

urbanistica

INFORMAZIONI

Angela Barbanente, **processi e pratiche di pianificazione del paesaggio in Puglia**. Un piano è

innanzitutto un evento culturale, in quanto le trasformazioni che è in grado di indurre non si misurano solo con la sua coerenza tecnico-normativa (...), ma anche con la capacità di trasformazione delle culture degli attori che producono il paesaggio.

Pianificazione e cooperazione intercomunale: prospettive per le **Unioni di comuni** e le forme associate di governo del territorio.

Il dibattito sul **consumo di suolo** è da diversi anni presente nell'agenda delle istituzioni e delle amministrazioni territoriali, eppure

il fenomeno non ha conosciuto rallentamenti. Dinamiche globali in contesti locali periferici.

Novellara (RE) è un esempio emblematico di una realtà che si modifica repentinamente nella sua composizione sociale e nella sua capacità di amministrare le relazioni interne ed esterne al suo sistema territoriale tradizionale.

Trasformare la città socializzando la rendita fondiaria: a **Monaco**, da oltre vent'anni, è questa la chiave di volta delle politiche urbane locali.

255

Rivista bimestrale
Anno XXXXI
Maggio-Giugno
2014
ISSN n. 0392-5005

€ 10,00

INU
Edizioni

Rivista bimestrale urbanistica e ambientale
dell'Istituto Nazionale Urbanistica
Fondata da Edoardo Sotgiu
Anno XXXI
Maggio - Giugno 2014
Euro 10,00

Editore: INU Edizioni
Iscr. Tribunale di Roma n. 308/2009
Roc n. 3915/2001
Iscr. Ceiaa di Roma n. 614194
Direttore responsabile: Paolo Carrozzini

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

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

Servizio abbonamenti:
Monica Belli, belli@inu.edizioni.it

Corrispondenti regionali:

Redazione:
Via
Tel. 06
Fax 06

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

Componenti regionali del comitato scientifico:
Abruzzo e Molise: Radoccia R. (coord.) raffaella_rad@yahoo.it, Chitetini A., Carpicella V.
Basilicata: Pontrandolfi P. (coord.) pontrandolfi@unibas.it
Calabria: Fallanca C. (coord.) cfallanca@unirc.it, Teti M.A., Celani G.
Campania: Coppola E. (coord.) emilio.coppola@fastwebnet.it
Emilia-Romagna: Tondelli S. (coord.) stefano.tondelli@unibo.it, Vecchi L., Zazzi M.
Lazio: Giannino C. (coord.) carmela.giannino@gmail.com, Contardi L., Cazzola A.
Liguria: Lombardini G. (coord.) giovanna.lombardini@unige.it, Botgiani P., Silvano S., Vergaro A.
Lombardia: Rossi F. (coord.) rossif@tin.it, Imberti L., Campo E.
Marche: Rosellini G. (coord.) responsabile.utcc@comune.rip.e.an.it, Piazzini M., Vitali G.
Piemonte: Saccomani S. (coord.) silvia.saccomani@polito.it
Puglia: Torre C. torre@poliba.it, Rotondo F. f.rotondo@poliba.it, Reina A., Caiuolo D.
Sardegna: Zoppi C. (coord.) zoppi@unica.it, Madama V
Sicilia: Cannarozzo T. (coord.) terecann@unipa.it, Gabbate G., Trombino G.
Toscana: Rignanese L. (coord.) l.rignanese@poliba.it, Pingitore L., Alberti F., Nespolo L.
Umbria: Bruni A. (coord.) a.bruni@spoletoprogetti.com, Ghigliani G., Bagnetti C., Guarnello R.
Veneto: Baiocco R. (coord.) baiocco@iuav.it, De Michele A., Velo L.

Foto in IV di copertina:
Giulia Ticozzi, *Brebemi*
L'originale è a colori.

Progetto grafico: Hstudio

Illustrazione: M. de Gatti

Dueemme Grafica - Roma
Via della Maglianella 71 00166 Roma
www.dueemmegrafica.it



Associato all'unione stampa periodica italiana

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

Abbonamento annuale Euro 50,00
Versamento sul c/c postale 16286007, intestato a
INU Edizioni srl: Via Ravenna 9/b, 00161 Roma,
o con carte di credito: CartaSi - Visa - MasterCard.



Aperture
Alla base del futuro

Silvia Viviani

Agenda
Processi e pratiche di pianificazione del paesaggio in Puglia

Angela Barbanente

... si discute:
Riempire i vuoti del governo territoriale

Giuseppe Roma

in quarta
Brebemi

Giulia Ticozzi

10 Pianificazione e cooperazione intercomunale: prospettive per le Unioni di comuni

a cura di Anna Mesolella

11 **Un'opportunità organizzativa per la pianificazione e la gestione del territorio**

Francesco R. Frieri

13 **Territori, amministrazione e sviluppo. L'unitarietà da ricostruire**

Osvaldo Cammarota

15 **Programmazione europea 2014-2020 e riorganizzazione istituzionale**

Claudia Trillo

17 **Nuove forme di governance sovra comunale in Basilicata**

Piergiuseppe Pontrandolfi, Antonella Cartolano

20 **Piano strutturale coordinato "La città del Tufo": un successo insuccesso**

Giuseppe De Luca

22 **Pianificazione associata e fusione dei Comuni: il caso di Montoro**

Alessandro Sgobbo, Laura Pellegrino

24 **L'Unione della Bassa Romagna: dal Piano strutturale associato al Piano strategico del 2020**

Anna Mesolella, Francesco Frieri

26 Per una caratterizzazione dei suoli italiani: quattro domande, alcune risposte

a cura di Simone Ombuen, Anna Laura Palazzo

27 **Governare il consumo di suolo**

Mauro Giudice, Fabio Minucci

29 **Le valenze e le trasformazioni dei suoli in Italia**

Francesca Assennato, Silvia Brini, Anna Chiesura, Michele Munafò

31 **Consumi, fonti, misure: su quali basi monitorare?**

Sandro Cruciani, Alessandra Ferrara

32 **Conoscere per decidere, conoscere e valutare per condividere le decisioni**

Paola Bonora, Graziella Guaragno, Barbara Nerozzi

34 **Meno consumo di suolo con una buona pianificazione di area vasta**

Paolo Foietta, Gianfranco Fiora, Ilario Abate Daga

36 **Mosaicatura dei Prgc e Osservatorio sulle trasformazioni territoriali in Provincia di Torino**

Paolo Foietta, Ilario Abate Daga, Andrea Ballocca, Francesco Scalise

37 **Luci e ombre nelle recenti proposte di legge**

Andrea Arcidiacono, Stefano Salata

40 Urbano rurale

a cura di Massimo Matteo Gheno, Francesco Sbetti

40 **Rigenerazione urbana e territorio rurale: abbinamento positivo solo se...**

Franco Lorenzani

42 **Urbanistica, agricoltura e la nuova Pac**

Roberto Pallottini

44 **Aree agricole periurbane: dall'approccio vincolistico alle politiche di integrazione**

Alessandro Sgobbo

46 **Urban Food Planning, le politiche alimentari**

Egidio Dansero, Giacomo Pettenati, Alessia Toldo

47 **La dimensione territoriale delle reti contadine. Il caso calabrese**

Giuseppe Caridi

49 **Il recupero degli "Orti extra-moenia" della città di Ostuni**

Gianfranco Ciola, Tommaso Giorgino, Francesco Maiorano

51 **Orti sociali, esperienze e prospettive nell'area romana**

Alessandro Camiz

54 **Il riequilibrio di territori ad elevata dispersione insediativa**

Michele Grimaldi, Carla Eboli, Marialuisa Petti

56 Viaggio in Italia: Dinamiche globali in contesti locali periferici: il caso di Novellara

a cura di Gianluca Cristoforetti

56 **Processi di rigenerazione, reti corte e nuovi paradigmi per le reti lunghe**

Gianluca Cristoforetti

57 **La pianificazione comunale: in un decennio dal Psc alla sua Variante Generale, fino ai due Piani Operativi**

Gianluca Cristoforetti

- 61 **La pianificazione del *marketing* territoriale: il Cioccolato dei Gonzaga nelle reti lunghe**
Gianluca Cristoforetti, Raul Daoli
- 66 **Intervista a Raul Daoli, Sindaco di Novellara per due mandati**
Gianluca Cristoforetti

68 **Il progetto Sirena a Napoli 2002-2012: una esperienza realizzata per la riqualificazione urbana**

- a cura di Bernardino Stangherlin*
- 68 **Origine ed obiettivi del Progetto Sirena**
Bernardino Stangherlin
- 70 **Governance del Progetto**
Bernardino Stangherlin
- 71 **Analisi dei risultati, vantaggi e criticità del Progetto**
Antonia Arena
- 73 **Sirena ed il Programma Urbact: il Piano di azione Locale per la "Città Bassa"**
Gaetano Mollura
- 75 **Una ipotesi di rigenerazione urbana per le aree degradate ed a rischio sismico**
Bernardino Stangherlin

78 **Una finestra su: Monaco**

- a cura di Marco Cremaschi*
- 78 **Monaco: la gestione del suolo**
Luca Nespolo
- 81 **Monaco in dieci parole**
Luca Nespolo
- 83 **Poche (precise) regole per una città vivibile. Intervista a Elisabeth Merk, direttrice dell'ufficio di pianificazione di Monaco e professoressa alla *Stuttgart Hochschule für Technik***
Luca Nespolo

87 **Rassegna urbanistica**

- 87 **L'esperienza di coesione territoriale del Consorzio Tiberina**
Giuseppe Maria Amendola
- 91 **Un piano di riscatto per Pagani**
Annalisa Cozzolino
- 93 **Varese, il Piano di Governo del Territorio. Un progetto per la Città**
Daniele Rallo, Massimo Mastromarino
- 94 **Impianti eolici: qualità ed efficacia della valutazione ambientale**
Giacinto Ciappetta, Donatella Cristiano
- 98 **Il tema dei rifiuti e la *Smart Week* a Genova**
Francesca Pirlone

100 **Urbanistica, Società, Istituzioni**

- 100 **Le politiche di leva fiscale per la sicurezza e sostenibilità della città**
Alessandro Sgobbo
- 102 **I fondi d'investimento immobiliare. Le riserve dei Comuni verso un mal conosciuto e, per questo, evitato**
Moreno Daini
- 104 **Assurb**
a cura di Daniele Rallo
- 106 **Libri e altro**
a cura di Ruben Baiocco

109 **Opinioni e confronti**

- Urban renewal, Italy restart: inneschi e strategie finanziarie***
Marco Marcatili
- 112 **Indici**

CONTROPIANO

012

- Brebemi**
Federico Oliva
- P04

> ERRATA CORRIGE

La recensione del libro *Immaginare città* di Giuseppe Guida non indicata nel numero 253/254 è di Francesco Gastaldi.

Aperture

Alla base del futuro

Silvia Viviani

Siamo immersi nel cambiamento, reale e auspicato. L'urbanistica non ne è estranea. A questa scienza applicata, costantemente in evoluzione e paradossalmente irrigidita in canoni che paiono immutabili, ricca di assunti teorici, strumenti, paradigmi formativi, il mondo reale chiede un continuo ripensamento. Per farlo, bisogna ripartire dalla dimensione culturale ed etica che deve sostenere la fatica del pianificare e dell'amministrare. Il risanamento di città e territori, che ci impegna nel rinnovo di scenari legislativi, geografie istituzionali e territoriali, saperi esperti, ha bisogno di canoni morali risanati. I diritti alla vita urbana, che comprendono inclusione sociale, accessibilità ai servizi, benessere ambientale, decoro urbano, sicurezza, sono questioni di etica pubblica, non solo ambiti di ricerca. Per dirla con Cicerone, che ne parla per le tecniche della comunicazione, «fra l'ingegno e la volontà, lo spazio che rimane alla teoria è assai ridotto: essa si limita a indicarci le fonti alle quali attingere per trovare gli argomenti di cui abbiamo bisogno. Il resto risiede nell'impegno, nella concentrazione mentale, nell'attenzione, nella costanza e nella fatica; ... per concentrare tutte queste virtù in un'unica parola ... nella volontà¹». Considerata la rilevanza, oggi, dell'abilità comunicativa, se conveniamo che l'insegnamento della capacità di esprimersi a chi non ha onestà e saggezza non crea oratori ma affida «armi a dei pazzi²», il nesso tra moralità ed eloquenza può farci riflettere.

Di più ci fanno riflettere il patrimonio profondo dell'Inu e la sua storia³ che, nei passaggi critici e più fecondi, è caratterizzata da impegno civile, coerenza, passione, difesa di principi universali quali dignità e libertà, sostegno a un progetto di società con la padronanza delle tecniche e la creatività artistica. È un'etica solida, riversata nell'insegnamento, nella produzione dei piani, nell'agire amministrativo e nella capacità industriale non disgiunta dalla cura per il territorio. L'attualità del costante senso di responsabilità sociale di Adriano Olivetti, Giovanni Astengo, Edoardo Detti⁴ indica la strada per affrontare la complessità e i disagi del mondo contemporaneo, denunciandone i degradi morali. Rileggere le pagine della storia italiana, nella quale la difesa degli interessi pubblici e l'ordinato sviluppo urbanistico erano parte integrante del risanamento morale del Paese⁵, o le pagine che raccontano le vicende urbanistiche e le scelte dell'Inu di misurarsi sulla dimensione della cultura politica, per il rinnovamento profondo⁶ al quale contribuire, è un esercizio utile.

Su quella strada, si possono affrontare senza retorica né timori le riforme in discussione, che, senza il chiarimento sulle ragioni e una rinnovata centralità dell'attenzione per l'uomo, rischiano di rincorrere, a fronte di risorse drammaticamente ridotte, scelte esasperatamente efficientiste, orfane di un progetto sociale e di ancoraggi etici. Ciò riguarda tutti i temi in agenda, contestualmente, dal generale al particolare: salvaguardia del paesaggio, tutela dell'ambiente, *housing* sociale, nuova forma del piano, modalità democratica di partecipazione alle scelte, co-pianificazione, *partnership* pubblico-privata, fiscalità urbanistica e immobiliare, rigenerazione urbana e architettura. Questioni che attengono alla nostra scienza, della cui utilità sociale⁷ siamo profondamente convinti e che appare mortificata in contrapposizioni ideologiche, percepita come un costo infruttuoso, confinata nelle definizioni normative e in arroccamenti burocratici che non l'hanno difesa dall'essere travolta nelle vicende di illegittimità, illegalità, corruzione.

1. Cicerone, *L'arte di comunicare*, P. Marsich, a cura di, Oscar Mondadori, 2007, pag. 35

2. *ibidem*, pag. 89

3. <http://www.inu.it/per-una-storia-dellinu/>

4. Convegno *Edoardo Detti, architetto e urbanista 1913-1984*, Firenze, 3-4 ottobre 2013

5. "È urgente dare inizio a una fase in cui si metta fine ai finanziamenti occulti, agli intralazzi, alle ruberie, al sistematico sacrificio degli interessi pubblici più sacrosanti (la salute, la difesa del paesaggio e del patrimonio artistico, l'ordinato sviluppo urbanistico, l'onesto rispetto della legge e dell'equità) agli interessi privati, di parte, di corrente, di gruppi e uomini nella lotta per il potere.", E. Berlinguer, *La strada maestra per moralizzare la vita pubblica*, Intervento al Comitato Centrale del Pci, giugno 1974, http://www.enricoberlinguer.org/home/index.php?option=com_content&view=article&id=26

6. "L'Istituto sta in questo momento studiando una soluzione per l'avvenire del problema urbanistico italiano. ... Questo spiega ancora una volta la nostra collaborazione a questo convegno: l'opera dell'Istituto, infatti, negli ultimi mesi, per effetto dell'attività del consiglio direttivo da me presieduto, è stata quella, costante ed insistente, di prendere contatto con le forze sociali e sindacali del paese, allo scopo di creare una piattaforma comune di lotta sulla base di un rinnovamento profondo della realtà urbanistica. Questa è la ragione della nostra presenza qui: questo è il senso conclusivo del mio discorso.", P. Barile, *Relazione introduttiva* presentata al Convegno organizzato dall'Ance sezione Emilia-Romagna e dalla Consulta Urbanistica Regionale dell'Emilia-Romagna, con la collaborazione dell'INU, da titolo *Il controllo pubblico del territorio per una politica della casa e dei servizi*, Bologna 13-14 febbraio 1970. Pubblicata in *Urbanistica*, n. 56, 1970, pp. 92-93.
7. "Ma perché l'impulso a questa profonda trasformazione di struttura

sociale possa concretarsi, o, per dirla in termini crociani, possa «soddisfarsi trapassando in azione», è necessario che prima siano definiti gli scopi ed i mezzi e i limiti dell'urbanistica moderna, che siano fugati i possibili equivoci della sinonimia fra pianificazione urbanistica e pianificazione economica, che siano esemplificati i metodi di procedura democratica nella compilazione ed attuazione dei piani. Quando quest'azione chiarificatrice, che è la sostanza del programma della nostra rivista, si sarà sufficientemente sviluppata anche nel nostro ambiente, allora l'urbanistica cesserà di apparire una speculazione astratta e un'accolta di sterili esercitazioni. Essa diventerà non solo strumento di riorganizzazione sociale, non solo strumento amministrativo, ma, infine, non dimentichiamoci, anche il mezzo, l'unico mezzo efficace, per la rinascita dell'architettura moderna." G. Astengo, *Attualità dell'urbanistica*, Editoriale del n. 1, 1949 della rinata rivista *Urbanistica*, organo ufficiale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica

Brebemi

Federico Oliva

Il 23 luglio il Presidente del Consiglio Renzi, insieme ai Ministri Lupi e Martina e al Governatore della Lombardia Maroni (tutti e tre lombardi) hanno inaugurato i 63 km della nuova Autostrada A35, la cosiddetta Brebemi (Brescia – Bergamo – Milano), che da Brescia raggiunge la Tangenziale Est Esterna di Milano (in costruzione) attraversando una delle aree più fertili e produttive della pianura padana. Giustamente il premier ha sottolineato le competenze tecniche e professionali degli italiani nella realizzazione di quella che, a tutti gli effetti, può essere considerata una grande opera e ha spronando inoltre l'intero Paese ad avere più fiducia nelle proprie capacità e più coraggio nell'affrontare le molte difficoltà che la crisi continua a generare. Le sue parole avranno certamente fatto piacere al Ministro Lupi e al Governatore Maroni, da sempre sostenitori del progetto che fa parte di un vasto programma di estensione della rete autostradale lombarda, già in attuazione. Forse avranno generato qualche dubbio nel Ministro Martina (Agricoltura), dato l'alto consumo di suolo che l'infrastruttura inevitabilmente comporta in una Regione dove il dato relativo è il più alto d'Italia e dove il contenzioso con gli agricoltori per il pagamento degli espropri è ancora aperto; anche perché il progetto di legge per contenere il consumo

di suolo più avanti nell'iter parlamentare tra i cinque finora presentati è proprio quello predisposto dal suo predecessore.

Se il contenimento del consumo di suolo è quindi un tema che appassiona la nostra politica, dato che anche diverse Regioni, tra le quali la Lombardia, stanno discutendo progetti di legge in materia, altrettanto non si può dire per il sostegno ad una mobilità sostenibile, alternativa a quella automobilistica, inquinante, congestionante e costosa, che una autostrada come la Brebemi continua a rappresentare, anche se in questo caso la carenza di risorse pubbliche appare determinante. Se non si può onestamente affermare che la Brebemi sia un'opera inutile, bisogna però anche riconoscere che le cose da quando è stata pensata, quasi vent'anni fa, sono molto cambiate, non solo nella consapevolezza ambientalista dell'opinione pubblica ma anche nei volumi di traffico, mentre se i suoi costi sono stati sostenuti interamente dal concessionario, sulla collettività peseranno altri costi per la salute dei cittadini, l'inquinamento dell'ambiente, il tipo di trasporto. La carica che oggi il premier sembra riuscire imprimere al Paese sta risvegliando energie sopite e nuovi sogni: come urbanisti, ma più ancora come cittadini, vorremmo però sognare meno autostrade e più ferrovie!

012

CONTROBANDO

Processi e pratiche di pianificazione del paesaggio in Puglia

Angela Barbanente

“Un piano è innanzitutto un evento culturale, in quanto le trasformazioni che esso è in grado di indurre non si misurano solo con la sua coerenza tecnico-normativa (...), ma anche con la capacità di trasformazione delle culture degli attori che quotidianamente producono il territorio e il paesaggio.”

È questo l'incipit della relazione generale del Piano paesaggistico territoriale regionale (Pptr) promosso nel 2007 dal governo regionale della Puglia e redatto da un gruppo di lavoro interdisciplinare coordinato da Alberto Magnaghi. Esso restituisce il senso di un percorso scandito da atti amministrativi ma sviluppato soprattutto come processo di apprendimento che ha coinvolto per alcuni anni una molteplicità di attori sociali, economici e culturali che hanno contribuito a produrre conoscenze, obiettivi, visioni, strategie, progetti finalizzati ad elevare la qualità e fruibilità dei paesaggi di Puglia.

I principali atti amministrativi sono costituiti dall'intesa interistituzionale per l'elaborazione congiunta del piano sottoscritta dai Ministeri per i beni e le attività culturali e dell'ambiente e dalla Regione Puglia nel novembre 2007, dall'approvazione della proposta completa del piano nel gennaio 2010, dalla sottoscrizione del Documento di condivisione in attuazione dell'intesa interistituzionale nel febbraio 2013 e, infine, dall'adozione del piano fra agosto e ottobre dello stesso anno e l'avvio dell'esame delle osservazioni.

La definizione di “Piano Paesaggistico Territoriale”, prevista dalla legge regionale 20/2009 “Norme per la pianificazione paesaggistica”, non è casuale. Antepoendo il paesaggio al territorio, sottende l'interpretazione del paesaggio quale bene patrimoniale sul quale fondare opzioni di un diverso sviluppo territoriale, in coerenza con le “Dichiarazioni programmatiche per il governo della Regione”, presentate da Nichi Vendola nel giugno 2005, che impegnavano all'avvio di “un nuovo ciclo di sviluppo attraverso la valorizzazione delle risorse materiali e immateriali, costituite da donne, uomini, giovani, e dai beni ambientali e culturali del territorio (...)”.

L'elaborazione del nuovo piano paesaggistico è, dunque, stata intesa dalla Regione come grande opportunità culturale, densa di valenza politica, finalizzata a elevare la conoscenza dei paesaggi di Puglia quale indispensabile condizione per la loro tutela e valorizzazione e quale presupposto per uno sviluppo del territorio regionale profondamente diverso dai processi di crescita del dopoguerra, segnati pesantemente dall'industrializzazione per poli e dall'urbanizzazione anomica.

Da quest'accezione del piano conseguono almeno tre caratteri rilevanti del processo di pianificazione e dei contenuti del Pptr:

- l'ampia partecipazione pubblica che ne ha accompagnato l'elaborazione;
- la compresenza della disciplina di tutela dei beni paesaggistici ai sensi del Codice e di scenari, progetti e azioni di valorizzazione e riqualificazione paesistico-ambientale dell'intero territorio regionale;
- la discontinuità rispetto a una concezione della pianificazione del paesaggio quale adempimento a disposizioni normative statali, ereditata dal piano paesaggistico vigente.

La costruzione sociale del piano e del paesaggio

Non è possibile imporre dall'alto una diversa visione dello sviluppo e i dispositivi normativi atti a renderla possibile, magari condividendoli con il Ministero per i beni e le attività culturali solo perché questo prevede il Codice. È importante rendere partecipi sia gli enti locali sia le persone che vivono e producono nelle diverse parti del territorio, perché esse recuperino quella “coscienza di luogo” che, com'è detto nel piano, largamente è stata cancellata dalla modernizzazione accelerata ed eterodiretta del dopoguerra. Fra le ragioni della incuria, dell'indifferenza, delle offese al paesaggio, vi è senza dubbio il progressivo scollamento tra popolazioni, attività e luoghi. Immaginare di poter contrastare questa tendenza affidandosi unicamente ai vincoli, e ai relativi procedimenti autorizzativi elaborati e applicati nel chiuso degli uffici preposti alla tutela, è quanto meno illusorio. È invece compito delle istituzioni far maturare e crescere la consapevolezza collettiva dei grandi valori del paesaggio ai fini della loro tutela e dello sviluppo di quei processi di valorizzazione e riqualificazione dei beni paesaggistici che il Codice affida alla pianificazione.

Per questo, nel corso dell'elaborazione del piano, gran parte del lavoro è stata dedicata al coinvolgimento e all'attivazione delle comunità locali per la “costruzione sociale del piano”, propedeutica ad una “costruzione sociale del paesaggio” più consapevole, attenta, rispettosa dei valori della storia e della natura. A tal fine si è utilizzata un'ampia gamma di strumenti, ciascuno dei quali cerca di intercettare popolazioni, sensibilità, generazioni diverse: l'Osservatorio interattivo “Il paesaggio visto dagli abitanti”, accessibile in internet; le Conferenze d'area, ben 13 organizzate in giro per la Puglia, le prime nel 2008 e 2009 per condividere quadri conoscitivi e scenari strategici, l'ultima nel 2013 per rendere conto dell'attività di pianificazione congiunta fra Regione e Ministero; il Premio per la valorizzazione di buone pratiche di tutela e progettazione del paesaggio; e, non ultimi per importanza, i progetti pilota per la sperimentazione di interventi di tutela e

riqualificazione paesaggistica volti a “far capire dal vivo” agli attori locali la progettualità integrata, multisettoriale e multiattoriale, promossa dal piano: da un parco agricolo multifunzionale a un tratto della rete ecologica, dalla riqualificazione di periferie urbane alla definizione di percorsi di mobilità lenta, dalla redazione di mappe di comunità alla istituzione di ecomusei.

L'avvio di queste iniziative nel corso della redazione del Pptr cerca di superare la tradizionale sequenza “elaborazione - adozione - approvazione - attuazione” che, a causa dei tempi lunghi della pianificazione, incide negativamente sulla concreta possibilità di indirizzare i processi di trasformazione in corso. Tale sequenza, peraltro, proprio nella pianificazione paesaggistica ai sensi del Codice, evidenzia tutti i suoi limiti: le Regioni non sono in grado di ‘governare’ i tempi di conclusione dell’intero processo, essendo questi condizionati dalla co-pianificazione con il Ministero, i cui tempi si sono rivelati particolarmente lunghi, e non solo per il piano pugliese.

Alcuni progetti sono in corso di realizzazione, e quindi stanno concretamente dimostrando cosa il piano intenda quando insiste sulla necessità di passare da una visione esclusivamente vincolistica, autoritativa, ad una visione strategica della tutela del paesaggio. Questa, infatti, richiede la costruzione di una prospettiva di futuro condivisa, capace di tradursi in azioni concrete con le risorse disponibili, che non sono solo economiche ma soprattutto di conoscenza, capacità di azione, saper fare, risorse che, com’è noto, sono trascurate dal tradizionale modello di pianificazione del “comando e controllo”.

Lo scenario strategico

La parte progettuale del piano è imperniata sullo Scenario strategico. Questo assume i valori patrimoniali del paesaggio pugliese, come definiti e interpretati nell’Atlante del Patrimonio, e li traduce in obiettivi di trasformazione per elevare la qualità paesaggistica del territorio regionale, contrastare gli elementi di degrado, favorire la fruizione socioeconomica degli elementi patrimoniali identitari. Lo Scenario è approfondito, per ciascuno degli 11 ambiti paesaggistici nei quali è articolato il territorio regionale, mediante la definizione delle invariante strutturali, degli obiettivi di qualità, di progetti e azioni che il Pptr propone di attivare per la conservazione del paesaggio, la valorizzazione del potenziale inespresso, la riqualificazione delle aree degradate, o la creazione di nuovi paesaggi, affidandone l’iniziativa a soggetti pubblici o privati. Lo Scenario include cinque progetti territoriali per il paesaggio regionale, che rivestono primaria importanza anche per le

interconnessioni che li legano ad altre politiche regionali:

- la Rete Ecologica Regionale (coordinata con l’Ufficio Parchi regionale), per rafforzare e coordinare le politiche di conservazione della natura e della biodiversità con quelle di tutela paesaggistica;
- il sistema infrastrutturale per la mobilità dolce (coordinato con il Piano regionale dei trasporti), per rendere fruibili i paesaggi agli abitanti e ai turisti attraverso una rete integrata di mobilità ciclopedonale, ferroviaria e marittima che recupera strade panoramiche, sentieri, ferrovie minori, stazioni, attracchi portuali, creando punti di raccordo con le reti e i nodi viari principali;
- il patto città-campagna, che deve coordinarsi con le misure di politica agro-forestale e di riqualificazione urbana per rafforzare le funzioni pregiate delle aree rurali e riqualificare i margini urbani, e così arrestare il lungo ciclo dell’espansione e i relativi inaccettabili livelli di spreco di suolo;
- la valorizzazione e riqualificazione integrata dei paesaggi costieri, dai waterfront urbani ai sistemi dunali e alle zone umide, dalle urbanizzazioni litoranee ai collegamenti infrastrutturali con gli entroterra;
- i sistemi territoriali per la fruizione dei beni culturali e paesaggistici censiti dalla Carta dei beni culturali per integrare questi ultimi nelle invariante strutturali e negli altri progetti territoriali per il paesaggio regionale.

Fanno parte, infine, dello Scenario strategico i “Progetti integrati di paesaggio sperimentali” e, in coerenza con l’art. 143 del Codice, le “Linee guida” per la qualificazione paesaggistica e ambientale delle infrastrutture viarie, la progettazione e localizzazione di impianti di energie rinnovabili, la progettazione e gestione di aree produttive paesisticamente ed ecologicamente attrezzate (APPEA), la riqualificazione delle periferie e delle aree agricole periurbane, il recupero e riuso dei manufatti in pietra a secco e dei beni rurali. La coscienza sociale diffusa dei valori del paesaggio, assieme alla promozione di progetti e alla previsione di strumenti di indirizzo e incentivazione atti a orientare i comportamenti dei “produttori di paesaggio” nei diversi settori, perché essi elevino la qualità ambientale e paesistica nelle rispettive attività, è premessa essenziale per uno sviluppo fondato sulla tutela e valorizzazione dei beni culturali e naturali di cui la Puglia è ricca. Per questo vi è ancora molto da lavorare, con la consapevolezza che i processi culturali sono lunghi e complessi, e quindi richiedono un impegno intenso e continuativo da parte delle istituzioni di governo e della parte più sensibile e avvertita della società.

...si discute:

Riempire i vuoti del governo territoriale

Giuseppe Roma

Territorio senza presidi

Province eliminate, Camere di Commercio azzoppate. Ora a chi tocca? Nel giro di pochi anni siamo passati dal considerare le autonomie funzionali come baluardo dello sviluppo, dall'esaltare la "forza del territorio" come strumento della coesione comunitaria, allo svuotamento dei presidi di riferimento locale. Tutti cercano, infatti, di ridurre le proprie reti decentrate: le Poste o i Carabinieri, le banche o le Ferrovie. Resistono i blocchi d'interessi più corposi come università e piccoli ospedali.

La ragione dichiarata di questa furia iconoclasta, supportata da una forte pressione mediatica che ha tramortito l'opinione pubblica, risiede nella sacrosanta campagna anti-sprechi e anti-casta. Peccato che Parlamento e Governo, Regioni e Comuni se la prendano con istituzioni senza vitalizi o enti pubblici non finanziati dalla fiscalità generale.

Non possiamo affermare che queste istituzioni siano esenti da pecche. Basti pensare alle tante Province inventate solo per moltiplicare l'impiego pubblico, o al drenaggio di risorse camerali dirottate verso le associazioni di cui le Camere sono espressione. Ma si tratta di deviazioni e inconvenienti facilmente riformabili, su cui peraltro si sono utilmente impegnati gli enti interessati, formulando adeguate proposte.

Se dall'attualità politica, passiamo ad affrontare il tema più squisitamente urbanistico, la sensazione è che i provvedimenti attuali non ridisegnino una nuova forma di governo del territorio, né rappresentino le proiezioni "fisiche" di una rinnovata struttura istituzionale.

I giuristi, i costituzionalisti, persino gli amministrativisti hanno certamente avuto più peso politico degli urbanisti. E i risultati si vedono. Siamo passati da una lontana stagione in cui tutto era distretto (scolastico, sanitario, persino industriale e turistico) alla fase attuale dove tutto, al contrario, si ridurrebbe – nel migliore dei casi – ad aggregazioni volontarie (di comuni) o ad ambiti funzionali per l'erogazione di servizi.

C'è un evidente difetto interpretativo: la funzionalità non è paradigma sufficiente per progettare l'avvenire di vaste aree urbanizzate, né tanto meno per risolvere adeguatamente le problematiche dell'oggi.

Il vuoto oltre la siepe

Tagliati i presidi territoriali, cosa resterà? È opportuno evitare l'inevitabile vuoto cui stiamo andando incontro?

All'*Istituzione*, che racchiude in sé amministrazione e politica, si sostituirebbe il *Consorzio* o persino – come proposto – una

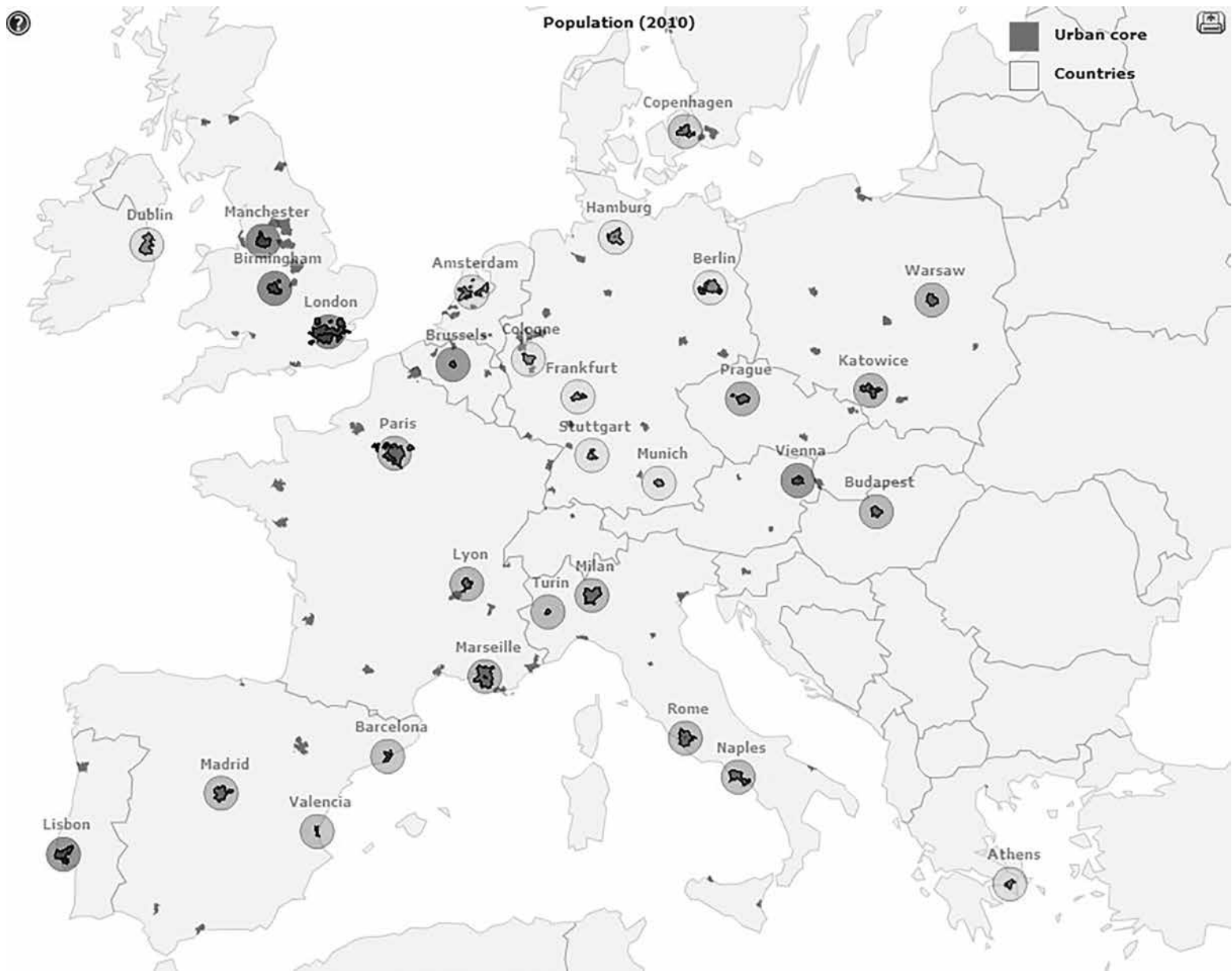
Fondazione di libere unità amministrative associate, con lo scopo di gestire problemi collettivi, solo perché tali servizi richiedono un'adeguata scala per essere erogati efficacemente. Classico esempio è rappresentato dalla rete dei trasporti urbani per sistemi insediativi ad altissima intensità di pendolarismo (presenti ormai in gran parte del territorio italiano): per funzionare si rende necessaria l'associazione di numerosi comuni in un'unica entità operativa. Strutture intercomunali sono necessarie, poi, per gestire adeguatamente l'integrazione fra modi diversi di trasporto. Un grande aeroporto è tale solo se connesso alla rete ferroviaria, al reticolo stradale e autostradale, al trasporto locale. Una stazione dell'alta velocità ferroviaria non può vivere senza rapide giunzioni con il suo bacino d'utenza.

Altrettanto vale per la gestione di risorse tanto preziose quanto indispensabili alla vita urbana, quali il complesso ciclo dei rifiuti, l'approvvigionamento idrico e lo smaltimento delle acque reflue, l'energia. Tuttavia, non si può certo pensare di risolvere questioni così incidenti sulla qualità sociale solo sul, pur necessario, piano tecnocratico o aziendalista.

È difficile comprendere, inoltre, come potranno essere adeguatamente governate altre importanti funzioni che attengono esplicitamente alle responsabilità decentrate. C'è una centralità territoriale da attribuire alla scuola e in generale al sistema formativo. Purtroppo, puntare su istruzione, università e ricerca è diventato uno *slogan* povero di contenuto, con una dialettica ferma alla triste diatriba sull'ammontare dei finanziamenti disponibili. Si è quasi completamente perduto il senso da attribuire alla localizzazione e alla qualità architettonica di questo servizio collettivo, cruciale per lo sviluppo civile ed economico.

Assume, infatti, un importante rilievo dare alla scuola una localizzazione in grado di costituire un riferimento comunitario nelle città e nei quartieri. Al tempo stesso, l'innovazione didattica e tecnologica non può essere estranea alla ricerca di modelli costruttivi congruenti con i nuovi modi di trasmissione del sapere. Sembrano veramente lontani anni luce i tempi di *Ciro Cicconcelli* e *Luigi Pellegrin*, le sperimentazioni locali, i progetti di *Campus* universitari, di poli scientifici e tecnologici.

Ma a ben vedere, ridurre le autonomie istituzionali intermedie presenti sul territorio, trova il suo maggior punto di criticità nella forma che nell'ultimo ventennio prevale nel processo di urbanizzazione. Il sostanziale primato del Piano a dimensione comunale o Regionale, lascia senza controllo gli ambiti di livello intercomunale ove "si combatte la lotta per la sopravvivenza ambientale" e si determina la forma insediativa prevalente ormai



Le grandi aree metropolitane europee. Fonte:OECD

anche nel nostro Paese. Fra micro e macro, vince il meso e proprio questa scala dimensionale è quella penalizzata dai tagli degli organismi intermedi.

Il lungo ciclo edilizio immobiliare ('98 -'07) ha largamente spostato sul *green field* dei piccoli comuni una parte consistente degli insediamenti residenziali. La grande distribuzione commerciale ha decentrato i baricentri insediativi all'esterno delle aree a urbanizzazione consolidata. I distretti industriali periferici e le medie città hanno subito un processo di differenziazione, facendo emergere nuove concentrazioni.

A proposito, è utile fare qualche esempio. La città di Varese è riferimento di un comprensorio interconnesso dove vivono 583mila abitanti, ma solo il 36% nel centro principale. L'area urbana di Brescia conta 723mila residenti, di cui solo il 35% nel comune capoluogo (altro mezzo milione di abitanti è collocato nel perimetro della ex-Provincia). L'area urbana di Padova (che comunque dovrebbe essere considerata conurbata con Venezia e Treviso) conta 580mila abitanti di cui il 47% nel comune centrale. Il governo del

territorio richiede, quindi, strumenti, progetti urbanistici, poteri che rappresentino questa diffusa realtà, non circoscrivibile alle aree metropolitane canoniche, istituite più di vent'anni fa e mai realizzate.

Solo aree metropolitane

L'Italia metropolitana si è, infatti, formata storicamente attraverso due principali processi. L'uno è quello tradizionale di progressivo allargamento delle grandi città ai centri minori limitrofi. L'altro, molto presente nelle aree più sviluppate del Centro-Nord, di saldatura di medie e persino piccole città, secondo andamenti molto differenziati. Circoscrivere il possibile governo delle aree vaste a sistemi metropolitani, selezionati sulla base di una stanca tradizione, condita da qualche politicante furbizia (la promozione di Reggio Calabria) propone un dilemma: queste aree metropolitane o sono troppe o sono troppo poche.

Il solo criterio demografico, appare troppo semplicistico. Le classificazioni internazionali si riferiscono sì a soglie quantitative,

ma riguardanti diverse caratteristiche fisiche e demografiche, di concentrazione per particolari funzioni, di consistenti presenze produttive, che diano luogo a un elevato PIL locale, di flussi e connessioni internazionali etc.

In generale, è metropolitana un'area che si presenta come "unità economica funzionale, caratterizzata da nuclei urbani densamente edificati e un *hinterland* il cui mercato del lavoro sia fortemente integrato con le concentrazioni produttive". Una quota consistente dei residenti periferici (almeno il 15%) deve essere occupato nelle concentrazioni produttive generalmente terziarie. Non basta, quindi, un comune con un valore minimo di residenti per essere considerati "metropoli".

La semplificazione con cui si è affrontato, non da ora, il tema metropolitano è dimostrato dalla inconsistenza con cui si è proceduto a definirne i confini. Un compromesso al ribasso li ha fatti coincidere con quello delle abolite Province. Eppure ora si chiamano Città metropolitane.

La rigorosa definizione internazionale ha una validità prevalentemente ordinatoria, necessaria a formulare scenari di riferimento per l'evoluzione della struttura territoriale nel suo insieme, ma non determina quasi mai un univoco sistema ordinamentale. Se si guarda, infatti, all'esperienza europea risultano particolarmente evidenti le differenze con l'impostazione italiana. Intanto, lo *status* metropolitano in termini di specialità è riconosciuto in ogni Paese a un numero molto limitato di realtà territoriali. Secondo i criteri internazionali solo Milano, Roma e Napoli (con forse la sola aggiunta di Torino) avrebbero ragione di essere configurati come enti ad assetto amministrativo di tipo "speciale". Per le altre numerose aggregazioni a forte diffusione il problema di gestire unitariamente i fenomeni di trasformazione del territorio dovrebbero trovare una risposta organica e ordinaria. Quanto ai poteri speciali solo Londra vede un governo metropolitano definito per legge dal 2000, con una *London Assembly* e il sindaco a capo della *Greater London Authority*.

Il modello delle Città-Stato affonda le sue radici nella storia passata come nel caso delle *Stadtstat* tedesche. Amburgo ad esempio è una *Freie und Hansestadt* ricordandoci l'origine Anseatica del suo sviluppo.

Parigi, Vienna o Madrid ricoprono il loro ruolo di metropoli capitali sommando poteri comunali e regionali (*Ile de France*, *Comunidad de Madrid* o *Land Wien*). Altra origine ha invece l'Area Metropolitana de Barcelona che associa volontariamente 36 comuni.

L'esperienza internazionale ci suggerisce, quindi, di non isolare le scelte politico-normative da quelle più strettamente storico-culturali.

Riempire i vuoti culturali

Per ricercare le soluzioni più efficaci, è innanzitutto necessario interpretare i fenomeni correttamente. Le tendenze in atto tendono a rafforzare, anche in Italia, i punti forti del sistema urbano. Nei prossimi anni il Sud perderà abitanti a favore del Centro-Nord, dove si concentrerà tutta la crescita demografica futura.

Proseguirà il processo di concentrazione nei comprensori metropolitani, sia le 4 Grandi Aree Metropolitane che le aree più diffuse ed economicamente dinamiche (Lombardo-Veneto, direttrice medio Padana, Linea Adriatica, Valle dell'Arno, etc.). Pertanto la scala più adeguata ove sperimentare nuovi modelli di pianificazione varca gli stretti confini comunali, supera la micro conflittualità localistica, nel segno di un effettivo bilanciamento di vantaggi e oneri. Una sfida politica necessaria a superare la "terra di nessuno" in cui ci troviamo attualmente.

10

a cura di Anna Mesoletta

Pianificazione e cooperazione intercomunale: prospettive per le Unioni di comuni

La questione delle forme associate del governo del territorio, – siano esse di cooperazione, di coordinamento, di gestione associata dei servizi, di scambi di buone pratiche,.... quindi dalle unioni dei comuni, alle fusioni, alle convenzioni, agli accordi ambientali, ai gemellaggi, alle reti di città... – è al centro di una riflessione che ci suggerisce la riforma istituzionale in atto in tutta Europa che sembra aver dato a tali forme, che peraltro esistono da tempo, nuovo slancio per raggiungere una maggiore efficacia nel governo dell'ambiente urbano.

Il processo di riforma costituzionale e amministrativa, collegato al risparmio della spesa pubblica, il cui ultimo atto è la Legge Delrio n. 56 del 7.3.2014 Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni dei comuni, ha riproposto la questione chiave dell'associazionismo intercomunale, dando impulso alla costituzione delle Unioni di comuni. Negli ultimi decenni, infatti, i governi e la politica locale sono cambiati in modo tale che, a fronte di una maggiore complessità delle problematiche territoriali da affrontare e dell'aumento dei servizi da garantire, vi è stata una drastica riduzione delle risorse a disposizione degli enti locali. Sempre più emergono problemi di "area vasta" (ambientali, territoriali, di immigrazione, energetici, di sviluppo locale, ecc) che è irrazionale tentare di affrontare alla scala dei piccoli comuni, tanto diffusi nel nostro territorio nazionale, anziché provare ad attivarsi per un governo sovracomunale ed intercomunale delle soluzioni. La consapevolezza che tali questioni territoriali vadano affrontate attraverso l'implementazione di politiche cooperative di contesto, che non possono essere attivate alla scala dei piccoli comuni, ma attraverso reti stabili di enti locali, spinge ad interessarci di quei processi di associazionismo intercomunale che condividono non solo la gestione dei servizi, ma la costruzione di progetti, prospettive, visioni, attraverso percorsi condivisi di pianificazione strategica o strutturale. Tuttavia, sono pochissime le Unioni di comuni o le altre forme associate intercomunali che si sono cimentate in questo senso, potendo contare su un progetto di cambiamento istituzionale e organizzativo per affrontare compiti non limitati alla gestione di servizi comuni, ma rivolti ad attività di pianificazione strategica e strutturale del territorio di area vasta intercomunale.

L'obiettivo è, oltretutto, coerente con le prospettive di accesso ai fondi europei della prossi-

ma programmazione 2014-2020, che considera l'integrazione territoriale una delle modalità portanti per implementare strategie di sviluppo territoriale e le associazioni di comuni uno dei soggetti a cui la Regione potranno delegare gli ITI – Investimenti territoriali integrati. Da questo punto di vista, le Unioni di comuni, soprattutto quelle volontarie, come enti locali territoriali di "area vasta" hanno in sé le condizioni (territorio, servizi, organi di governo, radicamento con imprese e comunità locali) per poter favorire lo sviluppo "orientato ai luoghi" richiesto dalla nuova programmazione.

Ad oggi, nel nostro Paese sono censite da IFEL-ANCI 376 Unioni attive: quasi la metà conta meno di 20 mila abitanti, soltanto il 15% ha più di 50 mila abitanti e solo 10 hanno più di 100 mila abitanti. La metà di queste ultime non producono ancora integrazioni organizzative significative e i vantaggi sembrano aversi nelle aggregazioni oltre i 60-70 mila abitanti poiché l'economia di scala premia i grandi aggregati urbani.

Gli articoli che seguono provano a documentare i modelli di organizzazione e gestione di cui si dotano le Unioni dei comuni per la definizione e l'attuazione delle politiche, in particolare quelle urbanistico-territoriali (Frieri), le opportunità che la riforma amministrativa ed, in particolare, le forme associate di governo del territorio offrono al perseguimento degli obiettivi della nuova programmazione 2014-2020 (Cammarota, Trillo), il processo contraddittorio di riorganizzazione degli Enti locali e le nuove forme di governance sovra comunale in Basilicata (Pontrandolfi, Cartolano), un caso di pianificazione strutturale intercomunale coordinata con i suoi limiti ed elementi di criticità (De Luca), un caso di fusione di comuni con le difficoltà che esso pone nelle sue fasi iniziali di governo del territorio (Pellegrino, Sgobbo), l'attività di pianificazione strutturale e strategica dell'Unione Bassa Romagna.

Francesco R. Frieri

Un'opportunità organizzativa per la pianificazione e la gestione del territorio

Le Comunità tendono a far cadere la distinzione tra città e campagna, assegnando ad un'unica amministrazione centri urbani e vasti territori agricoli, in modo da rendere possibile:

- a. *una simbiosi tra economia agricola ed economica industriale;*
- b. *nelle zone agricole, un processo graduale di organizzazione di vita moderna a contatto con la natura;*
- c. *la trasformazione delle grandi città alveolari in organismi urbani in cui la natura riprenda il suo grande posto e l'uomo abbia fuori del lavoro e nel lavoro il sentimento di una vita più armonica e più completa (la formazione di grandi oasi educative, ricreative, culturali in tutti i quartieri delle grandi città);*
- d. *l'estensione ai villaggi isolati delle provvidenze igieniche, culturali e ricreative, privilegio dei centri più importanti, e loro generale perfezionamento.*

Questo è il compito dell'urbanistica moderna. Senza un'adeguata trasformazione politica ed amministrativa una simile realizzazione è impossibile.

Olivetti A. (2014),
L'ordine politico delle Comunità,
Edizioni di Comunità, Roma, p. 38

La legge 56 del 2014, che converte il noto Dl "Delrio", ridisegna gli assetti istituzionali del paese, costringendo in un tempo più o meno lungo gli Enti Locali a mettere in opera politiche pubbliche su aree più vaste di quanto non accadesse prima. Tuttavia, la normazione citata, si pone come fine anche risparmi in termini di costi di struttura, obbligando i Comuni a realizzare Unioni di Comuni o ad aggregarsi intorno a grandi città dando vita alle già previste "Città Metropolitane". Dunque emergono due fini dalla legge Delrio: uno di efficacia, l'altro di efficienza. La riduzione delle risorse, umane e finanziarie, disponibili per gli Enti Locali garantisce il raggiungimen-

to dell'economicità della gestione, non è detto che ciò porti necessariamente ad efficienza delle prestazioni delle organizzazioni, ancor meno è scontata l'efficacia. Elemento che ha contraddistinto la riforma è l'abolizione delle Province che, per il momento, non vengono abolite ma svuotate di funzioni e private del vertice politico. Fra le funzioni che appaiono oggi attribuite alle nuove Province, in attesa di un'ulteriore riforma costituzionale, vi sono quelle connesse alla programmazione e alla salvaguardia ambientale del territorio.

Gli strumenti di pianificazione urbanistica precedono o guidano più o meno efficacemente ciò che accade negli spazi urbani e rurali. Alle volte si riconosce un senso nel processo di antropizzazione del territorio, alle volte è difficile leggersi una logica. Gli errori di pianificazione, o la sua assenza, hanno conseguenze significative sulla vita delle persone, come sulle casse degli Enti Locali che dovranno contrastare le esternalità negative che si producono: inquinamento elevato, costi di trasporto collettivo eccessivo, discriminazioni qualitative socio economiche degli abitanti di alcune zone, etc.

Le Unioni di Comuni sono nate con il Testo Unico degli Enti Locali, varato nel 2000, e che annoverava anche altre forme di gestione associata fra Comuni. Le Unioni di Comuni non si sono diffuse troppo poiché sono una forma radicale di integrazione fra i Comuni costituenti, o anche poiché la legge le individuava da principio quale tappa intermedia per approdare alla fusione di Comuni.

La riforma Delrio spinge, quattro anni dopo il Dl 78/2010, ancora una volta sulle Unioni di Comuni obbligando direttamente al conferimento di funzioni i Comuni con meno di 5 mila abitanti e demandando alle Regioni norme ordinamentali anche per quelli di popolazione superiore. Ne consegue che, su circa 8 mila e cento Comuni italiani, quasi il 90%

saranno investiti da questo processo di cambiamento. Oggi purtroppo, solo il 15 % dei Comuni italiani è interessato dal fenomeno istituzionale, amministrando una popolazione di 7,8 milioni di cittadini rispetto al totale di 60 milioni. Questa riforma potrebbe rappresentare la grande opportunità di dare vita ad organizzazioni di area vasta più prossime al cittadino, e organizzazioni capaci e attive nelle politiche di programmazione territoriale.

La lettura delle conseguenze di un'azione, o di una non azione, presuppone capacità interne ad un'organizzazione. L'organizzazione poi, può generare "competenze" superiori alla somma delle capacità dei singoli, oppure inferiori. La struttura organizzativa e la motivazione delle persone che vi lavorano, portano alle *performances* dell'organizzazione stessa. Spesso errori nella scelta della struttura organizzativa producono effetti sulla motivazione dei singoli, e come in una moltiplicazione per un fattore infinitesimale, la performance organizzativa è minore di quella dei singoli se avessero agito soli. Ecco perché è importante cimentarsi sulle forme dell'organizzazione mentre un riassetto istituzionale si dipana sull'intero Paese.

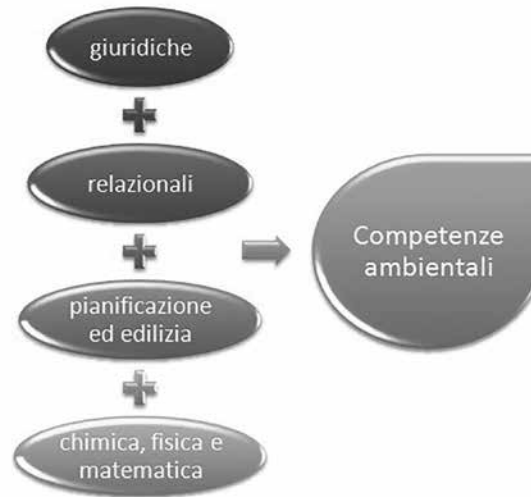
Molti pensano che l'integrazione organizzativa fra molte piccole organizzazioni significhi imitare un'organizzazione più grande, per giungere alla conclusione che basti trasferire le persone in modo coercitivo da una sede all'altra e specializzarle. Tale approccio meccanicistico sconta il problema della motivazione delle persone, di cui sopra si accennava, nonché delle caratteristiche dei dipendenti che prevalentemente operano oggi negli Enti Locali: persone di età avanzata, spesso di sesso femminile (quindi con carichi di lavoro familiari a casa) e senza una preparazione universitaria. Non solo: il personale applicato nei piccoli Comuni è generalmente poco specializzato e molto versatile, quindi possiede una coscienza piena del processo di produzione del servizio. Le innovazioni cui è chiamata la PA presuppongono però salti conoscitivi importanti, dall'ICT a competenze per temi di attuale crescente interesse come le materie ambientali. Pertanto vale la pena osservare i fenomeni organizzativi che si producono nelle prime Unioni di Comuni per grado di integrazione e per popolazione amministrata. Possiamo osservare quattro o cinque modelli possibili¹, descrivibili grazie ad una serie di

fattori di comparazione fra cui:

- Specializzazione. La specializzazione conoscitiva necessaria alla nuova attività
- Standardizzazione. La standardizzazione, inversamente proporzionale all'autonomia delle unità decentrate, che il processo richiede
- Gerarchia. Le connessioni orizzontali possibili con il resto delle strutture, in altri termini il grado di gerarchizzazione della nuova organizzazione
- Efficienza. Valutazioni in merito all'efficienza di una scelta al posto di un'altra.
- Efficacia. Previsioni della capacità di raggiungimento degli obiettivi della nuova struttura.
- Qualità. Intesa come capacità di minimizzare gli errori del processo, rispetto alle prescrizioni di legge e degli atti di programmazione, a condizione però che il processo sia sufficientemente standardizzato.
- Programmazione. Capacità della struttura di recepire obiettivi precisi di programmazione, sia strategici che gestionali, e conseguentemente di permetterne la misurazione degli esiti.
- Adattabilità. L'intelligenza della struttura quale capacità di adeguarsi a situazioni impreviste e reagire apprendendo dall'esterno².

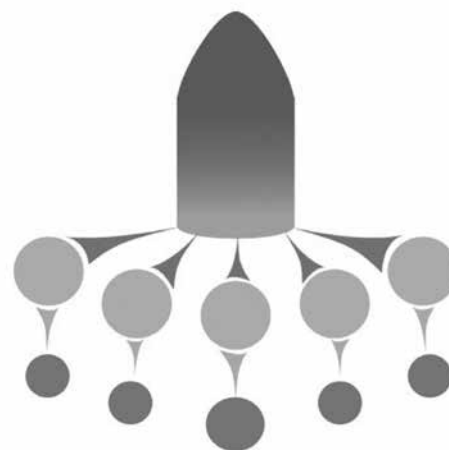
Uno di questi modelli, fra i più diffusi e più adatti alle materie attinenti la pianificazione territoriale, è stato chiamato "modello a rete ad alta specializzazione". Da molte osservazioni si nota che le Unioni di Comuni cercano di non perdere i vantaggi delle piccole organizzazioni comunali di partenza, pur reagendo alla necessità di costruire strutture complesse su area vasta, guadagnando in qualità ed efficienza. Esistono materie in cui l'*expertise*, l'efficienza, l'innovazione tecnologica (caratteristiche che ci spingono verso il modello dell'accentramento totale) sono caratteristiche altrettanto importanti quanto la motivazione degli operatori e l'adattabilità della struttura alle consuetudini e alle preferenze espresse da cittadini e amministratori.

Le attività vengono quindi accentrate in misura consistente, per quanto possibile, e la maggior parte del personale amministrativo è collocato presso il centro della struttura. Restano sul territorio gli sportelli nonché, se necessario, i "responsabili delle unità territoriali" (tendenzialmente incaricati di posizione organizzati



va, in quanto destinatari di un'ampia delega di funzioni, utilizzati localmente anche solo per un parte del proprio tempo), e semmai pochi operatori a supporto delle attività più flessibili o che richiedono contatti frequenti con altre strutture del Comune, sia con gli amministratori, sia con gli utenti.

I responsabili territoriali dedicherebbero la metà (o una parte consistente) del proprio tempo a presidiare l'unità stessa, anello di congiunzione con la parte politica del Comune, mantenendo quindi un approccio generalista alla funzione; ma impiegherebbero l'altra metà (le percentuali ovviamente sono indicative) del tempo lavoro a dirigere un ufficio o un'attività specialistica, per conto dell'Unione e a beneficio di tutti i Comuni, raggiungendo in capo a sé una specializzazione che non si sarebbe avuta nel Comune di provenienza. La suddivisione del tempo dei referenti territoriali è sostenibile se le unità territoriali sono sgravate delle attività ripetitive svolte, una volta sola, al centro.



Schema del modello di organizzazione a rete ad alta specializzazione, Frieri-Gallo-Mordenti 2012

Il dirigente del servizio, dal canto suo, deve esercitare un ruolo gerarchico verso gli uffici collocati al centro, e tenderebbe a coordinare le stesse persone in staff in relazione alle esigenze, agli adattamenti che i vari Comuni propongono.

Osservando la configurazione si nota la forma massiccia a livello centrale a sottolineare la presenza di tutte le attività ripetitive e specializzate al centro, ordinate gerarchicamente in uffici. Il doppio anello evidenzia la presenza di responsabili locali dotati di ampia delega. Tale visualizzazione deriva dalle teorie di tipizzazione delle forme organizzative riferibili genericamente a Henry Mintzberg³.

Come si diceva, dalle prime analisi empiriche sono state censite altre configurazioni, o modelli organizzativi, nelle Unioni di Comuni, (si rimanda ai testi citati in bibliografia per gli approfondimenti) ma il modello a rete di sedi ad alta specializzazione cui qui si è accennato, rappresenta forse quello più originale del fenomeno organizzativo delle Unioni di Comuni più grandi e più strutturate, quindi in grado di rendicontare della propria performance organizzativa. Un modello molto adatto per l'unificazione di uffici con compiti di pianificazione territoriale, edilizia, ambiente e, semmai, progettazioni e asseverazioni antisismiche.

Ulteriormente interessante per chi volesse cimentarsi con le trasformazioni istituzionali che in premessa venivano richiamate, è un approccio per competenze. Ad esempio può essere utile chiedersi come attrezzare idealmente uno o più uffici "ambiente" capaci di mettere in opera *policies* ambientali, partendo dalle competenze necessarie per sviluppare certe attività. Si osservi lo schema.

Nella rappresentazione qui proposta si possono leggere a sinistra le competenze necessarie, in capo a uno o più soggetti, per poter generare le attività elencate a destra, a cui seguono proposte di fattori di misura con cui attivare un'attività di valutazione della performance. Come si nota difficilmente tutte le competenze a sinistra saranno pienamente possedute da un unico soggetto, se ne deduce che per una piena capacità dell'organizzazione è necessario riflettere sulla dimensione ottimale, soprattutto alla luce dello svuotamento delle attuali Province. Si potrebbe perfino aggiungere un'ulteriore competenza necessaria in *capital budgeting* al fine di valutare correttamente la redditività di un investimento in risparmio energetico.

Molte competenze possono essere acquistate dall'esterno, nonostante i limiti sempre più stringenti alla fornitura di studi, ricerche e consulenze, ma non è opportuno per un'organizzazione non possedere affatto le competenze *core*⁴.

Vale la pena di concludere richiamando le righe di Adriano Olivetti citate in premessa, affrontando con il dovuto approfondimento una trasformazione non solo politica, ma anche istituzionale. In tal senso dobbiamo augurarci che la Riforma Delrio sia accompagnata dai giusti approcci organizzativi, a vantaggio dei risultati che i cittadini potranno ricevere in campo urbanistico e ambientale.

Oswaldo Cammarota Territori, amministrazione e sviluppo. L'unitarietà da ricostruire

È venuto al pettine il nodo in cui si fondono problemi di natura urbanistico-territoriale, amministrativi e di programmazione socio-economica per lo sviluppo. L'appello "Ripartire dal territorio. Appello per la salvaguardia dell'autonomia comunale e del ruolo dei piccoli comuni italiani" (24/04/2013) della Società dei Territorialisti è una valida traccia di lavoro per ricostruire caratteri di unitarietà al sistema statale, per riformarlo in profondità.

Lo Stato italiano è frantumato e frammentato in una miriade di Enti pubblici e società partecipate che segnano la diseconomicità, inefficacia, inefficienza del sistema pubblico. La Legge 56/14 e ancor più la *spending review* spingono verso l'associazione obbligatoria dei Comuni, ma saranno improduttive di effetti, sui costi pubblici e sull'economia, se non contribuiscono a costruire alleanze territoriali omogenee, capaci di accrescere la competitività dei territori nelle dinamiche dell'economia globalizzata. I Comuni restano titolari delle funzioni costituzionali, ma è conveniente esercitarle a dimensioni più adeguate.

È un problema politico non nuovo, già conosciuto negli anni Novanta. Oggi va affrontato con urgenza. C'è da recuperare oltre vent'anni persi, ma è auspicabile che non si precipiti in "trappole emergenziali" che producono rimedi peggiori del male.

Il territorio come risorsa

Già negli anni Novanta, per reagire alla crisi del "passaggio di secolo", furono sperimentate strategie di sviluppo integrato territoriale con processi partenariali e concertativi. Si puntava a valorizzare le risorse endogene, a fare coesione per competere, a responsabilizzare le classi dirigenti locali sull'uso razionale e produttivo del proprio territorio.

Sugli esiti della sperimentazione è ancora attuale un articolo di anni fa, Il territorio può essere una risorsa, se ...¹. Quel "se ..." è rimasto

sospeso per lunghi anni, fino all'esplosione della crisi che ormai è dilagata. Solo oggi, nella programmazione comunitaria 2014-2020, leggiamo l'indirizzo a praticare strategie di sviluppo "orientate ai luoghi" e la messa a punto di strumenti programmatici e finanziari che ne consentono un'attuazione meno avventurosa di quelle sperimentate.

Lo Sviluppo Locale Partecipativo (Slop-Clld) e gli Investimenti Territoriali Integrati² costituiscono un'occasione –se si vuole– per sciogliere un nodo rimasto irrisolto per troppo tempo: la coerenza di comportamenti nella filiera istituzionale, l'organizzazione di un sistema pubblico capace di attuare le politiche di coesione e sviluppo a livello territoriale³.

L'ingorgo degli "ambiti ottimali"

Non si può dire che manchino strumenti normativi per accompagnare l'implementazione di queste politiche. Sin dalla L. 142/90, poi con il Dlgs 267/2000, si indica nelle "forme associate tra Comuni", lo strumento per costruire coesione istituzionale e amministrativa ed esercitare con maggior "efficienza, efficacia ed economicità" le funzioni e i servizi pubblici



Unioni di comuni in Italia al 2014 Comuniverso.it

1. Frieri R. F., Gallo L., Mordenti M. (2012), *Le Unioni di Comuni*, Maggioli Editore, cap. 3 p.168.
2. Lanzara G.F. (1998), "Self-destructive processes in institution building and some modest countervailing mechanisms", *European Journal of Political Research*, Volume 33, Issue 1, January.
3. Si veda Mintzberg H. (1996), *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Il Mulino.
4. Si veda C. K. Pahalad & Gary Hamel (2003), *The Core Competences of the Corporation*, Harvard Business Review, prod. 6528

	regione	al 30.04.2014					al 31.08.2012		crescita unioni	% crescita unioni	aumento % comuni in unioni
		totale comuni	Unioni di comuni	comuni aderenti	n. medio aderenti	% comuni in unioni	unioni al 2012	comuni in unioni al 2012			
1	Sardegna	377	35	277	7,91	73,47	33	268	2	5,7%	3,2%
2	Emilia-Romagna	340	35	213	6,09	62,65	30	156	5	14,3%	26,8%
3	Toscana	280	21	138	6,57	49,29	21	134	0	0,0%	2,9%
4	Sicilia	390	49	177	3,61	45,38	48	176	1	2,0%	0,6%
5	Puglia	258	23	109	4,74	42,25	22	102	1	4,3%	6,4%
6	Molise	136	8	48	6,00	35,29	8	50	0	0,0%	-4,2%
7	Lazio	378	21	105	5,00	27,78	21	103	0	0,0%	1,9%
8	Piemonte	1.206	51	301	5,90	24,96	51	318	0	0,0%	-5,6%
9	Abruzzo	305	8	60	7,50	19,67	7	47	1	12,5%	21,7%
10	Marche	236	10	45	4,50	19,07	11	46	-1	-10,0%	-2,2%
11	Veneto	579	28	104	3,71	17,96	26	94	2	7,1%	9,6%
12	Lombardia	1.531	61	225	3,69	14,70	57	206	4	6,6%	8,4%
13	Calabria	409	10	51	5,10	12,47	12	55	-2	-20,0%	-7,8%
14	Campania	550	11	57	5,18	10,36	12	66	-1	-9,1%	-15,8%
15	Umbria	92	1	8	8,00	8,70	1	8	0	0,0%	0,0%
16	Basilicata	131	1	5	5,00	3,82	1	4	0	0,0%	20,0%
17	Liguria	235	1	5	5,00	2,13	1	5	0	0,0%	0,0%
18	Friuli-Venezia Giulia	217	2	4	2,00	1,84	4	10	-2	-100,0%	-150,0%
19	Trentino-Alto Adige	333	1	3	3,00	0,90	1	3	0	0,0%	0,0%
20	Valle d'Aosta	74	0	0	0,00	0,00	0	0	0		
	TOTALI	8.057	377	1.935	5,13	24,02	367	1.851	10	2,7%	4,3%

Le Unioni di comuni in Italia al 30 aprile 2014. Fonti Ifel, Comuniverso.it

locali attribuiti ai Comuni. Perché, oggi, si ricorre a misure coercitive?

Sono prevalsi i vizi di settorialismo e partitocolarismo. Sono proliferati "ambiti ottimali" e strutture ad hoc per ciascun settore della Pubblica Amministrazione. In Campania, ad esempio, si sono costituite nel tempo ben 117 Enti territoriali e 30 Società partecipate che si sovrappongono, duplicano, su medesimi territori e comunità, funzioni e servizi che dovrebbero essere nella competenza ordinaria dei Comuni, rendendo ancor più farraginoso, costoso e inefficace il sistema pubblico locale. Questa confusa "aziendalizzazione" dei servizi pubblici locali ha fortemente contribuito a separare la pianificazione territoriale dalla programmazione socioeconomica, a smarrire il senso del principio di unitarietà dello Stato. Ci son voluti nove anni (dal 1999 al 2008) per elaborare una Legge Regionale di indirizzo strategico che individua 45 Sistemi Territoriali di Sviluppo (Sts) alla cui dimensione è più agevole integrare le funzioni che servono per il governo efficace del territorio. Questa previsione è nel Piano Territoriale Regionale. Oggi, nella Regione Campania, utilizzando Slop e Iti, ci sarebbero le condizioni per dare coerente seguito a questa strategia ordinaria di sviluppo terri-

toriale, promuovendo al contempo la radicale riorganizzazione del sistema delle Autonomie Locali.

Il lavoro in corso con i Comuni

Le forme associate tra i Comuni possono essere la giusta risposta all'esigenza di conferire maggior competitività ai territori amministrati, a condizione che tali organismi abbiano la necessaria legittimazione democratica e strutture amministrative affidabili.

La tempesta normativa che sta interessando i Comuni, rischia effettivamente di depotenziare il loro ruolo insostituibile, ma non sottrae ad essi le funzioni fondamentali declinate nell'art. 117 della Costituzione. Non riduce la funzione istituzionale di rappresentare unitariamente lo Stato secondo principi democratici, di un mandato elettivo di primo livello e di autonomia delle comunità. Tanto le Città Metropolitane quanto le Unioni di Comuni, sono organismi di secondo grado. Sta ai Comuni vigilare sul processo di riforma e fare di necessità virtù.

I Comuni hanno ben compreso che la qualità della pubblica amministrazione locale ha una forte incidenza sulle dinamiche di sviluppo. Un contesto locale impervio di certo non favorisce attrazione di investimenti, né la valorizza-

zione di risorse endogene.

Per questo la Regione Campania, per essa l'Assessorato agli enti locali, ha promosso una linea di attività d'intesa con il Ministero della Funzione Pubblica e con la collaborazione di Formez PA per Rafforzare i Sistemi Territoriali di Sviluppo, a valere su risorse residue del PO FSE 2007/13.

Anche questa è una sperimentazione in corso. Sembra apprezzata per contribuire alla Strategia nazionale per le Aree Interne⁴, ma ancora non sembra chiaro a tutti che il territorio, nei fatti, è l'unico elemento che può funzionare come matrice di integrazione per condurre ad unitarietà le funzioni che lo Stato deve svolgere per i cittadini, dovunque risiedano.

1. Cammarota O. (2002), "Il territorio può essere una risorsa se...", *Urbanistica Informazioni* n. 182 marzo-aprile 2002.
2. SLoP - CILD art. 32-35; ITI art. 36, del Regolamento Comunitario 1303/2012.
3. Cammarota O. "Per una strategia operativa di coesione e sviluppo. Curare la coerenza tra fondamenti culturali, strumenti e strutture operative" in Amendola A. e Musella M., a cura di (2013), *Formazione e Relazioni sociali*, Giappichelli Editore.
4. Accordo di Partenariato Italia-UE. Aprile 2014

Claudia Trillo

Programmazione europea 2014-2020 e riorganizzazione istituzionale

Il nuovo ciclo programmatico 2014-2020 è finalmente decollato. L'approvazione, avvenuta il 17 dicembre 2013, del nuovo Regolamento UE n.1303/2013, detto "ombrello" in quanto recante disposizioni su cinque fondi, fa infatti decorrere i termini per l'approvazione degli accordi di partenariato di competenza degli Stati Membri dell'Unione, nonché dei programmi regionali. Il nuovo Regolamento conferma e innova una serie di strumenti che potrebbero interagire con il processo di riorganizzazione del sistema di governo in capo a città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni configurato dal Decreto Delrio. Tale Decreto può incidere strutturalmente sul sistema organizzativo delle istituzioni italiane, dando una forte spinta al protagonismo, ai due estremi, sia dei centri metropolitani, sia di quelli minori. I primi coincidono con la capitale e con alcuni capoluoghi di regione, considerati potenziali motori di sviluppo del Paese, ai quali viene sollecitata responsabilità con riferimento ad alcune delle funzioni di area vasta previamente svolte dall'ente provincia nonché una serie di nuove, anche attraverso l'elaborazione del piano strategico triennale. Rispetto all'approccio pianificatorio attuale, l'elemento di maggiore innovazione consiste nel sollecitare i centri di rango metropolitano di livello europeo ad assumere un ruolo guida nella definizione di strategie che governino il sistema territoriale metropolitano come insieme unitario. La forma del piano provinciale, a partire dagli anni Novanta, ha rappresentato la principale modalità di gestione coordinata del governo del territorio di area vasta. Tale forma è improntata a perseguire obiettivi di razionale assetto territoriale soprattutto con riferimento alle invarianti strutturali del territorio fisico, assumendo difatti non a caso la valenza di piano paesistico in alcuni contesti

specifici. Viceversa, diversa appare la finalità sottesa al piano metropolitano, il quale si configura come strumento di orientamento alla competitività del sistema metropolitano, finalizzato cioè a sostanziare di significati concreti il paradigma delle città quali motori di sviluppo del Paese.

Nel conferire centralità all'azione strategica delle città metropolitane, è possibile che il processo riorganizzativo acquisisca slancio grazie al contestuale processo programmatico in corso. Il nuovo Regolamento comunitario introduce nuovi strumenti e ne conferma altri già presenti nei passati cicli programmatici, che nel nuovo contesto istituzionale potrebbero assumere una valenza significativa. L'organismo intermedio è una modalità di delega delle responsabilità di spesa già diffusa nella pratica programmatica dei fondi europei, sinora sperimentata con successo in varie realtà dove sono state conferite responsabilità di gestione delle risorse comunitarie alle città dotate delle necessarie capacità organizzative. L'attivazione di un analogo decentramento della spesa alle nuove città metropolitane quali soggetti responsabili per l'attuazione di strategie di area vasta consentirebbe di sostanziare il piano strategico metropolitano di risorse ad esso direttamente correlate, facendolo diventare una vera e propria cornice organica di guida per la spesa 2014-2020. In questo senso, sarà molto interessante osservare quale approccio sarà seguito nell'Accordo di Partenariato rispetto al conferimento di ruolo di organismi intermedi alle città metropolitane. Viceversa, il Piano Operativo Nazionale per le città Metropolitane (Pon Metro) sembra disallineato con questa logica, in quanto finora pare orientato ad articolare la spesa del programma nazionale nelle città intese come entità autonome, non cogliendo l'opportunità di praticare un esercizio-pilota nel-

la gestione intercomunale metropolitana.

La rapidità con cui le città metropolitane daranno attuazione al disegno strategico sotteso al decreto Delrio, raccogliendo o meno la sfida di soggetti responsabili per la riorganizzazione delle funzioni di area vasta in un'ottica di competitività, sarà fondamentale nel determinare il successo o l'insuccesso dell'operazione riorganizzativa. L'allineamento della tempistica dei piani strategici metropolitani con quella della programmazione della spesa per il periodo 2014-2020 è un fattore decisivo affinché le città metropolitane rivestano realmente il ruolo guida che gli è conferito dal legislatore. Un eventuale ripiegamento strategico nei propri confini comunali, o viceversa l'esercizio delle proprie funzioni di coordinamento con la finalità di acquisire prioritariamente le risorse nel proprio perimetro, potrebbero minare irrimediabilmente l'efficacia dell'innovazione di metodo sottesa alla legge di riordino istituzionale.

Ancora più interessante potrebbe risultare il processo di delega delle responsabilità programmatiche alle città metropolitane se accompagnato dall'implementazione del metodo, nuovo per le aree urbane, del CLLD, ovvero del *Community-Led Local Development*, tradotto in italiano come Slop, Sviluppo Locale Partecipativo. La genesi del CLLD è da rintracciarsi all'interno dell'esperienza programmatica comunitaria delle aree rurali, in particolare nel cosiddetto approccio Leader, una metodologia di gestione della spesa tesa ad attivare tutte le componenti, sia pubbliche che private, che possono contribuire ad uno sviluppo fortemente radicato nelle specificità del contesto e promosso dal basso. L'approccio Leader, prima sperimentato sotto forma di programma pilota in alcune aree dell'Unione, è stato quindi esteso territorialmente con il programma omonimo a tutti i territori ed infine, nell'appena concluso ciclo 2007-2013, incluso come asse obbligatorio in tutti i Programmi di Sviluppo Rurale (Asse IV). Oggi l'approccio Leader viene nella programmazione 2014-2020 ridenominato CLLD e diventa potenzialmente applicabile in tutte le realtà, incluse quelle urbane. Ne viene in particolare suggerito l'utilizzo all'interno degli Iti, gli Investimenti Territoriali Integrati, strumenti innovativi introdotti dall'attuale regolamento e considerati, nei documenti di diffusione e comu-

nicazione dell'Unione, come i più adeguati a supportare il perseguimento dello sviluppo urbano sostenibile, in quanto intrinsecamente connotati da un approccio integrato. Proprio nelle aree metropolitane del Paese, dove la battaglia all'esclusione sociale acquista un significato particolare sia per la drammaticità della povertà urbana, sia per la potenziale capacità di incidenza, se vinta, sull'aumento di competitività dei sistemi urbani, è quanto mai necessario un approccio che superi una visione orientata ad agire sui cosiddetti *bricks and mortar* -mattoni e calce-, ovvero la componente meramente fisica della città, mentre è indispensabile un approccio integrato, orientato al paradigma della rigenerazione urbana.

In termini programmatori, ciò implica da un lato l'adozione di una metodologia di spesa che rafforzi l'*institutional thickness*, cioè lo spessore del capitale sociale-istituzionale -in questo senso l'implementazione del CILD può rappresentare un'occasione da non perdere anche per convogliare le energie del tessuto micro-imprenditoriale e del terzo settore sugli obiettivi strategici delle aree urbane-, e, dall'altro, l'adozione di un approccio integrato alla spesa per l'incremento del capitale infrastrutturale ed economico-sociale. L'integrazione FESR-FSE resa possibile nel ciclo programmatorio 2014-2020 attraverso i programmi plurifondo, che erano stati eliminati dal ciclo programmatorio 2007-2013 dopo la sperimentazione del periodo 2000-2006, sarebbe una chance da non sottovalutare soprattutto nelle aree metropolitane.

Per quanto attiene al riassetto istituzionale degli enti dimensionalmente all'estremo opposto delle città metropolitane, cioè dei piccolissimi e piccoli comuni, anche per essi il decreto Delrio, insieme alla partenza del nuovo ciclo programmatorio 2014-2020, delinea una chiara strategia. La visione sia del legislatore che del programmatore nazionale è orientata verso una forte spinta all'aggregazione di realtà territoriali di dimensioni contenute o molto contenute. Per un corretto inquadramento della problematica, si deve sottolineare che, in comparazione con gli altri Stati Membri, il nostro paese non rispecchia in termini prettamente numerici una situazione di drammatica frammentazione istituzionale. È piuttosto la parcellizzazione delle responsabilità, in uno con la scarsa propensione all'associazionismo di larga

parte del Paese, che comporta una situazione di difficoltà organizzative in particolare nell'erogazione dei servizi ed in una gestione finanziariamente efficace della spesa.

Il Decreto Delrio dedica spazio all'unione e alla fusione dei comuni, con l'auspicio che una riarticolazione organizzativa degli enti di piccole dimensioni possa contribuire ad una migliore gestione delle risorse scarse a disposizione, in particolare per l'erogazione dei servizi alla popolazione. Parallelamente alle opportunità di riorganizzazione previste dal Decreto, l'Italia ha previsto per le cosiddette Aree Interne l'attuazione di una specifica strategia finalizzata all'inversione della tendenza demografica allo spopolamento. Più in dettaglio, il documento "Metodi e Obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020" pubblicato nel 2012 dal Ministero per la Coesione Territoriale introduce per il 2014-2020 tre Opzioni Strategiche: Mezzogiorno, Città ed Aree Interne. La perimetrazione delle Aree Interne è stata effettuata attraverso successivi documenti, che hanno costruito una tassonomia generalizzata a tutto il territorio nazionale rispondente alla logica della disponibilità di servizi alla popolazione nel settore trasportistico, sanitario e scolastico. Individuati tre servizi di rango elevato (stazione ferroviaria almeno di tipo Silver, ospedale dotato di DEA di primo livello ed istituto secondario superiore), i comuni o gli aggregati di comuni con disponibilità congiunta dei tre servizi sono stati classificati rispettivamente quali poli urbani o intercomunali, mentre i restanti comuni sono stati classificati, in funzione dei tempi di raggiungimento dei predetti poli, quali appartenenti ad aree periferiche o di cintura, aree intermedie, aree periferiche ed ultraperiferiche. Queste ultime tre sono considerate aree interne, nelle quali è prevista l'attuazione della spesa per il periodo programmatorio 2014-2020 attraverso Accordi di Programma che vedranno nell'unione di comuni la forma di aggregazione privilegiata. Per quanto attiene alla metodologia CILD, considerato che il metodo Leader è stato ampiamente praticato in Italia nei cicli programmatori precedenti, i territori delle cosiddette Aree Interne potranno contare su una pratica consolidata nell'integrazione di soggetti pubblico-privati, dal momento che i Gruppi di Azione Locale (Gal) rappresentano partenariati ormai consolidati. Nelle regioni

dove manca una chiara impalcatura normativa a sostegno della riarticolazione intercomunale, come quella disponibile ad esempio in Emilia Romagna, la sfida all'individuazione di aggregazioni stabili dovrà essere raccolta accantonando la logica delle geometrie variabili e affidando ad una rilettura in chiave organizzativa dei servizi la migliore articolazione dei territori.

In conclusione, il Decreto Delrio e la nuova programmazione 2014-2020 rappresentano due fattori che potrebbero fungere da reciproci catalizzatori per un riassetto istituzionale ed organizzativo del territorio italiano, presupposto indispensabile sia per coltivare ambizioni di incremento di competitività nelle piattaforme metropolitane, sia per innescare meccanismi di contenimento alla desertificazione delle aree interne. Tale sfida va raccolta con tempismo per consentire il necessario allineamento tra costruzione di strategie intercomunali nelle città metropolitane e nelle aree interne, capaci di drenare con rispetto dei tempi della programmazione comunitaria le risorse necessarie all'infrastrutturazione fisica dei territori ed al suo rafforzamento istituzionale (quest'ultimo attraverso le risorse non indifferenti destinate all'Obiettivo Tematico 11 - Rafforzare la capacità istituzionale). Molto complessa sarà l'individuazione del ruolo da giocare da parte delle aree urbane intermedie in questa nuova geografia, alcune delle quali dovranno ridimensionare le proprie aspirazioni all'interno della città metropolitana in cui si troveranno incorporate, mentre altre, in alcuni casi con minori risorse e inferiore capacità attrattiva delle precedenti, dovranno invece assumersi il ruolo di poli urbani di riferimento in regioni prive di polarità metropolitane, evitandone la periferizzazione nella dinamica competitiva globale del Paese.

Piergiuseppe Pontrandolfi, Antonella Cartolano Nuove forme di *governance* sovra comunale in Basilicata

La Regione Basilicata ha intrapreso da tempo un percorso di riordino della *governance* territoriale regionale, su cui è necessario operare una riflessione per comprendere come gli input nazionali prendono forma alla scala locale e con quali esiti.

I primi passi concreti verso una nuova configurazione della geografia amministrativa si registrano nel 2008¹, anno in cui si perviene alla approvazione di un importante ed ambizioso testo di legge, quello che istituisce le Comunità locali. Le Cl, immaginate in sostituzione delle sopresse Comunità montane e per ridare efficienza ai processi di governo del territorio, erano concepite come entità amministrative sovra comunali di dimensione territoriale intermedia tra le piccole realtà comunali e le troppo estese e poco rappresentative realtà Provinciali. Merito della legge, seppure con i suoi limiti, è stato quello di riconoscere uno spazio sovracomunale a cui legare la gestione associata di funzioni e servizi, le politiche di programmazione e sviluppo e le competenze in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica. Alle Comunità locali, infatti, furono attribuite importanti competenze in materia di governo del territorio con la redazione ed attuazione dei Piani strutturali Sintercomunali.

Gli ambiti territoriali a cui si fece riferimento per la individuazione delle Cl erano quelli delle Comunità montane e dei comuni contigui non compresi nelle stesse, e quelli dei Pit (i Programmi Integrati Territoriali della Programmazione Comunitaria 2000-2006). Gli ambiti territoriali dei Pit, in particolare, rappresentavano un riferimento significativo perché definiti, di norma, sulla base di visioni integrate dello sviluppo dei territori e di idee-forza su cui promuovere innovative politiche di sviluppo sociale ed economico². La legge istitutiva delle Cl prevedeva che le stesse fossero in numero di sette per l'intera regione e

che ciascuna avesse una popolazione residente non inferiore ai 50.000 abitanti.

L'iniziativa fortemente innovativa della legge regionale sanciva l'importanza della dimensione territoriale intermedia quale ambito ottimale, oltre che per la gestione di servizi, anche per l'inquadramento territoriale delle differenti politiche di settore nell'ottica di promuovere una forte integrazione delle stesse e di individuare la scala territoriale, adeguata e pertinente, a cui ancorare efficaci processi di sviluppo che esaltassero le specificità locali. Tutto ciò assumeva ancor più valore in una situazione, come quella lucana, caratterizzata dalla presenza di piccole realtà comunali, da un territorio di particolare varietà e complessità, da fenomeni di dispersione ed isolamento insediativo, in cui qualsiasi strategia di intervento locale, se non inquadrata in una "adeguata e coerente" visione d'insieme, corre il rischio di essere vanificata ed inefficace.

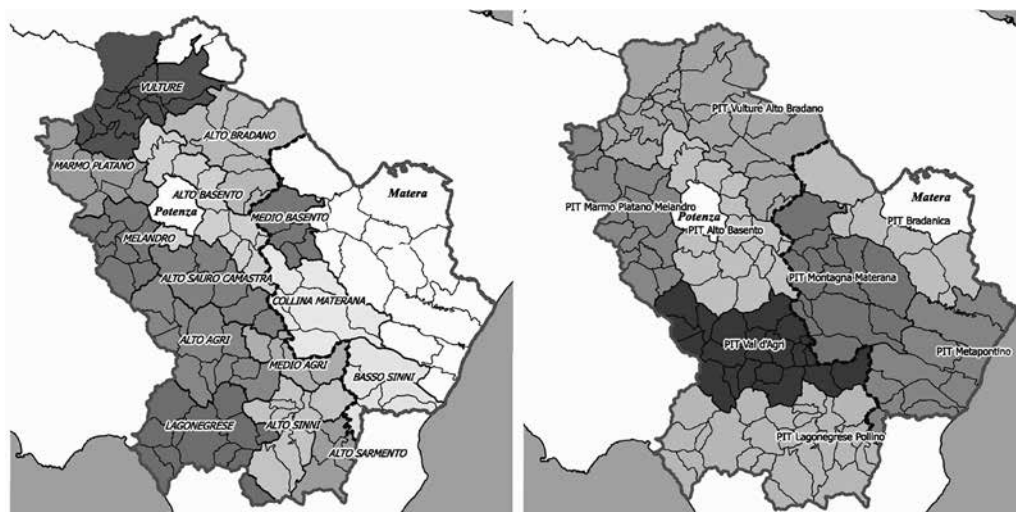
Nel 2010, però, la legge 11/2008, approvata solo due anni prima in ragione d'urgenza, è abrogata per motivi di razionalizzazione economica.

La finanziaria 2011³, infatti, abroga la legge istitutiva delle Comunità locali, non lasciando aperta alcuna prospettiva futura di ridiscussione della questione. Al Capo V, disposizioni in materia di governance territoriale e settoriale, si avvia, in sostituzione delle Comunità Locali, il processo istitutivo delle "Aree di Programma", "un modello organizzativo più semplice, flessibile e contenitivo delle spese di funzionamento". Un ente leggero l'Area Programma, privo di personalità giuridica, con funzioni solo di raccordo e coordinamento in materia di programmazione economica tra la Regione ed i Comuni, non strutturato in termini di rappresentanza politico-amministrativa, così come previsto invece nella Lr 11/08 per le Comunità locali.

Il trasferimento effettivo di compiti e funzioni all'Ufficio Comune dell'Area Programma, da parte dei Comuni aderenti e da parte della Regione, dovrà avvenire mediante convenzioni attuative e deleghe regionali, adottate ed approvate dalla Conferenza dei Sindaci interessati, in cui si definiscono con precisione attività, modalità di organizzazione e rapporti finanziari tra gli enti locali.

I perimetri delle Aree Programma coincidono, in prima applicazione e in attesa di formalizzazione delle Conferenze dei Sindaci, con i sette ambiti territoriali delimitati dal Dgr n°74 del 5 maggio 2009 in materia di Piani di Offerta Integrata di Servizi (Pois). Restano esclusi dalle Aree Programma i due comuni capoluogo di provincia.

Secondo una formulazione molto generica, il governo del territorio, la tutela e valorizzazione ambientale, lo sviluppo economico, la tu-



Le 14 Comunità Montane e gli 8 Progetti Integrati Territoriali della Regione Basilicata: ambiti territoriali di riferimento per la definizione delle Comunità Locali

tela e valorizzazione dei beni culturali e naturali, i servizi alla persona, alla famiglia ed alla comunità, i servizi scolastici e formativi ed i trasporti locali sono gli ambiti di competenza attribuiti alle Aree Programma.

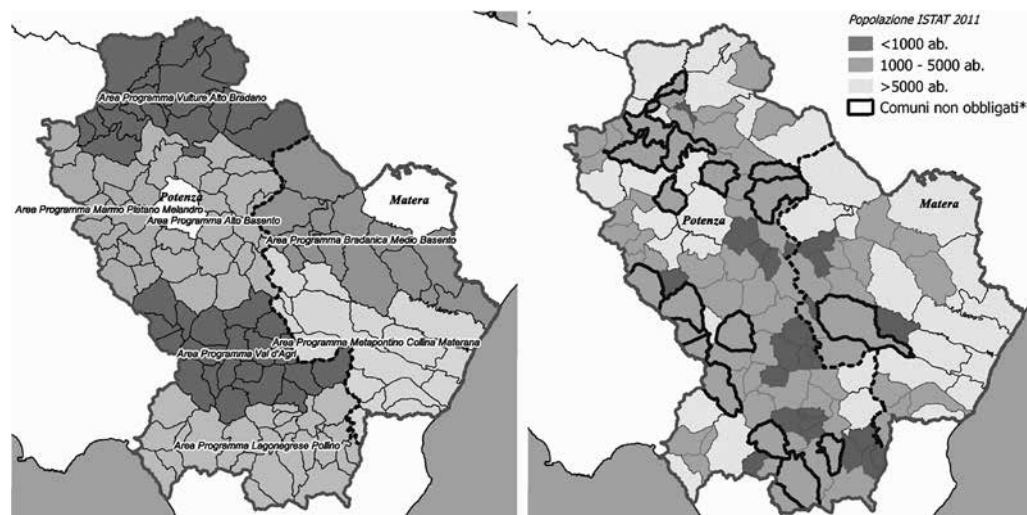
In attuazione dell'art. 14 del Dl n.78/2010⁴, convertito dalla legge 30 luglio 2010 n.122, che introduce l'obbligo di gestione in forma associata delle funzioni fondamentali da parte dei comuni, la Regione, nella stessa Lr 33/2010, rafforza l'azione di favorire l'associazionismo intercomunale per la gestione dei servizi promossa a livello nazionale; all'art. 24⁵, infatti, si prevede che la Conferenza dei Sindaci delle Aree Programma concorra all'individuazione geografica di "sub Ambiti" all'interno delle Aree Programma, comprendenti i Comuni obbligati ad esercitare in forma associata le funzioni fondamentali mediante convenzione o la promozione di Unione di Comuni.

Le Aree Programma, organismi sovrapcomunali meno strutturati delle Cl e fondati sul modello dell'accordo convenzionale, diventano quindi il riferimento per l'implementazione delle politiche regionali alla scala locale e per la gestione associata dei servizi.

Rispetto alla precedente iniziativa delle Comunità locali, manca inoltre un chiaro riferimento alle competenze in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica.

Con le novità in materia di gestione associata dei servizi, introdotte dal Dl 6 luglio 2012, n. 95 convertito dalla legge 7 agosto 2012 n.135 (nota come *Spending Review*), le Aree Programma subiscono una ulteriore evoluzione; la Regione, con la Legge di assestamento del Bilancio 2012⁶, prevede infatti incentivi affinché le Aree Programma possano trasformarsi in Unioni di Comuni, favorendo una forma organizzativa sovra comunale più stabile a cui affidare la gestione dei servizi ed anche ovviamente competenze in materia di governo del territorio (in particolare la predisposizione del Piano Strutturale riferito alla Unione dei Comuni).

L'idea di fondo è quella di favorire l'istituzione di modelli associativi che spazino da "macro unioni", coincidenti con gli ambiti delle Aree programma, a "micro unioni", aggregazioni che coinvolgano in prima ipotesi i Comuni obbligati all'esercizio associato di funzioni e servizi. In questo range di possibili forme organizzative esistono molteplici configurazioni possibili, tutte realizzabili in virtù della possibilità per le Unioni di stipulare conven-



Le 7 Aree Programma della Regione Basilicata e la struttura demografica della Regione al 2011 riferita alle soglie di obbligo di gestione associata di servizi e funzioni definite dall'art. 19 – Dl 95/2012 (*Spending Review*).

Dai dati ISTAT 2011: il 18% dei comuni ha una soglia demografica inferiore ai 1.000 ab, il 57% ha una soglia demografica compresa tra i 1.000 e i 5.000 abitanti e solo il 25 % dei comuni ha una dimensione superiore ai 5.000 ab, di cui ben il 30% supera di poco la soglia limite della gestione obbligatoria.

* Comuni compresi tra i 3.000 e i 5.000 abitanti appartenenti ad una Comunità Montana.

zioni con altre unioni e con singoli comuni. Un tale modello organizzativo è sintetizzato in uno "schema – guida" di Statuto di Unione di Comuni che tiene conto proprio delle differenti configurazioni possibili e che interessa anche i comuni non strettamente obbligati alla gestione associata dei servizi⁷.

Il processo regionale di riordino delle autonomie locali è ulteriormente rafforzato dalla "Legge regionale di Stabilità 2014"⁸, con la quale la Regione intende perseguire la transizione dalle Aree Programma alle Unioni di Comuni attraverso la predisposizione di una specifica legge regionale da approvare entro il 30 settembre 2014⁹.

Uno processo di riforma, quello descritto, non privo di incertezze e contraddizioni e che pone alcuni interrogativi; in particolare su come la dimensione territoriale per la programmazione di politiche pubbliche di area vasta, finalizzate in particolare alla gestione ottimale di funzioni e servizi, possa integrarsi in modo coerente con gli strumenti della pianificazione territoriale ed urbanistica alla scala sovra comunale.

Alcune recenti esperienze di pianificazione di area vasta, promosse nella regione, vanno nella direzione di definire ambiti territoriali sovra comunali e sub provinciali che rappresentino la dimensione territoriale più adeguata e coerente sia per una efficace ed efficiente riorganizzazione dei servizi locali e sia per promuovere credibili politiche e programmi di sviluppo locale. In particolare il Piano

Strutturale della Provincia di Potenza, approvato nel novembre del 2013, prevede di articolare il territorio provinciale in quattro Ambiti Strategici sovrapcomunali.

Gli Ambiti Strategici sono gli ambiti in cui si articola l'organizzazione territoriale della Provincia e sono stabiliti dal Psp sulla base della valutazione integrata di una pluralità di fattori: caratteri fisico-ambientali, tipologie insediative e strutture agrarie, caratteri paesaggistici, fattori economici e di relazione tra le polarità urbane provinciali ed extra provinciali, livelli di cooperazione sovralocale in rapporto a forme sia istituzionali (ASL, Bacini scolastici, ecc.) sia di associazionismo volontario (Consorzi, Associazioni di Categoria, ecc.). In base all'analisi della struttura del territorio, delle relazioni fra comuni (polarità, pendolarismo, gravitazioni) e degli ambiti di paesaggio indicati dalla Regione Basilicata nel redigendo Piano Paesaggistico Regionale, sono stati individuati l'Ambito Strategico Vulture – Alto Bradano, l'Ambito Strategico del Potentino e del Sistema urbano di Potenza, l'Ambito Strategico Val d'Agri, l'Ambito Strategico Lagonegrese – Pollino.

L'Ambito Strategico individua il territorio che sarà interessato dalla redazione di strumenti di natura strategico-strutturale con valore di Piano Strutturale Intercomunale ai sensi della legge regionale in materia di governo del territorio.

L'iniziativa di pianificazione strutturale intercomunale promossa dalle Regione in Val

d'Agri, riferita a 23 Comuni dell'area, è stata ovviamente recepita dal Piano Strutturale Provinciale. Il Psi Val d'Agri è oggi in corso di redazione. Allo stesso modo il Psp ha recepito l'iniziativa di pianificazione intercomunale promossa dal Comune di Potenza e dai nove comuni dell'*hinterland* (il cosiddetto Piano Strutturale Metropolitano); in questo caso l'iniziativa, giunta nel 2011 alla stesura di una bozza di Documento Preliminare ai sensi della legge regionale in materia di governo del territorio, registra oggi una significativa battuta di arresto.

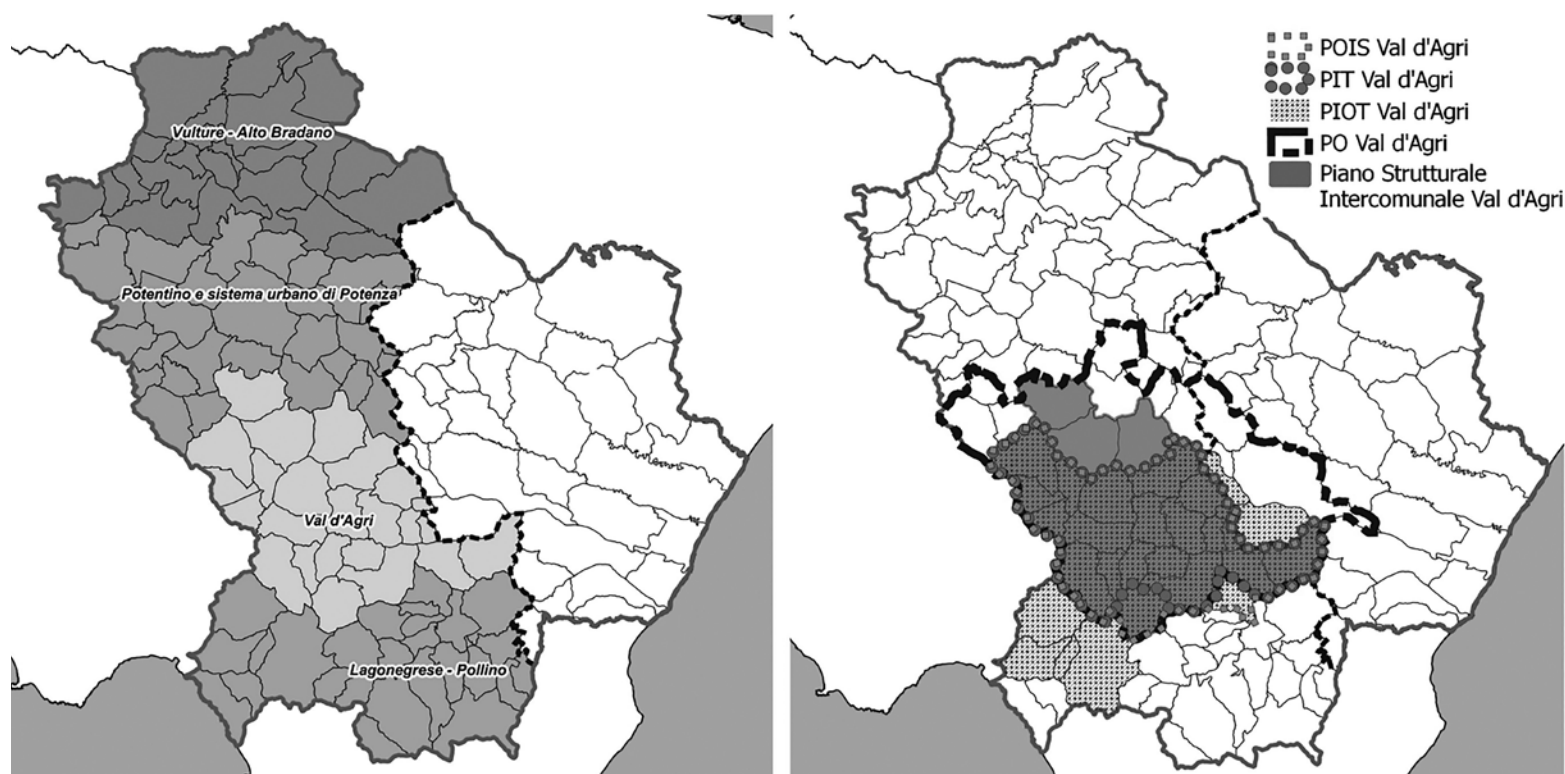
La sfida che oggi si pone agli enti locali della regione è quella riuscire ad armonizzare le diverse iniziative al fine di cogliere appieno tutte le opportunità offerte dal processo di riassetto territoriale in corso di attuazione. Diversamente, il rischio è che le iniziative di aggregazione dei comuni, finalizzate soprattutto alla gestione associata di alcuni servizi, non si integrino con la necessità di favorire la istituzione di organismi sovra comunali che promuovano efficaci politiche integrate di riassetto e sviluppo dei territori, soprattutto in riferimento alle opportunità ed agli indirizzi della nuova programmazione comunitaria riferita al settennio 2014-2020.

1. Lr 27 giugno 2008 n° 11 Norme di riordino territoriale degli enti locali e delle funzioni intermedie (testo di legge abrogato).
2. Marco Cremaschi, "L'Europa delle città. Accessibilità, partnership e policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio", Alinea editrice, Firenze 2005, pp.130-146.
3. Lr n° 33 del 30 dicembre 2010, Art. 23.
4. Dl n. 78 del 31 maggio 2010 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito con L. n° 122 del 30 luglio 2010.
5. Lr n° 33 del 30 dicembre 2010, Art. 24.
6. Lr 8 agosto 2012, n° 16, Art. 36, comma 5 "Con atto deliberativo della Giunta Regionale vengono quantificate risorse economiche aggiuntive in favore delle Aree Programma che, mantenendo il nome attualmente in uso, si trasformano entro il 30 novembre 2012 in Unioni di Comuni".
7. Regione Basilicata, Ufficio Autonomie Locali e Decentramento Amministrativo, Uno schema guida di Statuto di Unione di comuni (Lr 8 agosto 2012, n. 16 art. 36 comma 5).
8. Lr 30 aprile 2014, n. 8. Art. 26.
9. Data condizionata dalle nuove scadenze per la gestione associata delle funzioni, così come modificate dalla Legge di Stabilità 2014 Legge n° 147/2013 e dal Ddl "Delrio"; l'art. 1, comma 530 della legge 147/2013 indica una più adeguata graduazione dei termini per le gestioni associate obbligatorie dei Comuni fino a 5.000 abitanti, prevedendo uno step intermedio al 30 giugno 2014 per quanto riguarda l'attivazione di ulteriori tre

funzioni fondamentali e disponendo che il completamento della gestione associata di tutte le funzioni previste debba avvenire comunque entro il 31 dicembre 2014 (termine prorogato quindi di 12 mesi rispetto al termine precedente stabilito dall'art 19 del Dl 95/2012 che aveva, a sua volta, modificato i termini importati dall'art 14 del Dl 78/2010).

Riferimenti bibliografici

- Baldini G., Bolgherini S., Dallara C., Mosca L. (2009), "Unione dei Comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia Romagna", Fondazione Ist. Carlo Cattaneo, Bologna.
- Cremaschi, M. (2005), "L'Europa delle città. Accessibilità, partnership e policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio", Alinea editrice, Firenze.
- Fedele M., Moini G. (2006), "Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche", in Rivista Italiana di politiche pubbliche, N°1.
- Regione Basilicata, Dipartimento Autonomie Locali e Decentramento Amministrativo, Linee Guida in ordine all'art. 19 D.L. 95/2012 convertito in legge 7 agosto 2012, nr. 135 e dell'art. 36 della legge regionale 8 agosto 2012, nr. 16 in materia di associazionismo comunale.
- Regione Basilicata, Dipartimento Autonomie Locali e Decentramento Amministrativo, Uno schema guida di Statuto di Unione di comuni (Lr 8 agosto 2012, n. 16 art. 36 comma 5).



I 4 Ambiti Strategici definiti dal Piano Strutturale Provinciale di Potenza e la sovrapposizione delle differenti perimetrazioni territoriali previste dai principali strumenti di programmazione e pianificazione nell'area della Val d'Agri.

Giuseppe De Luca

Piano strutturale coordinato “La città del Tufo”: un successo insuccesso

Nella ripresa del dibattito sulle Unioni dei Comuni e dalle prime esperienze concrete di Unioni realizzate sembra che le decisioni connesse al governo del territorio e ai suoi apparati strumentali rivestono un ruolo centrale, se non decisivo, per il successo. D'altronde definire una visione d'insieme, delle politiche cooperative di indirizzo entro uno sfondo territoriale condiviso, è uno dei presupposti per aiutare il formarsi di una nuova comunità d'area che superi quella comunale e campanilistica.

Eppure non è sempre così, anzi. La storia del Piano strutturale coordinato “La città del Tufo” dimostra il contrario, o meglio, che il successo o l'insuccesso di un'Unione è questione di cultura politica e non già di cultura tecnica e men che meno di strumentazione urbanistica.

Come noto ci sono tre possibili tipi di unione tra enti locali: quella istituzionale, la più difficile e la più radicale; quella di gestione, più debole, ma certamente più praticabile perché favorita dalle difficoltà di bilancio; quella della pianificazione e della programmazione, la più strategica e nodale, possibile anche mantenendo gli assetti istituzionali e amministrativi esistenti. In questo contributo trattiamo proprio di quest'ultimo tipo.

Tre comuni: un ambito territoriale

La Città del Tufo è una dizione che appare per la prima volta nella proposta di Schema strutturale della provincia di Grosseto (1990, proposta mai giunta alla formalizzazione), con l'obiettivo di articolare il territorio in sub-ambiti provinciali quanto a modalità di uso delle risorse da parte degli abitanti, di funzionamento interno e di caratterizzazione strutturale, nonché di storia socio-culturale. La Città del Tufo coincideva con i territori dei Comuni di Castell'Azzara, Sorano e Pitigliano (tutti in provincia di Grosseto).

L'ambito è composto al suo interno da due macro zone: una pedemontana dell'Amiata, dove fino a poco tempo addietro era attiva una delle principali aree minerarie della regione; l'altra di media collina, fortemente condizionata, sia nell'aspetto del paesaggio naturale che in quello del paesaggio antropizzato, dal tufo. È proprio questa seconda macro area che ha dato il nome alla “Città”.

L'idea e la proposta operativa è ripresa dal Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Grosseto (adottato nel 1998 e approvato nel 1999), che considera questo ambito come un vero e proprio “sottosistema insediativo provinciale”, in cui si rilevano modalità sostanzialmente omogenee di comportamento e di sfruttamento delle risorse territoriali.

Il territorio della Città del Tufo ha, ancora oggi, una forte riconoscibilità perché è riuscito a conservare un insieme di fattori ambientali, sociali, culturali, fisici, di pratiche, saperi ed economie, che lo rendono unico nel panorama regionale, seppur in una situazione economica in forte sofferenza negli ultimi anni, perché tagliato fuori dai flussi turistici. Pensare insieme e presentarsi come un sistema territoriale davvero integrato, e strutturato intorno a politiche comuni, era l'indicazione della politica territoriale sovraordinata che le Amministrazioni locali sembravano aver recepito. Infatti, proprio per definire un nuovo assetto di ambito, i tre Comuni concordemente ad inizio anni duemila, chiedono assistenza finanziaria e tecnica alla Regione Toscana per un'iniziativa di coordinamento nel campo del governo del territorio. Con la Delibera n. 925/2003 la Giunta Regionale approva il “progetto tufo”, e sigla un Protocollo di intesa tra gli enti interessati (esteso poi anche alla Provincia di Grosseto) per l'elaborazione di un Piano strutturale coordinato, in base ai disposti della legge regionale per il governo del territorio (Lr n. 5 del 1995). Nel progetto i

Comuni assumono l'impegno di costituire un Ufficio coordinato di piano, dotato del personale di supporto e delle necessarie attrezzature e di individuare un unico Coordinatore da indicare a cura dei Comuni stessi; nonché di predisporre un quadro conoscitivo e poi il piano; mentre la Regione e la Provincia garantiscono assistenza tecnica ai gruppi di lavoro. Con questo sfondo di governance cooperativa, le premesse per la buona riuscita del lavoro ci sono tutte.

Lavorare insieme è difficile

Nell'aprile 2004 i Consigli Comunali di Castell'Azzara, Pitigliano e Sorano approvano un Documento programmatico preliminare contenente gli obiettivi e le modalità di costruzione del piano; mentre a dicembre del 2005, seppur con qualche difficoltà dovute soprattutto allo sperimentalismo del coordinamento operativo tra istituzioni locali poco abituate a dialogare insieme, viene completato il Quadro conoscitivo. Nel successivo anno vengono selezionati una serie di questioni e nodi che, dopo un intenso lavoro di rilievo sul campo, permettono di tracciare una proposta di Statuto del territorio sovra locale contenente le invarianti strutturali del territorio, gli ambiti di paesaggio e una bozza di indirizzi strategici di area vasta e di ambito comunale, recependo anche gli indirizzi provinciali e regionali, questi ultimi contenuti nel Piano di indirizzo territoriale 2005-2010, allora in elaborazione. Ma non si va oltre.

Emergono una serie di differenti vedute tra gli attori istituzionali locali che portano, con la scusa dell'esaurimento del finanziamento regionale, allo smantellamento dell'Ufficio di coordinamento del piano e ad un blocco del lavoro.

La situazione si riapre solo nel marzo del 2007 a seguito dell'intervento diretto della Regione Toscana che costituisce un gruppo di lavoro ad hoc e con un rifinanziamento del progetto che porta all'approvazione di un Documento di indirizzi per completare l'elaborazione del piano, approvato da tutti i Consigli comunali. È questa mossa esterna alle Amministrazioni che rilancia l'iniziativa e che porta alla proposta del Documento di Piano nel giugno 2008, documento non previsto dalla normativa regionale allora vigente, elaborato in analogia con i documenti costitutivi il Piano di indirizzo territoriale della Regione, ma vincente nell'agorà locale, perché rappresenta il punto

di mediazione *interpartes*.

Tale documento assume le forme di un “patto” interistituzionale, che argomenta e legittima le scelte di fondo del piano. È proprio questo passaggio – di natura contrattuale esplicita – che assume un ruolo centrale nella costruzione di una visione comune di ambito, contenente i principi fondanti e le regole della pianificazione fondate su due livelli di intervento: uno di ambito territoriale ovvero degli obiettivi comuni, interpretata dal piano come una opportunità per ridefinire e disegnare una visione strategica unitaria d’ambito capace di attivare forme di organizzazione dello sviluppo locale basate in primo luogo sul riconoscimento, e dunque sull’attribuzione, di ruoli e competenze complementari ai centri che compongono la Città, strutturando le opzioni di sviluppo lungo due assi strategici, chiamati: “Attrattività” e “Coesione territoriale e sociale”. L’altro livello di natura strettamente locale, subordinato al primo, ma con l’esplicitazione di sub-obiettivi per ogni singolo comune: cioè le indicazioni e le selezioni delle azioni circoscritte ad ogni ambito comunale, individuando i modi con cui perseguirli, e i relativi progetti strategici in modo da attuare localmente il programma di governo condiviso.

Proprio questo doppio livello è stata la chiave politica che ha dato gambe al lavoro e permesso una sua rapida conclusione, seppur con qualche slittamento dei tempi da Comune a Comune. Il Piano strutturale coordinato, infatti, è stato adottato in tempi diversi dai tre Consigli Comunali, ma sempre all’unanimità: Pitigliano, Dcc n. 46 del 25 settembre 2008 - Castell’Azzara, Dcc n. 8 del 20 febbraio 2009 - Sorano, Dcc n. 16 del 20 aprile 2009. Così come all’unanimità è stata l’approvazione definitiva: Pitigliano, Dcc n. 32 del 24 settembre 2009 - Castell’Azzara, Dcc n. 22 del maggio 2010 - Sorano Dcc 9 del 25 febbraio 2011.

Un successo.

Lavorare da soli è, purtroppo, “meglio”

L’unanimità espressa nei tre Consigli Comunali avrebbe potuto essere la premessa per un’azione comune di ambito, sia politico che tecnico, per avviarsi verso un progetto di gestione condiviso, stante il fatto che lo strumento principale, il Piano Strutturale coordinato, poteva costituire il collante di una nuova identità di area. In realtà proprio la conclusione del lavoro coordinato ha libera-

to gli spiriti individuali e riaperto le tensioni campanilistiche, sempre presenti, ma sopite dall’intervento regionale.

Nel volgere di pochi mesi, il passaggio alla pianificazione operativa – cioè al Regolamento Urbanistico Comunale – è stato fatto singolarmente da ogni singolo comune, senza nessun coordinamento, né tecnico, né politico.

In fin dei conti un successo tecnico iniziale, premessa per una possibile unione istituzionale o quantomeno della nascita di una cabina di regia politica che mantenesse lo spirito unitario d’ambito, si è infranto con le sub-culture politiche locali, fino a trasformarlo in insuccesso. E ciò nonostante l’appartenenza politica fosse sostanzialmente omogenea, all’interno dell’area e con gli ordinamenti superiori. Anzi, forse proprio questa omogeneità è stata un limite, perché non ha saputo stemperare l’appartenenza elettiva locale con la necessità – più volta dichiarata a parole e necessaria nei fatti – di dare gambe a un progetto di autogoverno condiviso di area vastacapace di mettere in valore, mediante la costruzione di uno scenario di sviluppo cooperativo, le risorse presenti in ciascun comune, partendo dalla consapevolezza che la disponibilità ed il valore delle risorse proprie di ciascun comune non fossero (e continuano a non esserlo ancora oggi) in grado di assicurare quella minima massa critica per attivare forme vere di competitività deisingoli comuni rispetto allo scenario regionale e nazionale e di garantire, pertanto, adeguati livelli di economia.

Un peccato, ma anche una constatazione: solo quando l’idea di unione viene dal basso e si radica nella cultura politica e sociale può avere qualche ragionevole successo di partenza e di tenuta; quando questa è in qualche modo organizzata all’esterno dei territori diventa un successo se assistita e controllata direttamente dall’alto, ma appena si lascia tutto ritorna indietro. La spinta dall’alto si tramuta in insuccesso e in consumo di risorse umane e finanziarie.

Riferimenti bibliografici

- *Urbanistica*, n. 142, 2010
- *Architetture Grosseto*, n. 9, 2010
- <http://www.lamma-cres.rete.toscana.it/sede.asp>

urbanistica INFORMAZIONI
on-line
www.urbinfo.it

URBANISTICA

semestrale

150-151

(luglio - dicembre 2012
gennaio - giugno 2013)

urbanistica INFORMAZIONI

bimestrale

255

(maggio- giugno 2014)

DOSSIERonline

007

Sperimentare il progetto
insegnamento e ricerca scientifica
nelle scuole di architettura

Alessandro Sgobbo, Laura Pellegrino

Pianificazione associata e fusione dei Comuni: il caso di Montoro

La pianificazione intercomunale

La revisione costituzionale del 2001 ha ulteriormente rafforzato il ruolo centrale e dominante svolto dal Comune in tutti i settori che influenzano la vita del cittadino sia da un punto di vista gestionale che programmatico e di sviluppo. Quale soggetto istituzionale più prossimo al cittadino spetta infatti al Comune l'onere di soddisfarne i bisogni, così come gli competono le decisioni che ne influenzano la vita quotidiana. Il governo del territorio costituisce certamente il campo in cui tali compiti trovano in modo prevalente una efficace e coordinata cornice d'azione e dovrebbe, pertanto, implementare le risorse finanziarie ed umane dell'Ente. Così non è! Al contrario, nonostante le imposizioni che in modo più o meno cogente provengono dalle Istituzioni sovraordinate, spesso i Comuni sfuggono all'onere della pianificazione, sia regolamentare che strategica, riducendo il governo del territorio ad una mera operazione gestionale.

Una recente ricerca sviluppata nel corso di Dottorato del Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli Federico II (Moccia, Langella, 2011) ha evidenziato le notevoli difficoltà incontrate in Campania nel portare a compimento il processo di formazione degli strumenti urbanistici. Tra le molteplici ragioni sottese all'elenco degli insuccessi due paiono condizionare maggiormente la scarsa attitudine con cui gli amministratori locali approcciano il tema: onerosità del procedimento, sia in termini puramente finanziari che temporali e di risorse umane investite; scarsa fiducia nella capacità del piano di creare consenso. Puc, Prg, Pgt, o qualsiasi acronimo (tra i molteplici conosciuti dalle diverse legislazioni regionali) che contraddistingua lo strumento urbanistico generale nell'ambito considerato, spesso ricompare in buona evidenza nei programmi

elettorali dei diversi candidati alla carica di Sindaco per trasformarsi anche tra le prime promesse disilluse dopo le elezioni. L'amministratore locale moderno, anche in presenza delle risorse per pianificare, ha perlopiù radicate due convinzioni: redigere il piano è un processo lungo che spesso si protrae oltre il proprio mandato (costituendo, quindi, un fallimento agli occhi degli elettori); il nuovo piano costituirà più un aggravio di vincoli alla trasformazione che uno strumento di sviluppo della comunità costandogli rilevanti perdite di consenso elettorale.

Nei comuni più piccoli entrambi tali aspetti risultano enfatizzati; oltre al fatto che nel procedimento di formazione ed approvazione rilevanti risultano le ingerenze dei numerosi soggetti esterni coinvolti, spesso portatori di un condizionamento tutt'altro che sussidiario. In tali Enti inoltre, è notevole l'influenza che hanno sulle sorti elettorali dell'amministrazione le oscillazioni di voti (anche numericamente limitate) conseguenti la disillusione delle attese della proprietà fondiaria.

Pertanto la soluzione della pianificazione intercomunale, specialmente se limitata agli aspetti di natura strutturale e strategica, appare certamente idonea a superare parte delle summenzionate difficoltà; maggiormente nella condizione in cui il mutamento degli scenari economici nazionali ed europei ha determinato importanti difficoltà economico-finanziarie per gli enti locali. Sussistono, tuttavia, non poche complessità, soprattutto di natura procedurale ed interpretativa (Morelli, 2007) che, nel quadro legislativo attuale e salvo lungimiranti previsioni normative vigenti in alcune regioni, ne sconsigliano la redazione nella maggior parte dei casi. L'introduzione dello strumento risale all'art. 12 della Legge Fondamentale in cui il legislatore aveva previsto la possibilità per il Ministero

(oggi per le Regioni), laddove per le caratteristiche di sviluppo degli aggregati edilizi di due o più Comuni contermini si riconosceva opportuno il coordinamento delle direttive riguardanti l'assetto urbanistico dei relativi territori, di imporre coattivamente a tali enti la formazione di un Piano regolatore intercomunale, in luogo dei singoli Prg, affidandone la redazione ad uno solo di essi. Per lungo tempo ci si è interrogati sulla natura giuridica e gli effetti di un tale atto complesso. In particolare se lo stesso potesse considerarsi un ulteriore livello intermedio di pianificazione o sostituire, a tutti gli effetti, i tradizionali strumenti urbanistici generali dei comuni interessati. La giurisprudenza amministrativa ha da tempo optato per la seconda ipotesi e ciò sia in ragione della natura impositiva e non volontaria dello strumento sia per il richiamo operato dallo stesso art. 12 alle procedure e contenuti del Prg (Cons. Stato, sez. IV, 6 ottobre 1983, n.701). D'altra parte, sostituendosi all'atto fondamentale di governo del territorio che caratterizza l'autonomia dell'Ente territoriale per la sua approvazione, occorre che tutti i Comuni interessati si esprimano favorevolmente con un atto esplicito di adozione (Assini, 2009); parimenti per le eventuali osservazioni da accogliere. L'evidente difficoltà che ciò comporta ha fatto sì che le esperienze in tal senso condotte fossero davvero poche.

Le mutate esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica hanno determinato, nell'ultimo decennio, numerosi interventi legislativi volti ad incentivare l'esercizio associato di servizi da parte degli Enti locali (Argenio, 2012). La forma che pare preferirsi è quella dell'Unione di Comuni, ritenuta *la soluzione migliore e più consona a bisogni emergenti che una larga fascia di piccole amministrazioni comunali non riesce a soddisfare* (De Angelis, 2008). Questa, tuttavia, in ambito urbanistico, incontrerebbe difficoltà operative difficilmente superabili nell'attuale assetto legislativo e costituzionale. Pare esserne ben consapevole il legislatore che, nella bozza recentemente presentata di Ddl per la riforma della Legge Urbanistica, si orienta verso un appropriato mantenimento delle competenze comunali accompagnato da un consistente cambiamento di approccio in materia di pianificazione intercomunale. Non si tratta più, infatti, di una forma impositiva essendosi, altresì, optato per lo strumento

dell'incentivo ben richiamato dal nono comma dell'art.7.

Il caso Montoro (AV)

L'Unione di Comuni, benché costituisca, al pari delle Comunità Montane, l'unica forma di cooperazione intercomunale dotata di una propria personalità istituzionale in grado di definirsi tale sia in termini tecnico-gestionali che di governo (dal momento che il suo operato risulta avvalorato dal rispetto dei principi propri della democrazia assembleare, oltre che dalla convenienza economica) pare altresì mancare, ai sensi del Tuel, delle competenze necessarie per affrontare efficacemente la pianificazione urbanistica riducendo a quello di redattore il proprio ruolo potenziale in tale ambito. Tuttavia questa forma di pianificazione, non trovando una adeguata collocazione costituzionale e legislativa, corre il rischio di tradursi in una mera contrattazione negoziale tra gli enti locali, in antitesi con i principi di uno sviluppo integrato ed equilibrato, preferibilmente sulla base di principi sussidiari, sanciti dal trattato di Lisbona 2007 e dagli indirizzi del Rapporto Europa 2020. Diversamente l'Unione territoriale, attraverso la fusione in un unico ente comunale, comporta la possibilità di pianificare "due territori" in un "unico" territorio formalmente riconosciuto.

In provincia di Avellino, il 26 e 27 maggio 2013, si è svolto il Referendum consultivo sull'unificazione dei Comuni di Montoro Inferiore e Montoro Superiore, per il quale si è espresso favorevolmente gran parte del corpo elettorale. Con la Legge regionale n.16 dell'11 novembre 2013 è stato istituito il Comune di Montoro. Il 9 giugno 2014 la comunità ha eletto il primo Sindaco.

Tale scelta, effettuata sul vasto consenso popolare, ha trasformato due territori contermini (9mila ed 11mila abitanti) in un unico soggetto che diventa la terza città della provincia di Avellino. Tuttavia se con la fusione amministrativa e territoriale ed una naturale azione di *spending review* si è realizzata una importante cerniera tra le province di Avellino e Salerno, restano irrisolti gli aspetti prettamente funzionali e burocratici circa l'immediata gestione urbanistica di due diversi territori e delle distinte problematiche. Il neo-Comune di Montoro nell'immediato si trova nel dilemma del governo del territorio da gestire con l'eredità di due diversi

Piani Regolatori Generali contenenti norme non solo differenti ma spesso antitetiche. La legislazione statale e regionale vigente in materia non affronta questi aspetti lasciando il nuovo ente in un vuoto normativo che, seppure su basi urbanistiche, si riflette anche nella valutazione economica dei suoli ai fini fiscali e sulla certa quantificazione delle entrate tributarie per la formazione del bilancio comunale. Nei primi giorni successivi al proprio insediamento la prima amministrazione, ferma restando l'imprescindibile esigenza di rivedere al più presto i due piani vigenti in favore della redazione di un unico Puc, si sta infatti interrogando sulla gestione di quello che, comunque, sarà un lungo transitorio. Applicare due pesi e due misure per un unico territorio continuando ad utilizzare i due strumenti urbanistici vigenti, oppure scegliere quello con un'impostazione più restrittiva applicandone le Norme tecniche di attuazione anche all'altro?

A tali interrogativi un approccio risolutore potrebbe essere l'adozione, in Consiglio Comunale, di una variante di salvaguardia che limiti le trasformazioni alle categorie di cui alle lettere da a) a d) dell'art.3 del Dpr 380/01 (salve, purtroppo, le deroghe contenute nella Lr 19/09, cd. Piano Casa Campania e nella L. 106/2011). Ciò al fine di evitare che si attui uno sviluppo del territorio che, basandosi su una strumentazione urbanistica inadeguata alla nuova realtà territoriale possa inficiare la successiva redazione del nuovo Puc, senza tuttavia operare un blocco totale dell'attività edilizia. Ciò, almeno, darebbe una soluzione immediata di equità al problema fiscale sul regime dei suoli. Nelle more, le esigenze di un'adeguata pianificazione della rete infrastrutturale e delle attrezzature pubbliche potrebbe operarsi sfruttando le varianti semplificate di cui all' art. 19 secondo comma del D.lgs.327/01.

Tutto ciò costituirebbe, comunque, un palliativo transitorio rispetto ad una problematica la cui origine è nell'assenza di un'adeguata cornice normativa in cui inquadrare le fusioni tra comuni che, altresì, rappresentano la soluzione che ben più delle Unioni su base convenzionale pare poter affrontare con efficacia ed efficienza le esigenze di risparmio di risorse e coordinato governo del territorio di ambiti urbanisticamente omogenei.

* Questo saggio è il prodotto di un lavoro comune, frutto di continui scambi tra gli autori, tuttavia la redazione del § 1 è di A. Sgobbo, quella del § 2 di Laura Pellegrino.

Riferimenti bibliografici

- Argenio D. (2012), Unioni e fusioni di comuni alla luce dell'attuale normativa statale e dei più recenti interventi del legislatore regionale: Comuni d'Italia, n.1/2012, pp. 45-57
- Assini N. (2009), *Codice dell'urbanistica e dell'edilizia*, Assago: Wolters Kluwer Italia, pp. 199-200.
- De Angelis M. (2008), Le Unioni dei Comuni tra legislazione nazionale e regionale, in L. Del Federico e L. Robotti, ed. *Le associazioni fra comuni. Forme organizzative, finanziamento e regime tributario*, Milano: Franco Angeli, pp. 59-60.
- Moccia F.D., Langella C. (2011), I piani e i comuni della Campania: *Urbanistica Informazioni*, n.237, Anno XXXIX, Maggio - Giugno 2011, pp. 58-59.
- Morelli M. (2007), *La pianificazione urbanistica. Dal Piano regolatore generale ai piani attuativi*, Matelica: HALLEY Editrice, pp. 22-24.

Anna Mesoletta, Francesco Frieri

L'Unione della Bassa Romagna: dal Piano strutturale associato al Piano strategico del 2020

L'Unione dei Comuni della Bassa Romagna è stata costituita all'inizio del 2008 da nove comuni della Provincia di Ravenna (Alfonzine, Bagnacavallo, Bagnara di Romagna, Conselice, Cotignola, Fusignano, Lugo, Massa Lombarda e Sant'Agata sul Santerno) sul cui territorio abitano complessivamente più di 104.000 abitanti. I Comuni aderenti, insieme al Comune di Russi (che comunque partecipa in convenzione alla gestione di diversi servizi), vantano una lunga tradizione di cooperazione intercomunale risalente al tempo dell'istituzione del comprensorio e della formazione del Piano di sviluppo Comprensoriale.

La superficie occupata è di 479,55 Km quadrati, oltre un quarto dell'estensione provinciale, la densità abitativa è di 213 abitanti per Km quadrato e il Bilancio annuale consolidato di Unione e Comuni ammonta a circa 72 milioni di euro di spesa. L'Unione dei Comuni e i Comuni hanno circa 630 dipendenti, di cui 325 sono impiegati completamente presso l'Unione.

Da quando si è costituita l'Unione, sono stati implementati tre grandi processi di pianificazione: nel 2009 il Piano strutturale associato (Psc), nel 2010 il primo Piano strategico e nel 2014 il nuovo Piano strategico denominato "La Bassa Romagna 2020".

1. Il Piano strutturale associato dell'Unione

Il Psc è il più grande Piano strutturale associato in Emilia Romagna. È stato promosso sulla base di un Accordo territoriale con la Provincia di Ravenna e la Regione Emilia Romagna e redatto con oltre 20 incontri organizzati con Enti e associazioni economiche e sociali in Conferenza di Pianificazione, altrettanti nei mesi di confronto che sono seguiti ed ha comportato la redazione di 40 relazioni e 160 tavole tecniche.

Il Psc è un "piano di indirizzi generali e di condizioni, sceglie le linee principali per le localizzazioni insediative, le infrastrutture e la tutela e la salvaguardia delle caratteristiche ambientali del territorio e definisce le soglie massime e le condizioni prestazionali degli interventi di trasformazione; i quali, fermi restando gli indirizzi localizzativi ed infrastrutturali generali ed il sistema dei vincoli ambientali, di scala comunale e sovracomunale, diventano attuabili e cogenti solo quando confermate (e conformate in termini di diritto) attraverso la loro previsione e precisazione nei successivi Piani operativi".

Il Psc è stato approvato ed è divenuto operativo con la pubblicazione sul Bur n°106 del 17/06/2009 per effetto delle deliberazioni di ogni consiglio comunale. A questa versione ha fatto seguito una variante specifica approvata da ogni consiglio comunale e pubblicata sul Bur n°127 del 18/07/2012.

Per redigere il Piano strutturale comunale in forma associata è stato istituito un Ufficio di piano associato (Upa) come struttura tecnico-operativa e per discutere i contenuti del piano sono stati formati due gruppi di lavoro: un Gruppo di coordinamento politico, formato dai Sindaci e dagli Assessori all'Urbanistica dei dieci Comuni della Bassa Romagna e un Gruppo di coordinamento tecnico, formato da tecnici comunali e da professionisti esterni. Il Piano Strutturale ha l'obiettivo di sistematizzare e valorizzare i punti di forza del territorio (l'importanza e la diversificazione dell'impresa manifatturiera, le potenzialità della filiera agro-alimentare, la competitività del sistema logistico e la sua posizione baricentrica rispetto a grandi arterie di comunicazione come il porto di Ravenna, la via Emilia e il corridoio Adriatico, la disponibilità di risorse paesaggistiche e naturali da valorizzare, le risorse enogastronomiche, la vocazione commerciale, l'assenza

di fenomeni di congestionamento urbano, la buona dotazione di servizi educativi, sociali e sanitari, la propensione al risparmio), in modo che la ricchezza e la varietà di risorse sia riconosciuta nelle reti globali e possa essere spendibile nella competizione internazionale. Il Psc, in sintesi, definisce l'assetto infrastrutturale e lo sviluppo insediativo del territorio per i prossimi 15 anni, indica le condizioni ed i vincoli allo sviluppo in base alla valutazione di sostenibilità delle scelte, stabilisce le compensazioni ambientali per l'equilibrio del territorio. Gli obiettivi generali del piano in forma associata sono individuati nella sostenibilità, nella riconoscibilità e identità, nella competitività e coesione del sistema territoriale ed ognuno di essi è articolato in obiettivi specifici.

2. Il Piano strategico del 2010

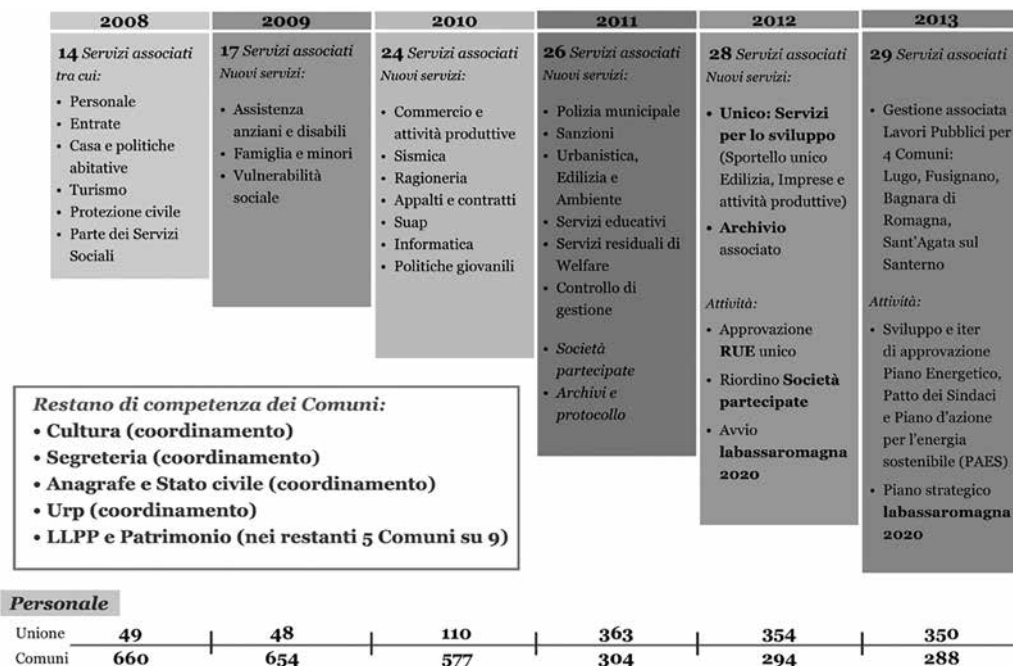
Ad un anno dalla sua costituzione, l'ente Unione ha avuto la necessità di riorganizzare le strutture in termini di qualità ed efficienza, anche in risposta alla crisi economica e ai tagli alla finanza locale che hanno diminuito le risorse a disposizione pur aumentando i bisogni e i servizi da soddisfare.

Il piano strategico, collegato al Bilancio, è infatti stato elaborato anche per far sì che scelte organizzative, generatrici di risparmi strutturali di spesa, fossero effettive prima che si annullasse l'effetto dei contributi di Stato e Regione. La sua versione definitiva è stata approvata dal Consiglio dell'Unione con delibera n.10 del 10/03/2010.

Il piano si articola, in modo pragmatico, in una serie di progetti per diversi ambiti di intervento confluiti in un documento condiviso, costruito sulla base delle osservazioni e dei contributi di ogni consiglio comunale. L'Unione è stata "il soggetto promotore, facilitatore, coordinatore, valutatore delle compatibilità e di volano nella realizzazione dei progetti che promuove con il piano stesso". Il Documento prevede da un lato un approccio progettuale di immediata realizzazione, con un'analisi puntuale dei costi e dei benefici nel breve periodo, ma pone già allo stesso tempo le basi per un piano di lungo periodo visto come un laboratorio strategico permanente e denominato "la Bassa Romagna 2020".

3. Il secondo Piano strategico "La Bassa Romagna 2020"

Il piano Bassa Romagna 2020 è stato appro-



L'organizzazione dell'Unione

vato il 7 aprile 2014 come punto di partenza di un percorso che si incardina sui sei grandi temi dell'energia, del capitale umano, della mobilità e connettività, dell'impresa, della sanità e del *welfare*, del governo del territorio. L'esigenza di un nuovo processo di pianificazione strategica nasce, da un lato, dall'attuazione delle azioni previste con il precedente piano e dal prolungarsi e intensificarsi della crisi economica e, dall'altro, dalla esigenza di predisporre un parco progetti in grado di intercettare i finanziamenti strutturali messi in campo dall'Agenda Europea 2014-2020.

Il piano vuole fare della Bassa Romagna un territorio "resiliente" capace di reagire ai cambiamenti e alle nuove sfide partendo proprio dal ricco patrimonio e dalla forte coesione sociale presente. Proprio per questo motivo l'Unione ha adottato un approccio partecipativo che ha coinvolto differenti *stakeholder* nelle diverse fasi di sviluppo di pianificazione attraverso interviste, incontri, *workshop*, *Open Space Technology* (OST), laboratori di partecipazione.

Gli assi strategici su cui si è imperniato il percorso di pianificazione sono legati alle politiche di sviluppo economico e di qualità della vita, per questo motivo "La Bassa Romagna 2020" ha identificato i due filoni dell'imprenditorialità e del *welfare*.

In particolare, la fase di ascolto del binario "imprenditorialità" ha previsto di intervistare un campione significativo di imprese del territorio della Bassa Romagna e supportare

i successivi momenti partecipativi, con l'obiettivo di individuare progetti realizzabili da portare a finanziamento europeo.

Ogni progetto viene concepito pensando all'ingegneria finanziaria, istituzionale, fisica e stimando la domanda pubblica e privata. Ciascuna scheda di progetto è molto dettagliata e contiene una breve descrizione dell'idea progetto, il bisogno/esigenza che il progetto si propone di affrontare, i beneficiari e utenti oggetto del progetto, i soggetti coinvolti, l'investimento potenziale e il fabbisogno di risorse, la tipologia di fonti attivabili, la rispondenza con il POR-FESR regionale, la plausibilità, i rischi attuativi e/o i vincoli della progettualità, la procedura attuativa, il cronoprogramma. È dunque un piano molto concreto: costituito da decine di schede progetto.

L'Unione oltre al ruolo di attuatore diretto delle progettualità nelle procedure tradizionali di appalto pubblico, può svolgere il ruolo di partner nelle operazioni di partenariato pubblico-privato, nella realizzazione della progettualità, con la possibilità, se necessario, di intercettare e/o apportare risorse economiche per la realizzazione dell'intervento, di pivot nello sviluppo di progettualità di rilievo per il territorio con specifico riferimento all'accesso a fondi pubblici o finanzia specializzata destinati al settore pubblico e privato e, infine, di facilitatore nel confronto tra attori pubblici e/o privati.

Il percorso "*welfare*" è invece orientato all'in-

dividuazione di indirizzi che si integrino in una proposta di Piano di Zona, quale strumento di breve e medio periodo e, al tempo stesso, individua le idee di riforma del sistema complessivo del *welfare* locale, destinate a configurare un moderno *welfare* di comunità inclusivo ed economicamente sostenibile. L'obiettivo del percorso è individuare nuove forme di *welfare* di comunità che escano dalle dinamiche assodate del servizio sociale comunemente inteso. In sostanza si auspica di arrivare ad individuare filoni di attività da accompagnare e far crescere insieme alla comunità, non al posto della comunità. In questo senso l'intero processo non verte né sull'esplorazione della qualità dei servizi della pubblica amministrazione, né sul miglioramento contingente di essi, bensì sulla proiezione di un futuro in cui sono tutte le persone che vivono in un territorio che fanno qualcosa per migliorarne la qualità della vita.

In conclusione, se molte Unioni nascono senza un piano strategico per motivi di efficienza della spesa pubblica, questo non è il caso dell'Unione della Bassa Romagna che ha posto la pianificazione, prima strutturale e poi strategica, tra i suoi primi compiti fondamentali. È possibile, dall'altro canto, che l'antica storia di cooperazione tra i comuni che la costituiscono, che facevano parte di un comprensorio dotato di piano, abbia favorito questo tipo di approccio alla nascita e alla missione dell'Unione. Di fatto, l'Unione della Bassa Romagna, a sette anni dalla sua costituzione, ha oggi al suo attivo già tre grandi processi e ha individuato nella pianificazione strategica e nella sistematizzazione delle risorse e delle esperienze la strada per provare a reagire alla crisi che ha colpito il suo territorio ed il sistema paese.

Per una caratterizzazione dei suoli italiani: quattro domande, alcune risposte

È un fatto che il dibattito sul consumo di suolo sia da diversi anni ben presente nell'agenda delle istituzioni e delle amministrazioni territoriali; eppure il fenomeno che si intende contrastare non ha conosciuto rallentamenti.

Nonostante i dispositivi varati a livello regionale e locale e alcune iniziative nella ricerca teorica e applicata, la questione è sinora stata affrontata in forma episodica e con provvedimenti parziali.

I testi dei diversi disegni di legge, indipendentemente dall'accentuazione su particolari dispositivi e tecniche, marcano l'intendimento di superare le tradizionali logiche settoriali dell'azione pubblica attraverso policy integrate per problemi e non per ambiti di competenza.

La riforma urbanistica, che si auspica prossima al traguardo, prevede l'adozione da parte dello Stato di un documento di programmazione strategica nazionale, tra i cui obiettivi dovrà figurare anche un realistico e progressivo contenimento del consumo di suolo.

Diverse proposte di legge presentate in Parlamento sin dalla fine della scorsa legislatura stanno dando seguito all'attenzione sviluppata nel Paese sulla necessità di porre termine all'uso sconsiderato della risorsa suolo.

L'uso di un bene così importante e per definizione limitato non può che avvenire attraverso attività di pianificazione, in particolare delle modificazioni degli usi in essere. Per una corretta pianificazione servono quindi molte informazioni di base, sia relative ai caratteri ed alle suscettività intrinseche dei suoli, sia sui regimi giuridici di proprietà e di uso, sia infine sulle "vocazioni" ed usi potenziali e sui modelli economici all'interno dei quali vengono descritte le possibili fungibilità.

Lo sviluppo del dibattito sul superamento di standard urbanistici meramente quantitativi porta a considerare le funzioni e le qualità che i suoli possono esprimere, nella consapevolezza che la grande varietà dei suoli e dei paesaggi italiani rappresenta non un problema o un limite, ma una formidabile ricchezza, che va descritta e misurata sulla base di considerazioni eminentemente locali e contestuali. E che ogni suolo non vive di vita propria autonoma, ma che tanto maggiore è la sua capacità di contribuire alla sostenibilità complessiva dell'ambiente insediativo nel quale è inserito, quanto più alto è il suo livello di integrazione all'interno delle *green and blue infrastructure*.

A partire da tali considerazioni generali abbiamo posto ad alcuni studiosi tra i più impegnati sui temi degli usi del suolo alcune questioni cruciali per un adeguato sviluppo della elaborazione scientifica, raccolte e organizzate secondo quattro obiettivi di approfondimento. Un primo obiettivo risiede nel trattamento delle valenze dei suoli. Così come accade nella società degli umani, appare chiaro come esse non siano esito di un'autodeterminazione,

ma si esplicitino nelle relazioni con il contesto: basti pensare alle aree di frangia urbana, dove tali valenze discendono da una realtà ricca e multidimensionale, tanto interessante quanto spesso controintuitiva, in una gamma estesa di usi e utilità spesso anche transitorie, la cui descrizione si presenta complessa e ricca di sfide.

Meritoriamente, alcune delle proposte di legge avviano la descrizione di "registri locali" dei suoli; ma di certo la struttura effettiva che tali attività assumeranno, date le complessità tecniche implicate, non sarà dettata a livello legislativo ma sarà piuttosto oggetto di successiva decretazione.

Un secondo obiettivo sarà quindi contribuire alla definizione scientifica dei registri locali dei suoli: metodologie, tecnologie dell'informazione geografica da utilizzare, interoperabilità, multiscalarità, rapporto con i diversi strumenti di gestione del territorio.

Una ulteriore riflessione si apre poi quando a una diversa descrizione delle risorse dei suoli si pensi di associare le politiche: il cosa fare, il dove, il come, il quando, il perché farlo, chi sarà a farlo. Le funzioni di sostenibilità ambientale e climatica espresse dai suoli non possono più essere separate da altre considerazioni, quali ad esempio quelle connesse alla autodeterminazione alimentare ed energetica del Paese.

Agli strati informativi sui caratteri dei suoli verranno quindi ad aggiungersi altri strati elaborativi – il terzo obiettivo – connessi ad obiettivi e misure da riportare nelle diverse politiche (agroalimentare, energetica, insediativa, di mitigazione ed adattamento al GCC, di protezione dai rischi territoriali, ecc.) secondo una prospettiva di gestione integrata del territorio.

Un'ultima prospettiva, quarto obiettivo della

riflessione, è relativa al rapporto fra tali nuovi quadri conoscitivi e struttura ed elaborazione degli atti di governo del territorio (piani programmi e progetti, anzitutto): una conoscenza embedded all'interno degli elaborati (come per lo più è stato sinora), o una conoscenza terza, ed indipendente dalla specifica finalizzazione operativa? E inoltre, formata alla bisogna (*ex-post, ex-ante*), o che si costruisce con un processo di cumolazione reticolare e condiviso anche indipendentemente dalle scadenze degli atti deliberativi, andando così a nutrire anche le fasi *on-going* della valutazione?

Tra le riflessioni ed esperienze raccolte, diversi autori (Giudice, Minucci, Bonora, Guaragno, Nerozzi; Fioletta, Fiora, Abate Daga) sottolineano l'importanza di un approccio d'area vasta per comprendere e governare i fenomeni di trasformazione insediativa, nei quali si produce il maggior livello di artificializzazione di suolo naturale. Tale considerazione rinvia ad importanti problemi nel momento in cui il varo della riforma degli enti locali (L. n. 56 del 7.04.2014) richiede una complessiva ridefinizione della pianificazione provinciale di coordinamento, sia per i diversi poteri in capo alle province, sia per le loro più grandi dimensioni, sia infine per il complessivo ridisegno della maglia amministrativa prodotto dall'obbligatorietà di costituzione delle unioni di comuni. Questa dimensione è la più pertinente per affrontare tematiche di rilevanza ambientale, come la contabilizzazione dei servizi ecosistemici svolti dal suolo, che alcune proposte di legge hanno fatto emergere a dispetto di un *modus operandi* tradizionalmente affidato a "pianificazioni separate".

Ma è certamente a una scala più ravvicinata che si possono decifrare e delineare le specificità dei caratteri da preservare o valorizzare delle aree di transizione, tipicamente nelle frange urbane, potenzialmente ricche in biodiversità, nell'ambito di un *range* molto esteso di utilità. Nei casi nei quali è stato più stretto il raffronto fra andamenti nelle trasformazioni d'uso dei suoli e nella pianificazione comunale (Fioletta, Abate Daga, Ballocca, Scalise) emerge con forza la necessità che il nuovo quadro legislativo sia in condizioni di intervenire sulla questione delle previsioni di piano ancora inattuato. Se infatti i dati osservabili (*land cover*) dicono che esiste ancora vario suolo non artificializzato, accade spesso che osservando le indicazioni di piano (*land use*) si scopra che le previsioni sono spesso per

ulteriori incrementi del consumo. Un provvedimento legislativo che non affrontasse i due fondamentali temi del disinnescamento del c.d. "residuo di piano" e del lancio di processi di rigenerazione dei suoli già urbanizzati sarebbe di certo votato ad un rapido fallimento. Discernere cosa, dove e quanto sia possibile reimmettere sul mercato della trasformazione urbana richiede buon senso e pragmatismo, progetto a scale di dettaglio, chiama in causa valutazioni di qualità e non solo quantità. Servono regole e strumenti tecnici che pongano gli enti locali e gli urbanisti in condizioni di affrontare tali sfide.

Proprio perché è totalmente condivisibile che le basi informative siano costituite dalla tassonomia dei fattori che sottendono alle trasformazioni degli usi (Cruciani, Ferrara), la consapevolezza delle caratteristiche dell'attuale mercato immobiliare (Fioletta, Fiora, Abate Daga), del tutto nuove rispetto al passato, pongono la questione di quale possa e debba essere il rapporto tra pianificazione urbanistica e governo dei fattori economici. Già nel servizio su UI 247 (Ombuen 2013) è emersa con nettezza la forte connessione fra nuove forme dell'economia e nuove forme della trasformazione insediativa, con il predominio delle attività finanziarie su quelle produttive e della rendita assoluta su quella differenziale; se questi sono i driver fondamentali delle condizioni insediative, il varo di provvedimenti di riforma del governo del territorio (Giudice, Minucci, Bonora, Guaragno, Nerozzi; Arcidiacono, Salata) dovrà porre il sistema di pianificazione nelle condizioni di gestirne le dimensioni maggiori, anzitutto con la possibilità di utilizzare la leva della fiscalità immobiliare, pena l'ineffettualità del governo pubblico.

In definitiva, il ritardo accumulato dalla realtà italiana rispetto alle esperienze di altri Stati europei, che hanno contingentato da tempo e per tempo il "consumo di suolo", può consentire di evitare errori di eccessivo dettaglio nella legislazione nazionale, come è avvenuto in Francia, costretta a recedere da determinazioni troppo drastiche relativamente alla pianificazione intercomunale e inapplicabili a livello generalizzato; di fatto, una legge di principi dovrebbe essere supportata da un'attività di governo responsabile e condivisa da parte degli enti territoriali attraverso meccanismi di azione verificabili e flessibili.

Governare il consumo di suolo

Mauro Giudice, Fabio Minucci

In un periodo di forte crisi, economica ma non solo, l'espansione edilizia e infrastrutturale, e con essa il consumo di suolo, non accenna a rallentare il proprio *trend* di crescita. All'interno di questa situazione il governo del territorio sembra incapace di svolgere il proprio compito di definire le regole, i limiti, la tutela per un corretto uso del suolo. A fronte di una sempre maggiore richiesta, da parte delle forze attente alle politiche territoriali, ambientali e paesaggistiche, di riuso del suolo già urbanizzato i consumi continuano a crescere.

Il piano, che a una lettura più ampia del dettato costituzionale deve essere finalizzato a tutelare e governare l'intero sistema territoriale (nelle sue diverse componenti, ma attraverso un approccio unitario) non è più in grado di definire gli obiettivi da perseguire e, di conseguenza, le politiche messe in gioco per attuarli.

A partire dalla riforma costituzionale del Titolo V (per troppi versi incompiuta) molte Regioni hanno predisposto testi di legge che affrontano il tema della riforma ridisegnando le competenze degli Enti e i relativi strumenti di pianificazione. Cambiano radicalmente i riferimenti della pianificazione e si affermano modelli sempre più legati alle componenti strutturali. I piani nelle loro accezioni generali dovrebbero mettere da parte le quantità delle previsioni per fondarsi sulla qualità degli interventi. In questo clima generale di cambiamento si sta sempre più dimostrando vincente un'azione di abbandono della prassi consolidata della pianificazione in favore di azioni di progettazione e realizzazione degli interventi che troppo spesso comportano sul territorio – bene comune per eccellenza – azioni irreversibili e dannose.

Una situazione che presuppone un passaggio dalle quantità (con la loro pluralità di interessi e di modalità operative) alla qualità (nella sua unicità di comportamento per il raggiungimento di una maggiore sostenibilità) prefigurando un diverso approccio ai temi del governo del territorio. In questa logica sono principalmente due i percorsi da

intraprendere: il primo legato alla manutenzione del territorio (per ridurre e superare le situazioni di pericolo e di rischio) e il secondo indirizzato alla rigenerazione urbana (finalizzata al recupero dell'esistente, al riutilizzo degli immobili dismessi, al contenimento del consumo di suolo).

Un approccio che significa ridisegnare i ruoli dei diversi soggetti competenti per costruire una cooperazione capace di realizzare, sotto una molteplicità di aspetti, un effettivo e unitario governo del territorio.

Nasce di conseguenza la necessità di avviare azioni sempre più attente alle problematiche esistenti e in grado di riconoscere i valori in gioco, ma soprattutto di realizzare politiche di piano fondate su norme certe, in grado di governare i fenomeni avendo sempre presente l'obiettivo finale.

Superando gli aspetti generali del problema bisogna affrontare il problema del consumo di suolo nella consapevolezza che:

- negli ultimi anni è cambiata la percezione del problema (sotto l'aspetto politico-sociale e anche legislativo), però non ci sono ancora (se non isolate) azioni concrete di un certo rilievo;
- è necessario puntare sulla riqualificazione/rigenerazione urbana e sul superamento della frammentazione territoriale (ricucitura dei tessuti edificati) così come delle visioni meramente localistiche fondate esclusivamente sui poteri e sulle competenze;
- bisogna passare dalle quantità degli interventi alla qualità degli stessi intervenendo prioritariamente sulla manutenzione e la salvaguardia del territorio.

Più in particolare la semplificazione che si intende imporre nella riforma degli Enti locali non deve consentire banalizzazioni del problema (non serve solo misurare i fenomeni), ma permettere di avviare concrete politiche in grado di cambiare il paradigma su cui si fonda il governo del territorio. L'analisi del fenomeno è certamente fondamentale, ma non ci si deve nascondere dietro l'acquisizione dei dati per affrontare il problema: se dobbiamo parlare di governo del territorio non possiamo che mettere in atto una politica territoriale che determini azioni la cui validità deve essere riconosciuta a livello nazionale e rese operative a livello locale.

Serve quindi una decisa presa di posizione al fine di realizzare una riforma della legi-

slazione urbanistica che indirizzi verso la redazione di strumenti di governo del territorio che si fondino sul principio del contenimento dell'uso del suolo favorendo il riuso e la riqualificazione urbana. Fondamentale nella definizione di una politica di governo del consumo di suolo appare la definizione di regole che siano in grado di individuare e definire il problema e, conseguentemente, specificarne le norme per il suo effettivo governo.

Sotto questo aspetto è utile ricordare come, soprattutto in Italia, sia molto semplice definire e scrivere delle regole e delle norme, ma estremamente complesso risulta invece il loro rispetto attraverso un controllo istituzionale e democratico; il rispetto delle regole deve quindi essere inteso quale elemento centrale per concretizzare l'attuazione delle politiche di pianificazione. Questo elemento deve però anche essere affrontato sugli aspetti generali in quanto è il riconoscimento delle regole come valore che può permettere un effettivo salto di qualità nello svolgimento delle diverse politiche riguardanti la gestione dei beni pubblici (tra i quali si annovera, certamente, il territorio e il suo uso).

Alcuni spunti per un nuovo piano

Il futuro della città non può significare esclusivamente l'espansione dei suoi confini ma la valorizzazione dell'esistente passando dall'espansione alla riqualificazione, dall'urbanistica che divora le campagne a quella che rivaluta i luoghi del vivere; un radicale mutamento dell'approccio al governo del territorio. In questa direzione, tra le diverse azioni possibili, se ne propongono tre: revisione dello *zoning*, degli *standard* e della Valutazione Ambientale Strategica.

Lo *zoning* deve essere ridefinito rendendolo sensibile agli aspetti qualitativi del territorio: dagli usi del suolo alla densità d'uso, dalla quantità alla qualità dell'edificato, risparmio energetico, qualità e capacità di carico delle reti infrastrutturali, qualità dell'ambiente.

Per ciascun ambito dovranno individuarsi punti di forza e criticità a partire dai quali definire precise linee d'azione articolate in due diverse zonizzazioni: quella urbanistica e quella ambientale per considerare in modo integrato gli usi del suolo, la densità d'uso, i caratteri dell'edificato ed il livello di rispondenza alle esigenze della collettività, la qualità e la capacità di carico delle reti in-

frastrutturali, la qualità dell'ambiente e del paesaggio.

La zonizzazione urbanistica dovrà essere predisposta, in coerenza con quella ambientale, a livello comunale, mentre quella ambientale dovrà predisporre a livello di area vasta corredata da criteri e parametri valutativi cui i comuni dovranno riferirsi.

Il nuovo piano, dovrà superare anche il concetto di *standard* che ha costituito un importante parametro concettuale nel piano urbanistico con il grande limite di considerare solo gli aspetti quantitativi mentre oggi il piano è chiamato a rispondere anche a criteri qualitativo-prestazionali. La legge di riforma nazionale dovrebbe indicare i parametri da considerare: accessibilità, fruibilità, sicurezza per i cittadini, organizzazione territoriale, funzionalità e adeguatezza tecnologica, economicità di gestione e criteri di valutazione etc.

Con riferimento alla Valutazione Ambientale Strategica va sottolineato che le aree di nuova edificazione hanno un notevole impatto sui sistemi di servizio a rete (acquedotti, fognature etc.) inducendo maggiori costi per la realizzazione o l'adeguamento degli stessi. Lo strumento per valutare *ex ante* tali impatti è la VAS in quanto preposta alla verifica di sostenibilità dei piani che, notoriamente, si fonda su tre dimensioni: ambientale, economica e sociale. L'UE prevede esplicitamente che gli stati membri debbano favorire le sinergie tra le tre dimensioni. L'Italia è il paese in cui la Direttiva 2001/42/CE ha conosciuto l'applicazione più lacunosa, da rivedere profondamente. In questo contesto dovrebbe prescriversi la valutazione degli aspetti economici a cominciare dai costi delle urbanizzazioni indotte affinché il decisore possa fare la scelta più conveniente. Un approccio che consentirebbe il perseguimento tre obiettivi strategici:

1. valutare i diversi scenari di sviluppo per scegliere quello più adeguato anche in termini economici;
2. quantificare gli oneri di urbanizzazione in modo da addebitarli integralmente ai proponenti invece che alla collettività; azione che potrebbe costituire un notevole disincentivo al consumo di suolo;
3. rendere pubblicamente verificabili le scelte delle amministrazioni comunali creando le condizioni per un'effettiva condivisione della collettività.

Le necessarie sinergie tra politiche urbanistiche e fiscalità locale

Un efficace governo del territorio, come dimostrano esperienze compiute in altri paesi, presuppone una sinergia tra strumenti urbanistici e politiche fiscali: l'uomo è più sensibile alle convenienze economiche proprie che a quelle urbanistiche della collettività. A tal fine, oltre ad una nuova legge per il governo del territorio, si impone, in sinergia, una riforma della finanza locale che istituisca una fiscalità urbanistica di scopo che risponda a pochi ma stringenti principi che penalizzino gli sprechi premiando i comportamenti virtuosi.

La manutenzione e la gestione della città pubblica, ossia il mantenimento in efficienza delle reti infrastrutturali, dei servizi e degli spazi pubblici, deve essere finanziata con risorse permanenti, quali le tasse sugli immobili. Una fiscalità che deve essere ricondotta alla sua natura di contropartita per i servizi, offerti dalla collettività, che contribuiscono a determinare il valore degli immobili e che, per questo, deve essere dimensionata sui costi reali della manutenzione e gestione della città pubblica.

Il contributo di costruzione deve essere commisurato agli effettivi costi dell'urbanizzazione e vincolato alla realizzazione di reti, spazi e servizi per adeguare la città pubblica all'evoluzione delle esigenze. Deve essere chiaro che un'entrata *tantum non* può che essere utilizzata per incrementare il capitale fisso della città. In questa logica, il contributo di costruzione, unificato con gli oneri di urbanizzazione in un'unica imposta, deve essere destinato all'urbanizzazione e calcolato con riferimento al livello delle urbanizzazioni esistenti e/o previste in rapporto con le caratteristiche economiche e funzionali degli edifici in progetto in quanto esprimono quantità e carattere della domanda di servizi. La tassazione sulle aree edificabili, da applicare alle sole aree per le quali sono previste trasformazioni nel breve periodo con l'obiettivo di contenere le spinte dei proprietari privati al riconoscimento dei diritti edificatori. Complessivamente, in sintesi, un efficace governo del territorio deve fondarsi su di una strumentazione urbanistica adeguata supportata da una politica fiscale incentrata sulla logica degli incentivi e dei disincentivi.

Le valenze e le trasformazioni dei suoli in Italia

Francesca Assennato, Silvia Brini,
Anna Chiesura, Michele Munafò

Il suolo, con le sue molteplici valenze economiche, ambientali, sociali, culturali, è una risorsa sostanzialmente non rinnovabile a causa del lunghissimo tempo di formazione e ripristino naturale. È la piattaforma sulla quale si è sviluppata la società umana che ci fornisce cibo, biomassa e materie prime; è un elemento del paesaggio e del patrimonio culturale e svolge un ruolo fondamentale come habitat e come riserva di patrimonio genetico.

La crescita delle città, delle aree urbanizzate e delle infrastrutture in Italia negli ultimi anni ha "invaso" le aree naturali e agricole fino a coprire una superficie complessiva di quasi 22.000 chilometri quadrati, pari al 7,3% del nostro territorio al 2012 (Munafò e Tombolini, 2014) compromettendo i servizi ecosistemici forniti dal suolo in condizioni naturali (Blum, 2005; Commissione Europea, 2006; APAT, 2008; Haygarth e Ritz, 2009; Turbé et al., 2010). Tali servizi possono essere raggruppati in quattro categorie principali:

- servizi di approvvigionamento (prodotti alimentari e biomassa, materie prime, etc.);
- servizi di regolazione (regolazione del clima, cattura e stoccaggio del carbonio, controllo dell'erosione e dei nutrienti, regolazione della qualità dell'acqua, protezione e mitigazione dei fenomeni idrologici estremi, etc.);
- servizi di supporto (supporto fisico, decomposizione e mineralizzazione di materia organica, habitat delle specie, riserva genetica, conservazione della biodiversità, etc.);
- servizi culturali (servizi ricreativi, paesaggio, patrimonio naturale, etc.).

Le scorrette pratiche agricole, le dinamiche insediative, le variazioni d'uso e gli effetti locali dei cambiamenti climatici globali possono originare gravi processi degradativi che limitano o inibiscono totalmente la funzionalità del suolo e che spesso diventano evidenti solo quando sono irreversibili, o

in uno stato talmente avanzato da renderne estremamente oneroso ed economicamente poco vantaggioso il ripristino. I processi di degradazione cui il suolo è sottoposto sono (Commissione Europea, 2006):

- l'erosione, ovvero la rimozione di particelle di suolo a opera di agenti atmosferici (vento, acqua, ghiaccio) o per effetto di movimenti gravitativi o di organismi viventi (bioerosione) che, in seguito ad alcune pratiche antropiche, può portare alla perdita del suolo fertile, all'aumento dell'apporto di sedimenti nelle acque e dell'eutrofizzazione;
- la diminuzione di materia organica;
- la contaminazione locale o diffusa;
- l'impermeabilizzazione (sealing), ovvero la copertura permanente di parte del terreno e del relativo suolo con materiale artificiale non permeabile;
- la compattazione, causata da eccessive pressioni meccaniche, conseguenti all'utilizzo di macchinari pesanti o al sovrappascolamento;
- la perdita della biodiversità;
- la salinizzazione, ovvero l'accumulo nel suolo di sali solubili in seguito a eventi naturali o all'azione dell'uomo;
- le alluvioni e le frane;
- la desertificazione, ultima fase del degrado del suolo.

Tra questi processi, l'impermeabilizzazione rappresenta la principale causa di degrado del suolo in Europa, in quanto comporta un rischio accresciuto di inondazioni, contribuisce al riscaldamento globale, minaccia la biodiversità, suscita particolare preoccupazione allorché vengono a essere ricoperti terreni agricoli fertili e aree naturali e seminaturali, contribuisce – insieme allo *sprawl* urbano – alla progressiva e sistematica distruzione del paesaggio, soprattutto rurale (Pileri e Granata, 2012). È probabilmente l'uso più impattante che si può fare del suolo con gravi ripercussioni permanenti sul ciclo vitale degli organismi che lo popolano, così come sul ciclo dei nutrienti e dei gas, in cui riveste un ruolo insostituibile.

Le tipologie di impermeabilizzazione di suolo maggiormente rilevanti nel nostro territorio sono rappresentate dalle infrastrutture lineari che con strade asfaltate e ferrovie (28%) e altre strade minori (19%) costituiscono circa la metà del consumo complessivo al 2006 mentre il consumo prodotto da

edifici e capannoni corrisponde al 30% del suolo consumato in Italia (Munafò e Tombolini, 2014). Il suolo agricolo è uno dei principali bersagli del consumo totale: dal 1990 al 2008 sono stati destinati a nuovo uso più di 12.000 chilometri quadrati di suolo agricolo per far posto principalmente ad aree urbane e in minor parte ad aree forestali (Marchetti et al., 2012). Ma anche se non vi è cambio di uso del suolo, dai dati recenti del monitoraggio del consumo di suolo in Italia (tabella 1) si osserva che nelle aree agricole si è passati complessivamente dal 7,9% di suolo consumato nel 1990 al 9% nel 2006.

Stima del suolo consumato (%) all'interno delle aree a uso urbano e ad uso agricolo, per anno

Tipologia di uso del suolo	Suolo consumato (%)		
	1990	2000	2006
Aree urbane	64,7%	65,7%	67,6%
Aree agricole	7,9%	8,1%	9,0%

Fonte: Munafò M. e Tombolini I., 2014

Allo stesso tempo anche le aree urbane sono andate sempre più saturandosi, con suolo consumato che è passato dal 64,7% del 1990 al 67,6% del 2006, riducendo la quota di aree non impermeabilizzate nelle città, tra cui il verde urbano e le aree protette e/o tutelate, che rappresentano una risorsa preziosa per l'importante patrimonio verde presente nelle città e per la biodiversità vegetale e animale a esso legata (Chiesura e Mirabile, 2013). In base a una nuova classificazione delle infrastrutture verdi urbane e periurbane, è possibile restituire la ricca gamma di tipologie e funzioni ecosistemiche che tali spazi assumono per i cittadini e l'ambiente: si pensi agli orti urbani o alle aree dedicate a forestazione, tutti tasselli importanti della maglia verde comunale, prima non opportunamente contabilizzati.

Tutte le tipologie di verde (giardini, parchi, aree protette, etc.) – pur nella loro diversità di valori e funzioni – svolgono un ruolo importante nel contenimento del consumo di suolo, nella conservazione della biodiversità e rappresentano strumenti di adattamento e mitigazione ai cambiamenti climatici e vanno pertanto senz'altro incoraggiate nella pianificazione di città resilienti, soprattutto se si pensa che nella maggior parte dei Comuni capoluogo di provincia analizzati nel IX Rap-

porto del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente (ISPRA/ARPA/APPA) sulla qualità dell'ambiente urbano, il verde pubblico incide per meno del 5% sulla superficie comunale complessiva. Inoltre, i risultati ottenuti dall'attività di monitoraggio effettuata da ISPRA sulla presenza di una rete ecologica nello strumento di pianificazione urbanistica comunale, mostrano che meno della metà dei 60 principali Comuni capoluogo di provincia presenta la rete ecologica nella pianificazione urbana, importante strumento per garantire la connettività ecologica alla scala locale.

Il consumo di suolo, come già detto, nel nostro Paese ha prodotto la perdita di ampie superfici, in particolare nelle aree a vocazione agricola circostanti le aree urbane. I paesaggi peri-urbani hanno subito una trasformazione intensa e rapida, sostanzialmente non governata da efficaci strumenti di pianificazione (EEA, 2006), di programmazione delle attività economico-produttive e di gestione del patrimonio naturale e culturale tipico. L'attuale espansione delle superfici impermeabilizzate urbane produce una commistione di tipologie di uso differenziate che frammenta il territorio e facilita l'aumento dello *sprawl*. Questo processo semplifica e impoverisce il paesaggio, soprattutto quello peri-urbano che perde le proprie caratteristiche per assumere quelle anonime di un urbanizzato diffuso. In questi casi sono compromesse sia la vocazione e la produttività agricola sia le caratteristiche e le valenze naturali.

Un'analisi condotta su 51 città italiane (Marinosci et al., 2013), ha osservato le tipologie di urbanizzazione e le capacità residue dei suoli urbanizzati analizzando fattori di distribuzione e di tipologia di uso in termini di continuità, artificialità, dispersione, concentrazione, impermeabilizzazione, qualità dei suoli, disordine insediativo, abbandono dei suoli e degli usi, consumo e spreco di suolo. Ne è emerso un quadro complesso, tanto nelle grandi città che in quelle di medie dimensioni, che devono essere oggetto di grandi attenzioni, anche con riferimento alle capacità di adattamento ai cambiamenti climatici.

Alle grandi città con i più estesi tessuti residenziali continui (Roma, Milano, Torino e Napoli) si accompagnano le più estese zone industriali, commerciali e infrastrutturali (oltre il 30% del territorio con tale destina-

zione) e un livello di frammentazione media dei margini (valori di densità dei margini intorno ai 90 m/ha). Al contrario alcune tra le principali aree urbane di medie dimensioni presentano margini più diffusi (es.: Latina, Siracusa, Alessandria, Potenza, Catanzaro, Sassari e Arezzo) e sono caratterizzate da un'estensione relativamente bassa delle aree centrali rispetto al territorio con un residuo importante di urbanizzazione diffusa polverizzata.

Riferimenti bibliografici

- Munafò M. e Tombolini I. (2014). *Il consumo di suolo in Italia*, Rapporto ISPRA 195/2014.
- Blum W.E.H. (2005). *Functions of Soil for Society and the Environment*, Reviews in Environmental Science and Bio/Technology 2005-4
- Commissione Europea (2006). *Strategia tematica per la protezione del suolo*, COM(2006)231.
- APAT (2008), *Il suolo, la radice della vita*; a cura di Di Fabbio A. e Fumanti F., Roma.
- Haygarth P.M., Ritz K. (2009). *The Future of Soils and Land Use in the UK: Soil Systems for the Provision of Land-Based Ecosystem Services*. *Land Use Policy*, 26/1
- Turbé A., De Toni A., Benito P., Lavelle Patrick, Lavelle Perrine, Ruiz N., Van der Putten W.H., Labouze E., e Mudgal S. (2010) *Soil biodiversity: functions, threats and tools for policy makers*. *Bio Intelligence Service, IRD, and NIOO, Report for European Commission* (DG Environment)
- Pileri P., Granata E. (2012). *Amor Loci. Suolo, ambiente, cultura civile*, Libreria Cortina, Milano.
- Marchetti M., Bertani R., Corona P., Valentini R. (2012). *Cambiamenti di copertura forestale e dell'uso del suolo nell'inventario dell'uso delle terre in Italia*, Forest@ 9
- Chiesura, A. e Mirabile M. (2013). *Il verde urbano*. In IX Rapporto ISPRA "Qualità dell'ambiente urbano"
- EEA (2006). *Urban sprawl in Europe – the ignored challenge* (Report no. 10), European Environmental Agency, Copenhagen.
- Marinosci I., Assennato F., Munafò M. (2013). *Forme di urbanizzazione e tipologia insediativa*. In IX Rapporto ISPRA "Qualità dell'ambiente urbano"

Consumi, fonti, misure: su quali basi monitorare?

Sandro Cruciani, Alessandra Ferrara

Il nostro paese, come altri in Europa, si trova ancora indietro rispetto all'adozione di strumenti, criteri, standard tecnici, ecc. per la misurazione del consumo dei suoli e, più in generale, rispetto all'adozione di un quadro normativo compiuto, nel quale le misurazioni statistiche che ne derivano possano essere assunte come coerenti.

La definizione della base informativa utile alla misura e monitoraggio del fenomeno deve muovere dalla puntuale standardizzazione tassonomica dei fattori (*drivers*) che sottendono alle trasformazioni degli usi. In senso stretto ogni nuova superficie sottratta a precedente utilizzo agricolo o naturale rappresenta una forma di consumo della risorsa suolo ma, in funzione della nuova destinazione d'uso e della nuova copertura gli impatti sono molto diversi e devono necessariamente essere misurati con differenti approcci a seconda se si vogliono quantificare le conseguenze in termini di perdita delle caratteristiche naturali del suolo (fisiche e bio-chimiche), la perdita di spazio libero, l'alterazione materiale e immateriale delle valenze dei luoghi. Questi obiettivi informativi implicano necessità di misurazione specifiche che possono indirizzare l'analisi più o meno marcatamente verso una delle esigenze conoscitive o, frequentemente, sulla combinazione delle loro risultanze in quanto gli esiti delle forme del consumo di suolo sono sempre strettamente interconnessi. In linea generale i *drivers* del consumo di suolo sono largamente ricondotti alle categorie dell'espansione delle aree "urbane". In questo passaggio il margine di interpretazione è ampio: quanto numerose e differenti sono le forme che tali espansioni possono assumere tanto diverse sono le forme di consumo che possono essere misurate: espansioni delle aree edificate con variazione "compatta" del margine e sviluppo di nuovo edificato che, almeno per densità edificatoria mantiene le caratteristiche del nucleo urbano che va ad ampliare – con pressoché totale saturazione del suolo naturale e impermeabilizzazione delle superfici interessate (*soil sealing*) –; aree edificate residenziali profondamente

differenti dal tessuto urbano centrale, caratterizzate da bassa densità abitativa, da un prevalente sviluppo orizzontale con numerose unità immobiliari disperse su superfici dai perimetri frammentati, in aree anche considerevolmente distanti del centro urbano; "ponti insediativi" di connessione con il centro lungo infrastrutture di trasporto con progressiva proliferazione di edificato misto – consistente compresenza di costruzioni e di aree verdi, che garantiscono una parziale persistenza delle caratteristiche naturali dei suoli ma che contestualmente li sottraggono ad alcune forme di utilizzo per il depauperamento qualitativo del contesto (parcellizzazione, alterazione delle valenze primarie e delle caratteristiche naturali) –; sviluppo delle reti infrastrutturali di comunicazione e della produzione e trasmissione energetica – con ridotta occupazione fisica di spazio da parte dell'infrastruttura stessa, ma ampia sottrazione ad altra destinazione (poligoni interclusi con limitazioni di accesso ed uso); insediamenti produttivi industriali in progressiva contrazione dell'effettivo impiego delle strutture originariamente destinate (terziarizzazione del tessuto produttivo, dinamiche negative del ciclo economico, delocalizzazione...) – con abbandono di ampie porzioni di terreno, spesso intercluse nel tessuto urbano delle città, e forme di "consumo di ritorno": forte incidenza di vaste aree edificate, ma non più utilizzate, con forme di compromissione correlata anche alla contaminazione dei suoli. Per tutte le tipologie considerate al consumo di suolo quantificabile in termini di superfici occupate si aggiunge un consumo qualitativo delle valenze naturalistiche o paesaggistiche, di più difficile quantificazione, ma non meno rilevante in termini di estensione e irreversibilità degli impatti.

La previsione e governo dello sviluppo futuro delle tipologie descritte passa per l'analisi dei numerosi fattori propulsivi: dinamiche demografiche (incremento assoluto della popolazione, spopolamento, flussi migratori), trasformazioni della struttura produttiva, fattori connessi alla qualità della vita, sviluppo delle infrastrutture di trasporto e delle reti di connessione immateriale, costi delle unità immobiliari, politiche fiscali applicate dalle amministrazioni.

Considerando anche un approccio classificatorio che muova dagli impatti che il feno-

meno produce, la misurazione può essere indirettamente derivata dalla stima delle pressioni e degli impatti che si rilevano sul territorio, inclusa la quantificazione dei costi economici e sociali: stime dell'aumento del costo relativo della fornitura di infrastrutture (maggiore difficoltà nella articolazione capillare dell'offerta) e di servizi, in particolare quelli connessi alla mobilità; stima dell'incremento del rischio di dissesto idrogeologico connesso all'alterazione delle valenze dei suoli naturali; quantificazione della perdita di suoli fertili da destinare all'impiego agricolo; determinazione del depauperamento delle valenze paesaggistiche dei luoghi e della compromissione dei loro caratteri storici tradizionali; analisi del progressivo scollamento del radicamento culturale delle persone rispetto ai luoghi che abitano o delle forme di emulazione delle violazioni (abusi-vismo) in condizioni di diffuso non rispetto di norme o prescrizioni, e così via.

L'Istat sta procedendo alla ricognizione delle componenti citate, con l'obiettivo di produrre una classificazione condivisa dei *drivers* e degli impatti ed elaborare indicatori per la misura delle differenti componenti del fenomeno.

In primo luogo si sta completando la ricognizione delle fonti informative utilizzabili o che sarà necessario rendere disponibili. In tal senso un primo nodo da sciogliere è riferito alla necessità, che peraltro sta prendendo piede con forza anche in Europa, di separare in modo netto il tema del *land cover* (copertura) da quello del *land use* (uso) che, tradizionalmente, presentano forti elementi di sovrapposizione, in parte attribuibili alla popolarità della legenda utilizzata dall'indagine Corine Land Cover (CLC); infatti, a differenza di quanto si può evincere dal nome, le voci della legenda spesso confondono aspetti di copertura con aspetti di uso del suolo, pervenendo a sottostime o sovrastime dei fenomeni, in particolare di quelli connessi all'espansione delle aree edificate.

Altro aspetto ancora caratterizzato da chiaroscuri è quello specifico delle tecniche di misurazione. Allo stato attuale delle cose esistono molte misure del consumo di suolo che variano per le definizioni utilizzate, per la qualità degli strumenti messi in campo (ad esempio le foto aeree e/o satellitari), per la presenza o meno di verifiche sul campo, per l'utilizzo di indagini di tipo campionario

o censuario, per il periodo di riferimento dei dati. A questo, come elemento di ulteriore variabilità, si aggiungono le basi informative elaborate dalle Regioni per i propri fini istituzionali, ma con criteri e riferimenti temporali estremamente variabili.

Il risultato è un'estrema variabilità delle stime sull'entità di suolo consumato, cioè sul suolo modellato artificialmente e/o impermeabilizzato: si va da un minimo del 4,9% (CLC al 2006) ad un massimo di 8,8% del territorio nazionale (Popolus al 2009), mentre i dati più recenti si attestano intorno al 6,7%-6,9%. Va poi aggiunto che se dalla superficie totale si escludono le aree difficilmente consumabili (ad es. i corpi idrici e la superficie al di sopra dei 2.000 metri s.l.m.) questi numeri crescono di circa mezzo punto percentuale. Questi pochi e semplici calcoli segnalano però un'emergenza, oltre a quella ovviamente espressa dalla consistenza del fenomeno, e ci dicono quanto un tema complesso come il consumo di suolo non sia ancora adeguatamente supportato da un impianto metodologico e misuratorio appropriato. È quindi indispensabile che il nostro paese, anche nell'ottica di rispondere adeguatamente ai dettami europei, si doti al più presto di definizioni condivise e di strumenti di misurazioni a queste coerenti, anche sfruttando ed implementando quello che già alcuni enti stanno facendo.

Un'opportunità da cogliere nel processo di miglioramento degli strumenti di cui si dispone è quella offerta dalle basi territoriali (BT) e dal censimento permanente. La base geografica delle BT rappresenta la suddivisione del territorio di tutti i comuni italiani in poligoni (sezioni di censimento) di dimensioni variabili; è quindi una mappatura territoriale esaustiva a livello nazionale, costruita applicando criteri omogenei che, all'aggiornamento del 2011, consentono la ripartizione del territorio in oltre 403 mila sezioni. Questa "tassellazione" di base, per la quale si prevede un aggiornamento funzionale allo svolgimento del Censimento continuo, potrebbe essere utilizzata dai soggetti locali per costituire il primo "registro dei suoli", delimitando e posizionando sulle proprie basi territoriali gli elementi tematici, significativi ai fini della mappatura delle aree edificate da pianificare o da trasformare (ad es. aree dismesse, siti contaminati da bonificare, aree da destinare a rigenerazione, ecc.)

oppure funzionali alla costruzione di sub-aree omogenee secondo le diverse caratterizzazioni dei luoghi (ad es. parchi urbani, aree forestali, parchi agricoli sub-urbani, ecc.).

La messa a punto di sistemi e strumenti di *web-editing* consentirebbe a tutti i comuni di gestire queste informazioni anche senza possedere competenze o strumentazioni specifiche, utilizzando un set di regole, definizioni e sistemi di codifica comuni per tutte le amministrazioni locali, condivisi con l'Istat che, in collaborazione con le altre Istituzioni competenti in materia, coordinerebbe l'implementazione, l'alimentazione e il mantenimento della base dati nazionale.

Occorre infine sottolineare che la magnitudo del fenomeno del consumo di suolo, diffuso in diversa misura in tutti i Paesi europei, è amplificata nel contesto nazionale dalla scarsa attenzione dedicata dalle amministrazioni agli strumenti di programmazione e gestione territoriale, nonché alla mancanza di una normativa applicabile ai diversi contesti territoriali, orientata al governo del fenomeno, al contenimento delle pressioni e alla mitigazione dei suoi impatti. In tal senso è auspicabile una rapida conclusione del dibattito legislativo in atto che conduca alla tempestiva applicazione a contesto livello nazionale di principi univoci e alla effettiva implementazione del registro dei suoli quale base tematica a supporto della pianificazione e del monitoraggio delle trasformazioni d'uso.

Conoscere per decidere, conoscere e valutare per condividere le decisioni

Paola Bonora, Graziella Guaragno, Barbara Nerozzi

Conoscere per decidere, conoscere e valutare per condividere le decisioni. Si potrebbe riassumere così lo spirito con cui la legge sul governo del territorio n.20/2000 della Regione Emilia-Romagna informa il processo di definizione dei piani. Una legge di principi che fissa gli obiettivi generali e definisce un metodo concertativo per tradurli in scelte territoriali all'interno degli strumenti di pianificazione. Il Quadro conoscitivo e la Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale – elaborati costitutivi dei piani – sono i passaggi attraverso cui gli strumenti della pianificazione “esplicitano le motivazioni poste a fondamento delle scelte strategiche operate” (art.3, comma3) durante tutto il processo di elaborazione dei piani e, in particolare, nel corso della Conferenza di pianificazione, posta all'inizio del percorso decisionale, come luogo di condivisione interistituzionale delle conoscenze e delle conseguenti politiche.

Anche in tema di consumo di suolo la legge non determina dei limiti prestabiliti (sul modello dei vecchi standard urbanistici) per tutto il territorio regionale, ma individua tra gli obiettivi generali della pianificazione quello di “prevedere il consumo di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti, ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione” (art.2, comma 2), e ne demanda la concreta applicazione alla pianificazione, in particolare a quella di area vasta. Con la modifica legislativa del 2009 la legge regionale affida al Piano territoriale di coordinamento provinciale il compito di stabilire le condizioni e i limiti al consumo di suolo non urbanizzato nonché i requisiti di sostenibilità territoriale e ambientale delle previsioni urbanistiche comunali che comportano rilevanti effetti che esulano dai confini amministrativi di ciascun ente (art. 26, comma 2).

È infatti proprio a questo livello di pianificazione che, nell'ultimo decennio, è maturato

uno dei migliori prodotti di questa stagione pianificatoria dando vita ad una generazione di piani che integrano innovativamente il tema del consumo di suolo all'interno di una strategia e di un disegno di assetto territoriale. Tutti i Ptcp della regione, in forma più o meno esplicita, affrontano l'obiettivo della riduzione del consumo di territorio in stretta connessione con il contenimento della dispersione insediativa, che i quadri conoscitivi individuano come uno dei principali problemi per lo sviluppo e la gestione del sistema insediativo. Quindi individuano specifiche politiche, anche di limitazione quantitativa delle nuove previsioni urbanistiche, articolate per sistemi territoriali differenti (per caratteristiche geomorfologiche o condizioni di accessibilità e dotazione di servizi) connesse alle specificità locali e al modello di sviluppo auspicato.

Il consumo di suolo viene così considerato nelle sue diverse sfaccettature tenendo in considerazione anche la localizzazione, la

tipologia di suoli e le finalità delle possibili trasformazioni.

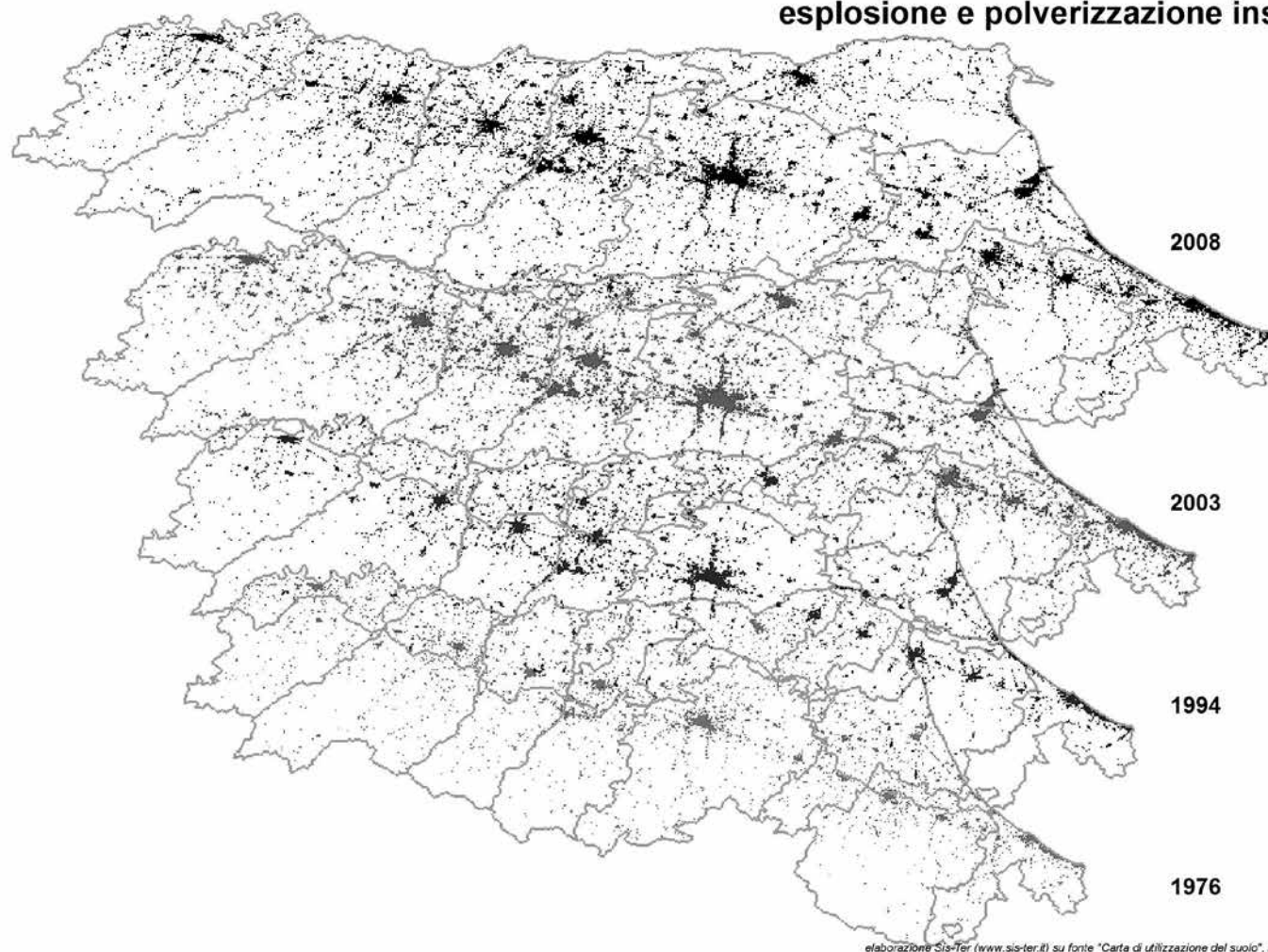
Allargando lo sguardo agli strumenti di pianificazione di livello comunale non si può però trarre un bilancio altrettanto soddisfacente perché emerge un evidente scollamento tra gli obiettivi dichiarati e le concrete previsioni urbanistiche. Previsioni decisamente sovradimensionate e non giustificate se non da una domanda speculativa che ora, con il sopravvenire della crisi immobiliare, si dimostra inconsistente.

Tra le molteplici cause vanno certamente annoverati: un problema di gestione delle vecchie previsioni urbanistiche, una eredità a volte molto pesante di fatto mai messa in discussione; il ritardo della pianificazione provinciale (diversi piani comunali sono stati elaborati prima o parallelamente alla formazione dei piani provinciali) e la sua debolezza a fronte di una evidente difficoltà dei Comuni a ragionare in termini strategici di area vasta; una conseguente tendenza a ricor-

rere ad una modalità di intervento caso per caso basata sulle contingenze, tramite accordi in deroga agli strumenti di pianificazione. Più di tutto ha inciso una cultura politica e di pianificazione ancora fortemente ancorata ad un modello di sviluppo espansivo, di cui in parte soffre la stessa legge regionale, che la crisi economica ha dimostrato essere ormai superata e inadeguata alle esigenze dello stesso mercato immobiliare.

Una cultura che, a livello nazionale ma, dobbiamo constatare, anche nelle regioni storicamente più sensibili, deve fare i conti non solo con la crisi, ma con una logica di valorizzazione che, in Italia molto più che altrove, assegna alla rendita immobiliare un peso eccessivo e irrazionale che sul versante economico generale nuoce allo sviluppo produttivo e occupazionale dei diversi settori di attività e in ambito urbanistico sottrae alle municipalità risorse oggi essenziali per il mantenimento e la creazione di spazio pubblico.

esplosione e polverizzazione insediativa



elaborazione Sis-Ter (www.sis-ter.it) su fonte "Carta di utilizzazione del suolo", Regione Emilia-Romagna

Per sanare la discrasia tra dichiarazioni d'intenti ed effettive previsioni urbanistiche, la prospettiva che il consumo di suolo assuma maggiore e specifico rilievo nella legislazione nazionale e regionale, definendo anche obiettivi prestazionali più specifici e stringenti, lascia ben sperare che questo tema possa assumere a breve un ruolo centrale nel governo del territorio.

Dall'esperienza maturata si possono trarre alcuni suggerimenti per assicurare l'efficacia delle iniziative legislative e della loro applicazione nella strumentazione urbanistica e territoriale. Oggi più che mai appare indispensabile legare il tema del consumo di suolo a quello della rigenerazione e riqualificazione dei tessuti urbani esistenti, assumendo a pieno il cambio di paradigma di sviluppo: dall'espansione alla crescita a consumo zero. La qualità ed efficienza dei nostri sistemi territoriali è infatti sempre più elemento necessario per assicurare la competitività dei territori. Lo sforzo a cui deve tendere anche la pianificazione è quindi quello di riorientare anche le convenienze economiche e imprenditoriali alla rigenerazione qualitativa dell'esistente, sfavorendo invece un modello espansivo non più sostenibile.

Nonostante il bilancio non sia del tutto soddisfacente, l'esperienza dei Ptcp ha dimostrato che l'unico modo per preservare oculatamente le risorse territoriali, in primis il suolo, e per governare un equilibrato sviluppo del sistema insediativo è quello di incentrare sulla pianificazione di area vasta la declinazione degli obiettivi legislativi in scelte territoriali. È solo a questa scala che si possono comprendere gli effetti cumulativi degli impatti delle singole scelte urbanistiche e si può progettare un sistema di regole coerenti per valorizzare quello che il Piano territoriale regionale definisce come "capitale territoriale" superando le visioni localistiche comunali.

Per la condivisione interistituzionale della prospettiva di sviluppo e del sistema di regole è infine un elemento imprescindibile la costruzione di un sistema di conoscenze condiviso ed adeguato al nuovo paradigma, per il monitoraggio, la valutazione e il controllo delle politiche.

A questo scopo la Regione Emilia-Romagna sta lavorando per costruire un osservatorio del territorio (introdotto nella l.r. 20/2000 con la modifica legislativa del 2009). Pensa-

to per semplificare i processi di elaborazione dei piani, sollevando gli enti locali di gran parte degli oneri connessi alla raccolta ed elaborazione dei dati, e per assicurare una omogeneità di metodologie di valutazione e monitoraggio, l'osservatorio ha le potenzialità di diventare un formidabile strumento di condivisione delle problematiche territoriali e degli scenari possibili. Così concepito, dovrà contenere le informazioni necessarie alla "contabilità del consumo di suolo", ma anche gli elementi di analisi dei sistemi già urbanizzati, per supportare la prossima stagione di piani territoriali ed urbanistici.

Meno consumo di suolo con una buona pianificazione di area vasta

Paolo Fioletta, Gianfranco Fiora, Ilario Abate Daga

La diminuzione della vitalità urbanistica dei comuni per effetto della crisi, evidente alla scala regionale (-50% rispetto al 2010), rappresenta l'occasione per affrontare concretamente l'obiettivo europeo del contenimento del consumo di suolo.

Storicamente, infatti, l'urbanistica si è occupata del tema dell'espansione delle città. La recente crisi del settore immobiliare, che segue anni di crescita sia di offerta, sia di valori immobiliari, per certi versi sembra segnare la fine di un'epoca. Oggi, realizzare ed immettere sul mercato nuova edilizia, rappresenta indubbiamente un investimento economico più rischioso che in passato.

Pensando alla natura previsionale e programmatica dei Piani, sorge però spontanea una domanda: sono le scelte imprenditoriali e immobiliari che hanno comportato lo sviluppo cui si è assistito negli ultimi venti anni, oppure ci si può assumere la responsabilità di affermare che i piani non sempre hanno avuto la capacità di "pianificare" l'assetto futuro desiderabile?

Tra il 1990 e il 2012, in provincia di Torino si sono consumati circa 8.500 ha di suolo, di cui buona parte fertile dal punto di vista pedologico e agronomico.

Tutte queste trasformazioni dell'uso del suolo, da libero a impermeabilizzato, sono state realizzate nel pieno rispetto degli strumenti urbanistici; l'incidenza dell'abusivismo nella provincia di Torino è trascurabile.

Non si può quindi affermare che il consumo di suolo sia un fenomeno imprevedibile: esso è stato, ed è, un fenomeno previsto e addirittura programmato. Per affrontare il tema si deve perciò entrare nel merito degli strumenti e delle politiche urbanistiche che vengono seguite.

Nel 2011 è entrato in vigore il secondo Piano Territoriale di Coordinamento Territoriale (Ptc2) della Provincia di Torino il cui obiettivo principale, ed evidente, consiste nella riduzione del consumo di suolo.

Occorre altresì ricordare che, nella fase di

formazione del Ptc2, si era sfruttata la positiva esperienza maturata dalla Provincia nel corso dei primi anni di applicazione della Lr 1/2007²; e tutto l'apparato normativo del Ptc2 trova fondamento nella Copianificazione.

Alla base del Ptc2 vi è la scelta di utilizzare il proprio strumento per consentire *ex ante* una limitazione alle previsioni di consumo di suolo, al fine di tutelare alcune parti del territorio.

Al fine di perseguire tale risultato, si sono dovute definire le regole, condivise con i diversi attori della copianificazione (Regione Piemonte, comuni, operatori economici, associazioni ambientaliste, ...), attraverso cui ottenerlo concretamente. Un'analisi degli strumenti già esistenti ha dimostrato che la maggior parte degli esempi europei si basa su percentuali di espansione consentita rispetto ad un dato valore iniziale, spesso in funzione dell'edificabilità di piano, favorendo nei fatti i comuni meno virtuosi. La scelta della Provincia è mossa invece in un'altra direzione: lavorare sulla forma urbana, favorire gli interventi in certe aree, ed impedirli in altre.

Per ottenere quanto sopra ci si è basati su un concetto tanto semplice, quanto innovativo, ovvero la divisione del territorio provinciale in tre macrocategorie: aree dense, aree di transizione e aree libere, queste ultime considerate inedificabili, definendo perciò, di fatto, una delle maggiori estensioni di tutela del suolo in Europa.

A livello percentuale il comune che intende avviare una o più varianti di piano di natura strutturale, ricorrendo per la decisione alle Conferenze di Pianificazione, è chiamato a definire preliminarmente alle scelte di piano le parti di territorio che ricadono nelle tre macrocategorie di cui sopra, avendo come punto di partenza un modello provinciale frutto di un'elaborazione GIS.

La metodologia si applica su tutto il territorio comunale in occasione di nuovi Piani Regolatori o di varianti generali; oppure per quelle che non rivestono caratteristiche di generalità, "limitatamente alle aree di influenza della variante"³.

Parallelamente alle procedure sopra richiamate, in Piemonte esiste ancora un buon numero di varianti ai Piani Regolatori avviate con procedura "ordinaria", caratterizzata da "atti complessi ineguali", con approvazione finale da parte della Regione, previa acquisi-

zione del parere della Provincia sul Ptc.

Per queste ultime si è scelto di utilizzare le Conferenze dei servizi ex art. 14 L. 241/1990 per formalizzare la definizione delle aree previste dal Ptc2.

Si è anche verificato il caso di un comune che, pur non avendo in programma delle modificazioni al proprio strumento urbanistico, ha chiesto di procedere alla definizione della macrozonizzazione per ridurre la pressione insediativa sul proprio territorio da parte di privati e/o imprese.

Un primo bilancio, a due anni e mezzo di vigenza del Ptc2 (marzo 2014), consente di poter affermare l'efficacia della norma: sui 315 Comuni che compongono il territorio della Provincia di Torino, ad oggi hanno avviato la procedura di definizione aree 48 municipalità.

La norma del Ptc2 permette perciò di pianificare le trasformazioni dei suoli per molti anni, mentre lascia il necessario spazio alla pianificazione locale ed ai professionisti per sviluppare idee volte al miglioramento delle aree già edificate, con particolare riguardo alle aree di transizione, che rappresentano spesso luoghi di bassa qualità: qui si sviluppano infatti spesso mix di funzioni poco pianificate (industrie, attività residenziali, impianti, qualche edificio rurale, ecc) e a bassa densità che chiedono interventi per aumentarne la qualità.

Dall'esperienza maturata si ritiene, comunque, che le Conferenze di Pianificazione, utilizzate per la condivisione della definizione delle aree, rappresentino per il modello torinese un cardine del successo del piano. È infatti proprio il processo della pianificazione il momento essenziale in cui si definiscono le scelte strategiche per lo sviluppo del territorio.

Le Conferenze di Pianificazione hanno permesso quindi di confrontarsi con i comuni e di trattare alla luce delle aree di piano non attuate. Ritornando all'influenza degli elementi esterni sulla pianificazione, spesso si verifica un'attuazione ben al di sotto delle aspettative di piano, ancor più con la recente crisi che ha colpito anche il nostro territorio. Ciò ha significato spesso rimettere in discussione alcune aree previste, rivedendo in difetto le quelle non più compatibili con una forma urbana che deliberatamente vuole porre un limite tra le aree considerabili della città e quelle considerabili della campagna,

porre cioè un freno alle aree urbanizzabili.

In totale, in meno di tre anni, grazie all'applicazione del nuovo impianto normativo del Ptc2 si sono risparmiati (conteggiando per difetto) 130 ha di aree libere di elevato pregio agricolo e naturalistico.

Si tratta di un risultato non eclatante, ma comunque fortemente positivo, soprattutto se si considera che stiamo parlando di una prima fase di applicazione del piano, in un periodo in cui, per le ragioni economiche più volte richiamate, le richieste di nuova urbanizzazione sono state già di per sé contenute. L'esperienza mostra come un modello di limitazione del consumo di suolo di natura qualitativa può portare a dei buoni risultati, soprattutto per quanto riguarda la tutela degli ampi spazi liberi, e consente di concentrare l'attenzione del mondo urbanistico sui "non luoghi" tipici delle aree di transizione.

1. Prima sperimentazione in Piemonte della metodologia basata sulle Conferenze di pianificazione per l'approvazione di varianti strutturali ai Piani Regolatori aventi caratteristiche di non generalità.
2. art. 16 "Definizione delle aree" delle Norme di Attuazione del PTC2 della Provincia di Torino.

Riferimenti bibliografici

- Saitta A., Foietta P., Fiora G., Abate Daga I., "Il Ptc della Provincia di Torino", in *Urbanistica Informazioni*, n. 239-240, anno 2011, Roma, Inu Edizioni.
- Abate Daga I., Ballocca A., Foietta P., "Il Consumo di Suolo in Provincia di Torino", in *Urbanistica*, n. 141, 2010, Roma, Inu Edizioni.
- Abate Daga I., Ballocca A., Foietta P., Scalise F., "Trasformazioni territoriali della Provincia di Torino", in *Quaderni del Territorio della Provincia di Torino*, n. 2, 2009.

Mosaicatura dei Prgc e Osservatorio sulle trasformazioni territoriali in Provincia di Torino

Paolo Foietta, Ilario Abate Daga, Andrea Ballocca, Francesco Scalise

Il SIT (Sistema Informativo Territoriale) della Provincia di Torino vede la sua nascita, in costante collaborazione con CSI Piemonte, a metà degli anni Novanta come strumento di supporto dei processi di pianificazione e gestione delle componenti territoriali ed ambientali dell'Ente.

Particolare risalto, da allora, hanno avuto le attività di supporto alla redazione del Ptc (Piano Territoriale di Coordinamento) e quella legata al protocollo d'intesa tra Provincia ed Agenzia del Territorio che, all'inizio del 2000 portò alla digitalizzazione e georeferenziazione delle componenti geografiche legate al catasto terreni.

Successivamente, a partire dal 2005, è stato costituito il GITAC della Provincia di Torino, quale strumento per la formazione e gestione delle informazioni territoriali, ambientali e cartografiche dell'Ente.

Le informazioni nel nuovo sistema informativo sono organizzate in Osservatori Tematici, intesi come strumenti di gestione e conservazione delle basi informative, definite in base alle esigenze che derivano dai flussi informativi dell'Ente, che forniscono la base conoscitiva di supporto ai processi decisionali.

Il Sistema Informativo unificato è organizzato:

in un sistema di osservatori efficienti in grado di registrare "al continuo" i processi di trasformazione e cambiamento in atto, le mutazioni di domanda/offerte/esigenze del sistema socio-economico tradotto in assetto territoriale e verificare la sostenibilità ambientale di trasformazioni e scelte;

in una corrispondente struttura operativa che garantisca l'aggiornamento continuo del sistema, la misura della trasformazione, per garantire la verifica continua degli effetti delle trasformazioni a supporto delle azioni di governo amministrativo e dei processi di programmazione e pianificazione.

Nel contesto di un sistema informativo ter-

ritoriale ormai consolidato, la Provincia può oggi contare, tra le altre attività, su due strumenti – l'Osservatorio sulle Trasformazioni Territoriali e l'Osservatorio Urbanistico – che, specie nel contesto delle nuove forme di co-pianificazione, diventano indispensabili in fase di gestione, monitoraggio e pianificazione.

I tempi di concertazione e condivisione sono più brevi che in passato e richiedono pertanto una conoscenza "condivisa" approfondita ed efficace, non solo del piano proposto (e degli effetti che ha sulla trasformazione del territorio del comune) ma anche degli effetti prodotti sui comuni contermini e sulle strategie di programmazione e pianificazione sovraordinate (settoriali e generali).

Tali strumenti non solo sono risultati indispensabili nella fase di redazione del Ptc2 e della relativa normativa, ma ne costituiscono la base per un adeguato monitoraggio sull'attuazione delle politiche volte alla limitazione del fenomeno del consumo di suolo.

Il mosaico dei Prgc e le varianti

Al fine di dare continuità all'esperienza maturata in collaborazione con la Regione Piemonte e altre Province in materia di memorizzazione degli strumenti urbanistici, la Provincia di Torino si sta impegnando (dal 2008) a definire un mosaico congruente con la cartografia dei piani regolatori, dunque configurabile come strumento di monitoraggio per:

- l'attuazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale;
- le trasformazioni del territorio legate a interventi urbanistici (insediamenti previsti);
- il supporto all'attività di istruttoria delle varianti ai Piani Regolatori.

L'aggiornamento della base generale del mosaico dei Prg della Provincia di Torino, alimentato anche attraverso i dati ricavati dall'Osservatorio delle varianti predisposto nel 2009, consente una visualizzazione globale, strutturata per livelli definiti sulle fasi (*ex-ante* e *ex-post*) dello stesso iter di approvazione del Prg.

Attraverso la relativa sezione del portale della Provincia¹ è possibile visualizzare la cartografia in formato pdf del mosaico dei piani regolatori comunali della Provincia di Torino oppure scaricare i dati geografici in formato Google Earth. I dati, classificati per

destinazione d'uso, sono riferiti alla fase *ex-ante*.

L'Osservatorio sulle Trasformazioni Territoriali

Il progetto ha come obiettivo l'impianto di un sistema per il monitoraggio del consumo dei suoli e la realizzazione di bilanci periodici della trasformazione del suolo nella Provincia di Torino; questa conoscenza è oggi assolutamente necessaria per pianificare e programmare correttamente il territorio e l'ambiente e costituisce un indicatore indispensabile per valutare la eco-sostenibilità delle politiche territoriali condotte dai diversi enti; gli studi condotti precedentemente non erano per dettaglio e scala sufficienti per costruire un dialogo diretto con i comuni ed escludevano una lettura storica del processo di trasformazione, che può essere sicuramente illuminante nell'interpretare fenomeni di dissesto e criticità del territorio verificatesi. Attraverso il progetto è stata realizzata e viene periodicamente aggiornata una base dati geografica digitale diacronica (e relative tabelle di bilancio degli usi del suolo) per documentare, allo stato attuale, le trasformazioni avvenute tra il 1820 ed il 2012.

L'acquisizione delle diverse informazioni cartografiche, la loro trasformazione in formato digitale consente l'impianto di un database cartografico-vettoriale sulla trasformazione del suolo contenente informazioni qualitative approssimate (di tendenza) per i primi 4 periodi (1816, 1880, 1922, 1955) e di dettaglio (quantità per tipologia prevalente di uso) per il periodo 1990-2000-2006-2010-2012, che registrano, oltre la nuova edificazione, la realizzazione di nuove infrastrutture e le aree "speciali", quali cave, discariche, aree bonificate, ecc, la cui reversibilità è condizionata alla realizzazione, con esito positivo, di specifici interventi.

Come anticipato precedentemente, il sistema informativo prodotto è indispensabile per la programmazione e pianificazione del territorio e consente la misurazione effettiva del consumo di suolo e della sostenibilità ambientale dei diversi interventi territoriali; la conoscenza realizzata, è indispensabile al monitoraggio e all'aggiornamento del Piano Territoriale di Coordinamento anche in relazione alle informazioni urbanistiche (Prgc), alla formazione di bilanci di compatibilità ambientale di interventi, alla redazione di

relazioni sullo stato dell'ambiente.

Attraverso tecniche di *overlay mapping*, sviluppate con i sistemi GIS presenti presso la Provincia è inoltre possibile integrare il database con informazioni tematiche già presenti nel Sistema Informativo Territoriale della Provincia di Torino quali:

- La capacità d'uso dei suoli, realizzando un bilancio storico del consumo dei suoli fertili.
- Le destinazioni urbanistiche, individuando le trasformazioni di suolo in aree urbanisticamente improprie segnalando ai comuni per una verifica e valutazione.

1. http://www.provincia.torino.gov.it/territorio/sezioni/urbanistica/d_strumenti_ol/prgc_e_varianti



Processo di trasformazione del territorio: Stato di fatto e previsioni urbanistiche.

In senso orario:

- ortofoto 2000: stato di fatto
- PRGC vigente al 2000 in cui si evidenziano le aree di espansione e di completamento
- ortofoto 2012: stato di fatto
- PRGC vigente al 2013 in cui si evidenzia il passaggio delle aree attuate in aree consolidate.

Luci e ombre nelle recenti proposte di legge

Andrea Arcidiacono, Stefano Salata

Nel rapporto pubblicato lo scorso marzo dall'Istituto Superiore per la Ricerca e la Protezione Ambientale (ISPRA) dal titolo "Il consumo di suolo in Italia", viene confermata l'entità dei fenomeni di urbanizzazione in corso nel nostro Paese: "Ogni secondo in Italia vengono consumati 8 m² di suolo"; ciò significa una quantità giornaliera di oltre 70 ettari di territorio agricolo o naturale trasformato per usi antropici. Probabilmente un dato più realistico si avvicina ai 100 ettari/giorno, stimato a partire dai rilevamenti effettuati sulle quattro Regioni italiane che dispongono di database di uso/copertura del suolo comparabili su almeno due soglie temporali: Lombardia, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Sardegna, che posiziona la nostra nazione ben oltre la media europea (ISPRA, 2014). Già da qualche anno il Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo (CRCS) ave-

va segnalato con preoccupazione la dimensione dei processi di antropizzazione in atto, a partire da approfondimenti puntuali su alcune Regioni italiane, mettendo in evidenza le difficoltà di una misurazione attendibile e condivisa del consumo di suolo per il persistere di alcuni nodi irrisolti nelle modalità di rilevazione degli usi del suolo (disponibilità di cartografie confrontabili a soglie temporali omogenee, condivisione delle legende e delle metodologie di classificazione degli usi, etc.). Oggi le questioni relative alla quantificazione dei fenomeni di urbanizzazione, per quanto evidentemente ancora centrali, appaiono meno preoccupanti, a fronte di una attività di rilevamento a scala nazionale assai intensa che sta impegnando ISPRA, ISTAT e altri enti di ricerca con risultati sempre più attendibili nella restituzione dei valori e delle dinamiche di impermeabilizzazione e di trasformazione d'uso.

Sempre più impellente è invece l'esigenza di mettere in campo politiche e strategie in grado di ridurre, con efficacia e gradualità, i processi urbanizzativi in atto, sui quali, apparentemente, sembrano non avere influenza nemmeno le dinamiche recessive che stanno

colpendo profondamente anche il settore edilizio (Arcidiacono, Di Simine 2014). Una priorità negli ultimi tempi sempre più condivisa, almeno nel dibattito culturale e disciplinare; anche nel corso del convegno di presentazione del Rapporto ISPRA. L'attenzione dei lavori si è concentrata non solo sulle questioni più strettamente legate alla misurazione del consumo di suolo, ma, secondo una prospettiva più ampia, sono stati affrontati i temi del monitoraggio, delle strategie e delle politiche per la limitazione dei fenomeni urbanizzativi. Con la consapevolezza che le questioni in merito alla conoscenza dei processi di consumo di suolo (sia delle determinanti che delle ricadute ambientali ed ecologiche) hanno senso laddove sono strettamente intrecciate e funzionali alla definizione di politiche e strategie d'azione.

Se la contabilità degli usi del suolo sembra poter contare su progressi nell'affinamento della qualità e della copertura dei dati disponibili, appare oggi quanto mai importante occuparsi della definizione di strategie e dispositivi che possano incidere e supportare, ai diversi livelli di governo, un'azione efficace e integrata di contenimento del consumo

di suolo. Di questo sembra ormai consapevole anche il sistema politico; nell'ultimo anno si è verificato, sia a livello nazionale che regionale, un proliferare di proposte e disegni di legge, accomunati dall'obiettivo di indicare strumenti e politiche adeguate per limitare l'urbanizzazione del territorio. Fino ad oggi non era stato così; a tal punto che non sembrava esistere una relazione così stringente tra accuratezza della quantificazione dei consumi di suolo e innovazioni nei modelli di governo e gestione degli usi e delle trasformazioni del territorio. Un esempio evidente di tale scostamento tra "misure" e "politiche" è quello della Lombardia: certamente la Regione che dispone del repertorio statistico e cartografico più aggiornato e accurato (il DUSAF), ma anche quella in cui si sono verificati i processi di urbanizzazione più acuti, a fronte di politiche e di strategie incapaci di affrontare adeguatamente l'emergenza ambientale e sociale posta dal consumo di suolo. Non è, dunque, affatto scontato che in Italia la tanto auspicata restituzione di una "misura nazionale" del consumo di suolo (a cui finalmente si sta giungendo) si vada ad associare ad una solida riforma del quadro legislativo, in grado di introdurre politiche adeguate per la limitazione dei processi di antropizzazione dei suoli; un timore che trova parziale conferma in una lettura comparativa della iniziative in campo.

Nell'ultimo anno in quasi tutte le Regioni italiane si segnalano proposte e disegni di legge (settoriali o unitari) con l'obiettivo di realizzare una riforma incisiva della disciplina legislativa vigente, capace di innovare le forme e i dispositivi di governo, regolazione e controllo dei processi di trasformazione degli usi del suolo. Un'articolata produzione legislativa che presenta caratteri e contenuti profondamente eterogenei, se non discordanti, e che sta anticipando l'adeguamento del quadro legislativo nazionale, evidentemente necessario per coordinare organicamente l'evoluzione normativa di livello regionale. La recente analisi del CRCS nel Rapporto 2014 in merito alla rendicontazione comparativa del processo di riforma legislativa regionale in corso, testimonia la grande eterogeneità di temi e tratteggia un profilo di luci e ombre (Arcidiacono, Salata 2014).

Intanto a livello nazionale il panorama si presenta altrettanto complesso e articolato. Nell'ultimo anno sono state depositate 5 pro-

poste di legge; nel frattempo il Consiglio dei Ministri ha approvato, nel dicembre scorso, un disegno di legge (AC 2039) che oggi sta seguendo (con andamenti discontinui) l'iter di discussione parlamentare e che ha possibilità di arrivare ad una approvazione definitiva. Nel complesso un ventaglio di testi di legge che, con l'obiettivo comune di contrastare il consumo di suolo, propongono strategie e politiche d'azione differenti e talvolta contrastanti.

Qualunque strategia d'azione si voglia privilegiare attraverso una riforma legislativa nazionale, si ritiene assolutamente necessario prefigurare un sistema combinato di politiche, non solo indirizzate a contrastare drasticamente i processi di urbanizzazione e impermeabilizzazione dei suoli liberi, ma anche capace di favorire e sostenere processi diffusi di rigenerazione e riqualificazione della città esistente. Questo è il nodo cruciale: da un lato rendere sempre meno conveniente e appetibile la trasformazione dei suoli liberi, incidendo profondamente sulle dinamiche parassitarie della rendita fondiaria (che rimane il principale motore del consumo di suolo); dall'altro incentivare i processi di rigenerazione della città esistente, a partire da una conoscenza puntuale di un patrimonio dismesso e sottoutilizzato ancora approssimativamente quantificato.

Gli strumenti e i modelli di regolazione cui fanno prioritariamente riferimento le proposte legislative riguardano tre differenti campi d'azione: 1) la regolazione funzionale, 2) la regolazione spaziale, 3) la regolazione fiscale. Nelle proposte di legge attualmente in campo (nazionali e regionali) risultano ampiamente prevalenti le prime due: da un lato si applicano metodologie di "contingentazione" quantitativa del suolo consumabile, con l'attribuzione di soglie limite (assai poco convincenti) o con la definizione di obiettivi di riduzione progressiva; dall'altra si definiscono (secondo un approccio tradizionale del progetto urbanistico) limiti fisici alle espansioni urbanizzative, con l'individuazione di una delimitazione rigida tra "suoli consumabili e non consumabili" (perimetrazione del tessuto urbano consolidato, vincoli ambientali, parchi, aree agricole strategiche, etc.). Assolutamente marginali risultano, invece, le politiche sulla fiscalità urbanistica. Se in altri Paesi europei l'uso della tassazione costituisce un dispositivo nodale di disincen-

tivazione alla trasformazione dei suoli liberi, essenziale per rafforzare l'efficacia dei dispositivi regolativi e spaziali degli usi del suolo (Korthal Altes, 2009), nel disegno di legge del governo non compaiono (se non con richiami marginali) azioni di natura fiscale (che si trovavano invece in altre proposte depositate; si veda il PdL AC/70 "Realacci"). Sotto questo profilo appare del tutto insufficiente il semplice ripristino dei vincoli di spesa per gli oneri di urbanizzazione (per quanto costituisca un atto necessario), che da solo non basta ad incidere sulle elevate convenienze economiche garantite dalla rendita fondiaria.

A fronte di una sostanziale assenza di dispositivi di natura fiscale (di competenza statale), si richiamano di seguito alcuni nodi critici emersi nei testi di legge presentati.

Un primo punto riguarda ancora il tema della misura e della quantificazione del limite di suolo consumabile: il compito di stabilire le modalità di misurazione e le ripartizioni delle quote di suolo "consumabile" è suddiviso tra Stato e Regioni; ciò, in attesa di un quadro nazionale che stabilisca quali repertori, indicatori e classificazioni debbano essere utilizzate, rischia di acuire gli scostamenti tra contesti territoriali soggetti a modalità di misurazione differenziate. La previsione di una ripartizione delle quote di suolo consumabile fino al livello comunale potrebbe, al di là delle intenzioni, alimentare una nuova "rincorsa" all'urbanizzazione anziché favorire un effettivo processo di rallentamento del consumo di suolo.

Un secondo elemento di criticità riguarda il monitoraggio. Per quanto si vada verso una sempre maggiore precisione del rilevamento delle coperture e degli usi del suolo (anche a livello nazionale) non sembrano praticabili, in assenza di repertori regionali scalabili alla dimensione locale, valutazioni pertinenti sia della correttezza dei perimetri di separazione tra aree urbane e rurali (in sede di definizione degli strumenti urbanistici comunali) che delle successive dinamiche di trasformazione. Sotto questo profilo l'esperienza svizzera delle *Urban Growth Boundaries* insegna che il monitoraggio deve essere effettuato mediante la condivisione di repertori degli usi del suolo comparabili ad una scala ad elevato dettaglio cartografico.

Infine, il tema della rigenerazione urbana. Il nodo più complesso, e al tempo stesso cen-

trale, per garantire le condizioni necessarie a realizzare una concreta politica di contenimento del consumo di suolo nel nostro Paese. Il primo obiettivo in questo senso deve riguardare la sostenibilità degli interventi di riqualificazione e riuso della città esistente. Un sostegno importante può venire ancora dalla fiscalità locale. Se da un lato, infatti, la leva fiscale può incidere sulla riduzione del consumo di suolo, penalizzando in modo significativo la “convenienza” all’urbanizzazione di aree libere, analogamente criteri di defiscalizzazione possono essere utilizzabili per alleggerire i costi dei processi di rigenerazione urbana. Probabilmente uno stimolo importante può venire ancora da meccanismi di incentivazione edificatoria da valutare in relazione alla sostenibilità ambientale, morfologica e sociale degli impatti di una eventuale densificazione.

Molto si deve fare ancora per la semplificazione delle procedure, per rendere flessibili le modalità attuative e soprattutto per ridurre i tempi per gli interventi recupero nella città esistente. Una linea d’azione che non deregolamenti strumenti e dispositivi normativi della pianificazione, ma garantisca condizioni operative fattibili, dando certezza ai tempi di attuazione degli interventi e favorisca una maggiore flessibilità nelle trasformazioni d’uso e nel recupero dell’esistente, facilitando gli interventi di rigenerazione urbana che assicurino margini adeguati di sostenibilità economica.

Riferimenti bibliografici

- Arcidiacono A., Di Simine D., Oliva F., Pileri P., Salata S. (a cura di), Politiche, strumenti e proposte legislative per il contenimento del consumo di suolo in Italia, Rapporto 2014 CRCS, INU edizioni, Roma.
- Arcidiacono A., Oliva F., Salata S., (2013), “Misure, politiche e proposte legislative. Priorità per governare il consumo di suolo”, Il Progetto Sostenibile, n. 33, pp. 6-13, EdicomEdizioni.
- Korthal Altes W., 2009, “Taxing land for urban containment: reflections on a Dutch debate”, Land Use Policy, 2(26), pp. 233-241.
- ISPRA, 2014, Il consumo di Suolo in Italia, Rapporto 2014, Roma.

Novità editoriali



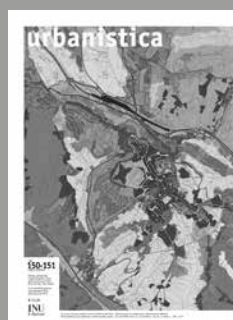
PASSATI PROSSIMI

di Roberta Lazzarotti
collana ACCADEMIA, diretta da
Francesco Domenico Moccia



POLITICHE, STRUMENTI E PROPOSTE LEGISLATIVE PER IL CONTENIMENTO DEL CONSUMO DI SUOLO IN ITALIA - RAPPORTO 2014

a cura di Andrea Arcidiacono, Damiano Di Simine, Federico Oliva, Paolo Pileri, Silvia Ronchi, Stefano Salata
CRCS - Centro di Ricerca sul Consumo di Suolo - INU, Legambiente e DASTU



URBANISTICA

semestrale

150-151

(luglio - dicembre 2012
gennaio - giugno 2013)



urbanistica INFORMAZIONI

bimestrale

255

(maggio- giugno 2014)

Urbano rurale

Il tema della contrapposizione tra urbano rurale, storicamente oggetto della retorica urbanistica novecentesca, rappresenta ancora oggi un argomento fondamentalmente aperto, capace di alimentare il dibattito disciplinare e progettuale nella ricerca di una possibile armonia tra città e campagna. Una questione che, sia nella stesura degli strumenti di governo del territorio, che nelle pratiche di colonizzazione ed utilizzo degli spazi urbani e rurali, diviene un tema centrale soprattutto in questo momento storico. Un'occasione palese per mettere in campo strategie di tutela e rigenerazione e per avviare processi di trasformazione e di ridefinizione, non solo di spazi, ma prima di tutto di approcci. A questo riguardo, sulla base di una call lanciata dalla redazione, sono illustrate nei diversi contributi che seguono alcune esperienze locali, buone pratiche e spunti di riflessione.

Franco Lorenzani

Rigenerazione urbana e territorio rurale: abbinamento positivo solo se...

Il tema della valorizzazione e della tutela del territorio agricolo è stato (ed è tuttora) oggetto di un acceso confronto, in Liguria, a partire dalla discussione pubblica di due importanti strumenti di pianificazione: Il Piano Territoriale di Coordinamento della Regione e il progetto preliminare del Puc di Genova. In questa sede mi sembra più interessante (anche in vista della prevista ripresa di quel dibattito) affrontare una questione di metodo che ritengo fondamentale, anche in conseguenza della mia recente esperienza come coordinatore di una delle commissioni di lavoro istituite presso il Ministero Ambiente dal precedente Ministro, Andrea Orlando, per il perfezionamento del Ddl «Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato» approvato dal Cdm in data 18 novembre 2013 (come modifica del testo base del 13 giugno 2013) e inviato all'esame delle competenti commissioni parlamentari. Parlando di territorio agricolo, tanto nella prassi urbanistica che nei suoi riferimenti legislativi, si fa tradizionalmente ricorso (in quasi tutte le Regioni e con poche variabili, perlopiù solo lessicali) alle seguenti tipologie di assetto e d'uso del suolo:

1. le aree e i contesti semi-rurali, che ci siamo abituati a chiamare «residuali», presenti all'intorno delle città, negli interstizi delle periferie urbane, a ridosso delle infrastrutture di accesso alle città, dove la conduzione (e la condizione) dei fondi è mista, differenziata, precaria

perché in costante 'interessata' attesa di trasformazione urbana;

2. i territori rurali di campagna, quelli per identificare in quali usiamo il termine ambiguo di 'presidio', che viene applicato a contesti molto diversi (da paesaggi rurali tradizionali di campagna abitata a insediamenti di edilizia rada di derivazione urbana) e nasconde intenzionalità progettuali spesso contrapposte: il presidio come forma di residenzialità diffusa seppure in mezzo alla natura e ai campi coltivati che ne diventano il giardino, dove è l'abitare che connota la campagna e le consente di riprodursi e di esistere ovvero il presidio inteso come mantenimento di semi-naturalità in presunto stato di equilibrio, da mantenere tale mediante azioni pubbliche e private che non si sa mai bene in cosa consistano salvo inibire nuove funzioni abitative;
3. l'agricoltura produttiva vera e propria, quella delle aziende, delle produzioni specializzate, delle monoculture intensive;
4. il pascolo, il bosco oppure l'incolto e lo 'stato naturale' di luoghi mai toccati da azioni dirette dell'uomo.

Rispetto a queste realtà come è intervenuta l'urbanistica dei piani, sia dei 'vecchi' Prg che della più recente e variamente denominata generazione?

Al di là delle intenzioni e delle dichiarazioni

(e con la sola eccezione di alcune importanti esperienze condotte nelle aree protette e nei parchi) sostanzialmente sempre e solo attraverso il parametro dell'indice di edificabilità (indice sì - indice no) o, per converso, affidandosi ad astratti concetti di paesaggio o a generose ma inefficaci aspirazioni ecologiste.

Un po' poco, direi, per attendersi effetti di conservazione, riorganizzazione e sviluppo. E infatti l'erosione delle aree agricole è continuata imperterrita, come l'abbandono e la marginalità (con i danni collaterali che tutti conosciamo). È tempo di metterci 'più cervello'.

Di recente (col crescere delle preoccupazioni per gli effetti prodotti dall'abbandono delle colture sugli equilibri idrogeologici) sembra esserci una sussulto di attenzione e di sensibilità. Con il progressivo affermarsi del concetto di «contenimento del consumo di suolo» e della priorità attribuita alla «rigenerazione urbana» a contenimento delle trasformazioni su terreni agricoli e/o aree inedificate, parrebbero prefigurarsi le condizioni opportune per reimpostare l'approccio al tema della tutela e della valorizzazione del territorio rurale.

Perché ciò possa accadere devono però affermarsi almeno due condizioni (e questo è il nocciolo del mio contributo).

La prima è che la «rigenerazione urbana» possa avvalersi davvero di strumenti giuridici, tecnici e procedurali efficaci, per passare da semplice parola d'ordine a prassi operativa diffusa.

Il Ddl approvato dal Consiglio dei Ministri del governo Letta lo scorso 18 novembre, per come è formulato, non consente di agire come sarebbe auspicabile e necessario.

Il Ddl fissa principi lodevoli, questo sì, come:

- la fissazione di limiti formali al consumo di suolo (Art.3)¹;
- la priorità della rigenerazione urbana (Art 1, comma 2)²;
- o ancora (ed era ora !) l'obbligo del corretto utilizzo da parte dei Comuni degli introiti derivanti dalle nuove edificazioni e dalle sanzioni (Art. 8, comma 1)³.

Peccato però che il Ddl esaurisca qui la propria carica innovativa, perché il resto dell'articolato non è all'altezza del compito.

Intanto perché mina all'origine la credibilità del percorso prefigurato per la applicazione dei limiti al consumo di suolo, individuando un improbabile Comitato Interministeria-

le quale soggetto deputato a fissare il limite stesso a livello nazionale, per ripartirlo poi fra le Regioni e, via a scendere, fra i Comuni d'Italia in una giostra di decisioni e decreti a cascata che non si capisce come gli Uffici Ministeriali, estensori del testo base, abbiano fatto ad inventare! (Art.3, comma 8)⁴.

Ma soprattutto il Ddl non contiene nessuna misura per rendere efficacemente praticabile la rigenerazione urbana.

Non incentivi fiscali, ché non si possono considerare tali i timidi riferimenti contenuti nel Ddl (Art 6)⁵.

Non semplificazioni procedurali in grado di favorire e rendere appetibili gli interventi sull'esistente.

Non aumento degli oneri per gli interventi di nuova edificazione su aree inedificate (che, per quanto contingentati, continueranno ovviamente ad essere necessari, perché non è ragionevolmente pensabile che ogni fabbisogno possa essere soddisfatto attraverso il recupero).

Fin che perdura la crisi economica generale e quella del settore edilizio, nessun problema, perché pressioni non ce ne sono. Se, come tutti speriamo, si riavvierà una ripresa, sarà ben difficile affidarsi a un semplice slogan per contenere davvero il consumo di suolo!

Per coniugare ripresa e riduzione del consumo di suolo ci vorranno infatti strumenti reali, efficaci e tempestivi idonei a favorire davvero gli interventi sull'esistente. La rigenerazione dovrà essere possibile come prassi diffusa non come caso esemplare da trattare in convegni o articoli di riviste specializzate. È quindi necessario (e auspicabile) che il Ddl venga profondamente adeguato, come del resto lo stesso Inu e le altre organizzazioni ed associazioni professionali e di categoria presenti nelle commissioni di lavoro per il perfezionamento del Ddl di cui in premessa, hanno segnalato all'atto dell'inoltro del Ddl alla discussione delle Commissioni parlamentari.

La seconda condizione è che l'intervento urbanistico in materia di territorio rurale passi dall'inadeguata e burocratica applicazione di semplici parametri edificatori (dallo 0,03 allo 0,01 che, ammessi o negati, alla fine non fanno la differenza) o dalla spalpatura di vincoli protettivi di illusoria efficacia alla progettazione articolata e contestualizzata dello spazio rurale.

Direi con lo stesso approccio mentale e disci-

plinare con cui si affronta la pianificazione degli insediamenti urbani, nel senso che non è più possibile che il territorio rurale possa salvarsi e svilupparsi per proprio conto, contando solo sul blocco della erosione edilizia (che peraltro non è la prima causa della sua progressiva marginalità) a seconda di chi ce la fa e con le regole che vuole, senza gli indirizzi, il sostegno, le opportunità di un progetto e di una azione coordinata di governo integrato del territorio.

Siccome «progetto» significa identificare soggetti attuatori e risorse, conoscere e interpretare il contesto, avere una visione e una strategia attuativa puntuali e applicate allo scopo, così occorre fare per la pianificazione del territorio rurale: capirne (e studiarne) le sfaccettate vocazioni, avere idea dei soggetti interessati, valutare le dinamiche reali di uso e di sviluppo, disporre di strumenti giuridici e fiscali pertinenti, articolare soluzioni puntuali e specifiche.

Significa superare lo schema (ancora dominante solo nella pigrizia delle nostre abitudini): da una parte gli insediamenti urbani; dall'altra il territorio agricolo/rurale.

Significa pensare invece alla pianificazione e allo sviluppo del territorio agricolo come componente 'domestica' (appartenente alla organizzazione della *domus*) del peculiare modello di insediamento diffuso della campagna italiana. Non vuol dire eroderlo, ma può voler dire compensarlo recuperando gli oltre 100.000 Km² persi negli ultimi 50 anni. Non vuol dire illudersi di proteggerlo con i vincoli, ma può voler dire puntare su progetti di paesaggio sostenibili e produttivi di economie trasversali. In sintesi vuol dire (potrebbe voler dire) abituarsi a contemplare il territorio rurale nel novero delle risorse territoriali, ambientali e produttive da usare, senza tabù, per vivere e organizzare meglio gli intrecci della contemporaneità.

1. Art.3, ..."in coerenza con gli obiettivi stabiliti dalla Commissione europea circa il traguardo del consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050, è fissata la riduzione progressiva in termini quantitativi di consumo del suolo a livello nazionale"

2. Art 1, comma 2 – “Il riuso e la rigenerazione urbana, rispetto all’ulteriore consumo di suolo inedificato, costituiscono principi fondamentali della materia del governo del territorio, nonché norme fondamentali di riforma economico-sociale nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Fatte salve le previsioni di maggiore tutela delle aree inedificate introdotte dalla legislazione regionale, il consumo di suolo è consentito esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative al riuso delle aree già urbanizzate e alla rigenerazione delle stesse”
3. Art. 8, comma 1. “I proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni di cui all’articolo 5, nonché delle sanzioni di cui al citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono destinati esclusivamente alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, a interventi di qualificazione dell’ambiente e del paesaggio, anche ai fini della messa in sicurezza delle aree esposte a rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico attuati dai soggetti pubblici”
4. Art.3, comma 8. “Il Comitato di cui al comma 7 è composto da:
 - a. due rappresentanti del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;
 - b. due rappresentanti del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare;
 - c. due rappresentanti del Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo;
 - d. due rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
 - e. un rappresentante del Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane della Presidenza del Consiglio dei Ministri, designato dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato;
 - f. un rappresentante del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
 - g. due rappresentante dell’Istituto nazionale di statistica;
 - h. un rappresentante dell’ISPRA;
 - i. dieci rappresentanti designati dalla Conferenza unificata, di cui due rappresentanti dell’Unione delle province italiane (UPI) e due rappresentanti dell’Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI).
5. Art.6, comma 1 “Ai comuni iscritti nel registro di cui all’articolo7, è attribuita priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali per gli interventi di rigenerazione urbana”.

Roberto Pallottini

Urbanistica, agricoltura e la nuova Pac

L’agricoltura e il territorio rurale, nonostante gli evidenti nodi critici (fra tutti gli ormai ricorrenti disastri generati dal dissesto idrogeologico) e nonostante la loro economia sia ancora una fonte importante di reddito e molto altro (paesaggio, beni culturali), sono di fatto temi ancora sottovalutati, al margine del confronto e delle attività di pianificazione territoriale e di promozione dello sviluppo. Paradossalmente anche quando si parla di contrasto al consumo di suolo.

È invece necessario rimetterli al centro di una buona pianificazione territoriale a partire da alcuni punti fondamentali, che possono trovare nella nuova Pac un sostegno fondamentale: la centralità delle aziende agricole nei progetti di sviluppo e valorizzazione paesaggistica; la loro competitività nel quadro internazionale; la multifunzionalità come nuovo *welfare* e dotazione territoriale, soprattutto nei territori del periurbano e della città diffusa; il drammatico problema dell’abbandono; un quadro conoscitivo più approfondito e capace di rappresentare la complessità dei territori. Con una attenzione particolare da rivolgere a temi specifici quali l’agricoltura in contesti particolarmente delicati come le aree protette, e le forme innovative di governo e promozione dello sviluppo come i parchi agricoli. Tenendo conto di questo quadro, l’obiettivo globale su cui misurare l’efficacia delle politiche territoriali diventa quello delle strategie a lungo termine necessarie a mantenere la produzione agricola (anche come strumento di manutenzione del territorio) e, considerata la rilevanza della multifunzionalità nelle prospettive di sviluppo, dei requisiti che deve possedere per poter avere successo in termini economici, sociali e ambientali. Sarà per questo importante monitorare e valutare gli effetti che avrà la nuova Pac, dopo l’accordo raggiunto il 23 Giugno 2013 fra Consiglio, Parlamento e Commissione Europea¹.

La ragione principale del mancato sostegno allo sviluppo delle regioni rurali, secondo il rapporto OCSE del 2006, stava nel fatto che la precedente Pac si era concentrata su un piccolo segmento della popolazione rurale (gli imprenditori agricoli e altri coinvolti nelle aziende agricole) piuttosto che sul territorio (*places*), non affrontando le maggiori sfide socio economiche che riguardavano le comunità rurali e gli impatti disuguali sui loro territori. Il rapporto, inoltre, già prendeva atto di come la sfera di influenza delle grandi aree urbane sulle aree rurali, con la diffusione insediativa e la mobilità sempre più veloce, avesse generato dipendenza ma ha anche reso queste ultime potenzialmente più attraenti per gli investimenti. L’Italia rurale produce un PIL pro capite più alto della media delle regioni rurali dell’OCSE, proprio grazie alla prossimità (o alla commistione) con le aree urbane.

L’agricoltura produttiva offre prodotti anche per il manifatturiero locale (trasformazione dei beni alimentari) e offre qualche bene pubblico o semipubblico. Esprime anche una domanda di attività di servizio (*business activities*). E, naturalmente, anche di consumi. Sempre per l’OCSE, le politiche per le aree rurali sono anche influenzate dal ruolo che queste aree hanno nella qualità e protezione dell’ambiente (suolo, acque, aria e risorse naturali)². Sono inoltre influenzate dalla rilevante importanza delle risorse culturali, storiche e ricreative delle aree rurali, che richiede di andare oltre la stretta multifunzionalità delle aziende agricole per valorizzare l’ampio *range* di risorse che possiedono e identificare le esternalità positive e negative associate alle differenti possibili attività. La pluralità di risorse è diventata dunque la chiave delle politiche *area-based* per lo sviluppo rurale. Quindi nella nuova Pac si punta sulle politiche multisettoriali su base locale: attenzione ai territori piuttosto che ai settori economici

e attenzione agli investimenti piuttosto che ai sussidi; forte potenziamento delle tre dimensioni chiave della *governance*: orizzontale (a livello centrale e locale) e verticale, fra livelli di governo; più partenariato pubblico privato.

Il consumo di suolo

Nella valutazione dell'efficacia della Pac entra anche il tema del consumo di suolo. In particolare è necessario prendere atto di due grandi cambiamenti di punti di vista. Il primo riguarda le domande d'uso, produttivo e non, del territorio non urbanizzato della città diffusa. Abbiamo a che fare con nuove figure imprenditoriali nell'agricoltura e con nuovi utenti, ormai a pieno titolo cittadini, portatori di culture e stili di vita urbani, che allo stesso tempo agiscono e rappresentano territori locali fortemente differenziati per storia, identità culturali di provenienza, caratteri geomorfologici e naturalistici, interdipendenze³. Il secondo riguarda il modo di leggere e pianificare il paesaggio agrario, che andrebbe trattato non come esito formale di usi passati ma come combinazione inseparabile e in continuo mutamento di natura, storia e usi multifunzionali in corso di evoluzione. Pensando quindi alla conservazione dei processi di mutamento che lo generano (e quindi delle attività agricole e delle innovazioni ad esse collegate prima di tutto) piuttosto che alla conservazione degli esiti morfologici attuali.

Con questo spirito vanno valutati i numerosi Ddl sul consumo di suolo approdati in Parlamento a partire dal Ddl Catania del 2012. Possiamo osservare, in tutti i disegni di legge e nelle opposte valutazioni che ne sono state date, come il territorio edificato sia trattato in forma separata da quello aperto ed in particolare da quello ad uso agricolo. Da qui la necessità di introdurre nella discussione il grande tema assente, vale a dire quello delle nuove economie che sul territorio agricolo e insieme all'agricoltura si possono sviluppare, soprattutto laddove la pressione dell'espansione urbana, e comunque della domanda dei cittadini, è più rilevante. Per riaffermare la necessità di superare i gravi limiti concettuali che, anche attraverso questi disegni di legge, caratterizzano il corrente approccio al governo del territorio e che rischiano di non cogliere le opportunità che la nuova Pac potrebbe dare anche per le politiche di riduzione del consumo di suolo.

I Ddl sembrano voler surrogare all'assenza

di una vera riforma della legge urbanistica, che superi il carattere urbanocentrico, basato sulla zonizzazione funzionale, atemporale e rigida, della L. 1150/1942 ancora in vigore, tentando di regolamentare i nuovi strumenti di gestione delle trasformazioni urbane che sono stati introdotti in numerose leggi regionali, e che riguardano in particolare i diritti edificatori, come la perequazione, le compensazioni e alcuni aspetti procedurali relativi all'attuazione e alle varianti delle previsioni dei Prg. Ma in questo tentativo confermano proprio uno dei limiti più gravi della legge urbanistica, quello del trattamento separato fra città edificata e territorio aperto (sia quello agricolo, sia quello di valore ambientale), figlio della zonizzazione funzionale, che invece andrebbe superato radicalmente.

I contributi dei Ddl inoltre, mettono al centro dell'attenzione gli strumenti normativi e vincolistici che potrebbero contenere il consumo di suolo, tralasciando quelli progettuali che invece potrebbero puntare alla formazione di valori d'uso competitivi rispetto a quelli della pura rendita immobiliare. Sarebbe per questa ragione necessario passare da politiche vincolistiche a politiche di sviluppo, per garantire il mantenimento dell'uso agricolo con i principi della tutela attiva (il *greening*) che in Europa sono ormai al centro della nuova programmazione. Creando o rafforzando di fatto l'alleanza tra agricoltura e società.

L'approccio dei Ddl, giustificato o meno dal punto di vista del regime immobiliare, appare ancora una volta una occasione mancata per introdurre politiche territoriali integrate capaci di costruire nuovi legami fra spazio costruito e spazio non costruito, di ridurre la dismissione dei suoli coltivati, che è la condizione strutturale che apre la strada alla diffusione insediativa, valorizzandone i potenziali socio economici, di creare insomma le condizioni di interesse economico e sociale per la salvaguardia 'attiva' del suolo non urbanizzato. Sono proposte di legge che affrontano soltanto una parte dei problemi e per questo motivo rischiano di produrre conseguenze altrettanto negative di quelle prodotte dal consumo di suolo. Nulla è detto ad esempio sul rapporto fra strumenti di pianificazione e di programmazione. Per rimettere al centro, anche del piano urbanistico, la programmazione dell'uso agricolo del suolo, il rafforzamento dell'impresa agricola e della competitività della sua economia rispetto ad altri usi. Ripen-

sando, in questo quadro di centralità dell'agricoltura produttiva e/o multifunzionale, anche alle forme compatibili di produzione di energia rinnovabile.

La dimensione strategica delle trasformazioni, da introdurre e regolamentare con il piano, non è in alcun modo trattata. Nulla è detto sul modello di sviluppo che ha generato la diffusione insediativa e quindi il consumo anormale di suolo e sulle implicazioni più ampie della fase attuale, che vede una crisi verticale della domanda di nuovi alloggi e quindi rende marginale, rispetto al passato, il problema del governo e della redistribuzione della rendita fondiaria, sulla cui produzione si sono concentrati tutti gli sforzi, sia dei proprietari e degli operatori, sia delle amministrazioni. I Ddl sembrano ricercare soluzioni a problemi che proprio ora si stanno riducendo da soli, per effetto della crisi prolungata e non colgono l'occasione, data proprio dalla crisi, di rivedere il modello di sviluppo urbano dando valore economico, sociale, culturale agli spazi aperti che lo sviluppo insediativo ha frammentato e minaccia di usi impropri e di abbandono.

È invece l'attenzione alle forme di sostegno dell'uso agricolo, dalla produzione di beni alimentari alle diverse multifunzionalità delle aziende, che può rappresentare il deterrente più forte ai fenomeni di abbandono o ai rischi di urbanizzazione futura, alla grave riduzione della Sau in corso e alla dismissione delle attività produttive che, soprattutto nei territori periurbani, genera degrado (discariche, baracopoli ecc.). Ad esempio prevedendo, con gli strumenti della pianificazione integrata, il trattamento congiunto del suolo urbano con quello agricolo, per pianificare la loro trasformazione all'interno di obiettivi condivisi: la città che riceve dalla campagna servizi e prodotti, la campagna che rafforza la propria economia grazie alla domanda urbana. Gli stessi programmi di rigenerazione urbana, che prevedono di lavorare su aggregazioni di contesti diversi, possono essere uno strumento efficace in questo senso. Ma non tanto trasferendo nelle aree da rigenerare risorse fiscali prodotte dal consumo di suolo, quanto trasferendo eventuali diritti edificatori, attribuiti con la perequazione anche alle aree agricole periurbane, nelle aree che si possono densificare per riportare abitanti nella città già attrezzata. In cambio del mantenimento dell'uso agricolo, della valorizzazione ambientale e di servizi per la città. Oppure all'inverso, pensando alla

multifunzionalità anche come esito di una redistribuzione dei diritti edificatori all'interno delle aree agricole, per aiutare le aziende a mantenere le funzioni produttive e rafforzarne la vocazione d'impresa (vedi l'esperienza, fallita, del recupero dei manufatti abbandonati delle aziende agricole con l'*housing sociale*, promosso con il Pria dall'amministrazione di Roma Capitale¹).

È mancata anche l'implementazione dei parchi agricoli, che hanno una forte vocazione multifunzionale. Non sono stati valutati gli impatti dei Psr (i piani di sviluppo rurale delle regioni) sul paesaggio e sul territorio, e il legame fra prodotto alimentare e paesaggio, anche nei territori sotto pressione dell'urbanizzazione, che è una garanzia, soprattutto in Italia, di qualità e quindi di valore. Rimane di fondo molta scarsa la cultura delle pubbliche amministrazioni sulle politiche per le aree agricole, e quindi la loro capacità di combinare concretamente il sostegno allo sviluppo con l'integrazione delle funzioni urbane.

Il rischio dunque è che in questo modo si perdano le opportunità migliori offerte dalla nuova Pac: vale a dire, oltre al contrasto agli effetti del cambiamento climatico con il *greening*, l'aumento della competitività del settore agricolo e della redditività delle produzioni per garantire una produzione di beni pubblici, uno sviluppo territoriale equilibrato, e per valorizzare la differenziazione delle agricolture e delle aree rurali⁵.

1. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm.
2. Per questo nella nuova Pac il 30% dei pagamenti diretti viene destinato all'inverdimento – il *greening* – che rappresenta la novità più rilevante e anche più controversa della nuova riforma.
3. Vedi anche le considerazioni di Bruno Alampi sulla stretta relazione fra multifunzionalità, diversificazione territoriale e urbanizzazione diffusa in UI 252, 2014.
4. http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=dip_patr_prog_spec.wp
5. Fabrizio de Filippis (cura di), La nuova Pac 2014-2020, un'analisi delle proposte della commissione, Gruppo 2913 Quaderni

Alessandro Sgobbo

Aree agricole periurbane: dall'approccio vincolistico alle politiche di integrazione

L'urbanizzazione delle aree adiacenti ai nuclei urbani esistenti, prima liberamente attuabile e poi sostanzialmente inarrestata anche dopo le innovazioni legislative introdotte negli anni settanta in materia di disciplina dell'uso dei suoli, ha determinato la nascita di un nuovo tipo di zone la cui caratteristica è nel non essere più campagna e non essere ancora città (Belfiore 2001). Queste aree, spesso indicate come agricole periurbane, proprio in relazione alla loro usuale collocazione a corona delle zone propriamente urbanizzate, assumono una destinazione ibrida che, di fatto, ne determina un patologico sottoutilizzo.

Da un lato il tradizionale approccio con cui la pianificazione del secolo scorso ha affrontato il tema del fabbisogno abitativo, con una strategia principalmente incentrata sull'espansione dell'area urbanizzata, dall'altro il susseguirsi di condoni edilizi che, unitamente all'inesistente attività repressiva da parte dei comuni, avevano reso economicamente appetibile e tutto sommato poco rischiosa la trasformazione edilizia dei suoli formalmente non edificabili, hanno determinato quella che, forzando il lessico proprio della giustizia amministrativa, si potrebbe definire una legittima aspettativa dei proprietari delle aree agricole di cintura.

Ne è conseguita la rinuncia all'uso colturale e, soprattutto nelle regioni meridionali, la predisposizione, immateriale o fisica, del futuro suolo edificabile (Petrillo 2009).

L'improvviso inasprirsi del rigore in materia di abusivismo edilizio che ha inaspettatamente fatto seguito al condono del 2003 e la stratificazione di vincoli che, con esasperante continuità, si sovrappone alla pianificazione urbanistica comunale, hanno reso tale futuro affatto scontato. Ne è risultata l'esigenza di dare un ruolo nuovo ad aree che, perlopiù, sono ridotte in piccoli lotti, parzialmente infrastrutturale ed a volte deprivate della copertura di suolo vegetale.

La progressiva crescita della sensibilità verso i temi dell'impatto ecologico delle trasformazioni urbane e del consumo di suolo trova riscontro nell'evoluzione dell'approccio con cui la pianificazione di area vasta, spesso in contrapposizione con le aspirazioni dei comuni, tratta il ruolo da attribuire alle aree agricole periurbane. I piani ancora in elaborazione pare comincino a prendere coscienza del fenomeno anche se con ricette che, a volte, appaiono ancora prive di un disegno strategico che assegni a tali zone un ruolo effettivamente coerente con le loro attuali qualità e che, soprattutto, possa avere una concreta speranza di attuazione che vada al di là del semplice abbandono. Molto interessante l'esperienza del Ptcp della provincia di Napoli, l'unica in Campania a non essere ancora dotata di piano nonostante un procedimento in corso sin dagli anni Novanta e ben due progetti definitivi già predisposti e puntualmente abbandonati.

La proposta del 2008 aggiunge all'esigenza ecologica un approccio che si potrebbe definire di tutela identitaria e classifica nel *genus* delle aree agricole periurbane vasti territori la cui principale caratteristica comune è nel non costituire zone propriamente agricole e di pregio. Comprendono le aree che presentano precisi rapporti spaziali di contiguità o inclusione con le aree urbanizzate, ovvero intercluse tra più zone urbanizzate con una elevata contiguità insediativa, ove maggiormente si concentrano le pressioni edificatorie e di trasformazione per usi extragricoli. Si tratta dunque di una individuazione di carattere residuale e spesso scevra da specifiche analisi in cui il ruolo attribuito a tali zone è essenzialmente nell'impedire la tendenza alla saldatura del tessuto urbano tra comuni contermini (Kipar 1994). Tuttavia ad una lettura complessiva il piano del 2008 rivela ben strutturate strategie che, ovviamente, devono essere contestualizzate con il periodo di redazione e con un approccio che, volutamente, su-

pera il carattere di mero coordinamento su cui si sono schiacciate le esperienze di altre province. Infatti l'apparentemente rigida impostazione di tutela delle aree agricole periurbane si accompagna ad un complessivo e lungimirante progetto di polarizzazione metropolitana in cui largo spazio è lasciato a strumenti perequativi e di trasferimento dei diritti edificatori che addirittura superano i confini comunali e trovano giustificazione nella immanente previsione di cospicui investimenti sia pubblici che privati. In definitiva il Ptcp vi impedisce trasformazioni locali ma lascia parzialmente impregiudicate le aspettative economiche della proprietà.

La nuova proposta del 2013 interviene massicciamente sull'argomento, rimuove gran parte degli ostacoli posti dalla precedente impostazione ma, nel contempo, pare rinunciare a quelle forme di disegno strategico che costituivano il principale pregio della stesura del 2008. Le aree agricole periurbane, immutate nella perimetrazione, restano prive di ruolo e di valorizzazione, abbandonate ad un destino che potrebbe caratterizzarsi per attese deluse e che, di fatto, è affidato alla sensibilità degli amministratori comunali.

Benché il Ptcp di Napoli appaia ancor oggi lontano dal divenire cogente le linee guida approvate dall'Ente per indirizzare i propri funzionari nell'attività di controllo e verifica di compatibilità dei piani comunali pongono tale redigendo strumento quale punto di riferimento rispetto al quale effettuare le valutazioni. Per i comuni ne risulta un'esigenza di fatto di assecondare, per quanto possibile, l'impostazione fornita dal piano provinciale e ciò a maggior ragione quando si affrontano spinose questioni come quelle inerenti le aree agricole periurbane che, nella realtà napoletana, spesso si accompagnano a complesse valutazioni sull'esistenza di eventuali episodi di lottizzazione. Vi sono alcune esperienze, tuttavia, in cui amministratori e progettisti hanno affrontato il compito senza cadere né in atteggiamenti rinunciatari, né in pindariche acrobazie per consentire trasformazioni incompatibili. Nel redigendo Puc di Villaricca, ad esempio, ci si propone di trasferire in tali contesti la felice esperienza dei quartieri di autocostruzione. Il Comune, infatti, ha recentemente guidato con successo il processo di formazione di un piccolo quartiere, completamente realizzato dai suoi futuri abitanti, che ha rappresentato un approccio innovativo all'incontenibile domanda di alloggi a buon

mercato che contraddistingue il napoletano. Con riferimento alle aree agricole periurbane il piano in itinere, sviluppato in collaborazione con l'Ateneo Federiciano sotto la guida del prof. F.D. Moccia, ha ipotizzato una destinazione semipubblica nella formazione di un'infrastruttura verde diffusa (Moccia, Sgobbo 2012). In particolare l'approccio perequativo del piano, cui consegue un'ampia disponibilità comunale di suoli liberi, consente l'affidamento in concessione di tali aree al fine dell'autocostruzione di orti urbani. La condizione della concessione è nell'utilizzo, quale terriccio fertilizzante, del compost prodotto dall'impianto di biogassificazione anaerobica dei rifiuti organici già previsto nell'ambito di un nuovo insediamento di *housing* sociale. Seguendo l'esempio di efficacia ecologia riscontrato in un simile esperimento gli orti di Villaricca hanno, tra l'altro, l'obiettivo di costituire il momento di chiusura di un ciclo virtuoso di trattamento dei rifiuti e, nel contempo, il catalizzatore del processo di raccolta differenziata. L'esperienza, infatti, aveva dimostrato che il coinvolgimento diretto e motivazionale dei cittadini fosse in grado di determinare risultati ben migliori rispetto ad un' improbabile raccolta porta a porta peraltro frenata da insuperabili difficoltà di bilancio.

Una diversa strategia caratterizza, altresì, il redigendo Puc di Crispano per la disciplina delle aree periurbane, evidenziando, se ve ne fosse ancora bisogno, che l'approccio a tale problematica non può prescindere da una stretta correlazione con il contesto specifico in cui si opera. Qui l'area agricola è caratterizzata da un'insolita continuità ed omogeneità, in contrapposizione con la frammentazione e le diffuse intrusioni urbane che si riscontrano nella periferia napoletana. Pertanto l'ipotesi di una valorizzazione in senso agricolo del suolo può trovare una motivazione di convenienza economica e quindi di attuabilità, che va al di là delle romantiche e spesso ideologiche imposizioni che caratterizzano i Piani di tanti altri comuni (Mangoni, Sgobbo 2013). La proposta, superando un tradizionale tabù della progettazione urbanistica, prevede che l'attribuzione di diritti edificatori da trasferire in aree edificabili appositamente destinate all'atterraggio, non riguardi solo i residui di piano ed i comparti di trasformazione, ma si estenda all'intera delle aree periurbane con un meccanismo di premialità strettamente legato all'effettiva produttività colturale e con la possibilità di utilizzo in tutte le zone del territorio comunale dotate di

capacità edificatoria.

L'esercizio dei diritti avviene previa imposizione di una servitù passiva in favore della collettività sull'area di decollo. Un divieto assoluto di edificazione che ha basi di solidità ben più marcate di quello che potrebbe risultare dalla disciplina dei suoli in quanto inerisce i diritti reali dell'area. Una costruzione abusiva realizzata in un'area non edificabile potrebbe, un giorno, essere oggetto di un nuovo condono. Questa leva, nel passato, è stata spesso sufficiente affinché alcuni si adoperassero in costruzioni illegittime. Un edificio realizzato in contravvenzione di una servitù prediale è assolutamente incondonabile e non potrebbe mai avere valore di mercato in quanto incommerciabile. Ci si viene a trovare, infatti, in una condizione in cui il diritto edificatorio non sarebbe compresso, come accade con la pianificazione, ma appartiene all'Ente al pari del caso in cui il proprietario ne avesse ceduto il diritto di superficie.

Questa sottile differenza sottrae ogni speranza di futura sanatoria e libera in modo definitivo dalla pressione edilizia un territorio. Se anche in futuro il Comune volesse cambiare idea e rendere quell'area edificabile ciò non potrebbe avvenire con una semplice previsione di variante urbanistica ma, appartenendo il diritto reale all'Ente questo sarebbe obbligato ad alienarlo secondo le procedure trasparenti e concorrenziali che caratterizzano la vendita del patrimonio pubblico. Cessa, quindi, anche la pressione sull'amministrazione da parte del proprietario dell'area.

Riferimenti bibliografici

- Belfiore E. 2001, *Il rimodellamento dello spazio urbano: arte e tecnica della trasformazione*, Gangemi, Roma: pp. 98 - 101.
- Kipar A. 1994, "La produzione di valori ambientali nelle aree periurbane: verde agricolo, verde naturale, verde attrezzato", in Boscacci F., Camagni R. (a cura di) *Tra città e campagna: periurbanizzazione e politiche territoriali*, Il Mulino, Bologna: pp. 395 - 406.
- Mangoni di S. Stefano F., Sgobbo A. 2013, *Pianificare per lo sviluppo. Un nuovo insediamento ai margini della metropoli*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli: pp. 53 - 58.
- Moccia F.D., Sgobbo A. 2012, "Partnership pubblico-privato, infrastrutture ed ecologia", *Planum. The Journal of Urbanism* n.25 vol. 2/2012, p. 1-7
- Moccia F.D., Sgobbo A. 2013, *La polarizzazione metropolitana. L'evoluzione della rete della grande distribuzione verso un sistema policentrico sostenibile*, Liguori Editore, Napoli: pp. 42 - 43.
- Petrillo A. 2009, "Storicizzare lo sprawl?", in Nuvolati G., Piselli F. (a cura di) *La città: bisogni, desideri, diritti. La città diffusa: stili di vita e popolazioni metropolitane*, Franco Angeli, Milano: pp. 21 - 35.

Egidio Dansero, Giacomo Pettenati, Alessia Toldo *Urban Food Planning*, le politiche alimentari

Il tema città-campagna può essere utilmente affrontato anche in relazione al rapporto cibo-città, ambito che ha registrato, negli ultimi quindici anni, un'attenzione crescente nei discorsi e nelle pratiche di pianificazione territoriale. In realtà si tratta di un orizzonte breve se paragonato a quello di risorse altrettanto vitali, come l'aria e l'acqua, che da molto più tempo sono oggetto di politiche urbane e regionali. Questa paradossale assenza dall'interesse e dalle priorità dei *policy maker* e dei pianificatori è dovuta soprattutto a un'errata interpretazione del cibo, da sempre pensato in termini esclusivamente produttivi e rurali (Pothukuchi e Kaufman, 1999).

Tuttavia i problemi legati alla sicurezza alimentare e alla sostenibilità delle filiere (Wiskerke, 2009) hanno assunto portata e dimensioni globali, coagulando proprio nei nodi urbani dove, dal 2008, si concentra oltre la metà della popolazione mondiale. È proprio la grande spinta all'urbanizzazione che, consumando terreno agricolo e indebolendo i rapporti fra città e campagna, ha reso le aree urbane sempre più dipendenti dal sistema agro-industriale globalizzato (Sonnino, 2009) e teatro delle sue problematiche.

Ciò nonostante, proprio a partire dalle città si sta avviando una vera e propria transizione verso sistemi alimentari più sostenibili ed equi, in termini sia di scelte e modalità di consumo, come gli *Alternative Food Networks* (Dansero, Puttilli, 2013), sia di riappropriazione del tema del cibo da parte dell'attore pubblico.

Le *Urban Food Strategies*, in particolare, fanno parte di quelle esperienze che il dibattito anglosassone traduce con il termine *Urban Food Planning* (Morgan 2013): vere e proprie politiche alimentari urbane finalizzate alla costruzione di sistemi territoriali del cibo. Una prima rassegna, certamente non esaustiva, ha messo in evidenza realtà molto diver-

se, che vedono come pioniere le *world cities* di Londra e New York e, in generale, le grandi metropoli americane e canadesi, ma anche piccole e medie città del Nord Europa.

Per quanto molto diverse fra loro – in ragione delle specificità locali – tutte queste esperienze sono accomunate da una visione olistica del cibo. Questa consapevolezza ha dato origine, in maniera tutt'altro che scontata, a politiche capaci di integrare diversi ambiti di pianificazione, così come la filiera alimentare intercetta in momenti e con modalità diverse il sistema territoriale urbano e la molteplicità dei suoi attori. In quest'ottica, le strategie urbane alimentari perseguono obiettivi integrati di sostenibilità ambientale e riduzione del consumo di suolo, sviluppo economico e occupazionale; salute pubblica; qualità della vita e giustizia sociale.

Con qualche anno di ritardo rispetto agli altri paesi, anche nel contesto italiano il tema della territorializzazione del cibo sta assumendo un ruolo sempre più cruciale (cfr. Pisa e il Piano Locale del Cibo, Di Iacovo et al., 2013). A Torino la questione alimentare riveste storicamente un ruolo di primo piano e testimonia lo stretto rapporto che la città ha saputo mantenere, nonostante la sua vocazione industriale, con il territorio della produzione. Tuttavia, il dato realmente interessante è la recente presa di coscienza, da parte del soggetto pubblico, della natura multifunzionale e multisettoriale del cibo. In questo senso, anche a Torino si sta cominciando a ragionare di rapporto cibo-città, di *Urban Food Planning*, di sistema territoriale del cibo. Questa nuova fase parte dal riconoscimento delle molte esperienze avviate dalla città: si spazia dai temi dell'agricoltura urbana e periurbana (con iniziative come Torino Città da Coltivare), alla salute pubblica e all'educazione alimentare con i progetti legati alla ristorazione scolastica («Il menù l'ho fatto io»), i capitolati

d'appalto bio e di filiera corta) agli AFN (GAS Torino, GAC, *Farmer's market*), alle soluzioni innovative per la razionalizzazione delle filiere corte (uno dei progetti vincitori del bando *Smart City* e *Social Innovation* del MIUR – *Food Hub TO Connect* – è legato alla logistica *last mile*), per il recupero delle eccedenze e, più in generale, per incrementare la sostenibilità della filiera in tutte le sue fasi.

Soprattutto, si comincia a ragionare sulla necessità di una visione strategica, capace di mettere a sistema queste esperienze, valorizzandole in un'ottica di *governance* alimentare. Emblematiche, in questo senso, le reti che stanno prendendo forma attorno al tema delle politiche alimentari urbane: in particolare il tavolo «Torino Capitale del Cibo», organizzato dall'associazione Torino Strategica all'interno dei lavori per l'elaborazione del terzo piano strategico «Torino Metropoli 2025» e il *Food Start Lab* «verso un'agenda locale del cibo a Torino». Il primo si inserisce nell'ampio e articolato processo di definizione delle visioni e dei progetti per il futuro dell'area metropolitana torinese; in quest'ottica la dimensione del cibo è vista come una delle direttrici di sviluppo più promettenti e sulle quali il territorio ha già espresso importanti capacità. Il secondo (che avrà luogo nell'autunno del 2014) cercherà di estendere e ampliare la discussione sul cibo con l'obiettivo di pervenire, attraverso un ciclo di incontri fra il mondo della produzione e del consumo, a una prima bozza di manifesto del cibo che dia avvio, concretamente, a un più complesso processo istituzionale e partecipativo per costruire una vera strategia alimentare. Infine, il progetto *Torino-SMILE*



Politiche alimentari, filiera e dimensioni urbane

si riferisce a un ambizioso lavoro di progettazione partecipata sul tema della *Smart City*: in questo quadro, sono state proposte azioni specifiche per la costruzione del sistema territoriale del cibo della città di Torino¹.

L'altra grande conquista è data dall'adozione, all'interno di queste riflessioni, di un ritaglio territoriale non più esclusivamente urbano, coerentemente alle teorie sul metabolismo e sulla dipendenza delle città da territori ben più vasti. In questo nuovo rapporto cibo-città i confini del territorio pertinente si dilatano, inglobano i comuni della cintura, dialogano con la spinosa questione dell'area metropolitana. Fra le tante implicazioni che questo salto di scala genera ve ne sono alcune più profondamente legate all'idea di una rinnovata relazione città-campagna: basti pensare al nuovo ruolo che assume l'agricoltura urbana e periurbana che ritrova centralità in relazione all'uso degli spazi e dei suoli, ai flussi di materia, di energia e di scarti, ma anche in rapporto alle possibilità dei cittadini di attrezzarsi per fronteggiare, almeno in parte, la crisi economica in atto.

In questo senso la città appare pronta a cogliere la sfida e le opportunità sottese a un progetto sistemico di *Urban Food Planning*. Quello che ancora manca è proprio la costruzione di una strategia condivisa che dia nuova centralità al tema del "nutrire la città" attraverso una politica non solo agricola, non solo sociale e educativa, non solo ambientale, ma alimentare, nel suo senso più ampio e alto.

1. Per maggiori informazioni <http://www.torinosmartcity.it/idee/idea-27/>

Riferimenti bibliografici

- Di Iacovo F., Brunori G. e Innocenti S. (2013), "Le strategie urbane: il piano del Cibo", *Agriregioni*, 9(32), 9. <http://www.agreregioni.europa.univpm.it/content/article/31/32/le-strategie-urbane-il-piano-del-cibo>.
- Morgan K. (2013), "The rise of urban food planning", *International Planning Studies* 18(1), 1-4.
- Pothukuchi K., Kaufman J. (1999), "Placing the Food System on the Urban Agenda: The Role of Municipal Institutions in Food Systems Planning", *Agriculture and Human Values*, 16, 213-224.
- Sonnino R. (2009), "Feeding the City: Towards a New research and Planning Agenda", *International Planning Studies*, 14(4), 425-435.
- Wiskerke J.S.C. (2009), "On Place Lost and Places Regained: Reflections on the Alternative Food Geography and Sustainable Regional Development", *International Planning Studies*, (14)4, 369-387.

Giuseppe Caridi

La dimensione territoriale delle reti contadine. Il caso calabrese

L'alternativa calabrese al sistema agro-alimentare dominante

In Calabria, come in diverse parti d'Europa, negli ultimi anni sono nati e si stanno sempre più rafforzando diversi *networks* rurali (forme di aggregazione tra produttori agricoli medio-grandi che certificano come biologici i metodi di produzione) e molteplici reti agro-alimentari di produzione (cooperative di agricoltura biologica, biomercati, spacci aziendali, etc.) e di consumo (Gruppi di Acquisto Solidale, *Slow Food*, etc.) che praticano metodi alternativi rispetto a quelli stabiliti dal mercato convenzionale globale. Ciò si colloca nel quadro più ampio dei potenti cambiamenti che stanno interessando l'agricoltura ('ricontadinizzazione') tendenti alla affermazione di un nuovo paradigma di sviluppo della campagna inteso come alternativo a quello della cosiddetta modernizzazione agricola che è stata caratterizzata, nella seconda metà del novecento, da modelli di gestione produttivistica aziendale: i) dominati dal mercato; ii) regolati da regimi tecnologico-istituzionali; iii) sostenuti da politiche subordinate agli interessi agro-industriali (Ploeg 2009).

I nuovi contadini (agricoltori convenzionali in crisi, piccolissimi agricoltori, giovani, pensionati, persone provenienti da altri settori, etc.) attraverso le esperienze e pratiche di agricoltura sostenibile promuovono lo scambio e la condivisione dei saperi locali guidati da principi collettivi come autonomia, co-produzione, solidarietà ed equità (Sivini 2013). I nuovi consumatori, cosiddetti critici e/o responsabili, sono invece mossi nelle loro scelte da motivazioni eticamente rilevanti e sono attenti alle piccole produzioni locali, anche legate alle filiere corte (Bazzana e Canevari 2013).

Come ha illustrato nel dettaglio Anna Elia (2013), in Calabria, la costituzione dei Grup-

pi di Acquisto Solidale (GAS) dell'Alto Tirreno e di Fratello Sole, alla fine degli anni Novanta, evidenziano il tentativo di definire nuovi mercati. Dal 2005 il progressivo estendersi della pratica del biomercato, sulla scia della prima esperienza di Lamezia Terme ad altri contesti locali delle altre province dimostra il consolidarsi di un progressivo processo di integrazione tra reti alternative. Negli ultimi cinque anni la Rete di economia solidale (RES) «Utopie Sorridenti» sottolinea come ogni attore (soggetti istituzionali, contadini, associazioni culturali, movimenti di consumatori, etc.) coinvolto nelle reti contadine sostiene pratiche sociali di ulteriori nodi di altre reti (difesa del territorio, uso delle biotecnologie, crisi delle comunità rurali, etc.), allargando la dimensione delle relazioni di reciprocità sulle quali esse si fondano. La punta di diamante della rete contadina calabrese è rappresentata dal costituendo primo distretto di economia solidale (DES), in provincia di Cosenza, iniziativa portata avanti anche attraverso un progetto di ricerca di cui si occupa un sensibile gruppo di ricercatori dell'Università della Calabria (Coscarello 2012).

La necessità di consolidare le reti contadine

La breve riflessione fin qui presentata a riguardo delle reti contadine calabresi evidenzia come esse siano impegnate riguardo a tre nodi fondamentali: i) il tentativo di definire nuovi mercati; ii) il processo di integrazione tra reti diverse (sia a livello locale sia verso un piano di cooperazione inter-locale); iii) l'allargamento delle relazioni di reciprocità.

Si tratta di questioni, strettamente intrecciate ed interconnesse, che si riflettono sia sulle forme e sui ruoli delle attività produttive primarie sia sui rapporti che si instaurano

tra le diverse dinamiche che oggi caratterizzano la campagna (crescita demografica di alcuni comuni rurali, la diversificazione del mercato rurale, la valorizzazione di alcune aree periferiche, i fenomeni di sviluppo dell'imprenditoria diffusa) che non si identifica più semplicemente con l'agricolo o il non-urbano, ma che piuttosto tende ad assumere una connotazione estremamente diversificata (attività di trasformazione, di agriturismo, attività turistiche, etc.).

È evidente che la questione per essere efficacemente affrontata richiede di concentrare l'attenzione sul nesso esistente tra le componenti del territorio e la capacità che gli attori delle vari reti hanno di fare presa su tali componenti. In quanto è il territorio che diventa l'opera di costruzione collettiva per l'attivazione, l'interazione ed l'integrazione di risorse e progetti che siano essi impliciti e/o dichiarati. Il territorio che deve essere allora inteso non più solo come uno sfondo per l'analisi.

Negli ultimi venticinque anni nella letteratura scientifica italiana l'analisi della dimensione territoriale dell'agricoltura ha assunto una certa centralità. Ma la stragrande maggioranza delle interpretazioni di questa dimensione, diffuse e pervasive, restringono e circoscrivono spazi concettuali che invece andrebbero mantenuti ampi, aperti, mutevoli in relazione alle concrete occasioni di applicazione. Per rimanere nel nostro campo di osservazione disciplinare mi limito a sottolineare una specifica opzione che agisce particolarmente in questo senso e tende ad indagare le relazioni tra il territorio e agricoltura senza che in realtà emergano con chiarezza i tratti distintivi. È quella che mette alla base dei principali filoni di indagine territoriale dell'agricoltura l'analisi della concentrazione spaziale e della specializzazione dell'attività primaria. Sostenuta dal relativo paradigma concettuale dell'analisi distrettuale che si incardina sull'uso del cosiddetto «sistema locale» (i sistemi rurali, di sistemi agricoli territoriali, di sistemi locali di sviluppo rurale, di sistemi agricoli territoriali, di sistemi agroindustriali territoriali, di sistemi locali di produzione agroalimentare, etc.). Opzione peraltro portata avanti, sempre più spesso, senza definire le categorie analitiche ed i criteri metodologici per sciogliere l'atavica ambiguità agricolo-rurale.

Possiamo evidenziare come un progetto che

si fondi su questa opzione si estranea inevitabilmente dalla complessità della campagna contemporanea anche se è sorretto da tutte le migliori intenzioni analitico-interpretative. Se si vuole evitare questa deriva occorre trovare un senso diverso; seguire una strada che eviti procedure autoreferenziali, estranee ad ogni rapporto reale con il contesto. Occorre far scaturire un percorso progettuale dall'interno delle dinamiche di interazione sociale, con il loro portato di indifferenza, cooperazione e conflitto. Occorre immergersi in un processo creativo che comunque avviene, anche senza alcuna intenzionalità esplicita. Un percorso implicito di organizzazione, che deriva dagli esiti mutevoli delle interazioni tra i soggetti fruitori e tra questi e la campagna fruita. Il nostro lavoro di urbanisti può ricavarsi solo rendendo quanto possibile esplicito questo processo, tentando di far emergere, di rendere evidenti, gli elementi di organizzazione; e di orientarli gradualmente verso un percorso di tendenza, senza prefigurazioni formali di un esito.

Conclusioni

Le esperienze poste in essere in Calabria mostrano come nell'ambito delle molteplici reti contadine si individuano pratiche diverse che pur condividendo il comune obiettivo di produrre un cambiamento rispetto al mercato convenzionale globale adottano strategie differenti per conseguirlo. In ogni caso tutte sembrano accomunate dall'idea che la terra ed il lavoro possano diventare utili strumenti per sviluppare una coscienza ed un'azione sociale collettiva. Emerge la necessità di ri-orientare anche la ricerca scientifica ad oggi in larga misura integrata con il sistema tecnologico dominante, nella direzione di sostenere i percorsi progettuali impliciti e le dinamiche di interazione sociale, anche conflittuali, che tendono al consolidamento della dimensione territoriale delle reti contadine.

Si tratta di una scelta fondata sulla necessità di slegare al contempo la ricerca dai vincoli del modello dominante e l'agricoltura dal paradigma della modernizzazione agricola. Il quadro complessivo che emerge è molto ricco di spunti, probabilmente in grado più di generare nuove domande, che di dare risposte. Ma se questo si realizzasse, potrebbe già essere considerato un notevole risultato.

Riferimenti bibliografici

- Bassi I. - Sillani S. - Miccoli A. (2012), "Sistemi locali multifunzionali per lo sviluppo rurale", in *Rivista di economia agraria*, n. 3.
- Bazzani C. - Canavari M. (2013), "Alternative agri-food networks and short food supply chains: a review of the literature", in *Economia agro-alimentare*, n. 2, pp. 11-34.
- Canale G. - Cerini M. (2013), *Contadini per scelta*, Jaka Book, Milano.
- Cannata G. (1989), *I sistemi agricoli territoriali italiani*, Franco Angeli, Milano.
- Cavallo A. - Mariano D. (2014), "L'analisi della dimensione territoriale dell'agricoltura: una proposta di lettura", in *Scienze del territorio*, n. 2, pp. 159-167.
- Cavazzani A. (2008), "Innovazione sociale e strategie di connessione delle reti alimentari alternative", in *Sociologia urbana e rurale*, n. 87, pp. 115-134.
- Cecchi C. (1988), "Distretto industriale: l'agricoltura dalla complementarietà alla dissociazione", in *La questione agraria*, n. 32, pp. 91-123.
- Coscarello M. (2012), "Le reti di economia solidale per una trasformazione sociale", in *Sociologia urbana e rurale*, n. 97.
- De Muro P. (1992), "Sul concetto di filiera", in *QA. La questione agraria*, n. 46, pp. 15-75.
- Elia A. (2013), *Networks rurali e reti contadine*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Marotta G. - Nazzaro C. - Simeone M. (2013), "Capitale umano e capitale sociale nell'agricoltura multifunzionale: un'analisi delle esperienze di filiera corta nella Campania interna", in *Economia agro-alimentare*, n. 3.
- Milone P. - Ventura F. a cura di (2012), *Reti rurali*, Donzelli, Roma.
- Ploeg J.D. van der (2009), *I nuovi contadini*, Donzelli, Roma.
- Sivini S. (2013), "Reti alimentari alternative: un'esperienza siciliana promossa da produttori critici", in *Sociologia urbana e rurale*, n. 102.
- Scarano G. (2000), "Economia agraria e territorio", in *QA. La questione agraria*, n. 4, pp. 133-138.
- Zazzaro A. (2010), *Reti d'impresa e territorio*, Il Mulino, Bologna.

Gianfranco Ciola, Tommaso Giorgino, Francesco Maiorano Il recupero degli “Orti *extra-moenia*” della città di Ostuni

Il patrimonio umano, artistico e naturalistico depositato sul territorio di Ostuni risiede nella sua diversità. Dunque non uno, ma tanti patrimoni: unici, inestimabili, non riproducibili. Gli Orti storici *extra-moenia* rappresentano un patrimonio culturale di struggente bellezza e poeticità. Un luogo in via di recupero, attraverso un attento intervento di riqualificazione per riconnettere, una sagace memoria storica, la città e la campagna. Non una città qualsiasi; ma il centro storico di Ostuni: la città bianca; non una campagna qualsiasi, ma la piana degli uliveti: che a partire dai piedi della scarpata murgiana, invadono da millenni la Marina. Gli Orti di origine medioevale hanno conservato un vero ‘tesoro’ di testimonianze storiche e antropologiche: lamie, edicole votive, chiesette rurali, acquari, cisterne, pile (condotti di pietre per il trasporto dell’acqua); così andranno a costituire un parco urbano ‘semi naturale’, un risorsa culturale finalmente ad un nuovo uso dei cittadini. Gli Orti storici di Ostuni sono un eccezionale esempio di trasformazione antropomorfa, a partire dall’età tardo romana, di un paesaggio ruderale (l’antica città messapico-romana) in orti terrazzati. Essi rappresentano l’elemento più significativo dell’immagine storicizzata della Città; già sottoposti, a partire dalla seconda metà del secolo ventesimo, ad un vincolo paesaggistico. Gli Orti della città di Ostuni per la loro origine ed evoluzione costituiscono un esempio tipico di paesaggio mediterraneo, caratterizzato, fino a qualche decennio fa, dalla forte interazione tra uomo e ambiente, per l’utilizzo comune di risorse preziose per le popolazioni locali come l’acqua, la terra, la pietra, la produzione di cibo. L’area degli Orti cinge da nord-ovest a sud-est il centro storico, ai piedi della scarpata murgiana, dove le forti pendenze e la presenza

di scarpate e affioramenti di rocce sono state mitigate dalla presenza dei terrazzamenti coltivati. Il ritrovamento di tombe messapiche documenta come l’area degli Orti *extra moenia* sia stata un’area popolata assiduamente a partire dal 1000 a.C., epoca di fondazione della prima città, posta sul colle più alto per ovvie ragioni difensive. Il progetto di recupero e valorizzazione degli Orti storici inserito nel Programma di rigenerazione urbana del Comune di Ostuni è stato finanziato dalla Regione Puglia, con fondi FESR 2007-2013, Asse VII. Il progetto, in via di completamento, intreccia memoria storica, produttività agricola e forme di creatività sociale, al fine di recuperare un ‘bene’ per la comunità urbana. Non si tratta di realizzare uno spazio evocativo, con mera funzione di ‘consumo’ di un luogo paesaggistico; ma di un progetto che, riportando a memoria collettiva le testimonianze di uno spazio chiuso, recintato, (*hortus*), ricostruisce un nuovo paesaggio della tarda modernità¹, e riconsegna ai cittadini di Ostuni, e non solo, un parco ‘urbano’ quale legame profondo dell’uomo con la sua terra. Così, seguendo le tracce del valore fenomenologico della sua immagine, il progetto ricostruisce un luogo di vita quotidiana, una nuova *‘rèverie’*, come direbbe Gaston Bachelard², con un attento intervento di cura del suolo, nel rispetto dei segni di una immagine secolarizzata; un atto d’amore per questo luogo.

Il progetto interessa una area di circa tre ettari sottostante il cosiddetto «Stradone» del Centro storico; prevede interventi di ricostruzione e di restauro dei terrazzamenti: un ripristino con l’utilizzo di materiali e tecniche proprie della tradizione locale. Il restauro degli antichi fabbricati rurali, nonché delle cisterne, degli acquari e delle canalizzazioni originarie, attraverso un complessivo piano di riqualificazione

dell’intera zona. L’area degli Orti fino a pochi decenni fa era gestita da orticoltori che ne garantivano la manutenzione quotidiana, conferendo alla stessa un rigoroso ordine geometrico, a dimostrazione di quanto la conduzione agricola abbia contribuito ad accrescere il ‘valore paesaggistico’ del nostro territorio. Negli anni Sessanta e Settanta con il progressivo spopolamento del centro storico e l’esodo degli abitanti verso i quartieri nuovi della città, venivano meno anche i ‘giardinieri’, con il conseguente abbandono della coltura degli orti e il lento degrado delle sistemazioni agrarie terrazzate. L’intervento ricostruisce una nuova riconnessione tra la città e la campagna; rapporto per anni interrotto anche dal punto di vista visivo; grazie al ripristino degli antichi percorsi e delle gradinate, come della creazione di nuova viabilità pedonale in grado di legare funzionalmente l’area a valle degli Orti terrazzati con lo «Stradone» (viale O. Quaranta), in corrispondenza della “Chiesa della Stella”, per l’accesso al borgo medievale. La progettazione e la realizzazione degli interventi sono scaturiti da una attenta attività di partecipazione: sono stati effettuati decine di incontri pubblici con la comunità locale (cittadini, associazioni culturali, ambientaliste, gastronomiche, scuole, singoli ortolani). Particolare valore hanno avuto gli incontri con tutti quei soggetti che avevano maturato nel corso degli anni un percorso di gestione sociale delle aree agricole periurbane (orti sociali, orti didattici), al fine di scambiare esperienze, riflessioni e condividere gli obiettivi; insomma, un vero progetto di collettività per un bene comune. Un progetto pensato al ‘futuro’ prevedendo e condividendo una precisa strategia per la gestione dell’area, con la creazione dell’Associazione degli Ortolani e con l’adozione degli Orti da parte di diverse scuole locali, e in particolar modo della Scuola di Agraria di Ostuni. Un ruolo decisivo e attivo a riguardo della tutela, gestione e valorizzazione degli Orti terrazzati di Ostuni è stato svolto dalla sezione locale di Italia Nostra, che da diversi lustri poneva occhi di particolare riguardo. La stessa Amministrazione di Ostuni, aveva inserito il recupero degli Orti prima nel Piano di azione ambientale di Agenda 21 Locale (2003) e successivamente nel Piano strategico per lo sviluppo sostenibile di Ostuni (2010). Diverse sono state pertanto

l'iniziativa che hanno interessato e coinvolto la comunità locale al fine di avviare quel percorso di gestione condivisa dell'area, ad iniziare da un programma organico e integrato di animazione e facilitazione con gli ortolani che intendevano avviare *ex novo* la coltivazione di varietà locali di ortaggi con metodi di agricoltura biologica e favorire collocazione dei prodotti sul mercato locale. Così come decisivi sono stati: la definizione di un Marchio per promuovere le produzioni biologiche degli Orti; la creazione di una filiera produttori-ristoratori locali al fine di collegare la fase della coltivazione orticola con quella gastronomica; la creazione di un mercatino di prodotti orticoli da realizzare in loco. Come la creazione di rapporti sinergici tra imprese agricole e istituti di universitari per favorire attività di ricerca sulle cultivar impiegate nell'area e sulle tecniche innovative di coltivazione. Fino all'allestimento di un campo di volontariato internazionale. Il percorso di recupero e valorizzazione degli Orti urbani di Ostuni, iniziato, da oltre un decennio è stato segnalato dalla Regione Puglia quale «Premio Buone Pratiche di valorizzazione del paesaggio». Il progetto realizzato dagli studenti del Liceo classico «A. Calamo» e dell'Istituto Agrario «E. Pantanelli» di Ostuni, con la collaborazione della sezione Messapia di Italia Nostra, della Condotta Piana degli Ulivi di *Slow Food* e del Comune di Ostuni è stato considerato come una delle migliori buone pratiche regionali per la tutela e valorizzazione del paesaggio agrario. Riconoscimento avvenuto nella fase di redazione del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale. La comunità di Ostuni dalla metà degli anni Novanta è impegnata nel definire un nuovo rapporto tra città e campagna, nel restituire alla collettiva beni e risorse culturali, nel definire un nuovo ambiente urbano sostenibile, anche sulle tracce di uno strumento urbanistico redatto nel 2005 dalla sapiente mano del Prof. B. Gabrielli, e così frettolosamente accantonato. Ma il vero valore del progetto sta nella sua comunità urbana, nella presenza di associazioni e soggetti attivi e responsabili, premonitori di politiche efficaci di sostenibilità. Il recupero degli Orti storici di Ostuni nasce e si origina in questo fertile campo di idee, da una collettività che ricerca di continuo un nuovo equilibrio ambientale, una nuova identità da inventare; dopo che, la costru-

zione della città nuova, aveva innescato un percorso di oblio delle sue risorse, dei suoi beni, della sua storia, una perdita (apparente) della «territorializzazione»⁵. Nel caso degli Orti storici di Ostuni, più di ogni altro progetto di recupero che hanno interessato la città, sono stati definite precise relazioni tra componenti oggettive e componenti soggettive individuate sulla base del rapporto tra polarità interagenti: le caratteristiche specifiche del *milieu* locale e l'insieme delle relazioni a rete che hanno connesso fra loro i soggetti della comunità urbana. In questa relazione, i legami di territorialità: di bene comune e di identità collettiva si sono configurate come risorse aggiuntive dei processi di sostenibilità. Un vero e proprio valore aggiunto ambientale che deriva dall'azione comune dei soggetti locali, dalla messa in valore delle specifiche componenti del *milieu* locale e dalle interazioni e sinergie che si sono instaurate tra questi due aspetti. Il valore della poetica dello spazio è stato unito al valore della poetica dell'uso sociale quotidiano.

1. C. Cassatella; «Lo spazio dell'innovazione e la creazione di nuove identità»; in B.Cillo, Nuovi orizzonti del Paesaggio; Alinea Ed., Firenze 2008
2. G. Bachelard; «La poetica dello spazio»; Dedalo edizioni; Bari 1975
3. Comune di Ostuni, Rapporto di Agenda 21 Locale (Ostuni, 2003)
4. Comune di Ostuni, Assessorato Ecologia e Ambiente, «piano Strategico per lo sviluppo sostenibile» (Ostuni, 2010)
5. A. Magnaghi, «Una metodologia analitica per la progettazione identitaria del territorio», in Rappresentare i luoghi. Metodi e tecniche, Alinea, Firenze, 2001



Pulizia, area compostaggio e aiuola simbolica al parco Sangalli

Alessandro Camiz Orti sociali, esperienze e prospettive nell'area romana

*Spuntavan già per far il mondo adorno
Vaghi fioretti, herbette verdi e belle
Di color mille e'n queste parti e'n quelle
Rallegravan la terra e i colli intorno¹.*

Alcune esperienze di orti e giardini condivisi in area romana mostrano come questo fenomeno abbia assunto recentemente un carattere di massa, divenendo questione rilevante per la disciplina urbanistica.

In un questionario somministrato ad un campione ristretto di cittadini del Pigneto (Municipio Roma 6, Roma) nel 2010 è emerso come le maggiori criticità individuate fossero: sicurezza, rifiuti, carenza di servizi, carenza di spazi pubblici, decoro urbano, crisi economica, inquinamento. Gli orti sociali sono in grado, a nostro avviso, di dare una risposta operante e proattiva a ciascuna di queste richieste. La sistemazione di un'area pubblica per la pratica dell'orto urbano, prevista dalle Nta del Prg vigente di Roma, consente – se correttamente gestita – di rispondere a ciascuna di queste domande dei cittadini in maniera trasparente e condivisa. Occorre trovare sperimentalmente le modalità per declinare nei territori romani una pratica ampiamente diffusa in nord Italia e in Europa, mediante bandi pubblici municipali per l'assegnazione degli appezzamenti agli orticoltori, secondo una griglia di punteggi in grado di rispondere alle diverse fasce di utenza. Il bando pubblico non è solamente uno strumento trasparente di gestione della cosa pubblica ma consente immediatamente di avere un'analisi della domanda in un determinato territorio, molto utile anche per la programmazione futura.

Il Ministero dell'Informazione del governo laburista inglese lanciò negli anni Quaranta una formidabile campagna ideologica dal

titolo «*dig for victory*» (scaviamo per la vittoria) per la realizzazione di orti sociali nel territorio britannico con il fine dichiarato di sconfiggere la barbarie nazista tramite l'agricoltura: dall'emblema di quella campagna, rappresentante un piede che spinge nella terra una vanga di tipo inglese, abbiamo tratto il nome della nostra associazione Lavangaquadra (Nova Arcadia)² che si è costituita nel *dies natalis urbis Romae*, 21 aprile del 2012.

Gli orti urbani e didattici di Garbatella, Municipio XI

Si tratta di un esempio di orticoltura urbana «dal basso» dove i residenti del quartiere e un gruppo di associazioni³ si sono organizzati per realizzare una importante porzione di verde destinato a varie funzioni agricole e sociali nei pressi dell'edificio della Regione Lazio. Sono presenti diversi ortisti che hanno ricevuto una parcella da coltivare e sono previsti ulteriori progetti, come il giardino dei frutti dimenticati, il giardino giapponese zen, rappresentano a Roma l'esempio più significativo di salvaguardia del territorio dalla speculazione edilizia tramite la orticoltura⁴.

Zappata Romana

Zappata romana è un gruppo molto attivo di architetti che da anni si è impegnato a Roma sul tema degli orti e dai giardini condivisi. Tra le altre iniziative, Zappata Romana ha realizzato una mappa interattiva degli orti e dei giardini condivisi a Roma⁵, pubblicata su *Google* e in continuo aggiornamento, dove si possono leggere i dati relativi ad oltre cento esperienze di verde gestito dai cittadini a Roma. Sono autori di una guida fondamentale per la realizzazione di un orto o giardino condiviso⁶. Nella primavera del 2012 hanno coordinato la realizzazione dell'*Hortus Urbis*, un progetto supportato da numerosi sogget-

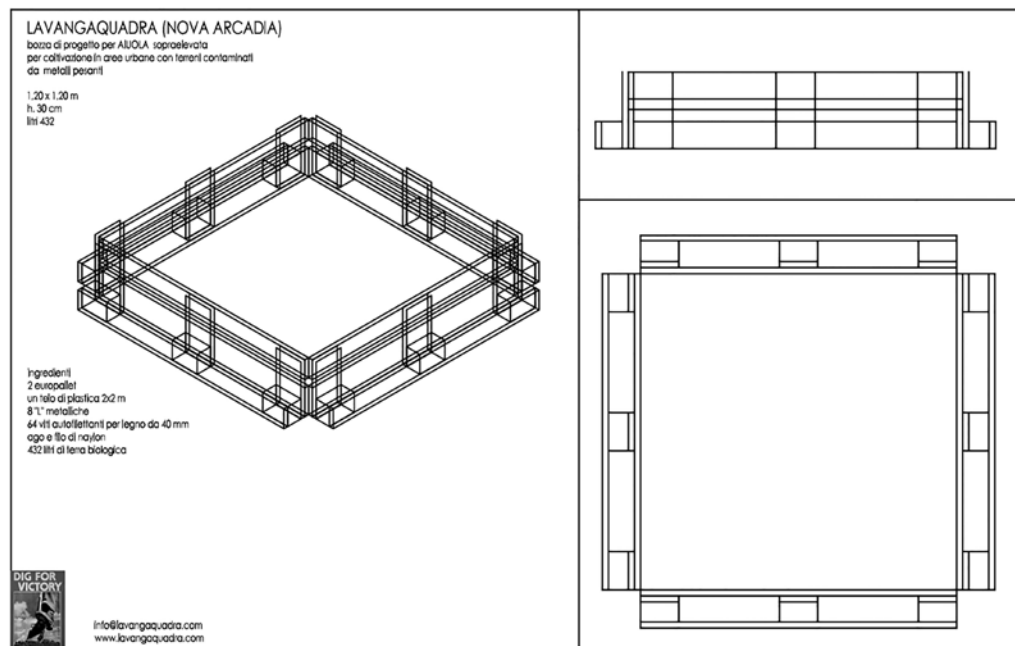
ti collettivi in area romana⁷, che ha messo in atto sperimentalmente la rievocazione di un orto antico romano accanto al Fiume Almona, nel centro visite del parco dell'Appia antica, dove periodicamente vengono organizzati eventi, momenti formativi e spettacoli all'aperto con larga partecipazione della cittadinanza e con il coinvolgimento dei bambini.

Temporaneamente a Castruccio

Si tratta di un progetto di riattivazione partecipata di uno spazio verde, il Giardino di Castruccio al Pigneto, realizzato dalle Associazioni Filoverde, Drim e Città delle Mamme. Nel Giardino di Via Castruccio Castracane, opera compensativa realizzata nel 2005, il meccanismo di partecipazione (basato sull'individuazione di nuovi bisogni e aspettative rispetto allo spazio pubblico) messo in atto da un gruppo di giovani mamme del quartiere, riunite nell'associazione Città delle Mamme, è riuscito a trasformare il Giardino in un luogo accogliente per bambini e adulti, gestito dal basso, dove ospitare laboratori e *workshop*, incentivare approcci di *learning-by-doing*, sviluppare la condivisione di idee ed esperienze, promuovere buone



Le piantine del vivaio diffuse distribuite ai cittadini in inverno perché le riportino all'orto in primavera



Progetto di aiuola raised bed realizzata a costo zero riciclando 2 europallet al Casale Garibaldi, Roma



Aiuola sperimentale di fitoestrazione con brassicacee

pratiche di sostenibilità e di cittadinanza attiva, ripensare il gioco come occasione di sviluppo.

Il Giardino della Biodiversità, Blera

Gli orti comuni del Giardino della Biodiversità sono stati realizzati a Blera (VT) da un gruppo di cittadini come spazio comune dove coltivare semi di varietà antiche autotone, seguendo i principi dell'agricoltura biologica e la pratica del lavoro condiviso. I circa 2000 mq in località Le Molelle a 300 m di distanza dal centro storico del paese, sono stati concessi, in parte dall'Università Agraria di Blera e, in parte, da privati cittadini. Possono partecipare alle attività dell'orto – previa iscrizione all'associazione Tempo Creativo⁸ – tutti coloro che siano disposti a coltivare la terra secondo le regole condivise dal gruppo. Non sono previste assegnazioni di quote individuali di terra. Il progetto prevede la col-

laborazione con il Comune di Blera, i servizi sociali sono stati invitati a segnalare gli orti comuni alle persone con disagio economico in modo da coinvolgerli nella operazione. Il progetto molto interessante mira anche alla salvaguardia del perimetro della rupe del centro storico e diventa pertanto un valido modello di integrazione tra salvaguardia ambientale, tutela urbana e partecipazione per tramite della agricoltura sociale.

Lavanga Quadra (Nova Arcadia)

Si tratta di un'organizzazione di volontariato senza scopo di lucro con le seguenti finalità: studio e realizzazione e di orti e/o giardini sociali condivisi con attenzione alle richieste degli associati e della cittadinanza, riqualificazione e valorizzazione di aree verdi abbandonate, promozione e di scambi culturali di collaborazione con altre associazioni e istituti, utilizzazione dei criteri di coltivazione biologica e naturale (esclusione degli OGM), favorendo e salvaguardando i semi e la biodiversità, il rispetto del paesaggio circostante e coltivazione anche di essenze 'dimenticate'. Le attività, svolte fino ad ora dal gruppo sono tese alla costruzione di una *community* di persone e associazioni interessate a poter coltivare un orto nel sesto Municipio del comune di Roma. Attraverso *facebook*, con il gruppo «basta chiacchiere vogliamo gli orti sociali subito», si sono liberamente aggregati numerose cittadine e cittadini che a vario titolo hanno partecipato all'iniziativa: è stato creato il sito www.lavangaquadra.com con cin-

que liste di discussione, sempre utilizzando *software open source*. Attraverso gli strumenti digitali questa *community* si è incontrata realmente intorno al progetto di partecipazione: tramite il sito e tramite questionari cartacei si è raccolta, con il fine di rappresentarla in forma aggregata, la domanda di orti nel Sesto Municipio, fino ad ora cento richieste dettagliate di cittadini per un piccolo orto. Questi aspiranti ortisti sono stati coinvolti nel progetto attraverso due assemblee, numerose cene, riunioni e soprattutto azioni sul territorio, quali la pulizia di aree verdi, la realizzazione di piccole aiuole e la distribuzione di piantine (vivaio diffuso). Sono stati prelevati campioni del terreno in tre distinte località per verificare la presenza di metalli pesanti, in tutti e tre i siti la presenza di piombo e zinco è risultata assolutamente rilevante e oltre i limiti di legge⁹. Di fronte a suoli così inquinati, si sono cominciate a sperimentare le tecnologie per bonificare ovvero coltivare con terre non inquinate riportate da altri siti. Al Casale Garibaldi, giardino del Comune di Roma affidato all'Associazione "Casale Garibaldi", come previsto nel progetto di partecipazione al bando, si è avviato un piccolo orto didattico, dove si stanno attuando sperimentazioni, in forma di laboratorio municipale dell'eco museo "ad duas lauros"¹⁰, per la coltivazione di verdure commestibili in area metropolitana.

Aggregando altri cittadini intorno al laboratorio dell'Orto Didattico, anche tramite le scuole del quartiere e i gruppi scout, sono stati avviati tre bancali di coltivazione in terreno contaminato con l'obiettivo di fare analizzare le verdure per verificare la presenza di piombo. È stata predisposta un'aiuola sperimentale per la fitoestrazione di metalli pesanti tramite la coltivazione di brassicacee, è stata avviata una stazione di compostaggio dell'umido di comprensorio. Ultimo esperimento è stato la realizzazione di aiuole sopraelevate (*raised bed*) riempite con terriccio biologico per la coltivazione di verdure commestibili.

Prospettive: lo stato attuale del dibattito

La *community* degli orti e dei giardini condivisi a Roma attende da tempo la definizione di un regolamento comunale sugli orti, capace di regolamentare un fenomeno così diffuso e che fino ad ora si è basato soprat-

tutto sul meccanismo di adozione delle aree verdi da parte di associazioni. La *community* degli orti e dei giardini condivisi ha messo recentemente in discussione una bozza di Linee-guida su orti e giardini condivisi, e in questi giorni si stanno accogliendo le proposte di modifica da parte di singoli cittadini e di gruppi organizzati. Infine è stata proposta una legge regionale sugli orti sociali, sul modello inglese¹¹, che preveda l'obbligo per gli enti locali di destinare una quota di territorio per abitante per gli orti sociali, in aggiunta agli standard urbanistici, in modo da salvaguardare una estesa parte del suolo regionale dai meccanismi speculativi.

1. L. Marenzio, *Spuntavan già per far il mondo adorno, Primo Libro de' Madrigali a cinque*, per i tipi di Angelo Gardane, Venezia 1580.
2. <http://www.lavangaquadra.com>
3. Legambiente Garbatella, Action, Le casette, Casetta Rossa, Fieramente, Casale Garibaldi (Servizio Civile Internazionale), CSOA La Strada, Controchiave.
4. <http://sites.google.com/site/ortigarbati/>
5. Zappata Romana: Spazi verdi condivisi, studio UAP, <http://www.zappataromana.net>
6. S. Cioli, A. Mangoni, L. D'Eusebio, *Come Fare un Orto o un Giardino Condiviso*, Milano 2012
7. Cooperativa Coraggio, Giardinieri Sovversivi Romani, Eutorto, Orti Urbani Garbatella, Slow Food, Ies Abroad, Provincia di Roma, Municipio Roma XI, Istituto Tecnico Agrario Statale "E. Sereni", GustoLab

- Institute, IES Abroad, Studio Arturo.
8. <http://www.tempocreativo.it>
9. Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale, allegato 5, tab. 1, Concentrazioni soglia nel suolo e nel sottosuolo per siti ad uso Verde pubblico, privato e residenziale.
10. Cfr. G. Santilli, *Piano Particolareggiato Comprensorio Direzionale Orientale Casilino di cui alla delibera n.148/2002 del Consiglio Comunale di Roma. Revisione dell'assetto urbanistico e valorizzazione delle aree a verde pubblico. Realizzazione di un ecomuseo*. Mozione n. 002/2011, Consiglio Municipale Roma 6.
11. cfr. La legge inglese *Small Holdings and Allotments Act*, 1908.



Due bancali coltivati nell'orto didattico del Casale Garibaldi

Riferimenti bibliografici

- A. Camiz, Hortus Conclusus. Orti sociali per la sicurezza dei territori metropolitani, *Hortus - Rivista on-line del Dipartimento Architettura e Progetto - "Sapienza" Università di Roma - ISSN 2038-6095*.
- A. Camiz, Progettare con i modelli e l'Agenda 21 locale nel paesaggio archeologico, *Architettura & Città*, (4/2009), pp. 88-91.
- A. Camiz, Redesigning suburban public spaces with the transect theory, in *Abitare il nuovo/abitare di nuovo ai tempi della crisi*, eds. M. Bellomo et al., Napoli 2012, pp. 111-121.
- S. Cioli, A. Mangoni, L. D'Eusebio, *Come Fare un Orto o un Giardino Condiviso*, Milano 2012.
- A. Fasano (a cura di) *Orto civico una guida per chi usufruisce di un piccolo orto*, Roma 2011, titolo originale: *Allotments a plotholder's guide*, Revised Edition, June 2007, Published by ARI for DCLG.
- A. M. Ippolito, *Il parco urbano contemporaneo: notomia e riflessioni*, Firenze 2006.
- C. Piselli, G. Scarpa, Scatta l'allarme per gli orti urbani. "Troppo piombo e zinco nella terra", *La Repubblica*, (19/8/2012) Roma.
- G. Santilli, *Piano Particolareggiato Comprensorio Direzionale Orientale Casilino di cui alla delibera n.148/2002 del Consiglio Comunale di Roma. Revisione dell'assetto urbanistico e valorizzazione delle aree a verde pubblico. Realizzazione di un ecomuseo*. Mozione n. 002/2011, Consiglio Municipale Roma 6.
- E. Sereni, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Roma-Bari 1961.
- L. Spagnoli, V. Ferrari, Nuove figure interpretative e progettuali per una rigenerazione ecosostenibile degli spazi urbani. Roma fra città e campagna, *Documenti geografici*, o. n. s., 2012, pp. 61-89.
- G. Strappa (a cura di), *Studi sulla periferia est di Roma*, Milano 2012.
- M. Zappalà, Unità di abitazione energeticamente autosufficiente a Casal Monastero, in *Naturally... Architecture. The sustainable project*, *Quaderni di Architettura & Città*, Milano 2012, pp. 142-143.

Michele Grimaldi, Carla Eboli, Marialuisa Petti Il riequilibrio di territori ad elevata dispersione insediativa

Il presente contributo sintetizza gli esiti di una proposta progettuale risultata vincitrice del concorso di idee indetto dalla Regione Campania «Modelli sperimentali per una pianificazione innovativa: idee per la valorizzazione dei paesaggi Campani» (Decreto Dirigenziale n. 31 del 07/11/2012)¹.

Nello specifico è stata sviluppata una metodologia, applicabile in territori a forte dispersione insediativa, in grado di integrare strategie di riqualificazione ambientale e di integrazione urbanistica, attraverso la combinazione di strumenti perequativi (Pompei, 1998) con strumenti di compensazione ecologica (Pileri, 2007).

L'area studio è il Comune di Giugliano in Campania (NA), uno dei casi più significativi e allarmanti del processo di periferizzazione avvenuto negli ultimi trent'anni nell'area me-

tropolitana di Napoli (Gerundo *et. al.*, 2011). Il territorio agricolo è stato interessato da una massiccia antropizzazione senza alcun disegno pianificatorio e programmatico, che ha prodotto una non-città, priva di attrezzature e servizi, e generatrice di pressioni sui servizi ecosistemici (Fürst *et. al.*, 2013) dell'area.

Metodologia

Premessa alla presente metodologia è la strutturazione della conoscenza effettuata organizzando i dati e le informazioni, opportunamente georiferite, all'interno di un *geodatabase* ad oggetti con struttura relazionale. I supporti conoscitivi acquisiti, come le cartografie di base e i dati alfanumerici, utili per l'analisi dell'evoluzione insediativa, sono stati integrati con le indagini sull'uso del suolo.

Nello specifico l'approccio metodologico, si ar-

ticola nelle seguenti due macrofasi:

- delimitazione dell'ambito di assorbimento;
- predisposizione di un modello perequativo compensativo.

Delimitazione dell'ambito di assorbimento

Per ambito di assorbimento si intende quella porzione di territorio, interessata da fenomeni di dispersione insediativa, misurati in termini di densità, che si ipotizza possa essere scomposto nei seguenti sottoambiti: ambiti potenzialmente trasformabili e ambiti di compensazione ecologica.

Per la definizione di tale ambito si è costruito un algoritmo spaziale multistep, implementato in ambiente GIS, fondato sulla *land use suitability analysis* (Malczewski, 2004).

Il primo *step*, prevede l'individuazione della distribuzione di densità dell'edificato. Nello specifico si è fatto ricorso a tecniche afferenti alla *point pattern analysis*, in particolare la *Kernel Density Estimation* (KDE) (Gatrell, 1995) che può considerarsi un'evoluzione del metodo di calcolo della densità locale. Essa si basa sul concetto di associare una densità ad ogni punto dello spazio e non soltanto ai punti in cui avviene l'evento. La densità viene stimata contando il numero di eventi in una regione, detta *kernel*, centrata in corrispondenza del punto in cui si vuole effettuare la stima. Indicando con L il generico punto della regione studio, e con L_i le posizioni degli n eventi osservati, la densità $\lambda(L)$ può essere stimata dalla seguente funzione:

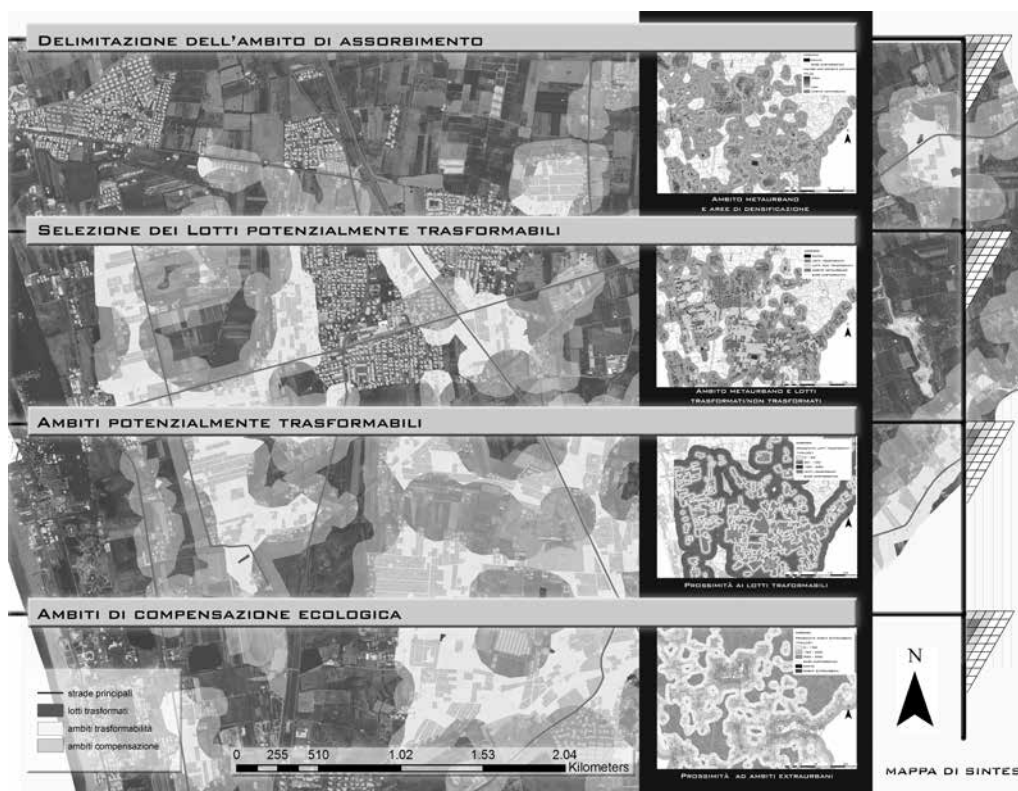
$$\hat{\lambda}(L) = \sum_{i=1}^n \frac{1}{\tau^2} k\left(\frac{L-L_i}{\tau}\right)$$

Il risultato è una *factor map*, in formato *grid*, rappresentativa della distribuzione di densità degli eventi considerati che, nel caso specifico, corrispondono ai singoli edifici.

Tale mappa dei fattori, viene clusterizzata (Jenks, 1967) individuando gli ambiti insediativi con differente grado di densità. La classe di densità più bassa, identifica l'ambito di assorbimento che involuppa, sia l'edificato che i suoli prossimi ed interclusi ad esso (Gerundo *et. al.*, 2009).

Il secondo *step*, a partire dalla mappa individuata, prevede la definizione degli ambiti potenzialmente trasformabili (Apt) e degli ambiti di compensazione ecologica (Ace).

La loro definizione si fonda sul concetto di prossimità esplicitato operativamente attraverso la



workflow macrofase 1

straight line distance (Gatrell, 1995), ovvero una distanza euclidea su base *raster* che misura la distanza tra la generica cella in cui è stato discretizzato il territorio e l'evento considerato.

In particolare nel caso degli Apt, il grado di suscettività alla trasformazione, inteso sia in termini di nuova edificazione che di nuovi servizi, è espresso secondo due criteri: l'accessibilità alle reti stradali, e la prossimità ai lotti trasformati ed ai servizi esistenti. L'assunzione di tali criteri favorisce il riuso del tessuto esistente e opziona suoli liberi prossimi ad esso, pertanto già infrastrutturati, in coerenza con l'obiettivo di minimizzazione del consumo di suolo (Campania Lr 16/2004).

Con riferimento agli Ace, rappresentativi delle aree potenzialmente interessate alla costruzione di una rete ecologica locale, la procedura prevede, la selezione, dei suoli afferenti e prossimi al sistema delle protezioni e dei suoli connotati da elevato grado di naturalità. Nello specifico quest'ultimi sono stati selezionati a partire dalle informazioni fornite dalla carta dell'uso del suolo, opportunamente pesata in funzione dei valori di resistenza ecologica (Geneletti, 2001).

Il terzo *step* concorre alla formazione della mappa di sintesi, ottenuta dalla sovrapposizione pesata delle mappe precedentemente generate. Quest'ultima consente di individuare le aree dove è opportuno concentrare azioni di riqualificazione urbanistica e azioni di riequilibrio ambientale. In particolare, la prima categoria di azioni intende colmare il *deficit* di *standard* e servizi, mentre la seconda categoria mira a tutelare i suoli connotati da una potenziale valenza ecologica.

Predisposizione di un modello perequativo compensativo

La seconda macrofase propone un modello in grado di dare fattibilità ad entrambe le categorie di azioni identificate.

Le aree selezionate, afferenti rispettivamente ad Apt e ad Ace, vengono messe in perequazione, mediante l'identificazione di comparti polari a geometria variabile, composti da tre aliquote: una che tiene conto del costruito (E), una del trasformabile (T) e infine una parte destinata alla compensazione ambientale (C).

Fissato un indice di fabbricabilità massimo (If_{max}), a ciascuna aliquota del comparto viene assegnato un indice di fabbricabilità che rispetta la condizione per cui la somma dei 3 indici risulti inferiore o uguale all' If_{max} . In particolare

l'indice di fabbricabilità dell'aliquota T (If_T) si pone minore o uguale a quello dell'aliquota E (If_E), mentre l'indice corrispondente all'aliquota C (If_C) si fissa in termini percentuali rispetto all' If_{max} . Il carico insediativo corrispondente all' If_C , decolla dalle aree di compensazione per giungere nelle aree di trasformazione dove sono previste, le nuove edificazioni di tipo libero (Erl) che di tipo sociale (Ers), oltre ad attrezzature ad uso pubblico ma a gestione privata, che consentano di dispiegare adeguati redditi, coinvolgimento l'insieme della proprietà fondiaria.

Discussione e conclusioni

L'applicazione della metodologia proposta, identifica, attraverso l'ambito di assorbimento, parti del territorio edificate, connotate da aree verdi frammentate, derivanti da una crescita incontrollata che concorre ad una drastica riduzione della biodiversità, all'interno del sistema ambientale esistente.

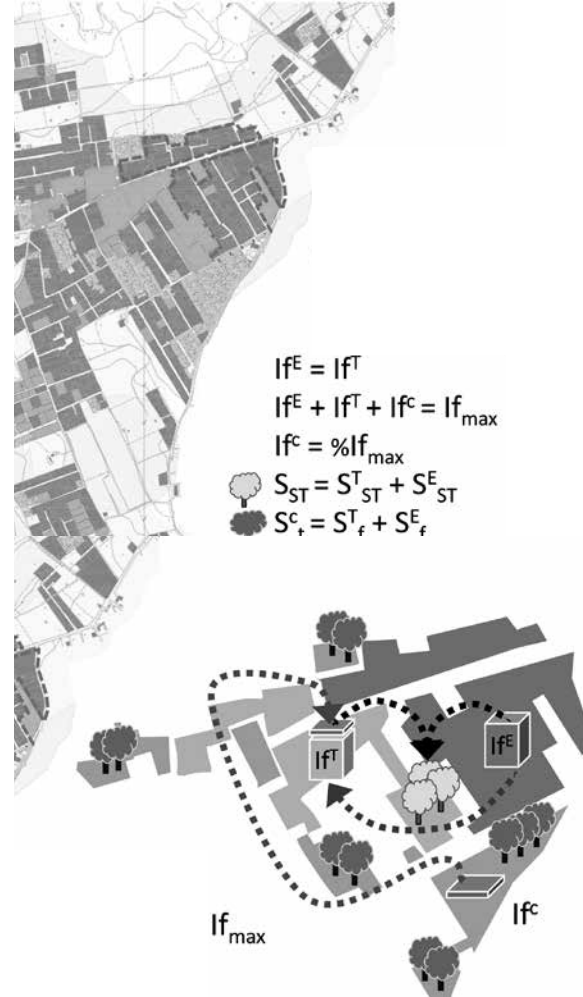
Il metodo consente di dare fattibilità alla strategia perseguita dalla proposta di piano territoriale di coordinamento della provincia di Napoli (2013) che promuove la conservazione e la formazione di corridoi ecologici di collegamento con le aree periurbane, e prevede, per l'area in esame, azioni di densificazione, in quanto classifica tale area come area di integrazione urbanistica e di riqualificazione ambientale (art. 53 Nta).

In tali aree infatti esplicitamente si indica che la maggiore pressione ambientale che consegue agli interventi di incremento residenziale non deve comportare significative incidenze sulla rete ecologica e sulle aree agricole più fertili o con buona biodiversità.

Inoltre il modello di gestione delle aree trasformabili previsto, consente di rispondere alla domanda di *standard* urbanistici sia pregressa che aggiuntiva, superando le inadempienze dell'amministrazione comunale, causate dalla scarsità di risorse finanziarie.

Inoltre il protocollo ideato, consente di aumentare la disponibilità degli investitori verso forme partecipate di gestione dei territorio, poiché le azioni previste risultano permeate da una preliminare verifica di fattibilità.

1. Gruppo di lavoro: ing. Marialuisa Petti (capogruppo), ing. Grimaldi Michele, ing. De Sena Nello, ing. De Falco Paolo, dott. Forino Giuseppe



Schematizzazione del modello perequativo compensativo

Riferimenti bibliografici

- Fürst C. et al. (2013) Integrated land use and regional resource management e A cross-disciplinary dialogue on future perspectives for a sustainable development of regional resources. *Journal of Environmental Management* (127) S1-S5.
- Gatrell A.C., Bailey T. C., Diggle P.J., Rowlingson B.S. (1995), Spatial point pattern analysis and its application in geographical epidemiology, *Transaction of institute of British Geographer*.
- Geneletti D. (2001), *L'ecologia del Paesaggio come metodo per la pianificazione territoriale: riflessioni su un caso studio*. Genio rurale (1), 48-56.
- Gerundo R., Grimaldi M (2009). Density measurements and landscape metrics in the analysis of urban form. In: *Advances in Models and Methods for Planning*, pp. 29-40, Pitagora Editrice, Bologna.
- Gerundo R., Grimaldi M. (2011), *Conoscenza e azione politica. I fenomeni insediativi illegali nel territorio di Giugliano in Campania*. In *Urbanistica e Politica*, pp. 563-574, Edizioni Scientifiche Italiane Napoli.
- Jenks G.F. (1967), "The Data Model Concept in Statistical Mapping", *International Yearbook Cartography*; (7), 186-190.
- Malczewski J 2004, GIS-based land-use suitability analysis: a critical overview. *Progress in Planning* (62), 3-65.
- Pileri P. (2007), *Compensazione ecologica preventiva. Principi, strumenti e casi*, Carocci, Roma.
- Pompei S. (1998), *Il piano regolatore perequativo*, Hoepli, Milano.



a cura di Gianluca Cristoforetti

Italia in viaggio: Dinamiche globali in contesti locali periferici: il caso di il Novellara

Gianluca Cristoforetti

Processi di rigenerazione, reti corte e nuovi paradigmi per le reti lunghe

Novellara è un esempio emblematico, tutto italiano, di una realtà per nulla metropolitana (15.000 abitanti circa) che si modifica repentinamente nella sua composizione sociale e nella sua capacità di amministrare le relazioni interne ed esterne al suo sistema territoriale tradizionale.

I processi migratori, la connessione al sistema dell'Alta Velocità e la necessità di prefigurare il proprio territorio oltre la crisi hanno favorito un nuovo approccio amministrativo. Condurre cioè un'evoluzione integrata delle opportunità, strettamente connessa allo spazio politico della comunità e al territorio, nelle differenti dimensioni della produzione, della socialità e della responsabilità (vedi ad esempio l'adesione alla rete delle CITTASLOW).

La pianificazione come predisposizione di una vera e propria governance delle opportunità locali, non mera enunciazione di un principio disciplinare ma strumento efficacemente operativo. Motivo questo per cui è stato necessario avere un approccio community-based, in grado di integrare una gestione partecipativa (co-management) in un percorso di "autodefinizione" interno ai piani, rigenerativo dell'idea stessa di comunità, e della sua capacità di essere attraente.

I repentini fenomeni sociali sono davvero capaci di modificare la geografia umana dei luoghi: la popolazione straniera di Novellara passa in dieci anni dal 3,8% del 1999 al 15,54% del 2010. La popolazione scolastica dello stesso comune è composta da bambini di famiglie non italiane per il 25%, il picco provinciale è raggiunto da un comune contiguo, Luzzara, che raggiunge il 38,1%.

Questa autentica rivoluzione sociale, associata alla connessione con l'alta velocità, alla necessità di immaginare la comunità come aperta, attraente (appunto), capace di valorizzare le proprie risorse, ha posto l'accento su come immaginarsi un territorio come quello della bassa reggiana in modo differente. La pianificazione urbanistica, le politiche di rigenerazione, la predisposizione di una efficace strategia di marketing territoriale, hanno cercato di coniugare, per Novellara, ruolo tradizionale con un futuro già presente. Nel concreto questo ha voluto dire:

- Superamento del concetto di destinazione d'uso per approdare a quello di adempimento d'uso, anche economico (condizioni ed azioni "per", connessi a spazi e luoghi "per"), che presuppone la conclusione del "processo rigenerativo" non nella consegna dello spazio fisico riqualificato, ma nello start up di attività previste con la comunità.
- Messa in relazione degli ambiti di intervento con la matrice del welfare urbano, inteso come insieme delle condizioni che

consentono a cittadini ed alla comunità il pieno accesso alle risorse del territorio.

- Risanamento dell'ambiente urbano mediante la previsione di infrastrutture ecologiche quali reti verdi, percorsi per la mobilità ciclabile e aree pedonali, spazi aperti a elevato grado di permeabilità, l'uso di fonti energetiche rinnovabili e l'adozione di criteri di sostenibilità ambientale e risparmio energetico nella realizzazione delle opere edilizie, così come nel restauro del moderno
- Creazione di smart cluster (anche superando la logica degli standard urbanistici attuali, di matrice automobilistica) per il trasporto urbano pubblico locale

Il primo passaggio concettuale, per nulla banale in contesti non metropolitani, è stato intendere il territorio come network, come rapporto continuo tra reti corte e reti lunghe, tra reti immateriali e reti materiali. Presa di coscienza di modificato posizionamento rispetto al contesto globale.

Questo è un tema particolarmente problematico in special modo per le aree di pianura come ad esempio il territorio innervato dalle infrastrutture emiliano romagnole, o per il Veneto o la Lombardia. La posizione strategica del territorio è ovviamente antropica, storicizzata, e quindi porta in sé elementi naturali e artificiali stratificati che determinano una valutazione di sistema "con fattori di complessità" estremamente numerosi.

Il territorio novellaresse appartiene ad rete



Viaggio in Italia: Novellara

(locale) costituita da intense dinamiche di relazione che interessano i capoluoghi delle province di Parma, Reggio Emilia, Modena e la stessa Bologna, e tutti gli ambiti territoriali intermedi, dell'ampia pianura Parmense, Reggiana e Modenese, e Bolognese stessa. Questo è la realtà, per come l'abbiamo intesa fino ad oggi. Questa rete è un sistema che può supportare iniziative puntuali a condizione che i benefici percorrano tutti i rami, raggiungendo, realisticamente in modo inversamente correlato alla distanza, i nodi di questo reticolo di relazioni molteplici.

La strategicità di un sito passa, ieri come oggi, dall'essere al centro di reti di comunicazione. La grande partita dei 'corridoi' europei per l'alta velocità, come pure quella, meno nota ma altrettanto importante, delle 'autostrade digitali' costituiscono oggi la posta in gioco di nuove forme di competitività. Il concetto di strategicità di un territorio in questo modo si rivoluziona: il territorio competitivo non è più solo quello vicino ad una grande città o nel cuore della città stessa, ma anche quello che ha nelle proprie vicinanze ha il numero maggiore di nodi di reti di comunicazione. E che riesce a realizzare un sistema di mobilità interna efficiente ed efficace.

Una efficace e sostenibile pianificazione strategica deve quindi indirizzare il suo "messaggio attraente" a questo livello. I motivi principali risiedono nel vincere le naturali resistenze localistiche, nel traguardare confini non amministrativi ma di comunità vasta, e di avviare azioni di governance territoriale che non abbiano la rigidità del sistema di sussidiarietà amministrativa, ma che per contro beneficino delle peculiarità che difficilmente riescono a ad essere valorizzate da politiche d'intervento tendenzialmente orizzontali. Un abitante di Novellara, piccolo comune della bassa, grazie alla nuova stazione della linea alta velocità Milano-Roma realizzata a Reggio Emilia, può arrivare in centro a Milano in meno di un'ora: meno di quanto probabilmente impiegherà un 'milanese' che abita nella prima o seconda periferia del capoluogo e che utilizza l'auto per i propri spostamenti.

Facendo un parallelo con la Francia, per quanto riguarda gli effetti sul sistema della mobilità, e non solo, la messa in funzione del TGV ha determinato, soprattutto sull'asse Parigi-Sud Est alcuni fenomeni così riassumibili in:

- un incremento in termini globali sui volumi di traffico ferroviario delle trat-

te servite: il fenomeno si associa ad una perdita di rilievo dei treni tradizionali, ad un minor incremento del traffico stradale rispetto alle tratte non servite dal TGV, ad un trasferimento modale da aereo a treno;

- un peggioramento del servizio per gli spostamenti in ambito locale, generando in alcuni casi un allontanamento dall'uso della ferrovia, per il sistema stradale relativamente al traffico pendolare a corto raggio;
- la necessità di interventi di accompagnamento per rendere possibile la diffusione del servizio sul territorio e non creare scompensi sugli altri livelli di trasporto ferroviario: coordinamento con i servizi regionali, servizio pubblico stradale, accessi per le vetture private alle stazioni;
- la richiesta di fermata del TGV da parte di numerose città intermedie poste sulla linea, originata dall'idea che il treno veloce porti con sé un processo automatico di sviluppo regionale.

Gli effetti originati dal TGV francese sul sistema economico e produttivo sono così riassumibili:

- si tratta di effetti che appaiono con una certa lentezza e non sono quasi mai automatici, ma sempre legati alle iniziative assunte in sede locale;
- raramente il TGV è stato determinante nella scelta di localizzazione o ricollocazione geografica di stabilimenti produttivi;
- non si sono registrate modifiche sensibili delle aree di mercato;
- in ambito immobiliare è stata possibile una maggiore frequentazione delle seconde case, ma sono assenti fenomeni di "effetto strutturale" del TGV;
- il TGV manifesta maggiormente la sua influenza sui settori bancario, assicurativo, di consulenza, di ricerca; ha portato ad una caduta dell'attività alberghiera sulle tratte servite riducendo la durata dei soggiorni.

Sulla scorta dell'analisi dell'esperienza francese e sulla base delle risposte da dare ai repentini mutamenti sociali si sono delineate le scelte dell'amministrazione nell'ambito della pianificazione, scelte che hanno imposto la creazione di nuovi modelli di relazione tra comunità e territorio. Questo il contesto per un approccio innovativo, passare cioè da una "conoscenza del luogo" ad una "coscienza di luogo".

La pianificazione comunale: in un decennio dal Psc alla sua Variante Generale, fino ai due Piani Operativi

Gianluca Cristoforetti

Il Piano Strutturale Comunale, il Regolamento Urbanistico Edilizio, le loro Varianti Generali, il Dpqu (uno tra i primi in Rer), i due Piani Operativi Comunali possono essere considerati un cruscotto significativo di indicatori per un benchmark della pianificazione nel contesto della Regione Emilia Romagna, a cavallo della Legge Urbanistica 20/2000 e la sua rivisitazione della Legge 6 del 2009.

Questo inusuale "attivismo pianificatorio" è frutto delle condizioni di straordinarietà descritti nei precedenti contributi, condizioni che hanno posto l'amministrazione comunale nella necessità di aggiornare con continuità la propria capacità di gestione dei processi sul proprio territorio.

La crescita della popolazione residente (quasi 13.500 abitanti residenti nel 2008, che nel primo Psc era indicata come soglia massima di sviluppo demografico al 2016) la riqualificazione e in parte l'espansione delle attività produttive industriali-artigianali, la valorizzazione del ruolo storico di comune cerniera svolto dalla città di Novellara, tra fascia della Via Emilia, fascia costiera del Po, casello autostradale di Reggiolo, distretto di Carpi-Correggio, proprio in relazione al collegamento con la stazione dell'Alta Velocità, hanno quasi imposto una verifica delle scelte poste alla base della prima pianificazione.

Il nuovo Psc, senza disconoscere le strategie espresse nel 2004, parte dal concetto di "Carta unica del territorio" per arrivare a quello di "Carta della comunità e del territorio". Un contesto pianificatorio dove è stato possibile pensare ad una strategia che non prevedesse necessariamente la rigidità della norma ma piuttosto la flessibilità del processo (ad esempio l'individuazione sul territorio di zone *phasing out* per attività produttive in aree ormai inseriti in contesti residenziali realizzati o previsti), anticipando le indicazioni normative della legge 6/2009.



Cartografia del Psc 2009

Il quadro dei tempi sociali accelerato e delle distanze compresso, scenari di rigenerazione capaci di definire le previsioni cardine, volano per avviare le trasformazioni urbane indirizzate alle modificate esigenze della comunità. Il tutto con consumo del suolo zero reale, ottenuto attraverso la somma algebrica degli usi previsti sul territorio urbanizzato e pianificato. Ricordiamo a questo proposito l'incremento di superficie definita di Naturalità Multifunzionale (+ 1,09 %) che porta la percentuale al 11,22% dell'intera superficie comunale, e che si riferisce in via prioritaria alla realizzazioni di aree parco, urbane o pe-

riurbane.

La messa a sistema dei diversi *layers* qualitativi della realtà urbana e paesaggistica si declinano attraverso l'integrazione (Aru) tra definizione del disegno urbano, modalità attuative (forte intervento pubblico anche attraverso società di scopo) e sostenibilità sia economica che ambientale. Questo differente livello interpretativo, per riprendere nuovamente il Documento Preliminare, permette di collocare ciò che nella pratica definisce ad esempio il momento zero, o avvio dell'analisi, non come stato dell'arte ma come uno stato senza intervento (*Do nothing*), prefigurandolo

già nei suoi aspetti qualitativi, ovvero passare da criteri di potenziamento (*Do minimum*) a previsioni strutturali capaci di generare dinamiche che possano davvero cambiare, investire o accelerare lo scenario (*Do something*). Partendo appunto non dalle aree ma dalle potenzialità della comunità, vale a dire dalla gestione delle differenze, dal rapporto con il territorio e non viceversa, dalla conoscenza delle conflittualità e modalità di risoluzione. Attraverso il principio di qualificazione e di rigenerazione del contesto urbano per il mezzo della qualità progettuale.

Nodo strategico per Novellara è la pianificazione di un intervento di rigenerazione urbana relativo all'area antistante la stazione (uno dei quattro insiemi urbani qualitativi comprendenti un Aru) che contiene la previsione, tra l'altro, di un sottopasso stradale che possa mettere in connessione la parte est con la parte ovest senza le problematiche che si andranno a determinare dalla trasformazione della linea Reggio Emilia Guastalla in metropolitana di superficie (aumento delle frequenze dei convogli in base al Piano Regionale, ecc.).

Fondamentali, in materia di interventi pubblici finalizzati ad attuare, gli "Assi Urbani Attrezzati" che si caratterizzano come elementi di continuità urbana e territoriale, individuati con lo scopo di mettere a sistema differenti ambiti di intervento non contigui con sistemi urbani in essere o previsti capaci di valorizzare interventi a carattere pubblico, sia puntuale che diffuso, il Poc 2010 definisce ancor meglio questi rapporti attraverso l'introduzione dei macroambiti qualità urbana che rendono sinergiche le potenzialità urbane già individuate dagli assi (Aua).

Tali assi infatti sono definiti attrezzati in quanto soggetti alla realizzazione di opere di consistente valenza pubblica e sociale, sia attraverso l'intervento diretto della Pubblica Amministrazione sia attraverso la partecipazione, a titolo perequativo, dagli operatori. Tali interventi hanno l'obiettivo strategico di riqualificare ambiti della città consolidata e di miglioramento della qualità della vita e della qualità urbana, delle relazioni sociali di comunità e delle condizioni ambientali dei nuovi quartieri.

In conseguenza di ciò possiamo qui di seguito elencare quegli elementi caratterizzanti sia il primo Poc approvato, sia la Variante Generale del Psc:

- Realizzazione del Palazzetto dello Sport,

come da primo Poc e valorizzazione di tutta l'area che subisce una profonda trasformazione passando da insediamento produttivo ad area a servizio dello sport, con un mix funzionale comprendente commerciale/direzionale e residenziale, in grado di rilanciare una delle zone di Novellara più soggette a degrado e permettendo di avviare quella riqualificazione complessiva dei fronti urbani.

- Realizzazione del Campus Scolastico, e Scuola di Musica come da primo Poc e valorizzazione di tutta l'area baricentrica agli attuali plessi scolastici, con la realizzazione di un parco urbano e relativo parcheggio interrato sottostante, riqualificazione di via Indipendenza, Parco delle Basse della Rocca, e ulteriore parcheggio interrato (per complessivi posti auto 323, ai quali si andranno ad aggiungere 70 di superficie).
- Realizzazione di un intervento complessivo di riordino del Polo Sportivo, con la ridefinizione degli spazi necessari all'attività della Piscina (sia in periodo invernale che estivo), la razionalizzazione dei campi da gioco per il calcio ed i servizi ad essi collegati (spogliatoi, ecc.), realizzazione di un Bocciodromo. Il progetto di rigenerazione urbana è stato inserito all'interno di un ambito Aru ed è inserito all'interno del Poc 2010;
- Realizzazione del piano dei Parchi Urbani e periurbani, come il Parco Augusto Daolio, il Parco delle Basse della Rocca, strettamente collegato al parco del Campus Scolastico, il Parco della Bernolda, le aree di mitigazione ambientale, le aree Zac per la realizzazione di Agriparco.
- Riqualificazione dell'area prospiciente la Stazione Ferroviaria sia a fini viabilistici (sottopasso) sia per rendere qualitativamente più significativo l'utilizzo delle rete ferroviaria che si prevede essere trasformata in metropolitana di superficie. Il progetto di rigenerazione urbana è stato inserito all'interno di un ambito Aru ed è inserito all'interno del Poc 2010.

Nel corso del processo di pianificazione avviato con il Psc 2004, sono state considerate, anche sulla base della concertazione e delle strategie perequative che ha accompagnato e seguito l'approvazione della Variante Generale Psc 2009, numerose trasformazioni di grande rilevanza e che per la maggior parte

sono la struttura portante del Poc 2010 e che sono gli elementi urbani generatori della qualità urbana e ambientale da raggiungere nell'attuazione degli interventi negli ambiti, soprattutto attraverso gli Aru.

In materia di Edilizia Residenziale Pubblica l'Amministrazione di Novellara, cercando di superare le difficoltà derivanti da concertazioni estese e dalla richiesta di finanziamenti, ritiene di attuare il piano pluriennale di *Social Housing* al fine di realizzare, direttamente, abitazioni per fasce deboli della popolazione. Quindi non più contribuzione ma realizzazione diretta del fabbisogno.

L'obiettivo qualitativo che si è data l'Amministrazione Comunale è di realizzare almeno il 33% dell'incremento di fabbisogno (1/3), ben più alto del 20% proposto dalla normativa nazionale e regionale, determinato dall'andamento demografico (a tal proposito si rammenta che la previsione massima attesa al 2016 era di 13.100 abitanti e che al primo semestre 2008 gli abitanti hanno già raggiunto complessivamente la quantità di 13.410 unità) che si rivelato più sostenuto rispetto alle previsioni del Psc vigente e dalla traslazione della validità delle previsioni dello strumento urbanistico dal 2016 al 2020.

Il Documento programmatico per la qualità urbana (Dpqu) con la definizione dei macroambiti qualità urbana previsti all'interno del Poc 2010 porta in se la necessità di mettere a sistema necessità ed opportunità.

Questi "assi urbanistici attrezzati" sono elementi di continuità urbana e territoriale, individuati con lo scopo di mettere a sistema differenti ambiti di intervento non contigui (ma insistenti su di una zona urbana definita) con sistemi urbani in essere o previsti capaci di valorizzare interventi a carattere pubblico, sia puntuale che diffuso. Questa matrice innervata dagli "macroambiti qualità urbana" permetteranno il soddisfacimento di fabbisogni abitativi (*Social Housing*), integrazione e completamento delle dotazioni territoriali, miglioramento infrastrutturale dell'accessibilità e della mobilità sostenibile, miglioramento dei servizi esistenti, qualificazione degli spazi pubblici, raggiungimento di adeguati livelli di benessere ambientale, rafforzamento della mobilità sostenibile.

Gli insiemi urbani così individuati dalla pianificazione hanno caratteristiche comuni per analisi area based, che all'interno della disciplina urbanistica definiscono una specifica

tipologia di intervento a partire dal contesto territoriale, in particolare:

- sono aree con *deficit* di spazi urbani identificati e accessibili;
- sono aree che possiedono comunque una polarità urbana, senza che queste siano in grado di generare qualità urbana;
- sono aree con un impianto urbano definito in parte ma privi dei requisiti (servizi, spazi pubblici) necessari per porsi come polarità urbana compiuta, o per essere vissuta dalla comunità come tale;
- sono aree che presentano l'intersezione *multilayers* di percorsi differenziati sia ciclopedonali che veicolari, sia di livello locale che territoriale (interscambio trasporto ferro/gomma, scuole, impianti sportivi, ecc.)

Le schede descrittive di seguito proposte e l'allegato grafico al Dpqu rappresentano le indicazioni per la pianificazione di dettaglio (Pua) degli elementi guida, che possiamo definire per punti:

- rinfunzionalizzazione e/o rigenerazione della città pubblica per *area based*, attraverso il consolidamento di un *mix* funzionale efficace;
- riqualificazione dei margini urbani e dei percorsi di accesso e di interscambio, con una marcata attenzione alla continuità di sistema;
- interventi architettonicamente significativi capaci di caratterizzare morfologicamente i macroambiti qualità urbana configurandosi come emergenze urbane, percorsi prospettici e città pubblica riconoscibile.

Le schede degli ambiti, per la loro conformazione, perseguono già la qualità urbana, anzi sono previsti proprio a tali fini. Il Poc 2010 definisce coerentemente il quadro operativo mettendo a sistema gli assi urbanistici attrezzati, macroambiti qualità urbana e agli ambiti (Aru e non).

Macroambito qualità urbana – Stazione

Questo area urbana è caratterizzata da essere sia una cerniera tra centro storico (Viale Roma e Ex convento dei Gesuiti) e città contemporanea, sia snodo infrastrutturale con la presenza dell'area della stazione e l'ingresso stradale nel centro cittadino. Inoltre l'area pubblica con l'edificio attualmente utilizzato come scuola di musica, si presenta con una bassa qualità determinata sia da un deficit

progettuale degli spazi pubblici, sia dal fatto che l'area retrostante è stata utilizzata come magazzino comunale. La presenza di una torre piezometrica (in fase di dismissione) ha accentuato il degrado dell'area. L'intervento prevede la riprogettazione dell'area della stazione, la mobilità, la realizzazione di un parcheggio scambiatore, la progettazione di uno spazio pubblico organico e la realizzazione di

un intervento di *Social Housing*.

Macroambito qualità urbana – Campus

L'intervento prevede la realizzazione di una struttura a cerniera di tutti i plessi scolastici (selezionata con concorso nazionale), la realizzazione di due parcheggi interrati, la riqualificazione delle aree verdi e la riorganizzazione della mobilità, con specifica attenzione

alla ciclopedità. L'intervento si relaziona con la valorizzazione della Rocca dei Gonzaga e con parco delle basse previsto.

Macroambito qualità urbana – Città del benessere

Questa area urbana attualmente è utilizzata ad usi sportivi (due piscine, una coperta ed una scoperta, due campi di calcio ed un campo per il tiro con l'arco). La crescita di questa zona sportiva è stata per giustapposizione senza un disegno riconoscibile che ha determinato una scarsa qualità urbana. Gli spazi pubblici spesso si riducono all'utilizzo dei parcheggi prospicienti gli impianti. L'intervento permette di soddisfare la necessità di riqualificare e integrare i servizi allo sport, realizzare uno spazio pubblico progettato, un sistema "città del benessere" con tutte le attività collegate al settore, la riorganizzazione della mobilità e la realizzazione di un intervento di *Social Housing*.

Macroambito qualità urbana – Zona nord

Questa area è un'area di urbanizzazione che si posiziona a nord dell'abitato ed è compresa all'interno del perimetro del tratto di tangenziale già in esercizio. L'intervento, oltre a garantire una soddisfacente sostenibilità di impianto e una rilevante quantità di alloggi di *Social Housing*, permette la realizzazione di una sistema di verde e di ciclopedità per i quartieri adiacenti.



Il Campus



Social Housing



Viaggio in Italia: Novellara

La pianificazione del marketing territoriale: il Cioccolato dei Gonzaga nelle reti lunghe

Gianluca Cristoforetti, Raul Daoli

Il Comune di Novellara è insignito del riconoscimento di “Città Slow” ed ha avviato un progetto di valorizzazione e promozione, in Italia e all’Estero, del patrimonio culturale, storico ed architettonico, della Città e del suo territorio anche attraverso l’ideazione, la produzione e la distribuzione (con un marchio distintivo ed in collaborazione con partner d’eccellenza) di prodotti di cioccolateria realizzati secondo le antiche ricette dei Gesuiti, rinvenute nei Gonzagheschi archivi comunali e risalente al XVII secolo.

L’idea di questo nuovo modo di proporre il proprio territorio è maturata a conclusione di una stagione di importanti restauri e allestimenti museali (tra il 2008 e il 2010) e dell’acquisto della sede dell’antica Spezieria nel Ex Convento dei Gesuiti. Presso il Museo della Rocca di Novellara (Riconosciuto “Museo di Qualità” dalla Regione Emilia Romagna) è conservata la raccolta degli antichi vasi della Farmacia dei Gesuiti; una delle raccolte più complete e importanti al mondo.

Nel 1572, infatti, i Gesuiti, chiamati qualche anno prima a Novellara da Camillo I Gonzaga, aprono una spezieria, dove venivano preparate e vendute erbe essiccate e rimedi medicamentosi. I Gesuiti avevano il monopolio dell’importazione del cacao ed è quindi probabile che Novellara si statura tra i primi paesi ad apprezzare le bevande ed i dolci da esso derivati. La spezieria di Novellara era chiamata da tutti “l’emporio della cioccolata” poiché vi si produceva “cioccolata di tutte le sorti”.

Il “Chicolato” di Novellara, riproposto oggi in tre versioni fedeli alle antiche ricette, è dunque l’erede di un’antica e radicata tradizione, capace di rendere attuale, di riportare a noi, una storia che parte dalla Novellara dei Gonzaga per arrivare ad oggi.

Qui sta l’innovazione: la valorizzazione e la promozione in Italia e all’Estero del patrimo-

nio culturale della Città di Novellara e del suo territorio attraverso l’ideazione, la produzione e la distribuzione, con un marchio distintivo (*brand*), di prodotti di cioccolateria realizzati secondo l’antica ricetta dei Gesuiti. Il tutto realizzato all’interno dell’Amministrazione comunale di Novellara, che si è posta obiettivi molto chiari:

Creazione di un Marchio distintivo in grado di veicolare e promuovere i Valori di :

- Storia
- Tradizione
- Identità culturale e Comunità
- Etica
- Sostenibilità
- Qualità
- Innovazione

Ed inoltre:

- Sviluppo di una Linea di Prodotti aderente ai Valori del Marchio
- Diffusione dei Prodotti in Italia ed all’Estero
- Realizzazione di iniziative socio-culturali correlate per la Valorizzazione del Territorio e l’attrazione turistica
- Realizzazione di un utile commerciale dalle vendite da reinvestire in programmi di
- sviluppo culturale per la città
- Creare occasioni di occupazione giovanile e *start-up* per la produzione, sul territorio.

Anche in questo caso, quindi, il messaggio trasmette il valore della tradizione e della qualità dei prodotti ma basandosi non sulla unicità e titolarità della ricetta quanto sulla capacità di mantenere e reinterpretare la tradizione stessa ad elevati livelli qualitativi.

L’Amministrazione comunale ha poi creato una correlazione stretta tra proventi derivanti dalla vendita dei prodotti con il finanziamento di iniziative culturali, la cosa più importante e che ogni utile economico sarà destinato al bilancio culturale della città (teatro, biblioteca, eventi, restauri, ecc), risorse che in un momento storico come questo possono essere un inaspettato volano per i territori e per i comuni medio piccoli.

Se l’obiettivo è attirare valore economico e sviluppare le attività presenti sul territorio di Novellara e se gli strumenti sono rappresentati da tutte quelle attività che tendono a soddisfare le esigenze del piano allora il pro-

dotto che si realizza è di fatto l’informazione che ci consente di arrivare al *target* prescelto, percorrendo le nuove reti lunghe.

L’elemento fondamentale, la cioccolata del Comune di Novellara, si caratterizza così per la sua smaterializzazione: si vuole indurre un movimento di interesse, suscitare il bisogno, agire sui desideri e stimolare le idee, anche imprenditoriali.

È fondamentale però immaginarsi due differenti velocità di attuazione del programma di *marketing*, la prima è riferita alla strutturazione dello start up della cioccolata, alla sua comunicazione ed alla capacità di utilizzarlo come effetto volano per la promozione del territorio. La seconda che necessariamente prevede il rapporto su ferro con Reggio Emilia, dovrà vedere l’amministrazione comunale intraprendere rapporti di *partnership* con i potenziali nodi della rete Parma, Mantova, Modena, per garantire quella funzione, di nodo, che la nuova geografia assegna al territorio novellarese.

In quest’ottica è stato necessario creare sinergie con le politiche e le azioni previste dal piano di *marketing* predisposto dalla Provincia di Reggio Emilia, cercando di ritagliarsi un ruolo nuovo proprio a partire dalla peculiarità dello startup della cioccolata. Nello specifico, è ciò che si sta cercando di realizzare:

- Far sì che questo forte *brand* faccia da traino, impreziosisca e nobiliti l’intera offerta turistica eno-gastronomica del territorio, rappresentando un *file rouge* in grado di catalizzare attenzioni anche su aceto, vino, salumi ed altre produzioni;
- Creare un unico “circuito organizzato di eccellenze” della provincia, selezionando diverse, ma qualificate, tipologie di “strutture produttive”, “ristoranti”, “fiere” e “negozi alimentari”;
- Creare un nome, un marchio o uno slogan che renda riconoscibile chi è ammesso a fregiarsi dell’appartenenza al circuito;
- Offrire benefici tangibili a chi decide di far parte del circuito: programmi di comunicazione, visibilità stampa, promozione dell’offerta, servizi, vantaggi amministrativi, formazione alla cultura del servizio.

Tra gli *output* possibili, si sta puntando principalmente alla realizzazione:



I vasi della Spezieria



Eataly



Cioccolato

- Sito Web. In questo caso si offrono una serie di opportunità che solo un sito internet di concezione pratica e moderna è in grado di proporre ai differenti *target* delle differenti fasi del piano di *marketing*, in modo da soddisfare sia i bisogni dell'imprenditoria locale sia quelli dell'imprenditore che intende avvicinarsi alla realtà locale, sia infine per il visitatore che si vuole intercettare prima della definizione del piano nella sua interezza;
- Pubblicizzazione in Italia ed all'estero dello *start up* della cioccolata di Novellara. Si tratta di una attività particolarmente finalizzata alla promozione dell'immagine del territorio all'estero e, di conseguenza, il *target* di riferimento è costituito sia da imprese che provengono da fuori, attratte dal *made in Italy*, sia da tour operator interessati ai circuiti dell'enogastronomia.
- Agenzia di sviluppo territoriale all'interno dell'*Urban Center* di Novellara, anche di carattere territoriale, capace di utilizzare sia i canali istituzionali, capace al contempo di consentire il dialogo tra i soggetti istituzionali e privati, presenti sul mercato interno ed esterno. L'agenzia di sviluppo territoriale, offre un servizio di intermediazione tra imprese, di informazione sulle opportunità di business, di relazione tra domanda e offerta, di stimolo alle iniziative che spontaneamente sorgono dal basso. Obiettivo strategico di comunicazione dell'agenzia:
 - Comunicare alla collettività locale i risultati del progetto;
 - Favorire le reazioni tra soggetti coinvolti nel progetto e agevolare la cooperazione individuando canali relazionali idonei ai diversi contesti,

- Strumenti di comunicazione dell'agenzia:
 - Organizzazione di eventi, seminari e convegni;
 - Progettazione immagine coordinata – logo, omogeneizzazione font documenti, prodotti, schede di sintesi;
 - Attività di sensibilizzazione
- L'Accordo con *Eataly* per la distribuzione nei suoi punti vendita (reti molto lunghe) è il vettore migliore possibile che si è recentemente concretizzato per attuare i presupposti del progetto dell'amministrazione comunale. Basti ricordare che all'interno delle confezioni distribuite, a questo punto nel mondo, è inserito un pieghevole che illustra le bellezze e le peculiarità di Novellara e del suo territorio.
- La filosofia che *Eataly* che adotta in questo è duplice: da un lato si trova l'offerta dei prodotti, sia sotto forma di distribuzione che sotto forma di opportunità di ristorazione, mentre dall'altro esiste un discorso impostato sulla didattica e articolato in corsi di cucina, degustazioni, corsi sulla conservazione corretta dei cibi, didattica per i bambini. Dall'individuazione dei produttori di eccellenza, al reperimento delle migliori materie prime disponibili sul territorio, *Eataly* segue un percorso fatto di rispetto della tradizione ed educazione su un modo di alimentarsi "sano, pulito e giusto", come appreso da *Slow Food*. *Slow Food* svolge nei confronti di *Eataly* il ruolo di consulente strategico, con il compito di controllare e verificare che la qualità dei prodotti proposti sia sempre all'altezza delle promesse e che i produttori, entrati a far parte del novero di *Eataly*, non compromettano la qualità della loro produzione, per soddisfare una domanda crescente dei loro prodotti.

La concezione di qualità per *Eataly* possiede tre precetti sostanziali, dai quali è impossibile prescindere: un alimento deve infatti essere organoletticamente buono, sostenibile dal punto di vista ecologico e giusto dal punto di vista sociale, all'insegna della ricerca di un piacere alimentare responsabile.

Con l'accordo tra *Eataly* e il Comune di Novellara si intende dimostrare e promuovere, in modo originale e innovativo, il valore immateriale e materiale della cultura dei borghi e delle città d'arte, incoraggiando gli investimenti culturali come leva di sviluppo del Paese.

"Chioccolato", il nome del cioccolato del Comune di Novellara, è la dimostrazione di come, da un semplice documento d'archivio, si arrivi ad un progetto di *marketing* concreto, con l'obiettivo di incoraggiare la messa in valore del proprio patrimonio storico, di come da un'idea, da una tradizione, si possa arrivare ad un progetto concreto.

Per contro l'Amministrazione comunale promuove la collaborazione con *Eataly* e guarda con interesse alla partnership culturale e turistica che vede, tra gli altri, nell'evento della fiera internazionale di Milano Expo 2015 una possibile opportunità di promozione del progetto.

Conoscere la città

Itinerario storico artistico

I Gonzaga di Novellara

La dinastia dei Gonzaga di Novellara, che ebbe inizio nel 1371 con Feltrino Gonzaga, figlio di Luigi, primo signore di Mantova, durò quasi quattro secoli e terminò nel 1728. I Gonzaga che furono uomini d'arme, alti prelati, mecenati, fecero di Novellara un piccolo stato indipendente. Nel Cinquecento, con la complicità di Lelio Orsi, artista di corte, la trasformarono in una città ideale, ricca di opere d'arte.

La Rocca

I lavori per la costruzione della rocca iniziarono nella seconda metà del Trecento e terminarono un secolo dopo limitatamente al piano terra. Nella metà del Cinquecento, sotto la direzione di Lelio Orsi, numerosi interventi edilizi e ornamentali trasformarono la fortezza in una sontuosa dimora rinascimentale destinata più alla vita di corte che alla difesa.

Il Museo

Occupava diverse sale del cinquecentesco appartamento dei Gonzaga ornato con soffitti a cassettoni, pregevoli camini e fregi decorativi di scuola orsiana. Al suo interno sono conservate testimonianze del territorio oltre a opere d'arte e manufatti legati alla storia della famiglia Gonzaga e al genio artistico di Lelio Orsi. Da segnalare la ricca raccolta di vasi da farmacia appartenuta ai Gesuiti.



Il Teatro

È un delizioso teatro d'opera all'italiana che fu costruito, tra il 1862 e il 1868, su progetto di Antonio Tegani e fu decorato dallo scenografo reggiano Cesare Cervi. Vi si accede dal cortile interno della rocca. È intitolato al tenore novellarese Franco Tagliavini.

La Spezieria

Per volere di Camillo I Gonzaga e della moglie Barbara Borromeo, nel 1571 i Gesuiti arrivarono a Novellara e aprirono una spezieria che fu mantenuta fino alla soppressione dell'Ordine nel 1773. Nella spezieria, erano esposti i pregevoli vasi da farmacia che sono ora conservati nel Museo Gonzaga. Il locale, dove sono visibili sul soffitto dipinti con piante officinali, si trova nell'ex convento dei Gesuiti, ora ristrutturato.

Itinerario naturalistico



Le Valli di Novellara

Il territorio delle Valli di Novellara e Reggiolo, è situato al confine tra i Comuni di Novellara, Reggiolo e Guastalla, nella basa pianura reggiana. Vaste estensioni di terreni vallivi erano, ancora all'inizio del XIX° secolo, occupate da estese paludi, che sono state progressivamente bonificate; l'attuale fisionomia di questo territorio è di tipo agricolo; occorre tuttavia distinguere tra la zona propriamente definita delle Valli (compresa cioè all'interno del vasto comparto delimitato dagli argini della Fiuma, della Bagna, della Valletta e dei Bruciati), ed il restante territorio agricolo. Quest'ultimo, infatti, è caratterizzato da estese colture intensive; all'interno degli argini, invece, il paesaggio agrario assume una fisionomia completamente differente, essendo dominato da estese pioppete, che occupano la maggior parte della superficie disponibile.

La motivazione di questa diversità è in parte dovuta al fatto che il territorio delle Valli compreso entro le arginature è utilizzato saltuariamente quale cassa d'espansione in caso di grandi eventi alluvionali; ne consegue una fisionomia generale di paesaggio assai più vicina a quella della fascia golenale di Po, che a quella dei territori agricoli della bassa pianura emiliana.

Per raggiungere le Valli si possono utilizzare diversi itinerari: il più diretto consiste nel seguire la strada provinciale che da Reggio conduce a Novellara, proseguendo poi per Reggiolo sino alla località Bernolda (quattro KM a nord di Novellara), dove inizia la strada Reatino, seguendo la quale si giunge al grande argine dei Bruciati. È possibile raggiungere questo territorio anche in treno, utilizzando la linea locale Reggio- Novellara-Guastalla e scendendo alla stazione di San Bernardino.

Nonostante le notevoli trasformazioni avvenute nel corso dei secoli, le Valli sono ancora oggi ricche di acque superficiali, regimate in numerosi canali.

Questa circostanza crea favorevoli condizioni di vita a numerose specie animali e vegetali, altrimenti divenute assai rare nel restante territorio di pianura.

Altra circostanza significativa è costituita dall'esistenza di argini di antica costruzione nei cui fianchi non sono stati attuati interventi di trasformazione agricola o

di messa a coltura, permettendo così la conservazione di ecosistemi, altrimenti destinati a scomparire.

In particolare la vegetazione più interessante si trova sugli argini delle Valli, dove sono presenti diverse specie erbacee, altrove pressoché scomparse. Lungo gli argini, infatti, è particolarmente vistosa la fioritura primaverile, con gran numero di margherite, cucubali, salvie e fiordalisi, qua e là occhieggiano anche i tulipani selvatici, dalle intense tonalità gialle. Queste praterie arginali, inoltre, accolgono un complesso ecosistema, che contempla numerose specie animali, soprattutto farfalle, tra cui la polissena, che può essere considerata un po' il simbolo delle Valli.

Sull'argine dei Bruciati si trova la vegetazione che più si avvicina a quella dell'originario paesaggio vegetale palustre o semipalustre che caratterizzava un tempo le Valli di Novellara. Qui si trovano la bellissima Genziana d'acqua, il trifoglio acquatico, la ninfea bianca e la rarissima Viola pumila, attualmente individuata solo nella zona delle Valli.

Interculturalità

Prendendo contatto con la segreteria del Sindaco è possibile farsi guidare alla scoperta dell'interculturalità, attraverso i luoghi di culto presenti sul territorio di Novellara che rispecchiano a pieno l'eterogeneità della comunità locale: cattolici, sikh, hindu, ortodossi, musulmani ecc.

Il circuito parte da Piazza Unità d'Italia, la piazza principale da sempre destinata a manifestare fasto ed imponenza dove è collocata la Chiesa Collegiata di S. Stefano. Il primo progetto prevedeva l'abside a levante, come le chiese antiche: i lavori per la costruzione iniziarono nel 1512, ma non furono mai portati a termine. Nel 1567 Alfonso I Gonzaga, per celebrare le sue nozze con Vittoria da Capua, dispose l'erezione di una nuo-

va chiesa nello stesso luogo del precedente progetto, questa volta però su disegno dell'Orsi, e con la facciata verso la piazza. La costruzione fu portata a termine circa mezzo secolo dopo. La torre fu fatta innalzare da Camilo II nel 1616. La struttura interna è caratterizzata dalla pianta longitudinale, in forma di croce latina, con l'unica navata fiancheggiata da quattro cappelle per parte, le più importanti sono: sulla destra la cappella del S. Sacramento, a sinistra la cappella della Beata Vergine del Rosario. Sul pilastro d'incrocio fra la navata e il transetto a settentrione si trova la lapide di Lelio Orsi con lo stemma di famiglia. Sui due pilastri del presbitero vi sono i ritratti di Camillo I Gonzaga e della moglie Barbara Borromeo. I dipinti di maggior interesse che si trovano nella chiesa sono di allievi dell'Orsi: Pietro Maria Bagnatore, Mario Lodi, Borbone.

Pregevole è anche il battistero in marmo donato da Donna Ricciarda (sorella dell'ultimo conte di Novellara) nel 1752.

Un piccolo appartamento in via Da Capua, la seconda via laterale destra prendendo a punto di riferimento l'uscita della Rocca dei Gonzaga, da anni funge da sala preghiere per i musulmani; ben più grande il tempio induista di via Nova (direzione strada provinciale verso Guastalla) inaugurato nel 2013. Il tempio è gestito dall'associazione Vaishno Mata Mandir (ovvero il tempio Vaishno Mata) ed è stato ricavato da un edificio artigianale dismesso.





Viaggio in Italia: Novellara

Intervista a Raul Daoli, Sindaco di Novellara per due mandati

La pianificazione di un territorio viene sempre progettata sul lungo periodo. Può dirci in che modo il Comune di Novellara ha affrontato i cambiamenti e le sfide che, a partire dalla crisi economica del 2007, hanno investito tutti i settori, ma in particolare quello dell'edilizia?

La pianificazione urbanistica discende da un corpo normativo, riferito a varie fonti nazionali e regionali. Questo complesso tessuto di riferimento, unitamente a una diffusa "macchina amministrativa" organizzata su schemi gerarchico-funzionali, ne fanno uno strumento piuttosto lento e rigido, rispetto alla veloce dinamica dei cambiamenti sociali che caratterizzano l'organizzazione umana della vita odierna.

Se da una parte questo quadro di riferimento può rappresentare un elemento di tenuta e garanzia (di uniformità territoriale, di tutela

rispetto alle pressioni insediative, alle speculazioni dei gruppi di interesse, ecc), dall'altro non si può pensare di svolgere un buon lavoro (per il territorio, le imprese, i cittadini) utile ai bisogni e alle politiche di sviluppo locale. Ad esempio, il piano strutturale comunale con il quale mi sono trovato a gestire gli ultimi dieci anni, è stato preparato nel corso degli anni Novanta, adottato nel 2003 e approvato (alla fine della mandato del Sindaco di allora) nell'aprile 2004. Successivamente, complici alcuni fattori critici che qui non approfondisco, si è arrivati alla fase attuativa due anni



Quello che sorge invece in via Bandini (zona artigianale di via Colombo) è uno dei tempi Sikh più grandi d'Europa. Costato tre miliardi di lire e costruito grazie alle offerte dei fedeli, l'edificio a due piani copre una superficie di 750 metri quadrati. Le linee della facciata evocano motivi dell'architettura indiana.

Al primo piano si trova la grande delle feste religiose con il tabernacolo addobbato dove viene conservato e letto il GURU GARANTH SAHIB (libro delle sacre scritture dei Sikh). Sempre al primo piano ci sono le stanze del Granthi, il cerimoniere e custode del tempio. Al piano terra - dove si trovano la cucina e altri servizi - si svolgono le attività conviviali che accompagnano ogni cerimonia liturgica. Il tempio è sempre accessibile e a tutti coloro che si avvicinano curiosi al tempio sicuramente ci sarà qualche fedele disposto ad accompagnarlo in visita e a offrire una bevanda calda o qualcosa di dolce da mangiare.

A Novellara è anche presente un luogo di culto per ortodossi e un altro per i Testimoni di Gova.

dopo. Insomma, quella società analizzata, stimata, e descritta nelle componenti costitutive della nuova pianificazione, è avvenuta (se è avvenuta) nei 15 anni previsti del Psc, mentre il Psc stesso svolgeva il suo lungo iter di perfezionamento e si attendeva la parte operativa (POC). Di fatto quindici anni, non senza imbarazzi, di un paesaggio urbano che si è costruito con lenti interpretative “corte”, in assenza di pianificazione operativa e con grande debolezza negoziale da parte degli interessi pubblici. Uno degli effetti più evidenti di questo gap temporale (tra Prg e Psc), si è visto in diversi interventi di edificazione nati in terreni di completamento dell’edificato esistente: veri e propri condomini spuntati negli orti delle case. Una delle prime azioni che ho promosso, è stata quella di porre velocemente in campo una strategia di “difesa” e riposizionamento attraverso alcuni “bliz” di variante al Psc (ormai non più adeguato nonostante la recente approvazione) e l’introduzione di nuovi strumenti obiettivo, particolareggiati e finalizzati anche sotto il profilo della perequazione pubblica (piani di riqualificazione urbana, assi attrezzati, interventi di compensazione, schemi di negoziazione, ecc).

Quali sono stati i maggiori elementi di criticità che avete dovuto affrontare nella fase della crisi economica?

A seguito della crisi, che ha arrestato bruscamente il marketing immobiliare, ho visto lo svolgersi di alcuni paradossi speculativi assai complessi da gestire sul profilo politico. Ad esempio, si è verificata un’improvvisa esplosione di richieste di spazi commerciali, una sorta di “effetto discount” che ha interessato vari spazi del territorio. Da una parte gli ambiti produttivi in trasformazione: la sede di “vecchie” fabbriche che il piano aveva incentivato a trasferirsi nelle aree artigianali, attraverso prezzi convenienti nell’acquisto dei nuovi terreni e il “premio” di superficie nella trasformazione del vecchio fabbricato in aree residenziale. Tutte queste APT hanno cominciato a bussare alla porta del Sindaco chiedendo di poter fare un “eco-euro-smart-green- ecc discount con un po’ di alimentare” altrimenti avrebbero chiuso, altrimenti avrebbero lasciato a casa gli operai, ecc. Un altro pressing ha riguardato le aree (vastis-

sime di oltre 350.000 mq) che il Psc del 2004 aveva previsto (?) utili nei quindici a venire. Abbiamo cominciato a vedere delegazioni di investitori per grandi interventi. Mentre questo avveniva, abbiamo avuto altre richieste di ampliamento per nuovi insediamenti produttivi e commerciali direzionali su aree agricole, visto gli elevati prezzi di quelle a piano. Insomma una foresta complessa di interessi e pressioni, che con calma e determinazione abbiamo governato e fatto rientrare (credo) attraverso la riscrittura di nuovi patti territoriali, nuovi schemi perequativi e soprattutto seguendo un innovativo schema a “ground zero consumption”.

Avvallare queste richieste avrebbe significato assistere ad un profondo impoverimento del territorio, da un punto di vista sociale, culturale e ambientale, con il rischio di creare delle aree commerciali, che, nel giro di pochi anni, si sarebbero spopolate e avrebbero chiuso i battenti.

La variante al Psc che abbiamo approvato, dunque, aveva l’obiettivo di riequilibrare questi effetti: abbiamo deciso di ridurre notevolmente le aree a destinazione commerciale, trasformandole ed inserendo numerosi elementi di compensazione ambientale, quali corridoi verdi o impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili. Il nostro è stato un importante lavoro di pesatura, per far sì che tutte le scelte avessero un impatto zero sul territorio. Abbiamo infine puntato sull’introduzione di elementi di qualità, quali la riqualificazione del centro storico, il piano del colore, il restauro della Rocca dei Gonzaga. Negli ultimi anni infine, in seguito al perdurare della crisi del settore edilizio immobiliare, che ha visto diversi soggetti economici locali (partner dell’Amministrazione Comunale) in gravi difficoltà economiche e finanziarie, abbiamo riprogrammato la tempistica degli interventi, stabilendo un’agenda delle priorità e commisurando la contribuzione degli oneri perequativi alla effettiva tempistica di impresa. Per questo abbiamo dovuto “inventarci” alcuni strumenti convenzionali di “congelamento” dei contratti (ex art.18 l.20/2000 Rer) con proroga dei termini.

L’Emilia è nota anche per le sue eccellenze gastronomiche: può raccontarci come avete operato in questo ambito?

Non abbiamo ovviamente tralasciato aspetti più classici del marketing del territorio, quali l’adesione alla Strada dei vini e dei sapori, la promozione di un prodotto tipico di Novellara, l’anguria, per il quale abbiamo creato il marchio De.Co., per garantirne qualità e provenienza. Anche qui, però, abbiamo voluto lanciare una provocazione: l’Italia è dotata di grandi risorse, non solo di tipo materiale – monumenti, chiese, piazze, musei - , ma anche immateriale: storie, tradizioni, testimonianze.

È da qui che nasce l’idea del “Chiccolato” di Novellara, da una storia che abbiamo ritrovato all’interno dell’epistolario e che, novelli story-teller, abbiamo riscritto: attraverso l’assaggio del cioccolato possiamo raccontare questa storia, suggerire un itinerario di visita, ma anche creare opportunità d’impresa e di sviluppo sul territorio. Attraverso l’accordo con Eataly, presso i cui centri sparsi in tutta Italia è possibile acquistare il Chiccolato di Novellara, questa storia raggiungerà nei prossimi mesi ed anni un pubblico molto ampio, ma anche un pubblico attento, interessato alla storia che raccontiamo, al valore di alcune scelte etiche che stanno dietro a questo progetto. In conclusione posso affermare che il filo conduttore che unisce la progettazione urbanistica, il marketing del nostro territorio e lo sviluppo futuro di Novellara è l’eticità delle scelte, il rispetto per l’ambiente che ci circonda e per coloro che vivono in questa piccola corte emiliana.



Raul Daoli, Sindaco di Novellara per due mandati

Il progetto Sirena a Napoli 2002-2012: una esperienza realizzata per la riqualificazione urbana

Bernardino Stangherlin Origine ed obiettivi del Progetto Sirena

Il Progetto Sirena è nato con l'obiettivo di riqualificare – con contributi pubblici – edilizia privata degradata di centro storico e periferie di Napoli, cercando così di dare risposte coordinate alle esigenze di decoro edilizio, sicurezza statica, qualità dell'ambiente urbano, ristrutturazione delle piccole imprese, legalità e sicurezza dei piccoli cantieri. Per raggiungere l'obiettivo i promotori (Comune di Napoli e Regione Campania, con Associazioni Imprenditoriali) hanno stanziato fondi e creato regole e strumenti operativi, tra cui la società pubblico-privata S.I.RE.NA. che ha assistito il Comune nella gestione del progetto e nell'assistenza agli "utenti". I risultati, dopo più di dieci anni di lavoro sono oltre 800 edifici recuperati, circa € 190 milioni spesi, di cui 1/3 pubblici e 2/3 dei cittadini privati. Un'esperienza utile per la rigenerazione urbana prossima ventura.

Il Progetto Sirena nasce a Napoli alla fine degli anni Novanta dall'incontro e la sinergia tra pubblico e privato, tra esigenze diverse, ma non contrastanti.

Da un lato infatti il patrimonio edilizio della città, sia quello storico che quello contemporaneo-speculativo sorto nel dopoguerra fino a raddoppiare in 50 anni il territorio edificato, necessitava di urgenti interventi di ripristino alle facciate ed alle parti strutturali, anche a causa di decenni (o secoli) di incuria ed inoltre dei danni del terremoto del 1980.

Dall'altro il sistema delle piccole-medie imprese operanti nelle ristrutturazioni edilizie cominciava a risentire anch'esso della crisi politico-economica dei primi anni Novanta, e necessitava di una operazione di risanamento e di emersione dal sommerso. Bisognava quindi uscire dalla dicotomia "tutto privato – tutto pubblico" negli interventi di recupero delle città per affrontare il problema in modo più realistico e, si passi il termine, riformista.

L'idea-progetto nacque quindi inizialmente per impulso dell'Amministrazione Comunale e dell'Associazione Costruttori –ACEN: finanziare con contributi pubblici a fondo perduto, a parziale copertura del costo, interventi di manutenzione e riqualificazione del patrimonio edilizio privato (parti comuni-condominiali degli edifici), richiedendo però a condomini e proprietari l'applicazione di regole precise, che prevedevano

l'ovvio (ma non scontato) rispetto non solo delle norme edilizie urbanistiche, ma anche e soprattutto di quelle sul trattamento dei lavoratori e sulla sicurezza del cantiere.

A spingere in tal senso furono poi non solo le contingenze su indicate, ma anche alcuni provvedimenti governativi degli anni Novanta che incentivavano e facilitavano l'intervento sulla città costruita, ed in particolare sugli edifici privati, e riorganizzavano il lavoro nei piccoli cantieri:

- la legge 179/92 che all'articolo 12 prevedeva la possibilità per le Regioni di concedere contributi in conto capitale per il risanamento delle parti comuni degli edifici privati, a prescindere dai requisiti soggettivi dei proprietari di cui all'art.20 delle legge 457/78;
- la legge finanziaria '98 che per la prima volta prevedeva la detrazione fiscale (per il 36%) per gli interventi di ristrutturazione edilizia;
- il D.L. 494/96 sulla sicurezza dei cantieri, che tentava di rispondere alla pressante esigenza di riordinare la materia ed arginare il costante fenomeno degli incidenti e delle morti sui cantieri, presente soprattutto in quelli degli edifici privati.

Pertanto, con Delibera Consiliare 233 del 30/11/2000 il Comune di Napoli decise di istituire il Progetto "Sirena" e l'omonima società, quest'ultima allo scopo di assistere l'Amministrazione nella creazione e gestio-

ne Progetto, che aveva quindi i seguenti obiettivi:

- incentivare, con contributi pubblici a fondo perduto, il recupero delle parti comuni degli edifici privati dei centri storici e delle periferie della città, migliorando così – nel loro complesso – le condizioni ambientali di alcune aree della città;
- diffondere la cultura della manutenzione urbana coniugando decoro e sicurezza degli immobili, e promuovendo così l'attività di piccole e medie imprese edili ed artigiane;
- favorire condizioni di legalità nei cantieri di recupero, in particolare per quel che riguarda la sicurezza ed il trattamento dei lavoratori.

La scelta dell'area di intervento è stata inizialmente effettuata in modo molto estensivo, ed ha seguito in pratica la delimitazione del "centro storico urbano", e dei "centri storici periferici". In seguito sono state inserite anche le aree "B" di quartieri periferici e semicentrali.

I Condominii o i proprietari degli immobili privati residenziali delle aree di intervento possono quindi richiedere contributi pubblici a fondo perduto per coprire dal 30% fino al 40% del costo di intervento, al fine di realizzare interventi edilizi che vanno dalla manutenzione al restauro ed al risanamento conservativo.

Per definire le modalità di attuazione del programma ed assistere il Comune nella sua gestione è stata creata una società pubblico-privata senza scopo di lucro, "S.I.R.E.

NA - Città Storica" costituita nel novembre 2001 e partecipata inizialmente da Comune di Napoli ed ACEN (Associazione Costruttori Edili di Napoli) ed in seguito anche da Regione Campania, Unione Industriali, Camera di Commercio.

La Società ha operato come un "agenzia di sviluppo locale" a servizio dei cittadini, dei tecnici e delle imprese coinvolti nel programma, facendo quindi da tramite tra i soggetti coinvolti e l'Amministrazione pubblica.

Il Progetto è stato quindi attuato a Napoli tramite 3 Bandi pubblici dell'Amministrazione Comunale (2002, 2003 e 2008). L'ammontare totale dei finanziamenti pubblici ottenuti (Comune Napoli, Regione Campania) è stato di circa 80 milioni, mentre l'investimento totale del Progetto – se completato – sarà di circa 250-260 milioni, di cui 1/3 pubblici e 2/3 privati.

Al 2013 sono stati spesi circa 190 milioni, tra finanziamenti pubblici e privati, nella stessa proporzione di cui sopra, per la riqualificazione di quasi 900 edifici già ultimati, mentre altri 300 sono in corso ed ulteriori 200 edifici circa sono in lista di attesa per ottenere un finanziamento ed iniziare i lavori (vedi risultati in seguito).

Sirena è quindi attuato da privati, ma finanziato e gestito in parte dal pubblico, con una sorta di "patto" tra cittadini ed Amministrazione locale per riqualificare il loro "ambiente costruito". Esempi analoghi in ambito euromediterraneo – anche se con caratterizzazioni diverse – possono rinvenirsi in città come Santiago de Compostela,

Marsiglia ed in parte Barcellona, con le quali vi sono stati numerosi e proficui scambi di esperienze.

I positivi risultati del Progetto si ritiene siano dovuti al valore dell'idea iniziale ed al meccanismo semplificato che si è scelto per l'attuazione, ed infine – cosa non irrilevante – al fatto che si sia scelta un'apposita "Agenzia" esterna al Comune (la società Sirena), ma ad esso collegata, che ha dedicato i suoi sforzi a "praticare l'obiettivo" del recupero urbano, tra le mille difficoltà che negli ultimi dieci anni hanno attraversato la città di Napoli, più quindi nota per esperienze non positive (ciclo dei rifiuti, criminalità organizzata...), che per iniziative come quella di cui trattiamo.

Negli ultimi anni tutto questo positivo procedimento ha rallentato fino a fermarsi, ed il Progetto è stato quasi abbandonato dalla nuova Amministrazione Comunale, e la società Sirena chiusa.

Non si comprende quanto queste scelte derivino da mere difficoltà economico-finanziarie, ovvero da altre motivazioni, fatto sta che la maledizione del "cupio dissolvi" è tornata a colpire Napoli.

A nulla quindi sono valsi i su richiamati risultati raggiunti, la soddisfazione dei soggetti coinvolti, gli appelli (dicembre 2011) di circa 800 cittadini, intellettuali ed addetti ai lavori, ed inoltre anche i riconoscimenti internazionali, quali il conseguimento nel 2004 di "Good Practice" del Premio Dubai di UN-Habitat e gli apprezzamenti dell'UNESCO che, in una sua ispezione nel dicembre 2008 nel centro storico, così si esprimeva nel suo rapporto finale: "*..the mission specially welcomed the projects of Sirena and encourages further extension of this successful approach*".

Nonostante l'attuale situazione di stallo, occorre pertanto auspicare che questa esperienza possa essere ripresa e gli interventi iniziati di recupero urbano completati, ed anzi possano proseguire nel tempo. Il Progetto può essere infatti considerato una "esperienza pilota" per la programmazione dei fondi europei 2014-2020, ed in particolare per l'Agenda Città.



Governance del Progetto

Bernardino Stangherlin

Quando nel 2002 il Comune di Napoli decise di dare materialmente vita al Progetto il primo impegno fu definire le regole del primo Bando Pubblico da emanare per la concessione di contributi, in pratica le norme per il funzionamento e la governance del Progetto.

L'area di intervento ed il meccanismo di concessione dei contributi

La prima scelta fu di destinare metà dei fondi disponibili al centro storico urbano e metà a quelli periferici.

Il Progetto ha quindi riguardato una parte molto estesa della città, dalle aree centrali più

esclusive fino alle parti più degradate del centro antico e delle periferie.

Per ogni graduatoria (centro e periferie) l'assegnazione dei contributi è definita in ordine di presentazione delle domande da parte dei condomini, riservando però prioritariamente una quota pari al 30% agli edifici con provvedimenti comunali per riparazione di elementi strutturali. Dal 2008 per i condomini ed i proprietari di immobili è stato possibile richiedere il contributo Sirena in qualsiasi momento, tramite una graduatoria "a scorrimento" con la quale venire gradualmente finanziati ogni qualvolta il programma abbia nuovi fondi.

I contributi erogati dal Comune di Napoli, e finanziati in parte dalla Regione Campania, coprono di base il 30% dei costi, per lavori e spese tecniche, relativi al miglioramento delle condizioni di sicurezza e di decoro delle parti

comuni degli edifici. Altri contributi premiali (fino al 40% max del costo di intervento), sono poi concessi per chi realizza, oltre al risanamento generale dell'immobile, interventi tesi: a migliorare il comportamento strutturale dell'edificio, al risparmio energetico, all'abbattimento delle barriere architettoniche ecc., ed inoltre a chi predispone il "Libretto di Manutenzione del fabbricato", in cui sono indicate le attività manutentive da svolgersi nei prossimi anni. Con questo documento è stata introdotta quindi – tra le prime volte in Italia – nell'edilizia privata una attività ad oggi obbligatoria solo nei lavori pubblici.

La soglia massima di finanziamento è stata commisurata alla volumetria degli edifici:

- max 120.000,00 Euro per quelli con volume pari o inferiore a 30.000 mc,
- max 150.000,00 Euro per quelli con volumetria superiore.

L'erogazione dei contributi avviene a metà e ad ultimazione dei lavori: i contributi vengono erogati a "rimborso parziale" delle somme spese dai condomini, previa rendicontazione delle stesse.

Va in realtà osservato che alcuni criteri, obiettivi ma forse eccessivamente semplicistici nel loro automatismo, sono stati criticati per il vantaggio che conferivano alle zone più abbienti della città, favorite nel partecipare al Progetto. Eppure questi stessi criteri – insieme appunto al meccanismo semplificato – hanno costituito il forte successo dell'operazione – altrimenti non raggiungibile – ed hanno poi consentito che la situazione si modificasse. Infatti con l'ultimo Bando (2008) si è riusciti a raggiungere la parità tra centro e periferia nella concessione dei contributi, e se il Progetto proseguisse si potrebbe ancor più invertire la tendenza.

Comune, Sirena e gli altri attori

La società Sirena ha avuto il compito di assistere il Comune di Napoli nella definizione delle norme e delle procedure per la concessione dei contributi e nell'esecuzione dei lavori, con i seguenti compiti:

- assistere il Comune nella predisposizione dei Bandi e nella attività di comunicazione, predisporre la modulistica per l'attuazione del Progetto;
- assistere ed i cittadini con un apposito sportello informativo; seguire i lavori ed esaminare le richieste dei condomini di liquidazione del contributo a lavori ese-



Alcuni progetti realizzati

guiti (corrispondenza tra contabilità presentata e lavori svolti, regolarità contributiva e assicurativa delle imprese, esame dei “Libretti di manutenzione ecc...);

- controllare la sicurezza dei cantieri, curare corsi formativi per le imprese e per i tecnici su sicurezza e legalità dei lavori.

L'attività dell'Amministrazione Comunale è consistita:

- nel reperimento dei finanziamenti necessari per i tre Bandi pubblici;
- nella formazione ed emanazione dei Bandi,
- nella tenuta delle graduatorie per la concessione dei contributi,
- nell'erogazione dei contributi a rimborso a seguito dei controlli effettuati da Sirena.

Infine, trattandosi di un procedimento assistito solo parzialmente da fondi pubblici, i condomini ed i proprietari degli immobili hanno effettuato i lavori con tecnici ed imprese di loro fiducia.

Sicurezza e legalità dei cantieri

Per garantire il rispetto delle norme previste dal Progetto, ed assicurare sicurezza e legalità dei cantieri, oltre all'attività diretta di controllo di cui sopra, sono stati perciò impiegati i seguenti strumenti:

- l'adozione un contratto-tipo tra Condominio ed impresa, che, come un capitolato di appalto, regolava i rapporti tra le parti ed assicurava il rispetto di norme sul controllo del trattamento dei lavoratori da parte del Direttore dei lavori, introducendo così in un procedimento privatistico normative simili a quelle dei lavori pubblici;
- l'introduzione dell' "Elenco aperto delle Imprese" Sirena, tenuto a cura della società Sirena, cui le imprese dovevano iscriversi, per garantire che i lavori avvenissero nel pieno rispetto delle norme per l'esecuzione dei lavori edili.

L'Elenco è aperto a tutte le imprese in possesso dei requisiti per l'effettuazione dei lavori in oggetto. È un elenco fiduciario: ad es. ove un'Impresa non rispetti in modo rilevante le norme sulla sicurezza deve essere dal condominio estromessa dal cantiere, pena la perdita del contributo.

Inoltre nel suo regolamento è stata introdotta la "Clausola Sirena" che impone alle imprese che subiscono atti estorsivi da parte della criminalità organizzata la denuncia di tali com-

portamenti.

In particolar modo per la sicurezza sul lavoro, l'esperienza del Progetto Sirena ha dimostrato che l'attività di controllo (2800 sopralluoghi effettuati da Sirena) ha creato nei piccoli cantieri una maggiore attenzione e sensibilità per il rispetto delle condizioni di sicurezza; nei cantieri si è infatti constatato numero ed una gravità notevolmente inferiore, rispetto ad altri casi, di incidenti sul lavoro.

Progetti su parti urbane

Già dai primi anni la società Sirena ha cominciato a sviluppare progetti di intervento "per comparti" su alcune parti urbane strategiche, per temperare le caratteristiche di programma "a macchia d'olio":

- il primo Progetto, denominato "Bassi", riguarda soprattutto la riqualificazione dei terranei ad uso abitativo posti nell'area dei "quartieri Spagnoli" a monte di via Toledo (vedi planimetria), e prevede:
 - la riconversione per uso commerciale, artigianale di circa 100 locali "bassi" tra quelli dei Quartieri spagnoli e la riallocazione degli abitanti in alloggi posti nei pressi dell'area di intervento;
 - la riqualificazione di altri 200 terranei ora sottoutilizzati;
 - la realizzazione di un "Progetto Sirena-bassi" per il recupero di parte degli edifici privati presenti nell'area;
 - la riqualificazione di strade ed edifici pubblici;

Il progetto Bassi è finanziato con circa Euro 10 milioni di fondi regionali, a copertura del 30% del costo totale, ed è stato approvato dall'Amministrazione Comunale.

- Il secondo e terzo Progetto, denominati rispettivamente "Decumani" e "Piazza Mercato" riguardano il primo la parte centrale della città di impianto greco-romano (il decumano maggiore – attuale zona di via Tribunali), ed il secondo l'area del quartiere Mercato che costituisce la parte più a sud del centro antico della città. I due progetti hanno l'obiettivo di integrare le originarie metodiche del progetto Sirena con la riqualificazione di alcune aree, aprendo la strada alla trasformazione del Sirena in un intervento non solo diffuso sulla città, ma mirato per parti urbane.

A seguito della crisi del Progetto e della società Sirena, tutti questi progetti non sono stati fino ad oggi attuati.

Analisi dei risultati, vantaggi e criticità del Progetto

Antonia Arena

I risultati

Il Progetto Sirena è nato dalla volontà dell'Amministrazione Comunale di Napoli di innescare un processo di rinnovamento, messa in sicurezza e miglioramento estetico-percettivo dei tessuti storici della città di Napoli mediante un programma di recupero del patrimonio edilizio, ed in particolare delle parti comuni degli edifici. Sirena costituiva anche un volano per il miglioramento delle condizioni sociali, economiche, ambientali, di sicurezza e salubrità di parti della città.



Il recupero del patrimonio edilizio con il progetto Sirena

Quartieri	Zona P.R.G.	Lavori non iniziati	Lavori iniziati	Lavori ultimati	Municipalità di appartenenza	Lavori non iniziati x municipalita'	Totale lavori iniziati x municipalita'	Lavori ultimati x municipalita'	% municipalita' sul totale lavori ultimati
Chiaia	A/B	11	44	185	I - centro, collina posillipo	18	65	279	31%
Posillipo	A/B	5	12	21					
S. Ferdinando	A	2	9	73					
Avvocata	A	5	19	68	II - centro storico	13	46	216	24%
Montecalvario		3	9	50					
Mercato		0	1	4					
Pendino		1	6	41					
Porto		1	4	26					
S. Giuseppe		3	7	27					
Stella	A	2	6	23	III - centro storico	4	16	50	6%
S. Carlo all'Arena	A/B	2	10	27					
S. Lorenzo	A	6	9	66	IV - centro storico - periferia nord est	7	17	91	10%
Vicaria	A	1	6	19					
Poggioreale	A/B	0	2	6					
Zona industriale		-	-	-					
Arenella	A/B	4	14	42	V - collina vomero	18	47	118	13%
Vomero		14	33	76					
Ponticelli	A/B	4	5	3	VI - periferia est	8	19	33	4%
Barra		2	7	16					
S. Giovanni a Teduccio		2	7	14					
Miano	A/B	5	5	9	VII - periferia nord	8	14	20	2%
Secondigliano		3	9	10					
S. Pietro a Patrierno		0	0	1					
Piscinola	A/B	1	2	4	VIII - periferia nord	4	9	10	1%
Marianella		-	-	-					
Chiaiano		2	4	5					
Scampia		1	3	1					
Soccavo	A/B	3	8	7	IX - periferia ovest	4	12	13	1%
Pianura		1	4	6					
Bagnoli	A/B	7	13	18	X - semi-centro ovest	23	51	60	7%
Fuorigrotta		16	38	42					
TOTALE		107	296	890	TOTALE	107	296	890	100%

Stato dei lavori degli edifici ammessi a finanziamento dei Progetti Sirena 1-2-3 (aggiornati a marzo 2013)

Dopo oltre dieci anni di attività i risultati possono certo dirsi soddisfacenti.

Come evidenziato nei paragrafi precedenti, la partecipazione dei cittadini è stata rilevante ed ha riguardato dagli ultimi anni in modo sostanziale anche le aree semicentrali e periferiche, inizialmente coinvolte in modo minore. Nella tabella vengono sintetizzati i dati significativi riguardanti la partecipazione dei quartieri di Napoli al Progetto Sirena dal 2002 al 2013; in tal modo è possibile definire anche la localizzazione degli interventi.

Come si può notare dai dati di tabella, al marzo 2013 gli interventi ultimati erano 890, dei quali il 61% riguardava quartieri centrali, ed il 39% quartieri periferici e semicentrali, ad evidenziare la tendenza già accennata prima di progressivo avvicinamento tra periferia e centro nella distribuzione degli interventi.

La parità potrà però essere raggiunta solo se saranno ultimati tutti gli interventi, compresi quelli ancora non iniziati ed in lista di attesa. Va poi osservato che gli edifici finanziati e oggetto del programma, circa 1200, possono essere valutati come il 6-7 % del patrimonio edilizio privato della città.

Di conseguenza l'incidenza del progetto sulla riqualificazione fisica dell'abitato rende ipotizzabile il miglioramento di questi risultati qualora il progetto fosse ripreso e rifinanziato dal Comune di Napoli.

Per quanto riguarda il risultato dell'attività della società Sirena, va evidenziato che questa ha svolto un ruolo importante come interfaccia tra i cittadini, gli imprenditori, i professionisti coinvolti nel programma e le istituzioni, ruolo che è stato declinato sia nel senso della gestione, che della "facilitazione"

del procedimento.

Attività di Sirena che ha notevolmente contribuito ai risultati raggiunti, che vengono comprovati dai "numeri" del Progetto che, oltre alle analisi, possono ampiamente testimoniare.

Vantaggi e criticità del Progetto

Auspiciando appunto la ripresa del Progetto, se ne analizzano qui di seguito i vantaggi e le criticità, ritenendo che proprio da questa analisi si possa fondare un rilancio ed una implementazione del Progetto Sirena e dell'attività della società Sirena.

I principali vantaggi possono ritrovarsi:

- nelle procedure semplificate per le richieste di contributo per gli interventi di recupero;
- nella facilitazione delle procedure attuative, con tecnici ed imprese scelti dai condomini/proprietari attraverso sistemi tipici degli appalti di opere private, pur nel rispetto di tutte le regolamentazioni dei Bandi e del suddetto elenco; l'istruttoria delle pratiche di contributo svolta da Sirena, in sinergia con l'Amministrazione;
- nella corretta manutenzione e riqualificazione di estese parti del tessuto edilizio, con i conseguenti vantaggi ambientali ed economico-sociali. Per altro i lavori a farsi sulle parti comuni non prevedono di norma l'abbandono delle abitazioni e quindi limitano al massimo i disagi;
- nel forte incentivo allo sviluppo economico ed alla attività edilizia, senza ricorrere a grandi opere pubbliche con le conseguenti complicazioni attuative; per ogni euro di contributo concesso dalla mano pubblica se ne attivano altri due investiti dai privati;
- nella emersione dal sommerso e nel miglioramento delle condizioni complessive dei piccoli cantieri, che normalmente sfuggono al controllo delle autorità preposte;
- ed infine nel ritorno parziale alla mano pubblica, in termini di tributi, contributi previdenziali-assicurativi e canoni vari, di quanto concesso ai cittadini, soprattutto ove si consideri che in molte situazioni, in caso di assenza di contributi pubblici, l'investimento probabilmente non sarebbe stato effettuato.

Le criticità più rilevanti sono state invece causate:

- dalle difficoltà politico-economiche del Comune di Napoli, che hanno rallentato notevolmente negli ultimi anni il rilascio dei contributi, rendendo difficile per gli edifici con lavori in corso poterli ultimare, soprattutto nei quartieri periferici con famiglie con minore capacità economica, e scoraggiando poi altri edifici ad iniziare i lavori, considerata questa situazione;
- dalla mancanza di un sostegno organizzato del sistema del credito agli edifici partecipanti al Progetto per la concessione di “piccoli prestiti”, e di un apposito Fondo di garanzia a copertura dei rischi;
- dalla diffusione degli interventi a macchina d’olio sul territorio comunale, essendo stati solo progettati, ma non iniziati gli interventi “per comparti”;
- ed infine dalla mancanza di un quadro normativo certo a livello nazionale che disciplini le modalità degli interventi di rigenerazione urbana, ma soprattutto ne stabilisca gli opportuni e costanti flussi finanziari, non affidando gli incentivi alla sola detrazione fiscale, utile per interventi di recupero “leggero”, ma non sufficiente per gli immobili e le aree fortemente degradate.

Nel bilancio finale si può affermare che i vantaggi superino le criticità, anche poiché alcune di queste sono state superate o attenuate nello svolgimento del Progetto; in ogni caso si può affermare che è stato importante e fondamentale iniziare ed avviare il programma, pur con alcune imperfezioni e questioni irrisolte, così da poter però realizzare un procedimento che ha dato i suoi frutti ed attende di poterne dare ancora, se verrà alimentato e rinnovato.

Sirena ed il Programma Urbact: il Piano di azione Locale per la “Città Bassa”

Gaetano Mollura

Con il Programma Urbact II, finanziato con Fondi europei 2007-2013 in proseguimento dell’originario Programma europeo Urban, è stato realizzato per la città di Napoli uno studio che ha preso il nome di Piano di Azione Locale (*Urbact - Local Action Plan*).

Il piano ha avuto come principale obiettivo l’individuazione di azioni per la “Riqualificazione dei quartieri della città bassa e dell’area portuale”, l’area che costituisce la parte più a Sud del centro antico della città, da piazza Municipio a piazza Mercato.

Il “Piano di Azione Locale” cerca di dare risposte di sviluppo integrate e condivise attraverso un processo *bottom-up* mettendo in rete gli interventi e le iniziative, sia pubblici che privati, attraverso la formazione di un gruppo di sup-

porto locale (*Urbact Local Support Group*) formato dai vari portatori di interesse dell’area.

Molte delle azioni previste nel piano “Città bassa” sono praticabili nel breve periodo in quanto sono state impostate con l’intento di avere realizzazioni contenute nei costi e di immediata attuazione, così da dare subito risposte concrete agli abitanti.

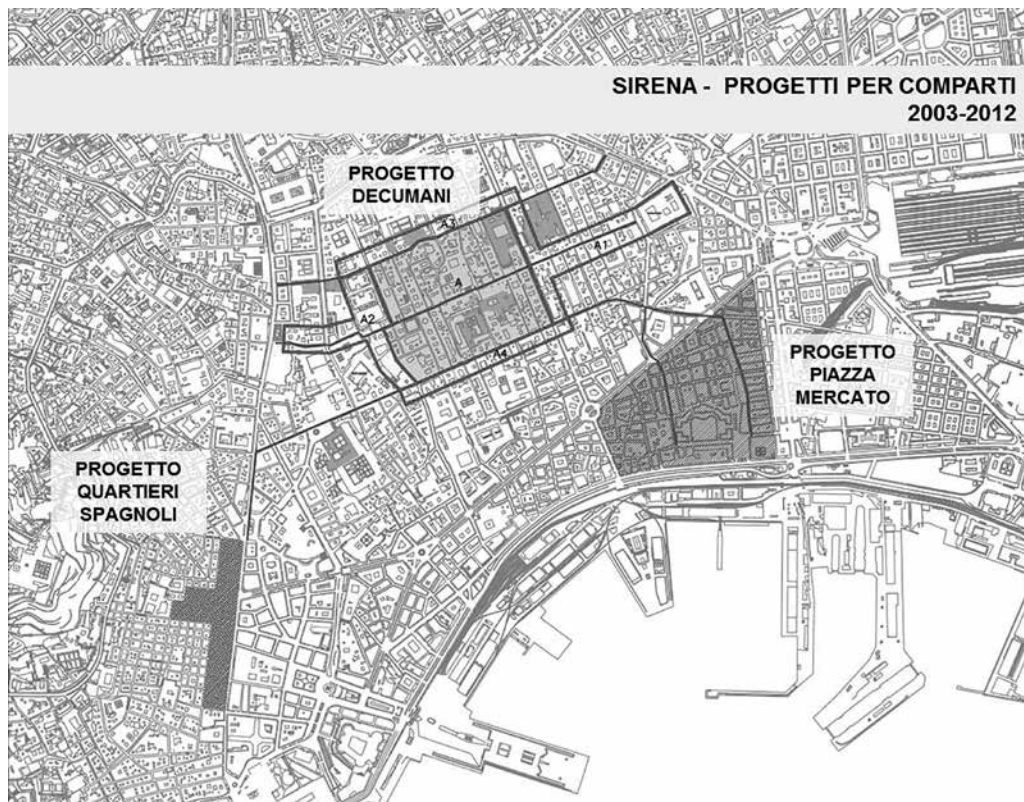
In particolare, tra le varie azioni previste, vi sono quelle indirizzate alla riqualificazione del patrimonio immobiliare privato e al relativo monitoraggio degli spazi disponibili per accogliere lo *start up* di nuove attività.

A tale scopo ha contribuito anche la società SIRENA, quale componente del Gruppo di supporto locale, progettando un intervento integrato di riqualificazione degli edifici privati, di quelli monumentali e soprattutto di rivitalizzazione delle attività commerciali dell’area di Piazza Mercato, in parte in via di estinzione da circa 20 anni, dopo il trasferimento delle attività mercatali del settore tessile – che servivano gran parte del mezzogiorno – in un’area attrezzata ad Est di Napoli.

Progetto Sirena

Area d’intervento: centro storico urbano, centri storici delle periferie, zone “B” di completamento (“agglomerati recente formazione”) delle periferie e quartieri degradati, per circa 3.000 ha su un totale di 12.000 ha del territorio comunale di Napoli

- **1.260** interventi edilizi ammessi a finanziamento dal Comune di Napoli
- **80€** milioni circa l’importo totale dei contributi pubblici stanziati ed assegnati;
- l’importo del contributo medio finora erogato è di **€70.000** circa per edificio;
- **41€** milioni l’importo dei contributi già erogati per lavori già eseguiti,
- **39** milioni di contributi devono essere erogati per altri lavori già eseguiti o in corso
- **250–260€** milioni di circa importo totale degli interventi edilizi attivabili;
- **190€** milioni già spesi al dicembre 2012, di cui 1/3 finanziati con fondi pubblici e 2/3 con risorse dei cittadini proprietari degli immobili;
- **1.200** circa i cantieri materialmente attivati, di cui: **900** cantieri ultimati, soprattutto nell’area del centro storico “UNESCO”; **300** cantieri iniziati o oltre metà lavoro
- **500** imprese coinvolte nei lavori; i tecnici interessati sono stati circa 1.000, mentre i cittadini decine di migliaia
- **2.800** circa i sopralluoghi effettuati nei cantieri dalla soc. S.I.RE.NA per la verifica della sicurezza dei cantieri
- **850** circa gli edifici che hanno previsto la redazione del “Libretto di manutenzione”, 300 quelli già redatti, dei quali 250 certificati da S.I.RE.NA.



Progetti Sirena per comparti

Sirena ha quindi realizzato un censimento del patrimonio edilizio dell'area che comprende via Duomo, corso Umberto, Piazza Mercato e via Marina, evidenziando in particolare che il 41% dei locali a piano terra risulta allo stato inutilizzato.

Anche il mondo accademico è stato coinvolto, ed è stato chiesto agli studenti della Facoltà di Architettura di Napoli di ragionare sui possibili usi temporanei per la piazza. Sono state elaborate differenti proposte e tutti i gruppi hanno immaginato una riutilizzazione dello spazio della piazza per funzioni "mercatali" con tipologie di architetture temporanee economiche e provvisorie nelle more di un progetto definitivo di riqualificazione dell'area.

L'implementazione del Piano di azione locale della Città Bassa/Piazza Mercato è proseguita anche dopo l'ultimazione progetto Ctur/Urbact, in quanto, con deliberazione della Giunta Comunale, è stata ritenuta positiva l'esperienza effettuata che dovrà pertanto essere sviluppata ulteriormente, anche per non disperdere il capitale sociale di tipo relazionale-fiduciario creato con formazione del gruppo di supporto locale.

Ulteriore opportunità per proseguire nell'implementazione del Piano di azione locale dell'area di Piazza Mercato, è il nuovo progetto Useact (*Urban Sustainable Environmental*

Actions, www.urbact.eu/useact, vers. inglese, www.comune.napoli.it/useact, vers. italiana) approvato nell'ambito della terzo bando del Programma di Cooperazione Territoriale Urbact II e del quale il Comune di Napoli è capofila di una rete di 10 città europee.

Il progetto vuole approfondire il tema della crescita economica e urbana "sostenibile" attraverso una pianificazione in grado di sviluppare nuove opportunità insediative di migliore qualità, riducendo il consumo di nuovo suolo e quello energetico, grazie all'uso estensivo di tecnologie edilizie innovative a basso consumo.

In particolare, nell'ambito del tema generale, il progetto Useact ha l'obiettivo principale di supportare le città nella definizione di Piani di azione locale con i quali sperimentare concretamente tale strategia.

In tale contesto tematico, il Progetto Urbact sta implementando un Piano di azione locale che ha, tra gli obiettivi principali, l'individuazione di nuovi strumenti per la riqualificazione del patrimonio edilizio privato che costituisce il 70% del patrimonio del centro storico UNESCO; il suo recupero è pertanto fondamentale per avere riqualificare il centro storico di Napoli: non saranno mai sufficienti solo gli interventi previsti di volta in volta dall'Amministrazione sul patrimonio pubblico.

La grande scommessa quindi è ottenere la riqualificazione del centro storico di Napoli evitando l'espulsione della popolazione esistente cercando di ottenere una *mixité sociale* di funzioni.

Per ottenere questi obiettivi si potrebbe ripartire dall'esperienza Sirena la quale, oltre che per i risultati positivi ottenuti, è stata un laboratorio per sperimentare la *governance* di tali processi che sono complessi e delicati e stanno alla base del successo di ogni iniziativa.

L'attività "Sirena" andrebbe proseguita attraverso i necessari accorgimenti/miglioramenti per intercettare anche il patrimonio edilizio del centro storico più "complicato" dal punto di vista sociale e tecnico. Occorre cercare di recuperare e ridare dignità estetica agli edifici abitativi privati caratterizzati da una forte parcellizzazione della proprietà, occupati in genere non dai proprietari ma da affittuari "popolari" con vecchi contratti e ridotti importi di affitto, situazione che non consente ai proprietari di avere sufficienti entrate al fine di investirle nella manutenzione dell'edificio. Occorrono misure/strumenti che mettano d'accordo gli interessi del privato con quelli dell'affittuario (quota di affitto sociale).

Tale esigenza del centro storico di Napoli, su come conciliare patrimonio edilizio privato, riqualificazione ed esigenze abitative della popolazione più debole può essere inquadrata all'interno di quella che sta diventando una nuova emergenza nazionale ed europea: la forte richiesta di nuove politiche di *social housing* che diano risposte al fabbisogno abitativo.

Un recente studio (2013 - Borsa Immobiliare - Camera di Commercio Napoli ha fatto emergere che a Napoli vi è una domanda potenziale di *social housing* del 22,3% della popolazione residente, individuando 4 categorie che avvertono con più urgenza la necessità di una nuova politica di sviluppo immobiliare: pensionati, disoccupati, giovani in età da lavoro e immigrati.

Tenuto conto che attualmente vi è la totale assenza/ indisponibilità di finanziamenti pubblici per la realizzazione di edilizia sociale e che comunque non è più pensabile la realizzazione di nuovi alloggi con il consumo di nuove aree libere, occorre che, a livello nazionale e locale, si promuovano nuovi strumenti per reperire finanziamenti al fine

di dare risposte abitative alla popolazione più debole attraverso anche l'utilizzazione del patrimonio edilizio privato esistente, ottenendo nel caso di Napoli anche la relativa riqualificazione.

L'attualità delle problematiche sopra descritte ha portato alla creazione, nell'ambito del progetto USEAct, di un gruppo di lavoro formato da rappresentanti di Gran Bretagna, Spagna, Norvegia ed Italia con Napoli, con l'obiettivo di investigare sui "Nuovi strumenti di investimento per l'edilizia abitativa" e porre la questione all'attenzione della Commissione l'Europa.

Il risultato di tale lavoro potrà essere una opportunità per dare risposte utili all'implementazione del Piano di azione locale di Napoli ed alla riqualificazione del patrimonio edilizio privato del centro storico, inclusa l'area della città Bassa-piazza Mercato, evitando fenomeni di *gentrification*".

All'interno di questa attività è auspicabile possa completarsi il progetto avviato da Sirena di riqualificazione integrata degli edifici privati, dei monumenti e dei locali commerciali presenti in un comparto del quartiere Mercato.

Una ipotesi di rigenerazione urbana per le aree degradate ed a rischio sismico

Bernardino Stangherlin

I temi della riqualificazione-rigenerazione urbana, della sicurezza del territorio e del patrimonio edilizio sono da anni all'attenzione del mondo professionale, accademico, politico.

Ed è oramai consolidata, nella coscienza collettiva, la consapevolezza del "valore" costituito per il Paese non solo dal nostro paesaggio e dal patrimonio artistico, ma anche dal patrimonio edilizio dei nostri centri storici.

Dunque, se questo è il nostro valore, cosa fare e con quali strumenti, oltre quelli ordinari della pianificazione urbanistica, intervenire a breve-medio termine per la salvaguardia attiva di questo "valore"?

Negli ultimi 15 anni provvedimenti e finanziamenti governativi sono stati messi in campo per la salvaguardia degli edifici pubblici, in particolare delle scuole, anche se con risultati ancora parziali. Per il patrimonio edilizio privato invece si è intervenuto di norma

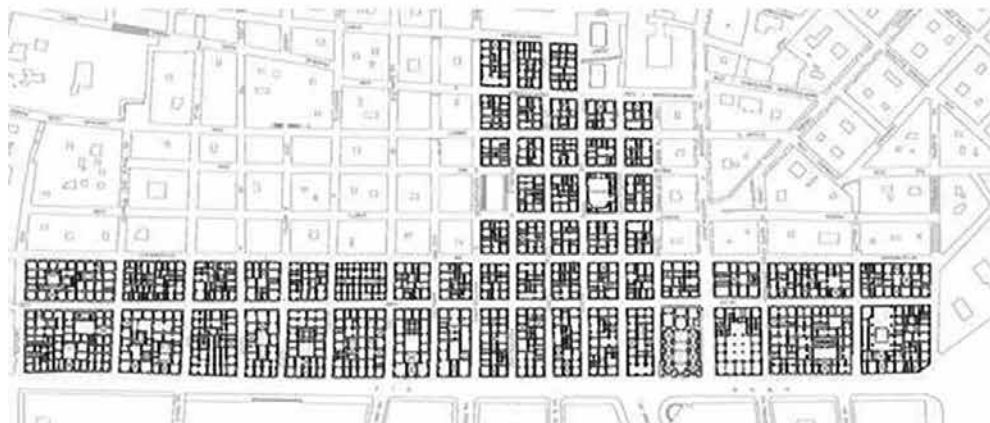
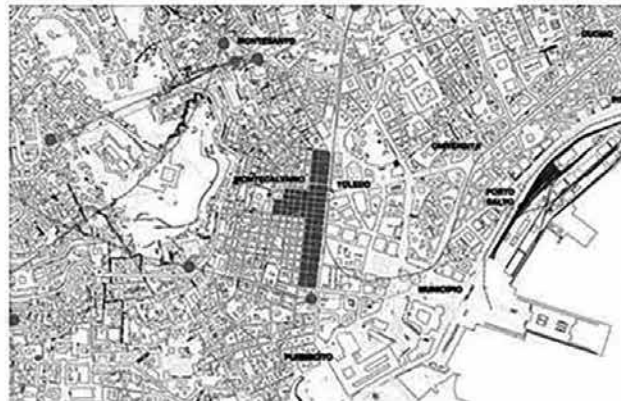
(Stato e Cittadini) *ex post*, dove il *post* significa dopo il sisma, dopo la frana, dopo.

Hanno fatto eccezione a questa regola i seguenti provvedimenti e norme statali che hanno infatti riguardato:

- Le nuove norme tecniche per le costruzioni (dal 2008) che hanno posto l'esigenza dell'adeguamento/rafforzamento del patrimonio esistente, dettando norme anche molto stringenti, ma nei fatti difficili da attuare per ragioni economiche, logistiche, procedurali.
- Il fondo per la prevenzione del rischio sismico, gestito dal Dipartimento Protezione Civile e dalle Regioni/Comuni, che in realtà ha destinato solo una piccola parte di tutta la sua dotazione agli edifici privati, perseguendo una politica tesa alla tutela degli edifici pubblici ed ai piani comunali per la sicurezza nelle emergenze.
- Ed infine – e soprattutto – le varie detrazioni fiscali che dal 1998 hanno concesso sgravi (dal 35% al 65%) per la riqualificazione edilizia ed energetica, fino agli ultimi provvedimenti dedicati all'adeguamento antisismico.

Tutti questi provvedimenti, importanti nelle loro *ratio* e finalità, hanno portato ad accrescere di molto i piccoli interventi di riquali-

«Progetto Sirena bassi» per la riqualificazione dei Quartieri Spagnoli, con riconversione funzionale dei locali terranei e recupero del patrimonio edilizio e degli spazi pubblici



Progetti Sirena "Bassi"

	investimenti privati in riqualificazione edilizia		investimenti veicolati dai provvedimenti di defiscalizzazione		
	totale edifici	di cui in edifici residenziali	totale	% su totale riqualificazione	% su riquai. residenz.
	(milioni €)	(milioni €)	(milioni €)	%	%
1998	39.961	26.222	3.385	8,5%	12,9%
1999	42.998	28.801	3.590	8,3%	12,5%
2000	47.112	31.725	4.392	9,3%	13,8%
2001	48.701	32.560	5.119	10,5%	15,7%
2002	49.085	32.806	5.750	11,7%	17,5%
2003	49.730	33.555	5.666	11,4%	16,9%
2004	51.576	34.964	4.888	9,5%	14,0%
2005	53.338	36.323	6.848	12,8%	18,9%
2006	56.506	38.696	6.313	11,2%	16,3%
2007	59.325	40.605	9.391	15,8%	23,1%
2008	60.126	41.106	10.865	18,1%	26,4%
2009	58.993	41.269	10.633	18,0%	25,8%
2010	61.259	43.471	13.313	21,7%	30,6%
2011*	64.375	45.551	10.907	16,9%	23,9%
2012*	62.717	44.097	9.980	15,9%	22,6%
TOTALE	805.800	551.752	111.038	13,8%	20,1%

Investimenti in riqualificazione complessivi e incentivati.
(Fonte: elaborazioni e stime CRESME)

OBIETTIVO TEMATICO	FESR	FSE	FEASR	FEAMP*	TOTALE
1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	3.281,1		434,2		3.715,0
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	1.789,9		136,5		1.925,9
3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	4.018,8		4.650,4		8.668,1
4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	3.055,5		1.056,9		4.111,5
5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	932,1		1.351,3		2.283,4
6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	2.650,3		1.640,2		4.290,5
7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	1.941,1		0,0		1.940,6
8. Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori		3.939,9	190,2		4.128,9
9. Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione	1.040,3	2.159,9	614,9		3.814,0
10. Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente	854,2	3.237,9	83,2		4.174,7
11. Rafforzare la capacità delle amministrazioni pubbliche e degli stakeholders e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	433,4	645,5	0,0		1.078,6
Totale OT	19.993,3	9.980,3	10.157,9		40.131,3
Assistenza tecnica	747,7	398,1	271,8		1.417,1
Totale generale	20.741,0	10.378,4	10.429,7		41.548,4

* L'informazione relativa al Fondo FEAMP sarà fornita in seguito all'approvazione del relativo Regolamento comunitario.

** Per il Feasr le azioni per il miglioramento della capacità amministrativa saranno finanziati con le risorse allocate

Fondi UE 2014-2020 per obiettivo tematico
(Fonte DPS, Accordo di partenariato aprile 2014)

Nota: L'importo totale degli obiettivi 1,4,5,6,7,8 e 9 che potrebbero riguardare interventi di riqualificazione/rigenerazione urbana è di:

FESR: 12.899,7; FSE: 6.098; totale FESR+ FSE: 18.997,7

ficazione (fondamentale è stato il ruolo delle agevolazioni), ma non hanno potuto però attivare una diffusa, coordinata e sostanziale rigenerazione del patrimonio edilizio privato, soprattutto nelle aree a maggior rischio e degrado, nonché in quelle a grande valenza storico-artistica.

I progetti che hanno cercato di coniugare messa in sicurezza e valorizzazione del patrimonio edilizio privato sono stati pertanto episodici e lasciati alla cura delle singole comunità locali, quando ne hanno avuto la capacità economico-organizzativa.

L'esperienza del Progetto Sirena è stata appunto illustrata nei paragrafi precedenti anche perché potrebbe costituire un esempio da cui partire per creare nuove modalità di recupero e rigenerazione della città consolidata (e non solo).

E dunque quali possibilità ora per innescare un processo diffuso di riqualificazione/rigenerazione del patrimonio edilizio privato?

L'attuale contesto è connotato per quanto riguarda il patrimonio edilizio storico e contemporaneo, da alcune condizioni estremamente problematiche:

- da un lato la grave crisi economica che toglie risorse e potere di spesa alle famiglie,
- e dall'altro l'esigenza non più rinviabile di porre mano ad un attività di manutenzione, consolidamento degli edifici e riqualificazione urbana, non solo in relazione all'edilizia storica, ma anche all'edilizia contemporanea con strutture in cemento armato che cominciano a risentire più precocemente dell'invecchiamento e degli agenti esterni,
- come accennato, i provvedimenti governativi degli ultimi 15 anni in materia, pur se hanno dato risultati importanti, non possono risolvere da soli le situazioni più onerose per le famiglie e complesse tecnicamente (sicurezza antisismica, qualità energetica, situazioni di alto degrado, esigenza in taluni casi di rigenerazione totale degli immobili o addirittura di sostituzione edilizia ecc..)

Si ritiene quindi che sia a breve non solo opportuno, ma indispensabile che il nuovo Governo promuova un programma nazionale per la riqualificazione e messa in sicurezza del patrimonio edilizio più a rischio e più necessitante una riqualificazione/rigenerazione, e che si basi su un provvedimento legi-



Diffusione del progetto Sirena nel centro storico

slativo “quadro”, che stabilisca finanziamenti e modalità per:

- individuare le aree-comparti urbani su cui è prioritario intervenire;
- coniugare messa in sicurezza degli edifici con riqualificazione edilizia ed energetica;
- definire contribuzioni a fondo perduto – in conto capitale e/o interesse – che concorrano, con le detrazioni fiscali, a rendere per le famiglie possibili interventi edilizi rilevanti del costo di circa 30-60

mila euro a famiglia, che vadano dal recupero/riqualificazione, alla rigenerazione ed in alcuni casi alla sostituzione dell’immobile;

- incentivare l’attività edilizia e con essa la ripresa economica;
- riqualificare il comparto delle piccole e medie imprese e combattere lavoro nero, condizioni di illegalità ed insicurezza dei piccoli cantieri.

È ovvio che l’attuale congiuntura economica non consentirà di mettere in campo da subito

massicci finanziamenti, ma si potrebbe programmare (e sperimentare) in un tempo di 10-20 anni un’attività di manutenzione diffusa del patrimonio, a partire ad alcune aree “strategiche”, e verificare la fattibilità di soluzioni quali:

- la costituzione di un fondo rotativo presso la Cassa DDPP che riunisca varie forme di finanziamento e renda possibile una contribuzione a fondo perduto sugli investimenti pari (ad esempio) a circa $1/4 - 1/3$ del costo di intervento, ed inoltre agevoli le famiglie a basso reddito nei tassi di interesse e nelle condizioni per i prestiti destinati a questi interventi, ed istituisca infine un apposito (o appositi) fondi di garanzia per detti prestiti;
- incentivare l’impiego da parte delle Regioni di una quota dei Fondi europei 2014-2020 per la riqualificazione del patrimonio edilizio (e quindi con una maggiore certezza e velocità di spesa nei tempi previsti rispetto ai lavori interamente pubblici).

Infatti se, come sembra dai primi documenti finora prodotti, sia possibile impiegare i Fondi UE per il recupero degli edifici privati, anche se soprattutto in relazione agli obiettivi di efficientamento energetico, coesione sociale ecc., non sembra impossibile prevedere l’uso combinato di varie forme di finanziamento per concorrere all’obiettivo generale della messa in sicurezza, riqualificazione energetica e rigenerazione delle nostre città.

Si vedano infatti nella pagina precedente i dati (DPS, Accordo partenariato aprile 2014) relativi ai vari Obiettivi Tematici, ed in particolare a quelli 1,4,5,6,7,8 e 9 che potrebbero riguardare interventi di messa in sicurezza ed efficientamento del patrimonio edilizio privato, ed anche tesi alla inclusione sociale ed al miglioramento della filiera produttiva della riqualificazione edilizia.

Un finanziamento pubblico annuo di un miliardo stanziato per questi scopi con Fondi nazionali ed europei, genererebbe investimenti aggiuntivi in edilizia per circa 3-4 miliardi, che potrebbero così restituire sicurezza, efficienza energetica e decoro a circa 4.500-6.000 edifici ogni anno.

Non è la risoluzione di tutti i problemi del territorio, ma potrebbe essere un inizio, dopo 50 anni occupati a piangere e commentare gli esiti dell’incuria, del dissesto, dei terremoti.



a cura di Marco Cremaschi

Una finestra su: Monaco

Trasformare la città socializzando la rendita fondiaria: a Monaco, da oltre vent'anni, è questa la chiave di volta delle politiche urbane locali. In un periodo caratterizzato da finanziarizzazione del mercato immobiliare e da trasformazioni urbane dirompenti, improntate alla logica del post-urbanism, la città bavarese ha scelto un'altra strada. La rigenerazione urbana ha disegnato forme urbane semplici, caratterizzate da una produzione edilizia ordinaria, ma fortemente integrata al contesto fisico e sociale, grazie anche all'impiego del planning gain recuperato alla mano pubblica. Un approccio pragmatico, pur non privo di alcuni limiti, che ha però sviluppato gli "anticorpi" necessari a prevenire gli effetti della crisi immobiliare. Gli investitori immobiliari – in genere fondi istituzionali di risparmio – operano così in un regime di mercato a basso rischio, con remunerazioni relativamente basse ma costanti, senza distrarre gli investimenti dai settori dell'economia reale.

Luca Nespolo Monaco: la gestione del suolo

Nel corso dell'ultimo ciclo immobiliare gli operatori di mercato hanno fortemente influenzato le politiche urbane. Le città europee hanno spesso assecondato le logiche neoliberiste e, specialmente nel contesto mediterraneo, hanno compromesso le condizioni di vita urbane, suscitando così l'opposizione degli abitanti. Al contempo le esigenze di visibilità internazionale del mercato immobiliare hanno profondamente mutato la pratica del progetto urbano, che ha abbandonato la faticosa ricerca di un legame con il contesto, sposando la logica *footlose* nel mercato immobiliare globale. In questo scenario la città di Monaco ha scelto un'altra strada: il progetto della città è proposto direttamente dalla pubblica amministrazione, che ha sviluppato un sistema di regole finalizzato a controllare gli esiti delle trasformazioni private, garantendo al contempo un efficace recupero della rendita attraverso il modello "SoBoN".

Un modello di gestione del suolo

La storia di questa felice gestione urbana può essere raccontata a partire dai primi anni Novanta, quando la stagnazione economica del periodo post-unitario venne gradualmente superata con la diversificazione dell'economia locale, tradizionalmente fondata sull'industria automobilistica, creando molteplici settori d'investimento, dalla tec-

nologia avanzata alle biotecnologie, coinvolgendo una vasta rete di imprese.

L'evoluzione della struttura economica locale verso la via dell'innovazione ha reso oggi la regione di Monaco un territorio fortemente innovativo, caratterizzato da una decisa vocazione globale, dove numerose aziende multinazionali hanno la propria sede (fra queste IBM, Siemens, Google, BMW). Al contempo una rigorosa tradizione amministrativa, improntata alla tutela dei diritti fondamentali dei cittadini e della coesione sociale, ha accompagnato l'evoluzione economica della città con politiche attive, finalizzate alla salvaguardia delle piccole attività economiche locali, dell'ambiente, del diritto di accesso all'abitazione e ai servizi pubblici. In particolare, le scelte di pianificazione sono state guidate da una forte regia pubblica, fondata su un piano strategico che coordina le azioni le azioni ambientali, sociali, economiche e di pianificazione sino a definire i principi sottesi alla redistribuzione del *planning gain* e al controllo degli esiti fisici dei progetti.

In questo scenario, il pilastro della gestione urbana locale è il sistema denominato SoBoN, approvato nel 1995 dopo un duro confronto con gli *stakeholder*. Tale sistema definisce in linea generale la partecipazione maggioritaria della municipalità all'incremento di valore dei suoli concesso ai priva-

ti, calcolato come differenziale fra il valore fondiario antecedente il cambio di destinazione d'uso (valore iniziale) ed il valore, giuridicamente vincolante, determinato dalla decisione di piano (valore finale). La quota di valore riservata all'amministrazione è stabilita nella misura massima di due terzi di tale differenziale: la somma derivante è utilizzata per finanziare la costruzione della città pubblica, garantendo la presenza in ogni singola trasformazione di un *mix* di dotazioni collettive, fra le quali riveste un ruolo essenziale lo *stock* di edilizia abitativa a prezzi calmierati e sociali. Alcune analisi economiche hanno stimato come il sistema SoBoN consenta di ottenere prestazioni pubbliche pari al 31% del valore di mercato finale degli immobili privati, contro il 6-7% usualmente ottenuto nei casi italiani, per effetto dell'applicazione degli *standard* urbanistici e degli oneri di urbanizzazione (Camagni, 2008). Secondo un bilancio redatto nel 2009, dopo quindici anni di sperimentazione del sistema, l'amministrazione comunale di Monaco ha realizzato risparmi per oltre 200 milioni di euro per costi di infrastrutturazione, 80 milioni per il verde pubblico, 125 per l'*housing* e le infrastrutture sociali, 40 per le spese di progettazione. In totale sono oltre 100 i piani attuativi che hanno applicato questo strumento di rapporto pubblico/privato, permettendo la realizzazione di 8.450 alloggi di *housing sociale* e la cessione di quasi quattro milioni di mq di suolo alla municipalità per verde, infrastrutture e attrezzature sociali. Il successo del sistema SoBoN è da attribuirsi anche all'applicazione dello stesso da parte dei comuni di cintura, che hanno adottato strategie di ripartizione del *planning gain* analoghe, riducendo quindi le possibili disfunzioni causate da diverse metodologie gestionali all'interno del medesimo contesto regionale.

Progetti guida

Il protagonismo dell'amministrazione locale non si è esaurito nella ricerca di un equo bilancio pubblico/privato: la città ha infatti optato per una politica di intervento e gestione diretta di alcuni progetti guida (*Leitprojekt*) allo scopo di costituire un punto di riferimento anche per le trasformazioni attuate direttamente dagli operatori privati. In questo senso, il progetto urbano più

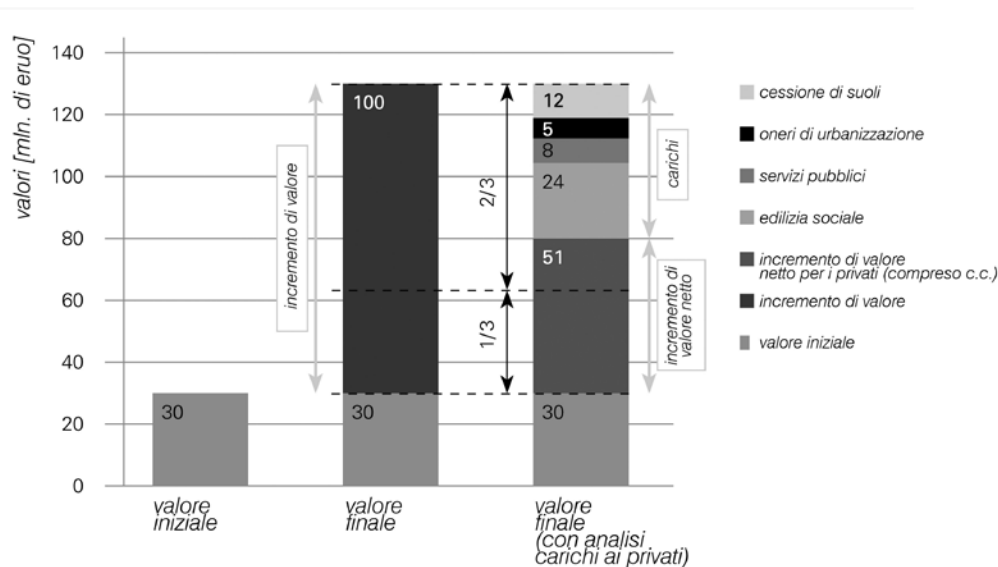
rilevante è stato quello volto al recupero dei suoli del vecchio aeroporto di Monaco, dismesso a seguito della costruzione del nuovo scalo di Erdinger. L'operazione, come di consueto nel caso monacense, è stata affrontata con un'ottica integrata mettendo in atto una gestione coordinata di delocalizzazione a catena di alcune grandi attrezzature collettive, per effetto della quale sui suoli del vecchio aeroporto è stato realizzato un nuovo insediamento fieristico (Riem-Messestadt), liberando al contempo le aree su cui insisteva la vecchia fiera di Theresienhöhe, per realizzarvi un nuovo quartiere *mixed-use*, a poca distanza dall'Altstadt. Questo sistema di gestione coordinata delle trasformazioni interne alla città, definito *leap-frog planning* (pianificazione a salto di rana), integra le diverse operazioni di trasformazione pubblica, nell'ottica di un progetto di città complessivo. Nel caso di Riem, i risultati fisici delle trasformazioni, gestite attraverso masterplan approvati dalla giunta municipale, evidenziano un deciso interesse per l'integrazione del nuovo insediamento nel contesto ambientale: è lo stesso progetto urbano a concorrere alla definizione di un tassello della cintura verde della città. Nel caso di Theresienhöhe, gli esiti dimostrano l'interesse alla costruzione di quartieri ad alta densità e con *mix* sociali improntati alla regola del *Münchener Modell*, che destina lo *stock* abitativo per un terzo agli interventi di libero mercato, per un ter-

zo all'edilizia convenzionata e per un terzo a quella sovvenzionata.

In quest'ottica, può risultare utile confrontare l'esito dei *Leitprojekt* con le trasformazioni delegate agli operatori privati. Fra queste l'operazione principale riguarda il recupero degli oltre 170 ettari di suoli ferroviari dismessi sulla linea Laim Pasing-Hauptbahnhof, attuata dal *developer* Vivico Real Estate, istituito allo scopo di favorire la valorizzazione delle proprietà ferroviarie dismesse nelle città tedesche. La conversione delle aree ferroviarie è stata guidata da un schema coordinatore unitario, approvato con un concorso pubblico, che ha prospettato per l'intero asse ferroviario la realizzazione di nuovi quartieri destinati ad ospitare complessivamente 16.000 abitanti, con la creazione di 19.000 posti di lavoro e la realizzazione di circa 70 ettari di nuovi spazi verdi.

Il metodo di concertazione pubblico/privato dei progetti, previsto dal sistema SoBoN, ha così permesso alla parte pubblica di esercitare un controllo sulle morfologie derivanti dalle trasformazioni prefigurate e si è conclusa con una fase di dibattito fra cittadinanza, amministrazione e privati per la progettazione dei singoli quartieri. Una fase, questa, caratterizzata da un confronto serrato fra gli *stakeholder*, che ha prodotto la bocciatura di alcuni progetti ritenuti dalla popolazione troppo impattanti, come quello per il quartiere di Birketweg, nei pressi

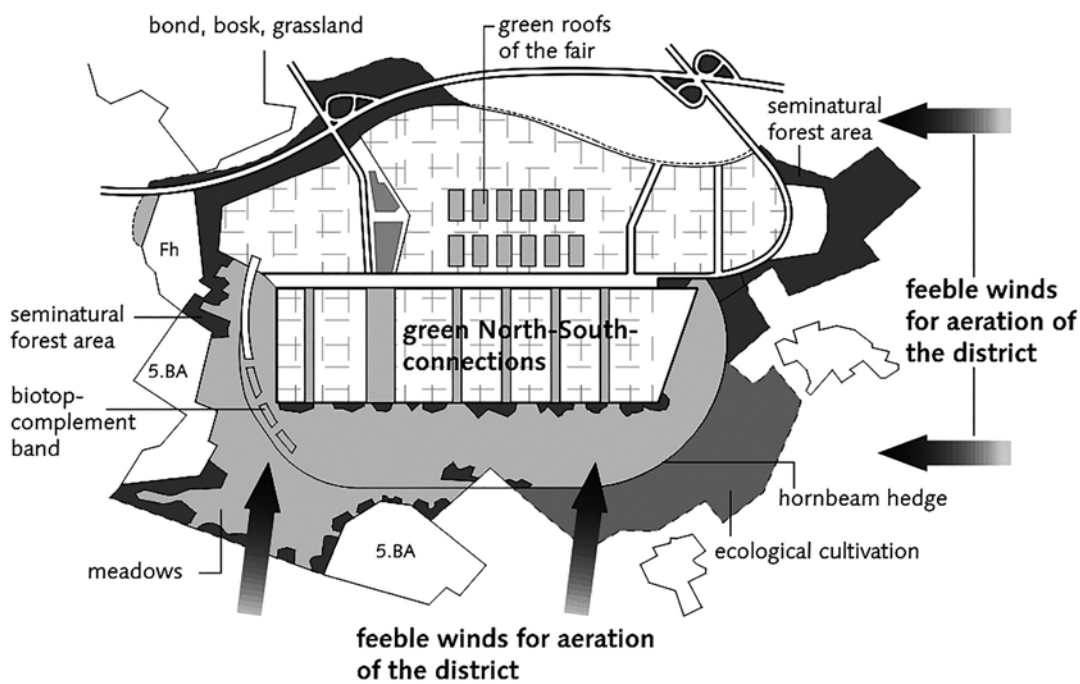
Bilancio economico modello SoBoN



SoBoN: bilancio pubblico /privato

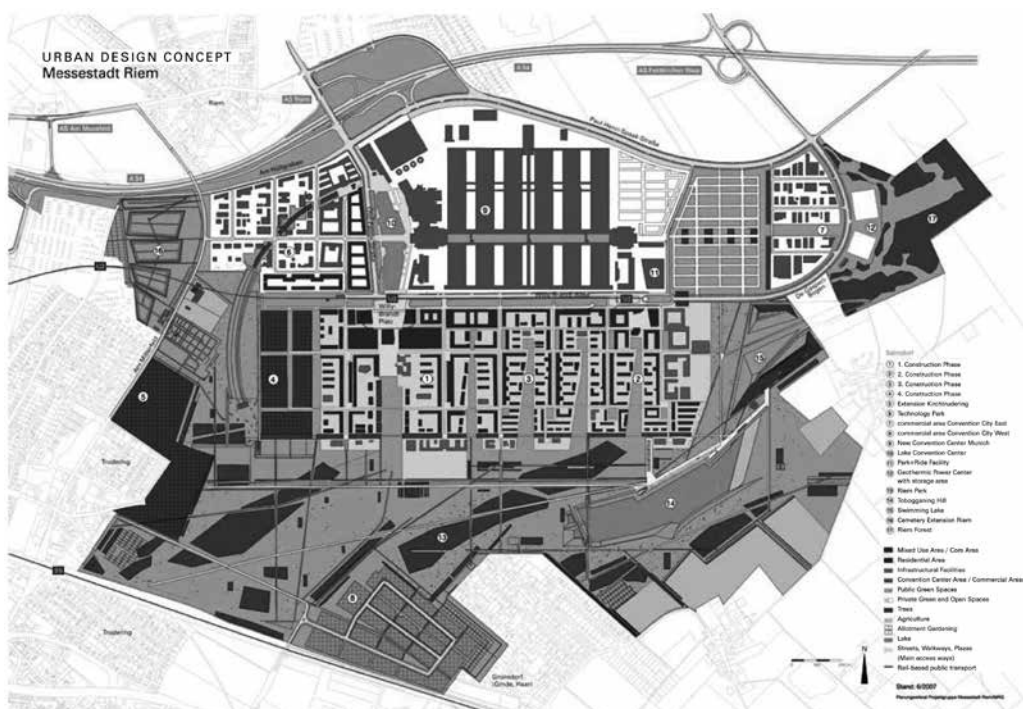


Il nuovo quartiere di Riem-Messestadt



del popolare parco di Hirschgarten. Il progetto prevedeva la realizzazione di quattro torri di altezza compresa fra 80 e 120 metri, pensate per disegnare un'immagine iper-urbana della città, in cui l'architettura, "liberata" dal supporto del contesto, assumeva il ruolo di elemento ordinatore di una periferia fortemente destrutturata. La decisa opposizione dei cittadini al progetto, chiamati ad esprimersi nei *workshop* e nelle sessioni informative, ha costretto l'amministrazione a ripiegare su una composizione urbana socialmente più accettabile, nella quale l'isolato chiuso "alto" diventa il tema attorno al quale sono organizzate le funzioni terziarie, mentre l'isolato aperto a bassa densità è destinato ad ospitare le residenze.

Complessivamente, l'esito della trasformazione dei suoli ferroviari ha contribuito a delineare una parte di città nella quale il sistema di trasporto pubblico funge da generatore della struttura urbana, con l'obiettivo esplicito di garantire l'accessibilità ai sistemi di mobilità collettiva, localizzando tutti gli insediamenti entro una distanza massima di 600 metri in linea d'aria dalle fermate ferroviarie, in linea con i criteri dei *Transit Oriented Development*. Al contempo, tuttavia, la struttura dei progetti delineati per i singoli quartieri appare generalmente più banale rispetto alle trasformazioni progettate direttamente dall'amministrazione pubblica, tradendo in parte il disinteresse del *developer* per forme urbane più sofisticate.



In conclusione, la *governance* delle recenti trasformazioni urbane dimostra il successo di un sistema di gestione estremamente efficiente, soprattutto nel conseguire un equo bilancio pubblico/privato. Il controllo della qualità dei progetti risulta invece ancora un campo di ricerca aperto, nel quale è possibile apprezzare differenze sensibili fra gli interventi pubblici e quelli privati. In questo senso le prossime trasformazioni urbane, come quella prevista a Freiham e recentemente delineata da un masterplan dello studio West 8, potranno fornire nuove indicazioni sulle modalità gestione delle morfologie del progetto urbano adottate dalla città di Monaco.



Monaco in dieci parole di L. N.

Le politiche urbane di Monaco rivestono un particolare interesse anche per la chiarezza e le modalità di comunicazione con le quali sono state divulgate: i piani ed i progetti sono sovente illustrati per *slogan* e parole chiave. Ecco le dieci parole indispensabili per comprendere la *governance* di Monaco.



Theresienhöhe: intervento rigenerazione urbana

Perspektive Munchen Piano strategico, adottato nel 1998. Contiene le linee guida dirette a coordinare le politiche urbane per il conseguimento di obiettivi fondamentali, quali lo sviluppo economico, la cooperazione regionale, la coesione sociale, la mobilità sostenibile, il rinnovo urbano e il contrasto allo sprawl. È aggiornato attraverso un processo di survey, che tiene conto anche del gradimento dei cittadini.

SoBoN (acronimo di Sozialgerechte Bodennutzung, "utilizzo del suolo socialmente equo"). Sistema di rapporto p/p applicato dal 1995; prevede che 2/3 dell'incremento di valore dei suoli determinato dalle decisioni di pianificazione sia destinato al finanziamento di infrastrutture, verde pubblico, aree di compensazione ambientale, servizi e housing sociale (per almeno il 30% della superficie destinata a residenze), spazi per PMI locali, concorsi di architettura e procedure partecipative.

Coesione sociale principio cardine delle politiche locali, orientate a ridurre la polarizzazione sociale attraverso misure di sostegno alle fasce di popolazione meno abbiente e di integrazione degli immigrati. Le politiche urbane in tema sociale hanno concorso a prevenire il problema della gentrificazione, causata dalle dinamiche del mercato immobiliare.

Qualità ecologica obiettivo strategico sul quale la città impegna ingenti risorse. Le principali azioni riguardano l'abbattimento dell'inquinamento acustico e dell'aria, la conservazione degli ambienti naturali, la protezione da radiazioni magnetiche ed il controllo della mobilità pesante (con l'introduzione di pedaggi e la mitigazione degli impatti delle strade di scorrimento).

Mobilità compatibile i programmi di mobilità rappresentano un elemento essenziale per la qualità della città, che accoglie giornalmente un flusso di 300.000 pendolari. Il piano dei trasporti urbani è finalizzato a incentivare forme di trasporto eco-friendly (ferrovie regionali, tramvia, metropolitana ad alta frequenza, ciclopiste e percorsi pedonali) e a introdurre dispositivi intelligenti per il management del traffico.

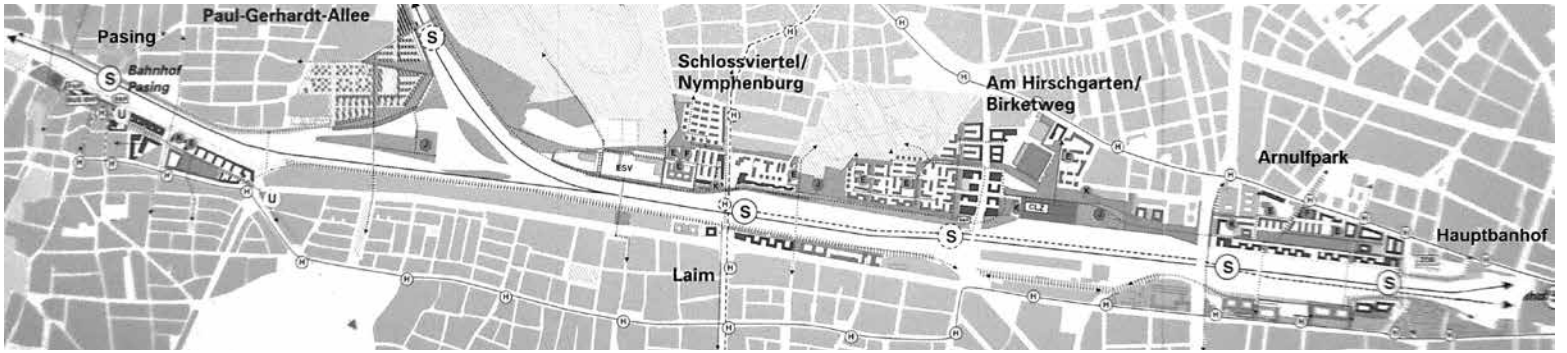
Living in Munich programma quinquennale che definisce obiettivi ed azioni per il governo degli stock di edilizia residenziale prodotti in città. Il programma gestisce fondi annuali pari a circa 50 milioni di euro per il finanziamento dell'edilizia sovvenzionata e il mantenimento nel centro città di residenti a medio e basso reddito.

Münchner Modell azione del programma Living in Munich, diretta a stimolare la costruzione di appartamenti in affitto nelle trasformazioni urbane. Il modello prevede che almeno il 40% delle abitazioni realizzate dal privato debba essere di edilizia sociale o di edilizia dedicata a reddito medio o medio basso, con priorità alle giovani coppie con figli.

Compatto / urbano / verde principio guida per i nuovi progetti di trasformazione, che devono comportare la ristrutturazione di quartieri esistenti o il riuso di brown fields, migliorando le condizioni di sostenibilità del tessuto urbano, ottimizzando la densità e il mix funzionale e collegando ogni intervento alla rete dei corridoi verdi primari, come la cintura verde della città, o parchi e aree verdi di livello locale.

Culture in the City progetto che coinvolge i dipartimenti municipali, le biblioteche locali e i centri di formazione per stimolare le iniziative di associazioni, centri culturali, centri sociali e di quartiere. Il progetto è rivolto a migliorare ulteriormente l'agenda culturale della città, supportando, anche a livello legale e finanziario, le iniziative locali di quartiere e l'integrazione sociale.

Recupero dei suoli ferroviari dismessi sulla linea Laim Pasing-Hauptbahnhof





Una finestra su: Monaco

Luca Nespolo

Poche (precise) regole per una città vivibile.

Intervista a Elisabeth Merk, direttrice dell'ufficio di pianificazione di Monaco e professoressa alla *Stuttgart Hochschule für Technik*

Quali sono i principali fondamenti della politica urbana di Monaco?

Senza dubbio il più importante è l'aver perseguito ininterrottamente nel corso degli anni una linea progettuale di lungo periodo, attuata a prescindere dalle diverse crisi finanziarie. Le strategie di progetto perseguite dalla municipalità di Monaco sono state messe in atto con procedure strutturate e codificate, fissate dalla giunta municipale. L'attività comunale diventa così trasparente, permettendo ad esempio agli investitori di verificare *ex ante* la fattibilità dei propri progetti in modo attendibile. È questo uno dei fondamenti della gestione del suolo socialmente sostenibile (modello "SoBoN"), praticata da quasi 20 anni in modo efficace e con minime modifiche, in sintonia con il settore immobiliare.

Come si realizza la sintonia fra scelte pubbliche e interessi privati? Quali sono i punti di forza e di debolezza nelle relazioni dell'amministrazione con i developers?

La gestione attuata dal comune di Monaco garantisce trasparenza, affidabilità e parità di trattamento nella cooperazione con il settore immobiliare, nella cornice di una costante ricerca di un dialogo aperto fra i diversi attori. Uno delle poche debolezze di questo approccio è l'evidente scarsa flessibilità nel caso singolo, laddove la grande quantità di situazioni è sempre sottoposta ad una procedura amministrativa uniforme. La severa regolamentazione e le necessarie verifiche contrattuali determinano così un'elevata complessità nell'attuazione della gestione urbana di ciascuna trasformazione.

Qual è oggi l'importanza del recupero della rendita nella formazione di dotazioni collettive, come attrezzature, servizi e social housing?

La riduzione del valore del suolo, insieme alle misure di sovvenzione finanziaria, rappresentano le premesse più importanti per la costruzione di abitazioni popolari. Ogni anno il comune di Monaco mette a di-

sposizione terreni per la costruzione di tali abitazioni, rinunciando nella vendita fino all'80% del valore di mercato. Tale mancato introito ammonta a circa 30 milioni di euro l'anno. Il comune, inoltre, sovvenziona la costruzione di case popolari con altri 30 milioni di euro l'anno. Al *social housing* è dedicata una quota variabile dal 30% al 50% della superficie edificabile dei nuovi quartieri residenziali, nei quali è sempre applicato il modello SoBoN. La coesistenza di alloggi sovvenzionati, a prezzo calmierato e di quelli destinati al libero mercato, in ciascuna operazione di trasformazione urbana, determina complessivamente un calo del valore del suolo.

Il mercato immobiliare è stato influenzato dagli strumenti di cattura della rendita immobiliare, come il modello SoBoN? È possibile ritenere che il modello SoBoN abbia ridotto la volatilità del mercato mitigando gli effetti delle crisi immobiliari?

La cosiddetta gestione del suolo socialmente sostenibile (SoBoN) è uno strumento essenziale per coinvolgere il privato nel finanziamento dei costi pubblici delle trasformazioni urbanistiche, sgravando così il bilancio comunale di un'ingente capitolo di spesa. Dal 1994 SoBoN ha permesso di costruire circa 35.000 nuovi alloggi (dei quali 9.000 circa a prezzi calmierati, ndr). Da allora sono inoltre sorte altre 75.000 abitazioni attraverso interventi di recupero in aree già costruite, ai sensi della Legge Urbanistica tedesca (§ 34 Baugesetzbuch BauGB). Il modello SoBoN, grazie alla quota del 30% di edilizia abitativa a prezzi



calmierati, è un'opportunità essenziale per garantire l'eterogeneità nella composizione sociale degli insediamenti. Inoltre ha determinato impatti minimi sulla volatilità dei prezzi degli immobili, riducendo in maniera significativa il valore dei suoli. Al contempo, tuttavia, occorre tenere in considerazione che la maggior parte delle transazioni immobiliari vengono effettuate sul mercato degli immobili già esistenti, per cui è difficile valutare l'influenza complessiva delle politiche di value capture sul complesso delle transazioni immobiliari.

La qualità degli spazi delle trasformazioni urbane è uno degli obiettivi più importanti e complessi da conseguire nella gestione dei progetti. Quali sono i processi amministrativi adottati a Monaco per garantire il controllo degli assetti spaziali? Come si coniugano i diversi scenari immaginati per le nuove parti di città dai developers, dall'amministrazione e dai cittadini?

Da molti anni la città di Monaco si affida alle procedure di concorso pubblico allo scopo di stabilire, sin dalle fasi preliminari di progettazione, una piattaforma di obiettivi comuni fra amministratori e developers. I concorsi di progettazione (a cui sono sottoposte anche le trasformazioni private, ndr) sono organizzati secondo procedimenti conformi alle delibere varate dalla giunta comunale. La qualità dei risultati progettuali è considerata un obiettivo essenziale dei procedimenti di concorso. Per tradurre gli obiettivi e gli indirizzi in realizzazioni di qualità le commissioni giudicatrici sono composte da esperti nominati sia dall'amministrazione che dal settore privato. La qualità dei processi amministrativi è garantita anche dal più ampio coinvolgimento dei cittadini nelle scelte di progetto.

Come sono controllati gli aspetti formali del progetto nei diversi livelli di pianificazione e realizzazione (piano comunale, masterplan, piano attuativo, progetto edilizio)?

A seconda del diverso livello di progettazione, i risultati dei concorsi gettano le basi dei piani di sviluppo conseguenti: ad esempio nei piani attuativi sono contenu-

te delle linee guida per le successive fasi di realizzazione del progetto edilizio. Questo approccio integrato fra le diverse scale di progettazione garantisce alti standard qualitativi, relativi sia alle soluzioni architettoniche che alla predisposizione di spazi pubblici e alle infrastrutture sociali.

La crisi del settore immobiliare ha giocato un ruolo significativo nel cambiamento delle politiche urbane. Molte città europee hanno ridotto la scala di intervento sul contesto urbano, focalizzando il proprio interesse sulla manutenzione degli spazi pubblici e sugli interventi di recupero. La crisi ha influenzato le politiche urbane di Monaco?

Contrariamente a molte città dell'Europa del sud, lo sviluppo economico di Monaco ha risentito in maniera contenuta della crisi finanziaria e dell'euro. Poiché i prezzi degli immobili tra il 1994 e il 2009 sono rimasti pressoché costanti, e solo da quest'ultima data hanno avuto un'impennata, riteniamo che non si possa parlare in questo caso di crisi o di bolla immobiliare. Tuttavia abitare a Monaco sta diventando sempre più caro e, con il perdurare della congiuntura economica e la conseguente fuga verso forme di investimento più sicure (come ad esempio le rendite di posizione immobiliari) non è prevedibile un cambio di tendenza. Un'altra causa dell'aumento dei prezzi immobiliari consiste nell'aumento della domanda conseguente alla forte crescita demografica: il comune ha agito di conseguenza intensificando il suo impegno nel campo della politica di edilizia abitativa.

La crisi immobiliare ha esercitato una qualche influenza sulle trasformazioni urbane pianificate recentemente, come quella di Freiham?

Come accennato in precedenza a Monaco si manifesta una controtendenza, ovvero quella di una crescita sia della domanda che dei prezzi. Il continuo aumento della domanda ha influenzato l'attuale strategia dello sviluppo urbano attribuendo una priorità ancor più elevata alla formazione di edilizia residenziale e allo stanziamento di risorse finalizzate alla realizzazione di abitazioni a un prezzo accessibile.

I piani a lungo termine di nuovi agglomerati urbani, come quelli delle cosiddette città-giardino (collocate prevalentemente in zone di periferia), sono caratterizzati da un'attenzione ancora maggiore alla progettazione coordinata e compatibile di insediamenti, infrastrutture e spazi liberi destinati alla fruizione collettiva. Un esempio è la bozza del progetto urbanistico definito per la prima fase di concorso del nuovo insediamento di Freiham, nel quale è presente uno stretto connubio tra i pregi dello spazio libero esistente, associati alla progettazione dei settori dedicati all'istruzione e alla viabilità, alla tipologia degli isolati e dei quartieri di piccole dimensioni e caratterizzati dalla fitta edilizia abitativa.

Dopo la riconversione dei suoli ferroviari situati fra la stazione centrale e Laim-Pasing e dopo il successo delle operazioni di recupero di Messestadt Riem e Teresienhöhe, quali sono le principali operazioni di trasformazione urbana pianificate per i prossimi anni?

A lungo termine sarà possibile acquisire ulteriori superfici per nuovi alloggi attraverso tre strategie: *in primis* mediante un moderato aumento della densità nei quartieri cittadini già esistenti, in secondo luogo mediante la ristrutturazione urbana di superfici non più utilizzate (per esempio di aree un tempo adibite a industrie o caserme), infine mediante l'integrazione di centri abitati periferici. La prima strategia di aumento della densità viene demandata in larga misura ai proprietari privati conformemente alla regolamentazione edilizia delle aree già costruite. Per quanto riguarda la seconda strategia, il comune è già impegnato da anni nella ristrutturazione di superfici un tempo adibite a stazioni o caserme. Progetti esemplari di questa strategia di rigenerazione sono attualmente il quartiere creativo da realizzare nella zona di una ex caserma e di un ex centro industriale nella via Dachauer Strasse, il recupero dell'ex edificio militare Bayernkaserne, la riconversione dell'area del birrificio Paulaner a Haidhausen, e la trasformazione del deposito tranviario in via Zschokkestrasse. Per la realizzazione della terza strategia, vale a dire lo sviluppo delle zone periferiche, sono a disposizione solo



Nuovo quartiere a Freiham (studio West 8)

poche superfici idonee: il comune di Monaco sta preparando degli interventi di sviluppo nel nord-est mentre nella zona occidentale lavora alla realizzazione del centro abitato di Freiham.

Una quarta strategia, che potrà essere realizzata in collaborazione con i comuni situati nell'area metropolitana di Monaco, consiste nello sviluppo di aree residenziali integrate. In questo caso le misure di carattere pubblico (mobilità, servizi pubblici, assistenza sociale) hanno costi elevati e richiedono una progettazione impegnativa, per la quale è necessario procedere congiuntamente. Perciò il comune di Monaco ha attivato forme di collaborazione istituzionale nell'ambito della regione metropolitana, aprendo un dialogo al di là delle barriere politiche e amministrative.

Le politiche urbane dell'ultimo quindicennio sono state coordinate dal piano strategico Perspektive München, sottoposto ad una prima revisione generale nel 2005. Cosa possiamo attenderci dalla nuova revisione del piano strategico?

L'iniziativa strategica Perspektive München è stata sviluppata considerevolmente negli ultimi anni. Il piano ha previsto l'implementazione di quattro linee tematiche, che mantengono la loro funzione di obiettivo quadro per i principali temi dello sviluppo urbano. Le linee tematiche sono fissate in modo vincolante per l'amministrazione comunale nel sistema degli obiettivi urbanistici e nella programmazione finanziaria. Le linee tematiche strategiche integrano e riuniscono gli obiettivi della politica di sviluppo urbanistico, mettendo in evidenza la gestione lungimirante e cooperativa, la salvaguardia di spazi cittadini di qualità e caratteristici, l'equilibrio tra prosperità economica, il fascino di una città aperta e attrattiva nonché la presenza di cittadini solidali e impegnati.

Con la revisione del piano strategico, approvato nel 2013 dalla giunta comunale dopo una fase dedicata alla partecipazione pubblica, è stato gettato un ponte tra le linee tematiche, necessariamente astratte, le progettazioni e i provvedimenti locali. A tale scopo gli aspetti strategici complessivi e quelli più strettamente tecnico/attuativi sono stati integrati dalle opportune considerazioni spaziali.



Recupero dei suoli ferroviari dismessi sulla linea Laim Pasing-Hauptbahnhof

Rassegna urbanistica

Giuseppe Maria Amendola

L'esperienza di coesione territoriale del Consorzio Tiberina

La Rassegna urbanistica ci presenta esperienze di governo del territorio di area vasta, evidenziando ancora una volta lo stretto rapporto tra ambiente (il bacino fluviale del Tevere) e territorio, anche nella sua accezione socio economica e progettuale.

L'attenzione ai temi ambientali si trova anche nell'approccio energetico (parchi eolici) e nella gestione dei rifiuti.

I Piani nelle diverse declinazioni date dalle leggi regionali: regolatori (Pagani -SA) e Piani Strutturali (Varese) caratterizzano il dibattito e il governo del territorio alla scala locale.

Progettare su un fiume è una vera e propria sfida, soprattutto se si tratta di un fiume – come il Tevere – che ha improntato la storia del Mediterraneo, dell'Europa e del Mondo: non solo corso d'acqua, non solo toponimo riconoscibile da gente di ogni dove, ma simbolo di coesione e civiltà. Già solo salvaguardarne l'*habitat* significa fare un percorso a ritroso, per tener conto di tutti gli effetti che da monte si risentono a valle: in questo senso un fiume, ancor più dei mari, ispira un forte senso di solidarietà ecologica, il pensiero che ogni azione sull'ambiente incide non solo su noi stessi, ma anche su altre comunità. E dunque, per parlare di inquinamento, azioni su sedimenti e suoli, diffusione di flora e fauna, e via dicendo, occorre pensare non solo al corso principale del fiume, ma anche al reticolo degli affluenti, fino a comprendere l'intero Bacino idrografico, nel nostro caso "le terre e le acque del Tevere", seguendo lo spartiacque e toccando via via le sorgenti di altri fiumi, anche importanti, come Paglia, Nera, Aniene, Chiascio, Turano, etc.

Il Tevere è per certi versi unico al mondo. Considerando le influenze dirette (per esempio modifica del corso a monte prodotto dalle dighe, speci alloctone introdotte nelle città, etc) e soprattutto indirette: evidente l'influenza di Roma in tutto il territorio a monte nel Bacino idrografico, attraverso la stratificazione di interventi nei millenni (la captazione di fonti, fin dall'epoca dei Romani, ma anche le tante vestigia archeologiche). Il fiume, così, viene ad improntare un territorio assai vasto e gli effetti eco-sistemici interagiscono con fattori legati a storia, natura,

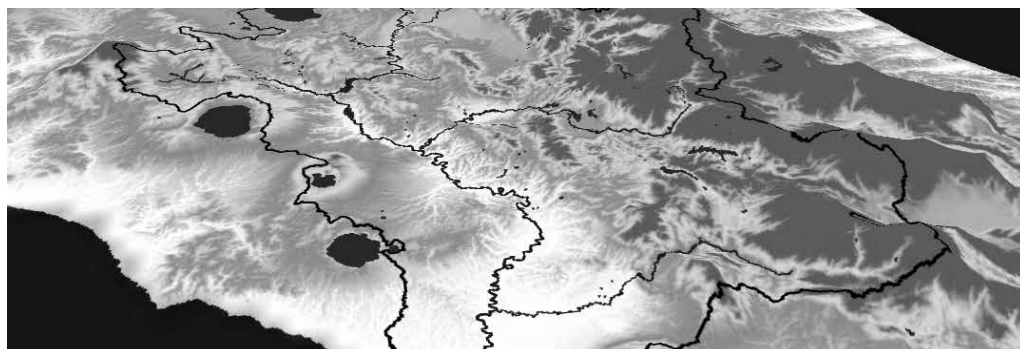
cultura, tecnologia, infrastrutturazione, a loro volta strettamente correlate.

A sua volta, il Bacino del Tevere – o regione Tiberina – è un sottoinsieme di una parte d'Italia (la così detta "Italia di Mezzo") sulle cui caratteristiche, identità e vocazioni si è molto discusso ai fini di uno sviluppo sostenibile coeso, per mettere a frutto capitale sociale e infrastrutture, e dunque può prestarsi a un esperimento innovativo di coesione territoriale, sussidiarietà e cooperazione in un periodo di crisi in cui nessuno degli "attori" (Stato, Regioni, Enti Locali, Università, Enti di Ricerca, Associazioni, Imprese, Sindacati, etc) è in grado di giungere a soluzioni autonome. Dell'Italia di Mezzo è uno spaccato particolarmente significativo, esempio di regione policentrica con fortissimi elementi (integrabili) sia di tradizione sia di innovazione, che può alimentare il proprio sviluppo endogeno attuando politiche sinergiche fra metropoli, aree urbane, centri minori, ambienti rurali, montagna, in cui la coesistenza di "aree forti" e "aree (relativamente) deboli" può far prefigurare una stretta cooperazione per risultati complessivi di crescita mutualmente soddisfacenti: per i citati motivi storico-geografici, la Tiberina ha una proiezione euro-mediterranea all'apertura e al dialogo e può costituire anche catalizzatore di crescita sostenibile in una proiezione interregionale, nazionale ed euro-mediterranea.

Progettare, dunque: su una taglia adatta per un'"agenda strategica" unitaria, che abbia una sufficiente dimensione critica (da giustificare approfondimenti e investimenti) e allo stesso tempo non sia dispersiva, per salvaguardare



Il marchio registrato della Regione Tiberina



Il bacino del Tevere

e far crescere sostenibilmente il territorio nell'insieme, pur tenendo conto delle diverse specificità subregionali. Stiamo parlando di circa 17.375 kmq, dalla Valtiberina Toscana e Umbra a Roma, dalla Tuscia alla Sabina, dai Monti Sibillini al Monte Amiata, dai Castelli Romani al Lago Trasimeno, dall'Appennino Abruzzese alla Val di Chiana, dall'Agro Romano all'Appennino Umbro-Marchigiano, in tutto o in parte, per le zone tributarie affacciate verso il Tevere, costituenti un impluvio idrografico solcato dai fondovalle e contornato da una linea spartiacque che da quote ora montane ora di collina digrada verso il Mar Tirreno.

Il modello di sviluppo basato sulla sussidiarietà

Il Tevere e il suo Bacino – oltre che per le eccezionali caratteristiche riconducibili a storia, natura, culture, turismo, viver sano – possono costituire fattore simbolico, di richiamo e di aggregazione attorno a cui costruire ad esempio “marchi geografici collettivi”, e comunque elementi forti di marketing territoriale (soprattutto culturali, agro-bio-alimentari, della *new-soft-green economy*), con prevedibile grandissimo vantaggio soprattutto per i micro-piccoli-medi produttori di beni e servizi delle diverse aree incluse, le quali spesso – pur caratterizzandosi per una grande qualità delle produzioni locali stesse – non hanno “nomi” conosciuti e riconoscibili in Italia e all'Estero. Difatti, nel suo insieme la Tiberina è “territorio”, cioè una realtà sia naturale sia storico-geografica sia socio-economica e non semplicemente una costruzione amministrativa, ed è suscettibile di una trattazione allo stesso tempo unitaria e per sottoinsiemi, ma sempre nell'ambito di una “visione” coerente legata alla qualità socio-ambientale, con piani di valorizzazione e attrazione di investimenti e risorse facilmente raccordabili per

un risultato complessivo ottimizzato, nel rispetto delle autonomie di gestione, dando al settore pubblico un ruolo forte di catalizzatore e facilitatore.

Già a fini di difesa del suolo e del sottosuolo, risanamento delle acque, fruizione e gestione del patrimonio idrico e tutela degli aspetti ambientali – nell'ambito dell'ecosistema idrografico – la regione Tiberina è trattata unitariamente – indipendentemente dalle suddivisioni amministrative – dalla competente Autorità di Bacino statale (A.B. del fiume Tevere), che ha compiti di pianificazione e programmazione per il territorio di competenza e il cui Comitato Istituzionale comprende la rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di quattro Ministeri, delle sei Regioni interessate (Abruzzo, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Toscana, Umbria).

Data l'azione di salvaguardia ambientale come *conditio sine qua non* per qualunque progetto di sviluppo sostenibile, questo territorio è attualmente oggetto di un avanzato esperimento di coesione territoriale, attraverso una coalizione trasversale pubblico-privata quale il “Consorzio Tiberina – Agenzia di sviluppo per la valorizzazione integrale e coordinata del Bacino del Tevere”, entro cui si attua il metodo del confronto fra soggetti interni al territorio ed esterni a esso, interagendo in orizzontale (fra Comuni, sistemi di imprese, cittadini organizzati, etc) e in verticale (fra livelli di governo del territorio), nell'ambito di Soggetti consorziati e non. Il Consorzio Tiberina è stato costituito nel Gennaio 2010; ha sede a Roma e sedi secondarie nel territorio del bacino idrografico del Tevere. È Soggetto senza finalità di lucro. Ad oggi comprende 62 Consorziati, fra cui 7 dalle Università (interi Atenei o “centri di costo/spesa”), 1 Fondazione, 20 dagli Enti Locali delle 6 Regioni del Bacino del Tevere (Province e Comuni), Asso-

ciazioni e Onlus a carattere internazionale e nazionale, Imprenditori, Associazioni di Imprese, Media, altri Enti e Associazioni dalle aree del Bacino del Tevere.

Con diversi Soggetti il Consorzio ha stipulato protocolli e convenzioni legati a ricerca, comunicazione, *co-marketing*, etc, come con Roma Capitale, Banca Impresa Lazio, APT Umbria, UNI – Ente Nazionale Italiano di Unificazione, Istituto di Ricerca sulle Attività Terziarie del C.N.R. ed altri. Ha ottenuto sei Alti Patronati del Presidente della Repubblica e numerosi Patrocini. È stato ammesso a Socio Onorario dell'Associazione Internazionale *Iter Vitis – Itinéraire Culturel du Conseil de l'Europe*. Nel Maggio 2011 ha organizzato per l'UNI la riunione plenaria e i tavoli di lavoro del Comitato Tecnico ISO/TC 228 “*Tourism and related services*” della *International Standards Organization* con delegati da tutto il mondo, e promuove correntemente scambi nell'ambito di partenariati dell'UE; molti progetti del Consorzio sono stati inseriti in iniziative promosse dalla Commissione Nazionale Italiana dell'UNESCO.

È apparso da subito chiaro, fin dalla precedente costituzione dell'Associazione “Amici del Tevere” (vero e proprio motore culturale del Consorzio) nel Marzo 2008, che numerosi aspetti della regione Tiberina sarebbero stati meglio affrontabili in maniera non rigidamente legata a confini amministrativi (interazioni fra luoghi di produzione e luoghi di consumo, interazioni fra luoghi di residenza e luoghi di lavoro, legami antropologico-culturali fra grandi città e luoghi di origine o provenienza delle famiglie, etc). È stato avviato un importante processo partecipativo sui temi su citati, e l'approccio è diventato ormai un “caso di scuola”; l'analisi di contesto del territorio, con i fattori di sviluppo da promuovere e le disomogeneità da colmare, è a uno stadio avanzato, grazie anche a tre

Rapporti Annuali cui hanno contribuito, nella prospettiva di apertura e interscambio (nonché di interesse nazionale del progetto), anche molti Soggetti non consorziati.

Ci si muove in pratica fra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale, con riferimento all'art. 118 della Costituzione:

- nel caso della prima, in sede di applicazione locale dell'annoso dibattito legato ai commi 1 e 2, lì dove si enuncia che «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze»;

- nel caso della seconda, si opera direttamente in linea col comma 4 del citato articolo della Costituzione, lì dove si enuncia che «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

L'azione sviluppata, fra l'altro, risulta assolutamente in linea con i dettami dell'Unione Europea per una rinnovata Programmazione nei prossimi anni, più vicina alle esigenze dei territori, sempre più slegata dalla logica – a volte clientelare – dell'erogazione “a pioggia” dalle istituzioni centrali alla periferia (i cui esiti non sono necessariamente legati all'entità delle somme impiegate, spesso sbandierate come panacea ai problemi dello sviluppo) e tesa viceversa a incentivare la costruzione di progetti locali coerenti e mirati, per giungere

a effettivi investimenti territoriali integrati. Si ha dunque l'occasione di testare concretamente l'applicazione di criteri legati a parole-chiave quali: sostenibilità (intesa anche come durevolezza degli interventi) – innovazione – integrazione dei saperi e interdisciplinarietà – mettersi in rete, fare sistema e cooperare – apertura verso l'esterno – approccio contemporaneamente dall'alto e dal basso – condivisione e partecipazione – coalizioni trasversali – cura del territorio – qualità del lavoro e della vita durature – nuovo approccio per lo sviluppo – crescita e valorizzazione del capitale sociale – impiego ottimale delle risorse disponibili – *organization review* – one-stà intellettuale.

Le azioni progettuali

Nella prospettiva progettuale costruita potrebbero ottenere il massimo valore aggiunto – in una visione sistemica – alcune linee d'intervento quali, a titolo esemplificativo:

- Integrare in ottica di coesione situazioni variamente differenziate, fra *habitat* urbani e *habitat* rurali, quanto a:
 - aree di eccellenza, ben valorizzate, che possono fare da traino per le altre;
 - aree dotate di potenziale, che risulta oggi da scoprire/riscoprire/rivalorizzare;
 - fasce di territorio da recuperare e inserire in un sistema virtuoso, soprattutto in periferie e aree immediatamente extraurbane a perdita di vocazione economico-produttiva.
- Rete turistica per Italia ed Estero e micro-turistica per gli abitanti dei Capoluoghi. Costruzione, collocazione e promo-commercializzazione del prodotto turistico della regione Tiberina. Sviluppo di servizi multimediali di informazione e promozione per una comunicazione integrata.
- Recupero (anche edilizio) di borghi e risorse abbandonate nei piccoli Centri. Per esempio, incentivazione alla ristrutturazione destinata a “ripopolamento” (problema sociale di Comuni o Frazioni che si svuotano) o ad utilizzazione economica (“albergo diffuso”, etc). Connessi indirizzi e interventi per tele-lavoro, lavoro giovanile, microimprenditorialità diffusa, etc.



Il Tevere ad Anghiari (AR)



Il Tevere a Nazzano (RM)



Bettona (PG), tipico borgo della regione Tiberina



*Li sotto l'arberi de Lungotevere
le coppie filano li baci serocchiano...
si nun sei pratico de regge moccole
pè Lungotevere nun ce passà!*



Simulazioni di progetti a Roma

- d. Intermodalità sostenibile: integrazione fra piste ciclabili, sentieri, itinerari vari, tratti navigabili di fiumi, recupero o rivalorizzazione di ferrovie locali, etc, secondo modelli tipici di grandi fiumi europei come Danubio, Reno, Rodano, etc, attraverso interventi da progettare basati soprattutto sulla “ricucitura” di opere sparse già realizzate sul territorio, mirati e ad altissimo valore aggiunto.
 - e. Manutenzione del territorio. Recupero di immobili quali case cantoniere, stazioni abbandonate, etc, per utilizzazioni in rete nel progetto complessivo. Interventi di riqualificazione su immobili di pregio storico-documentario.
 - f. Recupero, re-infrastrutturazione o re-destinazione (p.es. tramite agricoltura cooperativa) di suoli in aree degradate. Tecnologie sostenibili e reti di servizi per l’accessibilità. Integrazione delle reti ecologiche e della offerta di naturalità in stretto rapporto con le filiere della agricoltura biologica, delle tipicità, delle produzioni così dette “a chilometro zero” o “di prossimità” e dei servizi agro-ambientali multifunzionali (manutenzione, educazione, fruizione, accoglienza).
 - g. Formazione e supporto all’impresa su: valorizzazione del patrimonio immateriale, attività culturali e micromuseali, artigianato, prodotti tipici, enogastronomia, attività ricreative (escursionismo, sport all’aria aperta, etc), ecoturismo, etc.
 - h. Sviluppo di una rete di cooperazione tra università, ricerca e impresa, al fine di favorire il trasferimento d’innovazione, in particolare nei campi delle ICT, delle tecnologie per le *smart city*, della *new-soft-green economy* in generale, delle infrastrutture strategiche per lo sviluppo del territorio.
 - i. Progetti di nuova creatività, soprattutto in ambito urbano, mirando a usi anche minimalisti delle sponde.
- È di questi giorni la formulazione di una serie di “progetti integrati” in diversi settori, ivi compreso uno per le Scuole della Regione Lazio (ma con prospettiva interregionale...) e uno sottoposto all’UE per il “restauro” del Tevere dal punto di vista ecologico-chimico attraverso tecniche di innovazione sociale e servizi web, per riportare il fiume ad un *good chemical status* in linea con la *Water Framework Directive*. Ci si raccorda inoltre con altri territori, come nel recente “progetto Via Clodia”, rivolto al più ampio sistema Tiberina-Tuscia-Maremma.

Annalisa Cozzolino

Un piano di riscatto per Pagani

Tempo di bilanci elettorali a Pagani. Sei i candidati a sindaco per il Comune dell'Agro Nocerino Sarnese, collocato all'estremo nord della provincia di Salerno. L'aspettativa pubblica nei confronti dell'amministrazione entrante è alta, dopo il lungo periodo in cui la cittadina di quasi 36.000 abitanti è stata governata da una commissione straordinaria, convocata in seguito alle vicende che hanno visto la precedente amministrazione indagata per reati a vario titolo di abuso d'ufficio e abuso edilizio. Il settore edilizio, ancora una volta, è sede di molteplici interessi che fanno del nostro territorio, saturo e martoriato, teatro di speculazioni private che non trovano alcuna convergenza con i principi dell'interesse collettivo. Queste le ragioni dell'attesa. Attesa nei confronti di un cambiamento possibile che, dall'esigenza di una nuova disciplina del territorio comunale in termini di pianificazione, trovi la spinta per una riqualificazione civica.

Ad oggi il territorio del Comune di Pagani è regolamentato dal Piano Regolatore Generale adottato in data 09.10.1984 e divenuto esecutivo con la pubblicazione del decreto del Presidente della Giunta Provinciale di Salerno sul B.U.R.C. n.2 del 14.01.1991. Tale piano, oltre ad essere uno strumento obsoleto per chiare ragioni temporali, presenta delle inadempienze per quanto riguarda la definizione degli standard urbanistici e denota delle incongruenze oramai insostenibili con quella che è la morfologia del sistema produttivo.

Chiaramente la predisposizione di un nuovo strumento di governo del territorio che funzioni nel breve e nel lungo termine presuppone una comprensione diffusa dello stesso, attuabile e resa partecipata mediante la ricognizione e restituzione del quadro conoscitivo, così come indicato nelle Linee

Guida del Ptcp di Salerno. Tale strumento di indirizzo risulta essere fortemente valido nell'ottica di una politica di gestione globale per l'immissione in un sistema informativo congiunto, codificato secondo un linguaggio comune in cui il territorio può essere letto e deve essere disciplinato in virtù delle emergenze e della morfologia intrinseca, superando le logiche dei confini amministrativi comunali. Lo scopo è addivenire ad un Sit (Sistema Informativo Territoriale) unico e sempre aggiornabile, che possa costituire il fondamento delle scelte di programmazione e progettazione, affinché l'utilizzazione delle risorse territoriali ed ambientali avvenga garantendo la salvaguardia e il mantenimento dei beni comuni e l'uguaglianza di diritti all'uso e al godimento degli stessi.

Alla luce di quanto detto, preventivamente alla predisposizione del piano vero e proprio e in attesa che il Comune di Pagani trovi il sostegno necessario in termini politici oltre che economici per adempire alle disposizioni della Lr Campania n°16/2004 nonché del successivo Regolamento Regionale n°5/2011, chi come me è un tecnico profondamente radicato nel proprio contesto comunale con la coraggiosa aspirazione che la buona urbanistica, così come la buona etica, possano sostanziare le ambizioni di una svolta anche per i piccoli comuni, non può che fare un quadro d'insieme delle emergenze ed individuare nelle risorse che già ci appartengono una risposta concisa ed efficace.

Il primo passo concreto verso una conoscenza più attendibile del territorio è stato quello di aggiornarne le cartografie in formato .dwg sovrapponendo i dati della Carta Tecnica Regionale Campania 2004 con le più recenti ortofoto (successive al 2011) fornite dal portale telematico della

Regione, con il contestuale aggiornamento dei limiti comunali amministrativi. Tale operazione ha permesso di evidenziare la densità e le dinamiche distributive degli insediamenti dal 2004 ad oggi, fornendo un dato estremamente rilevante per la ricognizione dell'assetto urbano attuale e in previsione degli sviluppi futuri al fine di orientarli secondo un disegno d'insieme ragionato e, dunque, pianificato. In seguito, col supporto dei dati forniti sul Geoportale (<http://sit.regione.campania.it/>), è stata predisposta una piattaforma digitale col *software* Quantum Gis che permette di far confluire dati provenienti da diverse fonti in un unico progetto di analisi territoriale. I dati sono stati categorizzati e divisi in *Layers* creando da essi l'immagine mappa con il graficismo corrispondente a quello delle fonti di provenienza dei dati, in previsione di un inserimento del foglio di lavoro in un sistema territoriale avanzato in cui ogni Comune della Provincia fornisce il proprio contributo. Si aspira alla realizzazione di un sistema integrato di chiara lettura, completo di tutte le informazioni, dal regime vincolistico alla morfologia del terreno, che possa essere presto pubblicato in rete così da essere a disposizione del professionista e del cittadino allo scopo di sostanziare l'obiettivo della partecipazione con l'arma della trasparenza.

Predisposte le informazioni di partenza, l'atteggiamento più pragmatico, in un momento in cui sicuramente non c'è da perdere tempo in lungaggini organizzative, sembra essere quello di stabilire con chiarezza gli obiettivi prioritari che il nuovo piano dovrà perseguire nel breve e nel lungo termine, agendo con una "metodologia ribaltata" la quale indichi, in base alle finalità del Puc, il grado di approfondimento per ogni settore di analisi previsto dal quadro conoscitivo contenuto nel Preliminare di piano.

Nella stesura del Puc si dovrà tenere conto che, rispetto al precedente Prg, com'era prevedibile, sono state attuate perlopiù le previsioni che concernono la componente edificatoria. Ciò ha determinato una conseguente saturazione di alcuni ambiti insediativi, a discapito della qualità e della vivibilità degli spazi comuni. Obiettivo prioritario, dunque, sarà un necessario approvigionamento di *standard*, al fine di

rafforzare la componente pubblica e partecipata degli insediamenti mediante una ridistribuzione appropriata delle attrezzature e delle aree a verde, opportunamente calcolate anche in previsione delle esigenze future. Particolare attenzione dovrà essere rivolta al *deficit* di spazi pubblici che compromette la fruizione dei bei luoghi che caratterizzano il nostro centro storico, agglomerato che conserva uno spiccato valore architettonico oltre che folkloristico e che continua ad avere un'alta densità di popolazione. Queste valutazioni permettono di scommettere sulle potenzialità di un sistema che arricchito della giusta dotazione di parcheggi, verde pubblico nonché edifici con un richiamo collettivo, può tornare ad essere un centro dinamico e un polo attrattore in chiave moderna.

L'unica via percorribile per quanto mi riguarda consiste nell'impiegare quei manufatti dismessi che appartengono alla nostra storia pregressa di fervente realtà industriale. Localizzati perlopiù nel nucleo storico a ridosso della linea ferroviaria, sono divenuti dei grandi buchi neri dei nostri centri abitati, luoghi di nessuno circondati da alti muri di cinta che custodiscono scatole vuote con l'unico ruolo di rendere ulteriormente inaccessibili alcuni ambiti dell'entroterra, contribuendo a svilire un tessuto urbano già fortemente lacerato dal passaggio della strada ferrata. Alcuni dei contenitori in questione, quelli a cui si può riconoscere un certo valore architettonico, dovranno essere recuperati strategicamente attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica e mutamento di destinazione d'uso con attenzione a conservarne la memoria e i caratteri formali. Altri potranno essere oggetto di sostituzione edilizia a parità di volumetria esistente ai sensi dell'art. 7 della Lr 19/2009. Si potrà disporre così di siti cuscinetto che permettano una fruizione di maggiore respiro dei luoghi migliorando la qualità urbana e che offrano contestualmente la possibilità di riannodare la trama viaria con delle connessioni al di sopra o al di sotto dei binari ferroviari. Per realizzare questo tipo d'intervento si prospetta il ricorso al sistema della perequazione sostanziata dall'articolo 32 della Lr 16/2004, al fine di dislocare i diritti edificatori al di fuori di quelle aree già sature, per mezzo di indirizzi che do-

vranno essere chiaramente definiti in fase di pianificazione.

Altra emergenza che il nuovo piano dovrà affrontare è sicuramente la criticità che investe il sistema produttivo. Il settore industriale, fiorente negli anni d'oro della metà del '900, è divenuto fatiscente e arrancante con il caso di aziende, anche di rilevanza nazionale quali la Cirio, la S.Erasmo, la Del Forno, la Pecoraro, costrette a terminare l'attività. Va detto che già le previsioni del Prg non avevano tenuto conto delle presistenze produttive, molte delle quali, poiché distribuite in maniera sparsa su tutto il territorio comunale, non ricadevano di fatto nelle perimetrazioni della Zto D_insedimenti produttivi, con le relative problematiche sia di gestione delle attività che di realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria a supporto delle aziende. La nuova pianificazione, tenendo conto del più recente Pip e dei limiti imposti dalla possibilità concreta di intervenire su impianti già consolidati e tuttora attivi, dovrà valutare la necessità di riconoscere per detti insediamenti lo *status* di "impianto produttivo" anche per quanto riguarda la destinazione dell'intero lotto, mediante la redazione di una specifica Norma di Salvaguardia che individui i criteri per il riconoscimento, o, laddove si ritenga attuabile, per la dislocazione nell'area opportunamente individuata in fase di *zoning*.

Non ultimo aspetto da curare sarà la valorizzazione delle risorse turistiche, tenendo conto dei molteplici attrattori con polarità di sviluppo che il Comune di Pagani possiede, a cominciare dalla ricchezza di santuari e dalla presenza nella sua storia di Uomini Illustri della Chiesa, quali S. Alfonso e il Beato Tommaso Maria Fusco. Non è da sottovalutare, inoltre, la posizione strategica del Comune rispetto ad altri luoghi di interesse (Pompei, Costiera Amalfitana, Salerno, Napoli, ecc.). Dovranno essere previsti degli interventi che mirino non solo a preservare e valorizzare il patrimonio storico, artistico e religioso, ma anche ad incentivare le iniziative di collaborazione tra gli operatori commerciali, a promuovere circuiti turistici integrati nonché iniziative culturali di risonanza extra-regionale. Affinché gli obiettivi strategici non restino mera enunciazione, sarà necessario stilare delle linee guida che programmino gli in-

terventi da attuare con le relative tempistiche e le previsioni di spesa tale da rendere il nuovo strumento di pianificazione scervro dalle logiche politiche del breve periodo. La grande sfida etica che propongo consiste nel realizzare un cambiamento del sistema di governo urbano e territoriale che riconosca il ruolo rilevante della città nel promuovere uno sviluppo socialmente, economicamente ed ecologicamente sostenibile.

Daniele Rallo, Massimo Mastromarino Varese, il Piano di Governo del Territorio. Un progetto per la Città

Il Piano di Governo del Territorio della città di Varese¹, affronta il tema del progetto urbanistico della città contemporanea attraverso gli strumenti che la recente legge urbanistica lombarda ha inteso esplicitare per il governo del territorio.

Contestualmente costituisce un contributo alla riflessione che in questi anni Inu Lombardia ha svolto attorno alle esperienze attuative del nuovo Piano di Governo del Territorio con particolare riferimento alle criticità e prospettive della legge regionale 12/2005.

Varese si connota principalmente per essere allo stesso tempo città di mezzo di un territorio più ampio, nel quale ricopre la funzione di polo attrattore, e città policentrica, per la forte connotazione che ancora rivestono i centri civici (le Castellanze, gli ex comuni e i borghi agricoli). Per essere una città con un tessuto urbano a bassa densità, esito della storia urbanistica e amministrativa della Città Giardino, chiaramente riconoscibile nei parchi, nei giardini e negli spazi aperti, e per la forma compatta del centro città.

Per la funzione ecologica e ambientale che il suo territorio svolge quale connessione tra il Lago di Varese e il Campo dei Fiori – Sacro Monte (Siti di interesse comunitario e patrimonio Unesco).

Questa forma, questa complessità territoriale, che sfugge a rappresentazioni come la contrapposizione tra centro e periferia, la dispersione insediativa e lo *sprawl* urbano, ha obbligato ad immaginare per la città strumenti di lettura e di intervento che, pur all'interno della nuova legge urbanistica, riorganizzassero la realtà territoriale e il progetto della città.

È quindi possibile riconoscere prioritariamente tre azioni di piano che caratterizzano più di altre il progetto per la città di

Varese:

1. Disegnare la città: gli assi strategici e i progetti del piano
2. Rigenerare la città: la qualità dello spazio pubblico
3. Costruire la città: la realizzazione dei servizi

Disegnare la città: i progetti del piano

Nel Documento di piano, la necessità di rendere riconoscibili gli obiettivi di governo della città, di ordinare le diverse strategie all'interno di una visione che conducesse i singoli interventi, all'interno di un disegno unitario, è stata declinata individuando una serie di Assi Strategici (l'Asse della centralità urbana – Bizzozero-Masnago, l'Asse del Corridoio Ambientale Monte-Lago, l'Asse della Valle Olona, l'Asse della rete della mobilità, l'Asse dei Centri civici) che hanno tematizzato e messo a coerenza le trasformazioni di una serie di ambiti (le 23 Aree di Trasformazione del Documento di piano), enunciando regole comuni di intervento all'interno di una medesima strategia territoriale.

Organizzare attraverso gli Assi Strategici i progetti per la città ha sicuramente avuto il merito di ricondurre all'interno della visione unitaria del piano, interventi che, prima della legge urbanistica, avevano preso forma in piani e programmi al di fuori dei processi di pianificazione e del piano regolatore vigente; ripensare interventi quali le Stazioni, Piazza Repubblica e il Teatro, le Ville Ponti, la Schiranna e il Polo Universitario, ha significato riproporre all'interno di un disegno coerente, ipotesi progettuali diverse che hanno assunto il significato di progetti del piano, integrandoli nella costruzione della città pubblica. Lo scenario di attuazione delle strategie del documento di piano si svolge in un

arco temporale decennale, ritenuto più congruo e realizzabile rispetto all'orizzonte quinquennale previsto dalla legge.

Rigenerare la città: la qualità dello spazio pubblico

Nel Piano dei Servizi, la volontà di immaginare nuove modalità di intervento nella città, di definire e valorizzare lo spazio aperto che della città di Varese definisce identità e appartenenza, si è esplicitata attraverso l'introduzione del Progetto di Suolo quale strumento di realizzazione della Città Pubblica.

Il Progetto di Suolo affronta il tema del miglioramento della qualità dello spazio pubblico attraverso il coordinamento degli interventi pubblici e privati, l'integrazione degli spazi esistenti con quelli di nuova realizzazione, la valorizzazione di luoghi e percorsi a valenza ambientale, la riqualificazione dei tessuti edilizi, dei centri civici e del centro cittadino.

Il piano promuove pertanto la redazione di progetti su aree pubbliche o di uso pubblico nel rispetto delle visuali prospettiche, delle aree ad elevata valenza ecologico/ambientale, la riqualificazione degli spazi liberi attraverso l'uso attento dei materiali che definiscono il linguaggio della città, il ridisegno degli spazi pubblici a partire dagli elementi che li connotano.

Il progetto di suolo è assieme al Progetto Unitario e al Masterplan (progetti di inquadramento e coordinamento alla scala urbanistica di interventi di iniziativa pubblica e privata, inseriti nelle regole normative) lo strumento di attuazione del Piano dei Servizi di cui declina l'obiettivo di migliorare la qualità dei servizi e delle attrezzature collettive attraverso il disegno dello spazio pubblico. Il piano dei servizi assume così valenza strategica e progettuale che supera la mera dotazione di attrezzature per la città e il suo dimensionamento.

Costruire la città: la realizzazione dei servizi

La costruzione della città pubblica avviene attraverso l'utilizzo degli strumenti perequativi e compensativi previsti dalla legge regionale per il governo del territorio.

Il piano si è posto l'obiettivo non solo di acquisire le aree destinate dal piano dei servizi ad attrezzature pubbliche, ma di

realizzare concretamente tali attrezzature dando così piena attuazione al piano stesso. Nelle aree libere e di completamento del Piano delle Regole, negli insediamenti di natura commerciale del tessuto urbano consolidato, nelle aree di trasformazione del Documento di piano, sono stati introdotti meccanismi perequativi e compensativi di acquisizione di diritti edificatori attraverso la realizzazione di opere, finalizzate a dotare di servizi la città pubblica, realizzando interventi pubblici, quali scuole, parchi, strade e parcheggi. Tale modalità, rispetto a quanto previsto dalla legge regionale, amplia le possibilità di tali meccanismi fino alla concreta realizzazione di opere all'interno di una idea estesa dei servizi.

La formazione di diritti edificatori avviene determinando parametricamente il valore di conversione tra opere da realizzare e volumetria compensativa.

La priorità degli interventi è data dalla collocazione degli stessi all'interno delle Aree di Trasformazione o di Completamento e degli Assi Strategici di appartenenza, nel rispetto degli obiettivi che per tali ambiti il piano intende perseguire.

Giacinto Ciappetta, Donatella Cristiano Impianti eolici: qualità ed efficacia della valutazione ambientale

La disponibilità di energia costituisce elemento fondamentale nello sviluppo delle interrelazioni economiche, ambientali e politiche della società industriale contemporanea, tanto che quest'ultima agisce, e continua ad agire, con lo scopo di assicurarsene sempre di più.

Il risparmio energetico e l'utilizzo delle fonti rinnovabili costituiscono, da un lato, le due principali leve per il raggiungimento dell'obiettivo, oramai diventato ineludibile, di riduzione dei consumi di energia proveniente dalle fonti fossili (petrolio, gas, carbone), rappresentando una priorità assoluta per poter consegnare alle generazioni future un pianeta ancora vivibile; dall'altro, il filo conduttore di tutte le iniziative che pongono particolare attenzione nella scelta di prodotti ad alta efficienza e basso impatto ambientale e nella continua ricerca di diversificazione del modo di produrre energia.

Da ciò conseguono soluzioni tecnologicamente evolute, che riducono sensibilmente i consumi di energia e/o che producono in modo diverso l'energia necessaria all'umanità, la cui richiesta appare in continua crescita.

Una strada possibile per soddisfare questa richiesta, nei prossimi decenni, contestualmente alla riduzione della dipendenza dal petrolio, è quella di investire risorse nella ricerca e nello sviluppo di fonti alternative di produzione di energia, che oggi ricoprono una percentuale troppo bassa, pari circa al 20% della produzione energetica mondiale.

Gli impianti di produzione di energia provenienti dallo sfruttamento della risorsa vento scaturiscono proprio da tali considerazioni e si prospettano come impianti efficienti a basso impatto ambientale.

Il presente contributo intende verificare la qualità e l'efficacia della Valutazione Ambientale dei progetti di impianti per la pro-

duzione di energia da fonte eolica in termini di prevenzione degli impatti ambientali negativi, tenendo conto che l'oggetto della procedura di valutazione è, appunto, la verifica della soluzione progettuale più favorevole dal punto di vista della sostenibilità. La verifica è stata fatta mediante l'analisi dei processi valutativi che hanno interessato i progetti di impianti eolici presentati nella regione Calabria.

Infatti, la realizzazione degli impianti eolici comporta senz'altro benefici a livello globale in termini di riduzione delle emissioni, ma a livello locale la presenza di tali opere può determinare impatti ambientali negativi significativi, accentuati anche da una certa diffidenza da parte delle popolazioni nei confronti dell'eolico, in particolare come conseguenza di localizzazioni e/o *layout* d'impianto non adeguati.

Pertanto, in fase di progettazione di un impianto eolico bisogna seguire criteri e modalità, ai fini della redazione dello studio degli impatti ambientali, tali da ridurre, mitigare o eventualmente compensare i possibili impatti, affinché il progetto possa essere ritenuto compatibile con l'ambiente in cui l'opera sarà inserita.

La valutazione ambientale dei parchi eolici

Le Regioni italiane, nelle quali la risorsa vento mostra caratteristiche interessanti per la realizzazione dei così detti parchi eolici, hanno sviluppato vere e proprie linee guida come strumento di riferimento per la definizione di soluzioni progettuali per la loro costruzione, tese a razionalizzare la localizzazione degli impianti coniugando produttività energetica e tutela ambientale.

Nel 2010 sono state emanate, inoltre, le "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili", predisposte

1. Il Pgt di Varese è stato redatto da Veneto Progetti che ha vinto la relativa gara pubblica. Il coordinamento scientifico è stato di Bruno Gabrielli, il coordinamento tecnico di Daniele Rallo e Massimo Mastromarino assieme a Fabio Roman. Ha diretto e svolto il coordinamento dell'Ufficio di piano il responsabile del settore Gestione del Territorio, Gianluca Gardelli.

dal Ministro dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministro dell'Ambiente e con il Ministro per i Beni e le Attività Culturali, con l'obiettivo di definire modalità e criteri unitari sul territorio nazionale per assicurare uno sviluppo ordinato delle seppur necessarie infrastrutture energetiche.

Tali Linee Guida, pur avendo, tra loro, un forte carattere di eterogeneità, e pur presentando in alcuni casi aspetti critici, rappresentano una lodevole iniziativa per gli operatori economici interessati, per lo sviluppo consapevole e responsabile di progetti per la produzione di energia mediante lo sfruttamento del vento con la dovuta attenzione all'inserimento ambientale.

In relazione a questo ultimo aspetto bisogna tener conto che i parchi eolici devono essere sottoposti alla procedura di Valutazione di Impatto Ambientale (Via) secondo la relativa Direttiva europea¹.

L'autorizzazione di interventi pubblici e privati, infatti, che possono avere un impatto rilevante sull'ambiente, per natura, dimensioni o ubicazione, deve essere concessa solo a seguito della valutazione delle loro probabili e rilevanti ripercussioni sull'ambiente.

La procedura di Via consiste nella raccolta, da parte del proponente il progetto, di informazioni relative agli impatti dell'intervento proposto sull'ambiente naturale e socio-economico riportate nello Studio di Impatto Ambientale (Sia), nell'informazione e partecipazione delle popolazioni interessate e nella consultazione degli enti competenti, nella valutazione, da parte di un comitato tecnico, di ogni aspetto ambientale rilevante attraverso la formulazione di un giudizio sulla compatibilità ambientale dell'opera.

Tale contesto procedimentale, unitamente alla definizione rigida dei parametri valutativi, non costituisce necessariamente garanzia di compatibilità ambientale del progetto con l'ambiente in cui viene inserito. Questa considerazione nasce dall'analisi dei giudizi di compatibilità ambientale emessi dal comitato tecnico per le procedure di valutazione di impatto ambientale, in cui si rinvennero innumerevoli prescrizioni, oltre che dalla complessità del giudizio che non si esaurisce solo in un mero aspetto tecnico.

La valutazione ambientale viene effettuata sulla base di una valutazione di natura complessa, che abbraccia, ad esempio, la consistenza del vincolo paesaggistico, ambienta-

le, archeologico e idrogeologico, nonché gli aspetti dell'estensione e della collocazione delle opere, in particolare delle torri eoliche, e sulle possibili conseguenze che possono derivare dalla realizzazione e dalla messa in esercizio delle stesse: in breve, sia su considerazioni collegate ad un giudizio tecnico da parte di un comitato multidisciplinare di esperti, sia su considerazioni di tipo sociale ed economico.

Il comitato tecnico², dunque, esaminati i presupposti di fatto e analizzato il progetto sottopostogli prende in considerazione gli elementi emersi dallo Studio di Impatto Ambientale esprime la propria valutazione spesso argomentata e, nei casi favorevoli, può disporre delle prescrizioni.

Per tentare di stabilire qualità ed efficacia della valutazione ambientale, si è esaminato in maniera dettagliata il processo di valutazione dei progetti e degli studi di impatto ambientale, con l'obiettivo di analizzare i giudizi di compatibilità ambientale per i progetti degli impianti eolici di competenza regionale.

In particolare, lo studio si è concentrato su un significativo numero di giudizi di compatibilità ambientale emanati dalla Regione Calabria dal 2005 al 2013³, per la categoria dei parchi eolici, con particolare attenzione alle prescrizioni ivi contenute. In particolare, nel periodo di studio, il comitato tecnico ha approvato parchi eolici per 2700 MW e complessive 1200 torri eoliche.

Novanta⁴ (sui 409 comuni calabresi), sono i comuni interessati da parchi eolici, per una estensione di circa 3.550 Km² pari al 23,33% del territorio regionale, ed in particolare 18 ricadono nelle 6 Zps (Zone di Protezione Speciale) individuate in Calabria.

Tutti i progetti che ricadono, o sono prossime, alle Zps o alle zone Sic (Siti di Importanza Comunitaria) della Rete di Natura 2000, secondo la direttiva *Habitat*, devono inoltre essere assoggettati alla procedura di Valutazione di incidenza ambientale.

In Calabria 185 sono i siti della Rete Natura 2000, rappresentando il 21,7 % dell'intera superficie regionale, pari a 15.221,90 Km², così suddivisi: 6 sono le Zone di Protezione Speciale (superficie pari al 17,4% di quella regionale) e 179 sono le zone definite SIC (superficie pari al 6,3% di quella totale).

La prima osservazione che emerge dai documenti visionati, nel lungo periodo, è il numero di prescrizioni presenti nei pareri espressi. Le prescrizioni per ogni giudizio sono comprese tra un minimo di 7 e un massimo di 28 con una frequenza compresa tra 12 e 18. Il 75% sono prescrizioni riconducibili alla sfera progettuale, il 10% ad aspetti riconducibili alla fase di cantiere, il 10% interessa la fase di esercizio dell'impianto e il 5% riguarda la fase di dismissione.

Le componenti ambientali maggiormente interessate risultano il suolo, la vegetazione, la fauna e il paesaggio.





Qualità ed efficacia della valutazione ambientale

In base al materiale raccolto e all'analisi è stato possibile fare una serie di considerazioni sulla qualità dei contenuti e delle attività che insieme concorrono nella procedura, e sulla sua efficacia, cioè il grado di raggiungimento dell'obiettivo, della valutazione ambientale applicata ai progetti di impianti eolici.

In relazione alla qualità, la constatazione che il 75% delle prescrizioni interessa la sfera progettuale, evidenzia una carenza quasi strutturale della competenza progettuale, il cui esito è sottoposto alla valutazione⁵.

Carenza, questa, da un lato riconducibile alla complessità delle azioni prodotte e delle analisi ambientali che influenzano la qualità degli studi⁶, dall'altro, alla scarsa integrazione tra i tecnici della progettazione e quelli dedicati alla studio ambientale e all'assoluta assenza dell'approccio multidisciplinare, che pure sarebbe richiesto.

Quest'ultimi aspetti possono interpretarsi, alternativamente o congiuntamente, come manifestazione di scarsa sensibilità per gli aspetti ambientali, oppure di carenza di formazione nelle materie di valutazione ambientale.

Sotto altro aspetto, poi, il riscontro di un notevole numero di prescrizioni progettuali dovrebbe essere garanzia di un prodotto finale migliorato, dal momento che le prescrizioni stesse, sotto il profilo ambientale, colmano le lacune originarie dei progetti analizzati.

Dall'analisi delle informazioni raccolte, è possibile rilevare, inoltre, nell'ambito delle prescrizioni relative alla fase di esercizio, corrispondenti al 10% di quelle totali, indicazio-

ni sul monitoraggio di alcune componenti ambientali come la fauna, ed in particolare, l'avifauna.

Negli studi di impatto ambientale occorre caratterizzare l'avifauna del sistema ambientale interessato dall'opera, non solo mediante l'analisi della situazione presente e della prevedibile incidenza su di essa delle azioni progettuali, ma anche attraverso un monitoraggio nella fase di esercizio, che consenta di valutare l'impatto reale nel tempo, al fine di introdurre eventuali misure di mitigazione, se ritenute necessarie.

L'attenzione del comitato tecnico verso la componente dell'avifauna deriva dalla necessità di dover effettuare studi di monitoraggio per incrementare la conoscenza finalizzata all'espressione di giudizi di compatibilità più consapevoli.

Il tema dell'impatto sull'avifauna desta comunque preoccupazioni in quanto non è supportato da studi specifici sul territorio, sulla presenza delle specie e sui comportanti e le rotte migratorie e l'introduzione della prescrizione è finalizzata a colmare tali lacune.

Purtroppo, ad oggi, tali prescrizioni sono risultate poco efficaci per il raggiungimento dell'obiettivo prefissato, poiché l'assenza di precisazioni in merito all'oggetto, alle modalità, ai tempi e alle azioni conseguenti il monitoraggio, non ha consentito di ottenere un grado di conoscenza tale da elevare qualitativamente la valutazione delle diverse problematiche e prevenire gli effetti negativi.

I dati presi in esame hanno evidenziato inoltre, come già anticipato, come una delle componenti ambientali più interessate sia il paesag-

gio. In effetti, questo appare l'aspetto forse più controverso connesso alla diffusione delle torri eoliche, solitamente ricollegato al loro impatto visivo e al loro effetto condizionante sul paesaggio, che alcuni ritengono assolutamente deturpante, mentre altri trovano, al contrario, del tutto gradevole.

Il paesaggio, secondo la definizione contenuta nella Convenzione Europea, designa una determinata parte del territorio così come percepita dalle popolazioni, i cui caratteri derivano, pertanto, dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni, tanto da determinarsi il suo valore dalla sua configurazione naturale e/o dal tipo d'intervento umano⁷.

Sotto il profilo qualitativo, la qualità paesaggistica è definita, per un determinato paesaggio, dalla formulazione delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche del loro ambiente di vita. Il concetto di qualità di un paesaggio pertanto rinvia esplicitamente ai criteri di qualità adottati per esprimere il giudizio.

Se con impatto visivo negativo si indica l'alterazione di qualsiasi paesaggio naturale o urbano con l'inserimento di elementi che per la loro estraneità risultino sgradevoli alla vista e tali da generare malessere, allora la valutazione dell'impatto visivo è in parte un processo soggettivo perché coinvolge individui con differenti gradi di percezione, diverso gusto estetico e comprensione visiva.

Partendo da queste osservazioni ci si chiede come questa problematica poteva o può essere in qualche maniera risolta. Una strada possibile è quella di un processo di integrazione della variabile energetica nella pianificazione delle strategie di sviluppo sostenibile del territorio. Se gli interventi fossero opportunamente pianificati, sia dal punto di vista della pianificazione energetica che dell'inserimento ambientale e paesaggistico, molti conflitti non sarebbero emersi.

Un altro aspetto analizzato e oggetto di controversie è quello della destinazione urbanistica del suolo, per comprendere ciò bisogna rammentare che l'autorizzazione per la realizzazione e l'esercizio di un parco eolico viene rilasciata dalla Regione, approvandone il relativo progetto, secondo il dettame del D.Lgs n. 387/2003 e della legislazione regionale, costituendo, ove occorra, variante allo strumento urbanistico. Tale provvedimento equivale a dichiarazione di pubblica utilità indifferibi-

lità ed urgenza ai sensi dell'art. 12 del predetto decreto, divenendo efficace al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio da parte dei Comuni interessati dalle opere.

Gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in genere, possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai venti piani urbanistici. Nell'ubicazione comunque si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità e del patrimonio culturale nonché del paesaggio rurale.

L'atto che autorizza l'impianto deve contenere l'obbligo della rimessa in pristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dimissione dell'impianto. A termine della vita dell'impianto, ultimati lavori di ripristino dello stato dei luoghi, la destinazione dell'area torna a essere quella antecedente alla realizzazione del parco eolico in quanto sono venuti meno i presupposti della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, in altre parole il cambio di destinazione urbanistica è limitato al periodo di vita dell'impianto o prolungato se permangono le condizioni di pubblico e superiore interesse.

La ricerca condotta attraverso il presente lavoro ha evidenziato come la possibilità di adottare decisioni fondate, in campo ambientale, dipende dalla qualità delle informazioni utilizzate nella stesura dello Studio di Impatto Ambientale relativo alla Via. La qualità è pertanto un elemento fondamentale per l'efficacia della procedura. In considerazione dell'interpretazione dei dati analizzati, attraverso l'analisi dei quadri prescrittivi nei provvedimenti di Via dei progetti di parchi eolici nella regione Calabria, è stato possibile individuare una serie di informazioni specifiche che possono costituire un riferimento.

Il numero elevato di prescrizioni nei provvedimenti Via da un lato esprime un'evidente mancanza di qualità dall'altro causa ritardi, richieste di chiarimenti e addirittura l'attivazione di ulteriori procedimenti comportando avvio di contenziosi sulla logicità, ma addirittura sulla legittimità, delle prescrizioni formulate.

L'efficacia della Valutazione Ambientale dipende, oltre che dalla qualità dei dati in possesso e posti a base per le analisi anche dalla

qualità delle scelte progettuali sostenibili, in generale, e dalle azioni mitiganti – in particolare – che vengono adottate nel complesso iter di realizzazione dell'intervento finale. Il processo di valutazione deve correre parallelamente, intersecandosi, con quello progettuale preludio all'attuazione dell'obiettivo che si vuole raggiungere nella realizzazione dell'idea.

La Valutazione Ambientale di un parco eolico è efficace se la progettazione contiene intimamente i principi di sostenibilità e di salvaguardia delle matrici interessate, in particolare il suolo, la fauna e l'avifauna, cioè se rispecchia, accogliendo adeguatamente, e riflette la dimensione ambientale messa in luce con la valutazione.

1. In Europa la procedura di Valutazione di Impatto Ambientale è stata introdotta dalla Direttiva Comunitaria 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio del 27 giugno 1985, Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati). Nel settembre 1996 veniva emanata la Direttiva 96/61/CE, che modificava la Direttiva 85/337/CEE introducendo il concetto di prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento proveniente da attività industriali. La Direttiva 97/11/CE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, Modifiche ed integrazioni alla Direttiva 85/337/CEE) costituisce l'evoluzione della Direttiva 85/337/CEE, e viene presentata come una sua revisione critica dopo gli anni di esperienza di applicazione delle procedure di VIA in Europa.
2. La Regione Calabria con il Regolamento Regionale n. 3 del 4 agosto 2008 e ss.mm.ii., disciplina la procedura di valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, e all'art. 2 del regolamento istituisce il Nucleo VIA-VAS-IPPC per l'espletamento delle procedure. Il Nucleo VIA-VAS-IPPC (art. 3) è composto, oltre che dal Presidente, da un vicepresidente e da un rappresentante dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Calabria, da diciannove laureati esperti in materie progettuali, ambientali, economiche e giuridiche. I compiti del Nucleo, in relazione alle procedure di Valutazione di Impatto Ambientale, sono fissati dall'art.17.
3. La principale fonte di informazioni utilizzata in questo studio è il database implementato a cura di Donatella Cristiano utilizzando le informazioni e i dati accessibili e consultabili sul sito della Regione Calabria. Le informazioni contenute nel database sono, per ogni progetto valutato nel periodo dal 2005 al 2013, l'anno della valutazione, il numero di documento, la tipologia progettuale, il giudizio di compatibilità e il suo esito, il numero di prescrizioni, le componenti ambientali interessate dalle prescrizioni. Per lo studio in

particolare sono stati esaminati i giudizi di compatibilità ambientale per i progetti degli impianti eolici di competenza regionale.

4. Dei 90 comuni interessati: 38 ricadono in provincia di Catanzaro, 28 in provincia di Cosenza, 7 in quella di Reggio Calabria, 10 nella provincia di Vibo Valentia e 7 in quella di Crotone. La superficie dei comuni interessati, 3550 Km², è così suddivisa, tra le cinque provincie: 1144 Km² Cz, 1236 Km² Cs, 279 Km² Rc, 216 Km² Vv e 675 Km² Kr.
5. Nel 1994 è stata emanata la Legge quadro in materia di Lavori Pubblici (Legge 11/02/94, n. 109 e ss.mm.ii.) che riformava la normativa allora vigente in Italia, definendo tre livelli di progettazione caratterizzati da diverso approfondimento tecnico: Progetto preliminare; Progetto definitivo; Progetto esecutivo. Relativamente agli aspetti ambientali venne stabilito che fosse assoggettato alla procedura di VIA il progetto definitivo.
6. Dalla "Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'applicazione e sull'efficacia della direttiva VIA (direttiva 85/337/CEE, modificata dalla direttiva 97/11/CE) - Risultati ottenuti dagli Stati membri nell'attuazione della direttiva VIA" del 2003, risulta che in circa metà degli Stati membri si sono svolte ricerche sulla qualità delle informazioni contenute nelle dichiarazioni ambientali e sulla qualità complessiva delle valutazioni; quando ciò è avvenuto, è emerso che fino al 50% delle dichiarazioni di impatto ambientale non risultava completamente conforme alla direttiva. Anche nella Relazione del 2009 viene affrontato il tema della qualità della procedura VIA come elemento fondamentale per l'efficacia della direttiva.
7. La Convenzione Europea del paesaggio è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 19 luglio 2000 ed è stata aperta alla firma degli Stati membri dell'organizzazione a Firenze il 20 ottobre 2000. Si prefissa di promuovere la protezione, la gestione e la pianificazione dei paesaggi europei e di favorire la cooperazione europea. Il paesaggio, secondo la Convenzione, svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica, e che, se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro. L'obiettivo della qualità paesaggistica designa la formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita, mentre la salvaguardia dei paesaggi indica le azioni di conservazione e di mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio, giustificate dal suo valore di patrimonio derivante dalla sua configurazione naturale e/o dal tipo d'intervento umano.

Riferimenti bibliografici

- Anderson R., Morrison M., Sinclair D., Strickland D., 1999, "Studying wind energy/bird interactions: a guidance document", *Prepared for the Avian Subcommittee and National Wind Coordinating Committee*, 86 pp
- Bartlett Robert V., Kurian P.A., 1999, "The Theory of Environmental Impact Assessment: Implicit models of policy making", in *Policy and Politics*, n. 27
- Caruso G. M., 2011, *Diritto dell'ambiente*, Vol. I., Rossi G. (a cura di), Cap. VI – Terza parte, "Fonti energetiche rinnovabili", Giappichelli, pp. 401-417
- Ciappetta G., 2012, *Fonti energetiche rinnovabili e impatto ambientale nella realizzazione di impianti fotovoltaici*, Tesi per Master in "Gestione di Sistemi Ambientali" Consorzio Interuniversitario FOR.COM., Roma
- Cristiano D., 2005, "Tecniche di valutazione del paesaggio per la gestione del patrimonio culturale", in *Urbanistica Informazioni*, n. 201, pagg. 89-90
- Cristiano D., Pelizzoni A., 2011, *Valutazione Ambientale Strategica. Che fare?*, Edizioni Le Penseur, pp. 128
- Cristiano D., Pelizzoni A., 2012, "L'esperienza della valutazione ambientale in Calabria" in *Urbanistica Informazioni* n. 244, pagg. 79-81
- European Commission, 1996, *Environmental Impact Assessment: A study on costs and benefits*, Brussels: DGXI
- Formby J., 1990, "The Politics of Environmental Impact Assessment", in *Impact Assessment Bulletin*, pp. 191-196
- Gilpin A., 1995, *Environmental Impact Assessment (EIA): Cutting edge for the twenty-first century*, Cambridge University Press
- Grimeaud D., 2000, "The Integration of Environmental Concerns into EC Policies: A Genuine Policy Development ?", in *European Environmental Law Review*, pp. 207-215
- Jendroska J., Stec S., 2001, "The Larhus Convention: Towards a New Era in Environmental Democracy", in *Environmental Liability*
- La Camera F., 2003, *Sviluppo sostenibile. Origini, teoria e pratica*, Editori Riuniti, pp. 412
- La Camera F., 2009, *Misurare il valore dell'ambiente. Con le procedure di valutazione ambientale in Italia*, Edizioni Ambiente, pp.432
- Pagnoni G.A., Bertasi F., 2010, *L'impatto dell'eolico sull'avifauna e sulla chiroptero fauna: lo stato delle conoscenze e il trend valutativo in Italia*, ENEA - Energia Ambiente e Innovazione, pp. 38-47
- Rossi G., 2007, "Il settore dell'energia nel contesto europeo, problemi giuridici ed istituzionali", in Velo D. (a cura di), *La cooperazione rafforzata e l'Unione Economica. La politica europea dell'energia*, Giuffrè, pp. 138-243
- Stec S., Casey-Lefkowitz S., 2000, *Larhus Convention: An Implementation Guide*, United Nations Economic Commission for Europe
- WWF Italia Onlus, 2009, *Eolico e Biodiversità: Linee Guida per la realizzazione di impianti eolici industriali in Italia*

Francesca Pirlone

Il tema dei rifiuti e la Smart Week a Genova**I Piani urbani di gestione dei rifiuti e le politiche di Smart City**

Il tema dei rifiuti costituisce in oggi una delle tematiche prioritarie a livello urbano nel contesto internazionale. Affinché tale tematica possa essere pianificata e gestita correttamente è necessaria l'elaborazione e conseguente messa in atto di un piano urbano di gestione dei rifiuti.

In Italia, a livello comunale, non esiste un piano capace di mettere a sistema tutte le azioni previste all'interno di una gestione dei rifiuti, dalla raccolta, al trasporto, allo smaltimento, al recupero...

Tale mancanza è dovuta al fatto che la competenza di tali strumenti sui rifiuti, in Italia, non è di riferimento del Comune, anche se, sicuramente tale tematica risulta prioritaria a livello urbano.

A livello italiano, sono presenti Linee guida o Piani a scala regionale e provinciale che solitamente inquadrano la problematica in generale ma le recenti esperienze negative in città italiane dimostrano che è necessaria non solo una gestione dei rifiuti ma che essa sia sostenibile e calata sulle caratteristiche locali. A livello comunale, esistono strumenti parziali dedicati ad esempio alla raccolta differenziata, oppure specifici per lo smaltimento di rifiuti speciali o che riportano e descrivono le migliori *best practices* sui rifiuti da attuare per la propria realtà. Non esiste quindi un piano complessivo per la gestione dei rifiuti, che rientri inoltre, sempre più nelle logiche internazionali, verso una *smart waste management*.

Per rendere la tematica dei rifiuti intelligente è necessario ragionare sulle più recenti tecnologie.

Nell'ambito della gestione dei rifiuti, l'uso delle moderne tecnologie può essere introdotta in merito alla raccolta differenziata, ad esempio con la distribuzione alle famiglie

di sacchetti dotati di codici per la raccolta del differenziato o dell'indifferenziato. Attraverso tale tecnica è possibile definire un tracciamento dei flussi e inoltre pervenire ad una tariffazione puntuale incentivando chi attua la raccolta differenziata domiciliare rispetto a chi getta tutto nell'indifferenziato. Oppure sempre in merito alla fase della raccolta, è possibile dislocare alcuni compattatori sul territorio per il rifiuto differenziato, funzionanti grazie a sistemi innovativi (ad esempio pannelli solari) a cui si può accedere solo tramite carte speciali che prevedono uno sgravio sempre in termini di tasse sui rifiuti.

Questi sono solo alcuni esempi che vogliono mettere in luce l'importanza di considerare maggiormente il tema dei rifiuti all'interno delle attuali politiche smart di una città.

L'integrazione con la componente tecnologica, inserita nelle varie fasi della gestione dei rifiuti a livello urbano, può infatti risolvere numerose criticità esistenti.

In tale ottica, i nuovi Piani di gestione dei rifiuti che saranno predisposti dovranno essere capaci di tenere in considerazione le dimensioni ambientale, economica e sociale proprie di ciascuna città, introducendo elementi tecnologici innovativi, volti a rendere la gestione dei rifiuti *smart* nell'ottica di governance urbane sempre più sostenibili.

L'esperienza del Progetto MED-3R

I rifiuti costituiscono l'oggetto del progetto MED-3R¹, "Plateforme Stratégique euro-méditerranéenne pour une gestion adaptée des déchets" ENPI CBC Med (dicembre 2012 - dicembre 2015) che mira a rafforzare una *governance* istituzionale a forte valore transfrontaliero fondato sulla partecipazione di autorità pubbliche, di attori socio-economici e delle comunità locali per migliorare l'ef-

ficacia delle politiche di gestione dei rifiuti nel Mediterraneo, affinché i rifiuti non siano considerati un peso per la comunità ma una risorsa riutilizzabile per il futuro.

Finalità del progetto è quella di realizzare una piattaforma strategica transfrontaliera a sostegno e guida per la gestione dei rifiuti volta principalmente a:

- sostenere le comunità e aiutare le autorità nazionali responsabili della gestione rifiuti a sviluppare la loro strategia di prevenzione e di gestione ed all'elaborazione di testi legislativi e regolamenti relativi alla gestione dei rifiuti;
- rafforzare il controllo e l'adattamento alle condizioni locali del trasferimento di tecniche e di tecnologie relative alla gestione dei rifiuti presso altre comunità.

L'obiettivo è quello di rafforzare il coordinamento transfrontaliero e la cooperazione tra territori e i diversi gruppi di attori che intervengono nel ciclo dei rifiuti (raccolta, trasporto, smaltimento, recupero) per sviluppare sistemi integrati di gestione dei rifiuti, efficaci, intelligenti, virtuosi e adattati ai contesti locali.

Tra le attività previste nel progetto si ricorda la definizione di Piani di gestione dei rifiuti per 8 città coinvolte (Nizza, Hyères, Genova, Sousse, Sfax, Jbail, Blat e Aseza) e la previsione e messa in atto di azioni pilota sui rifiuti.

I Piani devono tenere conto delle componenti ambientale, economica, geografica e sociale, incentivando la prevenzione della produzione di rifiuti e focalizzando l'attenzione sulla raccolta e valorizzazione del rifiuto stesso attraverso la sensibilizzazione e partecipazione delle popolazioni locali. Le 13 azioni pilota previste che si fondano su 7 diversi temi (rifiuti della ristorazione, rifiuti organici-compostaggio, raccolta differenziata, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti da attività sanitarie a rischio di infezione, rifiuti di plastica, valorizzazione e trattamento dei rifiuti delle Isole) vengono attuate a livello locale e consentono di valutare l'efficienza operativa e la capacità di adattamento alle condizioni locali, permettendo la diffusione di buone pratiche e azioni di sensibilizzazione e comunicazione.

Comune di Genova e Università di Genova sono partner con ruoli importanti nel pro-

getto, in quanto sono responsabili di 2 su 7 *work package*.

Comune di Genova è responsabile del *work package* relativo ai Piani di Gestione dei rifiuti a livello urbano (GT5). Il Comune, insieme all'Università di Genova, hanno avuto il compito di definire le Linee guida volte all'elaborazione di un piano urbano di gestione dei rifiuti a livello di Mediterraneo e di coordinare il lavoro dei partner per la definizione e realizzazione dei singoli Piani di gestione sui rifiuti.

Università di Genova è responsabile del *work package* relativo alla valutazione di tutte le attività del progetto (GT7). Dopo aver elaborato un approccio metodologico relativo alla valutazione attraverso l'individuazione di indicatori che permettano di valutare, in particolare, l'efficacia delle strategie di gestione dei rifiuti e delle azioni pilota, il DICCA-CRUIE ha il compito di monitorare le attività interne sia in corso d'opera sia alla fine del progetto.

Inoltre Genova intende sviluppare 2 azioni pilota in materia di rifiuti, una sulla ristorazione e una sui rifiuti plastici. La prima è volta a sensibilizzare i restauratori ad una migliore gestione dei rifiuti prodotti, la seconda intende valorizzare i rifiuti plastici attraverso un approccio artistico promuovendo una mostra con arti plastiche.

La Smart Week e la vetrina dei progetti ENPI a Genova

Il Progetto MED-3R è stato inserito nell'ambito della Smart Week di Genova durante la quale sono stati organizzati differenti meeting relativi a progetti comunitari *smart* o a progetti riguardanti tematiche che potrebbero e/o dovrebbero diventare *smart*. In tale contesto è stata inserita una giornata dedicata ai progetti ENPI CBC MED in corso di svolgimento, portati avanti dalle diverse realtà genovesi.

L'obiettivo generale del programma, che fa parte della nuova politica europea di vicinato di cooperazione transfrontaliera "Mediterranean Sea Basin Programme", e del suo strumento ENPI, per il periodo 2007-2013, è quello di promuovere un processo di cooperazione sostenibile e armonioso nel Mediterraneo, per rafforzare la collaborazione tra l'Unione Europea e le regioni dei Paesi partner² appartenenti al Bacino.

Il Programma Operativo stabilisce un qua-

dro strategico di priorità definite congiuntamente dai paesi partecipanti tra le quali si ricordano: la promozione dello sviluppo socio-economico e rafforzamento dei territori, l'attenzione alla sostenibilità ambientale a livello di bacino, la promozione di migliori condizioni e modalità per garantire la mobilità delle persone, dei beni e dei capitali e lo sviluppo del dialogo culturale e della *governance* locale.

In tale occasione, oltre alla presentazione degli ENPI sviluppati dalle diverse realtà locali (in particolare Comune ed Università di Genova), ha partecipato l'Autorità di Gestione del programma ENPI per esporre la programmazione 2014-2020 e nel pomeriggio sono stati organizzati incontri B2B volti a creare nuovi partenariati e reti per costruire insieme progetti futuri volti ad una migliore pianificazione e gestione di problematiche di Paesi differenti di uno stesso bacino.

1. Responsabile scientifico per il DICCA-CRUIE dell'Università di Genova è Francesca Pirlone; Responsabile scientifico per il Comune di Genova, Direzione Cultura e Turismo, è Guido Gandino.
2. Trattasi di 14 Paesi: Cipro, Egitto, Francia, Grecia, Israele, Italia, Giordania, Libano, Malta, Autorità Palestinese, Portogallo, Spagna, Siria e Tunisia.

Riferimenti bibliografici

- European Commission (2008), ENPI CBC Med Joint Operational Programme 2007-2013
- Pirlone F., Sotgia Z., Spadaro I., Ugolini P. (2012), "The cross border Agenda 21 as a governance tool. The Sustainable City VII - 2 Volume Set Urban Regeneration and Sustainability, M. Pacetti, G. Passerini, C.A. Brebbia and G. Latini (a cura di), Wessex Institute of Technology UK, ISBN 978-1-84564-674-5, pp.243-254
- Pirlone F. (2013), "Rifiuti, resilienza e rigenerazione: una sfida urbanistica", in Città come motore di sviluppo del Paese, a cura di Francesco Sbeti, Francesco Rossi, Michele Talia, Claudia Trillo, Urbanistica Informazioni on line, ISSN 2239-4222
- Progetto MED-3R (2012), "Plateforme Stratégique euro-méditerranéenne pour une gestion adaptée des déchets", ENPI CBC Med

Alessandro Sgobbo

Le politiche di leva fiscale per la sicurezza e sostenibilità della città

Il tema della sicurezza e sostenibilità degli insediamenti urbani è stato, in più occasioni e con diverse forme, affrontato dal legislatore nazionale. Preso atto dell'imprescindibilità di affiancare al tradizionale approccio di tutela del patrimonio ambientale e paesaggistico politiche che si traducano in effettive azioni positive sugli impatti che, dal punto di vista ecologico e della sicurezza, accompagnano sia l'espansione che la vita stessa delle città esistenti, il Parlamento ha dato vita a misure specifiche che, fondamentalmente si orientano su due linee strategiche: ridurre il fabbisogno energetico ed incrementare la capacità di produzione energetica da fonti alternative ai combustibili fossili. Sulla base dei dati forniti dal *Statistical Review of World Energy* (British Petroleum 2013), il consumo mondiale di energia primaria è stato, nel 2012, pari a 12,5 miliardi di tep¹. Di questo il 6,65% deriva da fonte idroelettrica, il 4,5% da fonte nucleare e 1,9% da altre fonti rinnovabili; la restante parte è prodotta da petrolio, gas e carbone con una rilevantissima produzione di CO₂.

In ambito urbano il consumo di energia è prevalentemente legato alle funzioni dell'abitare, delle attività commerciali e di servizio e, marginalmente, dei trasporti (Poggio 2013). Nel nostro paese, inoltre, a causa di un'intensa spinta alla metanizzazione, la componente del consumo legata all'uso del gas naturale è particolarmente rilevante con non poche conseguenze sull'efficienza complessiva del sistema rispetto alle immissioni climalteranti² in relazione all'esistenza di reti di trasporto dell'energia elettrica vetuste ed insufficienti³ (Moccia, Sgobbo 2012). Preso atto che la produzione di energia è la principale fonte di immissioni di CO₂ e l'a-

bitare è tra attività più energivore, risulta evidente la difficoltà del legislatore di agire efficacemente al fine di una significativa riduzione dell'impatto ecologico della città. Se le azioni da intraprendere, infatti, avessero coinvolto un ristretto gruppo di grandi soggetti, magari animati da un buon livello di spirito imprenditoriale, il problema avrebbe avuto caratteri di complessità ben più limitati. Viceversa si tratta di agire su una platea estremamente vasta, fortemente eterogenea e pochissimo motivata ad effettuare investimenti. Comprende soggetti autonomi (singoli proprietari di villette ed edifici mono/bifamiliari), soggetti giuridici estremamente complessi e di difficile gestione (condomini, cooperative a proprietà indivisa, etc.), passando per i grandi centri commerciali e produttivi, fino al singolo commerciante o artigiano che vive oggi condizioni di estremo disagio con prospettive tutt'altro che favorevoli.

La questione sicurezza edilizia va di pari passo a quella energetica. Alla base vi è il bassissimo dinamismo che caratterizza il settore immobiliare italiano con particolare riferimento agli edifici esistenti. Molteplici sono le ragioni e altrettanti i punti di vista, tuttavia un dato è evidente: a partire dagli anni 70 l'attitudine alla sostituzione edilizia intraurbana si è drasticamente ridotta fino a, sostanzialmente, annullarsi. Viviamo in immobili vetusti, insicuri, fortemente inefficienti dal punto di vista energetico e conviviamo con politiche di tutela e conservazione, spesso indiscriminata, che rendono l'agire su tale parco edificato per nulla conveniente e tutt'altro che semplice.

Il quadro giuridico in cui si muove il legislatore è, oltretutto, fortemente condizionato dall'elevato livello di tutela del regime di proprietà privata che caratterizza l'impostazione offerta dalla carta costituzionale (Rolla 2010). Se, infatti, è abbastanza semplice imporre comportamenti virtuosi per le nuove iniziative⁴, particolarmente difficile, se non impossibile, è agire in modo coercitivo sul parco immobiliare esistente lasciando come uniche strade percorribili quelle della semplificazione e degli incen-

tivi. La prima, tuttavia, ha destato non poche perplessità negli operatori del settore essendo stata letta, da più parti, come una sostanziale presa d'atto dell'incapacità della Pubblica Amministrazione di affrontare in modo efficace la questione del governo del territorio a cui porre rimedio rinunciando alla pianificazione stessa⁵ (Sgobbo 2012). La seconda strada, invece, pare raccogliere un bilancio sostanzialmente positivo nei quasi sedici anni di applicazione la cui genesi può ricondursi alla Legge 449/1997. Questo, infatti, il provvedimento con cui si apre la stagione degli incentivi di natura fiscale alla riqualificazione del patrimonio immobiliare esistente, mediante la previsione di una detrazione d'imposta di ben il 41% delle spese complessivamente sostenute. La norma, che con alterne vicende, passando per una riduzione al 36%, per un allungamento del periodo in cui spalmare il diritto acquisito dagli originari 5 anni a 10 anni e per diversi provvedimenti temporanei di potenziamento⁶, sopravvive fino ad oggi essendosi dimostrata effettivamente in grado di dar luogo agli sperati investimenti. D'altra parte uno studio recente ha anche evidenziato un impatto estremamente positivo di tali misure incentivanti sull'economia nazionale con effetti che, nel 2014, si prevedono ancor più consistenti (CRESME 2013).

I principali limiti nell'efficacia della misura sono legati al tetto di spesa piuttosto basso, che mal si concilia con le spese da affrontare nel caso di auspicabili interventi di sostituzione edilizia ed al periodo decennale, un po' troppo lungo, entro cui dover ripartire i benefici della detrazione.

Altrettanto valida è risultata l'analoga iniziativa legislativa prevista dai commi da 344 a 349 dell'articolo unico della Legge finanziaria 2007, con cui si è introdotta la possibilità di una detrazione d'imposta per gli investimenti finalizzati alla riqualificazione energetica degli edifici che, dall'originario 55% è stata elevata al 65% per il medesimo periodo transitorio di cui alle norme delle Legge 449/97.

Dello stesso tenore il provvedimento, approvato in sede di conversione del D.L. n.

63 del 2013 che ha previsto una detrazione del 65 per cento delle spese effettuate per interventi di adozione di misure antisismiche su costruzioni che si trovano nelle zone sismiche ad alta pericolosità (zone 1 e 2) se adibite ad abitazione principale o ad attività produttive.

Nell'ambito delle misure di carattere locale particolare successo ha riscosso l'iniziativa intrapresa dal Comune di Napoli, con il concorso della Regione Campania, mediante la costituzione della società S.I.Re.Na.⁷ città storica S.C.p.A (Orlando 2008) con lo scopo di promuovere elaborare e realizzare piani di recupero urbano per la valorizzazione del centro storico, dei tessuti storici e delle aree urbane degradate. Il recupero degli edifici e la promozione dell'ambiente urbano sono perseguiti introducendo azioni di concertazione tra cittadini, forze produttive, istituzioni dedite alla ricerca scientifica e amministrazione comunale ed è stato accompagnato da vari bandi con cui sono stati finanziati, in conto capitale, interventi di riqualificazione edilizia degli immobili prospicienti le pubbliche vie e piazze della città. Alcune centinaia sono stati gli edifici che hanno potuto beneficiare di un contributo fino al 30/35% delle spese sostenute ed, ancora oggi, nonostante la società sia ormai in liquidazione, girando per la città è possibile vedere gli ultimi cantieri che stanno concludendo i lavori intrapresi grazie a S.I.Re.Na.

Il principale merito dell'iniziativa è nell'aver offerto una seppur minima risposta ad una grande emergenza che mina la sicurezza della città: i continui crolli sulla pubblica via di cornicioni e parti degli sporti di edifici. Ciò sia nelle aree del centro storico che nelle zone periferiche ove i fabbricati in calcestruzzo armato degli anni 50, 60 e 70 vertono ormai in un precario stato di conservazione ed in cui i distacchi di intonaci e copriferro che interessano le facciate sono solo la punta dell'iceberg di una silente e drammatica condizione di degrado strutturale.

1. Tonnellate equivalenti di petrolio. I tep sono una unità di misura convenzionale dell'energia primaria attraverso la quale la produzione ricavata da ogni fonte energetica è omogeneizzata alle tonnellate di petrolio che sarebbe necessario consumare per ottenerne l'equivalente quantità.
2. Il gas naturale, sebbene intrinsecamente meno impattante dal punto di vista delle emissioni unitarie di CO₂, è perlopiù utilizzato per la produzione diretta di energia termica con generatori caratterizzati da COP che raramente superano l'unità. L'evoluzione tecnologica nell'ambito delle pompe di calore consente, viceversa, di avvalersi di sistemi di produzione di energia termica di tipo indiretto il cui COP, oggi, supera facilmente 3-4 (anche più di 5 nei sistemi a sonda geotermica o che scambiano con "ambienti esterni" caratterizzati da maggiore stabilità della temperatura, quali mare, falde sotterranee, etc.). Tali sistemi, tuttavia, si basano prevalentemente sull'uso di energia elettrica quale fonte primaria essendo le pompe di calore a gas (peraltro esistenti) piuttosto complesse nell'utilizzo e gestione. Da ciò deriva che sebbene la produzione di un'unità di energia primaria da gas sia teoricamente meno impattante, nell'uso quotidiano che prevalentemente si fa dell'energia in ambito civile (climatizzazione, etc.) l'elettricità risulta di gran lunga più efficiente.
3. I dati del World Energy Outlook 2013 dell'International Energy Agency evidenziano che una frazione superiore al 14% dell'energia primaria mondiale prodotta è dispersa a causa delle inefficienze della rete di trasporto.
4. Sono ascrivibili a questa categoria, ad esempio, il D.Lgs. 192/2005 - Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia, il D. Lgs. 115/2008 - Attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici, il D.P.R. 59/2009 - Regolamento concernente attuazione della direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico in edilizia, il D. Lgs. 28/2011 - Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e le numerose successive modifiche ed integrazioni che hanno coinvolto i summenzionati provvedimenti.
5. Sono ascrivibili a questa categoria, ad esempio, la L. 133/2008 che introduce il "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa", l'iniziativa poi denominata "Piano Casa", sviluppatasi nell'accordo Stato-Regioni del 31 marzo 2009 ratificato dalla conferenza stato regioni e dal consiglio dei ministri riuniti entrambi il primo aprile 2009, la legislazione regionale con cui è stato recepito il Piano Casa, la Legge 106/2011 anche nota come "Secondo Piano Casa Nazionale"

6. Attualmente l'aliquota della detrazione è temporaneamente elevata al 50% con il contestuale raddoppio del tetto di detraibilità a 96.000 euro. Dal 1° gennaio al 31 dicembre 2015 sarà del 40%. Inoltre si è esteso l'ambito di applicazione anche al contemporaneo acquisto di mobili ed elettrodomestici ad elevata efficienza energetica.
7. Acronimo della Società per le Iniziative di Recupero di Napoli

Riferimenti bibliografici

- British Petroleum 2013, *Statistical Review of World Energy*, www.bp.com/statisticalreview
- CRESME 2013, *Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: una stima dell'impatto delle misure di incentivazione*, Camera dei Deputati, Servizio Studi - Dipartimento ambiente, <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/pdf/AM0051.pdf>
- International Energy Agency 2013, *World Energy Outlook 2013*, IEA Publications, Paris
- Moccia F.D., Sgobbo A. 2012, "Partnership pubblico-privato, infrastrutture ed ecologia", *Planum. The Journal of Urbanism* n.25 vol. 2/2012, p. 1-7
- Orlando M. 2008, *Il ruolo dei sistemi informativi territoriali nel processo di recupero dei centri storici*, Franco Angeli, Milano: pp. 163-164
- Poggio A. 2013, *Le città sostenibili*, Bruno Mondadori, Milano
- Rolla G. 2010, *Il sistema costituzionale italiano*, Giuffrè Editore, Milano: pp. 206-210
- Sgobbo A. 2012, "Evoluzione della Pianificazione Urbanistica e Territoriale in Campania", in Moccia F.D. *Urbanistica. Interpretazioni e processi di cambiamento*, Clean, Napoli: pp. 315-319

Moreno Daini I fondi d'investimento immobiliare. Le riserve dei Comuni verso un mal conosciuto e, per questo, evitato

Il 15 e 16 novembre 2012 l'ANCI Emilia Romagna organizzò un Convegno dal titolo stimolante: "I fondi di investimento immobiliare. Strumenti per promuovere interventi di edilizia privata sociale e per valorizzare il patrimonio pubblico". Relazioni e dibattito dimostrarono la lungimiranza dell'iniziativa che puntava a fornire ai Comuni soluzioni per uscire dall'impasse del proprio misero bilancio e per ricercare, nei cd "fondi chiusi", la risposta agli investimenti sul territorio, al superamento del Patto di stabilità e a garantire livelli di servizi adeguati ai cittadini.

Le Regioni sono intervenute con proprie leggi per "far capire" agli Enti Locali la bontà degli articoli 58 (L 133/2008) e 33 (L 111/2011). Le leggi, e gli strumenti, ci sono ma, come capita spesso nel nostro paese, si ignorano o si eludono sottovalutando quello che potrebbero dare: risposte economiche concrete ai problemi dei Comuni. Purtroppo i Comuni non sono "avvezzi" a utilizzare strumenti innovativi. Per esempio il Governo Letta aveva stanziato fondi per la scuola. Molti Comuni hanno aderito all'iniziativa ma nel momento in cui il programma finanziario prevedeva di attivarsi con fondi immobiliari ad apporto, c'è stato il panico: alcuni si sono rivolti a Sindaci di Comuni più grandi per capire cosa fare, altri hanno rinunciato ai finanziamenti.

La mancanza di conoscenza, spesso, genera prudenza e/o rigetto per ciò che si ignora o è innovativo. Quando si parla di opportunità (per i Comuni) di valorizzare il proprio patrimonio e di fondi che servono anche a rilanciare l'economia locale, oltre al recupero degli immobili, questi stessi prima ti ascoltano con attenzione attratti dall'idea di finanziamenti ma, poi, desistono per mancanza di conoscenza del prodotto.

Se parliamo di "Prg" quale cittadino non capisce di cosa parliamo, o i rivolti che questo strumento comporta, è luogo comune che un terre-

no inserito nel Prg dà vita immediatamente al suo aumento di valore. Diversa è la reazione alla parola "Psc" (Piano Strutturale). L'acronimo suscita perplessità perché strumento sconosciuto, mai usato. Ma se sostenete, anche se non è vero, che il Psc corrisponde, è uguale al Prg allora i dubbi si allontanano, il cittadino si tranquillizza perché capisce (ma va immediatamente a verificare quale "retino" è applicato alla sua area). Lo stesso vale per i fondi di investimento immobiliare ad apporto. Sindaco e Giunta si interrogano spesso sullo sconosciuto strumento e decidono allora di ricorrere a norme "collaudate" - si fa meno fatica, si conosce il percorso e segretari e funzionari comunali non lo osteggeranno (perché ignoranti sulla materia) - eludendo quello strumento che porterebbe risorse alla città e all'economia locale.

Gli Enti locali vivono ormai da anni in una condizione di riduzione delle risorse disponibili, con continui tagli ai trasferimenti, forti limitazioni normative e una vera e propria paralisi degli investimenti. La necessità di finanziare lo Stato ha portato a tagliare direttamente le risorse destinate ai Comuni, a usare la fiscalità locale come lo strumento ulteriore di finanziamento del fabbisogno statale, a introdurre una formulazione del patto di stabilità interno tale da tenere bloccata nelle casse degli Enti gran parte della propria liquidità per finanziare interventi in conto capitale.

Alle notevoli difficoltà nel riuscire a garantire livelli di servizi adeguati, si è così aggiunta l'impossibilità di dare attuazione ai programmi di investimenti già approvati oltre alle manutenzioni comunque necessarie. Le difficoltà sono accentuate dai riflessi della crisi economica che hanno ulteriormente ridotto le entrate dei Comuni (gli oneri di urbanizzazione hanno garantito per anni il finanziamento di molti investimenti). Si aggiungano le disposizioni sui livelli di indebitamento ammissibili (soglia max: 4%), al di là della reale sostenibilità nell'utilizzo di strumenti debitori visto il quadro finanziario che si è venuto a creare, rendono ormai chiaro che la politica degli investimenti locali non può più essere portata avanti con l'utilizzo di strumenti consueti.

Allora, in questo momento di crisi economico-finanziaria per i Comuni, il ricorso a fondi immobiliari ad apporto è una "scappatoia" percor-

ribile? Rappresenta una delle strade percorribili e possibili per dare risposte e servizi ai cittadini, garantendo l'attuazione del proprio programma di governo locale?

Vediamo di cosa stiamo parlando provando a sintetizzarne oggetti e percorso.

La redazione di un progetto credibile e realistico capace di valorizzare i punti forti del territorio finalizzato alla creazione di una offerta distintiva da proporre sul mercato globale, coerentemente con i bisogni dei mercati di destinazione, ma anche coerenti con i nuovi bisogni dei cittadini rispetto alla qualità della vita e dell'ambiente, alla salvaguardia della famiglia e della società con la sua identità e i suoi valori. In un mercato globale capace di assorbire qualsiasi proposta unica, distintiva, coerente con la domanda, proporre un territorio con tutte le sue articolazioni al centro del mondo per unicità di offerta vuol dire creare nuova economia, nuovi servizi, flussi di persone e merci, in breve, nuova ricchezza.

Una rete di saperi e competenze si alleano (collaborano-cooperano) per un progetto finanziato da capitali nazionali e internazionali (es. i fondi di investimento), impegnando asset del territorio, capacità privata, governance pubblica con un occhio di riguardo ai cittadini, veri destinatari del progetto e dove l'amministrazione locale diventa l'entità promotrice e attivatrice, oltre che facilitatrice, del progetto, garantendo gli interessi globali del territorio e dei suoi cittadini.

Enti Locali e privati possono mettere in gioco, oltre alle proprie competenze, i propri asset patrimoniali costituendo un Fondo per lo sviluppo del progetto al quale parteciperà, in forza della bontà, unicità e rendimento del progetto, il capitale finanziario con il sistema dei fondi di investimento internazionali.

Le politiche guida del progetto sono quelle di:

- creare un nuovo flusso di interesse sociale ed economico con un'offerta in grado di attrarre investitori privati, senza il ricorso a capitali pubblici;
- strutturare proposte che rispondano alla ricerca di benessere complessivo e alla qualità della vita anche per le fasce sociali meno favorite (donne, anziani, famiglie, ecc.), sul cui stile di vita si scommetterà nei prossimi anni, perché possano rimanere su un terri-

torio sempre vivo, in cui più generazioni si incontrano e scambiano conoscenza ed esperienze;

- rispettare l'ambiente e promuovere nuove forme comportamentali, muovendo dall'efficienza energetica come punto di partenza per l'intero progetto fino all'incentivazione di stili di vita più sostenibili, come componente rilevante per conseguire risultati più elevati;
- interpretare la progettazione focalizzando sugli spazi di relazione, interni ed esterni agli edifici, e su un prodotto che valorizzi la dimensione sociale dell'abitare e le relazioni con l'ambito dove si inserisce;
- promuovere forme di integrazione fra i vari attori: istituzionali e informali, pubblici e privati.

L'obiettivo del progetto è che tutte le parti in causa, nessuna esclusa, possano godere dei benefici prodotti dal progetto stesso e tutti sono interessati alla sua realizzazione. Il metodo esclude la speculazione privata o pubblica. Più il progetto godrà del consenso e sarà esclusivo, più la possibilità di attrarre i capitali necessari alla realizzazione sarà alta. Questo sistema permette di accedere ai mezzi finanziari sul mercato globale garantendo un rendimento sufficiente; garantisce, attraverso il meccanismo del profitto destinato agli operatori specializzati (solo margine industriale per le imprese, margine finanziario agli investitori), una differenza utilizzabile per inserimenti sociali e di sostenibilità nel progetto.

Il modello di sviluppo può, a regime, catalizzare anche il risparmio locale che diventerebbe linfa per il futuro del territorio. I cittadini del territorio, attraverso il loro risparmio reinvestito nel loro progetto di sviluppo, diventano così protagonisti del proprio futuro con un doppio beneficio: non alimentare con il lavoro e il risparmio economie concorrenti; continuare a migliorare l'offerta del proprio territorio fino a creare un luogo vivibile per i propri figli.

Le procedure di valorizzazione e monetizzazione di beni immobili con la costituzione di fondi ad apporto sono, in breve, così articolate:

- il Comune conferisce al Fondo parte dei propri beni immobili ricevendo in cambio quote del Fondo;
- l'Ente Locale, benché ceduto al Fondo, può

continuare a disporre del bene (es. quando è funzionale alla sua attività) in qualità di locatario del Fondo, a fronte del pagamento del canone di locazione;

- il Fondo può utilizzare la capacità di indebitamento (max 60% del valore degli immobili conferiti) per attuare nuovi investimenti immobiliari e/o interventi migliorativi sul patrimonio immobiliare conferito;
- l'Ente locale ha la possibilità di collocare parte delle quote del Fondo sul mercato, ricavandone liquidità (obbligo: 60% delle quote nei 18 mesi dalla costituzione);
- l'attività del Fondo è gestita da una SGR (Società Gestione del Risparmio) che si occupa delle attività di valorizzazione e/o di dismissione del patrimonio;
- a risultato delle attività di investimento, valorizzazione e disinvestimento del Fondo, lo stesso rimborsa il finanziamento, remunera e rimborsa le quote ordinarie.

Operativamente è allora necessario:

- a. analisi e valutazione del patrimonio oggetto di dismissione con un "progetto di utilizzo o valorizzazione" dell'Amministrazione e/o del soggetto privato (c. 2, art. 33 L 111/2011);
- b. selezione della SGR (nel caso in ATI con il privato che ha redatto il progetto di utilizzo o valorizzazione) con una gara a evidenza pubblica¹;
- c. costituzione del Fondo con conferimento del patrimonio al Fondo e cessione di quote del Fondo al Comune, loro collocazione sul mercato e conseguente ottenimento di liquidità.

Lo strumento del Fondo risulta appropriato quando il Comune ha individuato un portafoglio di beni con una sufficiente massa critica in termini di valore minimo e quando intenda valorizzarlo con cambio di destinazione d'uso dei singoli cespiti permettendo, all'Ente Locale, di mantenere un ruolo nella governance del Fondo (con il Regolamento del Fondo).

Il Fondo è anche veicolo di investimento fiscalmente efficiente sia per il soggetto pubblico conferente che per i sottoscrittori delle quote, godendo del principio di "neutralità fiscale" per il conferimento degli immobili, i quali (commi 18 e 19, art. 3, L 410/2001) godono, oltre all'esonero dalla consegna dei documenti di proprie-

tà e regolarità urbanistica e dalla garanzia dei vizi e per l'evizione, anche della riduzione del 50% degli onorari notarili per cessioni e mutui (75% se la cessione è a favore di conduttori), e la riduzione dell'IRES e IRAP se il trasferimento è a SGR (Società di Gestione di Fondi di investimento). Con la costituzione del Fondo l'Ente finanzia l'ammodernamento dei propri edifici e la riqualificazione delle aree di sua proprietà, realizza progetti di carattere sociale e finanzia veri e propri piani integrati di sviluppo del proprio territorio. Le risorse finanziarie (frutto del rendimento garantito dal Fondo) consentono al Comune di attivare politiche di welfare a favore della collettività.

Al termine del Fondo l'Amministrazione può rientrare in possesso degli immobili conferiti. Inoltre può:

- affidare a terzi (società specializzate) la gestione dei beni valorizzati e destinati agli scopi previsti dal piano di sviluppo;
- utilizzare i flussi finanziari connaturati allo strumento del Fondo per convertire o ristrutturare gli immobili;
- generare flussi economici aggiuntivi eliminando le spese relative alla manutenzione degli immobili che sono stati conferiti al Fondo, non gravando sul proprio Bilancio;
- non ricorrere a nuovo indebitamento eliminando la necessità del contenimento dell'esposizione all'interno del Patto di Stabilità o il ricorso a coperture rischiose come i derivati.

Per questo la costituzione di un Fondo di Investimento, a cui conferire il proprio patrimonio immobiliare, è il più adeguato, considerata la complessità di un possibile intervento che non potrà limitarsi a una singola opera pubblica ma dovrà misurarsi con tutti gli interventi che, coordinati e contestualizzati, possono garantire l'avvio di un reale processo di sviluppo e crescita per l'intero territorio.

1. Il comma 2 dell'art. 33 della Legge 111/2011, attribuendo centralità "al progetto di utilizzo o valorizzazione", consente di ritenere determinante l'individuazione dello sviluppatore del progetto medesimo. La selezione operata dal Comune attraverso gara a evidenza pubblica, dovrà riguardare la selezione del progetto e del soggetto proponente che dovrà assicurare, in partnership con la SGR, anche le attività di Global Advisor e Project & Construction Management.



Daniele Rallo, Luca Rampado Urbanisti e “riserve”

Il vocabolario on line della Treccani.it alla parola “riserva” specifica:

“L’azione e il fatto di riservare esclusivamente per sé o per determinate persone e finalità un diritto, un bene o una facoltà: r. dell’esercizio di un’attività” e ne declina diversi significati ed usi. Tra le altre: “r. di legge, attribuzione alla legge della normativa di determinate materie, disposta a tutela di particolari libertà e diritti.”

Oppure il più usato “giocare in r. o come r., nell’atletica, nel ciclismo, nel calcio e negli sport a squadre in genere, ogni singolo atleta che è convocato per partecipare a una gara o a una serie di gare solo in caso d’indisponibilità o infortunio di un titolare”.

Ecco. Tra questi due corni del problema si è sviluppata la figura del laureato in urbanistica dalla sua istituzione alla fine degli anni ’60 ad oggi. Da una parte gli è sempre stato attribuito il ruolo di “riserva” rispetto ai “cugini” architetti ed ingegneri. Dall’altra invece emerge sempre di più il ruolo assegnato dalla legislazione alla professione “riservata”.

Il legislatore nazionale, dopo anni di incertezze e nella “impossibilità” di abolire le “corporazioni”, nonostante il confronto europeo, nel 2001 (Dpr 328/01) ha fissato dei precisi confini riformando gli Ordini professionali a seguito, anche, della riforma dell’ordinamento universitario. Ordine degli Architetti e Ordine degli Ingegneri (ma anche agronomi, geologi, avvocati, ecc.) sono stati trasformati inserendo le Sezioni ed i Settori ed introducendo Esami di Stato mirati per ogni professione. L’urbanistica è diventata una materia “riservata”. Il Dpr ha specificato il campo d’azione della professione di urbanista, di architetto, di ingegnere, di agronomo, ecc. Con la vischiosità della macchina burocratica nostrana questa “riserva” da latente sta lentamente ma progressivamente emergendo.

I bandi di gara per l’assegnazione della re-

dazione dei piani regolatori ed attuativi ed i concorsi pubblici per ricoprire posti in pianta organica nel settore dell’urbanistica, ma anche del Sit o della valutazione ambientale, sono, in linea di tendenza, “riservati” prioritariamente (ancorché non esclusivamente) alla figura specifica del pianificatore territoriale abilitato ed iscritto all’Ordine.

Diverse sono le prese di posizione chiarificatrici assunte negli ultimi mesi da alcuni enti locali e dallo stesso Consiglio Nazionale dell’Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori. Particolarmente due sono significative: la prima riguarda la redazione della Valutazione Ambientale Strategica, la seconda la redazione di uno strumento urbanistico comunale.

La VAS

L’area legale del CNAPPC (prot.1639 del 18 dicembre 2013, risposta ad un quesito posto dal Consiglio provinciale di Pordenone) ha diramato un parere, che ha valore di circolare per tutti gli ordini provinciali, in cui si ribadisce che “la prestazione riguardante la Vas appare chiaramente appannaggio privilegiato del Pianificatore Territoriale”. Il parere è stato redatto dando la giusta lettura ed interpretazione del Dpr 328.

Il Consiglio specifica puntualmente:

- a. secondo il Dpr “la competenza del pianificatore è essenzialmente rivolta alla pianificazione territoriale ed urbanistica con particolare riferimento alle attività di coordinamento ed alle analisi complesse legate alla pianificazione ed alle strategie di trasformazione urbana e territoriale”
- b. la Direttiva Europea (2001/42/CE) individua come obbligatoria la pratica Vas per piani e programmi “elaborati nei settori agricolo, forestale, ... della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli ...” (cfr. Direttiva 2001/42/CE art.3, Direttiva 85/337/CEE, Direttiva 92/43/CEE).

Di conseguenza afferma il CNAPPC che nel Dpr “è possibile riscontrare i limiti di competenza per la stesura di una Vas da parte di altre categorie professionali” quali biologi,

geologi, agronomi (solo per gli effetti sulla flora e sulla fauna) e ingegneri (solo per la valutazione di impatto ambientale di impianti e processi industriali). Ne consegue che per tutte queste figure la prestazione riguardante la Vas “non può essere svolta in forma piena ed esclusiva” mentre è riservata ai pianificatori territoriali e in subordine agli architetti che, avendo superato il relativo esame di stato (per pianificatore), si possono qualificare anche come urbanisti. Per questa specifica competenza non si può infatti fare riferimento alla pre-vigente normativa (i cd diritti acquisiti) in quanto la materia è successiva alla data di entrata in vigore del Decreto.

Il Piano regolatore

In un bando di gara per la redazione del piano regolatore di un comune della Toscana veniva specificato che tra i requisiti per la partecipazione era il possesso della laurea in Pianificazione e l’iscrizione all’Albo professionale da almeno 10 anni. Più precisamente il Bando richiedeva che “il professionista indicato dal concorrente quale progettista della Variante Generale al Ru e responsabile del gruppo di lavoro ovvero il professionista che redigerà la variante generale, svolgendo, al contempo, il ruolo di responsabile della direzione e del coordinamento delle prestazioni professionali oggetto del contratto e di referente dell’Amministrazione, dovrà essere in possesso di laurea in Architettura (con però l’iscrizione nella Sezione A del Settore Pianificatore territoriale) o in Pianificazione urbanistica e territoriale o in Ingegneria civile, corso di laurea di 5 anni (o titolo equipollente in ambito europeo) e dovrà essere iscritto al rispettivo ordine professionale e dovrà avere esercitato la professione di Pianificatore da oltre 10 anni, [...]”

In modo particolare il Bando richiedeva il possesso della Laurea in Architettura o in Pianificazione Territoriale - Urbanistica (o ingegneria civile) con un corso di anni quinquennale e la dimostrazione dell’esercizio della professione da almeno una decina d’anni. L’estensore del Bando giustamente metteva in evidenza come un incarico così specifico e delicato dovesse essere ricoperto

da un specialista nella materia con comprovata esperienza decennale. Sulla questione è stata posta una Faq che rammentava che "il Titolo di Architetto - Sezione A - Laurea Magistrale di 5 anni, da sempre (??) è abilitato all'esecuzione degli strumenti urbanistici e di pianificazione del territorio". E dopo questa affermazione faceva seguire l'assioma che "tale titolo (laurea in architettura) non può pertanto essere dimenticato nei titoli di studio ritenuti obbligatori alla partecipazione della gara".

In effetti il Bando non escludeva la laurea quinquennale in architettura ma specificava che la stessa doveva essere accompagnata dalla iscrizione all'apposito settore dell'Albo, cioè a quello del Pianificatore Territoriale. Per i laureati in ingegneria civile (vecchio ordinamento) si doveva comunque dimostrare l'esperienza decennale. Mentre per gli ingegneri laureati con il nuovo ordinamento e post-Dpr non era ammessa la partecipazione. Si tratta nient'altro di una corretta e coerente lettura del Dpr 328².

Ma il Dpr ha fatto salvo, come succede in questi casi, i cd diritti acquisiti affermando che i "vecchi" laureati mantengono le possibilità *ex-ante*. Ciò significa che architetti ed ingegneri (vecchio ordinamento) possono sottoscrivere gli strumenti urbanistici ancorché senza alcuna formazione derivante dal *curriculum studiorum*.

Per ovviare a questa anomalia la Stazione appaltante, giustamente, per un incarico così importante e specifico, ha ristretto la platea ai soli "ingegneri civili" che si presume abbiano un percorso formativo adeguato anche nella materia urbanistica, e agli architetti che possano dimostrare comunque di aver esercitato la professione di Urbanista da almeno un decennio.

Ancora più esplicito il bando di un comune della Sardegna³ per la redazione del Piano particolareggiato del Centro Storico e della Vas in adeguamento al Piano Paesistico e al Pai regionale⁴.

La Determina del Responsabile del procedimento specificava che "l'incarico non è scindibile nelle sue due componenti, essendo unitario e destinato ad un unico professioni-

sta e che, pertanto, l'unica figura professionale che dispone di entrambe le competenze richieste dall'incarico in oggetto appare essere quella del Pianificatore Territoriale, iscritto nell'Albo tenuto dall'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori, Sezione A, Settore B): Pianificazione Territoriale".

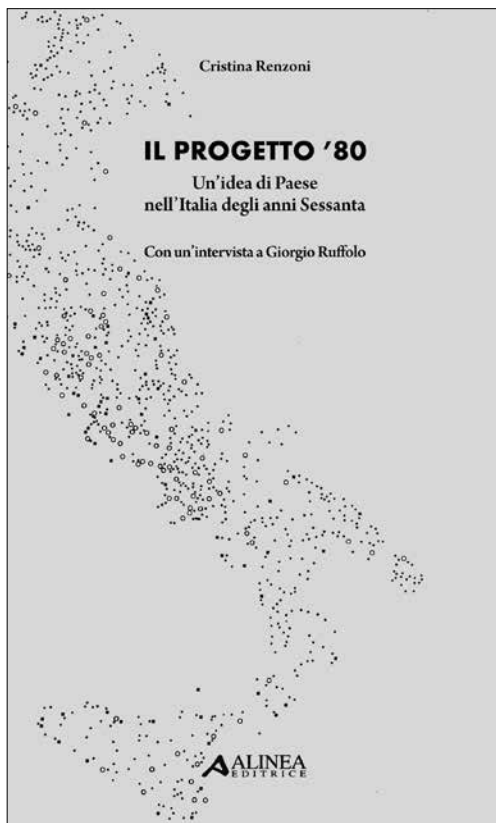
E concludeva "il conferimento dell'incarico (...) ad un soggetto (...) in possesso dell'iscrizione all'Albo, tenuto dal seguente Ordine Professionale, nell'ambito delle competenze professionali definite dall'ordinamento giuridico vigente, ovvero equivalente posizione giuridica nell'ambito della Comunità Europea: Ordine degli "Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori", Sezione A, con iscrizione nel Settore - Pianificazione Territoriale".

Dopo anni dalla istituzione del primo corso di laurea in urbanistica (1970) il disegno tecnico-politico e strategico di Giovanni Astengo trova conferma finalmente anche nella banale (e buona) prassi della quotidianità.

1. Si tratta del comune di Carrara che doveva assegnare l'incarico per la redazione del Regolamento Urbanistico.
2. Tale linea interpretativa è stata inoltre ribadita:
 - a. dal Tar Lazio, con la sentenza 667/2006 che specifica quanto evidenziato dal Dpr 328/01, cioè l'obbligo di sostenere l'esame di stato per coloro i quali vogliono fregiarsi del titolo di Pianificatore, come espresso anche dal Ministero competente su precisa richiesta dell'Ordine APPC di Roma;
 - b. dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, Servizio Affari Istituzionali e Autonomie Locali, Parere del 22.9.2010 - Redazione strumenti urbanistici riservati a soggetti muniti di idoneo titolo di laurea (parere in merito alla competenza necessaria per la redazione di atti di pianificazione);
 - c. dalla Regione Piemonte che, all'articolo 76 della Lr 3/2013 prevede la possibilità di redazione degli atti di pianificazione solo per urbanisti, architetti ed ingegneri ante Dpr 328/01 e laureati magistrali in pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale post Dpr.
3. Si tratta del Comune di Romana (Sassari) – Determina n.321 del 9.9.013 del Responsabile del Servizio (un ingegnere) per conferimento incarico professionale per la progettazione del Piano particolareggiato Centro Storico e il coordinamento e la gestione di attività di valutazione ambientale e di fattibilità del Piano Urbanistico Comunale in adeguamento al Piano Paesaggistico Regionale e al Pai
4. In Regione Sardegna un forte impulso alla corretta interpretazione dei Bandi di Gara si ha anche per la attenta posizione assunta dall'Università di Alghero. Cfr. lettera 5.5.2010 Il Preside Giovanni Maciocco, Il presidente del Corso di laurea in Urbanistica Arnaldo Cecchini, Il presidente del Corso di laurea in Architettura Maurizio Minchilli in <http://www.architettura.uniss.it/ita/la-Scuola/Notizie-e-segnalazioni/Lettera-difesa-laureati>

Il Progetto '80. Un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta

Cristina Renzoni
Alinea, Firenze, 2012. (148 pp., 18 euro)



Si parla sempre meno di “sviluppo”. Il termine è caduto in oblio negli ambienti della politica, nelle stanze delle politiche e nelle aule universitarie. E non si osa parlare di “futuro”, neanche tra la gente comune. Le ragioni della sfiducia appaiono ovvie: la crisi fa sentire i suoi effetti e il carico di emergenze e incombenze da affrontare, per i territori e per chi li governa, non lascia posto alla riflessione su un progetto di sviluppo possibile per il nostro Paese. Questo accade proprio nel momento in cui sembrerebbe essercene maggiore bisogno. Molto poco, inoltre, viene indagato del recente passato di politiche, che racconta di grandi disegni strategici, seguiti da lenti fallimenti, fino alla crisi odierna, che è economica, ambientale, sociale e culturale.

Cristina Renzoni, nel suo libro sul Progetto '80, contribuisce a colmare questo vuoto di riflessione sul passato e ci racconta, oggi, di

un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta, quando “viene fatto il tentativo più ambizioso di immaginare uno scenario di sviluppo territoriale”. La sua ricerca ricostruisce le premesse, i contenuti e le influenze del grande progetto. Analizza il significato e l'innovazione degli elementi del linguaggio, indaga il ricco “patrimonio di pensiero e di progetti” che ne ha alimentato il disegno riformista e la sua nuova dimensione territoriale, che è anche sociale e ambientale. Si scopre, leggendolo, che per la prima volta il nuovo piano quinquennale non è associato, come da consuetudine, al nome di un ministro; che ha un titolo, che evoca un futuro vicino e possibile; che utilizza un “concetto costruttivo” (Ruffolo, 1985) come il termine “progetto”, in sostituzione delle precedenti denominazioni di piano e programma; e che parte da un contesto di partenza ben chiaro, “l'Italia società industriale”.

“È la prima volta in cui in un documento politico la questione del territorio viene esposta non a partire dagli squilibri tra Nord e Sud, ma da uno sguardo globale e sistemico su tutto il paese” che, dall'analisi dettagliata e restituita in ventiquattro cartogrammi su sistemi e possibili ambiti di sviluppo, arriva a immaginare “un paese di città in un paese-parco”. La questione territoriale si articolava su tre macro-temi: l'ambiente naturale (ben 82 nuovi parchi, quando all'epoca ce n'erano solo quattro) e i beni culturali, il nuovo assetto urbano con una struttura policentrica di 30 sistemi metropolitani, la rete dei trasporti e delle comunicazioni.

Oggi può risultare evidente la dimensione utopica che ha caratterizzato le premesse di questo progetto: innanzitutto “il divario tra le ipotesi di piano e la struttura del paese” e il tentativo di risposta alla cattiva burocrazia e amministrazione attraverso l'efficienzismo manageriale, che avrebbe implicato la tabula rasa delle strutture esistenti; come pure l'esistenza di inerzie negli apparati e nelle tecnocrazie pubbliche, che alla fine ne hanno ostacolato il raggiungimento degli obiettivi.

Si è trattato, tuttavia, e di questo finora poco era emerso, di una cospicua eredità lasciata

alle diverse scale di governo, soprattutto a livello regionale, per quantità di informazioni, approcci e metodi. La mancata attuazione del programma e dei progetti di riforma a esso associati e il fatto che gli studi territoriali della programmazione siano rimasti sulla carta, hanno favorito l'appiattimento di giudizio sul “miracolo mancato”. Tuttavia oggi, dopo circa quarant'anni, la rilettura più attenta e approfondita che ci offre Cristina Renzoni, ci dice che non si è trattato solo di “un libro di sogni”, ma soprattutto di una “cerniera attraverso la quale sono transitati discorsi, competenze e strumenti”.

La ricostruzione di questo importante pezzo di storia sulle strategie pensate per il futuro del Paese, ci invita a ridiscutere le premesse, la natura e le aspettative dello sviluppo. È opportuno ragionare su come il governo del territorio e delle trasformazioni urbane intercettano, accompagnano, promuovono oppure ostacolano i processi di sviluppo. Oggi una visione univoca e preordinata di sviluppo non è pensabile, ma è importante riuscire a intercettare tutte le “narrative al futuro”, ovvero cogliere le visioni e le occasioni rigeneratrici che provengono, nonostante tutto, dai diversi contesti territoriali, nel tentativo di individuare modalità e metodi utili a orientare la decisione pubblica. Soprattutto, è utile per ripensare la categoria stessa dello sviluppo, nel momento in cui le categorie interpretative, che tradizionalmente ci avevano permesso di decifrare fenomeni e intervenire, si rivelano non più adeguate, e allora si rende necessario decostruirle per riformulare una nuova interpretazione.

Anna Paola Di Risio

La misura del Piano. Valutazione comparata nei Piani Urbanistici

F. Bronzini, P.N. Imbesi, M.A. Bedini
Gangemi Ed., Roma 2014.
Vol. 1 - pagg. 125, 14 euro
Vol. 2 - pagg. 272, 16 euro



Risulta interessante ed accattivante la lettura dei due volumi sulla 'misura' del piano, con la curiosità culturale di comprendere appieno la necessità di avere in questo momento storico una trattazione su alcuni elementi di qualità nel piano urbanistico.

È indubbio che il governo del territorio e lo strumento principe per regolarne le trasformazioni non godano di ottima salute e di ampia diffusione, in un periodo di grosse

difficoltà economiche e sociali e di scarsa incisività civile e pianificatoria delle soluzioni tecniche proposte, che da tempo hanno rinunciato ad immaginare una visione coordinata per il futuro delle città.

Mentre il dibattito scientifico nazionale cercava di trovare modi e tempi utili per un rinnovamento, ogni Regione ha generato diverse forme di piani e scuole di pensiero, contribuendo a diversificare non poco le architetture di sistema sulle quali gli strumenti di pianificazione si formano, si strutturano e si gestiscono. D'altro canto la legge nazionale ha diluito nelle diverse generazioni pianificatorie la forza e la capacità di reggere le trasformazioni che i territori e le loro esigenze richiedevano, lasciando spazi e tempi a innovazioni normative locali che hanno sperimentato modalità, forme e prodotti diversamente efficaci nel governo delle trasformazioni.

Inoltre ciascun piano risulta fortemente caratterizzato da un'ampia diversità di fattori che ne complessifica ogni immediato e possibile rimando ad elementi codificati o a strategie ben definite. La preminenza di un'organizzazione gerarchica di regole, la spiccata impostazione ambientale, la netta separazione tra parte strutturale e parte operativa, il ricorso a metodi e tecniche mediati da scienze di appoggio alla pianificazione, sono solo alcuni dei principi ispiratori che hanno portato alla redazione di strumenti di regolazione delle trasformazioni territoriali molto diversi tra di loro seppure uguali nella loro finalità.

Di fronte a materiali così differenziati Bronzini si pone con il dichiarato e originale obiettivo di compiere uno studio, risultato dell'Unità di Ricerca dell'Università Politecnica delle Marche nella Ricerca PRIN "Norme e regole per il progetto urbanistico: una guida per la qualità sociale e formale dell'abitare", che utilizzi l'eterogeneità come punto di forza, nella quale rintracciare con rigore e metodo la qualità dell'abitare. E lo fa attraverso l'interpretazione dello strumento che ne regola la realizzazione sul territorio, il piano, di cui prende in esame elementi e componenti misurabili a cui affidare una valutazione della qualità.

La modalità di disarticolare uno strumento

complesso come il piano nelle sue parti semplici, per leggerne con maggiore chiarezza contenuti e finalità, non viene banalizzata come elementare regola geometrica quando si sceglie di utilizzare una chiave di lettura che fa riferimento al concetto di 'qualità' e al confronto tra alcuni 'elementi di qualità' dei piani stessi.

«Qualità del piano (qualità procedurale che reimposta il processo di formazione e costruzione dei diversi momenti pianificatori), Qualità nel piano (sostenibilità perseguita con politiche di rigenerazione e una forte integrazione tra urbanistica, paesaggio ed ecologia), Qualità con il piano (qualità formale e funzionale del progetto, principio ordinatore e generatore della città), Qualità oltre il piano (nuove procedure e strategie che antepongono il momento operativo rapido a quello lento del piano tradizionale)» sono le chiavi interpretative con le quali si attua una valutazione comparata della qualità in di venticinque piani urbanistici di diverse realtà territoriali italiane.

Questa impostazione, che sceglie di indagare alcuni aspetti specifici del piano, permette di esprimere un giudizio di valore delle diverse componenti, arrivando a determinare e confrontare il peso assunto da ognuna, e quindi a rendere plausibile una possibile "misura" della qualità nei piani stessi. Il metodo utilizzato viene inoltre verificato e rafforzato dalla realizzazione dei Manifesti di piano che rappresentano, in estrema sintesi, con uno slogan descrittivo e un'icona disegnata, il sistema di scelte di qualità che lo strumento pianificatorio intende comunicare.

L'applicazione rigorosa del metodo di ricerca, oltre a dimostrare la possibilità di misurare il piano in termini di qualità di alcuni suoi elementi e componenti, apre la strada alla verifica dei risultati anche in senso operativo, fornendo suggerimenti e indicazioni di buone pratiche che possano rendere lo strumento trasversale tanto alla costruzione di un modello ideale di città quanto alla costruzione di processi innovativi ed efficaci.

Roberta Angelini

Governare il consumo di suolo

Mauro Giudice, Fabio Minucci
Alinea Editrice, Illustrazioni b/n
Pagine 134 + allegato Pagine 70
Prezzo € 22,00



Il libro di Mauro Giudice e Fabio Minucci è una sintesi schiacciante e critica di quanto fatto e non fatto nel nostro Paese, in questi ultimissimi anni, sul consumo di suolo, al punto che chi legge questo libro non può non chiedersi come mai siamo fermi al palo a scala nazionale per tutelare il suolo italiano, come lo chiamava Luigi Einaudi. Questo è un punto nodale. I tentativi di riforma disegnati e discussi si sono tutti arenati, come ci dicono gli autori, anche se qualche regione si è portata avanti, pur con qualche passo falso o qualche inciampo. Ma questi tentativi in assenza di un coordinamento nazionale rischiano di arrivare a disegnare un Paese a venti velocità diverse alimentando quella cronica malattia che è la frammentazione amministrativa o scomposizione *verticale e orizzontale* dei sistemi urbani e territoriali (Dematteis nell'introduzione). Allora la prima cosa da fare e forse proprio quella di reimparare a pensare politiche alla scala di Paese non a caso a partire dalle politiche sull'uso dei suoli. Ormai questo è uno snodo giunto a

maturazione e quindi un'esigenza imprescindibile per il governo del territorio. Eppure la riforma non c'è e pare non arrivare a breve e questo appassiona e scuote gli autori lungo tutto il libro, e poi nel finale, suggeriscono alcune interessanti chiavi interpretative. Su tre di queste voglio soffermarmi.

La prima è nell'introduzione di Giuseppe Dematteis: "Governare il consumo di suolo in Italia significa regolare una quantità di interessi e di abitudini consolidate che riguardano la vita delle persone e un gran numero di centri decisionali grandi e piccoli corrispondenti a imprese, banche, gestori delle public utilities, pubbliche amministrazioni". Qualunque 'ricetta' proponiamo dobbiamo metterci in testa che la porta per entrare nel futuro ha scritto sulla soglia la parola "Cambiamento". Cambiamento di mentalità, del sistema delle convenienze, dell'impianto di pensieri e convinzioni che hanno governato finora il progetto di città e territorio, dei piani, di fare politica, di stile di vita, etc. Quella porta è stretta e scomoda, ma penso sia l'unica che sia seriamente e responsabilmente valicabile oggi.

La seconda chiave sta nella parola *Cultura*. È mancata per decenni una vera conoscenza di ciò che sono i suoli. La mancanza di sensibilità ambientale, di dibattito, di analisi critica hanno tarpatto le ali ad una cultura del suolo lungo tutta la filiera civile: dai cittadini fino alle più alte cariche istituzionali. Il suolo è la risorsa ignorata nei corsi universitari, nei programmi politici, nell'agenda istituzionale. E questa ignoranza è strutturale perché pochissimi sanno che sotto i nostri piedi vi è una vera e propria risorsa ambientale irriproducibile, limitata, preziosa e vitale: un bene comune e non una merce. Hans Jenny, pedologo di fama mondiale, diceva: "Molti non colgono la bellezza dei suoli. Perciò non è facile convincerli della necessità di preservarli". Ed è vero. Ancora oggi nulla si sta facendo per far capire cosa sono veramente i suoli e perché sono così importanti. Meno di zero nelle scuole di ingegneria, architettura e urbanistica (idem negli ordini professionali), dove si formano i professionisti. E ciò è grave. Grave perché è il terreno culturale ciò che va pre-

parato per poi far attecchire anche le riforme invocate ad esempio dagli autori. Se non si lavora ad una riabilitazione sociale, scientifica e civile del suolo non si generano le condizioni strutturali per un reale e duraturo cambiamento. Di questo sono fermamente convinto e su questo, se posso permettermi, mi prenoterei per aggiungere un capitolo al libro nella sua seconda edizione.

La terza chiave gli autori lo fanno dire a Massimo Severo Giannini. La questione urbanistica "costituisce il vero grande problema del nostro Paese, problema che condiziona qualsiasi altro problema, compresa tutta l'incentivazione delle attività industriali ed agrarie". Questo è un *vulnus* storico del sistema Italia. Non solo non ce ne si occupa a scala nazionale, ma sappiamo bene quanto la questione urbanistica sia stata fatta a pezzi, settorializzata, privatizzata ed eccessivamente politicizzata consegnandola ad un pulviscolo ingovernabile di competenze e soggetti amministrativi locali, troppo liberi di muoversi e pure in ordine sparso facendo sempre più del suolo un salvadanaio da rompere per esigenze di bilancio.

Oggi serve un lavoro politico di forte volontà e coordinamento. Questo è in più punti evocato anche da Giudice e Minucci, a partire dalla richiesta di riforma della fiscalità locale. Oltre a questo io rimango dell'avviso che occorra anche il coraggio di affrontare alcune scelte scomode che riguardano, ad esempio, le competenze sull'uso del suolo e i soggetti che le esercitano. Se il suolo è un *unicum* oltre ad essere una risorsa ambientale, le competenze sugli usi dei suoli vanno ridisegnate non più inseguendo convenienze di rendita e perimetri amministrativi che nulla hanno a che fare con il dispiegarsi della risorsa suolo, ma occorre seguire logiche di sistema e di unicità ambientale/paesaggistica e perseguire il disinteresse verso la rendita, soprattutto dalla politica locale che decide su quegli usi dei suoli.

Paolo Pileri

Opinioni e confronti

Urban renewal, Italy restart: inneschi e strategie finanziarie

Marco Marcatili

Mettere le mani sulla città è contemporaneamente un bisogno e una tentazione. È sicuramente un bisogno rispetto ai cambiamenti sociali e in relazione alle diverse traiettorie di vita: la città cambia il suo volto e si configura in tanti “centri vitali”, in alcuni casi con dimensioni sovra-comunali, spesso slegati tra loro, con un “centro storico” che accusa un evidente calo di vitalità e alcune “aree dismesse” che assumono una valenza simbolica di territorio. Inoltre, con uno *stock* di patrimonio residenziale costruito per buona parte (60,8% degli edifici cielo-terra) prima degli anni Settanta – e che dunque non incorpora gli effetti delle prime leggi sull’antisismica e i progressi delle tecniche costruttive volti a ridurre il “costo di esercizio” dell’unità abitativa – diventa non più procrastinabile un intervento di messa in sicurezza e *retrofit* energetico del patrimonio abitativo, in relazione a una strutturale riduzione dei consumi delle famiglie italiane e a un reale contenimento dell’inquinamento ambientale (le abitazioni sono responsabili del 38% delle emissioni di Co2). Agire sulla città, poi, è indubbiamente una tentazione crescente che alimenta attese di ricette immediate attraverso rischiose soluzioni “*low cost, last minute*”, più in sintonia con i tempi del consenso politico che con quelli di una visione strategica della città e dello sviluppo.

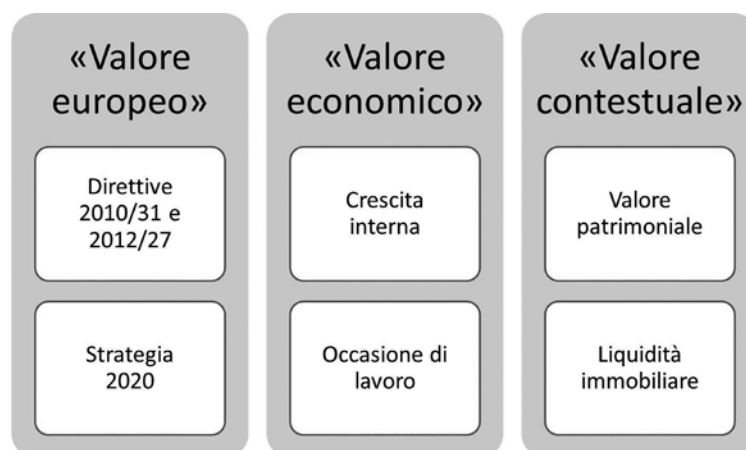
Con questo approccio il “fare la città” non è più legato a sviluppo immobiliare e urbanistico alla vecchia maniera, né può essere appaltato alla libera iniziativa privata, ma richiama la necessità di una idea di sviluppo che coniughi mercato, qualità della vita e sostenibilità, e che necessiterebbe addirittura di un “Ministro per la Città” in grado di facilitare i processi.

In uno scenario in cui l’Italia, pur superando la recessione, sarà caratterizzata da una carenza persistente di domanda aggregata, occorre declinare un rilancio della domanda interna sull’asse dei beni di interesse collettivo (quali rigenerazione urbana, riqualificazione degli immobili, assetto del territorio, infrastrutture materiali e immateriali) legati a quella unità organizzativa dello sviluppo chiamata Città, dove è possibile attrarre imprese in cerca di reti della conoscenza e capitali privati, attraverso un sistema adeguato di norme e incentivi. Le regole di rientro dall’eccesso di debito pubblico, finanche con maggiore gradualità e flessibilità rispetto a quanto concordato con il *Fiscal Compact*, non consentono infatti di contare su un sostegno della spesa pubblica di tipo keynesiano nel finanziamento al rinnovamento urbano. Sicuramente potrà essere attuato un processo di qualificazione pubblica, tale da liberare risorse improduttive per destinarle “a saldo invariato” ad investimenti sul territorio, ma realisticamente in Italia è da escludere la possibilità di una nuova dotazione pubblica “centralizzata” di 12 miliardi di euro, alla stregua dell’esperienza francese con l’Agenzia per la Rigenerazione Urbana. È una

prospettiva che scardina le modalità “classiche” di finanziamento di beni privati e che richiede strategie finanziarie più adeguate alla realizzazione di beni comuni.

Gli inneschi alle opportunità di rigenerazione urbana

Come si può intuire, tra vincoli di rientro dal debito pubblico e politiche sostenibili per una comunità stremata dalla crisi, “la porta è stretta”. Per questo motivo è forse più utile ripartire da alcuni “inneschi” attivati da un processo di riqualificazione urbana, che potrebbero indurre la classe dirigente a consolidare alcuni orientamenti decisionali e a non “sprecare” le opportunità più o meno latenti.



Inneschi derivanti da un investimento in riqualificazione urbana
Fonte: Nomisma

Un primo innesco concerne la possibilità di attivare tali interventi con i fondi della nuova programmazione europea, purché vengano rispettate almeno due condizioni: l’inserimento con maggiore determinazione di alcuni ambiti di intervento urbano (rigenerazione urbana, efficientamento energetico, rifunzionalizzazione delle aree dismesse, etc.) all’interno dei documenti di orientamento strategico per l’utilizzo delle risorse comunitarie (Accordi di partenariato e Programmi operativi nazionali/regionali); un’attenta revisione delle condizioni di eleggibilità e di cofinanziamento delle ipotesi progettuali territoriali, considerato che l’accesso ai bandi e l’utilizzo di queste risorse straordinarie sono vincolati all’adozione di un “metodo europeo” nei confronti del quale ci siamo, in passato ritrovati impreparati e che impone, oggi, a tutti i livelli (pubblico o privato, locale o nazionale) una responsabilità nuova, orientata alla piena collaborazione tra Amministrazioni contigue, al riconoscimento delle Istituzioni come “infrastrutture” dello sviluppo e alla

maturazione di una “visione” in cui gli interessi privati coesistono con quelli di ordine generale. Solo così si potrà sviluppare una capacità progettuale, a regia pubblica, e un’architettura finanziaria, a partecipazione privata, in grado di riscattare l’azione pubblica, stimolare filiere produttive su sentieri di futuro e rianimare alcuni “spiriti animali” non del tutto assopiti nel territorio.

Il secondo innesco ha a che fare con il valore economico creato a seguito di un processo di rinnovamento dei “contenitori urbani”.

A titolo di esempio, una stima dell’effetto macroeconomico di un investimento (24 miliardi di euro) per l’efficienza energetica di uffici e scuole pubbliche (circa 55.000 edifici, 85 milioni di metri quadrati di superficie, pari a circa il 20% della dotazione immobiliare pubblica complessiva) porta alla quantificazione dell’aumento della “crescita interna” (PIL a basso contenuto importativo) dell’1,4% e dell’occupazione di 382.000 unità. Nell’ipotesi che la politica fiscale “accompagni” tale investimento – ad esempio non incamerando il maggior gettito fiscale – si otterrebbe uno stimolo alla domanda aggregata amplificato tra l’1,9% (ipotesi minima) e il 5% (ipotesi massima), a seconda della scelta del fattore di moltiplicazione fiscale (come mostrato dal FMI, il moltiplicatore fiscale tende ad essere più alto in condizioni di economia depressa, quali sono quelle in cui si trova l’economia italiana).

Una maggiore consapevolezza di tale effetto costituisce la premessa per il rilancio di un partenariato pubblico-privato su cui sicuramente “concentrare” le (poche) risorse pubbliche a disposizione, ma al contempo attrarre alcuni capitali privati “dormienti”, ancorché presenti, per assenza di politiche normative e di accompagnamento fiscale. Nel rinnovamento del parco immobiliare si può, dunque, trovare una significativa leva di attivazione di maggiore domanda, ma per trasformare il potenziale in sviluppo attuato è necessario disegnare le condizioni normative, procedurali e strumentali per indurre amministratori pubblici e imprese private ad un’alleanza strategica di co-progettazione, dentro logiche e *standard* definiti a livello internazionale.

Un terzo innesco legato ai processi di riqualificazione immobiliare e urbana può essere costituito da un “effetto-ricchezza” non trascurabile, ancorché non ben definito in letteratura. Il *trend* immobiliare in atto, dove sono i driver di domanda (efficienza, sicurezza, connettività) a guidare l’offerta, associato alle attese sulle direttive europee, restituiscono una prospettiva “binaria” secondo cui l’ingresso sul mercato degli edifici “*near zero energy building*” (o addirittura passivi) segnerà la definitiva polarizzazione tra edifici “fuori mercato” e quelli che invece potranno continuare a esprimere un valore d’uso e di scambio. Tuttavia, in una logica di approccio globale e sostenibile al *refurbishment* si può stimare l’incremento del valore di un immobile, sia rispetto a un minore costo di esercizio dell’edificio-impianto nel suo ciclo di vita (nell’ordine del 15%) che a una migliore liquidità degli *asset* immobiliari.

Diventa, dunque, necessario – o sarà presto imposto dal mercato – ridefinire una nuova “teoria del valore” a partire dalla qualità dell’immobile e del contesto. Non è da sottovalutare, infatti, la transizione sempre più netta a un valore immobiliare meno ancorato a variabili standardizzate di mercato (es. localizzazione) e sempre più agganciato a un nuovo valore contestuale di difficile determinazione. Sull’incremento del valore derivante da una strategia di efficientamento energetico (qualità) esiste una vasta letteratura. Sarà utile, invece, approfondire l’impatto delle rigenerazioni urbane (contesto) sui valori immobiliari, anche in termini di migliore “vendibilità” dell’*asset*, ma in entrambi i casi si tratta di un “effetto-ricchezza” non direttamente legato alla liquidità necessaria per co-finanziare, unitamente alle risorse pubblico-private, gli interventi di riqualificazione del proprio edificio o del contesto di riferimento. Di nuovo viene richiesto un sovrappiù di pensiero per elaborare un *framework* nazionale in grado di creare un quadro normativo e di incentivi adeguato a far decollare operazioni di rinnovamento contestuale.

Impatto macroeconomico di un investimento di retrofit energetico

IPOTESI DI EFFICIENTAMENTO: uffici pubblici e scuole (85 mln mq)	Investimento		Produzione attivata	Valore aggiunto attivato	Occupazione attivata
	Miliardi Euro	Incremento	Incremento	Incremento	Unità
	23,9	0,8%	1,5%	1,4%	382.000

Fonte: Nomisma

Stesso impatto macroeconomico con una politica di “accompagnamento fiscale”

Anni	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Cumulato I-X
Ipotesi A: elasticità del PIL a stimolo fiscale pari a 0,5	1,40	0,18	0,20	0,05	0,03	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	1,87%
Ipotesi B: elasticità del PIL a stimolo fiscale pari a 1	1,40	0,49	0,38	0,21	0,13	0,08	0,05	0,03	0,02	0,01	2,78%
Ipotesi C: elasticità del PIL a stimolo fiscale pari a 1,5	1,40	0,70	0,70	0,53	0,44	0,35	0,28	0,23	0,19	0,15	4,96%

Fonte: Nomisma

Gli inneschi appena proposti hanno lo scopo di riconfigurare una mappa delle risorse a cui attingere per ipotizzare nuovi strumenti finanziari adeguati a mettere assieme interessi privati e collettivi, seppure risulti sempre più necessario un approfondimento che allinei le tempistiche dei flussi e che trasformi “pezzi di *stock*” in liquidità necessaria a sostenere gli investimenti iniziali.

Strategie finanziarie per un rilancio dei beni comuni

Una rinnovata strategia di raccolta dei fondi necessari per sostenere progetti urbani e/o di territorio potrebbe orientarsi su due direttrici. La prima è di pensare lo sviluppo come esito di una “coralità produttiva” basata non soltanto sulla vicinanza tecnica, spaziale e culturale delle imprese, anche sulla omogeneità e congruenza culturale delle famiglie. “Siamo di fronte ad un processo composito dove, al servizio della crescita umana agiscono, simultaneamente e alternativamente, forze che provengono sia dal con-vivere che dal con-produrre” (G.Becattini). In questa prospettiva sarà importante un pieno coinvolgimento dei Sindaci, sempre più spinti ad agire non da meri “proprietari” ma da “registri di processi”, con minore capacità di mettere in campo risorse proprie, ma con più possibilità di muovere risorse altrui.

La seconda sfida riguarda la capacità di reperire risorse finanziarie per sostenere le operazioni di sviluppo. È ormai noto che il nostro Paese, seppure in forma eccessivamente diseguale, detiene una importante ricchezza finanziaria privata nell’ordine dei 4mila miliardi di euro e che le famiglie italiane, anche utilizzando gli intermediari professionali, soddisfano circa la metà dell’emissione del debito pubblico italiano. Inoltre, oltre un terzo della ricchezza finanziaria delle famiglie è investito in depositi e obbligazioni bancarie (Banca d’Italia). Una prima strategia potrebbe essere quella di intermediare una quota rilevante del risparmio delle famiglie

finalizzandolo a un fondo rotativo nazionale per la rigenerazione urbana. Tuttavia, sulla scia di quanto detto sopra, è possibile ipotizzare una seconda strategia, anche grazie alla prossimità e al radicamento degli istituti creditizi, legata ad una raccolta obbligazionaria di scopo da destinare esclusivamente a progettualità urbane con stringenti condizioni di eleggibilità e secondo standard validati a livello europeo. Tale meccanismo su base volontaria prevede che le famiglie (obbligazioniste) rinuncino a una parte di rendimento – proprio per la consapevolezza dello scopo sociale e del principio di reciprocità legato alle azioni di rigenerare, riqualificare, ridurre inquinamento, migliorare qualità e aumentare l’attrattività –, che i progetti debbano avere un rendimento dimezzato (circa il 3%) rispetto a quello con cui alcune iniziative istituzionali di respiro nazionale si presentano sui territori e, infine, che lo Stato intervenga con una “garanzia pubblica” del capitale investito. Basti osservare alcune recenti esperienze di *crowdfunding* o di banche dei territori per rendersi conto come già sia in atto una piccola “rivoluzione” che, se abbinata a quella dell’affermarsi delle istituzioni di territorio, potrebbe lanciare una nuova era dei “Borc” (buoni ordinari di reti comunali, o anche di reti civiche).

Dopo avere percorso la strada “pubblicistica” (contributi pubblici all’edilizia) e quella “privatistica” (periodo d’oro del ciclo immobiliare), la strategia “civile” potrebbe rappresentare l’ultimo “treno” per affrontare la riqualificazione urbana con una risposta sistemica, per restituire alla finanza un ruolo di volano dei processi reali di sviluppo generativo e per sancire un nuovo corso al *real estate*.

Indice degli autori

Angela Babanente
Assessore alla Qualità del territorio e vicepresidente della giunta regionale della Puglia

Anna Mesolella
Vice Presidente Commissione Cooperazione e coordinamento territoriale

Francesco R. Friari
Direttore Generale Unione dei Comuni della Bassa Romagna

Oswaldo Cammarota
Coordinatore BRI- Banca Risorse Immateriali, Collaboratore Legautonomie Campania

Claudia Trillo
PH-D Università di Napoli

Piergiuseppe Pontrandolfi
Dipartimento delle Culture Europee e del Mediterraneo (DICEM), Università degli Studi della Basilicata

Antonella Cartolano
Contrattista della Scuola di Ingegneria, Università degli Studi della Basilicata

Giuseppe De Luca
Dipartimento di Architettura, Università di Firenze

Alessandro Sgobbo
Ricercatore TD 08/ FI (ICAR2 I)

Laura Pellegrino
Responsabile Istruttore Tecnico comunale

Anna Laura Palazzo
Università Roma Tre

Mauro Giudice
Giunta esecutiva INU

Fabio Minucci
Politecnico di Torino

Francesca Assennato
ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

Silvia Brini
ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

Anna Chiesura
ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

Michele Munafò
ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

Sandro Cruciani
ISTAT

Alessandra Ferrara
ISTAT

Paola Bonora
Università di Bologna

Graziella Guaragno
Regione Emilia-Romagna

Barbara Nerozzi
Regione Emilia-Romagna

Paolo Fioletta
Direttore Area Territorio della Provincia di Torino

Gianfranco Fiora
Dirigente Settore Urbanistica della Provincia di Torino

Ilario Abate Daga
Libero professionista, Membro Effettivo INU

Andrea Ballocca
CSI Piemonte

Francesco Scalise
CSI Piemonte

Andrea Arcidiacono
DASiU Politecnico di Milano – INU, Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo

Stefano Salata
DASiU Politecnico di Milano – INU, Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo

Franco Lorenzani
INU Liguria

Roberto Pallottini
INU Lazio

Egidio Dansero
Università di Torino

Giacomo Pettenati
Università di Torino

Alessia Toldo
Università di Torino

Giuseppe Caridi
Dipartimento Patrimonio Architettura Urbanistica (PAU), Università Mediterranea di Reggio Calabria

Gianfranco Ciola
Agronomo, direttore del Parco regionale delle Dune Costiere

Tommaso Giorgino
Forestale, consulente per il Comune di Ostuni

Francesco Maiorano
Urbanista, Staff Ufficio Emas Ostuni 2 I

Alessandro Camiz
Ph. D. LPA-DIAP, Laboratorio di Lettura e Progetto dell'Architettura Dipartimento di Architettura i e Progetto, Sapienza Università di Roma

Michele Grimaldi
Assegnista di ricerca presso l'Università di Salerno, segretario sez. INU Campania

Carla Eboli
Assegnista di ricerca presso l'Università di Salerno

Marialuisa Petti
Phd Università di Salerno

Gianluca Cristoforetti
Architetto, tecnico progettista

Raul Daoli
Sindaco di Novellara per due mandati

Bernardino Stangherlin
Architetto, esperto in attuazione di programmi urbani complessi, Direttore società S.I.R.E. NA. Città Storica 2002-2013

Antonia Arena
Architetto

Gaetano Mollura
Architetto, coordinatore Unità interdirezionale Progetti URBACT e Reti per lo sviluppo di Politiche Urbane Integrate, Comune di Napoli

Luca Nespolo
Architetto, Dottore di Ricerca in Progettazione Urbanistica e Territoriale, Università di Firenze

Giuseppe Maria Amendola
Presidente dell'Associazione amici del Tevere e del Consorzio Tiberina

Annalisa Cozzolino
Dottoranda Università di Napoli

Massimo Mastromarino
Coordinamento tecnico Pgt di Varese

Giacinto Ciappetta
Università della Calabria

Donatella Cristiano
Università della Calabria

Francesca Pirlone
Ricercatore universitario presso il DICCA - Scuola Politecnica, Università di Genova

Moreno Daini
Architetto, Università di Bologna

Giuseppe Roma
Direttore generale del CENSIS

Marco Marcatili
Economista Nomisma

Federico Oliva
Direttore "Urbanistica", DIAP, Politecnico di Milano

Simone Ombuen
Università Roma Tre

Daniele Rallo
AssUrb, Coordinamento tecnico Pgt di Varese

Luca Rampado
AssUrb

Francesco Sbetti
Direttore UI

Silvia Viviani
Presidente INU

Indice dei luoghi

Alfonsine (Ravenna)
Bagnacavallo (Ravenna)
Bagnara di Romagna (Ravenna)
Basilicata
Bergamo
Brescia
Calabria
Campania
Castell'Azzara (Grosseto)
Conselice (Ravenna)
Cotignola (Ravenna)
Europa
Fusignano (Ravenna)
Genova
Giugliano (Napoli)
Italia
Lazio
Liguria
Lugo (Ravenna)
Massa Lombarda (Ravenna)
Milano
Monaco (D)
Montoro (Avellino)
Napoli
Novellara (Reggio Emilia)
Ostuni
Pagani (Salerno)
Pitigliano (Grosseto)
Provincia di Bologna
Provincia di Napoli
Provincia di Torino
Puglia
Roma
Sant'Agata sul Santerno (Ravenna)
Sorano (Grosseto)
Umbria
Varese

Nel prossimo numero

- Città metropolitana
- Legge urbanistica
- Una finestra su: Amburgo

VIII Giornata di Studi INU
Istituto Nazionale di Urbanistica

Una politica per le città italiane

venerdì 12 Dicembre 2014



III edizione
**Premio Inu della
Letteratura urbanistica**
sabato 13 Dicembre 2014

INU
Istituto Nazionale
di Urbanistica



Napoli Dipartimento di Architettura Università
Federico II di Napoli, Via Forno Vecchio 36

urbanistica

INFORMAZIONI

