa Direttiva del 21 Luglio 2004, la procedura di infrazione azionata a causa di tale ritardo è stata interrotta solo nel 2006 con l'emanazione del Dlgs. 156/2006⁴(c.d. Codice dell'Ambiente). Solo al fine di inquadrare la problematica analizzata, si ricorda come la difesa del governo italiano innanzi alla Corte di giustizia Europea si sia incentrata "sulla complessità della materia in esame e la necessità di riformare il proprio diritto interno". Ora, al di là della motivazione addotta dal Governo, evidentemente non sostenibili nella sede utilizzata, i successivi accadimenti, che hanno caratterizzato l'attuazione della Vas nel nostro ordinamento sembrano dar ragione alle difese sviluppate in sede comunitaria dal Governo italiano.

Infatti, il legislatore con varia incisività è già intervenuto tre volte sull'istituto in esame al fine di garantirne un corretto recepimento. La prima versione del D.lgs. 152 del 2006, aveva tardivamente recepito la direttiva di cui sopra, ricalcando la disciplina della Vas sul modello consueto della Via disegnato dalla legge 349/1986 e dagli altri interventi normativi anteriori al Codice, ossia come un sub-procedimento destinato a concludersi con un vero e proprio giudizio di compatibilità ambientale.

In tale contesto gli attori principali individuati dal legislatore risultavano:

- l'autorità competente: la pubblica amministrazione cui compete l'adozione del Parere sul Piano o Programma;
- l'autorità procedente: quella amministrazione pubblica che elabora il piano o programma oppure che recepisce, adotta o approva il piano o programma nel caso in cui esso venga predisposto da un diverso soggetto pubblico o privato (D.Lgs. 4/2008, art. 5, comma 5, lett. q).
- proponente: l'autorità soggetto che elabora il Piano e programma

Già le definizioni contenute nell'art. 5 del Codice dell'Ambiente degli attori coinvolti nel procedimento, tradivano un'effettiva omologazione della disciplina della Vas alla disciplina della Via. Questo modo di interpretare la Valutazione strategica era stato esplicitamente contestato nella relazione motivata presentata alle Camere dal Mini-

stro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sul D.Lgs. 4/2008, che ha integralmente riscritto le disposizioni del Codice in tema di valutazioni ambientali, talché nel testo ora vigente si è provveduto a diversificare le due procedure. Del resto il primo approccio seguito non aveva assolutamente tenuto conto delle peculiarità, non solo del nuovo strumento ma neanche dell'oggetto del procedimento, applicando il modello della Via finalizzato a rilasciare un giudizio di compatibilità ambientale e quindi caratterizzato da una natura autorizzativa, proprio rispetto ad un ambito di applicazione (Piani e programmi) che, meno di altri, può adeguarsi ad una mera procedura autoritativa, in ragione della poca concretezza delle scelte operate attraverso questo tipo di atti a carattere generale⁵.

Così, il legislatore, attraverso le modifiche apportate al Testo Unico Ambientale dal D.lgs. 4/2008, sembra aver preso, almeno in parte coscienza, che il metodo di valutazione della Via progettuale, basato sulla considerazione dell'informazione relativa al rapporto ambientale in termini di causa/effetto tra decisione e ambiente, non è nel caso della Vas praticabile.

L'oggetto della valutazione, in caso di Piani e Programmi, non è una decisione, che non sarà elaborata fino all'ultimo *step* del processo, bensì lo stesso processo decisionale. Del resto da un punto di vista pratico, non si vede come potrebbe essere altrimenti in considerazione dell'elevato numero di varianti da considerare, e della loro complessità. A tal proposito si sottolinea come una differente visione dell'istituto analizzato, che lo caratterizzi come uno strumento di controllo, tra l'altro non sarebbe neanche da un punto di vista fattuale molto utile, in ragione della naturale imprecisione e incompletezza che di solito accompagna le informazioni ambientali nella fase di programmazione/pianificazione.

Ciò premesso, 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 eso-

procedimentale), chiamato ad occuparsene nel contesto di un apposito sub-procedimento che si iscriva nella procedura pianificatoria⁶.

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. La funzione collaborativa del processo di Vas può essere declinata anche da un soggetto terzo.

Per concludere in sostanza, a parere di chi scrive, nell'ordinamento italiano la Vas è ancora un "cantiere aperto", nel senso che nel suo momento applicativo, in particolare a livello regionale può ancora essere declinata secondo differenti = modelli amministrativi. Alcuni portati a stressare maggiormente la funzione partecipativa, altri indirizzati verso modelli più tradizionali di tipo autorizzativo/valutativo.

Sulla base del principio di sussidiarietà, da un punto di vista pratico, nel nostro ordinamento sono stati e saranno i vari ordinamenti regionali a declinare in un senso o nell'altro la Vas, nella speranza che non ci sia una applicazione in concreto disomogenea e non coerente con una materia che comunque il dettato costituzionale ha imputato tra le competenze legislative esclusive dell'autorità centrale.

1. La nascita delle valutazioni ambientali intese *latu sensu* viene fissata con l'approvazione negli Stati Uniti del *National environmental Act* (US Congress (1969) *NEPA National Environmental Policy Act*. P.L. 91-190. 31 Dicembre 1969. Washington, DC. Il NEPA, oltre ad obbligare le amministrazioni federali a prendere in considerazione per le loro attività di pianificazione e decisione tutte le conoscenze disponibili per verificare le ripercussioni che dette attività possono avere sull'ambiente ed a sviluppare adeguate metodologie e procedure che assicurino la considerazione degli aspetti ambientali accanto a quelli tecnici ed economici, instaura un meccanismo penetrante che incide in modo sostanziale nel processo decisionale delle stesse amministrazioni costringendole ad introiettare a fianco delle loro finalità istituzionali, anche valori di ordine ambientale.
2. La nozione di sviluppo sostenibile rappresenta la chiave di volta di un nuovo modello di *policy making*, al contempo economico ed ambientale, che la Comunità Internazionale ha posto al centro dell'attenzione con una serie di documenti adottati in occasione del primo *Earth Summit*, la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo svoltasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992. Si rinvia a S. P. Johnson *The Earth Summit*, e a L. Campiglio, L. Pineschi, D. Siniscalco e T. Treves (eds.) *The Environment after Rio International law and Economics* 1994,
3. Così E. Boscolo, "La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi: dalla Via alla Vas", in *Urb. app.*, 2002, p. 1123.
4. L'Italia è stata comunque condannata dalla corte di Giustizia europea con sentenza 08/11/2007 n C-40/07 per la mancata trasposizione della direttiva nell'ordinamento nazionale.
5. A parere di chi scrive un ulteriore sintomo della confusione in cui era occorso il legislatore delegato del 2006 era rinvenibile nell'art. 4 del DLgs. 152/2006 che prevedeva la nullità del Piano o programma ove non venisse espletato il necessario procedimento di valutazione. Poiché la nullità è la sanzione più rilevante che l'ordinamento possa prefigurare, il suo impiego sembrava quasi voler segnalare la funzione di controllo della procedura di Vas rispetto agli effetti ambientali del Piano e Programma
6. 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.

Spiragli di luce sulla applicazione della Vas in Sicilia

Giuseppe Trombino

Solo da pochi mesi le fitte nebbie che hanno avvolto in Sicilia l'applicazione della Vas hanno cominciato a diradarsi facendo penetrare qualche tenue chiarore.

Nel maggio del 2012 infatti, la lunga e sconcertante vicenda della applicazione della Vas ai Prg, che si è trascinata a partire dal Luglio del 2004 attraverso una serie di maldestre iniziative legislative e amministrative (sulle quali si è riferito nel n. 221/222 di *Urbanistica Informazioni*), si è (forse) definitivamente conclusa con la abrogazione della norma con la quale l'Assemblea regionale aveva preteso di definire un regime transitorio che consentiva di non applicare la Vas ai piani urbanistici in itinere.

L'abrogazione della norma, se da un lato ha fatto tornare la situazione al punto di partenza lasciando la Sicilia del tutto priva di una propria regolamentazione della Vas, ha comunque chiuso una stagione, in vero troppo lunga, di confusione normativa ed incertezza operativa, che ha finito per determinare un blocco pressoché assoluto delle attività di pianificazione nella Regione.

Con la abrogazione della norma si è implicitamente ma definitivamente stabilito che tutti i procedimenti di pianificazione urbanistica e territoriale e tra questi certamente i Prg e le loro Varianti significative, in qualunque fase del loro iter di formazione si trovino, devono essere accompagnati dalle procedure di Vas.

Il problema lasciato aperto è adesso quello della regolamentazione dei procedimenti di Vas ed in particolare della armonizzazione di tali procedure con quelle di formazione dei Prg, che in Sicilia continuano ad essere regolate da vetuste disposizioni legislative ancora sostanzialmente riferibili alla Legge fondamentale del 1942 e naturalmente anche quello della regolamentazione delle fasi transitorie, nelle quali occorrerà sottoporre a procedimenti di valutazione ambientale un gran numero di strumenti urbanistici già in molti casi definiti e da tempo conclusi e adottati ma non ancora approvati.

Nessun contributo significativo potrà dare in questa attività il Documento metodologico sulla Vas approvato dalla Giunta di Governo regionale con deliberazione n. 200 del 16 Maggio 2009, che costituisce l'unico atto amministrativo che la Regione è riuscita a mettere in piedi in questi anni in materia di Vas e che ha (sinora) resistito alle censure giuridiche; le indicazioni procedurali e metodologiche in esso contenute infatti, oltre ad essere generiche e poco circostanziate, sono diventate anche di incerta applicabilità a seguito della più recente evoluzione del quadro normativo nazionale in materia di Vas¹. Con tale Documento sono state comunque garantite le condizioni minime di operabilità ai procedimenti di Vas, tra le quali quella della individuazione della Autorità competente, che "fino all'emanazione della normativa regionale in materia di valutazione ambientale strategica", è individuata in Sicilia nel Servizio V.A.S. - V.I.A. del Dipartimento regionale del Territorio e dell'Ambiente.

Malgrado le criticità sin qui segnalate, può tuttavia affermarsi che la applicazione della Vas in Sicilia, almeno per quanto concerne i piani regolatori e le loro Varianti significative, superate le iniziali incertezze applicative, sta rapidamente entrando in una fase a regime.

Ad oggi (Dicembre 2012) sono circa 60 i comuni siciliani che hanno avviato, con la pubblicazione dei Rapporti ambientali, le procedure di Valutazione Ambientale Strategica per la formazione di nuovi Prg o di Varianti generali ai Prg vigenti; di questi 4 comuni le hanno avviate nel 2009, 6 nel 2010, 11 nel 2011 e tutti gli altri nel corso del 2012. A questi vanno aggiunti una ventina di altri comuni che hanno già inoltrato all'Autorità regionale competente il Rapporto preliminare e che attendono, in alcuni casi da mesi, di poter procedere alla pubblicazione del Rapporto ed alla consultazione dei soggetti competenti.

Quindici di questi sessanta comuni hanno completato le procedure con la pubblicazione del Rapporto Ambientale definitivo e per 10 di questi l'Autorità Ambientale regionale ha già provveduto al rilascio del parere motivato finale; precisamente sono stati rilasciati, con specifici Decreti Dirigenziali, 2 pareri nel 2010, 3 nel 2011 e 5 nel 2012.

Il numero, in vero non indifferente, di pro-

cedure di Vas sin qui avviate trova una spiegazione nel sostanziale blocco delle attività urbanistiche comunali, di cui si è detto, che ormai da qualche anno la lunga vicenda della Vas ha determinato in Sicilia.

Pur essendo tutt'altro che efficiente, la macchina della pianificazione urbanistica in Sicilia aveva mediamente consentito, sino a qualche anno fa, di approvare ogni anno una ventina di nuovi piani regolatori, che hanno aggiornato precedenti Prg, ovvero sostituito vetusti strumenti urbanistici quali i Programmi di Fabbri-cazione (che ancora tuttavia regolano l'attività urbanistica in 57 dei 390 comuni siciliani) o i Piani comprensoriali post-terremoto (ancora vigenti in 16 comuni).

Dall'entrata in vigore delle disposizioni riguardanti la Vas il numero di nuovi Prg approvati si è però drasticamente ridotto a poche unità l'anno sino ad arrivare, nel 2012, al minimo storico di 2 soli piani approvati.

Lelevato numero di nuovi procedimenti urbanistici è dunque dovuto, in misura consistente, alla riattivazione di procedure urbanistiche da tempo avviate e rimaste per molti mesi bloccate. Anche i provvedimenti finali di Vas sin qui emessi riguardano in buona misura piani già adottati prima dell'avvio delle procedure di Vas. Tali circostanze rendono poco significativa l'analisi delle esperienze sin qui avviate; è chiaro infatti che l'applicazione del procedimento di Vas ad un piano già definito e giuridicamente formato attraverso l'adozione e l'esame delle osservazioni da parte del Consiglio comunale svilisce il ruolo della Vas, riducendola ad un strumento di verifica, il più delle volte formale e privo di reale efficacia e fa venir meno il suo contributo di innovazione metodologica nella costruzione dei processi di pianificazione. Tenendo ben presenti questi limiti, un esame delle esperienze sin qui avviate risulta comunque di notevole interesse nella misura in cui fa emergere macroscopiche criticità procedurali e carenze tecnico-metodologiche alle quali occorrerà porre rimedio se non si vuole che la Vas si trasformi in un inutile ulteriore appesantimento delle già defatiganti procedure di formazione dei piani regolatori². Rinviando una più approfondita valutazione a quando le procedure di Vas entreranno in fase più avanzata, su alcune questioni preliminari si può però sin da subito esprimere una valutazione.

La prima riguarda l'Autorità competente in materia di Vas. La scelta di individuare un uni-

co soggetto regionale per tutte le procedure di Vas ha finito, come era facilmente immaginabile, per sovraccaricare le attività dell'ufficio regionale, tanto da non consentirgli di svolgere il proprio ruolo in maniera consapevole ed efficiente. Sugli uffici della Autorità ambientale regionale si sono riversati infatti, in questi ultimi anni senza alcun filtro, i procedimenti di formazione di piani e programmi e loro varianti di qualsiasi tipo e natura, dal piano di lottizzazione ai più complessi piani settoriali, di livello comunale, provinciale e regionale, da parte di soggetti pubblici e privati.

Lasciando da parte i problemi organizzativi che un tale diluvio di pratiche pone, che metterebbero in crisi qualsiasi struttura amministrativa, anche molto più efficiente di quella regionale, va sottolineato pure che per quanto attiene la regolamentazione delle diverse procedure di Vas l'Ufficio si è trovato a dover definire sul campo prassi applicative diversificate per i vari procedimenti, che invece avrebbero dovuto essere chiaramente regolamentate attraverso specifici provvedimenti normativi.

In definitiva dunque la scelta ha finito per determinare un "collo di bottiglia", nel quale hanno finito per infrangersi le speranze che l'inserimento delle nuove procedure valutative non comportasse un appesantimento dei procedimenti burocratici di formazione dei piani regolatori. Certamente la questione deve essere ripensata attraverso una seria analisi di performance; probabilmente il modello, adottato da altre regioni, che assegna a diverse Autorità la competenza sulle diverse tipologie di piani e programmi è quello preferibile e sul quale lavorare.

Una seconda considerazione riguarda i soggetti tecnici ai quali i Comuni hanno affidato la redazione dei Rapporti ambientali dei nuovi Piani regolatori. Solo in pochi casi tali soggetti sono stati gli stessi progettisti dei piani; il più delle volte i Comuni, nell'assenza di qualsiasi indicazione regolamentare, hanno affidato la redazione dei Rapporti ambientali, indifferente e secondo criteri non esplicitati, a tecnici esterni di varia professionalità e competenza, architetti, ingegneri, geologi, agronomi, naturalisti, urbanisti con il risultato di far assumere alla Vas il ruolo di strumento di valutazione del piano e dei suoi effetti ambientali piuttosto che quello di strumento di pianificazione delle scelte secondo obiettivi di sostenibilità ambientale. Tale diversità di approccio è particolarmente evidente nei procedimenti di

Vas conclusi, nei quali la scelta delle alternative di piano, quando non manca del tutto, si limita a considerare la opzione zero (assenza di piano) e quella del piano già progettato.

La questione risulta di importanza nodale, dal momento che da essa dipende la possibilità di far diventare la Vas uno strumento di innovazione metodologica del processo di pianificazione. Ferma restando la possibilità ed anzi l'opportunità di affiancare al progettista del Prg figure aventi specifiche competenze professionali settoriali, si ritiene però indispensabile che il coordinamento delle attività di Vas venga assegnato allo stesso progettista; solo in questo modo può aversi la garanzia che le "considerazioni ambientali" vengano integrate nel progetto di piano e che i piani "siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile", come prescritto dalla Direttiva europea³.

Una terza e per ora ultima questione, non meno cruciale, riguarda la partecipazione nei processi di Vas. La possibilità di far partecipare soggetti pubblici, associazioni private e singoli cittadini alla costruzione del piano costituisce, a ben guardare, una delle principali innovazioni che la introduzione della Vas può determinare. Tale possibilità, declinata in termini generici nella Direttiva europea, è stata articolata nel Codice dell'Ambiente, non soltanto senza alcuna enfasi, ma al contrario attraverso la definizione di rigide procedure burocratiche che solo se interpretate in sede regionale in maniera estensiva e creativa possono effettivamente configurare processi di partecipazione alle decisioni.

In assenza di qualsiasi indicazione regolamentare, in Sicilia le procedure di Vas hanno cominciato a svolgersi nelle forme indicate nel testo normativo nazionale. La casistica è ancora troppo limitata per poter formulare considerazioni definitive; per di più, come si è detto, in molti casi la Vas ha avuto dichiaratamente il carattere di una verifica a posteriori che le ha tolto qualsiasi potenzialità innovativa.

Pur con questi limiti alcune valutazioni possono però già formularsi, a cominciare dalle consultazioni sul Rapporto preliminare dei soggetti competenti in materia ambientale; benché l'Autorità competente abbia progressivamente esteso l'elenco dei soggetti da consultare sino a proporre ai Comuni elenchi formati da una cinquantina di Enti, in realtà i soggetti pubblici che hanno dato un contributo significativo alla costruzione del processo valutati-

vo o che semplicemente hanno risposto sono stati generalmente assai pochi, tanto da determinare una vistosa sproporzione tra l'impegno che tale fase di consultazione ha richiesto ed i risultati ottenuti. Certamente tali risultati non consentono di immaginare che attraverso simili procedure possa ottenersi l'affermazione di un modello di copianificazione tra enti istituzionali, come sarebbe auspicabile. Considerazioni non dissimili devono farsi per il Documento definitivo di Vas, la cui pubblicazione, se fatta prima della adozione del Piano, secondo una prassi che l'Autorità regionale sembra voler consolidare, oltre a comportare un significativo appesantimento procedurale, esclude sostanzialmente dal procedimento di Vas la fase di adozione del piano da parte del Consiglio comunale, che è poi la fase decisiva più importante in un procedimento urbanistico, nonché la successiva fase nella quale i cittadini, attraverso le osservazioni, contribuiscono al miglioramento delle previsioni del piano. Tale prassi, che tradisce il convincimento che la Vas sia una verifica tecnica del piano piuttosto che uno strumento progettuale offerto ai progettisti, ma anche e soprattutto ai decisori pubblici e privati, va certamente contrastata se non si vuole vanificare la straordinaria occasione di innovazione scientifica e metodologica che la Vas offre alla disciplina urbanistica.

1. Malgrado ciò, però, a tale regolamentazione hanno continuato a fare riferimento tutti i comuni siciliani per la approvazione delle modifiche minori ai Piani Regolatori e per l'autorizzazione dei piani di lottizzazione convenzionati e il ricorso alle procedure semplificate previste dalla Delibera ha almeno consentito di non bloccare del tutto la attività urbanistica nella Regione.
2. In realtà un esame esaustivo dei contenuti tecnici dei procedimenti di Vas avviati nella regione siciliana risulta ad oggi impossibile dal momento che la Autorità competente, attenendosi rigorosamente al dettato normativo contenuto nell'art. 13 del D.Lgs. n. 4/2008 ed interpretandolo nella maniera burocraticamente più restrittiva, non consente che vengano resi pubblici dai Comuni i Rapporti preliminari ed i loro allegati cartografici, limitandone la consultazione ai soli soggetti competenti in materia ambientale, ai quali gli stessi comuni devono inviare apposite password di lettura dei documenti.
3. L'art. 1 della Direttiva, ripreso poi dall'art. 4, c. 4 del D.Lgs n. 4/2008 e s.m.i., prescrive l'integrazione delle considerazioni ambientali "all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione" dei piani.

La Vas nel Veneto: stato dell'arte e riflessioni

Giovanni Campeol, Paola Noemi Furlanis, Giovanni Battista Pisani

Il 27 giugno 2001 L'Unione Europea emanava la Direttiva 2001/42/CE e la Regione Veneto, dopo solo quattro mesi, era già intervenuta con le deliberazioni n. 2988 del 01.10.2004, n. 3262 del 24.10.2006, n. 3752 del 05.12.2006, individuando l'Autorità Competente in materia e definendo criteri e modalità di applicazione delle procedure Vas.

Successivamente sono stati emanati molti atti normativi, con valenza legislativa e di indirizzo, al fine di recepire le successive Leggi dello Stato.

In particolare, al fine di semplificare e rendere più efficace la procedura di Vas, la regione Veneto ha recentemente emanato indirizzi che hanno anche affrontato il tema dell'esclusione di determinati piani dalle procedure di Vas.

Gli aspetti critici nei Rapporti Ambientali di Vas

La Regione Veneto, con l'art. 14 della Legge Regionale 4/2008, ha provveduto ad individuare l'Autorità Competente, cui spetta l'adozione del provvedimento di Verifica di Assoggettabilità nonché l'elaborazione del parere motivato di cui rispettivamente agli articoli 12 e 15 del Codice Ambiente. Detta autorità è identificata nella Commissione Regionale Vas, già nominata, come detto, con Dgr 3262/2006. Nell'ambito dell'attività istruttoria della Commissione Vas particolare attenzione è stata posta ai contenuti dei Rapporti Ambientali elaborati soprattutto in relazione alla predisposizione dei Piani di Assetto del Territorio (Pat) dei comuni.

I circa sei anni di lavoro della Commissione Vas hanno permesso di evidenziare come i Rapporti Ambientali continuano a presentare delle criticità, di seguito sintetizzate rispetto alle tematiche più significative.

Mancata ottemperanza alle prescrizioni della Commissione Vas sul Rapporto Ambientale Preliminare

Spesso nel Rapporto Ambientale finale non vengono chiaramente evidenziate le modalità con cui lo stesso si uniforma alle prescri-

zioni poste dalla Commissione regionale per la Vas presenti nel parere motivato sul Rapporto Ambientale Preliminare.

Quadro Ambientale

Come noto, il punto d) dell'allegato VI del Codice dell'Ambiente individua tra le informazioni da inserire nel Rapporto Ambientale anche quella relativa a "Qualsiasi problema ambientale esistente, pertinente al piano o programma ... di cui all'art.21 del D.Lgs. 2001/228.". Ciò detto, il Rapporto Ambientale spesso risulta sprovvisto di tali informazioni, limitandosi ad una descrizione sommaria dei siti comunitari, senza peraltro, assumere le risultanze emerse dalla Valutazione d'Incidenza Ambientale.

Inoltre, la matrice "Biodiversità, flora e Fauna" spesso risulta carente degli elementi di conoscenza necessari anche in relazione alla individuazione della Rete Ecologica di cui alle Nta del Pat.

Integrazione Vas/Vinca

Il Rapporto Ambientale risulta spesso sprovvisto delle informazioni di cui al punto d) dell'allegato VI del Codice dell'Ambiente, limitandosi ad una descrizione sommaria dei siti comunitari, senza peraltro, assumere le risultanze emerse dalla Valutazione d'Incidenza Ambientale.

Valutazione delle scelte di Piano

Spesso non vengono evidenziate né valutate tutte le azioni di Piano contenute nell'elaborato A4 "Carta della Trasformabilità" (il riferimento è al dimensionamento del Piano con l'individuazione delle "linee preferenziale di sviluppo insediativo residenziale", "linee preferenziale di sviluppo insediativo produttivo", "Programmi complessi di progetto", ecc.). Pertanto, la valutazione del Piano deve comprendere anche tali azioni. Inoltre, nella valutazione dell'opzione zero va considerata l'evoluzione dello stato ambientale del territorio pianificato nell'ipotesi della completa attuazione del vigente Prg.

In particolare nella valutazione ambientale complessiva spesso si rileva che:

- nelle tavole relative alla matrici ambientali il confronto viene fatto soltanto tra lo stato attuale e quello di progetto (non sono presenti né l'opzione zero né le ragionevoli alternative che vanno considerate;

- per le variazioni negative non vengono esplicitate le misure assunte dal Piano per mitigare/compensare tali effetti.

Valutazione delle scelte di Piano: confronto degli scenari

La metodologia con la quale sono stati valutati gli Impatti delle azioni di Piano sulle matrici ambientali e socio-economiche, è necessario che la stessa metodologia venga applicata anche agli scenari alternativi ed all'opzione zero.

Per la valutazione della sostenibilità del Piano vanno posti a confronto l'opzione zero e gli scenari alternativi. Sul punto, si ribadisce che:

- l'opzione zero consiste nel considerare e valutare lo stato ambientale del territorio di piano nell'ipotesi di dare completa attuazione al Prg vigente (quindi, occorre considerare la quota residua del Prg ancora non attuata);
- gli scenari alternativi ipotizzati devono essere supportati da oggettive motivazioni. Come noto, le alternative devono essere "ragionevoli" e devono essere considerate nel corso di elaborazione del Piano e non dopo l'avvenuta sua elaborazione. Le alternative devono "aiutare" il progettista nell'individuare le azioni del Piano più sostenibili dal punto di vista ambientale. Dal processo di concertazione/consultazione possono essere desunti utili elementi per essere valutati e considerati.

Valutazione degli effetti cumulativi¹

Come indicato dalla stessa direttiva europea del 2001, la procedura di Vas deve integrare la procedura di Via con attività e contenuti specifici di natura strategica, partecipativa e decisionale, quali la consultazione dei soggetti con competenze ambientali, un'ampia verifica di coerenza con la pianificazione e la programmazione concorrente e sovraordinata, la garanzia dell'informazione del pubblico attraverso precise modalità di comunicazione della decisione².

Tuttavia è necessario osservare che una lettura sistematica dell'effetto cumulativo dei potenziali impatti di un Pat può avvenire solo con la conoscenza ampia di tutte le ricadute derivanti da molti strumenti di pianificazione della medesima scala (ad esempio tutti i Pat di una provincia o di una parte di

essa). Tale analisi sistemica non sempre è facilmente elaborabile dal redattore di una Vas di un singolo comune, non solo per mancanza delle informazioni dirette, ma anche per l'elevato costo economico che ciò comporterebbe³.

Valutazione delle alternative strategiche

Spesso le ragionevoli alternative strategiche non vengono simulate. La costruzione di scenari per un piano è esito di un lavoro multidisciplinare e interdisciplinare che dovrebbe "calare" gli scenari strategici esistenti (di diverso livello Europeo, nazionale, regionale) sulle tematiche del piano e nello specifico contesto territoriale dello stesso. Gli scenari di piano, quindi, dovrebbero essere coerenti con gli scenari degli strumenti sovraordinati, evidenziando le sinergie possibili e le possibili incoerenze o feed-back negativi.

Tuttavia va evidenziato che, soprattutto in un contesto come il Veneto, la pianificazione a scala comunale è frutto di una stratificazione consolidata di trasformazioni a livello storico, per cui spesso le ipotesi pianificatorie di un Pat, sono frutto di un progressivo assestamento di molteplici varianti.

Fatto questo che, oggettivamente, non consente una vera e propria individuazione e valutazione di alternative strategiche del Piano. Mentre cosa diversa è l'individuazione di alternative localizzative di funzioni urbanistiche all'interno del medesimo Pat.

Partecipazione

Gli "apporti dal processo partecipativo" nella fase di costruzione del Piano (fase in itinere) spesso si riferiscono solo agli obiettivi contenuti nel Documento Preliminare, senza dare opportuna evidenza al processo di partecipazione in fase di proposta del Pat (e, quindi, a scelte di Piano) e dal quale, come noto, possono essere presentate proposte, osservazioni, richieste, ecc. tali da essere considerate per valutare ragionevoli scenari alternativi.

In questo campo emerge che negli ultimi tempi la partecipazione delle "autorità ambientali" è molto attiva mentre quella della popolazione, in senso lato, è quasi sempre marginale sia dal punto di vista numerico sia dal punto di vista della capacità di esprimere idee sulla natura del Rapporto Ambientale e sulla "vision" strategica di uno strumento come il Pat. Infatti si deve prendere atto che

la popolazione, pur a fronte di momenti partecipativi di informazione e formazione a volte ben organizzati, fatica ad interessarsi al tema pianificatorio di tipo strategico.

Sostenibilità sociale ed economica

Quasi sempre non sono valutati gli obiettivi di sostenibilità socio-economica delle azioni di Piano, che però sono sempre presenti, anche se in modo non esplicito, nella Relazione del Pat. È necessario osservare che sarebbe opportuno un maggiore coordinamento tra Quadro Conoscitivo del Pat con quello della Vas, al fine di non duplicare attività analitiche.

In tal senso la sostenibilità sociale ed economica è l'indicatore prevalente che caratterizza gli obiettivi di uno strumento di Pianificazione e, pertanto, sarebbe opportuno che la Relazione del Piano mettesse in chiaramente in evidenza tale obiettivo. Va osservato che la complessiva sostenibilità ambientale può realizzarsi solo se vengono governate almeno tre leve fondamentali: la compatibilità ecologica, la durabilità economica e la partecipazione pubblica.

Solo con la gestione congiunta, anche se con velocità ed intensità diverse, di queste tre leve si può manifestare uno sviluppo ambientalmente sostenibile, che è cosa diversa da una pianificazione di tipo ecologico⁴, economico o partecipata.

Coerenza interna ed esterna

Spesso non viene esplicitata la coerenza interna con gli obiettivi di sostenibilità e quella esterna con gli strumenti sovraordinati e con le scelte pianificatorie dei comuni contermini.

Tuttavia ciò potrebbe essere in contraddizione con le necessità di sviluppo di un ambito locale. Ad esempio un comune montano, sottoposto a vincolistica sovraordinata di tipo ambientale molto stringente (ad esempio di tipo paesaggistico e naturalistico) e a fronte di rilevanti processi di deantropizzazione accentuati dalla crisi economica, decide di uscire da una situazione di isolamento ed investire il proprio futuro investendo sulla funzione produttiva che però non prevista dalla strumentazione urbanistica sovraordinata⁵.

In tal senso si ricorda che la strumentazione urbanistica nasce per governare le trasformazioni del territorio al fine di migliorare la

qualità della vita e il primo indicatore è sicuramente il reddito delle persone, fatto questo che se aumenta consente di ricavare le risorse economiche per mantenere il presidio di un territorio, la sua manutenzione e la sua riqualificazione ambientale.

Misura di mitigazione e compensazione

Il Piano deve assumere nelle Nta (magari mediante uno specifico prontuario e non in forma generica) i criteri di realizzazione degli interventi di mitigazione e compensazione legati all'attuazione delle strategie del Pat. In sostanza, occorre individuare in forma esplicita tutte le misure di mitigazione/compensazione necessarie per rendere sostenibili tutti gli interventi che producono modifiche ambientali significative. Gli interventi di mitigazione/compensazione dovranno essere realizzati in sede di attuazione del Pat. Ciò spesso non emerge nelle Vas.

Monitoraggio

Per quanto riguarda il Piano di monitoraggio gli indicatori da misurare in sede di attuazione del Pat debbono tenere conto di tutte le criticità presenti sul territorio (per esempio, frammentazione degli ambiti naturalistici, ecc.), nonché di quelle derivanti dalle azioni del Pat stesso (per esempio: consumo di suolo, impermeabilizzazione dello stesso, ecc.). Spesso il piano di monitoraggio proposto contiene soltanto indicatori di stato, non individuando anche quelli di contesto.

Osservazioni

Relativamente alle osservazioni, spesso non viene presentata la dichiarazione concernente il numero complessivo delle osservazioni pervenute, evidenziando il numero di quelle riferite alla proposta di Rapporto Ambientale, ovvero che abbiano attinenza con questioni ambientali. Per quest'ultime, occorre presentare un prospetto con evidenziato il numero progressivo, il soggetto, sintesi dei contenuti, controdeduzione e relativo parere di coerenza del Valutatore.

Sintesi non Tecnica

Anche la Sintesi Non Tecnica spesso non viene aggiornata ed integrata in relazione alle su riportate osservazioni.

Dichiarazione di Sintesi

È prevista dall'art. 17 del D.Lgs. 152/2006 e smi e consiste in documento "in cui si illustra in che modo le considerazioni ambientali sono state integrate nel piano o programma e come si è tenuto conto del rapporto ambientale e degli esiti delle consultazioni, nonché le ragioni per le quali è stato scelto il piano o il programma adottato, alla luce delle alternative possibili che erano state individuate".

La Dichiarazione di Sintesi, spesso non viene redatta dopo avere espletato tutti i passaggi necessari per l'approvazione degli atti di Piano e di Vas (parere della Commissione regionale per la Vas, parere della VTR o della Provincia e Conferenza di Servizio).

Dall'esperienza applicativa della Vas ai Piani comunali nel Veneto emergono alcuni punti di forza e di debolezza.

Punti di forza:

- effettivamente i Rapporti Ambientali nelle procedure di Vas possono migliorare significativamente la natura dei piani urbanistici locali, grazie alla messa in evidenza delle principali criticità e delle modalità per risolverle, attraverso soprattutto le Norme Tecniche di Attuazione;
- pur con difficoltà ancora evidenti, comincia ad introiettarsi nella cultura degli amministratori pubblici la convinzione che la Vas possa migliorare la qualità non solo degli strumenti urbanistici ma anche della più generale qualità della vita delle comunità locali;
- le cosiddette "autorità ambientali" cominciano a collaborare in modo significativo alla definizione del Rapporto ambientale, segnalando la correttezza dei dati raccolti ma anche gli indicatori strategici da utilizzare.

Punti di debolezza:

- la Vas a volte contribuisce all'allungamento della procedura di adozione ed approvazione dello strumento di pianificazione, causa soprattutto il necessario aggiornamento del quadro di riferimento ambientale;
- i Rapporti Ambientali a volte presentano un contenuto valutativo "povero" se non inesistente, impedendo di capire il

reale impatto (positivo e/o negativo) di uno strumento urbanistico sull'ambiente di riferimento;

- la partecipazione, per quanto stimolata adeguatamente, non è capace oggettivamente di intercettare un numero significativo di abitanti di un determinato comune. A volte la partecipazione si manifesta per la presenza di piccoli gruppi attivi e interessati ma assolutamente non rappresentativi della popolazione nel suo complesso.

1. Sentenza della Quarta Sezione della Corte di Giustizia 24 novembre 2011, procedimento C 404/09 sugli effetti cumulativi.
2. Occorre considerare, come previsto dall'allegato VI, punto f) – Parte Seconda – del Codice dell'ambiente, gli effetti cumulativi, valutati a livello di area vasta.
3. Si ricorda che, per effetto dell'espletamento di gare pubbliche al massimo ribasso, l'elaborazione dei Pat ed ancor più delle Vas avviene ad un costo estremamente basso che non può ragionevolmente consentire una sufficiente raccolta di informazioni.
4. Sono da considerarsi come impropri dal punto di vista terminologico e metodologico quegli strumenti urbanistici identificati come "piani a valenza ecologica".
5. È necessario prestare molta attenzione alle strategie dei piani a scala vasta, onde evitare il manifestarsi di processi tipici del "colonialismo ecologico" delle aree marginali..

Cancellata la Valutazione Integrata in Toscana

Valeria Lingua

Il quadro normativo della Regione Toscana in merito alle valutazioni nei e dei piani è cambiato a seguito dell'approvazione della Lr. 17 febbraio 2012 n. 6 "Disposizioni in materia di valutazioni ambientali" che, di fatto, ha cancellato l'istituto della Valutazione Integrata, uno dei pilastri fondanti del governo del territorio della Toscana (insieme al procedimento unificato, all'istituto del garante della comunicazione e al concetto di filiera pianificatoria), e ne ha redistribuito i contenuti parte nel processo di piano e parte nella valutazione ambientale strategica ai sensi della Lr. 10/2010.

Tale provvedimento comporta profonde modifiche non solo nell'apparato valutativo toscano, in particolare in relazione alle procedure e ai contenuti della precedente valutazione integrata, ma soprattutto nella concezione stessa di valutazione degli effetti e del loro ambito di riferimento.

Il primo provvedimento toscano in materia è rappresentato dalla Valutazione degli effetti ambientali (VEA), introdotta dalla Lr. 5/95, che riprendeva il dibattito nazionale e internazionale sulla necessità di una valutazione dei piani e programmi confluito nella direttiva 42/2001 sulla Vas. Mentre il recepimento di tale direttiva a livello nazionale tardava, la Regione Toscana introduceva nel 2005 uno strumento nuovo e anticipatore, definito all'art. 11 della Lr. di Governo del Territorio n. 1/2005 "valutazione integrata degli effetti territoriali, ambientali, sociali, economici e sulla salute umana". Si trattava di un processo di accompagnamento alla formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio per verificarne le coerenze interne ed esterne degli obiettivi perseguiti e, soprattutto, per analizzare le possibili conseguenze determinate dalle azioni e progetti in essi contenuti, sull'ambiente inteso in senso lato, con tutte le sue componenti: non solo ecologiche, ma anche socio-economiche e territoriali.

Il Regolamento 4/R 2007 in materia di valutazione integrata definiva l'apparato procedurale in cui si inscriveva la valutazione

integrata e i nessi con le procedure di formazione degli strumenti di pianificazione e degli atti di governo del territorio. In particolare, l'iter procedurale per la valutazione integrata si sviluppava attraverso tre passaggi:

- valutazione iniziale: esame del quadro analitico comprendente i principali scenari di riferimento e gli obiettivi; fattibilità tecnica, giuridico amministrativa e economico-finanziaria degli obiettivi, con particolare riferimento all'eventuale impegno di risorse dell'amministrazione precedente; coerenza degli obiettivi dello strumento di pianificazione territoriale o dell'atto di governo del territorio in formazione rispetto agli altri strumenti di pianificazione e atti di governo del territorio che interessano lo stesso ambito territoriale; l'individuazione di idonee forme di partecipazione.
- valutazione intermedia: individuazione degli effetti (in termini qualitativi) sul territorio, con specifico riferimento ai settori impattati (territoriale, sociale, economico, ambientale, salute umana), attraverso l'analisi dei quadri conoscitivi analitici specifici da condividere, la definizione degli obiettivi specifici, le azioni per conseguirli con le possibili soluzioni alternative e l'individuazione degli indicatori; verifica della coerenza interna tra linee di indirizzo, scenari, obiettivi generali, obiettivi specifici ed eventuali alternative e le azioni e risultati attesi; verifica della coerenza esterna rispetto agli altri strumenti della pianificazione territoriale e atti governo del territorio che interessano lo stesso ambito territoriale; definizione della probabilità di realizzazione delle azioni previste dallo strumento della pianificazione territoriale o dall'atto di governo del territorio; valutazione in modo integrato degli effetti territoriali, ambientali, sociali ed economici e sulla salute umana attesi delle azioni previste; valutazione dell'efficacia delle azioni ai fini del perseguimento degli obiettivi; eventuale riformulazione o adeguamento delle azioni dello strumento della pianificazione territoriale o dell'atto di governo del territorio ipotizzate e relative valutazioni.
- relazione di sintesi e indicazioni per il monitoraggio: preparazione del sistema

di monitoraggio e redazione di una Relazione di Sintesi delle fasi precedenti.

Nell'ambito di questo *iter* si inseriva quello della valutazione ambientale strategica: ai sensi dell' Art. 10 del Regolamento 4R/2007, la Relazione di sintesi doveva includere «il rapporto ambientale contenente le informazioni di cui all'allegato I della Direttiva 2001/42/CE». Questo inserto risultava improprio rispetto all'apparato della procedura di valutazione integrata, perché il rapporto ambientale avrebbe dovuto riguardare le fasi precedenti (valutazione iniziale e intermedia): si trattava, evidentemente, di un tentativo di rispondere "in corsa" al recepimento della normativa europea a livello nazionale, avvenuto pochi mesi prima dell'approvazione del regolamento 4R, con l'approvazione del D.lgs 152/2006.

Si delinea dunque un primo momento di operatività della valutazione integrata in cui non è chiaro il ruolo della Vas, o la possibile coincidenza tra i due strumenti. Si tende dunque a sviluppare processi di valutazione integrata, in cui è implicito che lo strumento abbia anche valore di Vas.

Tuttavia, a seguito dell'approvazione del D.lgs. 4/2008 diventa indispensabile adeguare l'apparato normativo toscano a quello nazionale: di qui la definizione di una procedura specifica di Vas attraverso la Lr. 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica "Vas", di valutazione di impatto ambientale "Via" e di valutazione di incidenza).

Sussistendo comunque la Valutazione Integrata di cui all'art. 11 della Lr. 1/05, l'apparato procedurale della Vas definito con la Lr. 10/10 di fatto configurava due processi valutativi paralleli (Valutazione integrata e Vas), creando una certa confusione tra gli operatori nel coniugare l'apparato procedurale della Vas con quello della VI e i loro nessi con le procedure di formazione degli strumenti di pianificazione e degli atti di governo del territorio. Nelle pratiche, queste difficoltà a coordinare i procedimenti di VI e di Vas hanno determinato tre tendenze: da un lato, l'esplicita attribuzione al rapporto di valutazione integrata intermedia della valenza di rapporto ambientale per la Vas (la valutazione iniziale coincidendo con il documento preliminare di rapporto ambientale); dall'altro lato, la realizzazione di due documenti simili (se non identici) denominati rispettiva-

mente “Valutazione integrata” e “Rapporto ambientale” per la Vas. Infine, la realizzazione di una valutazione integrata in cui la parte ambientale confluiva nel rapporto di Vas. Una ulteriore complicazione in questa ridondanza di documenti e procedure era data dal fatto che l'apparato procedurale per la Vas assumeva tempi spesso non coincidenti, se non configgenti, con i tempi della pianificazione e della valutazione integrata, concepiti come processi paralleli e strettamente interconnessi.

Per porre fine a due anni di incertezza, l'articolo 77 della Lr 6/2012 modifica sostanzialmente l'apparato procedurale e i contenuti della valutazione in Toscana: in particolare, le modifiche all'art. 11 della Lr. 1/2005 decretano il decadere del termine “integrata” associato alla valutazione degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio, che sono definitivamente sottoposti al procedimento di valutazione ambientale strategica (Vas).

Anche i contenuti della valutazione subiscono un profondo cambiamento: se gli “effetti territoriali, ambientali, sociali, economici e sulla salute umana” erano specifico oggetto della valutazione integrata, nel nuovo articolo diventano prerogativa degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio, chiamati a valutare al loro interno “gli effetti che dalle previsioni derivano a livello paesaggistico, territoriale, economico, sociale e per la salute umana”. Di conseguenza, solo gli effetti ambientali sono oggetto della procedura di Vas ai sensi della Lr. 10/10, mentre le altre tipologie di effetti (compresi quelli paesaggistici) devono rientrare nel documento di piano. Il Regolamento 4/R 2007 in materia di valutazione integrata, che ne regolava le procedure, pur non essendo esplicitamente citato, è ritenuto abrogato in modo indiretto dalle modifiche dell'art. 11 di cui all'art. 77 della L.R. 6/2012. Il nuovo quadro delineato dalla Legge regionale 6/12, di fatto, cancella la procedura di valutazione integrata, pur mantenendone alcuni contenuti, che confluiscono all'interno del piano:

- lo strumento di pianificazione dovrà contenere, al suo interno, una serie di valutazioni che ai sensi del Regolamento 4R/2007 erano precedentemente contenute nei documenti della Valutazione Integrata; in particolare, la valutazione

della coerenza interna ed esterna e la valutazione degli effetti che dalle previsioni derivano a livello territoriale, economico, sociale e per la salute umana, cui si aggiunge la valutazione degli effetti paesaggistici;

- sarà invece prerogativa della valutazione ambientale strategica (Vas) di cui alla Lr 10/2010 la sola valutazione degli effetti ambientali.

Tale dettato normativo comporta dunque una diversa concezione sia del piano, sia della valutazione, distinguendo i contenuti di valutazione ambientale (che confluiscono nella Vas) da quelli di valutazione paesaggistica, sociale, economica, ambientale e sulla salute umana, che confluiscono nel piano. Risulta tuttavia indefinita la collocazione di tali contenuti nell'ambito dei documenti di piano. Alcune prime esperienze in questo senso tendono a inserire le coerenze nella relazione del Responsabile del procedimento e gli effetti nella relazione generale, ma con molte incertezze sia da parte degli operatori comunali, sia da parte degli istruttori a livello regionale.

Il quadro delineato mette ordine in una situazione di incertezza caratterizzata dalla coesistenza di due procedure parallele che hanno determinato, per i comuni, non poche difficoltà a coordinare i procedimenti di VI e di Vas derivati dalla sovrapposizione normativa tra il regolamento attuativo (4R/07) della Lr. 5/2005 e la Lr. 10/2010.

Tuttavia, il nuovo testo normativo non è esente da alcune criticità, legate in primis alla concezione stessa della valutazione come strumento capace di verificare in modo integrato gli effetti di un piano sull'intero sistema ambientale, inteso in senso lato, come ambiente di vita e non solo come ambiente ecosistemico.

Pur nelle duplicazioni di documenti e nelle incertezze procedurali circa il rapporto con la Vas, la Valutazione Integrata di cui all'art. 11 della Lr. 1/2005 ha portato a diverse applicazioni di interesse (Siena, Seravezza, Pienza, Grosseto), mirate alla definizione e allo sviluppo di nuove metodologie di valutazione capaci di affrontare la complessità e di coadiuvare i progettisti nell'individuazione delle alternative progettuali, nell'analisi della fattibilità tecnico-economica delle previsioni di piano e, non ultimo, nelle analisi di scenario.

Con la Lr. 6/12 viene meno questo concetto di valutazione estesa, “integrata” appunto, che era stato il fiore all'occhiello della Toscana nel passaggio dalla legge di governo del territorio n. 5/95 (che prevedeva la “valutazione degli effetti ambientali - VEA”) alla Lr. 1/2005. Il nuovo dettato normativo, in un certo senso, sembra prefigurare un ritorno ai contenuti propri della VEA della Lr. 5/95. Ritorno che, se da un lato è giustificato dalla necessità di adeguarsi alla normativa comunitaria e al suo recepimento nazionale, oltre a mettere ordine nella ridondante normativa regionale, dall'altro rappresenta per la Toscana una sorta di involuzione della concezione di valutazione, solo in parte tamponata dallo “spostamento” dei temi di valutazione degli effetti “non ambientali” all'interno dei piani.



Daniele Rallo, Luca Rampado Aiutare i giovani alla professione di urbanista

Entrare nel mondo della professione è per un giovane urbanista molto difficile. Le strade principali sono prevalentemente due: il lavoro all'interno della pubblica amministrazione o la libera professione. Nel primo caso si accede attraverso pubblico concorso, nel secondo si intraprende un percorso che inizia come collaborazione in uno studio già presente sul mercato e si evolve (non sempre) verso l'apertura di uno studio proprio o in associazione. In entrambi i casi l'ingresso nel mondo del lavoro si scontra con le difficoltà oggettive date dal mercato soprattutto in questa fase storica di transizione infinita e di incertezza globale. Per i laureati in Pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale vi è un ostacolo aggiuntivo: la "non-conoscenza" (nel 2012!) di questa tipologia di laurea altamente qualificante da parte delle amministrazioni in genere e il "boicottaggio" espresso spesso dagli stessi ordini professionali. Eppure la laurea in urbanistica è sempre stata una laurea "specialistica" sin dalla sua creazione nel 1970 grazie al deciso impegno di un gruppo di professori, docenti presso l'Istituto Universitario di Architettura di Venezia con a capo Giovanni Astengo, "urbanista militante". Laurea che ha addirittura ottenuto una formale equiparazione alle lauree in architetture ed in ingegneri civile per l'accesso ai pubblici concorsi (Dm 11/02/2000). I laureati in urbanistica hanno sempre rappresentato una elite nel panorama professionale nazionale, prodotto di un corso studiorum altamente qualificato e qualificante, invidiato a livello europeo dallo stesso Consiglio Europeo degli Urbanisti (CeU-Ectp). Sollecitare la ulteriore diffusione della conoscenza di questa laurea deve rappresentare un imperativo sia del mondo accademico sia del mondo professionale cd regolamentato.

Concorsi pubblici

Ancora oggi, seppur sempre più raramente, è possibile incrociare bandi per concorsi pubblici per la copertura di un posto di urbanista o comunque responsabile di Settori variamente denominati Governo del territorio, Edilizia privata e urbanistica, Ambiente, ecc. presso la pubblica amministrazione "riservato" genericamente ad architetti o ingegneri (nessuno escluso quindi ivi compresi meccanici, aeronautici, elettronici, ecc) iscritti all'Albo. Se questo era già inaccettabile attorno agli anni 70-80, a seguito dell'apertura del corso di laurea, diventa oggi intollerabile dopo la approvazione del Dpr 328 del 2001. Questo provvedimento legislativo nazionale ha finalmente sancito la decadenza dei vecchi ed anacronistici ordini di architetti e di ingegneri sostituendoli con una nuova "disciplina dei relativi ordinamenti" e con nuovi "requisiti per l'ammissione all'esame di stato" e con l'individuazione di specifici e riservati ambiti professionali per i rispettivi iscritti.

Il Dpr ha istituito all'interno degli Albi le "Sezioni" (laurea triennale o specialistica) e i "Settori". Nel nuovo albo degli architetti sono inseriti a fianco dell'originario settore "Architettura" i Settori della "Pianificazione territoriale", della "Paesaggistica" e della "Conservazione dei beni architettonici e ambientali" (art.15). L'albo degli ingegneri ha i Settori "Civile-Ambientale", "Industriale", e "dell'Informazione". (art.45). Per ogni figura vi è percorso formativo diverso, un diverso "titolo professionale", un diverso esame di stato e soprattutto assegnate e riservate specifiche attività.

Qualsiasi bando di gara che non tiene conto di questa differenziazione è inficiato alla base e, come tale, rischia di essere annullato. L'ignoranza della legge non è ammessa, ancor più dalla Pubblica Amministrazione. Come detto il Dpr ha inoltre specificato per ogni figura professionale l'attività professionale riservata. Ai Pianificatori territoriali (e solo a loro) è attribuita "a) la pianificazione del territorio, del paesaggio, dell'ambiente e della città, b) lo svolgimento ed il coordinamento di analisi complesse e specialistiche delle strutture urbane,

territoriali, paesaggistiche e ambientali, il coordinamento e la gestione di attività di valutazione ambientale e di fattibilità dei piani e dei progetti urbani e territoriali, c) strategie, politiche e progetti di trasformazione urbana e territoriale" (art.16).

Ai laureati in architettura (vecchio e nuovo ordinamento) è possibile accedere al Settore della Pianificazione territoriale previo il superamento dello specifico esame di stato.

Ai laureati in ingegneria civile e ambientale (che diversamente dagli architetti non possono accedere all'esame di stato per la professione di Pianificatore territoriale) è riservata la progettazione, lo sviluppo e la direzione lavori, ecc. "di opere edili" e di "strutture e infrastrutture ..." (art.46).

Nei concorsi pubblici deve quindi essere data priorità alla figura professionale del Pianificatore territoriale.

Gare per i piani

Ai giovani laureati Pianificatori territoriali viene riconosciuta dalla legge una opportunità aggiuntiva. Il Codice degli Appalti (DLgs n° 163/2006) regola anche i Servizi attinenti all'urbanistica e alla paesaggistica (Allegato IIA categoria 12). In caso di Bando di gara per l'affidamento di un progetto di piano urbanistico "lo stesso deve essere espletato da professionisti iscritti negli appositi albi previsti dai vigenti ordinamenti professionali ... con la specificazione delle rispettive qualificazioni professionali (art.90, c.7). Lo stesso articolo specifica che deve essere promossa la presenza anche di giovani professionisti "nei gruppi concorrenti ai bandi relativi a incarichi di progettazione, concorsi di idee." Per "giovani professionisti" si intende i laureati con meno di cinque anni di iscrizione all'albo. Ne consegue, anche se non sempre è esplicitato e soprattutto scontato, che per le gare relative alla progettazione di piani urbanistici i giovani laureati sono quelli del nuovo ordinamento post-Dpr328, e cioè i Pianificatori territoriali della Sezione A o i triennali iunior.

Appare evidente che tutti i componenti di ogni soggetto affidatario (gruppo, rag-

gruppamento temporaneo, ecc.) partecipano con pari dignità, con pari obblighi e con pari diritti già in sede di presentazione dell'offerta al bando di gara. Pertanto, tutta la documentazione prodotta dal concorrente (ivi compresa l'istanza, l'offerta tecnica, l'offerta economica, ecc.) deve essere sottoscritta da tutti i componenti, e quindi anche dal giovane professionista, che se ne assume la responsabilità anche in ordine all'aspetto economico e fiscale essendo richiesta la regolarità contributiva anche allo stesso giovane professionista (Durc). A maggiore sostegno di quanto affermato, si rileva che il Legislatore ha voluto incentivare la presenza di giovani professionisti nell'ambito di gruppi o raggruppamenti, attribuendo un incremento di punteggio al concorrente e, in caso di Raggruppamenti Temporanei di Professionisti, rendendone addirittura obbligatoria la presenza. Non sempre questa normativa viene rispettata.

In entrambe i casi è compito della Pubblica Amministrazione adeguarsi per non incorrere in errore sia nella formulazione del bando sia nella sua esplicitazione. È compito dell'Ordine degli architetti, pianificatori, paesaggisti, conservatori, a cui gli urbanisti sono iscritti, in qualità di organo di magistratura conferitogli dalla legge, vigilare e intervenire.

È compito dell'AssUrb, ma anche dell'Inu e delle scuole di pianificazione contribuire affinché queste norme siano osservate e rispettate.

1. La definizione assolutamente calzante è di Leonardo Ciacci. Cfr. il suo libro dal titolo omonimo: L.Ciacci, B.Dolcetta, A.Marin, *Giovanni Astengo. Urbanista militante*, Iuav-Marsilio ed., 2009, con inserito il DVD-film di L.Ciacci.

Novità editoriali



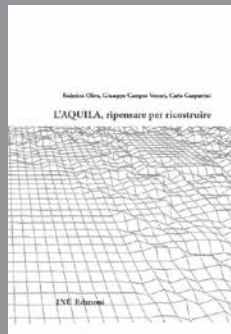
**Masterplan:
nè piano nè progetto**
di Marco Ardielli



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



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

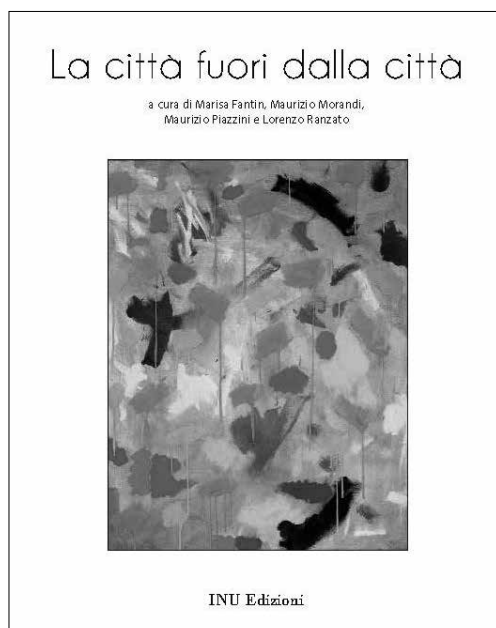


**L'Aquila, ripensare per
ricostruire**
di Federico Oliva, Giuseppe Campos
Venuti, Carlo Gasparrini



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

La città fuori dalla città



a cura di Marisa Fantin, Maurizio Morandi, Maurizio Piazzini e Lorenzo Ranzato
Inu Edizioni, Roma, 2012
pp. 256, con illustrazioni a colori,
costo euro 25,00

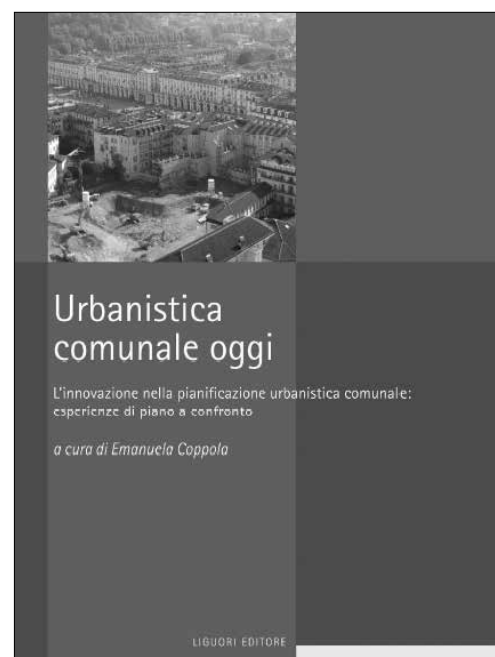
Fra gli ossimori utilizzati per definire l'insediamento contemporaneo a bassa densità – città diffusa, città-territorio, campagna urbanizzata, ecc. – “la città fuori dalla città”, che dà il titolo al volume a cura del gruppo di lavoro dell'Inu sul tema, coordinato da Maurizio Piazzini (con Maurizio Morandi, Marisa Fantin e Lorenzo Ranzato; Inu Edizioni, 2012), esprime programmaticamente la volontà di far evolvere il dibattito disciplinare da una fase ormai pluridecennale di descrizione del fenomeno (al suo interno estremamente variegato, come mettono in luce numerosi dei contributi raccolti, tra cui le testimonianze di Francesco Indovina e Arturo Lanzani, pionieri degli studi sulla diffusione urbana e sui suoi paesaggi ibridi) e delle ben note criticità ad esso legate – dissipazione di risorse ambientali ed economiche, squilibrio funzionale, *car dependency*, banalizzazione semantica dei territori – a una fase di elaborazione di visioni, orientate a conferire qualità e significati urbani all'*habitat* metropolitano anche a prescindere dai parametri di compattezza e contiguità che tradizionalmente connotano la città *stricto sensu*. L'urgenza di affrontare il tema della riqualificazione mor-

fologica e funzionale dei *terrains vagues* della dispersione insediativa entro una dimensione operativa che vada oltre le specializzazioni tra progetto urbano, paesaggistico e infrastrutturale è il nodo centrale su cui convergono le relazioni dei curatori e fa da filo rosso alle tre sezioni in cui si struttura il volume. La questione del progetto emerge nella prima parte, dedicata alla presentazione di tre campioni territoriali (la «città continua» del Veneto centrale, l'entroterra di Ancona e la piana tra Firenze, Prato e Pistoia), come carenza da colmare negli strumenti di governo del territorio, nonché – nell'esemplificazione proposta dal sottogruppo toscano – come concreta opportunità d'intervento per la formazione di nuove centralità metropolitane; riguarda gli strumenti analitici illustrati nella seconda parte (a cui hanno lavorato i tecnici dei sistemi informativi territoriali delle province di Padova e Ancona aderenti alla ricerca), con lo scopo di restituire senso alle procedure di Vas, spesso ridotte a mera «formalità burocratica», quali strumenti di supporto e verifica dell'effettiva sostenibilità delle scelte di trasformazione; informa da ultimo la gran parte dei contributi “esterni” alla discussione raccolti da Morandi nella terza parte. Le indicazioni che, in ordine sparso ma con toni accordati, si ricavano dalla lettura delineano un percorso che parte dalla scala della pianificazione d'area vasta (Indovina), strategicamente orientata per favorire la *governance* con i diversi attori sociali ed economici (Masbouni), per giungere fino alla qualificazione tipologica e architettonica dell'edilizia residenziale unifamiliare (Magnelli), passando per il ridisegno del verde come rete di «infrastrutturazione ambientale» (Kipar), l'articolazione delle aree agricole (Pallottini), la rivisitazione in chiave ecologica delle lottizzazioni a bassa densità (Ascher), la valutazione di meccanismi di reversibilità per le situazioni meno sostenibili (d'Emilio), la creazione, mediante interventi mirati di densificazione e la complessificazione dei principali poli di servizio, di «centralità intermedie» diffuse e di luoghi di aggregazione di rango superiore (Purini), con ciò sostenendo e indirizzando in senso

qualitativo processi di riorganizzazione territoriale in molti casi già in atto (Pavia). Una prospettiva di lavoro che recupera l'idea di una composizione urbano-territoriale “nota per nota” secondo l'analogia con la musica dodecafonica proposta per la città frattale contemporanea da Bernardo Secchi nel lontano 1998, come sembrano anche suggerire, e in qualche modo auspicare, le vivaci pennellate di colore sulla tela di Ennio Finzi riprodotta in copertina.

Francesco Alberti

Urbanistica comunale oggi. L'innovazione nella pianificazione urbanistica comunale: esperienze di piano a confronto



a cura di Emanuela Coppola,
Liguori Editore, Napoli, 2012, pp.319,
costo euro 28,99

Il libro “Urbanistica comunale oggi”, a cura di Emanuela Coppola, pubblicato da Liguori Editore nella collana Territorio & Aree Urbane, traccia un quadro interessante del governo del territorio in Italia al 2012. Attraverso lo studio degli esiti di pratiche urbanistiche recenti di pianificazione, infat-

ti, apre la prospettiva sull'innovazione della forma del piano e sul rinnovamento della cassetta degli attrezzi degli urbanisti, ponendo l'accento sulla necessità della cultura del piano per governare la crescita del territorio. L'occasione per confrontare e discutere i diversi piani è nata all'interno del programma di studio del Corso di perfezionamento in Urbanistica Comunale dell'Università Federico II di Napoli ed è portata avanti nella struttura del racconto a più voci del libro.

Nella prefazione, Francesco Domenico Moccia descrive le diverse logiche con cui sono concepiti gli strumenti urbanistici nelle regioni italiane in attesa della nuova legge sui principi generali del governo del territorio. Inoltre, avanza l'ipotesi di un passaggio recente a una nuova generazione della pianificazione, la quarta dopo le tre di Campos Venuti, caratterizzata da un approccio ecologico alla città che la considera come essere vivente ed è attenta al suo metabolismo.

In quest'ottica, la divisione del piano in componente strutturale e programmatica con il doppio orizzonte temporale ha un ruolo essenziale, e si può leggere un'influenza, sia pure espressa in maniera informale, della pianificazione strategica nella definizione degli obiettivi di piano e nel loro approfondimento.

La ricca introduzione di Emanuela Coppola esamina l'innovazione che la disciplina urbanistica ha conseguito in questi anni, soprattutto in relazione all'attuazione delle leggi urbanistiche regionali riformiste, di cui propone un raffronto, e si sofferma con particolare interesse sulle questioni aperte della pianificazione dei piccoli comuni e della pianificazione comunale associata, che rende possibile una convergenza a livello sovracomunale delle scelte sui territori e una visione organica relativa al loro futuro.

Nel libro sono trattati anche alcuni esperimenti di co-pianificazione, che permettono un coordinamento degli strumenti attuativi nelle aree di confine.

Le esperienze comunali descritte danno conto della pianificazione in Italia, avendo nella Campania un luogo di osservazione privilegiato, e sono raggruppate secondo quattro

temi: "Cooperazione intercomunale" (il piano del Fortore beneventano, i piani associati della provincia di Bologna, il progetto strategico di Corso Marche a Torino); "Documenti strategici e strutturali" (che riunisce cinque esperienze di pianificazione: il piano strutturale di Siena, il Piano di assetto del territorio del Comune di Feltre, il Documento programmatico del Nuovo Piano urbanistico di Ancona, il preliminare del Piano Urbanistico di Sassano, il Piano Urbanistico di Mirabella Eclano); "Approcci al territorio e alla comunità" (Puc di Ottaviano, piani di Lodi e Monopoli, di S. Benedetto del Tronto, Cava de Tirreni e Montecorvino Rovella); "Questioni attuarie" (che approfondisce temi di dettaglio: il progetto di riqualificazione territoriale di Lamezia Terme – Catanzaro e del Vallo di Diano, il pua di Villaricca e la riqualificazione dell'area costiera di Castellammare).

Ai contributi dei progettisti si accompagna un utile corredo di immagini che illustra i diversi prodotti urbanistici e consente di approfondire le questioni di comunicazione legate al piano come prodotto. Sono, infatti, rappresentate le prestazioni non negoziabili, spesso accompagnate dalle direttrici strategiche di sviluppo, gli interventi da attuare, le figure della trasformazione e gli scenari futuri. In alcuni casi i contenuti sono approfonditi con schede di progetto o con progetti-guida.

I piani descritti, nati in contesti regionali diversi, presentano spesso caratteristiche comuni.

Descrivono i paesaggi ordinari, avendo preso atto del mutamento consolidato del concetto di paesaggio; spesso ragionano per requisiti e norme prestazionali, superando così una zonizzazione basata prevalentemente su criteri quantitativi; sono attenti all'equilibrio ecologico, che si manifesta in una rete di nodi e corridoi verdi, in cui le risorse urbane primarie vengono rigenerate; assegnano un ruolo di primo piano agli spazi pubblici come elementi in cui si misura la vivibilità di una città.

Spesso i piani individuano città o microcittà per le quali propongono quadri descrittivi del presente e approntano visioni di futuro, e provano ad indicare metodi o strumenti per

elevare la qualità delle trasformazioni previste e tenerne sotto controllo gli esiti.

Dal punto di vista del processo di piano, alcuni passaggi risultano ricorrenti: l'applicazione del metodo della perequazione con i suoi possibili meccanismi attuativi e la promozione dell'interazione sociale, solo evocata nelle leggi regionali, sulla quale c'è da lavorare in maniera intensa per evitarne mistificazioni ed usi strumentali.

In questo campo, da segnalare quali approcci innovativi: il forum degli interessi attivato nel Pat del Comune di Feltre, costituito da circa 80 persone che rappresentano i quartieri, le associazioni, le forze politiche anche minori, con il proposito di redigere un documento di indirizzi da consegnare all'amministrazione e al consiglio comunale; l'obiettivo di attuare un processo di costruzione collettiva del piano perseguito nel Piano di Montecorvino Rovella; la costruzione del progetto di città con amministratori e cittadini, favorito dalla strutturazione nelle due fasi del Piano idea e piano regolatore generale, nel processo di piano di San Benedetto del Tronto.

Sul tema attuale della forma del piano, non più impostabile secondo l'obsoleto ed inefficace modello regolativo, è interessante il ragionamento di Federico Oliva, a valle del confronto tra i piani urbanistici di Lodi e Monopoli (ivi, p.190), che invita a "pensare a piani che siano un effettivo quadro di riferimento strutturale per valutare la sostenibilità complessiva di ogni trasformazione urbana possibile. Un quadro che deve essere necessariamente territorializzato [...], che deve basarsi sulle due reti fondamentali che rappresentano l'armatura fondamentale della città contemporanea, la rete della mobilità e la rete ecologica". Un piano in cui le proposte siano fattibili e tengano conto delle reali risorse disponibili ed attivabili, ben consapevoli, come sostiene Fabrizio Mangoni (p.171) che "il fine dell'urbanistica non è il Piano, ma la trasformazione, certo giuridicamente, economicamente e socialmente efficace, delle città rispetto alle esigenze degli uomini che le abitano".

Gilda Berruti

Opinioni e confronti

La prima Giornata della Letteratura Urbanistica, un bilancio riflessivo

Francesco Domenico Moccia

La prima giornata della letteratura urbanistica ha, in primo luogo, il valore di un test, come tutte le cose nuove e un poco inconsuete che si affrontano da parte di un Istituto le cui radici storiche sono tanto consolidate. Non perché l'iniziativa si ponesse al di fuori dei suoi scopi più radicati, visto che il principale obiettivo è quello di difendere, diffondere e valorizzare il pensiero urbanistico.

Innovativi potevano essere considerati l'accento sulla forma scritta di questo pensiero, specialmente se si coglieva nella parola "letteratura" una deriva romanzesca, del tutto estranea alle vere intenzioni dei promotori; la forma della competizione, alla fine, conclusa con la premiazione nella Facoltà di Architettura di Napoli; la modalità di partecipazione, in gran parte in rete; il rapporto con le case editrici e le riviste.

Bene o male c'era abbastanza per allestire un insieme di incognite e alimentare preoccupazioni sugli esiti. Preoccupavano anche aspetti strettamente organizzativi come la diffusione dell'informazione, i tempi delle varie fasi, il funzionamento del software per le votazioni, la partecipazione alle premiazioni in un periodo molto affollato d'iniziative e d'impegni.

In un periodo in cui si vanno sempre più autorevolmente affermando la competizione e i criteri di valutazione, il premio rischiava di rimanere iscritto in un ambito puramente accademico, dove ha mostrato la sua minore penetrazione. Il vincitore del premio per il migliore articolo è un funzionario regionale, quello per la migliore monografia insegna al politecnico di Torino dopo una lunga carriera negli enti locali e quello per il migliore inedito si avvia a quella che gli auguriamo brillante prospettiva universitaria. Ancora più legato alla professione dell'urbanistica è il contenuto delle opere più votate. Hanno trovato maggior successo nel gruppo di testa quelle a carattere manualistico, indicando una preferenza dei votanti per i libri utili a guidare le pratiche professionali.

Il numero delle candidature appare inferiori alle aspettative ed alle potenzialità se si considera come l'elenco dei titoli è stato disponibile sul sito per il migliaio e passa soci INU per le votazioni più tutti gli altri curiosi che vogliono andare a consultarlo; che gli stessi soci sono stati avvisati del diritto a votare con posta elettronica e un certo numero di concorrenti si è attivato con proprie iniziative "pubblicitarie" per richiedere il voto. Tenendo conto della ristrettezza del mercato editoriale specializzato, si tratta dell'opportunità di raggiungere un rilevante numero di potenziali lettori.

Tutti questi ingredienti erano attivati per raggiungere il primo obiettivo del Premio: far conoscere gli scritti di urbanistica. Mancava un ingrediente che si affermerà in seguito, l'inevitabile contributo del tempo, grazie al quale si otterrà la maggiore diffusione della conoscenza dell'iniziativa, convincerà la validità dei suoi obiettivi, crescerà la fiducia sull'efficacia dei suoi metodi.

Adottando anche una tempistica più appropriata, ci prefiggiamo di catturare l'interesse degli autori, ottenendo un numero di candidature maggiori, specialmente nelle sezioni che sono risultate meno affollate come quella dei contributi in volumi collettanei e nei prodotti multimediali. In particolare quest'ultima sezione ispira le maggiori aspettative dato il crescente ricorso ad essi per la comunicazione dell'urbanistica mano a mano che si diffondono le pratiche partecipative o che si avverte la dimensione del cambiamento culturale come ingrediente indispensabile per il cambiamento dello spazio fisico.

Anche la cerimonia di premiazione può dare un contributo più incisivo a quest'opera divulgativa in vari modi su cui bisognerà riflettere nei prossimi giorni, in preparazione della seconda edizione del Premio. Si potrà cercare un maggior legame con la Giornata di Studi Inu, incrementare il numero delle presentazioni e dei dibattiti, farla diventare una sorta di esposizione dei libri e delle riviste, attrarre una maggiore partecipazione dei direttori di collane e di riviste scientifiche perché ne facciano un momento d'incontro tra di loro e con gli autori.

La procedura di candidatura e valutazione era un altro elemento da mettere alla prova e le scelte fatte non erano prive di rischio. Si sarebbe potuto ricorrere a una preselezione affidata ai direttori di collane e di rivista, ma avrebbe comportato una procedura più lunga e ristretta, a cui non è detto che bisognerà ricorrere quando le candidature cresceranno tanto di numero da essere ingestibili. Ma con i numeri attuali si è potuta avere la massima apertura e trasparenza. Purtroppo bisognerà deludere quei perfezionisti che richiedono per una valutazione ineccepibile dei prodotti la distribuzione di tutte le opere complete ai votanti, criticando l'attuale disponibilità del solo *abstract* (si pensi che sono quanto mai rari i volumi che si vendono in mille copie).

Si spera, invece, che l'occasione della votazione spinga all'acquisto, alla lettura e al voto consapevole con numerosi benefici per gli autori, le case editrici e la cultura dei lettori, oltre che per la giustizia del premio.

Si poteva anche pensare che una giuria ristretta di esperti sarebbe stata più competente di un voto popolare e avrebbe potuto condurre un esame più approfondito dei lavori presentati. A tal proposito ci siamo comunque dotati di una struttura di garanzia, il comitato scientifico, la cui sorveglianza sull'andamento dei lavori avrebbe evitato non solo irregolarità nell'applicazione del regolamento, ma posto il veto su risultati non qualificati. Il Direttivo Nazionale ha voluto assumere su di sé questa responsabilità, quale massimo organo collegiale dell'Istituto. La nomina da parte del medesimo Direttivo di un comitato più ristretto può rendere ancora più efficace questo controllo e ridurre le incompatibilità con la partecipazione al Premio.

La giuria di esperti si è ritenuta valida per l'inedito la cui

conoscenza poteva avvenire solamente con l'acquisizione del manoscritto. Inu Edizioni che ha generosamente offerto il premio della pubblicazione ha legittimamente voluto pesare nella valutazione, dimostrando una grande apertura con la premiazione dell'opera più originale sia perché presentava un'approfondita conoscenza di una città pressoché ignorata in urbanistica come Hanoi, sia per lo stile narrativo antiaccademico, essenziale ed incisivo di Matteo Aimini.

Il voto aperto a tutti i soci ha dato buoni risultati. La monografia premiata presenta un approccio innovativo, dove si unisce la cultura paesaggistica con quella urbanistica fornendo strumenti di conoscenza e progettazione della città inediti. Il volume di Alessandro Bottai, "Paesaggio, progettazione urbanistica e spazio pubblico" è una meticolosa guida alla conoscenza dello spazio urbano, delle morfologie e tipologie edilizie che lo configurano per sfociare in una proposta di città-parco costruita sullo spazio di vita alla scala umana. L'articolo di Maurizio Russo, nelle poche righe concesse da Urbanistica Informazioni condensa le maggiori conclusioni a cui è giunto con una ampia ricerca comparativa sul progetto urbano a sua volta pubblicata in altro volume, concentrandosi sulla problematica ecologica.

Partendo dallo scopo di diffondere la cultura urbanistica, avevamo messo al centro autori e opere, ma a conclusione dei lavori è emersa, in questo gioco, l'importanza del lettore a cui, inconsapevolmente la procedura del Premio aveva finito per assegnare un ruolo determinante. Tale sorprendente scoperta è un indicatore della tendenza al ripiegamento della scrittura urbanistica entro un circolo vizioso intellettualistico e libresco. L'argomento sarebbe importante oggetto di riflessione per mettere in luce alcuni vizi che si annidano nel mondo degli studi e della ricerca comportando danni e ritardi nell'avanzamento delle conoscenze. Imparare dai libri serve, ma se ne può ricavare il danno di porre in essi l'autorità della verità, qualora l'orizzonte rimane su di essi fissato e circoscritto. Quando ciò accade, scuole e tendenze si richiudono in se stesse cristallizzandosi su formulari ripetuti di convinzioni la cui validità è attestata dall'autorità dell'autore, venendo a mancare uno scrutinio esterno. Allo stesso modo cresce la separazione tra i gruppi di ricerca, la loro incapacità di comunicazione, scambiare risultati e confrontare le linee di lavoro. Non c'è da meravigliarsi che ne soffre la validità pragmatica delle teorie, dal momento che la prassi è tenuta estranea a tutta l'elaborazione. La speculazione intellettuale è fertile nell'intrecciare relazioni inusitate, trovare nuovi moduli interpretativi in grado di gettare sguardi singolari che illuminano realtà inedite. Il che consolida l'identità di comunità epistemiche ma non valida l'utilità sociale del loro apporto né l'integrazione nella più ampia comunità scientifica finché quel contributo non è assunto e utilizzato proficuamente.

Questo circolo di dialoghi tra scrittori si può spezzare con l'intervento del lettore, utente esterno con proprie esigenze e interessi, pressato da problemi da risolvere sia di carattere astratto che pratico. La numerosità dei lettori trascende ogni singolo circolo, accoglie ogni approccio senza discriminazioni di principio, avvicina alla gente comune e alla vita quotidiana. Pensare al lettore, nel corso della scrittura, non è solo questione di linguaggio o di strategie di comunicazione. Come semplici espedienti possono avere una temporanea e limitata influenza se non si forniscono le conoscenze desiderate. Avendo in mente il lettore, in tutte le articolazioni in cui riusciamo a immaginarlo, l'operazione di scrittura aggiunge all'esercizio individuale di elaborazione del raziocinio, quella collettiva del dialogo, classico strumento di elaborazione del pensiero.

Queste motivazioni soccorrono la scelta di aver dato al lettore il potere del voto in modo da riscattarlo dalla posizione passiva di ricettore in quella attiva di espressione di preferenze. Seppure non vogliamo riconoscere a un processo comunque limitato ed imperfetto come quello del Premio il definitivo giudizio su opere il cui respiro e la cui fortuna può andare ben al di là nel tempo e nelle valutazioni, comunque va colto il segnale che i votanti sono in grado di lanciare perlomeno nel senso di definire quali sono gli argomenti che preferiscono siano trattati e quali informazioni richiedono gli vengano fornite.

L'ultimo tema connesso al Premio richiederebbe uno spazio maggiore ma, non per questo, rinuncio perlomeno ad accennarlo perché può chiarire la ricezione della parola "letteratura". Se il linguaggio d'ingegneri ed architetti è il disegno, un codice che, a partire da Leon Battista Alberti in poi ne sanciva la modernità professionale rispetto all'artigiano medioevale, la scrittura è espressione essenziale del processo decisionale. Oggi, che sempre di più si vanno diffondendo le consultazioni si sa bene che qualora le conclusioni di una riunione non siano fissate perlomeno in un verbale, si è ottenuta la piena vanificazione dell'incontro. Ma già da prima eravamo abituati a ricevere memorie scritte dai diversi attori nei processi di pianificazione per non parlare delle "osservazioni", connaturate all'urbanistica, fin dal dopoguerra. In tutti questi casi, la forma scritta conferisce alle affermazioni una stabilità (sempre interpretabile) e agli autori una responsabilità. Relazioni di piano e norme tecniche d'attuazione si sono legittimamente prestate a un'analisi testuale o sono state interpretate come espressioni letterarie contenenti storie e retoriche. In tutti questi sensi, un urbanista pratica la letteratura.

Indice degli autori

Francesco Alberti
Università di Firenze

Laura Antosa
*Università degli Studi
G. D'Annunzio Chieti-
Pescara*

Ottavia Aristone
*Università degli Studi
G. D'Annunzio Chieti-
Pescara*

Angela Barbanente
*Assessore Qualità del
Territorio, Regione Puglia*

Salvatore Bellomia
Avvocato

Gilda Berruti
*Università Federico II di
Napoli*

Lisa Bornstein
*University of California
at Berkeley*

Francesca Calace
*Politecnico di Bari,
Redazione centrale UI*

Giovanni Campeol
*Valutatore ambientale,
Università IUAV di
Venezia*

Paolo Cecchetti
*Università di Urbino
Facoltà di scienze e
Tecnologie*

Domenico Cecchini
*Università degli Studi di
Roma, La Sapienza*

Alessandro Coppola
Politecnico di Milano

Emanuela Coppola
*Coordinatrice redazione
Inu Campania, Redazione
centrale UI*

Dario Corvi
Centro Studi PIM

Marida Dentamaro
*Assessore al Federalismo,
Sistema delle Conferenze,
Enti locali e Risorse
Umane - Regione Puglia*

Marialaura Esposito
Anci Campania

Enzo Falco
*Dipartimento DATA,
Università degli Studi di
Roma, La Sapienza*

Alessandra Fidanza
*Responsabile dell'Inu
Gruppo Vas*

Paola Noemi Furlanis
*Responsabile Unità di
Progetto Coordinamento
Commissioni (Vas Vinca
Nuv), Regione Veneto*

Francesco Gastaldi
*Università IUAV di
Venezia*

Luigi Fusco Girard
*Università Federico II di
Napoli*

Rositsa T. Ilieva
Politecnico di Milano

Pietro Lembi
Centro studi PIM

Valeria Lingua
Università di Firenze

Simone Manni
Architetto

Carmen Mariano
*Dipartimento DATA,
Università degli Studi di
Roma, La Sapienza*

**Francesco Domenico
Moccia**
*Università Federico II di
Napoli*

Cecilia Navarra
*Faculté universitaire
Notre-Dame de la Paix*

Pierluigi Nobile
*Redazione centrale UI,
PIM*

Federico Oliva
Presidente Inu

Anna Laura Palazzo
*Università Roma Tre,
Dipartimento studi
urbani, Redazione
centrale UI*

Giovanni Battista Pisani
*Valutatore ambientale,
consulente della Regione
Veneto per le procedure
di Vas*

Daniele Rallo
AssUrb

Luca Rampado
AssUrb

Joe Ravetz
University of Manchester

Leonardo Rignanese
*Coordinatore redazione
UI Toscana*

Biancamaria Rizzo
Università Roma Tre

Giuseppe Roma
*Direttore generale
Fondazione Censis,
Università Roma Tre*

Franco Sacchi
Centro Studi PIM

Stefano Sampaolo
Fondazione Censis

Francesco Sbeti
Direttore UI

Federica Signoretti
Architetto

Giuseppe Trombino
Presidente Inu Sicilia

Paolo Urbani
*Università degli Studi
G. D'Annunzio Chieti-
Pescara*

Silvia Viviani
*Vicepresidente Inu
Nazionale*

Lucio Zazzara
Architetto

Marco Bani
Alessia Belli
Camilla Cannone
Mariachiara Guerra
Sabina Leoncini
Cecilia Pasquinelli
Alessandro Poli
Alessandro Stanchi
Elisa Tizzoni
*Relatori al Festival
dell'economia ecologica
2012*

Indice dei luoghi

*Bari
Firenze
Genova
Maputo, Mozambico
Milano
Montesilvano (Pe)
Napoli
Piombino (Li)
Pisa
Roma
Sicilia
Sulmona (Aq)
Toscana
Veneto
Venezia*

Nel prossimo numero

- Zone agricole e consumo di suolo
- Puglia, piano regionale delle coste

Legambiente, Coldiretti, Anci, Consiglio nazionale dei geologi, Consiglio nazionale degli architetti, Consiglio nazionale dei dottori agronomi e forestali, Consiglio nazionale degli ingegneri, Consiglio nazionale dei geometri, Inu, Ance, Anbi, WWF, Touring Club Italiano, Slow Food Italia, Cirf, Aipin, Sigea, Aiab, Tavolo nazionale dei contratti di fiume Ag21 Italy, Federparchi, Gruppo183, Arcicaccia

Egregio Candidato,

lo scorso 6 febbraio le principali associazioni ambientaliste e di categoria, i Consigli nazionali degli ordini professionali, i Sindaci e il mondo dei tecnici e della ricerca hanno promosso la Conferenza nazionale del rischio idrogeologico, a cui hanno partecipato 300 tra cittadini, amministratori, ricercatori, tecnici ed esperti del settore, con la partecipazione del ministro dell'ambiente Corrado Clini, e hanno costituito un'alleanza ampia e trasversale intraprendendo un percorso comune di discussione e confronto per rispondere in maniera efficace alle ripetute emergenze legate al rischio idrogeologico nel nostro Paese.

L'anno che si è appena concluso, ha evidenziato in modo inequivocabile che le conseguenze dei cambiamenti climatici su un territorio reso drammaticamente vulnerabile dal dilagante consumo di suolo e dalla mancata o errata manutenzione, oggi costituiscono un elemento da cui non si può più prescindere. Serve quindi un'azione urgente ed efficace per la mitigazione del rischio, stabilendo strumenti e priorità d'intervento e risorse economiche adeguate, senza dimenticare le attività di informazione e formazione dei cittadini su questi temi. Un approccio che superi la logica di emergenza che ha caratterizzato questi ultimi dieci anni, mettendo in campo una politica integrata che coinvolga tutti i soggetti interessati per passare dalla logica della riparazione a quella della prevenzione, con indubitabili positive conseguenze anche sul piano economico.

Riteniamo necessario affrontare la questione sotto tre aspetti prioritari: la semplificazione normativa per il governo e la manutenzione del territorio, il reperimento e la continuità delle risorse economiche e un nuovo approccio tecnico-scientifico al problema, adeguato alle novità e ai cambiamenti in atto. Sono questi i temi su cui le organizzazioni che hanno promosso la Conferenza Nazionale stanno lavorando per formulare nei prossimi mesi una proposta di lavoro concreta e dettagliata, che anticipiamo intanto con la richiesta di tre impegni concreti da mettere in campo fin dai primi giorni di Governo:

1. adoperarsi per un migliore coordinamento della normativa esistente e una identificazione chiara delle competenze e del sistema delle responsabilità, a partire dalle Autorità di distretto;
2. tornare a garantire risorse economiche adeguate e continue, per cui sarà necessario trovare appositi meccanismi finanziari e ripristinare quelli previsti in passato. Il 2010 infatti è stato l'ultimo anno che ha visto l'inserimento in Finanziaria di risorse destinate alla mitigazione del rischio idrogeologico e dal 2003 lo Stato non finanzia più la manutenzione dei bacini idrografici;
3. mettere in atto l'approccio multidisciplinare della Direttiva Quadro Acque e dalla Direttiva Alluvioni, promuovendo la partecipazione attiva di tutte le parti interessate, dando priorità non più alle opere di difesa convenzionali ma a misure che restituiscano più spazio ai fiumi e più in generale portino sia riduzione del rischio che benefici all'ambiente.

Le scriviamo convinti che mettere in condizione il paese e le popolazioni di gestire il rischio idrogeologico debba essere una priorità nel suo programma di Governo, e che questo non produrrà solo sicurezza e un risparmio certo di risorse, ma anche un'ottima occasione di rilancio economico e occupazionale nei territori.

Con l'auspicio che Lei voglia rispondere alla nostra sollecitazione e consapevole che oggi non è più possibile rimandare le azioni necessarie a fermare i disastri e le tragedie che ogni anno si ripetono nel nostro Paese a causa di frane e alluvioni,

Le porgiamo i nostri più cordiali saluti

urbanistica

INFORMAZIONI

