

urbanistica

# INFORMAZIONI

VIII GIORNATA DI STUDIO INU

UNA POLITICA PER LE CITTA' ITALIANE

8° Study Day of INU.

Policies for Italian Cities

1.Governance e partecipazione, 2.Politiche per le infrastrutture, 3.Politiche per l'ambiente e il paesaggio, 4.Politiche per lo spazio pubblico, 5.Politiche per la sicurezza, 6.Politiche per la città diffusa, 7.Politiche per ridurre il consumo di suolo, 8.Politiche metropolitane per la promozione della società della conoscenza e dell'innovazione, 9.Politiche urbane nei paesi dell'Unione Europea, 10.Politiche sociali contro la segregazione, 11.Specificità della città del nord,12.Specificità della città del centro, 13.Specificità della città del sud, 14.Specificità della città delle isole.

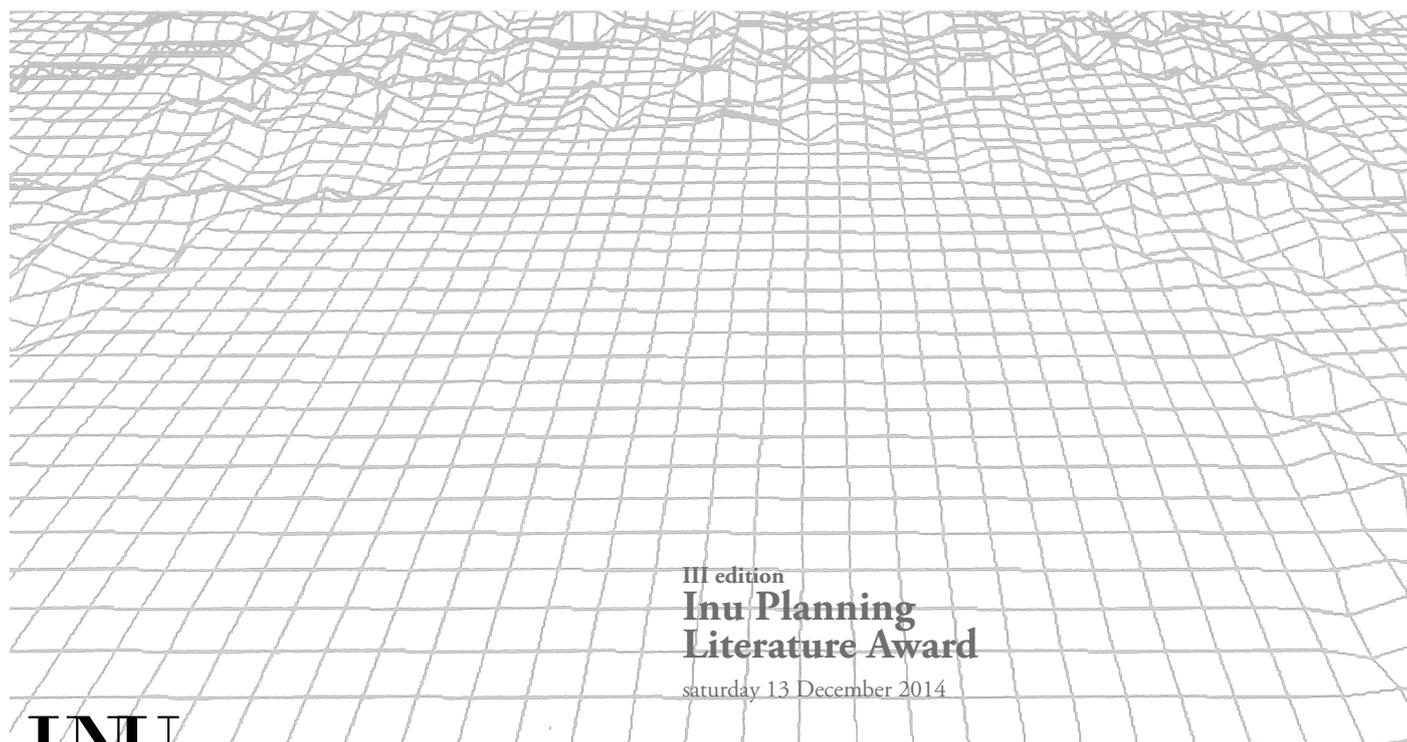
**257**

Rivista bimestrale  
Anno XXXXI  
Settembre-Ottobre  
2014  
ISSN n. 0392-5005

€ 10,00

**INU**  
Edizioni

8° Study day of INU  
Italian National Institute of Urban Planning  
**Policies for  
Italian cities**  
friday 12 December 2014



III edition  
**Inu Planning  
Literature Award**  
saturday 13 December 2014

**INU**  
Istituto Nazionale  
di Urbanistica

**Naples Department of Architecture - University  
of Naples Federico II, Via Forno Vecchio 36**

Rivista bimestrale urbanistica e ambientale  
dell'Istituto Nazionale Urbanistica  
Fondata da Edoardo Salzano  
Anno XXXXI  
Settembre-Ottobre 2014  
Euro 10,00

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

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

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

Servizio abbonamenti:  
Monica Belli Email: [inued@inuedizioni.it](mailto:inued@inuedizioni.it)

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni:  
M. Fantin (presidente),  
D. Di Ludovico (consigliere delegato),  
F. Calace, G. Ferina.  
Redazione, amministrazione e pubblicità:  
Inu Edizioni srl  
Via Ravenna 9/b, 00161 Roma  
tel. 06/68134341, 06/68195562,  
fax 06/68214773, <http://www.inu.it>

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

Componenti regionali del comitato scientifico:  
Abruzzo e Molise: Radoccia R. (coord.) [raffaella\\_rad@yahoo.it](mailto:raffaella_rad@yahoo.it), Chietini A., Carpicella V.  
Basilicata: Pontrandolfi P. (coord.) [pontrandolfi@unibas.it](mailto:pontrandolfi@unibas.it)  
Calabria: Fallanca C. (coord.) [cfallanca@unirc.it](mailto:cfallanca@unirc.it),  
Teti M.A., Celani G.  
Campania: Coppola E. (coord.) [emanuela.coppola@fastwebnet.it](mailto:emanuela.coppola@fastwebnet.it),  
Emilia-Romagna: Tondelli S. (coord.) [simona.tondelli@unibo.it](mailto:simona.tondelli@unibo.it), Vecchi L., Zazzi M.  
Lazio: Giannino C. (coord.) [carmela.giannino@gmail.com](mailto:carmela.giannino@gmail.com), Contardi L., Cazzola A.  
Liguria: Lombardini G. (coord.) [g.lombard@tele2.it](mailto:g.lombard@tele2.it), Bolgiani P., Silvano S., Vergaro A.  
Lombardia: Rossi I. (coord.) [rossidel@tin.it](mailto:rossidel@tin.it),  
Imberti L., Campo E.  
Marche: Rosellini G. (coord.) [responsabile.utrc@comune.rip.e.an.it](mailto:responsabile.utrc@comune.rip.e.an.it), Piazzini M., Vitali G.  
Piemonte: Saccomani S. (coord.) [silvia.saccomani@polito.it](mailto:silvia.saccomani@polito.it),  
Puglia: Torre C. [torre@poliba.it](mailto:torre@poliba.it), Rotondo F.  
[f.rotondo@poliba.it](mailto:f.rotondo@poliba.it), Reina A., Caiuolo D.  
Sardegna: Zoppi C. (coord.) [zoppi@unica.it](mailto:zoppi@unica.it),  
Madama V.  
Sicilia: Cannarozzo T. (coord.) [terecann@unipa.it](mailto:terecann@unipa.it),  
Gabbate G., Trombino G.  
Toscana: Rignanese L. (coord.) [L.rignanese@poliba.it](mailto:L.rignanese@poliba.it), Pingitore L., Alberti F., Nespolo L.  
Umbria: Bruni A. (coord.) [a.bruni@spoletoprogetti.com](mailto:a.bruni@spoletoprogetti.com), Ghigliani G., Bagnetti C.,  
Guarnello R.  
Veneto: Baiocco R. (coord.) [baioocco@iuav.it](mailto:baioocco@iuav.it),  
Michele A., Velo L.

Progetto grafico: Hstudio

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

Associato all'unione stampa periodica italiana

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

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

**Aperture**  
Urbanistica Informazioni per  
la giornata di studio INU

**Agenda**  
Politiche urbane

**... si discute**  
Una politica per le città  
italiane

in quarta

*Francesco Sbetti*

*Silvia Viviani*

*Francesco Domenico Moccia*

*Gli Autori*

## VIII GIORNATA DI STUDIO INU UNA POLITICA PER LE CITTÀ ITALIANE 8° Study Day of INU. Policies for Italian Cities a cura di Francesco Domenico Moccia e Marichela Sepe

### 1 I sessione Governance e partecipazione

- 1 *Governance e partecipazione*  
*Donatella Venti*
- 2 *Governance e politiche territoriali*  
*Antonio Bertini, Tiziana Vitolo*
- 6 *Beyond a responsive planning towards a meaningful city*  
*Giuseppe Bonavita*
- 8 *Le aree portuali dismesse come opportunità per la riappropriazione dei luoghi: istanze sociali e qualità dello spazio urbano*  
*Michele Francesco Brandonisio, Francesco Selicato, Sergio Selicato*
- 13 *I metodi multicriterio: un valido sussidio per affrontare la complessità delle scelte nei processi di pianificazione*  
*Amalia Cancelliere*
- 16 *City Making: la partecipazione come processo costituente*  
*Salvatore Carbone, Sara Omassi*
- 19 *Pianificazione urbanistica e multireligiosità sociale*  
*Germana Carobene*
- 22 *Dalle istanze locali al progetto urbano*  
*Simone Devoti*

- 24 *Il "Borgo del Benessere" a Riccia (CB): una sperimentazione condivisa nel Molise per riattivare l'abbandono*  
*Nicola Flora*
- 28 *Goodgovernance e partecipazione nella pianificazione locale: la valutazione del processo di redazione del PUC di Tertenia e il ruolo della VAS.*  
*Roberta Floris, Maddalena Floris*
- 31 *La VAS dei piani che prevedono la realizzazione di un porto turistico: il caso del Piano Urbanistico del comune di Tertenia.*  
*Roberta Floris, Andrea Matta*
- 35 *Includere|Decidere|Negoziare*  
*Steps per scelte di governo del territorio efficaci e sostenibili*  
*Roberto Gerundo, Maria Veronica Izzo*
- 39 *La Stakeholder Network Analysis come strumento di supporto alla pianificazione territoriale*  
*Elena Gissi, Irene Bianchi, Vito Garramone, Federica Appiotti, Francesco Musco*
- 43 *Perceived quality of urban life in historic centers: a study concerning the city of Cagliari*  
*Anania Mereu, Corrado Zoppi*

- 47 *Infrastrutture tecnologiche e partecipazione: le innovazioni del progetto CAST per la gestione dell'informazione all'interno dei processi di partecipazione urbana.*  
Piergiuseppe Pontrandolfi, Francesco Scorza
- 50 *MunicipalFacility Management: Community planning on the test bench – processoptimization in the field of view*  
Alexander Redlein, Christian Humhal
- 51 *Santo Pietro: un'esperienza di progettazione di comunità*  
Giovanna Regalbutto
- 54 *Pratiche di cura di beni comuni urbani*  
Maddalena Rossi
- 58 *Il volto nuovo delle città nel XXI secolo  
La rappresentazione dei rapporti tra organizzazione dello spazio e morfologia urbana: dalla logica sequenziale all'approccio... iperspaziale*  
Serena Sanseviero
- 62 *Progettisti risorse sommerse per una gestione condivisa dello spazio pubblico*  
Sabina Selli
- 65 *La valorizzazione partecipata attraverso le Passeggiate fuori porta*  
Emma Tagliacollo
- 69 *Places of worship, spiritual healing and urbanregeneration*  
Monika Trojanowska
- 72 *Computer-basedtoolsaiding the process of spatial planning*  
Magdalena Wagner
- 1 II sessione Politiche per le infrastrutture**
- 1 *Politiche per le infrastrutture*  
Sandro Fabbro
- 1 *Territorio assieme alla città: l'Agenda indispensabile per la qualità dello spazio.*  
Stefano Aragona
- 7 *Per il "tri progetto" macro nazionale (delle due reti: insediative ed ecologiche) e micro locale: l'innovazione degli indicatori paesaggistici.*  
Pier Paolo Balbo
- 10 *Politiche infrastrutturali e cambiamenti climatici*  
Lorenzo Barbieri
- 14 *Un nuovo modello di gestione della mobilità metropolitana*  
Laura Berardi, Vincenza Di Malta
- 17 *La perequazione infrastrutturale. Aspetti problematici e questioni aperte.*  
Donato Caiulo, Carmela Giannino
- 20 *I porti come generatori di resilienza nelle nuove città metropolitane costiere italiane*  
Daniele Cannatella, Giuliano Poli, Sabrina Sposito
- 24 *Il ruolo delle città e dei territori-snodo nel policentrismo reticolare*  
Annalisa Contato
- 28 *Operare nella città compiuta: dalla mobilità all'accessibilità a Roma*  
Vittoria Crisostomi
- 31 *Riflessi operativi sugli assetti infrastrutturali e dei sottoservizi nella città flessibile*  
Roberto De Lotto
- 33 *Integrazione delle infrastrutture verdi nei sistemi infrastrutturali*  
Marialodovica Delendi
- 36 *Il Regional Design per integrare Politiche Infrastrutturali e Agenda Urbana: una sfida*  
Valeria Lingua
- 41 *Il Sistema integrato Metropolitano dell'Area dello Stretto laboratorio di politiche urbane, infrastrutturali e di governance innovativa*  
Francesca Moraci
- 46 *Infrastrutture e governo della morfogenesi urbana in Italia: una partita persa?*  
Piero Pedrocchio
- 49 *Le ferrovie locali: da "rami secchi" a risorsa per la città diffusa.*  
Il caso Mediopadano  
Andrea Spinosa
- 53 *Oltre le Colonne d'Ercole. Passaggio a Sud a priorità epocale. Il progetto TUNE-IT*  
Ferdinando Trapani
- 55 *Il paesaggio-paradigma per alcuni punti qualificanti di una Agenda Urbana*  
Carlo Valorani
- Shared mobility and cities*  
Francesco Alberti
- 1 III sessione Politiche per l'ambiente e il paesaggio**
- 1 *Politiche per l'ambiente e il paesaggio*  
Angioletta Voghera

- 1 *Mutazioni del paesaggio ai tempi della diffusione dei centri commerciali*  
Giuseppe Abbate
- 5 *Politiche ambientali e paesaggistiche per un territorio in transizione: il caso della Provincia Barletta Andria Trani*  
Nicola Martinelli, Mariella Annese, Teresa Pagnelli
- 10 *Paesaggio e restauro*  
Antonia Arena
- 13 *Up-cycling Naples: the project of a mixed-use waterfront*  
Annie Attademo
- 16 *Strumenti IT per il controllo ambientale negli interventi di riqualificazione degli spazi aperti in regime di ClimateChange*  
Eduardo Bassolino
- 19 *L'immagine del fiume Sarno. Inchiesta partecipata per riconnettere il Sarno ai territori limitrofi*  
Gilda Berruti
- 23 *Nuovi paradigmi per uno sviluppo alternativo di contrasto alla crisi: politiche e strategie per riscoprire le potenzialità economiche, sociali e ambientali di connettività città-campagna*  
di Fabio Bronzini, Maria Angela Bedini, Giovanni Marinelli
- 25 *Scenari di sviluppo territoriale in Trentino. Verso la progettazione di un'agenda di politiche attive per l'ambiente e il paesaggio*  
Grazia Brunetta
- 28 *Bioregione e metabolismo urbano per una reale integrazione tra città e territorio*  
Alberto Budoni
- 32 *Un modello per la progettazione urbanistica di insediamenti sostenibili*  
Isidoro Fasolino, Michele Grimaldi, Paolo Calicchio
- 35 *Policies to promote technologies for zero emission cities: a case of estimation of the social and economic impact and possible advices for urban planning*  
Monica Cariola, Alessandro Manello
- 39 *Techno pastoral. Regenerative strategies of landscape urbanism in the Emilian Apennines*  
Antonia Maria Alda Chiesa
- 43 *I nuovi scenari delle politiche di trasformazione urbana*  
Alessandro Claudi de Saint Mihiel
- 46 *Paesaggi lenti per la crescita sociale ed economica dell'Italia di Mezzo*  
Rosalba D'Onofrio, Massimo Sargolini
- 50 *Riportare un "senso" di luogo*  
Silvia Dalzero
- 53 *Strategie urbanistiche per la pianificazione di aree produttive ecologiche*  
Roberto De Lotto, Veronica Gazzola
- 55 *Aumentare la resilienza nei tessuti urbani consolidati: la proposta operativa Smart Re-GreenNet*  
Giuseppe De Luca, Francesco Alberti, Simone Scortecci
- 60 *Pianificazione e città rigenerativa: il Paesaggio Storico Urbano come nuovo paradigma dello sviluppo sostenibile*  
Fortuna De Rosa, Francesca Nocca
- 64 *PSM – Piano Strategico Metropolitan di Bologna*  
Alessandro Delpiano, Daniele Donati, Lucia Ferroni, Chiara Mazzanti, Elena Soverini
- 68 *I piani di gestione dei siti UNESCO 'centro storico di Firenze' e 'centro storico di Siena': obiettivi ed esiti per la valorizzazione dei paesaggi storici urbani*  
Barbara Del Prete
- 72 *Infrastrutture Verdi e recupero di aree dismesse*  
Marialodovica Delendi
- 75 *Costruzione di scenari strategico-strutturali per comuni costieri in contesti marginali di pregio ambientale*  
Nello De Sena, Carla Eboli, Isidoro Fasolino
- 79 *Orientamenti valutativi nella programmazione comunitaria 2014-2020 per decisioni e strategie integrate di rigenerazione urbana*  
Barbara Ferri
- 82 *Luoghi della crisi. Il paesaggio come strumento anti-crisi.*  
Michele Galella
- 86 *"Social Learning" e politiche del Paesaggio: la co-costruzione di strategie integrate per il mantenimento dei Servizi Ecosistemici. Il progetto TER.R.E.*  
Elena Gissi, Vito Garramone, Francesco Musco, Giulia Lucertini, Matelda Reho
- 89 *Dalla riqualificazione delle matrici agricole tradizionali alla valorizzazione del paesaggio. Un caso di studio nell'area metropolitana di Bari.*  
Francesca Greco, Francesca Tribuzio
- 94 *Verso l'Ecomuseo del Paesaggio: il processo di risignificazione del contesto periurbano dell'area metropolitana di Cagliari*  
Federica Isola, Eleonora Marangoni, Ilene Steingut
- 97 *La componente ambientale nelle scelte pianificatorie: il ruolo della valutazione ambientale strategica*  
Stefania Anghinelli, Sara Lodrini

- 100 *Infrastrutture verdi e Biodiversità urbana come cardini per la nuova Agenda Urbana Nazionale*  
Benedetta Lucchitta, Filippo Magni
- 102 *Fondamenti per una crescita urbana consapevole e sostenibile: un modello di supporto alla decisione.*  
Giulia Lucertini, Irene Chini
- 105 *Le città che vogliamo, dalle città globali alle comunità umane della decrescita felice.*  
Carla Majorano
- 109 *Paesaggi tra idea e realtà*  
Francesco Mazzetti, Michéle Pezzagno, Anna Richiedei
- 113 *Smart food and energy. Valorizzare il paesaggio peri-urbano con cicli produttivi chiusi*  
Barbara Melis, Graziella Roccella
- 117 *Valorizzazione energetica delle risorse ambientali della città: le bioenergie urbane*  
Benedetto Nastasi
- 119 *Ri-progettare il giardino produttivo delle città pugliesi*  
Giulia Annalinda Neglia
- 123 *Design in difesa del paesaggio? Il contributo di Eduardo Vittoria alla cultura urbanistica*  
Pietro Nunziante
- 126 *I territori delle Reti*  
Camillo Orfeo
- 130 *Environmental planning in harsh conditions: the malignant case of the Land of fires*  
Maria Federica Palestino
- 131 *I paesaggi di tutti i giorni: la nuova sfida per le politiche del paesaggio*  
Luisa Pedrazzini
- 135 *Multifunctionality and resilience of urban systems: the role of green infrastructures*  
Raffaele Pelorosso, Federica Gobattoni, Antonio Leone
- 138 *L'ecosostenibilità nelle trasformazioni urbane: certificazione ambientale dei quartieri*  
Fulvia Pinto
- 141 *L'agenda urbana europea nei Programmi Operativi: il caso Sardegna e altre declinazioni regionali.*  
Cheti Pira, Carlo Torselli
- 145 *Infrastrutture verdi per il drenaggio delle acque meteoriche nel progetto della città resiliente*  
Riccardo Privitera, Viviana Pappalardo, Luca Barbarossa, Daniele La Rosa
- 149 *Funzionalità ecologica: un nuovo scenario per la pianificazione del territorio*  
Stefania Grasso, Simonetta Alberico, Gabriele Bovo, Gian Luigi Rossi, Simone Ciadamidaro, Maria Rita Minciardi
- 151 *Paesaggio e antiche infrastrutture. Un collegamento ideale tra affinità e diversità culturali*  
Emanuele Romeo
- 154 *Paesaggi urbani costieri: prospettive d'azione*  
Emma Salizzoni
- 158 *Urban Greening Management in the Framework of Smart City Development*  
Cristina Salmeri, Salvatore Cartarrasa
- 162 *Il paesaggio agrario come bene da tutelare e risorsa economica. Il museo del territorio e le politiche di crescita legate al luogo*  
Sara Maria Serafini
- 165 *La conoscenza del territorio come strumento di sviluppo*  
Patrizia Tartara
- 1 IV sessione Politiche per lo spazio pubblico**
- 1 *Politiche per lo spazio pubblico*  
Mario Spada
- 2 *Identità da(a)mare*  
Alessandra Acampora
- 5 *Misurare gli esiti. Spazi pubblici di periferia dal "laboratorio Roma"*  
Irene Amadio
- 8 *Air-design: intorni atmosferici negli spazi collettivi*  
Serafina Amoroso
- 10 *Urbanistica nella trasformazione: dalle esperienze di partecipazione il percorso per la città ed il territorio ecologico*  
Stefano Aragona
- 14 *Residui, paesaggi fertili: un sistema rigenerato di spazi pubblici urbani*  
Anna Arioli
- 18 *"Giù le mani dal Porticciolo!": una resistenza locale a Salerno*  
Daniele Bagnoli
- 25 *Processo, supporto, luogo comune. Tre accezioni per un nuovo progetto dello spazio pubblico*  
Sara Basso
- 29 *Prove di riqualificazione di spazi pubblici in un quartiere residenziale pubblico. Bellavista, Ivrea*  
Elisabetta M. Bello
- 32 *Spazi urbani ed edilizia residenziale pubblica*  
Mariangela Bellomo
- 34 *The Presence of the Absence*  
Li Bingxin, Hong Zaisheng

- 37 *Per la costruzione della qualità dello spazio pubblico. Traiettorie di ricerca.*  
Antonella Bruzzese
- 39 *Il valore della bellezza di una stazione ferroviaria con elevati standard artistici architettonici*  
Armando Carteni, Ennio Cascetta, Ilaria Henke
- 43 *Sulla Strada. Costruire spazi per nuove forme d'uso della città e per l'inclusione sociale*  
Gianni Celestini, Dalila Russo, Cristina Sciarrone
- 46 *La riscoperta dei mercati tradizionali nello sviluppo di nuove strategie per la rivitalizzazione urbana.*  
Irene Chini
- 50 *Commercio e mobilità per lo spazio pubblico*  
Silvana Crapanzano, Valeria Scavone
- 54 *Lo spazio pubblico come spazio condiviso. Nuove politiche di trasformazione dello spazio stradale alle diverse scale di intervento.*  
Tiziana D'Angeli
- 55 *Metodi di intervento nella città porosa*  
Roberto De Lotto, Giulia Esopi, Cecilia Morelli di Popolo
- 57 *Carsharing e mobilità sostenibile: vantaggi, rischi, potenzialità e fattibilità*  
Stefano de Luca, Armando Carteni, Vittorio Cascetta, Emma Castiello
- 61 *Lo spazio collettivo come collettore urbano: usi temporanei come strategia per la rigenerazione*  
Cecilia De Marinis
- 64 *Strategie per la rigenerazione dello spazio pubblico tra città e paesaggio. Il recupero dell'area del mercato ortofrutticolo a Piano di Sorrento*  
Felice De Silva, Bruna Di Palma, Alessandro Gebbia
- 69 *Città, comunità, spazio pubblico. Il progetto di riqualificazione di piazza Libertà ad Avellino*  
Felice De Silva, Patrizia Santaniello
- 72 *Multifunzionalità degli spazi pubblici*  
Marialodovica Delendi
- 74 *Riusi creativi di spazi urbani in abbandono e produzione di spazio pubblico*  
Andrea Di Giovanni
- 78 *La forma-reading come strumento di disseminazione del sapere filosofico*  
Rosario Diana
- 81 *Politiche e strategie per la pianificazione degli spazi sotterranei. Il caso di Napoli*  
Valerio Di Pinto, Carlo Gerundo e Vincenzo De Stefano
- 85 *Il disegno...l'avvenire della città*  
Andrea Donelli
- 89 *Lo Spazio Pubblico e la Città' Egalitaria*  
Pietro Garau
- 92 *Nuovi sistemi di gestione degli spazi urbani per la valorizzazione delle città*  
Caterina Gattuso, Philomène Gattuso, Carlo De Giacomo
- 96 *Urban shapes of contemporary society*  
Mariateresa Giammetti
- 99 *Ri-Comporre frammenti urbani*  
Maria Antonia Giannino
- 103 *Torino. Nuove geografie dello spazio pubblico religioso*  
AgimKercuku
- 105 *Public Drosscape. Nuove forme dello spazio pubblico dal riciclo dei telai territoriali1*  
Massimo Lanzi
- 108 *Piccoli spazi e piccoli cittadini. Il paesaggio come terzo educatore | Small spaces and youngcitizens. The landscapeasthird "bring-up landscape"*  
Chiara Lanzoni
- 111 *Spazio pubblico, usi temporanei e tattiche di city-making*  
Barbara Lino
- 114 *Forme e gestione degli spazi della vita in pubblico*  
Marco Mareggi
- 118 *Politiche urbane makingplace o sellingplace per Matera 2019?*  
Mariavaleria Mininni, Cristina Dicillo
- 122 *Lo spazio pubblico come motore della rigenerazione urbana*  
Umberto Minuta
- 123 *La rigenerazione dello spazio pubblico: il Documento Ricognitivo e di indirizzo per i Programmi Operativi di Rigenerazione Urbana della città di Castelfidardo (An).*  
Gianluigi Mondaini, Claudio Tombolini, Fabrizio Belluzzi
- 125 *Eterorganizzazione dello spazio pubblico*  
Cecilia Morelli di Popolo
- 129 *La città del viaggiatore e il ruolo dello spazio pubblico*  
Fabio Naselli, Alice Albanese
- 133 *Per una cultura partecipata dello spazio pubblico: un caso concreto a Milano.*  
Martina Orsini, Paolo Pomodoro
- 136 *The park of Scampia. Notes on a co-management experiment/ La "villa" di Scampia: note su un'esperienza di gestione partecipata*  
Gilda Berruti, Maria Federica Palestino

- 139 *La valorizzazione dell'architettura pubblica postunitaria quale strumento di sviluppo per la cultura della città*  
*Enrico Pietrogrande, Adriano Rabacchin, Alessandro Dalla Caneva*
- 142 *La riappropriazione della dimensione ecologica dello spazio pubblico urbano: alcuni limiti e prospettive di politiche italiane non istituzionali*  
*Marilena Prisco*
- 144 *Milano grandguignol: new forms of urbanmonstrosity*  
*Roberto Recalcati*
- 147 *Un festival culturale per l'agenda urbana*  
*Laura Richelli*
- 149 *La strada: un esercizio di denominazione delle sue componenti*  
*Leonardo Rignanese*
- 152 *"Reclaim public spaces": Individuazione di strategie e metodi per la partecipazione della cittadinanza attiva nella produzione e gestione di spazi pubblici*  
*Luisa Rossini*
- 156 *Spazi pubblici e rigenerazione urbana a Cagliari. Scenari progettuali per una "città della cultura"*  
*Valeria Saiu, Emanuela Abis*
- 160 *Da Macallè alla Passeggiata Costa*  
*Mauro Sarti*
- 161 *"Innesti" per recuperare e rigenerare la forma dello spazio pubblico del quartiere*  
*Micaela Scacchi*
- 164 *A network of public space within a smartexperientialpath*  
*Marichela Sepe*
- 168 *Placemaking in a global perspective*  
*Alice Siragusa*
- 169 *Scritture implicite. Forme spaziali e nuove densità relazionali.*  
*Anna Terracciano, Antonella Senatore*
- 173 *La Cavallerizza Reale di Torino: riflessioni su nuove forme di occupazione che ridefiniscono lo spazio pubblico.*  
*Ianira Vassallo*
- 175 *Monterusciello: passare dalla città dormitorio ad una città relazionale*  
*Melania Verde, Raffaele Postiglione, Riccardo Volpe*
- 178 *Abitare gli spazi aperti dei quartieri residenziali pubblici*  
*Roberto Vanacore, Felice De Silva*
- 1 V sessione Politiche per la sicurezza**
- 1 *Politiche per la sicurezza*  
*Irene Cremonini*
- 2 *Incentivazione fiscale e patrimonio edilizio esistente: un percorso virtuoso che parte dalla conoscenza*  
*Aguzzoli Claudia, Barocci Andrea*
- 5 *"Emergentismo" e governo del territorio.*  
*Alessandro Boldo, Raffaella Freschi*
- 10 *Sicurezza strutturale e conservazione degli insediamenti storici: esigenze pluridisciplinari*  
*Maria Pia Cibelli*
- 12 *Pianificazione e cambiamenti climatici: le green infrastructure nei nuovi piani*  
*Emanuela Coppola*
- 17 *Prevenzione e pianificazione: politiche per la sicurezza nel territorio siciliano*  
*Rosario Cultrone, RigelsPirgu*
- 21 *Strategie urbanistiche di prevenzione sismica*  
*Roberto De Lotto, Sara Malinverni, Elisabetta Maria Venco*
- 24 *Between cities and territories, from segmentation to integration. the innovative framework of policies and tools for seismic risk mitigation in Italy*  
*Rosa Grazia De Paoli*
- 28 *L'ordinario per uscire dall'emergenza. Una legge nazionale per la mitigazione del rischio*  
*Luana Di Lodovico*
- 32 *Emergency and public facilities. Verso nuovi standard urbanistici prestazionali*  
*Isidoro Fasolino, Gabriella Graziuso*
- 35 *Verso una tassonomia urbanistica finalizzata alla territorializzazione del rischio idrogeologico*  
*Isidoro Fasolino, Roberto Gerundo, Michele Grimaldi, Antonio Iovine*
- 37 *La Sicurezza urbana come indicatore di performance delle città*  
*Celestina Fazio*
- 41 *Ripensare la prevenzione urbanistica del sisma. Le condizioni limite per gli insediamenti*  
*Francesco Fazio, Roberto Parotto, Margherita Giuffrè*
- 45 *Prevenzione e riduzione del rischio industriale nella Provincia di Torino: la "Variante Seveso" al Piano Territoriale di Coordinamento provinciale, in applicazione dell'articolo 14 del d.lgs. 334/99*  
*Gian Franco Fiora, Irene Mortari, Francesco Nannetti, Sergio Prato, Paola Boggio Merlo*

50 *Cambiamento climatico, rischi e governo delle trasformazioni urbane: quali prospettive per l'integrazione?*  
Adriana Galderisi

54 *Sicurezza e conservazione dei centri storici: analisi del rischio sismico in un ambito consolidato della città di Salerno*  
Alessandra Landi, Federica Ribera, Luigi Petti, Gennaro Miccio

56 *La vulnerabilità sismica degli aggregati edilizi di Mirandola indagata a seguito del sisma 2012*  
Giovanni Mochi, Giorgia Predari

60 *Strutturare la VAS per considerare i cambiamenti climatici nella formazione dei piani*  
Valeria Pellegrini, Simone Ombuen

63 *Città in disfacimento*  
Alessandro Sgobbo

67 *Proposta di un programma nazionale per la sicurezza, il decoro e la riqualificazione energetica degli edifici privati - "CasaSicura"*  
Bernardino Stangherlin

## 1 VI sessione Politiche per la città diffusa

1 *Politiche per la città diffusa*  
Maurizio Piazzini

1 *Nuovi strumenti per territori smart. Rigenerare la città esistente tra progettualità locale e governance multilivello*  
Francesco Alberti

5 *Un modello di governance urbano-rurale per le città dell'arco alpino: l'esperienza di Verona e del territorio collinare*  
Franco Alberti, Claudio Perin, Vito Garramone, Luca Lodatti, Francesco Sbeti, Massimo Gheno

8 *Territori smart per città diffuse*  
Federica Buffarini

12 *Città metropolitane e Città diffuse: un nuovo assetto per la Sardegna*  
Chiara Garau

14 *Intercomunalità e progetto locale dei territori metropolitani: il caso francese e italiano a confronto*  
Carmen Mariano

18 *La qualità estetica nella città diffusa. Qualche spunto di riflessione*  
Maurizio Morandi

20 *Visione territoriale dell'urbano nelle aree interne*  
Mario Morrica

21 *Elasticity. The new frontier of territorial planning*  
Emanuela Nan

24 *La diffusione urbana in Emilia-Romagna*  
Mario Piccinini

27 *Be-Cycle: spazi e forme della mobilità tra ferro e acqua nella città diffusa*  
Lorenzo Fabian, Ettore Donadoni, Luca Velo

## 1 VII sessione Politiche per ridurre il consumo di suolo

1 *Politiche per ridurre il consumo di suolo*  
Andrea Arcidiacono

1 *La Campania Felix nella pianificazione metropolitana: ambiente, agricoltura, beni culturali.*  
Antonio Acierno, Antonella Cuccurullo

6 *Modelli di analisi e previsione spazio-temporali per la valutazione del consumo di suolo ed implicazioni nelle politiche urbanistiche*  
Federico Amato, Piergiuseppe Pontrandolfi, Beniamino Murgante

10 *Consumo di suolo, servizi ecosistemici e resilienza: un quadro da comporre nella pratica.*  
Francesca Assennato

14 *Urbanistica europea "sostenibile" e ristrutturazione dell'esistente*  
Chiara Barattucci

18 *Processi di pianificazione e politiche fiscali: il conflitto tra edificabilità e valore*  
Mirko Bisulli, Ezio Micelli

22 *Riusare per non consumare. E' possibile una politica dedicata agli spazi abbandonati?*  
Francesca Calace

25 *Aspetti recenti ed indicazioni per la pianificazione riguardo al consumo di suolo in Calabria*  
Giuseppe Caridi

27 *Governare il cambiamento: il Piano Strategico per la sostenibilità ambientale e il contenimento del consumo di suolo della Provincia di Teramo*  
Rosalba D'Onofrio, Michele Talia

31 *Unauthorized building and land use: cases studies*  
Bianca Petrella, Claudia de Biase

35 *Dal consumo di suolo allo spopolamento*  
Nicola Di Croce

39 *Sul riuso degli edifici industriali dismessi per una rigenerazione urbana sostenibile*  
Giuseppe Donnarumma, Enrico Sicignano

- 42 *La riqualificazione ambientale delle aree industriali dismesse come azione di rigenerazione urbana e riduzione del consumo di suolo*  
Delia Evangelista
- 46 *Riduzione del consumo di suolo: varianti parziali ai PRG e assistenza tecnico amministrativa agli enti locali*  
Gian Franco Fiora, Beatrice Pagliero, Irene Mortari, Paola Boggio Merlo, Nadio Turchetto, Luciano Viotto
- 51 *Italia 2050. Dal risparmio di suolo alle terre comuni*  
Enrico Formato
- 55 *Verso una ri-configurazione qualitativa-prestazionale delle dotazioni territoriali. Una possibile reinterpretazione della città esistente.*  
Francesca Garzarelli
- 58 *Il consumo di suolo indotto dalle previsioni di piano. Un'applicazione ai comuni delle aree metropolitane di Napoli e Milano*  
Roberto Gerundo, Michele Grimaldi
- 62 *The change from non-artificial to urbanizedland: a study concerning Sardinian urban areas*  
Sabrina Lai, Corrado Zoppi
- 65 *Consumo di suolo e consumo di ambiente: una riflessione a partire dalla Liguria*  
Giampiero Lombardini
- 69 *Il consumo di suolo nella Conurbazione Aversana e Casertana*  
Salvatore Losco, Luigi Macchia
- 75 *Il corto circuito delle politiche macro-urbanistiche: paradossi e prospettive.*  
Filippo Lucchese, Andrea Santarelli
- 78 *Consumo di suolo e servizi ecosistemici nella pianificazione locale*  
Michele Munafò, Francesca Assennato
- 80 *L'insostenibile consumo di suolo in Italia. Politiche di riduzione e controllo*  
Ferdinando Orabona
- 82 *Urbanizzazione e consumo di suolo. Alcune considerazioni introduttive*  
Fabrizio Paone
- 86 *La redazione di Linee Guida e Protocolli Edilizi: Ipotesi di una metodologia di controllo sul consumo di suolo.*  
Laura Pellegrino
- 90 *Ridurre il consumo di suolo: il valore diverso della domanda per la qualità di piani di medie città, il caso di Cerveteri*  
Giuseppe Imbesi, Paola N. Imbesi, Elio Piroddi, Francesco Rubeo
- 94 *Verso una significazione politica e tecnica del consumo di suolo*  
Stefano Salata
- 98 *Ruralurbanism. Una visione per la città diffusa*  
Daniela Buonanno, Anna Terracciano
- 1 VIII sessione Politiche metropolitane per la promozione della società della conoscenza e dell'innovazione**
- 1 *Politiche metropolitane per la promozione della società della conoscenza e dell'innovazione*  
Michele Talia
- 1 *Politiche metropolitane: quale configurazione e quali funzioni per rafforzare la capacità competitiva dei sistemi urbani nello spazio europeo?*  
Chiara Agnoletti, Claudia Ferretti
- 7 *Innovazione sociale, imprese comuni e rigenerazione urbana*  
C. Calvaresi, S. Le Xuan, L. Tricarico
- 11 *La crescita diacronica dell'identità europea tra patrimoni culturali privati e sviluppo urbano: un progetto di ricerca.*  
Chiara Isadora Artico, Irene Chini
- 14 *Politiche per il governo smart delle città metropolitane in Italia: la rete delle iniziative in atto*  
Rocco Papa, Carmela Gargiulo, Rosaria Battarra, Daniela Mello
- 17 *L'importanza della ciclabilità e delle cycling networks nelle politiche per le infrastrutture*  
Selena Candia, Francesca Pirlone
- 21 *Città Metropolitane tra norma e pianificazione territoriale*  
Gianfranca Pagano, Salvatore Losco
- 26 *Verso la Città Metropolitana: strategie di adattamento al cambiamento climatico mediante nuove tecnologie e approcci integrati*  
Denis Maragno, Francesco Musco, Filippo Magni, Massimo Gattolin, Annamaria Pastore, Davide Lionello
- 30 *Imprenditorialità, residenzialità e rigenerazione dei centri storici. Condividere le scelte per promuovere la responsabilità*  
Valeria Leoni, Alessandra Marin, Elisa Polo, Sebastiano Roveroni
- 34 *La città in comune 3.0*  
Alice Albanese, Fabio Naselli
- 38 *Venezia Città Metropolitana, politiche per una nuova identità*  
Giuseppe Saccà, Carlo Pavan, Nicola Pavan

- 42 *Innovazione tecnologica e innovazione sociale – la smart city come occasione per l’empowerment urbano*  
Daniele Ronsivalle
- 46 *Tessuti sociali e spinte co-creative in politiche e fenomeni di resilienza urbana*  
Grazia Concilio, Luciano De Bonis, Eugenio Leanza, Jesse Marsh, Ferdinando Trapani
- 50 *Mappe, open data e territori della conoscenza*  
Ilaria Vitellio
- 53 *Per un approccio “civicentrico” alle politiche per le smartcities: la proposta dell’Urban Lab “CreaCosenza”*  
Massimo Zupi
- 1 IX sessione Politiche urbane nei paesi dell’UE**
- 1 *Politiche urbane nei paesi dell’UE*  
Marichela Sepe
- 1 *Analisi di incidenza della mobilità sistemica dell’area pavese: spunti di riflessione*  
Stefania Anghinelli, Sara Lodrini, Andrea Zatti
- 5 *Potenziare gli strumenti di partenariato nella trasformazione della città italiana. Un caso studio di Project Financing a Roma*  
Camilla Ariani
- 8 *Politiche urbane in Francia: principi e strumenti di nuova generazione per uno sviluppo sostenibile*  
Alessandra Badami
- 14 *Improving SEA procedures within Italian regions: Towards a more effective evaluation of urban sustainability*  
Umberto Baresi, Karen J. Vella, Neil G. Sipe
- 17 *Le politiche europee sulla sicurezza urbana: l’orientamento dell’Unione Europea nella prevenzione del crimine attraverso la pianificazione e la progettazione urbanistica.*  
Sarah Isabella Chiodi
- 22 *Increasing resilience reduces coastal cities vulnerability*  
Donatella Cillo
- 26 *A specific planning document combining national and local policies.*  
Lorenzo Diez
- 27 *Investigating urban sprawl in Greek cities*  
Despina Dimelli
- 30 *Good practices in urban projects implementation with multiple landowners*  
José Antunes Ferreira, Joana Almeida, Beatriz Condessa, Ricardo Tomé
- 34 *Diversificati gradienti progettuali e differenziate modalità di gestione nelle politiche urbane UE*  
Mauro Francini, Annunziata Palermo, Maria Francesca Viapiana
- 36 *Ediblelandscaping as an environmental policy tool for urbancities under crisis: Cases studies from Greece*  
Julia Georgi, Anna-Maria Vissilia
- 38 *Territori resilienti e valutazioni ambientali*  
Bruna Kohan
- 41 *Comunità resilienti e auto sostenibili. Le politiche urbane dell’agroalimentare in Andalusia1*  
Francesca Lotta, Filippo Schilleci
- 46 *Qualities of the socio-economic policies in France: three case studies*  
Assunta Martone, Marichela Sepe
- 50 *Cambiamento climatico ed economia della sostenibilità: nuovi strumenti della pianificazione urbana e loro impatto sul ruolo e sull’immagine della città europea*  
Giuseppe Mazzeo, Laura Russo
- 54 *The new European perspective of Maritime Spatial Planning: planners looking at the Sea*  
Francesco Musco, Elena Gissi, Federica Appiotti, Irene Bianchi, Denis Maragno
- 58 *Cultural heritage as a resource: its role in the sustainability of urban developments. The Case of Tlemcen, Algeria*  
Yamina Necissa, Salem Necissa
- 61 *Adopting a cross disciplinary approach to propose a new design tool for discovering urban design discordances*  
Panagiotis Parthenios
- 64 *Traditional sprawling vs. „implosive“ shrinking examined in the Serbian urban context*  
Jasna Petrić
- 67 *Il Carbon Offset Fund: un’opportunità per trasformazioni urbane Low Carbon*  
Riccardo Privitera, Valentina Palermo, Francesco Martinico, Paolo La Greca
- 71 *Recycling the Urban Block: A Strategy Towards a Sustainable Regeneration of High Density Areas*  
Alcestis P. Rodi
- 75 *Un’Europa al bivio: l’Agenda urbana europea tra nuova scelta strategica e nuova retorica condivisa*  
Cristiana Rossignolo, Silvia Saccomani
- 78 *Tools of a “territorial design” : an example of the integration of design in the public area policy*  
Stéphanie Sagot, Jérôme Dupont

- 83 *Eco-social urban regeneration of residential areas in South East Europe regions – BUILD SEE project results*  
Angela Santangelo, Simona Tondelli, Stefania Proli
- 87 *Self-help Housing as a Tool for Building Inclusive Communities*  
Katarína Smatanová
- 90 *EU urban policy in times of crisis: the dimension of urban resilience*  
Elisavet Thoidou
- 95 *La svolta Albanese: intervista a Corrado Minervini*  
Candida Maria Vassallo
- 98 *Policies focused on innovations. Case study of EIT+ in Wrocław*  
Magdalena Wagner

## 1 X sessione Politiche sociali contro la segregazione

- 1 *Politiche sociali contro la segregazione*  
Camilla Perrone
- 1 *La geografia dei migranti nel napoletano: fenomeni di segregazione territoriale e implicazioni per le politiche sociali*  
Federico Benassi, Giuseppe Gabrielli, Fabio Lipizzi, Salvatore Strozza
- 4 *Pattern di segregazione spaziale e possibili orientamenti per le politiche urbane*  
Daniela De Leo
- 8 *Metropoli Europea: politiche per il governo dei conflitti nel sistema europeo mediterraneo*  
Vincenzo di Dato, Valentina Simula
- 12 *Periferie sociali: tra emesecuritarismo e pratiche di cura.*  
Raffaella Freschi, Alessandro Boldo
- 17 *Il cambiamento multi-etnico dell'abitare nei centri storici. Un quartiere di Cagliari come modello di discussione.*  
Carla Furcas, Sonia Pintus
- 20 *Il (con)senso sociale delle politiche urbane*  
Anna Frascarolo, Anna Richiardi
- 24 *Come superare i campi Rom nelle città italiane. Il caso di Napoli*  
Giovanni Laino
- 27 *Comunità Rom. Pianificazione e processo*  
Miriam Mastinu
- 31 *Coabitazione+Temporaneità+Agrivillaggio per la rigenerazione degli ambienti periurbani*  
Luisa Mauro

- 35 *Dalle politiche antisociali al diritto alla città. Quando i migranti vogliono abitare.*  
Nadia Nur
- 38 *Spatial assessment of migration flows in Italy to enhance urban and regional policies.*  
Giuseppe Las Casas, Beniamino Murgante, Francesco Scorza
- 42 *Immigrati in contesti fragili, tra conflitti latenti e limiti delle politiche locali di accoglienza.*  
Vincenzo Todaro

## 1 XI sessione Specificità della città del nord

- 1 *Specificità della città del nord*  
Carlo Alberto Barbieri
- 2 *La Regione metropolitana veneta. Il Veneto Centrale.*  
di Pasqualino Boschetto
- 5 *La rigenerazione senza soldi*  
Nadia Caruso, Elena Pede
- 9 *Costruire politiche alla scala metro-montana: il caso della Città metropolitana torinese*  
Federica Corrado
- 11 *La metamorfosi della città tra terziarizzazione e neo-industrializzazione: riflessioni per un'agenda urbana della nuova Città Metropolitana di Milano*  
Stefano Di Vita
- 16 *Il progetto delle aree di frangia come campo per strutturare diverse condizioni dell'urbano. Un'osservazione a ridosso delle esperienze di pianificazione del territorio bolognese.*  
Giulia Fini
- 21 *Il trasferimento dei diritti edificatori: strumento per la riforma dei territori periurbani dopo la crescita*  
Emanuele Garda
- 25 *Un nuovo modello di governance e pianificazione per la Città metropolitana. Torino: una città di città?*  
Carolina Giaimo
- 29 *Torino e Lynch: la percezione a supporto dell'urbanistica? Analisi e riflessioni sulla multipolarità e sulla forma urbana per l'area metropolitana torinese*  
Alfredo Mela, Giovanna Perino, Francesca Paolucci, Emma Siliberto
- 32 *Pianificazione ambientale vs pianificazione urbanistica per una trasformabilità economicamente sostenibile di aree ex produttive: livelli di contaminazione e flessibilità funzionale.*  
Giuseppe Stellin, Elena Picchiolotto

- 34 *Città metropolitane: criticità insorgenti, politiche e progettualità percorribili*  
Stefano Recalcati, Demetrio Scopelliti
- 36 *Interventi sostenibili tra terra e mare. Piani e progetti per le colonie marine della riviera romagnola*  
Annarita Teodosio
- 39 *Planning Tool per il contesto Rurban*  
Elisabetta Maria Venco
- 1 XII sessione Specificità della città del centro**
- 1 *Specificità della città del centro*  
Roberto Mascarucci
- 1 *Un progetto integrato di territorio tra aree interne e città metropolitane per il rilancio competitivo dei sistemi locali.*  
*Per un Piano di Area Vasta dell'Area Metropolitana Medio-Adriatica nelle Marche*  
Giovanni Marinelli, Fabio Bronzini, Maria Angela Bedini
- 6 *Prospettive, motivazioni e "tentativi" per una nuova coesione territoriale e urbana in Centro Abruzzo*  
Antonio Cappuccitti, Gianni Natale
- 10 *Città diffusa, infrastrutture e mobilità. Prospettive per un ambito-tipo del territorio marchigiano*  
Ciattaglia Francesco
- 13 *Integrazione ed innovazione delle politiche nel Progetto nei Territori Snodo 2*  
Federico D'Ascanio, Donato Di Ludovico, Pierluigi Properzi
- 17 *I sistemi territoriali intermedi dell'Italia di Centro. Il caso della Regione Abruzzo*  
Donato Piccoli
- 21 *Modalità insediamentali: la conoscenza storica del territorio per pianificazione e sviluppo sostenibili.*  
Patrizia Tartara
- 1 XIII sessione Specificità della città del sud**
- 1 *Specificità della città del sud*  
Roberto Gerundo
- 2 *Città – territorio: una possibile Urbanistica diversa per le antropizzazioni meridionali?*  
Stefano Aragona
- 6 *La Città del Voltorno: Grazzanise, Santa Maria La Fossa, Cancellò ed Arnone e Castel Voltorno. Riorganizzazione politica e amministrativa dei Comuni della Campania.*  
Emma Buondonno
- 10 *Brindisi: la rigenerazione della città d'acqua al servizio del territorio salentino.*  
Donato Caiulo
- 13 *Una esperienza di pianificazione urbanistica transattiva al Sud*  
Isidoro Fasolino, Angela Napoli
- 17 *Dal mito del Ponte all'Area metropolitana integrata dello Stretto*  
Giuseppe Fera
- 21 *L'entropia nei sistemi urbani complessi. Napoli: una politica per superare la crisi*  
Romano Fistola
- 25 *Infrastrutture, politiche agricole e turismo nei processi di governo del territorio della Calabria*  
Mauro Francini, Annunziata Palermo, Maria Francesca Viapiana
- 28 *Città, smartness e turismo: sfide ed opportunità per le "nuove" dimensioni urbane della Campania*  
Rosa Anna La Rocca
- 32 *TARANTO, Ri-Convivere con la storia e la natura: il diritto alla "città" come tutela del bene comune*  
Francesco Maiorano
- 35 *Valutazioni socio-economiche per Gragnano*  
Roberto Gerundo, Marialuisa Petti
- 38 *Prospettive di sviluppo e di rigenerazione urbana per la città di Potenza. Indicazioni per la costruzione di una Agenda Urbana.*  
Piergiuseppe Pontrandolfi
- 43 *La valorizzazione integrata delle aree interne come driver di futuro sostenibile in Calabria: nuove opportunità, strategie, strumenti*  
Gabriella Pultrone
- 46 *Conoscenza storica di territorio e abitati per il recupero e la valorizzazione.*  
Patrizia Tartara
- 50 *Recalibrating Water Flows. Retracing Reciprocal Landscapes in Southern Italy*  
Irene Toselli
- 52 *Abusivismo e condoni: I numeri di un fenomeno abnorme nell'area metropolitana di Napoli*  
Salvatore Visone

## 1 XIV sessione Specificità della città delle isole

- 1 *Specificità della città delle isole*  
Paolo La Greca
- 2 *Politiche per la riattivazione di spazi collettivi: il caso delle corti passanti degli isolati messinesi*  
Serafina Amoroso
- 4 *Uso del suolo e modelli di idoneità. Aiuto alla decisione*  
Mara Balestrieri, Tanja Congiu, Gianluca Melis
- 8 *Verso un nuovo modello di gestione delle aree protette in Sicilia*  
Salvatore Cartarrasa
- 11 *L'entroterra siciliano tra centralità geografica e marginalità funzionale*  
Giorgio D'Anna
- 12 *Siracusa: vuoti a perdere. Ripensare una città di relazione*  
Vito Martelliano
- 17 *Riattivare il capitale urbano. Il caso di Agrigento.*  
Marilena Orlando
- 20 *Una "dimensione insulare" per l'Energia*  
Gerlandina Prestia
- 24 *Politica energetica e sviluppo locale: esperienze in Sicilia*  
Raffaella Riva Sanseverino, Valentina Vaccaro

# Aperture

## Urbanistica Informazioni per la giornata di studio INU

Francesco Sbeti

Urbanistica Informazioni dedica l'intero numero alla giornata di studio INU che per l'VIII volta si svolge a Napoli il 12 dicembre con il titolo "Una politica per le città italiane".

UI non è mai stata una rivista monografica, quanto uno strumento che cerca di coniugare informazione con riflessione indirizzato agli operatori tecnici, agli amministratori e alla comunità scientifica. Il tema della giornata di studio dedicato alle politiche per le città rappresenta per l'INU un importante impegno di elaborazione culturale e nello stesso tempo costituisce la sfida che da tempo gli urbanisti si pongono nei confronti della politica: mettere al centro dell'agenda del governo nazionale una politica per le città. Siamo convinti, infatti, che l'assenza, da sempre, di una politica per le aree urbane rappresenti lo "strumento" che ha determinato la crescita senza qualità degli insediamenti.

La giornata di studio ha lanciato un call, per la raccolta di contributi, strutturato in temi e articolazioni territoriali delle politiche al quale hanno aderito numerosi e Urbanistica Informazioni ha voluto mettere a disposizione di tutti questo lavoro pubblicando i testi pervenuti suddivisi nelle 14 sessioni con la cura di Francesco Domenico Moccia e Marichela Sepe.

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

**Napoli** Dipartimento di Architettura Università  
Federico II di Napoli, Via Forno Vecchio 36

# Agenda

## Politiche urbane

Silvia Viviani

Le città sono protagoniste del futuro, nel quale si candidano a produrre innovazione. Sono risorse preziose, in diverse condizioni di stato e valore, erogatrici di servizi, a sostegno della società e dell'economia.

L'Europa promuove l'investimento sulle città e identifica le aree urbane come territori chiave per le sfide di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile della Strategia 2020.

In Italia, la definizione di politiche urbane nazionali è in ritardo, ma nell'Accordo di Partenariato 2014-2020 sono individuati i drivers per le città: modernizzazione dei servizi urbani, pratiche per l'inclusione sociale, promozione di filiere produttive locali.

Si delineano strategie per diverse Italie: il Sud, le Città metropolitane, le aree interne.

I governi regionali declinano assi strategici su territori diversamente connotati.

I programmi sono accomunati dall'ottica smart: inclusione sociale, valorizzazione culturale delle identità paesaggistiche e storico-architettoniche, promozione di filiere produttive locali, digitalizzazione.

Il riconoscimento dei contesti evidenzia il valore del sistema policentrico italiano e le differenze dei fenomeni insediativi, variegati situazioni urbanistiche, molteplici tipi di domande da parte delle imprese e della popolazione, differenti comportamenti istituzionali.

Le fragilità metropolitane sono più o meno pronunciate, ma simili nel rappresentare i disagi della vita urbana. La concentrazione di attività, la produzione di ricchezza, l'offerta di servizi sono comuni agli ambiti metropolitani, ma con disuguali dotazioni infrastrutturali materiali e immateriali. Le perimetrazioni delle Città Metropolitane non aderiscono adeguatamente ai sistemi insediativi, produttivi e della mobilità delle popolazioni.

La città policentrica italiana può specializzarsi per coordinare i processi di sviluppo, gestire i programmi per raggiungere risultati ottimali valorizzando le risorse, le competenze e le energie.

Le politiche urbane si devono riferire a mobilità sostenibile, accesso all'abitazione, risparmio energetico, utilizzo delle dotazioni digitali, equità sociale, produttività, efficienza ambientale dei cicli urbani, sicurezza. Nel tendere verso un territorio istituzionale e fisico dotato di conoscenza, risorse e capitale sociale, reddito, convergenza degli interessi, rappre-

sentatività, si devono assumere gli obiettivi per la qualità e l'efficienza dei servizi urbani, come diritti da garantire in tutto il Paese per l'integrazione delle cittadinanze, e l'approccio placebased per declinare le azioni appropriatamente ai diversi contesti urbani e territoriali.

Le politiche nazionali devono indurre verso nuove modalità di governo, per migliorare i servizi urbani e ridurre i costi, ammodernare la pubblica amministrazione, riabilitare il rapporto tra cittadini e istituzioni, tra democrazia rappresentativa e partecipazione.

Si pone la necessità di integrare le politiche di sviluppo delle città-snodo con quelle dei territori che non sono compresi nei confini metropolitani: una vastità di patrimoni e di capacità, per la quale sono richieste modalità di formazione delle scelte e di condivisione degli obiettivi che diano forza e forma agli interessi locali, alle organizzazioni economiche e professionali, ai gruppi sociali.

E' l'occasione per un Progetto Paese che esca dalla straordinarietà e inneschi un processo ordinario, intersettoriale e appoggiato a scale di governo adeguate. In questo scenario, le risorse diventano beni collettivi esenti da retorica, sono valutabili, il loro uso è monitorabile. La distribuzione dell'incremento di valore dei suoli urbani e lo scambio di capitali sociali entrano nella definizione delle politiche; il benessere ambientale, la solidarietà sociale e l'efficienza pubblica diventano indicatori della propensione al futuro. Le città, dotate di progetto, possono entrare nella rete urbana europea e allocare correttamente le risorse finanziarie per la riqualificazione urbana, fisica e sociale. Il successo è correlato alla cooperazione territoriale, alla coesione e all'integrazione tra uso corretto delle risorse e utilizzo delle nuove tecnologie. Sostenibilità e contenimento del consumo di suolo diventano prerequisiti degli interventi di manutenzione e incremento delle prestazioni e del capitale ecologico urbano. Il cambiamento riguarda l'evoluzione della coabitazione urbana, le modalità di erogazione dei servizi, l'introduzione del fattore tempo e dei cicli di vita delle persone - compresi i disagi, nella domanda di città e nel progetto di riqualificazione dei suoi spazi fisici, l'accesso alle informazioni. E' un mondo di rapporti, interazioni, scambi. L'integrazione auspicata si basa sui cicli della vita urbana: operare sui cicli (acqua, rifiuti, energia) trasforma i luoghi urbani da consumatori a produttori, da inquinatori

a risanatori. Non vi sono separabili ideazione e gestione, tradizione e innovazione, governance e partecipazione, per nuove relazioni fra soddisfacimento dei bisogni individuali e qualità dei valori collettivi. Nello spazio metropolitano sostenibile ed equilibrato, i luoghi delle comunità possono assumere connotati concreti di laboratori civici, utili al ripristino di relazioni di fiducia, a cittadinanza consapevole. E' a questo scenario che devono riferirsi le scelte relative provvedimenti di riforma, assetti istituzionali, articolazioni territoriali, strumenti di pianificazione, per rendere possibili:

- progetti territoriali immediatamente operativi e dotati di risorse, per prevenzione e gestione dei rischi; creazione di reti ecologiche e infrastrutture blu e verdi, che riconciliano ambienti urbani e condizioni di naturalità; dotazioni di infrastrutture fisiche e per l'accessibilità ai dati immateriali, che avvicinano le popolazioni, aumentano le occasioni di lavoro e la creatività individuale e collettiva;
- azioni di rigenerazione urbana comprensiva disoluzioni per adattamento climatico, inclusione sociale e accesso alla casa, innovazione d'impresa, produzione e distribuzione di ricchezza pubblica e privata;
- unitarietà di progetto di modernizzazione tecnologica e dei luoghi;
- promozione di pratiche partecipative per rimodulare il sistema di welfare locale, anche tramite proposte di servizi leggeri di quartiere e assunzione di compiti da parte della cittadinanza, così da indurre rapporti di comunità e la riduzione per la Pubblica Amministrazione del peso economico;
- sostegno alla lungimiranza nell'impegno pubblico, per dare alle misure adottate una consistenza di lunga durata. Gli strumenti di pianificazione partecipano al cambiamento. Assunti come componenti di progetto i paradigmi della sostenibilità dello sviluppo, dell'efficienza ambientale degli ambienti urbani, dell'inclusione sociale, del supporto alla produttività e all'innovazione, del contenimento del consumo di suolo e del riequilibrio insediativo, il piano diventa un documento di programmazione condivisibile, un racconto consapevole delle città nelle quali viviamo e di quelle dove vorremmo vivere. Lo accompagnano progetti urbanistici concreti, fattibili, che recuperano il meglio delle competenze tecniche e si avvicinano alla realtà fisica degli edifici, delle piazze, dei giardini, delle strade, materia viva da riprogettare nel dettaglio. Si possono rappresentare i rapporti tra le popolazioni e gli ambienti fisici, gli effetti delle scelte sull'ambiente, la salute umana, l'economia, la società. Si possono unire programmazione territoriale e programmazione di spesa (un patto sociale per le priorità d'intervento e di costo per la collettività).

Non mancano le esperienze, le buone e le cattive pratiche, per l'urbanistica utile al rinnovo della città, per garantire la permanenza dei patrimoni paesaggistici e ambientali, gestire la non prevedibilità, rendere comprensibile la formazione delle scelte. Mancano invece:

- il coraggio di abbandonare il tradizionale piano regolatore, riproposto a tutti i livelli di governo;
- l'impegno per una concreta semplificazione legislativa, che permetta di eliminare il sovraffollamento di provvedimenti settoriali e di delineare Codici fondamentali (del paesaggio, dell'ambiente e della protezione dei suoli, del governo del territorio e dell'urbanistica);
- l'applicazione sperimentale nel rinnovo degli strumenti tecnici;
- l'investimento nella qualità professionale, nella responsa-

bilità e nella formazione.

Fra i temi che l'INU propone da tempo per le città del futuro, vi sono:

- la definizione del territorio, in tutte le sue componenti, come bene comune, comprensivo delle popolazioni;
- la pariteticità degli obiettivi di sviluppo socio-economico, di uso razionale del suolo e di soddisfacimento dei bisogni abitativi;
- l'inclusione delle pratiche partecipative nella formazione delle scelte relative agli assetti del territorio e agli usi degli immobili;
- l'utilizzo della fiscalità per l'efficacia delle politiche territoriali e urbanistiche;
- i principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, consensualità, proporzionalità, concorrenza, leale collaborazione tra pubbliche amministrazioni e tra queste ultime e i privati.

Questioni che non sono trattabili separatamente dal riassetto istituzionale per il governo del territorio, e che devono ad esso rendersi utili, con aggiornamenti di sostanza.

Non è opportuno ripartire da zero e perdere le risorse prodotte dalla pianificazione dell'ultimo ventennio, delle quali si può fare buon uso per il cambio di paradigma, una base per il cambiamento, per il progetto della rete territoriale italiana (aree urbane, aree interne, capitali sociali, ambiti propulsivi), in un'inscindibile unità di visione, forte delle diversità dei luoghi, degli attori sociali ed economici, dei patrimoni culturali. In essa prende corpo la città come motore di sviluppo, nella quale sono rilevanti la cura nell'uso delle risorse, un'etica dei beni comuni, nuovi stili di vita, la creazione delle condizioni di convivenza in spazi diversamente percepiti e vissuti, dove densità e spazi aperti, paesaggi urbani e rurali si distinguono e si sostengono.

L'INU si pone in questo quadro come un soggetto che può contribuire alla conoscenza dei molteplici contesti urbani e alla costruzione delle politiche per le città italiane, che permettano di gestire l'incertezza e renderci capaci di valutare condizioni date e condizioni auspicabili. Si tratta di predisporre un'analisi efficace del cambiamento delle condizioni urbane e indicare scenari prospettabili convincenti, per recuperare la lentezza della risposta progettuale, restituire al piano urbanistico un rango di utilità e al progetto un'efficace centralità, contribuire alla semplificazione e alla flessibilità senza rinunciare alla complessità.

# ...si discute:

## Una politica per le città italiane

Francesco Domenico Moccia

Non vi è dubbio che l'agenda urbana abbia guadagnato un posto centrale nelle ricerche e discussioni degli urbanisti e pianificatori italiani in questi mesi di svolta tra la programmazione in fase di conclusione e quella che si accinge a essere lanciata per gli anni 2014-2020. Tuttavia la questione della politica per le città italiane è di lungo periodo e affianca lo sviluppo dell'urbanistica nel nostro paese alternando fasi di maggiore centralità nell'agenda politica nazionale e fasi di accantonamento. Le medesime alternanze si registrano nell'integrazione e nella separazione che quest'argomento ha provocato all'interno della comunità scientifica facendo alternare indirizzi rivolti allo specialismo e alla separazione tra interessi e linee di ricerca con momenti d'interazione intorno al comune nucleo del governo dello spazio (o del territorio).

Oggi arriviamo all'appuntamento più maturi specialmente se facciamo tesoro delle conoscenze accumulate senza pregiudiziali distinguo che rischiano di essere guidati più da posizionamenti ideologici o organizzativi che non dal consolidamento di affermazioni pragmaticamente supportate. Si tratta del dilemma che ci porta a dover trovare i percorsi delle azioni sul sottile filo che demarca il campo delle scienze e quello della politica, due regni per lo più intersecati e sovrapposti, a volte, tanto intrecciati o sfumati che non se ne distinguono le pertinenze.

Non si prenda questa constatazione come la solita (e di voga) lamentela contro politica e politicanti a cui si attribuisce ogni male di cui soffre la nostra società. Seguendo questa idea dominante, liberarsi della politica e dei politici sarebbe sufficiente e, a sua volta, la scienza, oramai purificata e accreditata, darebbe le risposte necessarie alla salvezza. Al contrario, l'appena affermato intreccio riconosce il ruolo di guida della politica, nel senso di attività razionale intorno ai valori, di selezione degli obiettivi e di guida delle conoscenze. Si tratta di una pratica intrinseca al lavoro della ricerca, spesso poco riconosciuta e aiutata, ancora più raramente collettivizzata ma lasciata al solipsismo del ricercatore ovvero alla meno edificante speculazione per orientarsi tra le opportunità di finanziamento dei progetti.

Le precedenti Giornate come premessa

Il programma di questa Giornata di Studio INU, seguendo l'ottica appena accennata, si può vedere come l'esito di un percorso già intrapreso dal 2008 con la Giornata dedicata ai valori. Nell'anno successivo l'argomento fu il rapporto con la politica e richiamò a una riflessione sull'evoluzione che

si era avuta nelle ultime tre decadi. Emersero i molteplici ruoli che la politica svolgeva all'interno dell'azione urbanistica e dei comportamenti degli urbanisti. Ci sono le politiche svolte dalle associazioni. Poi la disciplina urbanistica si è spesso proposta come politica di governo del territorio o si è prestata a strumento di realizzazione di politiche di settore come quella della casa o dello sviluppo industriale. Gli urbanisti hanno usato la scienza dell'analisi delle politiche per analizzare processi di trasformazione delle città o per proporre azioni per la soluzione di problemi urbani. La politica ha guidato approcci teorici e metodologici alla conoscenza generando correnti di pensiero a volte radicalmente critici o, in altri casi volti alla costruzione di strumenti efficienti di attuazione dei programmi governativi. È radicata tradizione la politica come dibattito che divide e mette a confronto i pianificatori per argomentare, sulla base di valori contrapposti, nel momento che sono coinvolti nell'azione pubblica, vuoi che provenga dalla loro iniziativa o che sia posta all'ordine del giorno della politica nazionale ed europea. Al suo fianco, e senza alcuna pretesa di soppiantarla, si è andata, più di recente, ad aggiungere la politica come esercizio razionale che si propone due campi di sviluppo: 1) condurre una conversazione pubblica per confrontare i valori cercando punti di contatto, condivisioni o fini comuni verso i quali indirizzare l'azione della comunità in un processo d'integrazione (anche se sempre parziale o provvisorio); 2) mettere a punto strumenti che rendano efficaci i programmi pubblici sulla base della conoscenza e valutazione delle esperienze condotte da cui trarre insegnamento nelle buone pratiche o negli errori commessi.

In questo quadro articolato della presenza della politica nel nostro campo, la successiva giornata del 2011 ha riversato la problematica urbanistica dei nostri giorni. Il titolo "città senza petrolio" la riassume in senso prospettico di lungo periodo cercando di scoprire un senso quasi epocale della svolta a cui siamo di fronte per richiamare un impegno di pensiero molto approfondito e molto innovativo di fronte alle sfide sempre troppo sottovalutate, specialmente quando si resta imbrigliati nelle frequenti emergenze.

La condizione urbana non appare più separabile dai cambiamenti globali, dove s'intrecciano i processi di sviluppo dei paesi asiatici e latinoamericani con il riscaldamento globale, la redistribuzione delle attività e del benessere economico. Di fronte all'insostenibilità del sistema globale, la città è richiamata a una prova che ha già più volte

dimostrato di saper superare, ogni volta dimostrandosi la struttura idonea all'insediamento umano sulla terra nonostante il mutamento anche profondo dei regimi politici o economici.

L'anno dopo, a quest'apertura problematica si è posta l'esigenza di una risposta positiva, dell'appello a soluzioni possibili dei problemi indagati. A calamitare questa visione futura si è indicata la "città sobria", un'immagine che postula il rifiuto del consumismo nei suoi aspetti di spreco come esigenza di una modifica dei comportamenti altrettanto indispensabile quanto la trasformazione urbanistica delle infrastrutture e delle strutture fisiche della città, assegnata all'evoluzione tecnologica e organizzativa del territorio. In questo dualismo al pianificatore è richiesta l'innovazione tanto in campo tecnico, costringendolo ad una revisione dell'apparato teorico-disciplinare e dell'affidabilità tecnologica delle costruzioni e delle infrastrutture rispetto agli obiettivi di sostenibilità, quanto sociale di accompagnamento all'evoluzione dei modi di vita urbana, del mutare dei rapporti pubblico-privati, delle nuove forme dell'abitare collettivo, dei rapporti con la natura e le risorse naturali. Con tali premesse si giunge all'agenda urbana con l'augurio che la focalizzazione sulla politica per le città italiane possa, almeno in parte, recuperare il patrimonio di riflessioni, approcci e conoscenze accumulate negli anni delle precedenti edizioni della Giornata di Studi.

#### L'articolazione delle tracce

La Giornata di Studi 2014, come si propone di essere integrata nella sua evoluzione, allo stesso tempo, con ancora maggiore decisione si è proposta come momento centrale dell'elaborazione culturale dell'INU, nonostante continui ad aprirsi a tutti gli studiosi offrendo un foro di presentazione delle loro ricerche. Quest'assonanza si nota nella scelta delle tracce le quali riflettono l'organizzazione dell'Istituto per commissioni di lavoro e sezioni regionali: allo stesso modo abbiamo lanciato un gruppo di tematiche ed un gruppo di aree geografiche. A loro volta gli argomenti rispecchiano parte delle commissioni e gruppi di lavoro, in special modo quelle all'interno delle quali il lavoro di elaborazione aveva dato i frutti migliori.

Altro fattore rilevante di questa edizione è stato il coinvolgimento di *Urbanistica Informazioni* e di *Planum*. Va riconosciuto l'importanza crescente che le riviste scientifiche vanno assumendo nella nostra comunità. Anche tra gli urbanisti si sente la necessità di un'informazione rapida, di una circolazione maggiore delle ricerche anche al di fuori delle cerchie più ristrette delle scuole o dei gruppi di lavoro per una fertilizzazione incrociata dei risultati e degli approcci. Sono cambiamenti indotti dall'internazionalizzazione che spinge contemporaneamente alla settorializzazione con approfondimento e stabilità nel tempo delle linee di ricerca, da un lato, e scambi sempre più estesi, dall'altro. Infine, il legame più stretto con il Premio della Letteratura Urbanistica, anche se non riesce a stimolare una maggiore candidatura e partecipazione al voto della stessa misura che si è realizzata per la partecipazione alla Giornata, rimane promettente.

La quantità delle presentazioni preferisce nettamente ambiente e spazio pubblico confermandoli come il centro degli studi in urbanistica. È auspicabile una corrispondenza tra questi interessi e le scelte della politica urbana con il riconoscimento, a essi, del prioritario interesse pubblico. In questo caso, la sensibilità dei ricercatori va considerata in

sintonia non solo con l'analisi dei problemi, ma anche con la percezione che di essi ne ha l'intera popolazione, sintomo di un'efficiente circolazione delle informazioni e di una apertura della comunità scientifica alla società attraverso consolidate pratiche di consultazioni e partecipazione nei processi di pianificazione e nelle procedure di indagine. Le necessità organizzative di un incontro così affollato come il nostro richiedono una separazione di argomenti che dovrebbero essere tra loro intrecciati come le politiche infrastrutturali con quelle che abbiamo appena richiamato come argomenti di maggiore interesse, oppure come i percorsi di trasformazione e sviluppo e perfino di potenziamento delle competitività territoriali con gli effetti indotti di emarginazione sociale, ovvero con l'attenzione alle medesime aree in ritardo per mobilitare capitale umano potenzialmente valorizzabile. Al centro di queste ultime problematiche si pone il ruolo della metropoli con tutte le aspettative suscitate dall'avviata sperimentazione delle nuove forme di governo ed il ritardo accumulato in Europa. Sul consumo di suolo e città diffusa studi e riflessioni si accumulano già da anni e troveranno una rinnovata formulazione in questo nuovo contesto rivolto alla visione del futuro assetto del territorio, con politiche dove si possa trovare un efficiente equilibrio tra regolamentazioni inibitive e incentivi che dirottino le trasformazioni sulle aree urbanizzate con la densificazione dei centri e l'organizzazione policentrica, seguendo il precetto di Sun-tzu: "Lascia sempre al tuo nemico una via di fuga, sarà più facile sconfiggerlo".

# SESSIONE 1

## Governance e partecipazioni

### Governance e partecipazione

DONATELLA VENTI

Parlare di una politica per le città italiane comporta una decisa scelta di campo, che veda nella rigenerazione urbana l'unica e possibile alternativa all'indifferenziata e fagocitante crescita senza progetto.

Sempre più l'urbanistica presta attenzione non solo alla qualità degli spazi fisici e funzionali, ma alla "qualità dell'abitare" fatta di elementi materiali e immateriali (ad esempio la percezione della sicurezza di un luogo, di un paesaggio giudicato armonico, del sentirsi accolti). La necessaria inclusione delle differenze, su cui poggia la crescente multiculturalità della città, comporta una conseguente differenziazione delle domande poste non solo riferite al numero o alla quantità di "servizi", ma anche rispetto agli spazi urbani, ai tempi di vita, dalla produzione, all'istruzione, al tempo libero, alle pratiche religiose.

La rigenerazione urbana non può pertanto prescindere dal riconoscimento delle diverse "visioni", dal coinvolgimento diretto degli abitanti nei processi di rigenerazione, fino ad arrivare ad una "presa in carico" della gestione di spazi pubblici.

La crescente "istanza di cittadinanza", espressa dall'aumento delle associazioni di volontariato, ma anche dalle diverse forme conflittuali (ad esempio i comitati), ci interroga sugli strumenti di governance più adeguati che pervengano ad una "qualità" dell'intero processo: dalla decisione, alla gestione del piano/progetto, alla sua valutazione.

Partiamo quindi dalla "qualità" della decisione. Come e con quali strumenti si attua una efficace inclusione dei diversi attori, ma anche l'allargamento del panel a "chi abita i luoghi"? Come definire a monte il sistema di regole che devono governare l'azione? Quali forme, più o meno sperimentali, per la "democrazia partecipativa" (giurie di cittadini a supporto della valutazione dell'intervento, consensus group, dibattito pubblico) e quali i limiti e le opportunità di ciascuno?

I metodi "face to face", molto sperimentati nelle pratiche partecipative (laboratori, world café, OST, focus group) presuppongono un approccio di tipo incrementale (piccoli passi), recursivo (si torna anche indietro rivedendo le premesse) e strategico (rispetto a ciò che sta più a cuore agli attori-cittadini) e si appoggiano sul clima colloquiale ed "intimo" della discussione in piccoli gruppi. Emergono oggi altri strumenti di e-democracy (forum on line, blog, forme di town

meeting) fondati sull'allargamento del numero di interlocutori senza un limite quantitativo (chiunque abbia una connessione internet può partecipare) e senza la necessaria vicinanza fisica dei soggetti partecipanti (come mostrano gli interessanti esempi di smart-community e l'esperienza delle "social street"). Quali casi si possono portare che ne dimostrino l'efficacia e come/quanto ciò che ne emerge ha la possibilità di avere degli esiti compiuti nelle scelte progettuali/di piano e quindi nella decisione?

La condivisione di un processo di governance deve necessariamente comportare un linguaggio comune ai partecipanti, che ne faciliti la comprensione (dalla definizione degli obiettivi alla simulazione di scenari di progetto); allo stesso modo deve essere reso disponibile il maggior numero di informazioni possibile, organizzato in mappe o quadri sintetici. Quali le forme di comunicazione e di rappresentazione più efficaci ed aderenti al bisogno di comprensione dei cittadini?

Le "rifondate" politiche per le città devono essere basate sull'attiva e fattiva azione comune concertata e coordinata tra il maggior numero possibile di soggetti, ad esempio con la costituzione di partenariati pubblico-privati, ma anche con forme di social trust in cui possano investire in riqualificazione urbana soggetti finora prevalentemente esclusi dai processi di trasformazione edilizia ed urbanistica. Quali esperienze esistono in questo campo e quali limiti di carattere sia operativo che legislativo (ad esempio fiscale, patrimoniale, etc)?

Allo stesso modo la diminuzione di risorse pubbliche per il welfare, in particolare a livello locale, ha da tempo aperto nuove possibili forme di compartecipazione da parte della cittadinanza alla gestione non solo di alcune tipologie di servizi (servizi leggeri di quartiere, manutenzione di aree verdi di vicinato, le esperienze degli orti urbani), ma anche, più in generale, dei "beni comuni", concetto ampio che spazia dalle risorse naturali agli spazi pubblici. Quali casi emblematici possono essere proposti?

Le operazioni di rigenerazione urbana (e territoriale) sono per loro natura di elevata complessità e comportano la risoluzione contestuale di più problematiche che investono diversi settori economici. Ne sono un esempio le tematiche legate ai territori periferiali in cui lo strumento dei "Contratti di fiume" non ha ancora avuto un completo riconoscimento giuridico e disciplinare, così come le esperienze dei Contratti di quartiere o dei più recenti Quadri strategici di Valorizzazione, principalmente rivolti ai centri e borghi sto-

rici, che non sempre hanno avuto gli esiti ipotizzati. Quali esperienze e come sono state affrontate e coordinate le diverse tematiche?

Appare inoltre sempre più fondamentale approfondire come i metodi di ascolto delle comunità possano incidere profondamente sui contenuti delle regole di trasformazione del paesaggio, anche in relazione ad una legge nazionale sul consumo di suolo agricolo. Recenti progetti comunitari mostrano come l'attivazione di sinergie con diversi attori e con il volontariato e l'associazionismo, la condivisione di strategie e regole, la realizzazione dei conseguenti interventi e di forme di governance partecipata possano realmente incidere, attivando virtuosi processi di rimessa in valore delle risorse ambientali, culturali (patrimoni diffusi), e in definitiva, del paesaggio - ambiente di vita nel suo complesso. Quali esperienze e come possono essere di riferimento quali "buone pratiche"? Come questo intercetta il sistema delle relazioni (anche e soprattutto sociali ed economiche) e lo riconfigura in nuove forme aperte e processuali?

## Governance e politiche territoriali<sup>1</sup>

ANTONIO BERTINI  
TIZIANA VITOLO

Sostenibilità ambientale, governance e coesione sociale

La sostenibilità ambientale, la *governance* e la coesione sociale delle comunità sono fattori centrali alla base dell'ottimale utilizzazione dei territori. Nelle comunità rurali del Mediterraneo questo è ancor più evidente in quanto la *governance* del capitale naturale si caratterizza come uno degli elementi aggreganti delle comunità mentre l'insorgere di comportamenti di soggetti particolari (*free riding*) nel tempo ha alterato le relazioni fra attività economiche e ambiente<sup>2</sup>. La corposa letteratura sul rapporto fra capitale naturale, sviluppo economico e capitale sociale si sofferma ampiamente sugli effetti, in termini di sostenibilità dello sviluppo locale, della proficua interrelazione fra le comunità ed i livelli istituzionali, intesi come riferimenti istituzionali formali a cui è demandata la funzione di governo del territorio. Per questo motivo il processo di decentramento e l'applicazione del principio della sussidiarietà nei diversi contesti nazionali assume un significato forte, soprattutto quando esso è collegato allo sviluppo di quei territori caratterizzati da criticità che richiedono la costante interazione fra la dimensione locale (ecosistemi, territorio, comunità umana) e quella globale (produzione e consumo di risorse). Si generano livelli di azione e di interazione, anche e soprattutto a livello istituzionale, che trovano a scala territoriale il momento di confronto, e naturalmente

di scontro, per eccellenza. Il nodo risiede soprattutto nella realizzazione delle esigenze delle collettività locali, portatrici di interessi e, soprattutto, di culture e tradizioni, la cui salvaguardia ed implementazione può costituire il volano di sviluppo per molti territori. In pratica i livelli formali e informali devono dialogare fra di loro, alla ricerca di punti di contatto e di azioni congiunte. L'azione integrata fra i diversi livelli e piani istituzionali aumenta la possibilità di attivare sinergie strategiche fra incremento delle capacità di governance territoriale, diminuzione della vulnerabilità sociale e ambientale e miglioramento della qualità della vita delle popolazioni. L'approccio strutturato su una visione ampia del concetto di istituzione, *institution building*, permette una programmazione di lungo periodo e rende attuabile l'integrazione fra politiche ambientali e obiettivi di sviluppo sostenibile centrali per l'accrescimento del capitale sociale quale denominatore comune. La *governance* territoriale mediterranea ha rimodulato i criteri tradizionali che, in passato, avevano evidenziato l'inadeguatezza delle politiche territoriali improntate allo sviluppo tradizionale e, negli anni '90, si è fatta strada una nuova modalità di azione basata su partenariati tra attori non statali ed autorità locali e partenariati tra territori in un'ottica di scambi relazionali. I recenti sviluppi politici ed economici che hanno interessato larga parte delle nazioni mediterranee hanno rilanciato il dibattito, anche in sede politica, sul valore degli approcci integrati, laddove gli assi economici forti che possono caratterizzare alcune aree devono essere armonizzati con le aree con diverso sviluppo, in un processo di scambio dove prevalga il senso ed il concetto della cooperazione. Un approccio centrato su una visione dello sviluppo territoriale basato sul soddisfacimento dei bisogni è quello proposto da Ignacy Sachs<sup>3</sup> il quale, ispirandosi ad una ecologia dei bisogni, ha parlato di uno sviluppo fondato sulla capacità del territorio di proporre strategie elaborate sulla base delle esigenze della comunità locale (*basic needs*) che, oltre al benessere materiale, riguardano la libertà, l'autodeterminazione, la sicurezza, la qualità ambientale e l'equilibrio ecologico. In pratica si ragiona di beni che "materiali o immateriali che siano, non scaturiti dalle esigenze del mercato internazionale, sono ritenuti indispensabili dalla collettività e la crescita che ne deriva risente del clima di stabilità e sicurezza che si in instaura nell'intera area dove vive quella comunità".

Le mete delle migrazioni interne

La fascia costiera dei paesi mediterranei<sup>4</sup>, a causa di politiche improntate sulla crescita infinita (e quindi in una visione miope), ha subito una invasione di cose, persone, attività ad elevato impatto ambientale. Per una profondità dalla costa variabile, compresa tra i 50 e i 100 km, si è andata via via configurando una 'litoralizzazione' demografica, una *teniapoli*<sup>5</sup> che continua a crescere. In questa area si contano ben 538 centri abitati con una popolazione superiore a 10.000 abitanti.

Di questi, 45 sono grandi città, con oltre 200.000 abitanti. Un centinaio di centri urbani sono presenti lungo le coste spagnole e francesi, ma anche lungo la costa adriatica dell'Italia, nella penisola greca, nella parte meridionale della Turchia e fino in Algeria. La densità della popolazione costiera nel Mediterraneo è più che doppia rispetto a quella totale<sup>6</sup>. Contemporaneamente non mancano consistenti tendenze allo spostamento della popolazione verso la periferia<sup>7</sup>. Di recente, queste tendenze alla sub urbanizzazione e alla peri-urbanizzazione si sono rafforzate a un ritmo via via più accelerato (Tabella 1). Ciò comporta, da un lato, una forte espansione periferica dell'abitato, dall'altro, un'impressionante crescita del fenomeno del pendolarismo suburbano, con i relativi problemi legati alla eccessiva mobilità, alla gestione del traffico e agli inquinamenti.

AREE METROPOLITANE	TIPOLOGIA	POP	anno
Istanbul	capitale economica e politica	12.800.000	2009
Al-Qhira (Il Cairo)	capitale politica ed economica	8.000.000	2010
Milano	capitale economica	7.000.000	2010
Casablanca (Dar-el-Beida)	capitale economica	5.500.000	2009
Dimashq [Damasco]	capitale politica ed economica	5.000.000	2010
Napoli	capitale economica	4.500.000	2010
El Djazair (Algeri)	capitale politica ed economica	4.400.000	2008
Al-Iskandaryah (Alessandria)	capitale economica	4.100.000	2006
Athinai [Atene]	capitale politica ed economica	4.000.000	2010
Ankara	capitale politica	3.900.000	2007
Izmir (Smirne)	capitale economica	3.350.000	2010
Madrid	capitale politica ed economica	3.300.000	2010
Tel Aviv-Yafo [Tel Aviv-Giaffa]	capitale economica	3.325.000	2010
Barcellona	capitale economica	3.250.000	2010
Halab [Aleppo]	Città importante	2.900.000	2009
Roma	capitale politica ed economica	2.800.000	2010
Tunisi	capitale politica ed economica	2.000.000	2010
<b>Totale</b>		<b>80.125</b>	

(nostra elaborazione su dati Unep)

Tabella 1 - Le maggiori aree metropolitane del Mediterraneo e il loro peso demografico

Spesso, per ragioni geomorfologiche, manca lo spazio per un'edilizia più distribuita sul territorio; ma anche dove tale spazio esiste, in genere le costruzioni si accumulano, mancano gli spazi verdi, le densità abitative superano i 100 residenti per ettaro, come a Marsiglia, a Napoli, a Istanbul, ad Algeri; a Il Cairo, per esempio, la densità abitativa raggiunge i 200 ab/ha. Ancora oggi, nonostante gli esodi più o meno gestiti in sede comunale, in alcuni centri storici le densità dei residenti sono notevoli come a Genova, Napoli, Atene, Izmir (Smirne), Aleppo, Il Cairo, anche se si registra una generalizzata inversione di tendenza.

Gli immigrati nella regione Campania

La Regione Campania al 2010 conta 164.268 cittadini immigrati, oltre un terzo di tutti quelli presenti nel Sud Italia, ed è diventata la regione guida del Mezzogiorno per numero di stranieri residenti.

Le consistenti cifre, pari al 3,5% del numero totale dei migranti che soggiornano regolarmente nel paese, assegnano alla Campania il settimo posto fra le regioni italiane dopo Lombardia, Lazio, Veneto, Emilia Romagna, Piemonte e Toscana.

Napoli è la Provincia che ne accoglie il numero più alto, infatti 75.943 sono gli immigrati che abitano sul

territorio partenopeo, quasi la metà (46%) dei residenti in Campania, seguita da Salerno, che ha recentemente scavalcato la Provincia di Caserta, arrivando ad ospitare 38.082 persone, pari al 23%.

Nel Casertano risiedono invece 32.784 cittadini stranieri ed è il territorio della regione in cui più alta è la percentuale (3,5%) della popolazione migrante su quella residente.

Salerno e Caserta sono la terza e quarta tra le province meridionali, dopo Napoli e Bari, in quanto a presenze straniere, precedendo anche importanti capoluoghi di regione come Reggio Calabria e Palermo.

Anche nelle province di Avellino e Benevento, che insieme accolgono poco più del 10% degli immigrati di tutta la Campania (rispettivamente 11.257 e 6.202), il numero delle presenze è in costante aumento.

Alla luce di questi dati la Campania quindi non è più solo una regione di transito ma un territorio in cui trasferirsi stabilmente.

Delle 165 nazionalità rappresentate in Regione, Ucraina, Romania, Marocco, Polonia, Cina, Sri Lanka e Albania sono le comunità di migranti più rappresentate (Tabella 2).

Città	Ucraina	Romania	Marocco	Polonia	Cina	Sri Lanka	Albania
Napoli	18.833	7.290	3.128	5.358	5.958	6.199	1.881
Salerno	7.813	11.106	5.457	1.989	770	214	1.096
Caserta	7.304	5.580	3.013	2.448	797	132	2.786
Avellino	2.255	3.113	1.135	705	526	81	641
Benevento	1.186	2.176	644	340	138	39	250

Tabella 2 - Principali nazionalità dei cittadini stranieri in Campania al 31.12.2010 (fonte: Comunitaliani.it).

Si può notare come sia elevata la presenza della popolazione femminile immigrata nella regione, 95.728 sono, infatti, le donne non italiane che vivono in Campania e che rappresentano il 58,3% dei cittadini stranieri, contro il 51,3% del dato nazionale.

La marcata presenza femminile si accentua nelle province di Benevento (61,3%), Avellino (61,9%) e Napoli (60%), contesti in cui tante donne straniere si dedicano ai lavori di cura e alla collaborazione domestica. Il dato si registra in contrazione a Caserta (53,3%) e Salerno (57,7%) dove la domanda di lavoro nei campi, nell'edilizia e nelle industrie richiede manodopera prevalentemente maschile.

Complessivamente si tratta di una popolazione estremamente giovane costituita per l'81% da persone in età lavorativa, di cui oltre la metà ha meno di 40 anni. I minori sono oltre 25.000 (circa il 15% del totale degli stranieri), e sebbene la loro presenza stia crescendo significativamente, si tratta di numeri ancora bassi se confrontati con il resto del paese, dove l'incidenza raggiunge tassi del 22%. Di questi 15.772 hanno frequentato le scuole campane nell'anno scolastico 2009/2010 (1,5% sul totale alunni): il 35,6% si è concentrato alle scuole elementari, il 15,6% è andato alla scuola dell'infanzia, il 23,7% si è iscritto alle medie e il rimanente 25,1% ha frequentato la scuola secondaria

di secondo grado.

Il lavoro, sia esso autonomo o subordinato, rappresenta certamente la motivazione più diffusa per la presenza in Campania (55,7%), seguito da tutte le pratiche inerenti il contesto familiare che sono utilizzate dal 37,2 % dei migranti a testimonianza del progressivo livello di stabilizzazione. L'1,4% ha un permesso di soggiorno per motivi religiosi e il rimanente 5,7 % per studio, salute o Asilo Politico.

Nel mercato del lavoro campano, la presenza straniera ha smesso di rappresentare un elemento di novità per divenire parte integrante e fondamentale dello sviluppo del sistema socio economico.

I lavoratori stranieri in Campania sono impiegati soprattutto in agricoltura, edilizia e nei servizi.

Nel settore delle costruzioni trova occupazione il 13,5% dei lavoratori stranieri, uomini soprattutto, provenienti dal Centro e dall'Est Europa e in misura notevolmente minore dall'Africa settentrionale. Nel commercio, sia al dettaglio che all'ingrosso (12,4%), sono prevalentemente occupati lavoratori provenienti da Senegal, Guinea, Cina, Bangladesh e Pakistan; mentre i braccianti agricoli (stagionali e stanziali) occupati in agricoltura (11,9%) provengono in prevalenza dal Nord e dal Centro Africa, dall'Est Europa e dall'India.

Si assiste a un sempre maggiore impiego di lavoratori immigrati anche nei settori alberghiero e della ristorazione (10,4%), della sanità e dei servizi alle famiglie (9,6 %) dove ad essere impiegate sono in prevalenza donne rumene e ucraine.

#### Migranti e piccoli centri in Campania

Quando si parla di migranti si pensa sempre alle grandi città, all'area metropolitana come tappe finali del percorso migratorio. Gran parte di essi, infatti, trova occasioni di lavoro e di impiego molto più frequentemente nelle grandi aree urbane, dove le attività lavorative sono molte e diversificate. In Campania, invece, molti migranti trovano conveniente insediarsi in piccoli e medi centri creando delle comunità formate da un numero esiguo di componenti che, senza trovare supporto nell'apparato di accoglienza di cui dispongono i grandi centri urbani, riescono ad inserirsi più facilmente nel tessuto sociale delle comunità di piccole dimensioni.

La letteratura sull'argomento è pressoché inesistente, è un tema recente forse nuovo, sul quale, comunque, conviene appuntare l'attenzione per più d'una ragione. In primo luogo è un fenomeno positivo per più ordini di motivi:

-Nei centri di piccole dimensioni la qualità della vita in generale dei migranti è migliore, più dignitosa rispetto a quella di chi vive nelle grandi città;

-La qualità dell'ambiente è indiscutibilmente migliore;

-L'inserimento dei migranti nelle piccole comunità avviene, generalmente, quasi naturalmente, senza che vi siano strutture per l'accoglienza particolari e complesse da gestire, ma attraverso la sola storica capacità/predisposizione all'ospitalità verso lo straniero, che

già appartiene alle genti del Sud (in particolare);

-Nei centri di piccole dimensioni delle aree interne, che soffrono ormai da decenni di un vero e proprio spopolamento, l'arrivo dei migranti riduce il fenomeno negativo;

-Nei centri di piccole dimensioni, ormai da decenni, il fenomeno dell'invecchiamento (dove cioè la popolazione giovane è in misura inferiore di quella anziana) può essere contrastato dall'arrivo di forza lavoro immigrata;

-Gran parte dei centri di piccole dimensioni sono stati abbandonati nelle strutture, anche in questo caso la presenza di immigrati contribuisce a ridurre il fenomeno dell'abbandono del patrimonio dei centri e nuclei rurali storici contribuendo al recupero e alla manutenzione delle strutture;

-Gli immigrati possono contribuire a ridurre la notevole perdita di forza lavoro giovane che nei centri di piccole dimensioni, soprattutto rurali, si verifica ormai da quaranta anni e senza che si siano trovate politiche utili per invertire tale fenomeno;

-Tutti insieme i vantaggi sopraelencati potrebbero concorrere alla rivitalizzazione dei centri abitati di piccole dimensioni a diversi livelli: sociale, culturale, economico, etc. e offrire ai migranti condizioni di vita di gran lunga migliori di quelle che mediamente raggiungono in città, siano esse grandi e medie.

In particolare il caso da noi studiato è quello della immigrazione marocchina in Campania che è stato messo in relazione, ad esempio, con i territori delle aree naturali protette di livello regionale che sono luoghi di piccoli centri dove si stanno attuando interessanti interventi tesi alla sostenibilità ambientale (Tabelle 3 e 4).

PARCHI REGIONALI DELLA CAMPANIA	Marocchini (2010)
Campi Flegrei	26
Lattari	29
Matese	122
Partenio	393
Picentini	1.330
Roccamonfina e foce Garigliano	15
Bacino del fiume Sarno	2.084
Taburno Camposauro	75
TOTALE	4074

Tabella 3 – Popolazione di origine marocchina residente nei parchi regionali della Campania

N.B. Al 31/12/2010 i residenti marocchini in Italia sono 501.610 e in Campania 13.367 (fonte ComuniItaliani.it su dati Istat).

#### Considerazioni conclusive

L'idea del progetto non è solo quella di conoscere, e far conoscere, questa realtà poco indagata, ma di valutare anche se è possibile coniugare la qualità della vita (in questo caso dei migranti), lo sviluppo sostenibile dell'area nella quale si insediano e il ripopolamento delle aree interne. Il fine ultimo sarà quello di avviare vere e proprie politiche di canalizzazione dei flussi migratori diretti verso le aree protette con lo scopo di migliorare, da un lato, le condizioni di vita dei migranti e, dall'altro, apportare un contributo ai pro-

ComuniItaliani.it su dati Istat relativi al 31 12 2010).

comune	Mar	area protetta	prov
Eboli	741	Picentini	sa
Scafati	703	Sarno	sa
Sarno	469	Sarno	sa
San Valentino Torio	305	Sarno	sa
Poggioreale	276	Sarno	na
Campagna	190	Picentini	sa
San Marzano sul Sarno	168	Sarno	sa
Angi	115	Sarno	sa
Montecorvino Rovella	105	Picentini	sa
Cervinara	83	Partenio	av
Monteforte	72	Partenio	av
Montoro Superiore	61	Picentini	av
San Felice a Cancelli	56	Partenio	ce
Montella	56	Picentini	av
Gioia Sannitica	47	Matese	ce
Paolisi	43	Partenio	bn
Rotondi	42	Partenio	av
Lioni	35	Picentini	av
Pompei	31	Sarno	na
Piedimonte Matese	29	Matese	ce
Caposele	28	Picentini	av
Mugnano del Cardinale	21	Partenio	av
Paupisi	20	Taburno Camposauro	bn
Alife	19	Matese	ce
Solofra	19	Picentini	av
Montesarchio	17	Taburno Camposauro	bn
Arienza	16	Partenio	ce
Nusco	16	Picentini	av
Olevano sul Tusciano	15	Picentini	sa
Solopaca	15	Taburno Camposauro	bn
Pozzuoli	14	Campi flegrei	na
Fisciano	14	Picentini	sa
Arpaia	12	Partenio	bn
Sirignano	10	Partenio	av
Serino	10	Picentini	av
Torre Annunziata	10	Sarno	na
TOTALE	3.883		

Tabella 4 - Comuni nei Parchi regionali campani con un numero di immigrati marocchini uguale o superiore a 10 ((Fonte: ComuniItaliani.it su dati Istat relativi al 31 12 2010).

blemi di gestione e organizzazione delle aree interne e spesso protette d'Italia.

In tale contesto il buon senso inviterebbe a cercare soluzioni tali che consentano di invertire l'esodo, la migrazione delle popolazioni dalle campagne verso le città costiere, dove cioè vi sono più facili e frequenti occasioni di lavoro, anche se spesso degradanti e poco dignitose. E' per questo che ci occupiamo delle aree interne, delle aree lontane dalle coste, delle aree fuori dai circuiti economici più dinamici dove spesso per crescere economicamente si è rinunciato al mantenimento di standard qualitativi di vita adeguati ai bisogni delle comunità. Si vuole contribuire a costruire delle alternative valide ai modelli e processi di sviluppo ricorrenti, che sono piuttosto fenomeni di crescita materiale insostenibili, capaci di re-distribuire, in maniera più equilibrata, le persone, le attività e le cose sul territorio: punto, quest'ultimo, imprescindibile dello sviluppo sostenibile.

4 Le coste del Mediterraneo misurano circa 46.000 km  
 5 Il termine è stato coniato da Jean Gottmann (geografo di origine ucraina formatosi alla scuola francese) negli anni ottanta del XX secolo. Egli rilevò in varie parti del pianeta, ma soprattutto lungo le coste del Mediterraneo, la linearizzazione degli insediamenti, un susseguirsi, quasi senza soluzione di continuità, di città, porti, approdi, costruzioni di ogni genere e conseguenti opere di urbanizzazione e strutture di servizio

6 La presenza consistente e preponderante dei residenti costieri è un fenomeno che interessa il Portogallo, l'Italia (dove si manifesta anche il gravissimo problema ormai quarantennale delle seconde case che hanno distrutto centinaia di chilometri di coste), i paesi desertici come la Tunisia, la Libia e l'Algeria e, in maniera maggiore, la Grecia. Nei piccoli Stati insulari, come Malta e Cipro, e in quelli a preponderante sviluppo costiero, come l'Albania, il Libano e Israele, la popolazione può essere considerata costiera quasi per intero.

7 Questo fenomeno è comune a tutti i paesi, siano essi del nord, del sud, dell'est e dell'ovest. Nei centri del Mediterraneo, che risultano tra i più popolosi del mondo, il fenomeno è più violento e spettacolare.

#### Bibliografia

DG Environment, (2008), *Potential of the Ecological Footprint for monitoring environmental impact from natural resource use*.

Pretty J., Ward H., (2001), "Social Capital and the Environment", in *World Development, Volume 29, n. 2*, (pag. 209-227).

Sachs I. (1992), *I nuovi campi della pianificazione*, Edizioni Lavoro, Roma.

UNEP (United Nations Environment Programme), (2007), *GEO4 Global Environment Outlook: environment for development*. Progress Press Ltd, Malta.

#### Sitografia

ComuniItaliani.it

<http://ec.europa.eu/environment/natres/studies.htm>

Note

1 Pur nella condivisione dei contenuti dell'intero report, Tiziana Vitolo ha redatto i paragrafi dai titoli: "Sostenibilità ambientale, governance e coesione sociale", "Gli immigrati nella regione Campania". Antonio Bertini ha curato i paragrafi: "Le mete delle migrazioni interne" e "Migranti e piccoli centri in Campania". Le considerazioni conclusive sono di entrambi.

2 Pretty J., Ward H., (2001), "Social Capital and the Environment", *World Development*, Volume 29, n. 2.

3 Sachs I. (1992), *I nuovi campi della pianificazione*, Roma, Edizioni Lavoro.

## Beyond a responsive planning towards a meaningful city

GIUSEPPE BONAVIDA

Understanding changes: city as platform

The relationship between new technologies and urban space has become, especially with the introduction of the concept of smart city, the key in the definition of management options in the city itself. The opportunities provided by the use of new technologies as concern the management of complexity in multiple aspects on the relationship between city and people can address strategies and innovation in order to improve the quality of life of the inhabitants. In smart cities different groups of people with different instances can be directly involved in the transformation process and the planners choices can be supported by information that once would have required costly research. This possibility is granted by the availability of great quantities of data that can be collected and analysed. Direct information can be gathered by multiple sensors that offer an immediate evaluation of a specific phenomenon. At the same time other aspects can be evaluated by information obtained in social networks: these can contribute to the definition of urban design as the result of a multi criteria analyses where relationship network is more important than the entities. The way to achieve these strategies is the result of a process of interaction between spatial reality and perceived reality made available by diverse forms of "participation" that can help planners in understanding territorial actors, territorial users, needs and requirements.

Through this approach, design and decisions about urban space are not to be indifferent to the needs expressed by various categories of population. An high level of representativeness of the choices is the goal should be fixed at this stage of urban evolution.

Smart approach is the joint result of three component: technology (hardware e software), users (concerning the role of people in urban issues) and decision maker profiles in planning and governance.

Starting from early 90's there has been a shift from a direct approach based on direct actions (Government), where local authorities had to provide solution for every trouble in planning to an innovative approach where local authority drive the process of Governance with the contribution of many stakeholders (Gibelli, 1996).

In the same years where introduced bottom-up process able to emphasize many feature originating from communication end involvement of citizens in planning highlighting in this way the importance of social imagination as a contribution to the definition of a scenario of desirable actions in the planning process. (Gibelli, 1992). Nevertheless many experiences based on traditional participation have often proven to be unsuccessful due to a non-representative sample of the population caused by many occurrences: a negligible adhesion to these initiatives, representativeness limited to the population involved, confusing directions and judgments, mismatch between desired scenario and real behaviour.

The approach 2.0 has completely changed the relationship between citizens and the administration. The concept of city sensing based on electronic sensors and human electronic devices or on a combination of both on voluntary actions or unconscious is the key component of smart way in planning. Becomes central to define the correct relationship between city sensing and smart city so that the last is consequence of the first one and the city became the technologic platform. In fact it could happen very easily to forget that focus on city and not on system device is the primary goal of the technology. The main risk would be represented by a mass of electronic devices on the city that does not have a direct relationship with its main issues.

Cities cannot be reduced to measurable phenomena to be captured by technological devices, sensory networks or apps. All data collected from many city control centres, census, social media feedbacks or GPS paths, can provide useful knowledge of urban services and systems that potentially are able to survey and release many digital footprints of everything that happens. In the early process of data collection, the most important part of recognition and data analysis was focused on the dualism composed of quantitative and spatial data. The intelligence of cities lies in the individual and collective minds of people who live there, not merely in the technologies they deploy. However the development of technologies that support and shape urban life and the intelligent applications, are crucial in addressing many urban troubles.

When approaching the issue of planning in smart cities scenario, it is necessary to ensure that social and environmental values are taken into a right account in the planning and in development of models that will influence the way cities operate. The ubiquitous sensors of the smart solution provide planners and decision makers with a multisensory experience of world, which nonetheless remains partial and limited. In the general excitement over new possibilities

for knowledge obtained from urban big data, now available to researchers and policy makers, there is the real risk that an instrumental realism may reduce the real world. City have always been not mediated smart.

The concept of the smart city emerged during the last decade as a fusion of ideas about how information and communications technologies might improve the functioning of cities, enhancing their efficiency, improving their competitiveness, and providing new ways in which problems of poverty, social deprivation, and poor environment might be addressed (Harrison et al., 2010). The essence of native idea is the need to integrate technologies that have been developed separately from one another but could have clear synergies in their operation and cross results so that many new opportunities which will improve baseline of users behaviour. Smart city use this knowledge to produce meaningful city. The term smart in fact has many faces: intelligent cities, virtual cities, digital cities, information cities, are all perspectives on the idea that ICT is central to the operation of the future city (Aurigi, 2005) in the belief that coupling, coordination and integration are required so that future and emerging technologies can best be exploited in the interests of the community at large. Smart way is mainly the capability to improve quick reading of data and their interpretation. In urban studies, it comes to consider and exploit the impact of new ICT on policies and planning. This field require at least fixing seven point through which to address goals of research (Batty et al., 2012):

- A New Understanding of Urban Problems;
- Effective and feasible ways to coordinate urban technologies;
- Models and methods for using urban data across spatial and temporal scales;
- eveloping new technologies for communication and dissemination;
- New forms of urban governance and organisation;
- Defining critical problems relating to cities, transport, and energy;
- Risk, uncertainty and hazard in the Smart City.

#### Information architectures and planning

If, as seems, the next step will be probably the spread of specific modules to improve digital participation through the active engagement of citizens beyond the basic survey of their behaviour, there is an urgent need to develop new systems to drive the decisional level of urban governance using new forms of e-democracy avoiding it could be ruled only by the laws of marketing, also preventing that a kind of planning model “citizen-directed” or “self-organized” could generate segmented stakeholders: not properly representative of the general interest.

This scenario requires testing of new of planning processes and use of new competences, but appears essential to draft programs able to organize new kinds of information, to collect instances of citizens by means the most relevant questions.

In general the European experience in this sense is different from the US cities for a minor computational aspects and for greater attention to the potential of technology to improve the quality of the city not specifically based to the trade market solutions.

Is necessary to focus on the construction of cognitive frameworks, and of a wider knowledge to support decisions and urban solutions compared to approaches based on procedural efficacy.

Today, especially in Italy, in the analysis of urban phenomena is considered mainly the compliance to bureaucratic procedures that produces a truth far from reality. The same article 20 of the Italian Digital Agenda concerning “intelligent communities”, which was intended to represent the central element of participatory phase, based on possible visions and collective decisions, it is still a bureaucratization of a process that is intrinsically bottom-up but is not supported to driver profile or institution able to process all information.

Actually conceptual shift happens both in governance and in planning approach. The full potential of big data systems to create more responsive city in European realities and in particular in Italy will not be merely achieved by reducing all planning questions to choice of better smart solution not even in order to solve problems linked to real time data sourcing. It’s clear that the delay of our country in using smart solution is producing the formalization of systems geared directly to the setup of new techniques of participation as Digital Agenda and e-government, that bypass the indirect collection of data coming from control city centres or from electronic devices used for city management or mobility, waste, energy, etc. New way of interaction between policymakers is taking shape and seem to develop many experiences in use of collective intelligence of citizens engaged in connection activities joined to the urban issues, but in Italy, we found strong hesitation in dealing with the information derived from new technologies because there are no relevant profiles, and because this could change processes and established practices decided by a few number of stakeholders.

In inclusive planning all subjects are potentially involved in problem solving and in city management. Availability of real time data and sentiment opinion will produce an instant assessment of planning choices and environmental status within a constant participation and monitoring.

This will require new methods of mining and pattern analysis, and new forms of organisation and governance, which will provide more connectivity. The smart city had to balances efficiency against equity with a focus on improving the ability of its citizenry to innovate through a balance of cooperation with competition. To use the complexity of the knowledge discovery process for the smart city, it is necessary to build a system for integrated data acquisition coming from much kind of connected sources. The analytical process able to extract knowledge and behaviour ought to satisfy many of the following points:

Collecting of data from multiple sources: sensors, data, statistics, web traffic, sensing, reputation, social media, trends;

The integration of all heterogeneous data into a normalized database;

Classification of data, mapping of relationship and bias between data;

Extraction and wrapping of relevant data;

Control of noise in data;

Methods for distributed data mining;

Tools for evaluating the quality of knowledge models; Manager profile able to interpret trends and scenario that emerge when dealing with big data.

So, a much stronger intelligence function is required for coordinating the many different components that include the concept of smart city and these depend in part of structure that brings together traditional functions of government and urban managements. It is quite important to consider that many cities, especially in Asia and America, begins to be smarter not when government is engaging users of urban services like mobility control systems or other devices designed to track mobile phone or payment, but when community and citizen interests begins to be attracted on topics concerning the quality of life of their communities. In this way such governance reaches out to higher level of planning that is able to set the community in a wider context extending to extra territorial markets and to improve global attractiveness in terms quality of life and efficiency.

Governance and coordination should be constituted in the same way, from the bottom up as well as the top down. Again, the idea of governance that extends in this way to the many functions that we envisage and will be coordinated in the smart city, is a relatively new prospect and is part of the wider debate about decentralisation of governance in the information age (Innes, 2010).

The city is being transformed from a place dominated by physical actions to a platform in which such actions are consequential and complemented of use of information technologies. So the provision of data from these new technologies and control functions offers a scenario in which the representation of how the city is working is continuously available in such a way that longer term planning is not possible and not proper. Changes in urban scenario becoming continuous as data are updated in real time. At the same way we could have real forms of participation in developing the smart city in two way: not directly generated from new forms of ICT because web-based participation is largely passive and directed from reputational or social apps.

An intelligent implementation of these two components in global context as mega cities, or in other innovative realities like Singapore, Seattle, Hong Kong, has provided huge benefits and has encouraged the training of new profile of planner, more critical and skilled in multidisciplinary understandings, a kind of media manager: a senseable subject who convert evidence from multiple data mining in what city and

citizen needs. This new profile have to ensure that the computing and sensing abilities currently being developed will be integrated with meaningful and purposeful community activities. In this way it is necessary that the participation in social and cultural debate return to occupy its role within that pseudo deterministic run towards a market model society.

#### References

- Gibelli M.C. (1996), "Tre famiglie di piani strategici: verso un modello 'reticolare' e 'visionario'", in Gibelli M.C., Curti F. (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Florence.
- Gibelli M.C. (1992), "Riflessioni sulla pianificazione strategica", in R. Rosini (a cura di), *L'urbanistica delle aree metropolitane*, Alinea, Florence.
- Harrison C., Eckman B., Hamilton R., Hartswick P., Kalagnanam J., Paraszcak J., and Williams P. (2010) "Foundations for smarter cities". *IBM Journal of Research and Development*, 54. 1-16.
- Aurigi A.. (2005), "Making the Digital City: The Early Shaping of Urban Internet Space". Ashgate Publishing Company, Farnborough, UK.
- Batty M., Axhausen K.W., Giannotti F., Pozdnoukhov A., Bazzani A., Wachowicz M., Ouzounis G., Portugali Y. (2012), "Smart cities of the future", *The European Physical Journal Special Topics*, 214(1), pp. 481-518.
- Innes J.E. and Booher D. E.(2010), "Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy". Routledge; London, 2010.

## Le aree portuali dismesse come opportunità per la riappropriazione dei luoghi: istanze sociali e qualità dello spazio urbano

MICHELE FRANCESCO BRANDONISIO,  
FRANCESCO SELICATO  
E SERGIO SELICATO

### 1. Introduzione

Il senso di appartenenza ai luoghi, che storicamente ha dato vita a diverse forme insediative che hanno connotato, spesso in maniera indelebile, il territorio, è stato ripetutamente calpestato negli ultimi decenni dai convulsi processi di urbanizzazione e di trasformazione urbana. Questi processi hanno fortemente influito sulla conformazione fisica della città contemporanea, hanno pervaso e modificato la qualità degli ambienti di vita e ne hanno pesantemente condizionato le relazioni sociali. In tale contesto l'evoluzione delle aree produttive ha avuto un ruolo particolarmente significativo, che si è ulteriormente accentuato quando i mutamenti dei cicli della produzione hanno

portato alla loro dismissione.

Nelle città portuali, nate e cresciute proprio intorno al loro porto, la dismissione ha liberato, quasi ovunque, aree di particolare importanza per il ruolo strategico che esse possono assumere nel ridefinire il rapporto della città e dei cittadini con il mare. E' questa un'operazione molto complessa e la strada da percorrere è irta di ostacoli; si tratta di riuscire a coniugare interessi e punti di vista contrapposti e spesso lontani fra loro, in un clima che il più delle volte si rivela estremamente conflittuale. In tali situazioni occorre perciò aprire il dibattito ad un ascolto attivo della gente e coinvolgere la popolazione nelle scelte decisionali. E' questo il caso in cui la partecipazione deve essere intesa in maniera pro-attiva, finalizzata all'azione, attraverso l'affermazione di un metodo di lavoro capace di attivare forme di azione coordinata e cooperativa tra una pluralità di soggetti. La creazione di nuove funzioni e nuove centralità urbane obbliga, infatti, a ricercare forme di equilibrio tra le forze attrattive determinate dalla trasformazione e la qualità insediativa della vita urbana (Nijkamp, 2011): si tratta cioè di contenere le trasformazioni nei limiti di assorbimento del sistema fisico e socio economico in cui si collocano, tanto più quando si interviene in contesti caratterizzati da una forte identità storica.

C'è per di più una dimensione sociale della trasformazione, che va ricercata nella creazione di nuovi spazi per la collettività, mediante la restituzione alla comunità di una parte di città pre-gna di caratteri identitari, che va ripensata, progettata e condivisa; una parte di città di cui riappropriarsi, che proprio per tale ragione deve essere l'esito di una "costruzione di senso insieme" alla gente (Forester, 1998). Non da meno è l'altro aspetto – altrettanto importante infatti – che è quello della qualità della progettazione, del progetto come ricerca della qualità e, quindi, della qualità dello spazio urbano da ridefinire con gli interventi di trasformazione. E ancora una volta il processo di partecipazione, il confronto continuo con la gente, possono rivelarsi, forse, come il più efficace strumento di controllo della qualità.

Il dibattito su questi temi non sempre viene ricercato e, anche quando presente, non sempre viene incanalato lungo i binari del dialogo e della partecipazione e può accadere allora che le amministrazioni assecondino gli interessi di parte, oppure ancora che rivendichino il diritto di decidere presumendo di interpretare il volere della popolazione unicamente in virtù della delega rappresentativa conferita loro con il mandato politico. E' questo il caso discusso nel presente contributo relativamente alle aree dismesse di un vecchio stabilimento industriale – un ex cementificio – ubicato all'interno del bacino portuale della città di Monopoli a sud di Bari.

## 2. Il caso di studio

2.1 Il contesto. Il processo di trasformazione in atto  
Il caso di studio è quello del porto della città di Monopoli. La configurazione attuale del porto è il risultato di oltre duemila anni di storia, in cui si sono susseguiti

te violente incursioni, dominazioni straniere, scambi commerciali con le più grandi civiltà del Mediterraneo e, nel secolo scorso, altrettanto rapidi processi di industrializzazione. Nei primi decenni del Novecento venne infatti realizzato un grande impianto industriale per la produzione del cemento che per più di settant'anni ha rappresentato una parte fondamentale dell'economia della città, finché sul finire degli anni '80, la crisi che ha investito il settore delle attività portuali, la riduzione crescente delle tratte commerciali marittime, ma anche problematiche ambientali legate alla nuova espansione urbana, avvenuta inglobando gli insediamenti industriali, ne hanno decretato la chiusura. Abbandonata da subito l'idea di un recupero dell'impianto per finalità di interesse collettivo<sup>2</sup>, la dismissione ha di fatto liberato aree strategiche per poter operare una ricucitura del tessuto urbano con il mare. L'edificio, acquisito dunque da una società privata e parzialmente demolito sul finire del 2013, attualmente si presenta come una profonda ferita nel cuore della città, un imponente relitto della Monopoli industriale che di fatto blocca ogni ipotesi di dialogo con il mare, una frattura difficile da sanare, carica di discontinuità ma nello stesso tempo, per l'altissimo potenziale di connessione, un'area ideale per una ricucitura urbana e soprattutto sociale (Scalera, Orabona, 2011). Questo è oggi lo scenario su cui si discute, ci si confronta e ci si scontra in un clima che vede sempre più contrapposti gli interessi in gioco. Il porto commerciale e l'annesso insediamento industriale dismesso indubbiamente costituiscono un'area strategica per dimensioni e posizione: la sua estensione è pari a circa 5,5 ettari, ovvero un terzo del nucleo antico, un quarto dell'intero borgo ottocentesco e ben cinque volte la grande piazza ottocentesca, unica per dimensione nel meridione d'Italia. Un'analisi di tipo quantitativo non può però prescindere da un'analisi di tipo qualitativo, che permetta di cogliere della città – di cui l'area in esame è parte sostantiva – la specificità dei caratteri morfologici, la centralità delle polarità funzionali, il rigore geometrico dell'assetto infrastrutturale.

Da una analisi accurata del contesto urbano, di cui l'area dell'ex cementificio costituisce indubbiamente parte rilevante, si può notare infatti come questa sia il fulcro attorno al quale ruotano tutti gli ambiti più significativi dal punto di vista identitario tra cui, il nucleo medioevale, il borgo ottocentesco con il rigore geometrico delle sue forme, la città di nuova espansione dalla morfologia più rada e irregolare, ma anche tutta una serie di polarità storiche, funzionali ed ambientali che, organizzate lungo alcune strade principali dell'impianto ottocentesco, partono dal cuore della città per poi giungere sino all'area portuale. Recentemente, con l'approvazione del PUG (Piano Urbanistico Generale), si è tentato di disciplinare le aree portuali dismesse prevedendo il potenziamento del porto esistente e, in continuità, una consistente espansione per cantieristica e turismo mediante l'individuazione di quattro ambiti: l'ambito P1 dedicato al potenziamento del porto commerciale, l'ambito P2

dedicato al porto turistico e gli ambiti P3 e P4 dedicati alla cantieristica (Piano Urbanistico Generale, NTA, art. 26.02); per ciascuno di questi ambiti il PUG prevede l'individuazione di due sottoambiti, uno per le attività portuali, ed uno per la riqualificazione urbana in cui operare il recupero delle aree industriali dismesse presenti ai margini del porto per la realizzazione di un nuovo waterfront della città (Piano Urbanistico Generale, NTA, art. 26.02). Lo stabilimento Italcementi si colloca nell'ambito P1 e in particolare a cavallo dei due relativi sottoambiti; in tal caso le norme, che tuttavia si prestano a numerose interpretazioni, prevederebbero un volume di circa 120.000 metri cubi, da organizzare con altezza massima fino a 30 metri (in un contesto con altezza media degli edifici di circa 12 metri e con punte che non superano i 15 metri). Sebbene la superficie liberata dal complesso industriale Italcementi si estenda per quasi 1,4 ettari, è evidente che i volumi, così come delineati, incontrino non poche problematiche nella loro localizzazione; una conferma di quanto affermato proviene dalla simulazione tridimensionale delle volumetrie atterrabili, condotta dagli autori del presente contributo e illustrata durante un affollato incontro cittadino alla presenza delle più importanti cariche politiche comunali e regionali, da cui emerge come le massime volumetrie siano realizzabili esclusivamente ricorrendo a edifici con altezza tale da risultare completamente decontestualizzati, nonché fortemente impattanti sullo skyline della città; in caso contrario, le stesse volumetrie potrebbero essere realizzate sfiorando rapporti di copertura talmente elevati da rendere estremamente complicato se non impossibile la progettazione dello spazio pubblico.

La stessa società privata che ha acquisito l'edificio ha inoltre promosso la redazione di uno schema di assetto generale, una sorta di masterplan già adottato dall'amministrazione comunale, che ideato allo scopo di rendere attuabili le previsioni di Piano secondo le quantità su richiamate, ha evidenziato tutti i limiti dell'approccio seguito, estremamente parzializzato e rigorosamente quantitativo. L'adozione del masterplan ha di fatto acuito gli attriti fra i vari stakeholder; lo schema di assetto infatti possiede il grosso limite di coinvolgere il solo ambito P1 e in particolare unicamente il sottoambito della riqualificazione urbana, tradendo in un certo senso l'idea progettuale alla base del PUG. Quest'ultimo, infatti, oltre ad introdurre i quattro ambiti portuali senza una perimetrazione ben definita, con lo scopo di innescare un processo di osmosi fra porto e il tessuto urbano, demandava la fase esecutiva ad uno schema d'assetto unico che li coinvolgesse simultaneamente.

Risulta evidente purtroppo come il processo di trasformazione in atto si sia rivelato completamente inadeguato nel dare risposte, andando al contrario ad alimentare ancor più il conflitto sociale. C'è il rischio concreto che con la soluzione progettuale adottata si producano nuove separazioni e si implementino interventi tali da precludere la possibilità di assecondare le future istanze di trasformazione del porto.

Queste sono oggi le tematiche oggetto di un acceso dibattito su cui si fronteggiano portatori di interessi sempre più contrapposti tra loro, con posizioni conflittuali che rischiano di diventare insanabili anche e soprattutto per il ruolo ambiguo svolto sino ad oggi dall'amministrazione comunale, poco incline a mettere in discussione le proposte dei privati, troppo restia ad allargare e alimentare il dibattito cittadino sui temi in discussione.

## 2.2 Gli attori della trasformazione

Quello dell'ex cementificio rappresenta sicuramente un nodo molto difficile da sciogliere, ma allo stesso tempo un'occasione imperdibile per poter generare nuove connessioni fra la città e il suo waterfront, un processo estremamente delicato in cui non solo intervengono numerosi attori, ma anche tale da sprigionare in breve tempo significative energie sociali (Cecchini, 2007). Le posizioni conflittuali sembrano essersi attestate su due fronti contrapposti: se da un lato infatti abbiamo i proprietari delle aree che, coerentemente con la loro natura di operatori economici privati, pretendono garanzie sulle volumetrie definite dal PUG al fine di massimizzare i guadagni derivanti dal processo di trasformazione, dall'altro vi è una cittadinanza che vede negato il diritto allo spazio pubblico e che, data l'inerzia dell'amministrazione comunale, si organizza in numerosi comitati cittadini, ciascuno portatore di propri bisogni o di idee, a volte anche estremamente differenti fra loro, ma comunque accumulati dalla volontà di riappropriarsi di un'area che gioca un ruolo fondamentale nella ridefinizione del rapporto città-cittadino. Indubbiamente all'interno dello scenario di discussione, in cui si dibatte, ci si confronta e ci si scontra, il grande assente è l'amministrazione comunale che, lungi da assumere il ruolo guida che le spetta, non è stata in grado di gestire in modo efficace la molteplicità degli interessi facenti capo a soggetti diversi o comunque di attivare un loro coinvolgimento costruttivo, un coinvolgimento tale cioè da dirigere il processo di trasformazione verso obiettivi per quanto possibile condivisi. In processi di rigenerazione di tale portata, che investono aree strategiche per la città e che coinvolgono trasversalmente il tessuto sociale, risulta determinante il ruolo che assume la comunità, le cui istanze ed esigenze non possono essere certamente ignorate, d'altronde è dato oramai acquisito come la partecipazione degli abitanti alla formazione e all'attuazione delle pratiche rigenerative, sia capace di fornire una base irrinunciabile che ne aumenta l'efficacia e l'efficienza (Rotondo, Selicato, Torre, 2012). Se da un lato l'ascolto attivo della cittadinanza e il suo coinvolgimento nella fase decisionale sono un momento imprescindibile nei processi di trasformazione urbana, dall'altro bisogna evitare una eccessiva diffidenza nei confronti degli operatori economici privati, stigmatizzandone i comportamenti, in quanto il loro contributo, nonché le risorse finanziarie che sono in grado di mettere in campo rappresentano elementi determinanti nella effettiva attuazione dei processi di pianificazione; del

resto la stessa Regione Puglia ha redatto il testo normativo “Norme per la rigenerazione urbana” con l’intento di “promuovere la rigenerazione di parti di città e sistemi urbani mediante strumenti di intervento elaborati con il coinvolgimento degli abitanti, ma anche di soggetti pubblici e privati interessati” (Regione Puglia, LR 29 luglio 2008) attivando forme di partenariato pubblico-privato in grado di garantire la contestuale realizzazione della città pubblica e privata (INU, 2007). In tale ottica risulta quindi determinante il ruolo della pubblica amministrazione, non solo nel preservare i delicati equilibri sociali, ma anche nello stabilire metodi e strumenti per guidare il rapporto con l’attore privato senza farsi sovrastare da interessi particolari e contingenti (Bobbio, 1996), individuando inoltre all’interno del progetto per l’area ex cementificio, elementi non negoziabili volti a garantire il benessere della collettività e che consentano di gestire con coerenza e con trasparenza, conflitti, mediazioni, negoziazioni (Saccomanni, 2003), compito questo difficile ma non impossibile, per il quale però non sempre vi sono nelle amministrazioni pubbliche competenze e volontà politiche idonee (Selicato, 2003).

### 2.3 Le istanze sociali: conflittualità e domanda di qualità urbana

Quando i temi in discussione diventano particolarmente conflittuali, oppure ancora, quando gli orientamenti assunti dall’amministrazione – peggio se si tratta di decisioni già concordate e volutamente occultate, come nel caso qui discusso – non sono condivisi dall’opinione pubblica, allora la partecipazione della popolazione alle scelte pubbliche viene vista da parte di chi governa come un peso o un ostacolo che intralcia le decisioni. La partecipazione viene ridotta allora a pura formalità e, non potendola eludere, la si organizza, la si controlla e la si snatura, onde evitare che le idee dei cittadini possano diventare pericolose espressioni di saggezza in grado di ostacolare e mettere in crisi il potere. Tutto ciò accade ancor oggi a distanza di oltre vent’anni dalle prime esperienze di partecipazione nel nostro Paese, al punto tale che in Puglia – prima regione in Italia – è stata da poco illustrato un disegno di legge sulla partecipazione<sup>3</sup> che mira a darle forza, farla emergere dalla parvenza di esistere, assicurarle certezza.

Né la conflittualità può essere assunta a pretesto per eludere il confronto. Un processo decisionale condotto in modo partecipato può diventare una opportunità per rompere la routine quotidiana (Pirzio, Biroli, Sclavi 2008). Si può dar vita in tali situazioni ad una arena pubblica decisionale in cui, partendo da interessi contrapposti, gli interlocutori possono rivedere le proprie posizioni e cercare soluzioni di compromesso attraverso gli strumenti della mediazione e della negoziazione. L’arena pubblica è infatti non solo il luogo dove c’è qualcuno che oppone i propri interessi, ma anche il luogo in cui questa difesa delle proprie posizioni avviene di fronte agli altri, cioè davanti ad un pubblico (Céfal, 2002). Ciò implica una assunzione di responsabilità da parte di “chi confligge”, nel senso

di disponibilità ad entrare in transazione con gli altri e con la situazione problematica cui si fa riferimento. Perché ciò si verifichi, occorre però una regia sapiente dell’ente pubblico, una regia che nel caso qui illustrato si sta rivelando sempre più ambigua e inefficace. L’interazione sociale ribalta inoltre l’ottica secondo cui – in maniera ricorrente – ci si avvicina al progetto; la partecipazione dei diversi soggetti interessati al processo decisionale consente infatti di spostare il focus del problema dalla discussione incentrata sulle quantità – le volumetrie massime edificabili, le altezze consentite, le distanze minime, i rapporti di copertura – a quella incentrata sulla ricerca di organizzazioni spaziali che perseguano la qualità dell’ambiente urbano. Nel dibattito che anima l’arena sociale emerge ovunque il bisogno di una migliore qualità della vita. La risposta va ricercata perciò nel progetto, un progetto urbano che sia molto più di un’opera di architettura, per quanto unanime possa essere l’apprezzamento nei suoi confronti; il progetto urbano è l’intreccio, infatti, di differenti modi di agire e di pensare; è l’intreccio di punti di vista, idee, relazioni e situazioni; e, parafrasando Forester, si potrebbe dire che il progetto urbano è l’insieme di persone che vogliono dare senso al proprio agire comune (Forester, 1998). Nel dibattito alimentato dalle pratiche partecipative il progetto assume perciò una dimensione processuale e in tal modo si sta connotando nell’esperienza in corso per l’area portuale di Monopoli. La strada è stata imboccata nel verso giusto, ma ancora lungo è il cammino per cercare soluzioni in grado non solo di ricomporre i conflitti e di rispondere alle molteplici istanze in gioco, ma soprattutto di alimentare una nuova coesione sociale. E nel concetto di riappropriazione dei luoghi, posto alla base del presente lavoro, è racchiusa questa ulteriore chiave di lettura, che rifugge da romantiche riproposizioni del passato, ma ne trae utile insegnamento per dar vita a nuove ed antiche forme di socialità. Il progetto, nella sua connotazione processuale, può diventare così la trama di storie passate e presenti, può essere una opportunità perché i comportamenti, le abitudini, i gesti quotidiani, le aspettative trovino la maniera per potersi esprimere attraverso nuove e coerenti conformazioni che reinterpretano i luoghi in una concezione contemporanea della città in perenne divenire.

### 3. Conclusioni

La vicenda esaminata porta a riaffermare il principio che in operazioni complesse di rigenerazione urbana che investono aree strategiche per la città, l’interesse pubblico deve ancor più prevalere sulle aspirazioni private (Rotondo, Selicato, Torre, 2012). Le posizioni conflittuali anche se fortemente contrapposte non possono essere il pretesto per snaturare il ruolo della partecipazione. I conflitti, in realtà, non si possono rimuovere; essi vanno gestiti e sono spesso inevitabili, in quanto non derivano – quasi sempre – dall’ignoranza o dalla malignità della gente, ma sono semplicemente una manifestazione di valori plurali. Ed è per questo che bisogna agire in maniera più strategica,

laddove le strategie di mediazione debbono connotarsi come un susseguirsi di azioni tese a definire possibili soluzioni, in termini adattivi, operando per singole fasi, inseguendo opportunità, tentando di raggiungere accordi su specifiche questioni, secondo un approccio tipicamente incrementale già abbondantemente esplorato nei processi di pianificazione (Lindblom 1963). Intelligenze e creatività da una parte e disponibilità economiche dall'altra, risorse umane e risorse finanziarie, capacità istituzionali di tipo amministrativo e di tipo organizzativo, ruolo effettivo della partecipazione e del coinvolgimento della popolazione, strumenti e modalità di gestione dei conflitti, cultura del progetto e tempi disponibili per la realizzazione degli interventi prescelti, visioni di dettaglio e visioni di insieme, debbono essere assunti come fattori determinanti, in definitiva, per l'efficacia del percorso progettuale (Selicato F., Selicato S., 2012): un percorso progettuale che traguardi la qualità dello spazio urbano. Un "buon progetto" non è pretenzioso né sciatto, non è al di sopra o al di sotto delle righe, ma cerca di essere adeguato alle circostanze in cui si genera e prende forma; circostanze che vanno considerate tutte insieme nelle molteplici dimensioni che afferiscono all'ambiente, all'economia, all'etica, all'estetica. Un "buon progetto" risponde in maniera adeguata alle aspirazioni di una comunità consapevole, cerca e trova corrispondenza con quanto la realtà richiede ed è sempre il frutto di una adeguata mediazione sui principi e sulle ragioni che lo sorreggono, condizione che lo pone al di sopra e al di là delle mode e delle forme espressive che si susseguono nel corso del tempo.

In definitiva quello della ex cementificio di Monopoli costituisce un nodo non semplice da sciogliere, ma che indubbiamente rappresenta una sfida decisiva per la città.

#### Note

1 Il contributo è frutto di un lavoro comune, pur potendosi attribuire a F. Selicato il paragrafo 1, a M. F. Brandonisio i paragrafi 2.1 e 2.2, a S. Selicato i paragrafi 2.3 e 3

2 In maniera contraria si è agito invece in altre realtà territoriali per impianti della stessa proprietà: si veda infatti l'intervento di recupero dell'ex cementificio Italcementi nel Comune di Alzano Lombardo, riportato in Leggeri T. (2010), *Recupero, Riconversione e Polifunzionalità. Ex Cementificio Italcementi*, Tecno-stampa Seriate, Bergamo.

3 Il disegno di legge della Regione Puglia "Indirizzi e linee guida per la partecipazione nei processi di trasformazione del territorio" è il primo in tal senso in Italia.

#### Bibliografia

Nijkamp, P. (2011), *The role of evaluation in supporting a human sustainable development: a cosmomic perspective*, Regional Science Inquiry Journal, vol. III (1), pp. 12-22.

Forrester J. (1998), *Pianificazione e potere. Pratiche e teorie*

*interattive del progetto urbano*, Dedalo, Bari.

Scalera B., Orabona F. (2011), *Napoli città porto: una possibile strategia per la rigenerazione urbana*, Portus Plus, n.1 (online: <http://www.reteonline.org>).

Comune di Monopoli, *Piano Urbanistico Generale, Norme Tecniche di Attuazione*, art. 26.02.

Cecchini A. (ed. 2007), *Al centro delle periferie. Il ruolo degli spazi pubblici e dell'attivazione delle energie sociali in un'esperienza didattica di riqualificazione urbana*, Franco Angeli, Milano.

Rotondo F., Selicato F., Torre C.M. (eds, 2012), *Percorsi di rigenerazione urbana e territoriale*, Mario Adda Editore, Bari.

Regione Puglia, Legge Regionale 29 luglio 2008, n. 21, "Norme per la rigenerazione urbana".

INU-Istituto Nazionale di Urbanistica (2007) *Verso la legge sui principi del governo del territorio*, documento approvato dal CDN a Roma, 03 Gennaio 2007.

Bobbio L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi politico-amministrativi*, Franco Angeli, Milano.

Saccomanni (2003), *Governo pubblico delle trasformazioni urbane e interesse general: alcuni punti di partenza*, in Savino M. (a cura di), *Nuove forme di governo del territorio. Temi, casi, problemi*. Franco Angeli, Milano, pp. 21-36.

Selicato F. (2003), *Per una diversa cultura della riqualificazione urbana*, in Contardi L. Marinelli A. *Permanenza e sostituzione nella riabilitazione urbana*. Urbanistica Dossier, n. 57, pp. 2-3.

Pirzio Biroli Sclavi M. (2008), *Un ripensamento radicale sul ruolo dei conflitti nella vita quotidiana e nei processi decisionali multi-attoriali*, Territorio, Franco Angeli, n. 47, pp. 40-43

Céfal D. (2002) "Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste", in Céfal D., Joseph I. (eds), *L'héritage du pragmatisme. Conflicts d'urbanité et épreuves de civisme*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues (<http://commonweb.unifr.ch/Socio-Media/Pub/cefaitxt/Arenapublique-cefai.pdf>).

Lindblom C. (1963), *A Strategy of Decision*, Free Press, New York. Lindblom C. (1965), *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*, Free Press, New York.

Selicato F., Selicato S. (2012), *Istanze sociali e qualità dello spazio urbano nel tessuto consolidato della città esistente. Rileggere gli esiti delle esperienze progettuali*, in Rotondo F., Selicato F., Torre C.M. (eds), *Percorsi di rigenerazione urbana e territoriale*, Mario Adda Editore, Bari, pp. 185-197.

# I metodi multicriterio: un valido sussidio per affrontare la complessità delle scelte nei processi di pianificazione

AMALIA CANCELLIERE

Le strategie di condivisione per lo sviluppo del territorio

Lo sviluppo locale, per connotarsi come sviluppo efficace, deve essere costruito attraverso un progetto globale dove azioni sul territorio si integrano e si intersecano ad approcci basati sulle persone. Ciò può accadere solo se si affiancano ad interventi formali di “governance”, strutture più flessibili e informali attraverso le quali è più agevole rilevare obiettivi comuni, scongiurare atteggiamenti divergenti, perseguire modelli di sviluppo adeguati a strutturare una visione comune del territorio e della sua crescita (Dematteis e Governa, 2001). Definire una visione comune dei luoghi non è, tuttavia, un’operazione semplice e richiede un’approfondita conoscenza del territorio e delle sue potenzialità di sviluppo nell’interesse della comunità (Cerreta e De Toro, 2012). Tecnici, pianificatori, cittadini devono essere posti nella condizione di apportare il loro valido contributo alla conoscenza e al disegno dello sviluppo futuro della città, del territorio. Dati statistici e valori legati alla percezione (Lynch, 1960) si rivelano, in tale ottica, indispensabili ad individuare le aspirazioni e le propensioni di un luogo e a costruire una coerente visione strategica.

Operare per lo sviluppo del territorio presuppone, inoltre, la capacità di valorizzare le peculiarità e l’identità del contesto (Vinci, 2002); gli aspetti socio-economici, quelli culturali, demografici, etnici e generazionali vanno, infatti, percepiti come “valori” e sfruttati come elementi d’innovazione e motori di sviluppo (Jacobs, 1971). L’abilità di costruire previsioni diviene, pertanto, lo strumento determinante ed indispensabile alla valorizzazione delle potenzialità del territorio e al superamento di conflitti e contraddizioni che, inevitabilmente, si insinuano nelle attività di pianificazione (De Luca et al., 2008).

Un quartiere, una città, un territorio risultano estremamente articolati e complessi tanto da non consentire di elaborare previsioni su specifici modelli e ciò conduce necessariamente alla costruzione di possibili “scenari” piuttosto che a modelli di sviluppo (Fusco Girard et al., 2008). Progettare uno scenario per il territorio si traduce nella costruzione di un’idea di ciò che esso vuole diventare, attraverso la concretizzazione degli obiettivi prioritari, individuati grazie a processi dialogici, in cui soggetti pubblici e privati ragionano per “valori” (Panuccio, 2007). La fase di individuazione dei valori non è semplice ed è connessa

sa alla definizione delle finalità e degli obiettivi di una realtà locale. I valori sono gli elementi fondamentali che consentono di giudicare la desiderabilità di una prospettiva. Pensare per valori consente di focalizzare gli obiettivi strategici, quelli che non cambiano giorno per giorno, ma che rimangono stabili nel corso del tempo; ragionare per valori significa chiedersi quali sono i principi che si vogliono adoperare per la costruzione di una visione di società, città, territorio e di conseguenza presuppone la riflessione, l’argomentazione, il dialogo e la comunicazione sui motivi che ci conducono a definire un valore rilevante rispetto ad altri (Keeney, 1992). Il processo avviene attraverso un percorso dialogico che presuppone la gerarchizzazione di obiettivi e conduce ad una nuova definizione di valori/obiettivi in cui, il più delle volte, la priorità fra di essi risulta modificata.

Il valore della partecipazione

La pianificazione tradizionale vive, ormai da anni, una crisi nei suoi metodi e nei suoi paradigmi e le cause sono correlate al profondo cambiamento che connota il passaggio dalla società industriale a quella post-industriale (Martinelli, 2003). Essa è chiamata, oggi, ad assolvere a molteplici compiti che vanno al di là del solo sviluppo urbano e che contemplano tematiche legate alla competitività economica, alle politiche sociali (Zamagni, 2007), alla valorizzazione e promozione delle risorse ambientali, artistiche, paesaggistiche e culturali del territorio (Valentino, 1999). Ciò ha condotto, negli ultimi anni, ad affiancare al modello gerarchico-piramidale altri due modelli di pianificazione: il modello “bottom-up” o “dal basso”, e il “modello reticolare” (Ghibelli, 1996). Il modello “bottom-up” risulta efficace se utilizzato in ambiti ristretti di intervento: una piazza, un quartiere o per settori tematici ben definiti come la riqualificazione di spazi, la rigenerazione e il rilancio economico di aree, o un intervento di rigenerazione sociale (Tommarchi, 2008). In tale modello la comunità locale promuove il processo di pianificazione, che verrà attuato e sviluppato attraverso la partecipazione pubblica e privata, la concertazione e la cooperazione.

Nel modello “reticolare” i promotori del processo di pianificazione, che possono essere sia soggetti privati che pubblici, formulano proposte in merito alla politica di pianificazione da attuare assieme agli attori locali. Si costruisce, poi, un programma condiviso di intervento attraverso il quale si individua una rete di relazioni (Rossi, 2004), capace di orientare tutti gli operatori nell’azione di pianificazione. Il modello reticolare basato sul coinvolgimento degli attori sociali e dei portatori di interesse permette di mobilitare sia le risorse economico-finanziarie pubbliche e private, che il potenziale conoscitivo, innovativo e creativo: risorse umane, informazioni, know-how; in tal modo è possibile superare la ben nota scarsità di risorse e la rigidità procedimentale degli enti pubblici. Scambio, dialogo, partecipazione, collaborazione rappresentano, in tale prospettiva, i fattori determinanti, le parole chiave, per la concretizzazione di azioni

volte al raggiungimento della sostenibilità per città e territori. L'inclusione sociale, la partecipazione intesa come capability building (Nussbaum e Sen, 1993), la capacità di essere parte attiva nei processi creativi determina, quindi, la crescita urbana e territoriale e l'attrattività dei luoghi (Porter, 2011). «La costruzione di piani spaziali» in definitiva «è sempre più intesa come attività sociale capace di produrre visioni ad alto contenuto cognitivo in grado di guidare le azioni collettive e farle convergere. Nei processi partecipativi della pianificazione spaziale la stretta relazione tra conoscenza e azione diretta diventa cruciale: la conoscenza è generata dall'azione, in parte rivelata e/o esplicitata solo nell'azione (Lave e Wenger, 1991; Wenger, 1998; Sandercock, 1998; Boer et al., 2002; Hage et al., 2006; Amin e Roberts, 2008) e allo stesso tempo, la conoscenza struttura l'azione (Lakoff e Johnson, 1980)» (Celino et al., 2012, p. 79).

Il metodo multicriterio NAIADE: alla ricerca del consenso attraverso l'analisi di equità

Si è ormai consapevoli che ogni politica territoriale, volta allo sviluppo dei luoghi, deve considerare i diversi aspetti che compongono il "complesso sistema" territorio. Valorizzando e potenziando i rapporti e le interazioni tra componenti sociali, economiche, culturali, ascoltando il sapere comune, dando spazio alle conoscenze, competenze, intuizioni, esperienze è possibile identificare un quadro chiaro del contesto territoriale di intervento e progettare uno sviluppo innovativo.

Nei processi di pianificazione della città, del territorio le amministrazioni sono, pertanto, alla ricerca di nuove prospettive e nuovi strumenti (Wates, 2000) per affrontare e gestire i percorsi decisionali partecipativi e i processi inclusivi (Bobbio, 2004). Da molti anni, infatti, le leggi prevedono forme di decisione inclusiva; la stessa Unione Europea ha incentivato le politiche di partecipazione tanto che in ogni programma comunitario il coinvolgimento dei cittadini assume notevole rilievo. La nascita e lo sviluppo dei processi decisionali inclusivi rappresentano la maggiore innovazione in campo amministrativo e un'importante sfida nell'ambito della pianificazione dell'intera città e del territorio.

L'approccio metodologico della pianificazione, in tale ottica, deve permettere l'interazione fra associazioni, cittadini, amministrazioni, università, nella ricerca di soluzioni idonee ad attivare una strategia condivisa di sviluppo, capace di valorizzare il territorio considerando le risorse locali come potenzialità.

La scelta fra differenti progetti e strategie di sviluppo risulta molto importante, poiché gli impatti coinvolgono tutti gli aspetti della realtà territoriale: economici, ambientali, sociali, culturali. Un valido aiuto, a tal proposito, deriva dalle differenti metodologie di supporto alle decisioni che, nel corso degli ultimi decenni, la ricerca ha offerto a tecnici, pianificatori, amministratori.

Alcune risultano estremamente razionali e fondate sull'idea che si possa utilizzare un criterio di scelta

preciso e ben definito, altre si basano sulla convinzione che la razionalità ha comunque dei limiti e che, seppure nei processi decisionali gli aspetti strettamente rigorosi e scientifici hanno la funzione di definire in modo chiaro l'ambito d'intervento, essi non sono in grado di risolvere il problema di valutazione delle alternative di azione sul territorio.

Le valutazioni integrate permettono di focalizzare i differenti e molteplici aspetti del problema decisionale, di individuare gli elementi di maggiore conflitto e di strutturare una decisione capace di mediare fra gli interessi delle categorie di attori, attraverso un approccio partecipato.

L'utilizzo di metodi integrati consente, infatti, di superare i limiti delle valutazioni basate sulle priorità definite dai decision-maker o dai tecnici-esperti, poiché considera gli apporti dell'intera comunità.

I metodi multicriterio offrono l'opportunità di comprendere quali sono le coalizioni e i conflitti che si generano fra le categorie di stakeholder, in relazione agli ambiti di analisi del territorio.

Coalizioni e conflitti rappresentano elementi di riflessione che conducono alla ideazione e costruzione condivisa di strategie, percorsi, volti alla risoluzione di problemi e alla ricerca del consenso ai fini di una progettazione condivisa e copianificata di sviluppo locale sostenibile. L'utilizzo dei metodi multicriterio contribuisce, in sostanza, alla ricerca del compromesso più efficace fra le diverse opzioni di intervento sui luoghi (Saaty, 1908; 1991; Zeleny, 1982; Roy, 1985; Nijkamp et al., 1990). Le strategie che, in relazione ai risultati, emergono come le più adeguate a rispondere alle aspettative e alle esigenze del territorio, consentono di adottare una corretta e condivisa pianificazione. Al fine di ricercare il possibile consenso da parte delle comunità interessate mettendo in luce coalizioni e conflitti, priorità di intervento, soluzioni non condivise, nell'ideazione e costruzione di strategie idonee di sviluppo è possibile utilizzare il metodo Novel Approach to Imprecise Assessment and Decision Environmental (NAIADE) (Munda, 1995; Munda e Paruccini, 1994).

Il Naiade è un metodo di valutazione multicriterio e multigruppo in grado di gestire in maniera integrata due tipi di procedure: l'ordinamento delle alternative mediante l'analisi degli impatti e, attraverso l'analisi di equità, la rilevazione della distanza fra le differenti posizioni degli attori del processo di pianificazione. Attraverso l'analisi di equità, in particolar modo, è possibile individuare le possibili coalizioni fra le categorie di stakeholder coinvolte nel progetto di sviluppo locale ed ipotizzare strategie di intervento dirette alla ricerca dei punti di incontro fra le parti (Tenuta, 2009).

È evidente che il percorso messo in atto attraverso il metodo multicriterio NAIADE non consente di risolvere i conflitti fra le categorie di stakeholder, ma risulta un mezzo efficace per trarre utili indicazioni in merito alla comprensione dei processi di negoziazione che conducono alla risoluzione dei conflitti. In

Costruzione della matrice di equità	Approccio partecipativo
Calcolo della matrice di similarità	Misura del grado di convergenza tra le coppie di gruppi di stakeholder
Costruzione del dendrogramma	Grafici dei conflitti ed alleanze fra i gruppi di stakeholder
Elaborazione del diagramma di veto	Ordine di preferibilità dei quesiti individuati per ciascun ambito di indagine del territorio

Tab. 1 Analisi di equità: le fasi di individuazione del consenso

questo modo

si rendono gli attori consapevoli delle opinioni e preferenze proprie e altrui in merito ai problemi da risolvere, e si avvia la discussione sulle azioni in grado di attivare il processo di risoluzione dei conflitti e di condivisione delle scelte attraverso il dialogo, la partecipazione, la condivisione (Cerreta e De Toro, 2003). Ciò risulta indispensabile se si vuole realizzare un progetto di sviluppo locale condiviso e copianificato del territorio.

Tuttavia, affinché i risultati ottenuti attraverso i metodi multicriterio rappresentino il punto di avvio per la concreta realizzazione di un processo di valorizzazione e promozione del territorio, occorrerà far leva sulla condivisione delle scelte e sul senso di responsabilità di ciascuno, poiché sono questi i presupposti indispensabili a sostegno di ogni azione diretta allo sviluppo innovativo e sostenibile dei luoghi.

#### Bibliografia

Bobbio L. (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli

Cerreta M., De Toro P. (2003), "Valutazioni integrate ed approcci metodologici per la sostenibilità del territorio", in Gajo P., Stanghellini S. (a cura di), *La valutazione degli investimenti sul territorio*, Atti del XXXII Incontro di Studio del Centro Studi di Estimo e di Economia Territoriale, Venezia, 11 ottobre 2002, Firenze University Press, pp. 405-423

Cerreta M., De Toro P. (2012), "Environmental assessment in port areas: values, approaches, experiences". *Bollettino del Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici ed Ambientali*, vol. 12, n. 1, pp. 310-317

Celino A., Concilio G., Monno V. (2012), *Innovazione e pratiche del territorio*, Edizioni Progedit, Bari

De Luca M., Fusco Girard L., Cerreta M., De Toro P. (2008), "La valutazione delle preferenze della comunità e la stima della domanda di mobilità nel lungo periodo" in *Interventi e metodologie di progetto per una mobilità sostenibile*. Seminario scientifico (a cura di) Astarita V., D'Elia S., Festa D.C., Franco Angeli, Milano

Dematteis G., Governa F. (a cura di) (2001), *Contesti locali e grandi infrastrutture*, Franco Angeli, Milano

Fusco Girard L., Cerreta M., De Toro P. (2008), ValSI: un Sistema di Supporto alle Decisioni per la Pianificazione Territoriale. In: D'Ambra L., Rostirolla P., Squillante M. (a cura di), *Metodi, Modelli e Tecnologie dell'informazione a Supporto delle Decisioni. Parte prima: Metodologie*. Angeli, Milano

Ghibelli M.C. (1996), "Tre famiglie di piani strategici: verso un modello retico-

lare e visionario", in Curti F., Ghibelli, M.C. (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze

Jacobs J. (1971), *L'economia della città*. Garzanti, Milano

Keeney R. L. (1992), *Value-focused Thinking*, Harvard University Press, Cambridge

Lynch K. (1960), *The Image of the City*, MIT Press, Cambridge

Martinelli F. (2003), Introduzione al seminario internazionale, "La pianificazione strategica in Europa: metodologie ed esiti a confronto", <http://www.eddyburg.it>.

Munda G. (1995), *Multicriteria Evaluation in a Fuzzy Environment: Theory and Applications in Ecological Economics*, Physica-Verlag, Heidelberg

Munda G., Paruccini M. (1994), "Approcci multidisciplinari alla gestione dell'ambiente", in *Rischio, gestione del rischio*, comunicazione del rischio. Anno III- n. 4 dicembre

Nijkamp P., Rietveld P., Voogd H. (1990), *Multicriteria Evaluation in Physical Planning*, Elsevier, Amsterdam

Nussbaum M., A. Sen (1993), *The Quality of Life*, Clarendon Press, Oxford

Panuccio P. (2007), *Urbanistica e paesaggi*, Gangemi, Roma

Porter M. (2011), *Il vantaggio competitivo*. Piccola Biblioteca Einaudi, Torino

Rossi M. (2004), *I progetti di sviluppo. Metodologie ed esperienze di progettazione partecipativa per obiettivi*, Franco Angeli, Milano

Roy B. (1985), *Méthodologie multicritère d'aide à la décision*, Economica, Paris

Saaty T. L. (1980), *The Analytic Hierarchy Process for Decision in a Complex World*, Rws Publications, Pittsburgh

Saaty, T.L. (1991), *The Logic of Priorities*. RWS Publications, Pittsburgh

Tenuta P. (2009), *Indici e modelli di sostenibilità*, Franco Angeli Edizioni

Tommarchi E. (2008), *Dalla pianificazione tradizionale alla pianificazione strategica urbana*. <http://www.iuav.it/Ateneo1/docenti/pianificaz/docenti-st/Antonino-P/materiali/Lezione-15-12-08--Pianificazione-strategica-urbana.pdf>

Valentino P. (1999), "Politiche per i beni culturali", in Valentino P., Musacchio A., Perego F. (a cura di) *La storia al futuro*, Giunti, Milano

Vinci I. (2002), *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali*, Milano, F. Angeli

Wates N. (2000), *Community Planning Handbook*. Earthscan, Londra

Zamagni S. (2007), *L'economia del bene comune*, Città Nuova, Roma

Zeleny M. (1982), *Multiple Criteria Decision Making*, McGraw-Hill, New York

# City Makers: la partecipazione come processo costituente

SALVATORE CARBONE E SARA OMASSI

Spazi urbani chiusi

Il grave equivoco covato nella città moderna e contemporanea ha gradualmente sostituito l'idea di abitare con quella di svolgere funzioni abitative all'interno di contenitori/comparti iper-specializzati e ottimizzati per minimizzare ogni sorta di impedimento ai negozi quotidiani. Lo spazio pubblico, insieme alla sua capacità di generare comunità, si dissolve drammaticamente, diviene interstiziale: tragitto congestionato di collegamento tra siti non socializzati la cui distanza è direttamente proporzionale alla specializzazione. La percezione di importunità dello spazio connettivo è tanto maggiore quanto più cresce la priorità attribuita agli obiettivi da raggiungere, che assumono rilevanza assoluta nella concezione e nella progettazione dell'ambiente di vita.

Questo atteggiamento, teso a favorire gli aspetti di natura funzionale tipici del progetto monolitico e tecnicistico, non tiene conto del fatto che gli stessi percorsi, trattati come spazi del "mentre", di dissipazione del tempo, sono in realtà luoghi dall'enorme potenziale, luoghi in cui risiedono gli *strumenti*<sup>1</sup> per la realizzazione dell'*abitare*<sup>2</sup>.

Nel 1927 Heidegger definisce l'*inessenza* come condizione dell'«esser-presente in una cosa presente», dell'«essere situato» – in senso non spaziale ma esistenziale – in un mondo che non è semplicemente insieme delle cose che vi risiedono, ma piuttosto «ciò con cui si ha a che fare», ciò che ha «significatività». Un insieme di relazioni – collocate tra *memoria*, *attenzione* e *attesa*<sup>3</sup> – che convergono nell'identità territoriale ponendo i presupposti per l'incontro "con l'altro e nell'altro" in quanto appartenente ad una classe – più o meno ampia – di fattori riconosciuti come familiari. Nella città *clinizzata*<sup>4</sup> odierna, lo spazio pubblico – collocato tra contenitori di funzioni – è percepito come "spazio del tempo morto" – entità che si frappone tra cittadini e obiettivi giornalieri – e non come pausa, opportunità di sosta per raccogliersi nell'*abitare*<sup>5</sup>. Tale deformazione non è solo innaturale, è assolutamente dannosa perché «se anche un corpo alternamente si muove e sta fermo, noi misuriamo col tempo non soltanto il suo movimento, ma anche la stasi»<sup>6</sup>.

La città compartimentata dunque non può disporsi adeguatamente per l'abitare perché nel realizzarsi come insieme di spazi specializzati riduce drasticamente le opportunità di incontro tra cittadini. Riflettere sulla gestione delle "pause urbane" rappresenta una preziosa opportunità per favorire virtuosi «processi di autodeterminazione delle comunità insediate»<sup>7</sup> attivando equilibri sinergici e dinamici fra

cittadini e ambiente per il perseguimento di un'idea di auto-sostenibilità che oltrepassi gli aspetti tecnici/tecnocratici e fondi sul dialogo le basi di una comunità resiliente.

L'aver-cura dello spazio pubblico è un modo per utilizzare il localismo come vettore di bellezza specifica dialogante, che fonda le relazioni con l'ambiente di vita sui concetti di riguardo e indulgenza recuperando una prospettiva comunitaria secondo cui *l'esserci è essere con gli altri*.<sup>8</sup>

Urban Hacking: partecipazione e autocostruzione  
La radice etimologica *phyo* (φύω) cui appartiene *physis* attribuisce al corpo – in quanto afferente al mondo fisico – un potenziale generativo sostanziale per il divenire dell'esperienza spaziale e relazionale quotidiana. Tale esperienza, primigenia, prescinde la relatività perché ogni persona può, per natura, caratterizzare lo spazio attraverso la sua presenza ed è consapevole del fatto che tutti possiedono ed esercitano la stessa facoltà: lo spazio risulta dall'intersezione di tali condizioni.

Nel divenire "delegati a decidere", i rappresentanti intercettano le singole potenzialità concorrenti snaturando con un atto di mediazione<sup>10</sup> il rapporto tra cittadini e ottundendo la loro naturale attitudine a stabilire relazioni "con" e "nello" spazio. I luoghi perdono la loro capacità socializzante ed emerge la necessità di "funzionalizzarli", di connetterli all'interno di un tessuto – distorto – in cui non vi sono più strategie ma obiettivi individuali.

Probabilmente, oggi, sarebbe necessario riscoprire un'idea di città vista non come luogo abitato ma piuttosto come luogo che si produce abitando e cooperando all'interno di una rete comunitaria. La rinuncia all'individualismo a favore della partecipazione ad una sana e consapevole vita pubblica predispone al reciproco scambio, aprendo un nuovo campo di valori e di opportunità gestibili dal cittadino in qualità di punto nodale sistematizzato e interconnesso all'interno di un "organismo" resiliente, un apparato capace di modificarsi e di adattarsi ad ogni tipo di relazione umana, non umana, storica, attuale o potenziale.

«Nello stare insieme si costruisce un nuovo tipo di intelligenza collettiva e un nuovo tipo di comunicazione»<sup>11</sup> con cui diffondere orizzontalmente la padronanza dei «metodi, delle tecniche e delle operazioni volte a conoscere, accedere e modificare un sistema»<sup>12</sup>.

La partecipazione attiva ai processi decisionali riguardanti lo spazio, insieme all'autocostruzione consente di riorganizzare una sfera collettiva proattiva: la prima facendo convergere interesse e capacità di dialogare su terreni di utilità comune; la seconda generando *empowerment* e fornendo gli strumenti per modificare rapidamente, reversibilmente e con costi contenuti lo spazio urbano.

Gli *urban hackers*, protagonisti dei processi di *city making*, in seguito all'acquisizione di un'approfondita conoscenza degli spazi che abitano, sono in grado di accedervi e di modificarne la struttura al fine di renderli compatibili con le esigenze della comunità di

cui fanno parte.

#### UPDATE #04. Camigliano

È evidente la stretta relazione che intercorre tra i suddetti processi di city making e uno dei principi che rientra tra le priorità delle amministrazioni aderenti all'Associazione Comuni Virtuosi Italiani: il «passaggio dall'enunciazione di principi alla prassi quotidiana».

A Camigliano, cittadina di 1800 abitanti in provincia di Caserta, "UPDATE Urban Upgrading Processes"<sup>13</sup> è stato uno degli strumenti adottati per perseguire tale obiettivo: un folto gruppo di soggetti socialmente diversificati, appartenenti alla sfera pubblica e privata, accademica e tecnica, hanno lavorato producendo in tempi molto brevi risultati tangibili e coerenti in un luogo caratterizzato da una spiccata valenza paesaggistica e spirituale.

L'area d'intervento è stata scelta dall'amministrazione comunale, che ha finanziato l'intera operazione. Le attività, durate cinque mesi, hanno consentito di verificare in che misura il dibattito sullo spazio pubblico sia in grado di consolidare il rapporto dei cittadini con il territorio e con le istituzioni. L'inserimento di due piccole "occasioni di pausa" lungo il percorso che conduce alla grotta di San Michele ha contribuito in maniera sostanziale alle politiche adottate dall'amministrazione volte a valorizzare il ruolo dei cittadini all'interno di una rete urbana cooperativa in grado di adeguare il tessuto alle esigenze della collettività e di occuparsi responsabilmente del territorio.

A Gennaio 2014, durante la fase di *outreach*, è stata condotta una campagna informativa per innescare e convogliare l'interesse della cittadinanza sull'area di intervento e impostare le relazioni necessarie a ottenere risultati significativi nei mesi successivi di lavoro. Un blog dedicato, su cui tutte le fasi del processo sono state periodicamente documentate, è stato attivato e sponsorizzato nell'ambito di una serata pubblica tenutasi presso la Sala Consiliare del Comune.

Tra Febbraio e Maggio, attraverso attività laboratoriali *customize*, ideate per facilitare la fase di ascolto attivo<sup>14</sup>, sono state individuate le idee e le strategie di cui si è tenuto conto in sede di ideazione del progetto.

Il linguaggio scelto per ogni attività è stato valutato di volta in volta rispetto agli interlocutori ed integrato con strumenti di comunicazione *ad hoc* (blog, Facebook, comunicazioni pubbliche, mailing list, gazebo, report e reportage fotografici) al fine di costruire una visione ampia e condivisa sul futuro dell'area in oggetto.

Gli strumenti adottati per facilitare gli incontri sono stati quelli del Brainstorming, del *World Cafe* e del *Focus Group*, congiuntamente ad alcune interviste semi strutturate e ad una camminata di quartiere.

Un questionario a risposte multiple e aperte, compilabile online o disponibile in versione cartacea presso l'URP del Comune, è stato somministrato a un campione di cittadini per raccogliere dati sull'utilizzo e sulla percezione dell'area; la Pro Loco e il Forum



Figura 1 – Due cittadini di Camigliano durante il workshop di autocostruzione

dei Giovani hanno partecipato alla diffusione del materiale distribuendolo porta a porta e affiggendo manifesti pubblicitari.

In un secondo momento, gli studi condotti sull'area sono stati integrati con i dati emersi dalla camminata di quartiere a cui hanno partecipato rappresentanti di associazioni, cittadini volontari, amministratori e professionisti. Il sopralluogo ha avuto lo scopo di condividere osservazioni, evidenziare criticità e potenzialità dell'area attraverso l'attivazione di un flusso di informazioni continuo, ricco di spunti e momenti di confronto.

Il *brainstorming* è stato utilizzato al fine di neutralizzare le inibizioni che impediscono la piena partecipazione ai lavori di gruppo, consentendo ai quindici presenti di esprimere, in rapida sequenza e per associazione di idee, considerazioni sulle nuove opportunità, sulle perplessità e sui timori derivanti da un intervento sull'area in relazione alle sue caratteristiche e alle risorse disponibili.

Il *World Cafe* ha consentito di impostare una conversazione informale, vivace, concreta e costruttiva sulle questioni attinenti le attività, la gestione e il futuro dell'area scelta, attraverso la raccolta di punti di vista diversi che sono stati discussi all'interno di gruppi di lavoro per favorire la comprensione e la condivisione delle informazioni.

L'esito delle attività partecipate è stato sintetizzato in un report contenente le linee guida sulle quali si è sviluppato il workshop di progettazione ed autocostruzione tenutosi a fine Luglio con 17 studenti e giovani architetti provenienti da diverse città italiane.

Durante l'intero periodo i partecipanti hanno alloggiato in una struttura messa gratuitamente a disposizione dall'amministrazione; la collaborazione con alcuni artigiani locali in fase di auto-costruzione e le modalità della residenza hanno rappresentato un'importante occasione per accrescere le opportunità di contatto e confronto diretto con i cittadini e per favorire momenti di *team building*.

Le linee guida emerse in seguito alle attività svolte fino a Maggio hanno portato all'individuazione di due principali tematiche progettuali, approfondite nella settimana del workshop: un primo intervento a carat-

tere prevalentemente contemplativo integrato con il suggestivo paesaggio collinare circostante; un altro, in prossimità della grotta, con connotazioni fortemente simboliche.

La realizzazione di una piccola architettura in legno con funzione di viewpoint è stata una stimolante opportunità per ragionare sul ruolo del *landmark* inteso non come espressione autocelebrativa ma come segno di antropizzazione.

Il secondo intervento ha risposto alla necessità di dotare l'area di un luogo in grado di amplificare le suggestioni paesaggistiche e esprimerle all'interno di uno spazio destinato alla meditazione e alla preghiera. Il risultato è stato Mi-ka-El: un luogo legato alla religiosità, in simbiosi biologica con le pareti rocciose della grotta, con l'antica cappella di San Michele, con la luminosità obliqua e potente del percorso e con il silenzio imperante talvolta spezzato dal gocciolio delle stalattiti. Il lavoro ha consentito di indagare le questioni concernenti l'abitare il paesaggio e di ragionare su una compresenza tra nuovo, antico e ancestrale che si esprime attraverso una dialettica bidimensionale, secondo cui le gerarchie non sono assegnate rispetto al tempo – alla patina – ma rispetto alla posizione delle cose nello spazio.

Entrambi gli interventi sono stati progettati e realizzati in sette giorni ripagando il lavoro svolto da tutti gli attori coinvolti con un elevato livello di soddisfazione<sup>15</sup> e alimentando la loro consapevolezza civile e sociale di appartenere ad una comunità in grado di aver cura del patrimonio del proprio territorio perseguendo principi di efficienza, adeguatezza e sostenibilità.

NetWorking: un processo costituente

Oggi giorno la rappresentanza è diffusamente percepita come alienazione di potere decisionale attraverso atti di delega che discostano i cittadini dall'ambito della sfera pubblica e producono un tragico scarto tra "volontà di tutti" e "volontà generale", surrogato che pone un ristretto numero di "prescelti da tutti" nella condizione di non rispondere a nessuno delle proprie azioni.

L'analisi di tale disagio, provocato dalle derive della democrazia rappresentativa, fa emergere la necessità di instaurare nuove relazioni in cui amministratori, professionisti e cittadini partecipino alla definizione dello spazio pubblico attraverso l'attivazione di processi costituenti in cui gli attori operino in qualità di *city makers*. L'implementazione di piccoli interventi *site-specific* attraverso operazioni di *urban hacking*, facilmente riproducibili dai cittadini, è una pratica sana in grado di valorizzare il "saper fare" sociale e locale, di sviluppare reti civiche interdipendenti e catalizzare forme di autogoverno responsabile delle comunità locali.

La partecipazione e l'autocostruzione in tale esperienza assumono un significato ampio e si configurano e forinscono risposte rapide e concrete per l'adeguamento del tessuto urbano alle esigenze della collettività.

Ai rappresentanti, in tale contesto, non è richiesto

di «codificare le nuove relazioni sociali in un ordine prestabilito ma creare un potere che organizzi queste relazioni rendendole durevoli, promuovendo innovazioni future, e che inoltre rimanga aperto ai desideri della moltitudine»<sup>16</sup>. La promozione e la valorizzazione del ruolo dei cittadini nelle valutazioni riguardanti il loro ambiente di vita va incoraggiata e sostenuta se si aspira a ricomporre una sfera pubblica i cui membri concorrano al conseguimento del bene comune secondo un rapporto inedito con le istituzioni per cui «il potere non è una cosa ma una relazione»<sup>17</sup>.

Note

1 «Ciò che si incontra, nel cosa e nel come è, è come "quel tavolo là" intorno al quale *noi* (un "si" indeterminato) mangiamo quotidianamente, intorno al quale *allora* ci si intrattiene in quella discussione, si gioca insieme a quegli uomini determinati, i quali cioè ci *sono* ancora nell'esser-ci di quel tavolo là; questo libro qui è stato regalato da X, mal rilegato dal rilegatore B. Si fa una cosa come un che si deve presentare agli altri in questo modo». Heidegger M. (1923), *Ontologia. Ermeneutica dell'effettività*.

2 da *habitus*: "essere abituato", "essere familiare con", "essere solito".

3 Sant'Agostino sostiene che «L'energia vitale dell'azione è distesa verso la memoria, per ciò che dissi, e verso l'attesa, per ciò che dirò: presente è però la mia attenzione, per la quale il futuro si traduce in passato» il presente del passato (la memoria), il presente del presente (l'attenzione) e il presente del futuro (l'attesa). Agostino (2008), *Confessioni. Libro XI; Attesa, attenzione, memoria*, Garzanti, Milano.

4 «La meravigliosa polifunzionalità del monastero era molto più avanti delle cose che facciamo noi: era ospedale, albergo, luogo di culto, stazione, posta, mercato, scuola, università, tutt'insieme. Noi invece [...] clinicizziamo tutto: la clinica per le opere d'arte, quella per gli studenti, l'altra per i malati, per i patiti d'opera che vanno a teatro». Cacciari M. (2004), *La città*, Pazzini Editore, Villa Verucchio (RN)

5 Cacciari M. (2004), *La città*, Pazzini Editore, Villa Verucchio (RN)

6 Agostino (2008), *Confessioni. Libro XI; Attesa, attenzione, memoria*, Garzanti, Milano

7 Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino

8 Heidegger M. (1979), *Essere e tempo*, Mondadori, Milano.

9 *Phyo*, dal greco (φύω) "cresco", "genero".

10 Atto regolato da forme di diritto privato.

11 Hardt M., Negri A. (2012) *Questo non è un manifesto*, Feltrinelli Editore, Milano (pag. 42)

12 Definizione di *hacking* tratta da Wikipedia.

13 "UPDATE. Urban Upgrading Processes" è il processo con cui sa.und.sa architetti, ideatori del format, sperimentano le dinamiche della progettazione partecipata e realizzano interventi *low-cost*, *site-specific* e *bottom-up* per il recupero e la valorizzazione di aree urbane trascurate. [www.saundsa.com](http://www.saundsa.com), <http://vimeo.com/saundsa/camiigliano>

- 14 Sclavi M. (2013), *Arte di ascoltare e mondi possibili*, Bruno Mondadori Editore, Milano.
- 15 Secondo il modello Servqual di Parasuraman, Zeithami e Berry (1994) la soddisfazione del cliente (S) è strettamente legata ai risultati conseguiti (R) e alle aspettative (A) secondo la relazione  $S \geq R - A$
- 16 Hardt M., Negri A. (2012) *Questo non è un manifesto*, Feltrinelli Editore, Milano
- 17 Machiavelli, N. (2005) *Il principe*, Einaudi Editore, Torino

#### Bibliografia

- Cacciari M. (2004), *La città*, pag. 36, Pazzini Editore, Villa Verucchio (RN)
- Cellamare C. (2011), *Progettualità dell'agire urbano. Processi e pratiche urbane*, Carocci Editore, Roma
- De Carlo G. (2013), *L'architettura della partecipazione*, Quodlibet srl, Macerata
- Friedman Y. (2009), *L'architettura di sopravvivenza. Una filosofia della povertà*, Bollati Boringhieri, Torino
- Hardt M., Negri A. (2012) *Questo non è un manifesto*, Feltrinelli Editore, Milano
- Heidegger M. (1992), *Ontologia. Ermeneutica dell'effettività*, Guida Editori, Napoli
- Heidegger M. (1979), *Essere e tempo*, Mondadori, Milano
- Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino
- Pires E. (2007), *Cidade Ocupada*, Aeroplano, Rio de Janeiro
- Sclavi M. (2013), *Arte di ascoltare e mondi possibili*, Bruno Mondadori Editore, Milano
- Woods L. (2013), *Guerra e architettura. Rat i arhitektura*, Deleyva Editore, Roma

## Pianificazione urbanistica e multireligiosità sociale

### GERMANA CAROBENE

1. Un progetto di governance del territorio, sotto il profilo della pianificazione urbanistica, deve includere la disciplina giuridica della religiosità sociale, contestualizzando tale intervento con la necessità di una strutturazione di spazi di aggregazione, aperti a tutte le istanze religiose concretamente presenti nel tessuto sociale. La realizzazione degli edifici destinati al culto religioso o, come più recentemente definite, delle “attrezzature di interesse comune per fini religiosi” è materia per sua natura sospesa tra la tutela della libertà religiosa – nella sua estrinsecazione di diritto collettivo – e la normativa urbanistica. Nella cultura e nel diritto delle democrazie occidentali non è mai stata negata la funzione sociale dell'edificio sacro per la promozione umana della popolazione, fino a concepirlo come un servizio collettivo d'interesse pubblico di rilievo costituzionale. Al luogo di culto sono riconosciute pacificamente come connatu-

rali due fondamentali funzioni: una culturale e l'altra culturale, come momento di aggregazione sociale. La Costituzione, con l'art. 8, ha introdotto nel nostro ordinamento l'idea di un pluralismo volto a garantire e a valorizzare le differenti identità religiose, mentre all'art. 19 ha sancito il diritto di professare liberamente la propria fede e di esercitarne, in privato o in pubblico, il culto. La disponibilità e la fruibilità di edifici e luoghi di culto, destinati alla celebrazione dei riti è, quindi, uno degli elementi *positivamente* imposti ad effettiva garanzia del libero esercizio del credo. Tale materia, di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, in mancanza di una legge statale che ne fissi i principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost., comma terzo, è regolata unicamente dalle leggi regionali, legittimando forme di intervento sul territorio e di attribuzione di risorse economiche, assolutamente discrezionali. Fenomeno evidenziatosi nel noto caso della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005 (“Legge per il governo del territorio”) che ha sostituito la legge 9 maggio 1992, n. 20 dichiarata incostituzionale perché limitava l'accesso ai contributi pubblici alle sole confessioni munite di intesa con lo Stato. Problema identico sollevato da un precedente intervento legislativo della regione Abruzzo, anch'esso dichiarato incostituzionale.

Il principio che gli edifici di culto siano necessari per l'urbanizzazione del territorio si è evidenziato nel dibattito culturale e nella coscienza collettiva, fuori della sfera concordataria dei rapporti Stato – Chiesa Cattolica. Il Concordato del 1929 (nella fase storica successiva all'eversione dell'asse ecclesiastico) ignorava, infatti, il problema dell'edilizia di culto ma sembrava unicamente preoccuparsi di garantire l'apertura al culto degli edifici esistenti e la libertà della Chiesa Cattolica di organizzare il culto pubblico secondo le proprie esigenze. Il R.d. 289/1930 vietava sostanzialmente agli acattolici la titolarità del diritto a destinare al culto i loro templi, prevedendo l'obbligo di un decreto reale da concedersi solo dopo l'espletamento di complesse e discrezionali attività della p.a.. E' solo con il T.U. della legge comunale e provinciale del 1934 che si stabilisce l'obbligatorietà della spesa comunale per la conservazione degli edifici di culto esistenti nel territorio, sia pure temperata dalla clausola “sussistendo disponibilità finanziarie”. Lo Stato, agevolando con le proprie finanze la costruzione di nuovi centri religiosi, facilitava la concreta attuazione del diritto dei cittadini all'esercizio della propria fede ma utilizzava contemporaneamente, per fini sociali, lo stesso contributo della comunità ecclesiale. In tal senso è possibile parlare di una funzione 'sociale' dell'edilizia di culto. Non bisogna, tuttavia, dimenticare che siamo all'indomani del Concordato, in pieno periodo fascista (ideologicamente orientato all'utilizzazione della religione cattolica quale instrumentum regni) con una sostanziale omogeneità religiosa nel territorio nazionale.

La legge 1150 del 1942 è il punto di partenza di tutta la legislazione ordinaria o speciale – in parte ora abrogata – relativa alla costruzione di nuovi servizi o

attrezzature religiose, sia negli strumenti urbanistici che nei piani di finanziamento pubblico. Nel coevo codice civile l'unico riferimento è all'art. 831 che si limita ad imporre un vincolo di destinazione, ma soltanto per gli edifici del culto cattolico.

Il sostegno pubblico che la legge riservava all'edilizia di culto ha ricevuto esplicita garanzia concordataria dall'art. 1 dell'Accordo di revisione del Concordato, nel 1984, che può essere considerato il cardine dell'intervento dello Stato, nel segno del rinnovato impegno delle Parti "alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese". L'art. 5 di tale Accordo fa espresso riferimento alla materia dell'edilizia di culto, disponendo che "l'autorità civile terrà conto delle esigenze religiose delle popolazioni, fatte presenti dalla competente autorità ecclesiastica, per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto cattolico". Tale disposizione riconosce, dunque, all'autorità ecclesiastica la funzione di censimento di tali esigenze in una prospettiva di riduzione dell'area della discrezionalità amministrativa della competente autorità civile. In tal senso la L. 222/1985, attuativa dell'Accordo, ha stabilito che i fondi provenienti dall'8 per mille IRPEF siano erogati non più dal Ministero dei Lavori Pubblici, sulla base delle proposte di una Commissione Pontificia, ma direttamente dalla C.E.I.. Anche le intese stipulate dal 1984 in poi con alcune confessioni acattoliche hanno utilizzato lo schema previsto dalla Chiesa Cattolica in tema di finanziamento degli edifici di culto; in sospeso è, invece, la posizione degli altri culti, ancora assoggettati alla legge 1159/1929.

All'inizio degli anni '90 hanno cominciato a manifestarsi nell'ordinamento italiano talune linee interpretative e applicative, recepite dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei Conti, contrarie al finanziamento pubblico dell'edilizia di culto. La Commissione paritetica, costituita nel 1996, su richiesta della Santa Sede, ha ritenuto, invece, che sia perfettamente legittimo il sostegno finanziario accordato da Regioni e Comuni all'edilizia di culto, quando sia finalizzato, inter alia, ad "interventi connessi alle esigenze religiose della popolazione".

Tale materia è stata da ultimo disciplinata, nel diritto comune, con il "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia", n. 380/2001, che ha abrogato il vincolo di destinazione per il finanziamento dell'edilizia di culto (fissato dalla L. 10/1977) ampliando la discrezionalità comunale nella distribuzione delle risorse economiche. Il passaggio delle competenze dallo Stato alle Regioni, su una tematica così sensibile rischia di vanificare l'effettiva promozione della libertà religiosa in senso pluralistico poiché solo un'organica legge in materia potrebbe canalizzare correttamente i flussi patrimoniali in funzione di una effettiva e reale garanzia del pluralismo religioso, rispettoso delle diverse istanze provenienti dal territorio.

2. La maggioranza delle leggi regionali prevedevano che gli interventi finanziari fossero prevalentemente

destinati alla Chiesa cattolica o a quelle confessioni i cui rapporti fossero regolati da intese, sulla base dell'art. 8 della Costituzione.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 195/1993 ha dichiarato illegittima la norma di una legge della regione Abruzzo che seguiva queste linee politiche. E' stato così correttamente sottolineato che l'esclusione dai benefici economici, in base allo status di una confessione religiosa, viola il principio di uguale libertà delle confessioni religiose. Ferma restando la natura di confessione religiosa, l'attribuzione dei contributi previsti dalla legge per gli edifici di culto è quindi condizionata solo alla consistenza e incidenza sociale della confessione richiedente e all'accettazione da parte di questa delle condizioni e dei vincoli di destinazione. L'edilizia di culto è preordinata alla soddisfazione delle esigenze religiose dei cittadini e quindi è in funzione di un effettivo godimento del diritto di libertà religiosa; di conseguenza, tutte le confessioni religiose hanno diritto di uguaglianza. Si è, tuttavia, ritenuto legittimo il criterio di prevedere una diversità di trattamento, in ragione della entità della presenza organizzata nel territorio di una determinata confessione in forza del concetto liberale della giustizia distributiva, per cui è ingiusto pretendere di trattare ugualmente realtà diverse.

Dalla sentenza della Corte Costituzionale si trae il principio che, a fronte della pianificazione urbanistica, tutte le confessioni religiose hanno un interesse tutelato, di rilievo costituzionale, alla destinazione di aree per l'edilizia di culto, e non soltanto a concorrere alla ripartizione delle quote dei contributi di concessione, legati alle opere di urbanizzazione secondaria. Come sottolineato analoghe eccezioni di incostituzionalità sono state sollevate alla L. R. Lombardia n. 20/1992.

In assenza di un'esplicita legislazione in materia, al di là degli interventi sollecitati al massimo organo giurisprudenziale, l'evoluzione di tale tematica è stata affidata alle elaborazioni dei tribunali amministrativi. Un interessante punto di analisi può essere offerto da una sentenza del Consiglio di Stato, (n. 8298, 2010), in cui è stato correttamente sottolineato che "è compito degli enti territoriali provvedere a che sia consentito a tutte le confessioni religiose di poter liberamente esplicare la loro attività, anche individuando aree idonee ad accogliere i fedeli", aggiungendo che i comuni non possono "sottrarsi dal dare ascolto alle eventuali richieste in questo senso che mirino a dare un contenuto sostanziale effettivo al diritto del libero esercizio, garantito a livello costituzionale, e non solo nel momento attuativo, ma anche nella precedente fase di pianificazione delle modalità di utilizzo del territorio". Anche il diritto di culto è, tuttavia, collegato al rispetto delle altre situazioni giuridiche che l'ordinamento riconosce e tutela e, quindi, "non può esimersi dall'osservanza anche della normativa urbanistica che, nel suo contenuto essenziale, mira esplicitamente a contemperare i diversi possibili usi del territorio".

Nel caso de quo occorre valutare la possibilità del

bilanciamento di due diverse esigenze, i.e. in un'area destinata alla residenza e alle 'associazioni culturali' complementari, l'ammissibilità dell'insediamento di un 'centro culturale' di un'associazione islamica con un alto numero di iscritti, per la quale è prevista la specifica zonizzazione "per servizi di quartiere" che presuppone un adeguato dimensionamento delle opere di urbanizzazione complementari, come strade e parcheggi. E' evidente come l'ampio margine di discrezionalità lasciato dal vuoto legislativo all'azione della p.a. ha portato a fenomeni di discriminazione che, invocando la necessità di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, non risultano rispettose del diritto costituzionale della libertà religiosa.

- In Lombardia la L.R. 12/2006 ha novellato la propria legge su territorio, prevedendo che i mutamenti di destinazione d'uso di immobili, finalizzati alla creazione di luoghi di culto siano assoggettati al permesso di costruire, anche se non comportano realizzazione di opere edilizie. Con questa prescrizione si è voluto pertanto evitare che, attraverso la liberalizzazione dei cambi di destinazione d'uso, siano realizzate innovazioni impattanti sul tessuto urbano senza un preventivo esame da parte dell'Amministrazione. L'obiettivo è stato ritenuto dal giudice amministrativo "ragionevole, e non discriminatorio proprio per l'indubbia rilevanza sociale di questo tipo di edifici, che rende preferibile il controllo preventivo all'eventuale remissione in pristino"(TAR Lombardia, 2010, n. 3522). Sullo stesso punto, il Giudice d'appello ha sottolineato che la ratio della prescrizione "è palesemente volta al controllo di mutamenti di destinazione d'uso suscettibili, per l'afflusso di persone o di utenti, di creare centri di aggregazione (chiese, moschee, centri sociali, ecc.) aventi come destinazione principale o esclusiva l'esercizio del culto religioso o altre attività con riflessi di rilevante impatto urbanistico". Successivamente, la L.R. 4/2008 ha precisato che "la realizzazione di nuove attrezzature per i servizi religiosi è ammessa unicamente su aree classificate a standard nei vigenti strumenti urbanistici generali e specificamente destinate ad attrezzature per interesse comune". E, da ultimo, la L.R. n. 3/2011 ha inserito nel novero delle attrezzature per i servizi religiosi anche "gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all'esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali".

In una recente sentenza T.A.R. Lombardia, n. 866, 2012 si è osservato che le norme urbanistiche non impediscono che pratiche "legate al culto si possano svolgere all'interno di immobili che non abbiano la relativa destinazione d'uso, e quindi anche in un immobile adibito ad ufficio, sempre che ciò, in termini di carico urbanistico, e quindi in dipendenza anzitutto dal concorso di un gran numero di persone, non si traduca in quell'incremento tendenzialmente permanente del carico urbanistico che richiede il rilascio di un titolo edilizio, ovvero nel caso concreto

in quell'eccessivo affollamento che, a prescindere dalla destinazione d'uso dell'immobile interessato e dall'eventuale connotato spirituale delle attività in esso svolte, integra gli estremi del pericolo per la pubblica incolumità e quindi di un intervento ai sensi delle leggi sanitarie". E così anche in un intervento del T.A.R. Lombardia, n. 1618, 2012 si è precisato che il provvedimento d'inibizione all'uso dei locali costituisce un atto dovuto "atteso che l'esigenza di garantire luoghi di ritrovo salubri e sicuri è ragione sufficiente a giustificare l'adozione di un provvedimento contingibile e urgente, volto a prevenire ed eliminare ogni possibile pericolo imprevedibile che può nascere da un assembramento di persone in luoghi chiusi".

La maggior parte degli interventi giurisprudenziali riguardano strutture delle comunità islamiche che, numericamente molto presenti nel territorio, avanzano richieste di effettivo esercizio della propria libertà di culto. Emerge dunque che l'utilizzazione, più o meno esplicita, di immobili quali luoghi di culto presenta una molteplicità di aspetti tecnici talmente specifici da imporre un'attenta valutazione da parte del giudice. Purtroppo l'applicazione rigorosa della normativa urbanistica, priva della corretta applicazione del filtro costituzionale della tutela della libertà religiosa, in assenza di interventi legislativi non consente di superare tale impasse interpretativo.

Un 'piano di servizi' dovrebbe prevedere spazi adeguati per gli edifici di culto; in sua assenza l'unico strumento consentito alle confessioni religiose è quello dell'utilizzazione di spazi destinati ad attrezzature di interesse comune. L'escamotage più comunemente utilizzato prevede la richiesta di un permesso ad adibire un locale come centro di un'associazione culturale che potrà, in un momento successivo, chiedere un cambio di destinazione d'uso (soggetto però a valutazione discrezionale delle autorità comunali).

La giurisprudenza, inoltre, riporta clausole che incidono direttamente o sulle pratiche del culto, pretendendo di condizionarne la morfologia (emblematica è la previsione riguardante l'obbligo di utilizzo della lingua italiana), o su aspetti organizzativi dell'ente (in tal senso la previsione riguardante l'obbligo di garantire alla componente femminile la partecipazione alle scelte organizzative): così, i.e. TAR Lombardia, n. 2485, 2013. E corrisponde a questa stessa volontà di ingerenza e di controllo la proposta di legge della Lega Nord del 2008, intitolata "Disposizioni concernenti la realizzazione di nuovi edifici destinati all'esercizio dei culti ammessi" in cui si voleva imporre la necessità di un'autorizzazione per potere costruire, ristrutturare un edificio di culto o cambiare la destinazione d'uso. Questa autorizzazione poteva, inoltre, essere rilasciata soltanto alle confessioni religiose riconosciute dallo Stato a condizione che, nel proprio statuto, accettino "la democraticità e la laicità dello Stato italiano"; riconoscano la dignità dell'uomo e della famiglia; accettino di svolgere negli edifici di culto soltanto attività "strettamente collegate all'esercizio del culto" e di usare la lingua italiana. Come è evidente una previsione fortemente antidemocratica che, fortunatamente,

non ha avuto seguito in Parlamento. Collegato al tema della fruibilità di spazi di aggregazione- nell'ottica di un effettivo esercizio della libertà religiosa- si inserisce la tematica del pagamento/esenzione dei tributi. La Corte Europea dei diritti dell'uomo, in un recente intervento del 2014 ha affermato che anche la legislazione tributaria può essere scrutinata sotto il profilo dell'art. 9 CEDU, poiché gli oneri da essa derivanti sono idonei ad incidere sull'esercizio del diritto di libertà religiosa. Tale problematica ha avuto anche incidenza nel nostro Paese in cui, una corretta impostazione del problema, deve necessariamente partire da un'attenta rilettura dell'art. 20 Cost. che impone il divieto di speciali gravami fiscali per enti religiosi o di culto. Esso rappresenta la struttura portante dell'imposizione fiscale in materia ecclesiastica e completa il quadro dei diritti di libertà che devono essere concretamente garantiti a livello collettivo.

E' importante, inoltre, sottolineare che i problemi della libertà religiosa spesso vengono uniti e confusi con quelli dell'immigrazione, dell'ordine pubblico, del confronto e del rapporto con usi e costumi diversi da quelli tradizionali. Tale collegamento ha le sue ripercussioni più immediate e profonde proprio nell'edificio di culto, in quanto elemento di identità nel territorio che, oltre la sua funzione religiosa, rappresenta valori civili, presentandosi anche come luogo utilizzato dalla comunità per ritrovarsi, come complesso monumentale in grado di ospitare opere d'arte o esprimere una scelta architettonica con la funzione di mostrare il potere della comunità di rappresentare se stessa, la propria ricchezza, la propria forza. Si avverte attualmente l'esigenza di rinormativizzare il tessuto sociale messo in fluttuazione dai consistenti fenomeni migratori.

Il criterio da utilizzare dovrebbe essere quello della 'ragionevolezza' altrimenti la religiosità 'multipla' perde la sua funzione sociale stabilizzatrice e diventa forza destabilizzante. L'ordine sociale è – deve essere – il prodotto di una intrinseca normatività del sociale che combina scelte simboliche e intenzionalità dei soggetti in strutture codificate. E' il complesso intreccio di azione e struttura sociale, di soggettività e ordine collettivo che è in gioco nella normatività come sostanza etica del sociale, connessa intimamente al senso religioso.

Una società democratica e effettivamente laica deve essere in grado di gestire il pluralismo anche religioso che ne connota, ormai in maniera fluida, l'assetto sociale, senza soffocare le differenti identità. La ghettizzazione del diverso, il divieto di costruire luoghi di culto 'visibili' (basti pensare al referendum svizzero sul divieto dei minareti) oltre a presentarsi come anacronistici ed antidemocratici rischiano di degenerare in pericolosi fenomeni di implosione del tessuto sociale.

#### Bibliografia

DI PRIMA F., (2014) *Giudice amministrativo e interessi religiosi collettivi*, Libellula ed, Tricase (LE)

BOLGIANI I., (2013) *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci e ombre*, in [www.statoe.chiese.it](http://www.statoe.chiese.it), riv. telematica, n. 28

MARCHEI N., (2014), *La Legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa*, in [www.statoe.chiese.it](http://www.statoe.chiese.it), riv. telematica, n. 12

PAROLIN G.P., (2003) *Edilizia di culto e legislazione regionale nella giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza 195/1993 alla sentenza 346/2002*, in *Giurisprudenza italiana*, p. 351 ss.

## Dalle istanze locali al progetto urbano

SIMONE DEVOTI

Una città molteplice

La città contemporanea esprime oggi un'ampia varietà di specificità locali. Esse si manifestano, ed acquisiscono visibilità, per lo più tramite iniziative di denuncia o atti di responsabilità civile: comitati di quartiere, proposte di associazioni o gruppi spontanei. Un'espressione di istanze che attengono spesso congiuntamente sia alle politiche di *governance* sia alla consistenza fisica dei luoghi: in termini di diponibilità, accessibilità, collocazione e stato degli spazi. Si tratta tuttavia di un ben più diffuso, e meno esplicito, stato di frammentazione del territorio urbano. Non una reale partizione dello spazio quanto piuttosto una suddivisione per intorni non discreti che ben descrive lo *status* sociale della comunità urbana del nostro tempo (Sennett R., 2012).

Come diversi studiosi hanno osservato è infatti in atto un rinnovato interesse verso forme di condivisione, in vero, non una reale rivoluzione neo comunitarista pur tuttavia una nuova disponibilità a condividere volta al miglioramento della situazione individuale. In altre parole non una concreta compressione della sfera intima ma un'apertura a forme fragili, temporanee, anche informali di comunità, orientate alla soddisfazione di esigenze comuni; una dimensione collettiva intermedia, o meglio *altra*, fra il privato ed il pubblico.

In questa direzione lo spazio si caratterizza per lo più per margini labili e indefiniti, che si differenziano dai confini amministrativi. La soglia fra un luogo e l'altro si dirada, diventa dinamica e mutevole non solo nel tempo ma a seconda dell'intorno considerato.

Quello che intendo sottolineare è la forte interdipendenza fra comunità locale, pratiche d'uso dello spazio e il territorio urbano nel suo complesso; un'affermazione che suggerisce un significativo cambiamento negli strumenti conoscitivi e di progetto, soprattutto considerando la prospettiva entro la quale le politiche urbane si muovono oggi.

Locale e urbano: questione di strumenti

Pur avendo una forte relazione con il territorio questi

raggruppamenti sono, per loro natura, difficilmente ascrivibili entro le tradizionali categorie tipiche dell'urbanistica moderna: privato – pubblico, interno – esterno etc. Non si tratta infatti di analizzare o riconoscere flussi o una variazione di valore tangibile, quanto piuttosto di comprendere quanto e dove un'esigenza locale sia diffusa e abbia la capacità di promuovere un cambiamento.

Gli scarti di valore sono in buona parte causa o conseguenza di un cambiamento della qualità della vita non sempre riconducibile a condizioni fisiche o oggettive: il senso di appartenenza, la cura dello spazio sono aspetti difficilmente mappabili ma altresì influenti sia nei flussi migratori inter urbani, sia nel mercato immobiliare.

L'interdipendenza di questi fattori con le comunità locali rende assai complessa l'individuazione di confini fisici marcati e congiuntamente la portata che i raggruppamenti hanno sullo spazio. Talvolta queste esperienze, pur avendo una sede fisica, sono in grado di esprimere un raggio di influenza ben più ampio. Ad esempio la collocazione di inceneritori urbani, l'insediamento di campi nomadi sono molto spesso forti stimoli per la creazione di gruppi coesi sotto un obiettivo comune, piccole comunità locali che trovano spinta ad una partecipazione attiva, alle politiche urbane, ed anche all'azione diretta. La sensazione di insicurezza è uno dei fattori maggiormente influenti per la formazione di questi raggruppamenti ma non è l'unico. La contrazione delle capacità individuali di accesso ai servizi è oggi un altro elemento, forse meno "esplosivo": gruppi d'acquisto solidale, banche del tempo, *cohousing* sono alcune fra le numerose iniziative che raccontano di un contemporaneo riattrezzarsi delle comunità locali alla crisi. Talvolta semplicemente raccolgono cittadini del territorio, in altri casi ne inseriscono di nuovi al suo interno.

Queste realtà sono spesso indipendenti e altresì apparentemente non uniformemente distribuite e neppure in grado di raggiungere ogni porzione della città. Non esiste tuttavia una mappatura completa di queste esperienze e gli strumenti tradizionalmente adottati per descrivere la città sono apparentemente incapaci di cogliere queste specificità.

Oggi, il sapere urbanistico si rappresenta secondo modalità di tipo polarizzante (vero-falso) e agisce secondo procedure logico deduttive (teorie, modelli, paradigmi) volte alla definizione e al riconoscimento degli spazi in maniera univoca. Le analisi quantitative e qualitative adottate fanno infatti riferimento, per lo più, a parametri e caratteristiche utili a comprendere le dinamiche di maggior influenza sul territorio (per importanza, collocazione, dimensione etc.). In questo caso si tratta invece di indagare i bisogni di gruppi ristretti di cittadini, capire quali istanze considerare e come metterle in rete in un orizzonte comune di sviluppo. Non è più unicamente una questione di amministrare gli spazi o coordinare attività di iniziativa pubblica ma di riconoscere esperienze significative, ascoltarle e creare un *network* urbano.

Lungi da me infatti ritenere che tutte le esigenze

abbiano una rilevanza sul progetto della città ovvero che debbano essere tenute in conto in maniera integrale in un programma di sviluppo urbano: è necessaria una valutazione delle stesse e una capacità di connetterle in maniera programmatica.

#### Nuove specificità locali

La città contemporanea ospita oggi un'ampia molteplicità di esperienze di condivisione formalizzate che, per loro natura esprimono una relazione con il pubblico. Si tratta di pratiche differenti per portata, riconoscimento e tipologia e che spesso attribuiscono un rinnovato valore al vicinato e alla prossimità. Raggruppamenti che accolgono e rispondono alle istanze locali e che spesso esprimono una relazione fra il territorio e i suoi abitanti. Non intendo unicamente far riferimento alle già note forme di coabitazione o ai numerosi *coworking*, ma a un più vario insieme di occasioni nelle quali gruppi di cittadini trovano opportunità di organizzarsi e attrezzarsi secondo le proprie, comuni, esigenze. Luoghi di espressione e azione che da un lato raccolgono individui con necessità simili, ponendoli nello spazio urbano, e dall'altro si configurano come veri e propri dispositivi territoriali.

In queste occorrenze si sperimenta, infatti, non solo una dimensione di interazione fra gli individui, ma anche una reciprocità fra territorio e partecipanti, e fra amministrazione e cittadinanza. Si tratta spesso di sperimentazioni di uno *spazio terzo*, nel quale la collettività si scosta dal pubblico, rappresentandone una porzione ristretta. Un *gap* che si esprime talvolta anche in termini di *governance* proponendo soluzioni nuove, sia nell'uso dello spazio urbano sia nella sua gestione. Numerose iniziative infatti hanno ripopolato e recuperato porzioni di città abbandonate o dato nuova prospettiva ai territori. Non è solo una questione di promuovere un cambiamento di destinazione d'uso ma di affidare la gestione del suolo collettivo non esclusivamente alla municipalità.

Ritengo inoltre che queste esperienze non siano solo una buona occasione per il potenziamento del territorio ma potrebbero diventare un importante strumento per conoscerlo. Raramente infatti le amministrazioni si trovano nella condizione di discernere queste sperimentazioni come occasione per riconoscere le specificità locali e metterle a sistema.

#### Bibliografia

- Bianchetti C. (2003), *Abitare la città contemporanea*, Skira, Milano  
Bianchetti C. (2008), *Urbanistica e sfera pubblica*, Donzelli, Roma  
Lynch K. (2006), *L'immagine della città*, Marsilio, Venezia  
Magnani I. (2006), "Città. L'intreccio pubblico-privato nella formazione dell'ordine sociale spontaneo" in *Scienze Regionali*, vol.V, n.1  
Sennett R. (2012), *Insieme. Rituali, piaceri, politiche della collaborazione*, Feltrinelli, Milano

# Il “Borgo del Benessere” a Riccia (CB): una sperimentazione condivisa nel Molise per ri\attivare l’abbandono

NICOLA FLORA

Recuperare la conoscenza

Il processo di lineare, continua accumulazione del nuovo e parallela dismissione e “rottamazione”<sup>1</sup> del vecchio da qualche tempo mostra quanto miope sia stata questa strategia di “sviluppo” percorsa con pochissimi distinguo da pianificatori, politici e architetti italiani. Solo oggi, dopo quasi un decennio di durastasi economica e produttiva, di dismissioni violente e selvagge di grandi centri di produzione da parte di soggetti nazionali e internazionali, dopo il devastante processo di finanziarizzazione delle attività produttive, e il conseguente abbandono di molti comparti produttivi primari e secondari, si può cogliere appieno il disastroso lascito e, per contrasto, la lungimiranza di quei moniti di intellettuali<sup>2</sup> che se ben usati sarebbero potuti essere alimento di una più armoniosa crescita di un pensiero progettante a scala nazionale, piuttosto che stimolo ad una opposizione fatta da “duri e puri” conservatori ad oltranza schierati contro tutti i *trasformatori* (per costoro sempre e invariabilmente senza scrupolo, distruttori di storie e culture millenarie). Per uscire dal generale ed entrare nello specifico dell’interesse di questo scritto: un numero enorme di piccoli centri è oggi semi abbandonato, e moltissimi borghi piccoli o piccolissimi sono parzialmente o totalmente diruti. Parallelamente viviamo in *periferie* - dove per periferie qui ci si rifà al senso più ampio proposto da Augè<sup>3</sup> onco che include ampi spazi interni ad aree urbane dense, a volte ad esse centrali - devastate formalmente e nel senso sociale, con un livello di vita associata e di *standard* edilizi pessimi. Questi luoghi spesso convivono con enormi infrastrutture, a volte non terminate o cadenti, che punteggiano tutta la penisola giacendo in stato di abbandono e assoluta mancanza di manutenzione o di strategico riuso urbano, mentre persiste la mancanza di una reale volontà a convertirle vantaggiosamente in nuove strutture produttive - e men che meno in servizi per le popolazioni - data la stretta finanziaria che costringe la mano pubblica a ritirarsi, piuttosto che come sarebbe il caso ad intensificare la propria presenza. Le conseguenze sul piano della gestione e pianificazione delle mancate azioni di contrasto a tale processo nazionale sono visibili, e per ora determinano ancora uno scarso successo nelle politiche e prassi tese ad invertire i flussi migratori (dalle periferie ai centri maggiori) e nella stimolazione di nuove imprenditorialità e

socialità nascenti dal basso. Ma è oramai chiaro a molti “*che vada necessariamente immaginato un processo inverso di valorizzazione e ri/ciclaggio virtuoso - ossia di rimessa in circolo - di risorse territoriali e materiali, culturali e produttive, per troppo tempo dismesse, molte della quali fortunatamente ancora rintracciabili e ri-attivabili*”<sup>4</sup>.

Oggi più ancora ci sembra impossibile immaginare che un solo soggetto - politico, finanziario, culturale, sociale - possa affrontare, e men che meno risolvere, l’intricato intreccio che sessanta anni di politica industriale e culturale a sfavore delle aree interne e a cultura agricola ha prodotto. Ma è questo un momento importante, storicamente e politicamente, affinché ciascuno degli attori che dovranno partecipare ai nuovi processi di ripensamento delle politiche di gestione e trasformazione dei territory urbani e paesaggistici nazionali siano consapevoli del quadro d’insieme e allo stesso tempo lavorino e provino a proporre almeno un nuovo orizzonte di riferimento per indirizzare le scelte e l’agire concreto delle comunità, anche le più piccole.

Dal nostro punto di osservazione, come diverse volte scritto negli ultimi anni, è fondamentale prevedere “*un coinvolgimento delle comunità locali affinché questa nuova fase, che parte da una crisi economica e imprenditoriale percepita come dura e recessiva, si trasformi in un movimento a forte impatto creativo ed innovativo, potenziale incubatore di opportunità non ancora esplorate*”<sup>5</sup>.

Pier Paolo Pasolini, sul rapporto centro\periferie ha scritto parole che riteniamo oggi facilmente estensibile al rapporto città\borghi minori: “*molti lamentano (in questo frangente dell’austerità) i disagi dovuti alla mancanza di una vita sociale e culturale organizzata fuori dal Centro “cattivo” nelle periferie “buone” (viste come dormitori senza verde, senza servizi, senza autonomia, senza più reali rapporti umani). Lamento retorico. Se infatti ciò di cui nelle periferie si lamenta la mancanza, ci fosse, esso sarebbe comunque organizzato dal Centro. Quello stesso Centro che, in pochi anni, ha distrutto tutte le culture periferiche dalle quali - appunto fino a pochi anni fa - era assicurata una vita propria, sostanzialmente libera, anche alle periferie più povere e addirittura miserabili*”<sup>6</sup>.

In quanto progettisti certo non siamo demiurghi, ma potremmo essere utili generatori di “*nuove sinapsi*”, ossia di collegamenti culturali e sociali che potrebbero contribuire a riattivare rapporti interrotti tra territory, comunità, e diverse *periferie*. Dal nostro punto di vista, anticipando una conclusione, riteniamo che larga parte di questo tessuto interno possa essere ripensato come una rete, un network di luoghi che, tra loro connessi fisicamente e virtualmente, ma anche solo in senso di dinamiche culturali, sociali e di relazione, potrebbero generare *corridoi* e *canali di connessione* tra le città principali distribuite sulle due dorsali adriatica e tirrenica, per parlare della sola parte peninsulare dell’Italia. Flussi economici e turistici o di nuove socialità (anche sperimentali, magari basate sull’accoglienza dei migranti attivi largamente presenti sul suolo nazionale) potrebbero generare nuovi residenti attivi che, spinti anche dalla necessità di cercare casa in luoghi meno cari e complessi rispetto alle grandi

città, inneschino spinte ad immaginare nuovi modi di abitare alterando sistemi tradizionali di relazione tra pubblico e privato, tra spazio del vivere e spazio dello studiare, lavorare, relazionarsi. Molte giovani coppie, single con basso reddito, adulti separati, se avessero un minimo di incentivo fiscale e di abbattimento dei costi di affitto delle case (magari in cambio di un numero minimo di anni trascorsi in una comunità impegnandosi a mantenere e non far decadere le strutture messe loro a disposizione), oltre che una rete di micro-assistenze (asili nido, assistenza sanitaria di prima accoglienza e relazionata a centri primari più ampi) ben distribuita territorialmente, non avrebbero alcun rimpianto a lasciare città economicamente più care e che spesso non lasciano intravedere un futuro credibile anche sul piano delle relazioni umane e della qualità più ampia del proprio vivere. Molte persone che in età avanzata perdono il lavoro potrebbero trovare occasione di rigenerare antiche artigianalità e lavori in proprio che in contesti economicamente meno complessi potrebbero essere viste non come sconfitte esistenziali ma ri\partenze. Gli anziani che molte volte sono originari di questi piccoli centri, e che nelle grandi città raramente trovano quella rete relazionale capace di farli sentire integrati e attivi, potrebbero essere inoltre un grande volano di ripartenza sociale ed anche economica di ampie parti dei territori interni di cui intendiamo interessarci.

Esperienze di avvicinamento e riconoscimento delle specificità

Quanto sopra richiamato è il quadro culturale e programmatico su cui un gruppo di lavoro costituito da ricercatori, docenti e studenti del Dipartimento di Architettura di Napoli (Università Federico II) ha operato con due diversi workshop ad Aliano, nella provincia di Matera, e più di recente nel Molise a Riccia (CB) affiancando, in questo ultimo caso, un promettente processo attivato dall'Amministrazione Comunale con il Programma Aree Interne finanziato dalla regione Molise. Con una serie di allestimenti temporanei in diverse aree dei due centri in rovina a seguito dell'abbandono per terremoti o flussi emigratori degli ultimi 50 anni in particolare, si è intervenuti per rendere visibili le tracce, ancora presenti, delle vite di quelle persone che lasciando oggetti personali, attrezzi da lavoro, giornali, sedie, effetti personali e molto altro, in qualche modo erano ancora presenti, come spirito, in quei luoghi. Le azioni hanno avuto il benefico effetto di muovere l'attenzione delle comunità locali verso luoghi, storie, spazi, parti urbane che sembravano rimosse e perdute per sempre all'attenzione delle comunità. Su questa base di fiducia reciproca, nata dal lavoro condiviso, si sono imposte altre esperienze, sempre più interdisciplinari e integrate con gli interessi locali, ancora in svolgimento mentre scriviamo. La cosa che qui interessa in particolare sottolineare è che nei diversi paesi dell'Appennino centro-meridionale italiano dove abbiamo operato<sup>7</sup>, abbiamo verificato che l'attenzione che la ricerca accademica pone su beni e valori<sup>8</sup> genera immediati

effetti di autoconsapevolezza e riduzione del senso di inutilità sociale e culturale in chi è oggetto di tali attenzioni. Inoltre l'azione anche solo dimostrativa, pur se non immediatamente finalizzata ad una concreta operatività economica e finanziaria, aumenta in maniera sensibile il grado di autostima da parte delle popolazioni locali e specialmente delle più giovani che intravedono in attività di apparente poca importanza dei "serbatoi di immaginario" sul quale fondare anche azioni imprenditoriali e di investimento imprenditoriale. Senza contare che la partecipazione di forze culturali pubbliche come l'Università, o di riconosciuti operatori culturali locali o nazionali, attiva naturalmente processi di attenzione e investimento sui territori che si ritengono capaci di innescare virtuosi processi micro-economici e di inversione delle tendenze verso lo spopolamento. E come ulteriore considerazione c'è da aggiungere che si è verificato spesso come in conseguenza del riconoscimento esterno e la creazione di manifestazioni di auto-capacità a produrre e gestire processi culturali, sottratti al caso o al folklore, si siano quasi sempre amplificati tali attività a seguito di quanto sopra ricordato<sup>9</sup>.

Un'esperienza in fieri: il "Borgo del Benessere" per la terza età a Riccia ed il "Piano Aree Interne" del Fortore nel Molise

Tutto quanto prima detto ha trovato un caso di virtuoso incontro tra pubbliche istituzioni (Il Dipartimento di architettura dell'Università degli studi di Napoli Federico II e il Comune di Riccia-CB) che si sono affiancati in una esperienza che mentre scriviamo è in pieno svolgimento. La riflessione teorica, la sperimentazione progettuale che una Università pubblica propone, incontrandosi con la visione ampia di un amministratore del calibro del sindaco di Riccia, Micaela Fanelli, fa sì che le sollecitazioni sociali e culturali prodotte possano realmente concorrere a chiarire le finalità metodologiche del concreto percorso realizzativo di una innovativa casa di riposo diffusa nel centro storico medioevale di Riccia che l'Amministrazione ha avviato alla realizzazione. Una decina di piccole unità residenziali acquistate dal Comune e progettate (da tecnici locali) per divenire il volano sociale ed economico di una riattivazione fondata sull'assistenza di qualità alla terza età autosufficiente, saranno il primo nucleo di una serie di attività i riattivazione urbana del centro medioevale oggi sostanzialmente dismesso, attività che messe a sistema e sostenute da un sostrato metodologico che sempre più si va chiarendo, permetteranno di monitorare costantemente il rapporto tra risultati sperati e quelli ottenuti in una sperata ripopolazione di questa parte urbana, con conseguente beneficio economico per parte della popolazione attiva. Scrive il sindaco Micaela Fanelli: *"si realizza, così (per Riccia) il più consistente intervento di riqualificazione urbana cittadina di tutti i tempi, attraverso procedure innovative, come la programmazione integrata regionale (prevalentemente fondi europei e nazionali: FESR e FSC), che finanzia buona parte dell'intervento, e di evidenza pubblica*

meritocratica, come il concorso di idee che il Comune ha voluto per selezionare le idee progetto per gli spazi pubblici [...] Nell'attuazione, si chiameranno a concorrere i privati non solo nella realizzazione, ma anche e soprattutto nella gestione, per attuare un effetto moltiplicatore e di corresponsabilità [...] Si pensa a una costellazione di attività per creare soggiorni di elevata qualità (orti e giardini, sale lettura e per attività sociali, cinema, ginnastica, ballo e passeggiate lente, apprendimento con l'Università della terza età, corsi d'artigianato, attività mentali e fisiche, singole e collettive, di "derivazione locale" e non). Si punta a rivitalizzare un'area urbana quasi spopolata, anche attraverso il reinserimento del piccolo commercio e misure di "tassazione" preferenziali, oltre che di condizioni di vantaggio per i costi di ristrutturazione "calmierati". Si ricercano le modalità tecnologiche innovative che riducano costi e favoriscano l'efficacia (telemedicina e teleassistenza), propri di sistemi di housing sociale complesso. Si pensa ad un sistema complessivo dei servizi con il modello smart city, energie rinnovabili, rifiuto-zero"<sup>10</sup>. Si sta cioè realizzando una residenza per gli anziani non concentrata e ghettizzata, ma intesa come un sistema integrato con lo spazio storico del borgo, dotato di servizi collettivi gestiti in modo unitario e di qualità alta, utilizzando una serie di case del centro storico, abbandonate dalla prima e dalla seconda migrazione post-bellica, e vendute al Comune che diventa in tal modo il coordinatore e gestore pubblico dell'operazione. Si ritiene che i 40 ospiti residenti che in prima apertura si attendono in questa innovativa struttura - che darà lavoro a cooperative anche locali-, i familiari che verranno in visita e i turisti attratti dal prodotto complessivo - sociale ma anche culturale a latere del Borgo del Benessere - possano contribuire ad invertire l'emorragia di persone e di attenzione nazionale su queste aree che sono l'anima della rete dei borghi delle aree interne - dinamica che molti sociologi stanno peraltro segnalando essere in atto in molte province italiane<sup>11</sup> - aiutando a dare nuova vita a spazi dalla storia millenaria. "Ecco che quanto stiamo facendo è chiaro che è un modello di sviluppo e di vita, prima ancora che un progetto urbano"<sup>12</sup>. Ma il "Borgo del Benessere" è una parte del più ampio "Programma Aree Interne" (PAI), un articolato progetto di sviluppo territoriale che coinvolge dodici comuni dell'area del Molise centrale<sup>13</sup>, che punta ad organizzare ed attuare il *Distretto del Benessere* su cui l'intera scommessa di riattivazione sociale, urbana e quindi economica di questa più vasta area interna del Molise si fonda. Si tratta di una nuova proposta residenziale e turistica orientata a due obiettivi fondamentali: l'assistenza sanitaria e il turismo sociale, obiettivi che se centrati e pienamente realizzati potranno caratterizzare e qualificare in senso innovativo (sia sociale che economico) il territorio del Fortore Molisano. Lo scopo è dunque costruire un pilastro - non certo l'unico - sul quale fondare una nuova crescita, una nuova economia e un rilancio culturale (certo occupazionale) di questa parte del centro Italia, rendendo anche con una attenta riqualificazione urbana un nuovo impulso e nuova vita ai centri

storici di questa parte del Molise. Impresa, lavoro, senso dell'accoglienza e del confronto sociale possono ripartire fondando sulla centralità della presenza di anziani attivi e inseriti nel tessuto cittadino e territoriale in un rinvigorito spirito di nuova comunità. L'idea, ampiamente condivisa con le diverse comunità coinvolte, tende alla realizzazione per fasi di un sistema di accoglienza diffuso, specializzato nel turismo parasanitario, della salute e del benessere, il quale, accanto a specifiche attività di cura e di assistenza, attivi programmi di prevenzione, riabilitazione ed intrattenimento capaci di costruire, in stretta simbiosi con le peculiari componenti naturalistiche, ambientali e culturali locali, permetterà di stimolare l'afflusso di fasce specifiche di popolazione interessate anche ad un modo alternativo di "fare la vacanza", abbinando il benessere del corpo e dello spirito con la valorizzazione delle relazioni umane, soprattutto familiari, nell'ambito di un contesto che, oltre ad essere organizzato ed adeguatamente attrezzato, risulti soprattutto piacevole ed accogliente. "L'obiettivo prioritario è infatti - chiarisce ancora la Fanelli - quello di dotare il territorio di un sistema articolato di strutture e servizi di accoglienza, che consentano da un lato la residenzialità permanente o temporanea a soggetti che necessitano di cura (post infartuati, post traumatizzati, diabetici, malati di Alzheimer), di riabilitazione e/o di assistenza, dall'altro offra a questi stessi soggetti e ai loro familiari e accompagnatori momenti di relax e occasioni di svago per trascorrere piacevolmente il tempo libero a disposizione, e per beneficiare gradevolmente delle eccellenze che il contesto locale è in grado di offrire (percorsi naturalistici, produzioni tipiche, eventi culturali, ...)"<sup>14</sup>. Questo nuovo modo di intendere l'ospitalità, che unisce insieme e valorizza la qualità della vita sul territorio e la valorizzazione turistica di quest'ultimo e delle sue specifiche particolarità - l'ambiente incontaminato e ben conservato nelle sue caratteristiche tradizionali, la salubrità dell'aria, l'abbondanza del verde ed il contesto tipicamente familiare -, si propone di intercettare una nuova fascia di turismo e di residenti, interessati ad un tipo di turismo di salutare e plausibile economicamente, in una attenzione che si dovrà necessariamente fare carico di mettere a sistema offerte convergenti in aree di prossimità allargata che coinvolgeranno le regioni del Molise in primis, ma anche del Lazio, della Puglia e dell'Abruzzo. Ed evidentemente pone interessanti opportunità di ripensamento della forma fisica degli spazi dell'abitare, delle sue modalità di relazionarsi con lo spazio urbano, in una innovativa rivisitazione e ridefinizione delle tipologie abitative e delle modalità del loro attrezzamento. In questo spazio di sperimentazione e ricerca si innesta la nostra ricerca.

## Conclusioni

Tutto quanto sopra detto ci porta a fare delle considerazioni di carattere generale, filosofico, che credo dovrebbero sempre essere sottese alla sperimentazione progettuale. Nello specifico riflettere sulla necessità di mettere mano a ciò che ci viene dal tempo con mente

aperta, senza pregiudizi ideologici, certi che l'onestà intellettuale degli artefici sia garanzia sufficiente al buon esito delle iniziative umane. In particolare noi progettisti - urbanisti e architetti - dovremmo sempre tenere bene a mente che il mondo minerale, come quello vegetale e quello animale, vivono in costante, ininterrotta relazione, dove la fine di una cosa è la condizione perché un'altra possa esserci, ed è impossibile impedire che ciò accada: è contro il fluire stesso della vita. Così come è privo di senso anche solo sperare di sottrarre al decadimento (per sempre) ogni cosa che l'uomo ha prodotto nel tempo passato. In altri termini: è impossibile museificare interi territori, intere città<sup>15</sup>, intere nazioni con il terrore che nulla dopo di quello che è stato fatto prima, nel passato, potrà mai essere ad esso comparabile. Pensare di poterlo fare è come dire che non ci si fidi più della Vita stessa, che si sia giunti a pensare davvero di poter modificare l'ordine eterno del mondo; di controllare davvero, in virtù della Conoscenza, la Natura, ribaltando una sua legge fondamentale: il divenire, il trasformarsi, il suo continuo riformarsi. Non si possono educare intere generazioni di architetti ed urbanisti al motto di *ciò che è stato detto e fatto è dietro di noi quale intoccabile e inarrivabile bellezza, al futuro tocca solo ripetere e rifare il già detto ed il già fatto*. Perciò oggi più di ieri è necessario per l'architetto/urbanista essere in costante ricerca e comprensione del motore primo di quel pensiero di origine, di quel perché una certa cosa debba essere fatta o non-fatta, a quale eterna (nel senso di sempre nuova e vitale) istanza primaria si debba con essa rispondere<sup>16</sup>, e perché. E se questo fare, inevitabile ed inarrestabile come la stessa vita (*"si può arginare il mare?"*, si chiedeva un poeta popolare) genera qualcosa che sembri essere *nuovo*, lo sarà perché eternamente *originale*, ossia legato a quella origine che chiede ancora adesso, in questo preciso momento, di dare riparo alla vita dell'uomo, al suo dio, ai suoi cuccioli, e insieme di aiutarli a comprendere ciò che gli è intorno; a relazionarsi con i suoi simili, a trovare riparo e conforto durante la malattia, in continuo e ricco rapporto con quella natura che non è *altro* da noi, ma che è *un'altra parte* di noi. Come sempre gli artisti veri arrivano prima di noi architetti ed urbanisti a cogliere lo *spirito di un tempo*. Italo Calvino ci ha insegnato a vedere nella città il luogo fisico e metaforico per eccellenza delle relazioni tra le persone, il loro immaginario, e lo stratificarsi casuale di storie, materie, connessioni<sup>17</sup>, e non può essere che proprio di questo dovrebbe fare il senso profondo del proprio fare ne abbia perduto il valore. La città è ancora il luogo dove trovare appollaiati alle mura delle sue case gli dei, gli spiriti, e tutte quelle espressioni di quella energia vitale che generata dall'immaginario degli uomini chiede di fare, manipolare, muovere, innovare, riattivare<sup>18</sup>. Appunto: riattivare, mettere sempre e costantemente in moto azioni che generino flussi, spostamenti, modificazioni a servizio di una strategia per l'abitare contemporaneo e per il nuovo, inedito essere con senso nel mondo. Nel caso dei centri minori dell'Italia Appenninica continuiamo a

pensare alla attivazione di nuove relazioni (fisiche, economiche e di senso) come di una occasione nuova e ricca di possibili, positivi futuri, certi che una nuova rete di rapporti e quindi di significati per la contemporaneità si esprima nell'ordinare il sapere su una *superficie*, nuovo "luogo simbolico" che, in dichiarato contrasto con la tradizionale *profondità*, appare deputato (concettualmente) all'accumulo di valori in cui la maggior parte delle nuove generazioni si riconosce. Questa onda di enormi spostamenti di senso, e quindi causa di nuovi assetti dei concetti di *novità e bellezza*, uno scrittore come Alessandro Baricco ce la racconta usando l'immagine, potentemente evocativa, di un'*invasione* - barbarica appunto - devastante per chi si senta depositario di verità antichissime - profonde, appunto -, ma benefica per chi ami davvero (e sopra ogni altra cosa) la Vita e accolga la modificazione col sorriso della fiducia nelle sue spesso incomprensibili logiche. Questa straordinaria e potente visione mi pare capace, in qualche modo, di visualizzare con evidenza la riflessione che quasi negli stessi anni aveva svolto il filosofo Giorgio Agamben sulla necessità della *profanazione*<sup>19</sup>, ossia dell'atto del sottrarre al potere immobilizzante del *sacro* opere, culture, parti intere di natura ed artificio, per re-immetterle nel flusso della vita. Questa è la condizione di consapevole riflessione che mi pare indispensabile da perseguire oggi in particolare per noi architetti, urbanisti, politici o semplicemente cittadini italiani partecipi dei livelli decisionali e operativi delle trasformazioni delle città e dei territori, in particolare quelli in dismissione delle aree interne che si pongono così come interessanti luoghi di sperimentazione urbana e sociale, affinché possano nascere opere che in modi adatti alla sensibilità contemporanea sappiano dare risposte alle domande che da sempre l'uomo si pone senza sottostare a nessun principio di autorità preconstituito. Nemmeno quello della Storia e della Tradizione.

#### Note

1 Sull'intrinseco, negativo portato che dobbiamo consapevolmente considerare quando usiamo questa parola - negli ultimi decenni simbolo di positiva innovazione - rimando all'intenso scritto di Spinelli B. (2012), *"La mala rottamazione"*, in *La Repubblica*, 24 ottobre, pag 29.

2 Recentemente è stata riproposta la stampa di un libro "politico" che Adriano Olivetti scrisse proprio per opporsi al modello di consumo e dismissione di suoli, attività rurali e artigianali, oltre che di strutture sociali derivate dal tempo senza un immaginario positivo che guardasse con coraggio a quelle "comunità concrete", democratiche, orizzontali, costruite per il vero interesse delle popolazioni; cfr Olivetti A. (1949), *Democrazia senza partiti*, ed. di Comunità (ultima ristampa 2013).

3 Cfr. Augè M. (2009), *Pour une anthropologie de la mobilité*, Parigi, trad. it. Augè M. (2010), *Per una antropologia della mobilità*, Milano.

4 Ibidem.

5 Flora N. (2013), *I borghi dell'uomo. Strategie e progetti*

di ri/attivazione., Siracusa, pag. 68.

6 Pasolini P. P. (1975), 9 dicembre 1973. *Acculturazione e acculturazione*, in Pasolini P. P., *Scritti corsari*, Milano, pag. 27.

7 Cfr. Flora N., *I borghi... cit.*, Siracusa, 2013.

8 Nel caso di Aliano, ci si riferisce al libro *Cristo si è fermato ad Eboli* che Carlo Levi scrisse dopo un casuale e obbligato soggiorno in quel luogo, libro tradotto in decine di lingue; più recentemente al film *Basilicata coast to coast* di Rocco Papaleo, dove, in alcune scene, si cita Aliano, in quanto terra che ha accolto lo spirito di Levi, che continua ad aleggiarvi.

9 Cerreta M., Flora N., Petrucci E. (2012), *From complex values to situated micro-actions*, in Gregori G.L., Marcone M.R. *Le opportunità oltre la crisi. Prospettive manageriali e strategie pubbliche dei Paesi dell'Europa del Sud*, Bologna, pag. 4

10 Fanelli M., *Albergo diffuso nel centro antico di Riccia*, in Flora N. (2013), *I borghi... cit.*, pagg. 56-65.

11 Cfr. Griseri P. (2014), "Vado a vivere in provincia", in *La Repubblica* 7 ottobre, pagg. 34-35.

12 Fanelli M., *Albergo diffuso nel centro ...cit.*, pagg. 56-65.

13 L'area del PAI comprende i comuni - tutti situati in provincia di Campobasso - di Campolieto, Cercemaggiore, Gambatesa, Gildone, Jelsi, Macchia Valfortore, Monacilioni, Pietracatella, Riccia, Sant'Elia a Pianisi, Toro e Tufara. La zona occupa una superficie complessiva pari a 481,63 chilometri quadrati e conta 22.511 abitanti.

14 Fanelli M., *Albergo diffuso nel centro antico di Riccia*, in Flora N. (2013), *I borghi... cit.*, pag. 64.

15 Si potrebbero fare infiniti esempi, utili da ricordare, ma qui voglio solo fare riferimento all'esperienza in corso in questo momento in Francia, con il progetto "Grand Paris", dove 15 gruppi di architetti e ricercatori di diverse discipline lavorano dal 2008 con grande libertà intellettuale per immaginare le condizioni pre-progettuali ed operative per una Grande Parigi che arrivi ad avere una superficie pari a circa un terzo della Svizzera con il 50% di abitanti in più rispetto al paese centro-europeo entro il 2030. A puro titolo di prima informazione si rimanda alla sintetica conferenza del marzo 2013 dove alcuni protagonisti dell'esperienza ne riassumono strategie e contenuti presentandoli pubblicamente: <http://vimeo.com/67647920>.

16. Cfr. Hillman J. (2004), *Il senso dei luoghi*, Milano.

17. Si pensa particolarmente ai libri "Le città invisibili" e "Lezioni americane" di Italo Calvino, due testi diversissimi ma che si completano nella contemplazione su come narrare il senso delle cose utili alla vita (im) materiale dell'uomo.

18. Su questa parola\chiave si sono incentrate due esperienze di workshop e seminari in spazi dismessi del borgo di Alianello, in provincia di Matera, con un'azione congiunta tra i miei studenti del corso di "architettura di interni" della Scuola di Architettura SAD di Ascoli Piceno, il gruppo MOBILARCH ed il comune di Aliano (MT). Per un approfondimento vedi il sito [www.mobilarch.it](http://www.mobilarch.it) alla voce workshop\ "viteIM-possibili 2011" e "Il resto di niente 2012".

19. Cfr. Agamben G. (2005), *Profanazioni*, Roma.

## Bibliografia

Agamben G. (2005), *Profanazioni*, Nottetempo, Roma

Augè M. (2009), *Pour une anthropologie de la mobilité*, Parigi; trad.it., Augè M. (2010), *Per una antropologia della mobilità*, Jaka Book, Milano

Cerreta M., Flora N., Petrucci E. (2012), *From complex values to situated micro-actions*, in: Gregori G.L., Marcone M.R. *Le opportunità oltre la crisi. Prospettive manageriali e strategie pubbliche dei Paesi dell'Europa del Sud*, Società Editrice Esculapio, Bologna

Flora N. (2013), *I borghi dell'uomo. Strategie e progetti di ri/attivazione*, LetteraVentidue, Siracusa

Hillman J. (2004), *Il senso dei luoghi*, Rizzoli, Milano

Olivetti A. (1949), *Democrazia senza partiti*, ed. di Comunità, Ivrea

Pasolini P. P. (1975), "9 dicembre 1973. *Acculturazione e acculturazione*", in: Pasolini P. P., *Scritti corsari*, Garzanti, Milano

Spinelli B. (2012), "La mala rottamazione", in *La Repubblica*, 24 ottobre, pag 29

## Good governance e partecipazione nella pianificazione locale: la valutazione del processo di redazione del PUC di Tertenia e il ruolo della VAS.

ROBERTA FLORIS E MADDALENA FLORIS

### Abstract

Lo studio che si propone è stato realizzato al fine di individuare all'interno del processo di pianificazione, a scala locale, i principi fondanti il concetto di good governance. Questa si configura come un processo estremamente complesso al quale la partecipazione conferisce un carattere inclusivo, in quanto portatrice di conoscenze ed interessi diversificati. Ciascun attore, per differente natura e competenza, apporta il proprio contributo rendendo il processo incrementale. Nel saggio viene esaminato il Piano urbanistico comunale (PUC) di Tertenia, dove fin dalle prime fasi di redazione, la partecipazione ha assunto un ruolo fondamentale. In un contesto in cui il fenomeno dell'abusivismo edilizio ha profondamente segnato il sistema territoriale e sociale, il piano si pone come chiave di lettura di proposte e di decisioni, di obiettivi e di azioni da realizzare, che orientano scenari di sviluppo auspicabili e condivisi.

La partecipazione nei processi di trasformazione

territoriale

Il tema della partecipazione oggi è tanto attuale quanto cruciale essenzialmente per due motivi: da un lato è opinione largamente condivisa che essa costituisca una chiave di volta nelle politiche territoriali; dall'altro le indicazioni provenienti da documenti internazionali e Carte – Rio e Agende 21 locali; Direttiva Europea VIA e VAS ecc. – rimandano a pratiche di partecipazione e coinvolgimento inserite nel quadro normativo (Bertoncin et al., 1999). I diversi gradi di un percorso partecipativo vengono spesso raffigurati ricorrendo all'immagine di una scala, a partire da quella descritta da Sherry Amstein nel 1969 (scala di Amstein). Tale scala ha rappresentato un modello che attribuisce un valore positivo alla partecipazione. Ai gradini più bassi l'informazione viene rilasciata ai cittadini dalla pubblica amministrazione. Ci troviamo di fronte ad un'assenza di partecipazione, in cui risulta evidente il tentativo di omettere informazioni al fine di manipolare l'opinione pubblica. Risalendo la scala, i cittadini acquisiscono coscienza e possono usufruire delle decisioni che li riguardano. Ai gradini superiori troviamo, in successione gerarchica, informazione, consultazione e collaborazione.

L'Europa ha mosso i primi passi verso i principi partecipativi con la convenzione di Aarhus (stipulata il 25/06/95 in Danimarca), recepita in Italia dalla legge n. 108/2001. Nella convenzione si chiede ai governi di garantire l'accesso alle informazioni ambientali ad un pubblico più vasto possibile, prevedere che le informazioni ambientali siano messe a disposizione attraverso banca dati elettroniche e prevedere la partecipazione del pubblico all'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale (art. 7).

Tra le modalità di sviluppo della partecipazione può ad esempio esserci alla base un progetto relativamente semplice (progetti cittadini) che nasce dalla volontà di valorizzare a i gruppi agenti sul territorio locale.

In tale scenario la comunità è vista quale strumento-mezzo per risolvere i problemi (Zimmerman, 1999). Il rischio è che in questo contesto si frammenti sempre più il divario tra il sapere tecnico-politico e la conoscenza delle comunità locali, creando un processo di emarginazione che riguarda le fasce di popolazione deboli (Rocca, 2007). Un altro esempio è la creazione di progetti più complessi che pongono in essere un eccesso di territorialità rispetto ai bisogni sociali e alle capacità di governo. Il rischio è che tale sovrabbondanza e ricchezza di proposte nasconda un progetto già definito e si utilizzi la mediazione quale unica strategia adatta a consolidarlo. Bertoncin e Pase (2005) sottolineano che la partecipazione spesso è pensata come dato di partenza.

In realtà il coinvolgimento (come influenzamento, riconoscimento e legittimazione dei soggetti) e la partecipazione (come decisione nella relazione tra soggetti appartenenti alla comunità) sono processi che forniscono l'opportunità, ai differenti attori presenti sul territorio, di essere legittimati nei loro problemi e nelle loro potenzialità. Partecipazione quindi non come dato di fatto ma come processo che accompagna

la cittadinanza nello sviluppo di competenze in cui diventa centrale la sensibilizzazione e la coscienza di luogo sia come diritto che come dovere (Rocca, 2007). Le problematiche della sostenibilità dello sviluppo applicate alla pianificazione del territorio ed alla Valutazione ambientale strategica (VAS) sono profondamente legate alle tematiche del riconoscimento e della valorizzazione della partecipazione delle comunità locali ai processi di piano. In questo senso la partecipazione conferisce al piano incrementale ed inclusivo (Zoppi, 2013b). Non è pensabile definire delle decisioni che porteranno a futuri assetti territoriali senza che la comunità locale non abbia la minima percezione del divenire del processo. Il coinvolgimento di tutti gli attori infatti condurrebbe ad una situazione di maggior fiducia nei confronti del piano e alla generazione del consenso, come auspicato nel rapporto Skeffington (Davoudi, et al., 2008). Partecipazione e consultazione sono fattori di legittimità del piano in quanto senza di esse l'efficacia e il corretto perseguimento degli obiettivi di piano non può verificarsi (Zoppi, 2013a). La valutazione che deve aiutare gli attori a far sì che le loro azioni orientino il piano ad essere efficace, deve includere nel processo di piano le istanze dei suoi protagonisti e soprattutto di quelli più deboli.

Alla luce di queste premesse, nel saggio viene esaminato il ruolo della partecipazione nel processo di redazione del PUC di Tertenia. In questo contesto territoriale, compromesso sia dal punto di vista urbano che sociale, profondamente segnato dalla radicata cultura dell'illegalità e dalle successive demolizioni, il PUC si configura come progetto unitario, condiviso e partecipato, un processo in cui il coinvolgimento della comunità locale diventa l'elemento strutturante. Questo è un percorso certamente complesso ma l'unico in grado di mettere insieme idee e bisogni diversi tra loro e di far interagire esperienze differenti.

Evoluzione del fenomeno dell'abusivismo nella piana di Sarrala

La vicenda urbanistica del territorio di Tertenia inizia con trentacinque anni di ritardo rispetto a quanto prescritto dalla legge nazionale del 1942. La situazione diventa ingovernabile nel territorio costiero, dove la legge lascia un vuoto normativo di cinque anni. La falla legislativa che nega l'edificazione nelle zone F, viene ben presto colmata dall'abusivismo edilizio. La visione della piana fino agli anni '60 è quella di un territorio a vocazione agricola, con piccoli presidi a controllo di grandi spazi agrari.

Negli anni '80, l'agricoltura lascia il posto al turismo e la piana si avvia a diventare una residenza estiva: sono questi gli anni in cui nasce l'abusivismo edilizio fatto di seconde case. Oltre alle abitazioni che completano i vecchi nuclei agricoli, nuove residenze vanno a tracciare nuovi borghi, nei pressi delle principali aree costiere.

Dall'analisi dei dati degli uffici comunali, che da sempre hanno portato avanti un'attenta individuazione e denuncia degli illeciti, è emerso che dal 1976 al

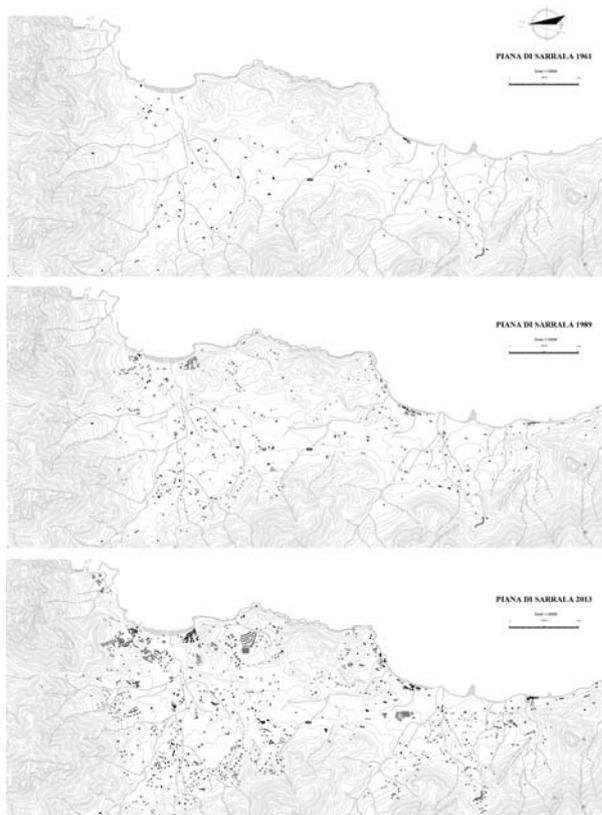


Figura 1 – Evoluzione urbanistica della piana di Sarrala

Il Piano urbanistico comunale di Tertenia: un processo partecipato?

Il Piano urbanistico comunale di Tertenia è il risultato del processo di legalizzazione intrapreso dalla Procura della Repubblica nel 2009 e conclusosi con l'esecuzione delle sentenze di demolizione nel Marzo del 2013. La corsa all'edificazione ha segnato il territorio con azioni che hanno portato ad effetti ambientali particolarmente significativi come il consumo di suolo, l'abusivismo, l'uso accentuato del lotto minimo nella piana di Sarrala. Il risultato è un territorio confusamente urbanizzato, caratterizzato da un'edificazione priva di una visione architettonica e paesaggistica d'insieme, dove il bene comune ha lasciato il posto alla ricerca individuale. Il vecchio piano, datato 1977 e ancora in uso, si è dimostrato incapace di rispondere alle nuove esigenze di un territorio, depauperato del suo carattere agricolo dalla rendita urbana. L'abusivismo edilizio, avvertito come semplice violazione normativa e non come la violazione della tutela del territorio, si è dimostrata la soluzione più semplice alla mancanza di strumenti di pianificazione, diventando negli anni una consuetudine. Solo il percorso di legalizzazione, sfociato nelle 35 demolizioni del 2013, ha innescato il processo di responsabilità sociale che ha maturato nella popolazione il bisogno di un piano in grado di ridare dignità al proprio territorio. Il primo passo è stato quindi quello di guardare al PUC come strumento di attuazione, un piano di sviluppo sostenibile, all'interno del quale la questione dell'abusivismo edilizio fosse vista solo come una componente del piano stesso. Sin dalle prime fasi di redazione, il PUC di Tertenia esprime la sua duplice volontà di affrontare tematiche

di assetto e definizione territoriale, e quelle proprie del governo del territorio attraverso la partecipazione sociale alle decisioni. In questo senso il PUC affonda le sue radici nel coinvolgimento delle persone, facendole confrontare nel loro ruolo di portatori d'interessi plurimi e reali. Nell'iter pianificatorio il processo partecipativo, strutturato per gradi successivi, si è configurato in dibattiti: la popolazione con la propria conoscenza del territorio ha arricchito il sapere tecnico per la formazione di un quadro conoscitivo, utile all'individuazione di obiettivi di piano. Dalle problematiche e potenzialità emerse si è partiti per la creazione di scenari di sviluppo sostenibile.

Tra gli intenti principali del piano vi è quello di ricercare "i punti di valore necessari a raggiungere l'equilibrio sistemico ed ecosistemico a garanzia della sostenibilità ambientale, economica e sociale sia del piano sia del progetto territoriale; il tutto da raggiungere con la condivisione e la partecipazione dei portatori di interesse alle scelte e alle decisioni" (Relazione generale del PUC, 2014). Per portatori di interesse si intendono i soggetti che portano a confronto interessi collettivi e individuali, sociali ed economici. La partecipazione quindi se non limitata alla sola fase in cui il modello pianificatorio ha raggiunto un alto livello di concretezza, si identifica come elemento vitale per l'attuazione, la sua efficacia rimane strettamente legata al grado di appartenenza, in questi termini qualsiasi scelta anche se non condivisa, viene comunque accettata e rispettata.

Parlando invece di processo di Valutazione ambientale strategica (VAS) del PUC di Tertenia, si può affermare come questa sia stata effettuata fin dalle fasi di avvio del processo di piano e abbia svolto un ruolo di orientamento del piano alla good governance, cioè all'efficacia, integrando gli aspetti ambientali, le questioni sociali ed economiche. Nella VAS, intesa come strumento di pianificazione, ma anche di governance, imperniata sul concetto della sostenibilità, la partecipazione è elemento essenziale per una maggiore efficacia dell'applicazione della Direttiva 42/2001/CE. In questo caso è stato identificato fin dalle prime fasi del processo, maniera rigorosa come la partecipazione nel processo di VAS si dovesse strutturare e si sviluppare, facendo in modo, come affermato da Davoudi (2003), che il pubblico vedesse riconosciuto il proprio contributo e ne potesse sperimentare l'efficacia. Ad oggi si è conclusa la fase di scoping: il 6 Maggio 2013, durante una seduta pubblica svoltasi presso il Comune di Tertenia sono pervenute le osservazioni al Documento preliminare di Scoping da alcuni soggetti competenti in materia ambientale. Tali osservazioni sono state recepite poi nel Documento di Scoping.

#### Conclusioni

Lo studio proposto è indirizzato a porre in evidenza il ruolo della partecipazione nella pianificazione locale, quale elemento fondante fin dalle fasi preliminari, per un corretto perseguimento degli obiettivi di piano. La partecipazione viene quindi intesa non solo come momento di coinvolgimento delle pubbliche am-

ministrazioni, ma anche come momento di crescita culturale della comunità locale che ha la possibilità di esprimere la propria opinione su scenari possibili che coinvolgono la propria realtà territoriale. La partecipazione diviene così la fonte della legittimità del piano.

Anche la questione della partecipazione nel processo di VAS assume un ruolo centrale nel caso di Tertenia; infatti, per le delicate situazioni di tale contesto, piano e valutazione devono necessariamente essere strettamente correlati e definire, in maniera sinergica, un futuro scenario di sviluppo territoriale il più possibile condiviso. Tale scenario auspicabile per il comune di Tertenia deriva da diversi momenti partecipativi, in cui il sapere tecnico e il sapere locale si sono incontrati e confrontati, coinvolgendo le diverse categorie rappresentanti i settori economici trainanti lo sviluppo locale. Per tutto l'iter pianificatorio vi è stato un costante coinvolgimento della comunità locale, perdurata anche nelle fasi redazione del Documento di Scoping e quindi della VAS. Il PUC di Tertenia diviene in questo senso espressione del volere della comunità, che nella definizione di futuri possibili e condivisi vede una possibilità di riscatto e di riguadagnato senso di appartenenza al proprio territorio.

#### Bibliografia

- Bertoncin M., Biciato F., Corbino A., Croce D., De Marchi M., Faggi P. e Pase A. (1999), "PRA e geografia. Territori di convergenza". In *Rivista Geografica Italiana* 1, (pp. 1-31).
- Bertoncin M. e Pase A. (2005), "Coinvolgere capire, valorizzare non fanno rima con partecipare". In *Bollettino della Società Geografica Italiana*, (pp. 403-411).
- Davoudi S., (2003), "La partecipazione nella pianificazione per la sostenibilità". In *Urbanistica*, 55. (pp. 119-129).
- Davoudi, S., Evans, N., Governa, F., & Santangelo, M. (2008). "Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices". In *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, (pp 33-52).
- Floris M., (2013), *Abusivismo costiero in Italia: indagine sul caso della piana di Sarrala in Ogliastra* (tesi di laurea in Architettura)
- Rocca, L. (2007). Partecipazione come pratica territoriale. In *Equilibri*, 11, (pp 117-124).
- Zoppi, C. (2013a). "Valutazione come sostegno all'efficacia del piano". In *Valutazione e pianificazione delle trasformazioni territoriali nei processi di governance ed e-governance*. (pp. 13-33).
- Zoppi, C. (2013b). "VAS e piani urbanistici comunali in Sardegna: un'integrazione possibile". *SCIENZE REGIONALI*.
- Zimmerman M.A. (1999), "Empowerment e partecipazione della comunità". *Animazione Sociale* 1, (pp. 10-22).

## La VAS dei piani che prevedono la realizzazione di un porto turistico: il caso del Piano Urbanistico del comune di Tertenia.

ROBERTA FLORIS E ANDREA MATTA

Introduzione: la VAS come strumento di efficacia del piano

La valutazione ambientale strategica (VAS) viene considerata un processo articolato da una serie di attività coordinate e finalizzato al miglioramento qualitativo del piano e al potenziamento della sua efficacia (Brown e Thérivel, 2000). Ciò significa interpretare correttamente l'ambiente di attuazione della pianificazione e definirlo in maniera valida (Scott, 2011). Tale assunto viene esplicitato da quattro concetti fondamentali che caratterizzano la valutazione come processo partecipato-inclusivo ed incrementale. L'incrementalità chiarisce il carattere processuale della partecipazione che, in maniera incrementale, include nell'apprendimento del contesto e nella proposta di piano, sempre più soggetti che apportano contributi differenti. Questi quattro concetti, sono *good governance*, *endoprocedimentalità*, *partecipazione e sostenibilità* (Zoppi, 2013a, p. 13).

Zoppi (2013a, p. 16) definisce la *good governance* come un processo articolato che combina esperienze e bisogni differenti di molteplici attori, che interagiscono tra loro trasformando il territorio. In questo complesso insieme di attori, il piano propone scenari di sviluppo possibili, fatti di obiettivi specifici e azioni che orienteranno la realtà attuale verso questi scenari. Più questi scenari interpretano correttamente le aspettative degli attori, più il processo di piano si ritiene efficace.

L'*endoprocedimentalità* della VAS di un piano è un requisito necessario affinché la valutazione possa essere definita strategica. Secondo Zoppi (2013a, p. 238) questa è una condizione fondamentale perché la valutazione orienti il piano verso la *good governance*, cioè lo renda efficace, coordinandolo con le varie politiche di settore e integrando gli aspetti ambientali con le questioni economiche e sociali. In quest'ottica l'integrazione è un mezzo per aumentare l'efficacia della valutazione ambientale e la valutazione sociale ed economica nel processo decisionale (Kirkpatrick e Lee, 1999).

La *partecipazione* viene considerata una costante nei processi di *governance*, e si nutre degli apporti di gruppi formali, informali e di singoli cittadini. Il percorso partecipativo può essere coordinato dall'autorità pubblica, o fondarsi su un coordinamento autonomo; la discussione pubblica, il confronto e la ricerca dell'accordo sono gli strumenti per costruire le

decisioni e risolvere i conflitti (De Pascali, 2008). La questione della *sostenibilità* gioca un ruolo centrale nel processo di VAS: la direttiva n. 42/2001/CE (art. 1) esplicita chiaramente l'esigenza di migliorare la qualità degli atti di pianificazione e programmazione attraverso l'integrazione, in essi, di criteri di riferimento per la definizione dei sistemi degli obiettivi di piani e programmi, finalizzati alla tutela dell'ambiente e all'attuazione di pratiche orientate al paradigma dello sviluppo sostenibile. Nelle "Linee Guida per la Valutazione Ambientale Strategica dei Piani Urbanistici Comunali" della Regione Sardegna (approvate con D.G.R. n. 44/51 del 2010) questo paradigma si articola secondo quanto indicato dalla Commissione Europea in un manuale sulla VAS (Commissione Europea, 1998) e fa riferimento ai 10 criteri di sostenibilità ambientale<sup>2</sup>. (RAS, 2010) (p. 16). Alla luce di queste premesse, nel saggio la VAS del Piano urbanistico comunale (PUC) viene assunta quale punto di riferimento complessivo per una lettura d'insieme delle questioni legate al contesto. L'obiettivo principale diviene quindi valutare l'efficacia del processo di VAS del PUC di Tertenia, comune costiero della Sardegna orientale, con riferimento ai quattro concetti fondamentali caratterizzanti tale processo e sopra esposti. Tutto il ragionamento si svilupperà attorno a questioni legate alla realizzazione del nuovo porto turistico nella Marina di Tertenia, identificata tra le azioni più significative dal punto di vista ambientale del piano.

Il quadro normativo e pianificatorio di riferimento Per progettare e realizzare un'opera foranea è necessario un approccio multidisciplinare, che richiede studi di idraulica marittima, ingegneria strutturale e urbanistica; tale progettazione va inoltre ad intrecciarsi con le problematiche della tutela ambientale (Leopoldo, 2003). La situazione diventa complessa se si considerano la fragilità e il valore strategico del sistema costiero che assume sempre più il ruolo di attrattore economico (Curreli, 2013).

A livello nazionale la legge n. 84/94 (Riordino della legislazione in materia portuale) definisce il Piano Regolatore Portuale (PRP) come strumento pianificatorio ordinario (art. 5, comma 1). Il PRP viene adottato dall'Autorità Portuale o Marittima, a seguito di intesa con i comuni interessati, e non può essere in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti (Zoppi, 2013b). Tuttavia nella legge 84/94 non viene contemplata la redazione della VAS per il PRP, in quanto precedente all'entrata in vigore della direttiva 42/2001/CE e al suo recepimento nazionale (D.Lgs. n. 152/2006).

In materia di portualità la Regione Sardegna evidenzia un quadro normativo carente, rappresentato da poche proposte di Legge, quale ad esempio la 130/2010 (Disciplina del turismo nautico e della portualità turistica della Sardegna) ed un Piano regionale per il turismo che non hanno apportato contributi significativi al settore del diporto nautico (Curreli, 2013). Tale carenza normativa diviene la problematica centrale soprattutto considerando il fatto che la

portualità turistica e i suoi strumenti attuativi incidono direttamente sull'ambiente, competenza delle Regioni. Nel caso dei porti turistici, il D.Lgs. n. 4/2008 indica che i PRP debbano essere sottoposti a VAS, e la loro approvazione spetta alla regione competente: nel caso del PRP spetta all'Autorità portuale la redazione della VAS. In assenza di un corpus normativo sulla necessità di un piano regionale che regoli il sistema dei porti, la VAS diviene l'unico strumento a carattere pianificatorio-valutativo per la definizione, in un contesto come quello di una regione insulare, di un sistema sinergico di porti turistici (Zoppi, 2013b).

La realizzazione del nuovo porto turistico di Tertenia La realizzazione del nuovo porto turistico nella marina di Tertenia è uno degli obiettivi più importanti all'interno della proposta di Piano Urbanistico per tale comune, e si configura come un evento tutto da costruire nel suo ambiente costiero. Il comune, già nel Novembre 2010, aveva pubblicato un bando per la realizzazione del porto (Bando di gara per l'affidamento dei servizi di ingegneria relativi alla progettazione del porto turistico di Sarrala, Marina di Tertenia, di cui al protocollo n.7110 del 25/11/2010). Dalla relazione generale del PUC (2014) il porto viene definito una "porta per l'entroterra" e un sistema ben integrato non solo con il contesto urbano ma anche con i comuni costieri limitrofi, in un'ottica di sviluppo territoriale.

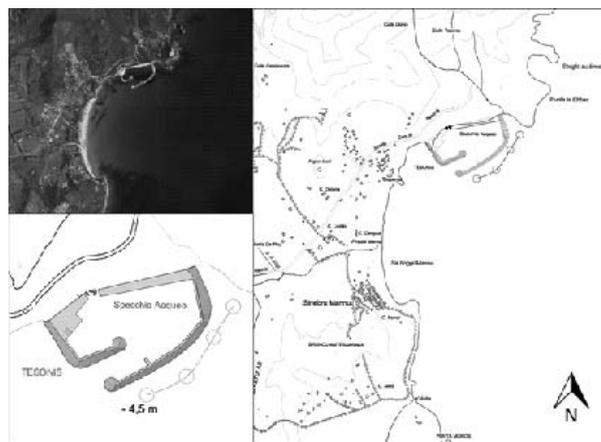


Figura 1: Proposta progettuale per la Marina di Tertenia

Leopoldo, 2003, Viola 2010). Le analisi meteo-marine hanno rivelato che l'area più idonea per l'inserimento del porto è quella di Tesonis. In quest'area le batimetriche, non superano i 4,5 metri di profondità e risultano adeguate, sia in termini economici che strutturali, alla realizzazione dei moli di sopraflutto e sottoflutto. Inoltre la presenza a Nord di Punta Is Ebbas offre un riparo naturale all'azione del vento dominante, il Grecale, proveniente da Nord-Est. L'area mostrata in figura è contigua al SIC di Montiferu, di conseguenza il porto è suscettibile di interferire negativamente con gli obiettivi di tutela degli habitat di interesse comunitario, nonché di arrecare disturbo alle specie faunistiche presenti, sia in fase di cantiere che in fase di esercizio. Anche la Posidonia Oceanica,

uno degli ecosistemi più stabili del Mar Mediterraneo (Viola et al., 2002), risentirà della costruzione del porto.

L'impatto paesaggistico dell'opera foranea è da tenere in forte considerazione nella realizzazione delle banchine e dei moli frangiflutti. Infatti nell'ipotesi progettuale proposta, come delimitazione tra la zona di rimessaggio, rifornimento e manutenzione dei natanti (nella parte Sud dell'opera foranea) e l'area di ormeggio e di ancoraggio dei pontili galleggianti (parte Nord), si propone di lasciar libero un tratto di costa con rocce caratteristiche affioranti, per favorire l'integrazione tra il porto e le componenti naturali del territorio dell'area in esame.

Gli effetti ambientali e la definizione delle alternative. La VAS del PUC di Tertenia ha messo in luce la stima degli effetti ambientali che la realizzazione del porto turistico avrebbe comportato per ogni componente ambientale. Un effetto ambientale si definisce come una variazione dello stato di una componente ambientale riconducibile all'attuazione di un'azione di piano (Leone et al., 2012-ISPRA). Tale effetto è legato alla variazione di un indicatore di stato relativo ad una componente ambientale, e può essere positivo, negativo o neutro.

L'inserimento dell'opera foranea nel tratto costiero terteniense, deve essere preceduto da una serie di analisi che esplicitano come ogni componente ambientale si relaziona con il porto (Viola et al., 2002; Leopoldo, 2003). La sua realizzazione richiede l'utilizzo di mezzi pesanti e la lavorazione di materiali che comportano l'emissione in atmosfera di inquinanti. Successivi effetti negativi sulla qualità dell'aria saranno dovuti al traffico veicolare e alle imbarcazioni che usufruiranno di tale infrastruttura. Gli scarichi di tali imbarcazioni, oltre a determinare l'introduzione di sostanze inquinanti nel mare porterebbero alla contaminazione del tratto costiero dovuto al trasporto di tali inquinanti a riva a causa del moto ondoso.

L'analisi sulla componente suolo ha evidenziato come la realizzazione del porto possa portare ad un ulteriore deterioramento del litorale sabbioso, a causa dell'alterazione delle correnti o delle biocenosi, intensificando il fenomeno erosivo, la compattazione, con conseguente impermeabilizzazione, e la contaminazione del substrato.

Dal punto di vista economico la realizzazione dell'infrastruttura portuale implica dei costi notevoli sia nelle fasi di accantieramento che di realizzazione dell'opera, in quanto necessita dell'utilizzo di mezzi pesanti e della lavorazione di materiali che comporta consumi energetici elevatissimi, così come il traffico veicolare e le imbarcazioni che usufruiscono di tale infrastruttura. Inoltre, va tenuto presente che la costruzione di un porto, seppure turistico, comporta la realizzazione di una serie di servizi e attività aggiuntive che contribuirebbero ad incrementare domanda e consumi di energia.

Tuttavia, in riferimento alla componente ambientale mobilità e trasporti, la realizzazione del porto miglio-

rerebbe la logistica generale del territorio e l'accessibilità, includendo quella via mare. Il porto può essere considerato come un elemento di sviluppo turistico e di crescita delle attività connesse a questo settore, favorendo lo sviluppo del territorio e dell'economia locale. Per fare in modo che l'infrastruttura portuale sia funzionale e integrata nel tessuto urbano, è necessario realizzare delle strutture di supporto e servizi a terra nonché potenziare il tessuto viario esistente, scarsamente efficiente nella zona della marina terteniense, rappresentato da una tortuosa strada comunale lunga circa 10 km, a due corsie, non adatta ad ospitare grossi volumi di traffico, e creando un raccordo diretto con l'infrastruttura stessa, il che implicherebbe un notevole consumo di suolo e la trasformazione di aree semi-naturali in urbanizzate.

Dato il quadro degli effetti ambientali, le alternative di piano vengono riferite alle azioni di piano che si ritiene possano essere sostituite o integrate con altre azioni in modo da contribuire in maniera più adeguata al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale. Lo scopo di definire le alternative è duplice. In primo luogo, nella fase di adozione e approvazione del PUC, la proposta di alternative può designare la strada per un affinamento, in maniera tale da orientare in partenza il PUC alla tutela delle risorse ambientali ed al paradigma dello sviluppo sostenibile. In secondo luogo, le alternative rappresentano un abaco di azioni di piano utili alla mitigazione di situazioni negative imprevedute durante la sua attuazione, segnalate, nel sistema di monitoraggio, da più o meno bruschi allontanamenti dei valori degli indicatori dai relativi benchmark.

A titolo esemplificativo, tra le alternative individuate vi è la realizzazione del nuovo porto *Marina green*, un green port inserito in una logica di bioedilizia. Questo concerne l'utilizzo di tecnologie di risparmio energetico capaci di garantire standard illuminotecnici molto elevati, gestione sostenibile del parco mezzi, capacità di far fronte a una corretta gestione dei sedimenti contaminati, e sistemi di recupero energetico. Un porto turistico di questo tipo può dotarsi di tecnologie per il ritiro delle acque nere e di sentina, oppure di torri a led per l'illuminazione e così via, mentre, nell'area dedicata al servizio a terra per i passeggeri, si potrebbe investire in energie rinnovabili. Questo comporterebbe una notevole riduzione dei costi di manutenzione della struttura stessa e un abbattimento degli impatti ambientali generati dalla mole di tale infrastruttura. Un esempio di Marina green è l'ecoporto turistico di Manfredonia nella Marina del Gargano, dotato di un sistema di stoccaggio delle acque nere e di sentina per le imbarcazioni da diporto, che opera attraverso un meccanismo di aspirazione e pompaggio.

## Conclusioni

La riflessione proposta in questo saggio mette in luce alcuni aspetti significativi sull'efficacia del processo di VAS del PUC di Tertenia, con riferimento ai quattro concetti fondamentali caratterizzanti tale processo. Il processo richiede in primo luogo una *good governance*,

che allo stato attuale risulta assente. Questo perché vengono a mancare, a cominciare dal livello nazionale, dei riferimenti che definiscano per ogni regione le competenze dei vari enti territoriali e che definisca, per la portualità turistica, soprattutto in una regione insulare quale la Sardegna, un quadro urbanistico preciso. La più ovvia delle conseguenze è che in questo modo ciascun comune costiero, così come è avvenuto per Tertenia, pianifichi il proprio porto turistico, che nel medio-lungo periodo inciderà pesantemente, oltre che sul consumo di suolo, sul degrado delle risorse costiere, intensificando il fenomeno erosivo.

L'*endoprocedimentalità*, in riferimento alla realizzazione del porto di Tertenia, nel quadro della pianificazione regionale del sistema di porti turistici, non è valutabile in termini positivi proprio per le carenze relative al corpus normativo già evidenziate. Parlando invece di processo di VAS del PUC di Tertenia, si può affermare come la VAS, effettuata fin dalle fasi di avvio del processo di piano, abbia svolto un ruolo di orientamento del piano alla good governance, cioè all'efficacia, integrando gli aspetti ambientali, le questioni sociali ed economiche.

La *partecipazione* viene qui intesa non solo come momento di coinvolgimento delle pubbliche amministrazioni, ma anche come momento di crescita culturale della comunità locale che ha la possibilità di esprimere la propria opinione su scenari possibili che coinvolgono la propria realtà territoriale. In generale, nelle fasi di redazione del PUC di Tertenia, la partecipazione sociale alle decisioni svolge un ruolo determinante, promuovendo il confronto all'interno della comunità in rapporto agli interessi reali dei suoi membri. In questo modo i soggetti si possono riconoscere nella definizione dello sviluppo locale come soggetto organizzatore dei processi di trasformazione e come matrice strutturale per la forma degli assetti territoriali che il PUC descrive, esprime e attua. La partecipazione diviene così la fonte della legittimità del piano. Anche la questione partecipativa in relazione alla realizzazione del porto turistico, non adeguatamente indirizzata all'epoca della pubblicazione del bando di cui sopra, risulta importante strumento di (de)legittimazione di tale scelta, ancora da verificare nel quadro complessivo delle politiche del territorio del PUC.

La VAS del PUC di Tertenia infine, ha cercato di coniugare l'efficacia del piano con un approccio alla sostenibilità. Tale approccio è fondato, in questo caso, sull'*endoprocedimentalità* della VAS, che ha tenuto conto del sistema della pianificazione e della programmazione regionale, provinciale e locale, e a questa si è riferita per la definizione degli obiettivi e dei criteri di sostenibilità contestualizzati.

## Bibliografia

- Brown, A. L., & Thérivel, R. (2000). Principles to guide the development of strategic environmental assessment methodology. *Impact Assessment and project appraisal*, 18(3), (pp.183-189).
- Commissione Europea, DG XI (Ambiente e, sicurezza nucleare e protezione civile), (1998). Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di Sviluppo Regionale e dei Programmi dei Fondi strutturali dell'Unione Europea, Environmental Resources management. Londra, Regno Unito.
- Curreli, S., (20--), "Porti Turistici e Sistema Costiero in Sardegna. La Dimensione Territoriale nelle Relazioni tra Portualità e Contesti Locali", XXXII Conferenza Italiana di Scienze Regionali.
- De Pascali, P. (2008). *Governance & governance del territorio: introduzione ad un quadro incerto*.
- Leone G., Pranso S., Vulcano G., (2012), "Ricognizione di scenari specifici per determinanti e pressioni utili per la valutazione degli effetti ambientali di piani e programmi in ambito VAS". Convenzione MATTM-ISPRA Linea di attività VAS. ISPRA.
- Leopoldo, F. & Marconi, R., (2003) *Porti Turistici*. Maggolini Editore, (p. 215-220).
- Kirkpatrick, C., Lee, N., (1999): Special issue: integrated appraisal and decision-making, In: *Environmental Impact Assessment Review*, 19 (3).
- RAS, (2010), Linee Guida per la Valutazione ambientale strategica dei piani urbanistici comunali, Documento isponibile su Internet all'indirizzo: [http://www.sardegnaambiente.it/documenti/18\\_269\\_20110203150553.pdf](http://www.sardegnaambiente.it/documenti/18_269_20110203150553.pdf).
- Scott, C. (2011). SEA and 'good governance': A *governability approach*.
- Viola, P., Conti, M., Gentilomo, M., Prinziavalli, F., Ferrante, A., Bonamico, S., & Stura, S. (2002) "Raccomandazioni tecniche per la progettazione dei porti turistici". AIPCN – PIANC.
- Viola, P., Colombo, E., (2010), "Porti Turistici". Dario Flaccovio Editore, (p. 407).
- Zoppi, C. (2013a). "Valutazione come sostegno all'efficacia del piano". *Valutazione e pianificazione delle trasformazioni territoriali nei processi di governance ed e-governance*. Franco Angeli Editore (p. 13 -33).
- Zoppi, C. (2013b). "VAS e piani urbanistici comunali in Sardegna: un'integrazione possibile". SCIENZE REGIONALI.

# INCLUDERE|DECIDERE|NEGOZIARE

## Steps per scelte di governo del territorio efficaci e sostenibili

ROBERTO GERUNDO  
E MARIA VERONICA IZZO

La partecipazione come metodo e integrazione nelle attività di governo del territorio

Un approccio strategico al governo del territorio appare strada obbligata in un quadro di crescente complessità di attori, interessi, valori e priorità.

L'emergere di nuove condizioni economiche e politiche nonché di nuove istanze sociali, legate a modalità e tempi d'uso del *territorio* differenziati, con la conseguente complessità delle scelte da compiere, impone, nell'ambito di governo del territorio, l'adozione di pratiche sperimentali e innovative che contemplino un atteggiamento inclusivo e una conoscenza profonda degli abitanti, al fine di ridurre le distanze tra decisore/decisioni e bisogni dei cittadini.

La necessità di raggiungere requisiti sempre più elevati di qualità progettuale, integrata e flessibile, obbliga un'attenta ricognizione dei destinatari e la bontà degli interventi dipende dal livello di coinvolgimento della comunità interessata.

In tale scenario, la costante e irrisolta dicotomia tra chi guarda alla pianificazione come a un insieme di strumenti il cui obiettivo primo sia modificare le condizioni dell'organizzazione spaziale (*outcome*) e chi invece considera la pianificazione come un *processo* si sbilancia totalmente a favore di quest'ultimo, crescendo il livello di attenzione sia agli impatti di lungo periodo delle scelte effettuate, sia al grado di soddisfazione dei diversi attori.

Spostare l'accento dalla produzione di servizi alla produzione di politiche pubbliche significa mettere al centro dell'attenzione i processi decisionali inclusivi, ossia scelte pubbliche che vengono compiute mediante il coinvolgimento di altre amministrazioni, associazioni, soggetti privati e/o comuni cittadini.

Ciò si sostanzia nella necessità di un nuovo modello di *governance urbana* che prenda in considerazione le nuove esigenze della *democrazia*, nella sua *dimensione partecipativa* e sull'assunzione che un processo di pianificazione strategica si fonda sulla trasparenza degli stessi percorsi decisionali al fine di assicurarne la legittimità e ottenere il consenso di tutti gli attori, volto, tra l'altro, alla selezione dell'alternativa che offre il più alto livello di soddisfazione per il maggior numero di interessi, inevitabilmente ponderati secondo il peso di ciascuno.

In quest'ottica appare irrimandabile un approccio *olistico* della pianificazione, necessariamente di tipo partecipativo, poiché si rivela particolarmente idoneo

ad affrontare la *complessità*, in virtù del fatto che mette in relazione diversi livelli di trattamento dei problemi: tecnico-scientifico, politico-amministrativo, sociale-culturale.

E il metodo è da individuarsi proprio nella partecipazione; in una partecipazione pubblica significativa, da parte degli individui e dei gruppi, ai processi di supporto alle scelte urbanistiche che li riguardano, per meglio conoscere le realtà locali e per progettare un assetto in accordo con conoscenze, esigenze e aspirazioni degli stessi abitanti, nella maturata convinzione che per forze politiche e movimenti culturali gli obiettivi sociali da perseguire e i metodi partecipativi per raggiungerli non sono disgiunti, ma si integrano nello stesso percorso sociale e culturale.

La *produzione* di scelte di governo del territorio allestite con modalità inclusive e trasparenti, garantirebbe, tra le altre cose, un perfetto allineamento alla strategia *Europe2020* delineata dalla Commissione europea che individua gli obiettivi da perseguire per una *crecita intelligente, sostenibile e inclusiva* (*smart, sustainable and inclusive development*) specificando appunto che le città europee hanno la responsabilità di costruire un nuovo modello di *governance urbana democratica*.

Attivare l'intera comunità nell'allestimento della conoscenza del territorio ed anche nella gestione dell'intera programmazione messa in campo dalla strumentazione urbanistica, significa altresì potenziare la vocazione del territorio e promuovere un *ri-conoscimento* dell'identità del luogo.

L'attività di monitoraggio, proposta a valle della costruzione – partecipata – del piano, stimolata da una coscienza collettiva, si ritiene garantisca invece la tutela e la salvaguardia, nonché l'implementazione di azioni *dal basso* ordinarie del vivere comune.

Una pianificazione che si sostanzia nella partecipazione ampia e democratica promuove un salto qualitativo: sugli abitanti e su tutti i portatori di interesse che rientrano tra le utenze del territorio non sono più calati dati asettici e indifferenti, bensì l'intera comunità diviene protagonista del cambiamento. I territori e, dunque, le città rappresentano l'occasione dal basso per produrre crescita e ricchezza. Un approccio partecipato e integrato ai temi del governo del territorio implementa, senza dubbio, la qualità delle politiche urbanistiche comunali e può portare, oltre che a una diminuzione dei conflitti sociali garantendo trasparenza del procedimento tecnico che ha portato all'individuazione delle scelte effettuate, anche ad una maggior legittimazione dell'azione pubblica, favorendo il negoziato tra tutti i soggetti coinvolti, superando conflitti paralizzanti e agevolando il dialogo e la mediazione per arrivare a soluzioni condivise e ad una maggior efficacia e rappresentatività dei processi decisionali per la formulazione (e implementazione) di politiche pubbliche, grazie a un rinnovato e più forte ruolo degli attori sociali in tali processi.

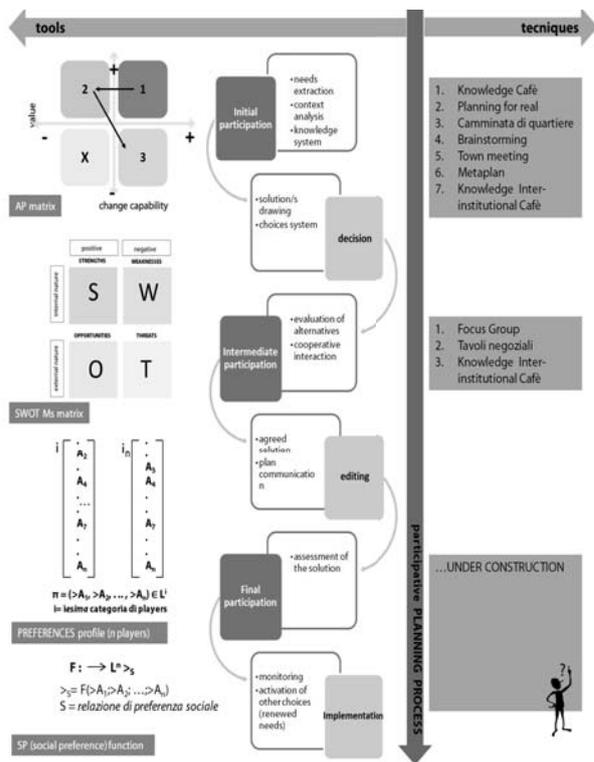


Figura 1 – A methodological proposal for a participative planning process: phases, techniques, tools

La scelta come composizione sintetica degli output inclusivi preliminari

Obiettivo di scelte efficaci e sostenibili è l'utilizzo organizzato, economico e attento del territorio, creando valore dalla differenziazione localizzativa e, perché si verifichi ciò, è indispensabile tener conto delle esigenze sociali della comunità locale, in nome di obiettivi più generali di benessere e sviluppo economico della collettività nella salvaguardia ambientale. Da ciò si comprende come, volendo soffermarci ad una scala comunale, il *piano urbanistico* debba essere un sistema dinamico, processuale, continuamente verificato nei suoi effetti e nella sua coerenza.

La procedura di formazione di un processo di pianificazione urbanistica si svolge attraverso una serie di fasi interrelate che guidano il decisore dalla definizione degli obiettivi e delle strategie fino all'approvazione, attuazione ed aggiornamento del piano nel suo complesso.

Questione complessa e delicata è anche la scelta degli interlocutori in un processo partecipativo. E decisiva: il successo dell'esperienza dipenderà in gran parte dalla composizione degli interlocutori. L'obiettivo dunque per la strutturazione del processo di partecipazione è ben chiaro: *compiere ogni sforzo perché tutte le opinioni e gli interessi rilevanti siano effettivamente coinvolti e che nessuno di essi sia escluso a priori*.

L'accorgimento fondamentale per approssimare il principio di inclusività è quello di coinvolgere nel processo tutte le istituzioni e i gruppi (anche informali) che sono portatori di punti di vista rilevanti sulla questione che si vuole affrontare; tutti gli *stakeholder*,

coloro che hanno un interesse specifico in gioco, pur non disponendo necessariamente di un potere formale di decisione o di un'esplicita competenza giuridica. Si propone, nell'articolazione del processo partecipativo di supporto e integrazione al processo di formazione del piano, l'elaborazione di una mappa degli attori riconducibili a tre *macrocategorie*, ciascuna delle quali caratterizzate da specifiche modalità di interazione/condizionamento dell'ambiente urbano:

- della *trasformazione urbana*: tutti coloro che con il loro operato determinano e contribuiscono, in maniera diretta o indiretta, alla trasformazione dell'ambiente urbano (mondo imprenditoriale produttivo industriale e artigianale);
- della *gestione urbana*: tutte quelle realtà, professionali, commerciali e affini, che partecipano alla vita urbana, mediante l'utilizzo e la gestione della città (forse commerciali, professionali e artigianali di servizio);
- della *fruizione urbana*: l'insieme dei fruitori urbani e city users individuati all'interno del mondo associazionistico e della scuola.

Si definisce il *processo di partecipazione* iniziale nella formazione di un *piano urbanistico comunale*, il cui intero svolgimento, articolato per fasi, si immagina scandito da tre momenti partecipativi – *partecipazione iniziale, partecipazione intermedia, partecipazione finale* – allestiti ciascuno diversamente, utilizzando una *tecnica* di volta in volta diversa, a seconda degli *output* che si intende raggiungere e della fase processuale cui si lega, intercettando per ciascuna interessi e attori diversi.

Nel caso della partecipazione iniziale, i *meetings* si articolano in:

- *incontro introduttivo*: di carattere generale, attuato secondo la tecnica corale e spontanea del *Knowledge Café* in cui si chiede ai partecipanti eventuali integrazioni delle attività programmate con focus specifici che si ritiene precipui e prevalenti;
- *incontri territoriali*: per un'efficace conoscenza del territorio si propone un approccio allo stesso per ambiti omogenei, con l'obiettivo di accorparne zone caratterizzate da criticità e risorse più o meno affini (per le quali tracciare ed elaborare scelte comuni). Due le tecniche ritenute opportune per attuare tali incontri: il *planning for real* e la *camminata di quartiere*; output sarà la matrice AP (delle azioni prioritarie) in cui si metteranno a sistema le questioni emerse in relazione alla *rilevanza/valore* delle stesse e alla *capacità di risposta/suscettività al cambiamento* del territorio/comunità.
- *incontri tematici*: dibattiti che, con l'aiuto della tecnica di *brainstorming*, evidenzieranno temi caratterizzanti la realtà in esame al fine di estrarre le esigenze delle diverse forze che vivono o semplicemente gravitano attorno al territorio, con l'utilizzo della metodologia *strengths weaknesses opportunities threats* e dunque l'elaborazione di una matrice SWOT multistakeholder per sistemi (insediativo-ambientale/culturale-socioeconomico-relazionale);
- *incontro plenario*: un momento di sintesi teso all'elaborazione di un *diario di bordo condiviso* secondo le tecniche del *town meeting* e del *metaplan* per una com-

posizione sintetica di quanto emerso negli incontri precedenti; qualora dovessero venire a configurarsi, per determinate criticità, più soluzioni tra loro alternative o incompatibili, si propone di procedere con ulteriori *focus group* e/o *panel* di esperti, così come specificato di seguito;

- *incontro interistituzionale*: sarà allestito un *Knowledge Café* che coinvolgerà Enti sovraordinati e soggetti politici dei comuni vicini con l'intento di addivenire al coordinamento delle attività e delle iniziative aventi rilevanza intercomunale, per la individuazione e il perseguimento di obiettivi di riassetto urbanistico e sviluppo economico, afferenti a territori nel maggioranza dei casi integrati per funzioni e composizione sociale.

La soluzione concordata per *government games* a somma costante

In una fase matura, conclusasi con l'elaborazione di scelte strategiche per un nuovo assetto del territorio, la sfida sta proprio nella capacità di negoziazione con una pluralità di attori detentori di un potere reale, indipendentemente dal fatto che esercitino o meno un potere istituito.

L'efficacia delle politiche pubbliche si misura sulla capacità degli attori istituzionali, sociali ed economici di definire obiettivi condivisi, risultati realistici e misurabili da raggiungere, strumenti di applicazione coerenti, risorse adeguate, responsabilità condivise e modalità periodiche di monitoraggio e valutazione. E' ormai assodato che la competitività non sia elemento settoriale imprenditoriale o aziendale ma di sistema. La competitività vera si fa tra sistemi territoriali, tra capacità di mantenere ed attrarre risorse – umane ed economiche e finanziarie – l'abilità di gestire e governare i flussi di merci, informazioni e persone. E' evidente che solo un processo di concertazione, condivisione e superamento degli interessi particolari può approcciarsi con successo a questa nuova dimensione. Per rispondere alle nuove esigenze e ai nuovi obiettivi legati alla competizione tra i territori, è necessaria una evoluzione nel modo di trattare i problemi pubblici.

Legittimare le scelte e massimizzare il benessere sociale che ne deriva: questo l'obiettivo della proposta metodologica, qui di seguito esposta, relativa alla *partecipazione intermedia* in un processo di piano, *gioco a somma costante* in cui la somma delle utilità di sistema (l'insieme di *stakeholders*) è sempre costante e in cui le utilità dei singoli potranno essere sempre positive (ciascuna categoria trarrà beneficio dalle scelte messe in campo; la sapienza dell'azione consisterà proprio nel non attribuire, a nessuna di esse, un costo negativo).

L'intero percorso di *partecipazione intermedia* presenta due tempi ben distinti: un primo momento di *panel tematici*, ossia di consultazione delle categorie individuate, impegnate e sollecitate a proporre osservazioni e contributi; un secondo momento di *feedback*, negoziale e operativo (*payoff table*) in cui l'Amministra-

zione, una volta recepite le osservazioni di ciascuna categoria, propone alle stesse la sottoscrizione di un *Protocollo di intesa* assumendo il ruolo di garante della sintesi.

Per entrambe le fasi, attuate attraverso la tecnica partecipata del *focus group* - la prima - e dei *tavoli negoziali* - la seconda -, si propone come output matriciale la funzione di preferenza sociale mutuata dal *Mechanism Design*, una declinazione della *Game Theory*, con cui, note le singole relazioni di preferenza, si procede a simulare l'*utilità globale di sistema*, elaborando un'unica *classifica di sistema* che soddisfi al meglio le preferenze (esigenze di categoria) espresse dai giocatori. Il risultato è una funzione denominata appunto *funzione di benessere sociale* e l'obiettivo è dare, di volta in volta, output il più possibile aderenti alla classifica di preferenze di ciascun agente.

## Conclusioni

I territori reclamano partecipazione, prima e a monte delle decisioni e dei progetti definitivi.

Gli spazi decisionali in merito devono essere aperti alla partecipazione dei cittadini per assicurare la qualità, la sostenibilità e la realizzabilità delle politiche di trasformazione del territorio. Dare effettività all'intervento partecipato, riscattandolo dal mero adempimento formale, significa renderlo socialmente vincolante, progettarlo, con strumenti e tecniche sperimentali, e normarlo, con lo scopo di integrarlo in procedimenti già strutturati e collaudati.

## Bibliografia

- Aumann R.J. (2009), *I giochi dell'economia e l'economia dei giochi*, Di Renzo, Roma
- Bouyssou D., Marchant T., Pirlot M., Tsoukias A., Vincke P. (2006), *Evaluation and decision models with multiple criteria*, Springer Scienc+Business Media, USA.
- French S. (1993), *Decision Theory*, Ellis Horwood, New York.
- Hussey M. (1979), *The Open University - Pensare per Modelli*, Milano, Arnoldo Mondadori, Milano.
- Kreps D. M. (1988), *Notes on the Theory of Choice*, Underground Classics in Economics, Westview Press, USA
- Nisan N., Roughgarden T., Tardos E., Vazirani V. (2007), *Algorithmic Game Theory*, Cambridge University Press, USA.
- Patrone F. (2006), *Decisori (razionali) interagenti. Una introduzione alla teoria dei giochi*, Plus, Pisa.
- Rubinstein A., Osborne M.J. (1994), *A course in Game Theory*, MIT Press, Cambridge.
- Siegfried T. (2010), *È la matematica, bellezza! John Nash e la teoria dei giochi*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Bobbio L. (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma.
- Regione Emilia Romagna (2012), *Partecipare e decidere. Insieme è meglio*, Servizio Comunicazione, Educazione alla sostenibilità, Regione Emilia Romagna.
- Saponaro G., Boccia F., *La programmazione negoziale, Statuti e Regolamenti per gli Enti locali: un contributo per l'attuazione della nuova potestà normativa*

obiettivo	meeting	n.	contenuto	tecnica	output
Risorse/Criticità territoriali	incontro introduttivo	1	Presentazione delle attività e del ciclo di conferenze	knowledge café	integrazione attività con focus specifici
	incontri territoriali	2	Approccio al territorio per zone ( <i>ambiti omogenei, frazioni/capoluogo</i> )	planning for real	Matrice AP (azioni prioritarie)
		3	Approccio al territorio per zone ( <i>ambiti omogenei, frazioni/capoluogo</i> )		
		4	Approccio al territorio per zone ( <i>ambiti omogenei, frazioni/capoluogo</i> )		
		5	incontri itineranti in città		
Esigenze/Problematiche per temi e categorie	incontri tematici	6	Approccio al territorio per categorie di attori della <i>trasformazione urbana</i> : Forze produttive, imprenditoriali e artigianali	brainstorming	matrice SWOT multistakeholder per sistemi (insediativo-ambientale/culturale-socioeconomico-relazionale)
		7	Approccio al territorio per categorie di attori della <i>gestione urbana</i> : Forze professionali, mondo commerciale e dei servizi		
		8	Approccio al territorio per categorie di <i>fruitori urbani</i> : Rappresentanze politiche, associative e della scuola		
Composizione sintetica delle proposte emerse	incontro plenario	9	Individuazione categorie di lettura e temi specifici	town meeting – metaplan ( <i>v. tabella 2</i> )	diario di bordo condiviso
Contributi per l'assetto intercomunale e la gestione interistituzionale	incontro interistituzionale	10	Coinvolgimento Enti sovraordinati: I Conferenza interistituzionale di pianificazione urbanistica (I Cipu)	knowledge café interistituzionale	integrazione diario di bordo con tematiche intercomunali/interistituzionali

Tabella 1– Proposta metodologica: percorso partecipativo preliminare alla elaborazione di scelte nel processo di pianificazione

soluzioni che si sovrappongono <b>incompatibili</b>	<b>focus group</b> (rappresentanti comitati e utenti selezionati in relazione alla problematica + tecnici di settore)	Obiettivo: <b>individuare soluzione dominante</b>
soluzioni che si sovrappongono <b>alternative</b>	<b>panel di esperti - metodo delphi</b>	Obiettivo: <b>individuare soluzione prevalente</b> attraverso analisi costi/benefici, socio.economica, ecc.

Tabella 2– Proposta metodologica: integrazione incontro plenario di metaplan

Obiettivo	meeting	n.	Contenuto	tecniche	Output
Consultazione del Preliminare di Piano per categorie omogenee di soggetti portatori di interesse	panel tematici	1	Gli attori della trasformazione urbana: forze produttive, imprenditoriali e artigianali	focus group	profilo delle PREFERENZE (insieme delle relazioni di preferenze delle n categorie di attori: $\pi = (>A_1, >A_2, \dots, >A_n) \in L^n$ )
		2	Gli attori della gestione urbana: forze professionali, mondo commerciale e dei servizi		
		3	I fruitori urbani: il mondo associazionistico e della scuola		
Strategie di coordinamento e contrattazione tra l'Amministrazione e categorie omogenee di soggetti portatori di interesse	payoff table	4	Gli attori della trasformazione urbana: forze produttive, imprenditoriali e artigianali	tavoli negoziali	Protocollo di intesa per categoria (aggregazione delle preferenze in una relazione di preferenza sociale: $F: L^n \rightarrow s$ )
		5	Gli attori della gestione urbana: forze professionali, mondo commerciale e dei servizi		
		6	I fruitori urbani: il mondo associazionistico e della scuola		
Contributi per l'assetto intercomunale e la gestione interistituzionale	Conferenza interistituzionale	7	II Conferenza interistituzionale di pianificazione urbanistica (II Cipu)	knowledge café interistituzionale	pareri e contributi interistituzionali

Tabella 2- Proposta metodologica: percorso partecipazione intermedia nel processo di piano

dell'Ente locale  
 Johns J.C. (1970), *Design Methods. Seeds of human future*, Wiley-Interscience, London  
 Matchette. (1968), *Control of Thought in Creative Work*, The Chartered Mechanical Engineer

Sitografia  
<http://www.innoskills.net/>  
[www.loci.it](http://www.loci.it)  
[www.planningforreal.org.uk](http://www.planningforreal.org.uk)  
[www.communityplanning.net/methods/planning\\_for\\_real.php](http://www.communityplanning.net/methods/planning_for_real.php)  
[www.partnersinsalford.org/planningforreal.htm](http://www.partnersinsalford.org/planningforreal.htm)

## La Stakeholder Network Analysis come strumento di supporto alla pianificazione territoriale

ELENA GISSI, IRENE BIANCHI,  
 VITO GARRAMONE, FEDERICA APPIOTTI  
 E FRANCESCO MUSCO

Introduzione  
 Al fine di superare il divario tra Scienza e Policy Making, negli ultimi anni sempre maggiore attenzione è stata prestata al coinvolgimento di portatori di interesse nella definizione di politiche urbane e territoriali, verso la costruzione di un dialogo continuo tra tutti coloro che in diversa maniera operano sul territorio. Contestualmente è emersa la necessità di identificare strumenti che siano in grado di supporta-

re il decisore nella definizione di strategie informate ed efficaci di governance multiattore. L'obiettivo non è solo quello di coinvolgere gli stakeholders nella fase decisionale, ma è di attivare un sistema di conoscenze (esperte e tacite) e competenze distribuite tra coloro che operano sul territorio, tali da accompagnare l'adattarsi dell'intero ciclo di vita di piani e programmi, secondo i principi dell'adaptive governance (Folke et al., 2005). La Stakeholder Network Analysis (SNA), definita come una forma di analisi delle reti orientata a comprendere le relazioni fra portatori di interesse in un contesto specifico (Granovetter, 1973; Freeman, 1978), può apportare un significativo contributo in questo senso. Da una parte, tale analisi permette di destrutturare dinamiche complesse proprie dei sistemi sociali-ecologici, andando a individuare e a caratterizzare le interazioni esistenti di attori e conoscenze per aumentare l'efficacia di piani e programmi sul territorio. Dall'altra, essa consente di aumentare la conoscenza del contesto relazionale in cui si va ad operare, istruendo il problem setting e orientando la definizione di strategie di inclusione mirate. Dopo la presentazione del metodo relativo alla costruzione della SNA, vengono riportati due casi che mostrano due possibili applicazioni della metodologia analizzata a contesti di pianificazione. Il primo fa riferimento all'utilizzo della SNA all'interno del progetto europeo RURBANCE "RURal-urBAN inclusive governaNCE strategies and tools for the sustainable development of deeply transforming Alpine territories" (Programma di Cooperazione territoriale europea "Spazio Alpino" 2007-2013, finanziato dal FESR). In questo caso, la SNA è stata identificata come la modalità di analisi principale e comune ai vari Partners, europei (Italia, Francia, Slovenia, Germania ed Austria) e non europei (Svizzera) dell'arco alpino, per strutturare un Governance Model condiviso che, in parallelo all'analisi delle politiche pubbliche, avrebbe generato le varie strategie di "inclusive governance" locali (Garramone, 2013; 2014). Il secondo caso considera il potenziale utilizzo della SNA per la definizione di strategie di coinvolgimento di stakeholder nell'ambito della pianificazione degli spazi marittimi (PSM). Nello specifico, sono stati considerati gli stakeholders coinvolti nell'uso e nella gestione degli spazi marittimi antistanti le coste della Regione del Veneto, andando a delineare – partendo dai risultati dell'analisi strutturale della rete – uno schema che permettesse di includere stakeholders rilevanti nelle diverse fasi del processo di piano (Bianchi, 2014).

#### 1. Profili metodologici

Prima di delineare brevemente alcuni profili metodologici della SNA, è necessario definire gli elementi che costituiscono il network (si veda, fra gli altri, Latour, 2005). La rete è composta innanzitutto da nodi, ognuno dei quali rappresenta degli attori analizzati. Questi vanno concepiti come «unità interdipendenti, più che indipendenti e autonome» (Wassermann e Stanley, 2004, p. 4). A questi possono essere associati degli attributi specifici (es: tipologia di attore, ambito di

competenze, conoscenze ed expertise, etc.) in base allo scopo ultimo dell'analisi. Le relazioni fra attori sono rappresentate dai legami, che possono a loro volta essere caratterizzati in termini, ad esempio, di frequenza. La rete, composta da nodi e legami, rappresenta il contesto relazionale da analizzare.

Una volta costruito, il network può essere analizzato a diversi livelli. Il primo livello è quello della rete, in cui si considera la densità e la centralizzazione del network (Rowley, 1997), andando quindi a vedere (i) quanto gli attori sono legati fra loro e (ii) quali sono i soggetti attorno ai quali si misura una maggiore concentrazione di legami. Tale analisi risulta interessante in un'ottica di gestione adattativa, in quanto la coesione della rete tende a favorire scambi di informazioni e conoscenze, ma può anche implicare una maggiore omogeneità delle conoscenze in gioco.

Il secondo livello considera la posizione dei nodi all'interno della rete. Una prima misura è quella della degree centrality, che indica il numero di attori con cui ciascun nodo è connesso (Prell et al., 2009; Freeman, 1978). Tale misura permette di individuare all'interno del network attori di riferimento per altri, che potrebbero avere un ruolo di leadership e che possono, dunque, essere utilmente coinvolti nella definizione/diffusione delle azioni di piano. Altra caratteristica del network da considerare è quella della betweenness centrality, che indica le volte in cui un nodo si trova a legare altri due soggetti che sarebbero altrimenti disconnessi (ibidem). Tale misura permette di individuare soggetti con un potenziale ruolo di connessione (bridging) da coinvolgere nel processo di piano al fine di aumentare l'integrazione e la coesione della rete, di favorire uno scambio di informazioni e conoscenze diversificate e di promuovere, quindi, l'aumento della capacità adattativa del piano.

Il terzo, e ultimo livello di analisi, considera i legami esistenti fra portatori di interesse. Nella SNA, i legami sono definiti in termini di "forza", e vengono suddivisi in legami forti e deboli sulla base dell'intensità e della frequenza delle interazioni (Granovetter, 1973). Attori connessi da legami forti tendono ad influenzarsi reciprocamente, ad avere fiducia l'uno nell'altro e a condividere conoscenze maggiormente omogenee fra loro (Prell et al., 2009). Soggetti legati da relazioni deboli tendono al contrario ad avere interessi, conoscenze e percezioni maggiormente eterogenee (Granovetter, 1973). Queste vanno senza dubbio considerate ai fini della definizione di strategie di piano integrate, condizionate e adattative. Come precedentemente sottolineato, all'analisi della forza dei legami si possono sovrapporre tematismi relativi, ad esempio, alla tipologia di relazione fra attori. Questa doppia lettura può fungere da supporto interpretativo, aiutando il decisore a definire specifiche strategie di coinvolgimento degli stakeholders.

2. Le SNA legate alla pianificazione degli spazi marittimi e quelle legate al rapporto urbano-rurale. Due ipotesi di lavoro

2.1. Rurbance: geometrie variabili per il rapporto



Figura 1– a) La rete georeferenziata degli attori (Progetto RURBANCE); b) Rete degli Stakeholder attivi nell'uso e nella gestione degli spazi marittimi della Regione Veneto (Bianchi, 2014).

#### urbano-rurale

Nel progetto RURBANCE, l'individuazione di una rete di stakeholders (mapping) è il requisito fondamentale di progetto per la costruzione di una rete di decision makers e stakeholders con cui sviluppare tutta una serie di attività (informazione e diffusione, coaching, tavoli di lavoro, implementazione di piani e policies) che vanno dalla costruzione di una base di conoscenze comuni, al capacity building per la costruzione di competenze e l'implementazione delle cornici di governance, azioni strategiche per il sostegno delle politiche pubbliche inerenti il rapporto tra l'urbano ed il rurale in apposite aree pilota.

L'analisi nel caso dell'area pilota del Veneto (team di progetto della Sezione Urbanistica della Regione del Veneto<sup>3</sup>) parte da una prima ricostruzione della rete degli attori rilevanti a livello locale. A partire dall'intervista ad 11 informatori (autorità e testimoni qualificati) con un campionamento a cascata ("snowball sampling") si arriva alla definizione di una prima rete con 121 soggetti (fig. 1a), pubblici, privati, singoli o collettivi. Da questa rete di attori si identificano, in base alla forza o debolezza delle relazioni, stakeholder primari (67 attori rilevanti) e stakeholders secondari o testimonials (54). Si analizzano, inoltre, le relazioni in base a sei fattori: rappresentatività del contesto locale; innovazione; multifunzionalità; rilevanza informativa; specificità locale; competenza.

Data la non-saturazione del campionamento (impossibile in merito ad una questione così sfumata) e l'ipotesi di una sussidiarietà degli attori per la costruzione di progettualità bottom-up, la centralità ("degree") non è stata presa in considerazione, anzi è stata letta come polarità ("betweenness"), con la finalità di stimolare ed aumentare la coesività della rete. Gli obiettivi di progetto che si raggiungeranno nel breve periodo saranno la candidatura a 3 call di finanziamento, una per infrastrutture fisiche di collegamento tra Verona e le sue colline a nord, e 2 per azioni a sostegno della cooperazione ed innovazione in termini di turismo rurale e multifunzionalità agricola, azioni tutte costruite con un approccio ecosistemico ed una logica di perequazione territoriale tra la metropoli alpina veneta e i territori rurali circostanti.

#### 2.2. Possibili networks per una pianificazione integrata dello spazio marittimo

In questo secondo caso la SNA è stata utilizzata, congiuntamente all'analisi degli stakeholder (SA), per definire quali fossero i soggetti da coinvolgere nelle diverse fasi del processo di piano (design, implementazione, monitoraggio e valutazione, adattamento) sulla base delle loro caratteristiche individuali e relazionali. L'analisi è stata strutturata in modo da delineare schemi partecipativi che rendessero il piano il più possibile rispondente all'approccio ecosistemico (Douvere e Ehler, 2009), e che favorissero cioè la costruzione di un piano integrato, attento alla conservazione della biodiversità, strategico e anticipatorio, intersettoriale, adattativo, multi-scalare e al tempo stesso in grado di includere le specificità proprie del contesto (ibidem).

La rete è stata costruita individuando (tramite questionario) i legami esistenti fra 67 soggetti attivi nella gestione e/o nell'uso dello spazio marittimo individuato (fig. 1b). In primo luogo, è stata analizzata la struttura della rete in termini di densità e centralizzazione. In generale, la rete è risultata essere sostanzialmente concentrata intorno ad alcuni soggetti con competenze di gestione specifiche (es: autorità portuale). I legami – dapprima suddivisi in forti e deboli sulla base della frequenza dei rapporti fra stakeholders – sono stati caratterizzati in modo da identificare le relazioni principalmente dovute a scambio di informazioni. Tale analisi ha permesso di individuare i principali flussi informativi e di identificare attori con un ruolo centrale in questi scambi. Sono poi state costruite quattro reti tematiche, ottenute associando a ciascun nodo uno specifico attributo tematico. Per ciascuna rete sono stati individuati gli attori centrali in termini di potenziale leadership (degree centrality) e quelli con un ruolo centrale in termini relazionali (betweenness centrality). La prima rete, relativa alla scala territoriale di azione, ha permesso di stimare il livello di dialogo e cooperazione attualmente esistente fra le diverse scale (locale, regionale, nazionale, europea) e di individuare attori in grado di promuovere una maggiore integrazione fra livelli di governance. La seconda rete ha considerato le diverse tipologie di conoscenze (tecnico-esperta, settoriale, locale), e ha permesso di individuare attori portatori di conoscenze rilevanti e soggetti in grado di supportare l'integrazione fra conoscenze eterogenee e, dunque, la costruzione di un piano basato sulla miglior conoscenza (non solo esperta) disponibile. La terza rete, relativa alla tipologia di attori, ha permesso di analizzare il livello di interazione esistente fra soggetti pubblici, privati, associativi e di ricerca, e di individuare attori da coinvolgere nell'ottica di una maggiore collaborazione fra soggetti differenti. Infine, la quarta rete ha permesso di individuare la distribuzione dei diversi interessi settoriali fra gli attori analizzati, e di individuare soggetti con un potenziale ruolo di bridging, da coinvolgere in un'ottica di pianificazione integrata e intersettoriale.

Sulla base delle analisi effettuate è stato possibile

delineare uno schema di coinvolgimento dei portatori di interesse, basato sulla necessità di integrare soggetti con interessi, conoscenze, competenze e ruoli eterogenei al fine di ottenere un piano PSM che risponda ai principi dell'approccio ecosistemico. Allo stesso modo è stato possibile definire strategie di coinvolgimento in grado di promuovere un'effettiva capacitazione dei soggetti coinvolti e di favorire un apprendimento sociale ed istituzionale continuo.

### 3. Conclusioni e potenziali sviluppi

Il presente paper mostra l'utilizzo della Stakeholders Network Analysis in diversi contesti decisionali, svelandone varie potenzialità.

Nel caso del territorio veronese, il metodo della SNA è stato utilizzato per inquadrare una problematica – il rapporto tra urbano e rurale – trasversale ai tradizionali temi della pianificazione, che separano la pianificazione e gestione dei territori agricoli e urbani con strumenti indipendenti e difficilmente in dialogo tra loro. In questo caso, la costruzione del network, tramite SNA, ha supportato l'inquadramento e la definizione del setting di progetto, individuandone quindi un percorso di lavoro composto da attori in un ambito geografico identificato dagli stessi. Per tale ragione, la scelta di una rappresentazione – inusuale per il metodo SNA – come quella geo-referenziata è una indicazione al tempo stesso progettuale e strategica. Ed, infatti, dalla rete emergono ed emergeranno proposte di progettualità “adatte” ed “adattabili” sia al contesto, da cui esse stesse sono state generate, che agli attori che hanno deciso di prendervi parte. Tale applicazione del metodo ha il limite di non includere tutti i soggetti possibili, ma di introdurre nel processo, con un'ottica incrementale, tutti coloro i quali hanno conoscenze, competenze e risorse da riversare direttamente nelle progettualità a risoluzione dei problemi che interessano un ambito urbano-rurale di volta in volta specificato. La sperimentazione ha evidenziato che non vi può essere un'unica rete. In un altro contesto e per altri aspetti del problema, tale declinazione del metodo potrebbe portare ad altre reti e ad altre soluzioni costruite su misura ed “uniche”.

Nel caso, invece, della pianificazione dello spazio marittimo (PSM) della Regione del Veneto, la SNA è stata utilizzata per costruire la rete di attori intorno ad un obiettivo specifico (PSM), facendo emergere e collegando soggetti che già operano, per la loro parte, sul territorio marittimo in esame. La rete di attori è stata, quindi, analizzata al fine di individuare percorsi di attivazione degli attori in maniera efficace ed efficiente in ogni fase del processo di pianificazione, completamente strutturato e definito rispetto ad un obiettivo esplicito per PSM, riguardante lo sviluppo delle attività marittime in un'ottica di economia blu, nel rispetto dei beni e dei servizi ecosistemici forniti dallo spazio marino.

In entrambi i casi, il metodo SNA fa emergere il potenziale network di attori e portatori di interesse presenti in un dato contesto identificato dall'obiettivo su cui si costruisce la rete, potenziale inteso in termini di

conoscenze, competenze, risorse ed interessi, al fine di attivarlo in modo efficace ed ottimale in un percorso di progetto, in cui imprescindibile è la componente relazionale.

In entrambi i casi, la metodologia basata sulla SNA permette potenzialmente di aumentare l'adattatività del piano elaborato, in quanto capace di esplicitare percorsi di interazione ed integrazione tra saperi e settori differenti, anche variabili nel tempo. La rete, infatti, può adattarsi in maniera dinamica sia ai trend sociali che alle trasformazioni dei contesti, oltre che alle modifiche apportate nel processo di pianificazione. Ogni network è quindi unica in sé, in quanto rispondente ad un contesto specifico, ed ad uno specifico obiettivo di progetto. Attori e interazioni varieranno di conseguenza, rispondendo ad una catena informata ed ottimale di relazioni tra problem setting e problem solving rispondente ai vari processi decisionali.

### Note

1. Il team veneto del progetto RURBANCE è composto da: F. Alberti (dirigente, coordinatore e referente di progetto), C. Perin, F. Mattiuzzo, L. Lodatti, V. Garramone, F. Borga.

### Bibliografia

- Bianchi, I. (2014), *Integrating Stakeholder Analysis and Stakeholder Network Analysis: a Methodological Proposal for supporting Adaptive Maritime Spatial Planning in the Veneto Region*, Tesi di Laurea Magistrale, Università IUAV di Venezia, a.a. 2013-14.
- Bodin, Ö., Crona, B. (2009), “The role of social networks in natural resource governance: What relational patterns make the difference?”, *Global Environmental Change*, vol. 19, n. 3, pp. 366-74.
- Dietz, T., Ostrom E. e Stren, P.C. (2003), “The Struggle to govern the Commons”, *Science*, n. 302, pp. 1907-12.
- Douvere, F., Ehler, C. (2009), *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach towards ecosystem-based management*, Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme, IOC Manual and Guides, No. 53, ICAM, Dossier No. 6, UNESCO, Paris.
- Folke, C. (2006), “Resilience: the Emergence of a Perspective for Social-Ecological Systems Analysis”, *Global Environmental Change*, n. 16, pp. 253-67.
- Folke, C., Hahn, T., Olsson O. e Norberg J. (2005), “Adaptive Governance of Social- Ecological Systems”. *Annual Review of Environmental Resources*, n. 30, pp. 441-73.
- Freeman, L.C. (1978), “Centrality in Social Networks: Conceptual Clarification”, *Social Networks*, n. 1, pp. 215-39.
- Garramone, V. (2013), “RURBANCE: L'Urbano, il Rurale e la Governance locale”, *Urbanistica Informazioni*, INU edizioni, n. 251, settembre-ottobre, pp. 46-8.
- Garramone, V. (2014), “RURBANCE. Stakeholder e Network Analysis dell'area pilota veneta”, *Urbanistica Informazioni*, INU edizioni, nn. 253-4, gennaio-febbraio-marzo-aprile, pp. 102-4.

Granovetter, M. (1973), "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology*, vol. 78, n. 6, pp. 1360-80.

Latour, B. (2005), *Reassembling the social: An introduction to actor-network-theory*, Clarendon, Oxford.

Prell, C., Hubacek, K. e Reed M. (2009), "Stakeholder Analysis and Social Network Analysis in Natural Resource Management", *Society and Natural Resources*, n. 22, pp. 501-18.

Rowley, T.J. (1997), "Moving Beyond Dyadic Ties: A Network Theory of Stakeholder Influences", *Academy of Management Review*, vol. 22, n. 4, pp. 887-910.

Wasserman, S., Stanley, K. (1994), *Social Network Analysis: Methods and Applications*, Cambridge University Press, Cambridge.

<http://veneto.rurbance.eu/>

## Perceived quality of urban life in historic centers: a study concerning the city of Cagliari

ANANIA MEREU AND CORRADO ZOPPI

### Introduction

In the framework of regional and urban planning processes of Sardinia, in the context of the RLP, established by the Decision of the Sardinian Regional Government (DSRG) no. 36/7 of 5 September 2006, the IPHCs are planning tools which implement the Planning implementation code (PIC) of the RLP into the "Areas characterized by historic settlements". For these areas, the PIC defines a set of prescriptive rules and planning criteria (articles nn. 51-53 of the part of the PIC related to "Cultural and historic spatial framework", which is defined by articles nn. 47-59). More precisely, article no. 52 identifies the IPHC as a plan which has to be necessarily approved through the cooperation of the Sardinian regional administration and a municipality as a necessary precondition for a municipality to exert its ruling power over the local transformation processes related to the municipal spatial jurisdiction, which implies a considerable pressure on the local administrators in order to implement valuable and effective planning processes concerning the municipal historic centers.

As a consequence, in the planning processes of the IPHCs, heavily influenced by the control of the technical staff of the regional offices, a strong consistency and implied uniformity do show up as: i. a strong attention to historical, typological and morphological characteristics in terms of the territorial analysis of historic urban settlement systems, which are identified by the RLP as "Centers of antique and primary development"; ii. A strong prescriptive ruling fra-

mework characterized by a markedly-conservative attitude.

It is therefore not surprising, given this context, that the Regional Landscape Plan of Sardinia (RLP), the first statutory landscape plan with regional dimensions produced in Italy under the new legislation, focused on the coastal zone because of the complexity of development conflicts arising from tourism (on which a large part of the economy of the island relies) and other development, and owing to the fact that thirteen out of the fourteen previous landscape plans covering coastal areas, which contained some restrictions on coastal development, had been quashed between 1998 and 2003.

Following approval of the plan in 2006, restrictions and prohibitions (on development of land and on certain changes in land uses) stemming from the plan are currently in force, in order to protect a part of the island considered economically strategic and environmentally sensitive. Restrictions and prohibitions are set out by the plan by means of a system of rules. The planning activity of the regional administration of Sardinia has undergone a deep change after the approval of the RLP, which establishes the directions for nearly any future planning activity in Sardinia, and requires that actual sectoral and local plans, as well as plans for protected areas, be changed to comply with its directions.

Within the framework of the provisions of the RLP, this paper analyzes the determinants of the perceived quality of the urban environment of the Cagliari's inner-city through a survey addressed to the resident families administered through a questionnaire. The survey is interpreted through a discrete choice model whose results put in evidence several important inferences related to residential satisfaction. These inferences could be very helpful for the definition of future public policies for the substantial improvement of the quality of life of historic centers, related to public services and infrastructure endowment, for example public parking, refuse collection and retail shops.

Theoretical framework and methodological approach  
Planning and historic centers' preservation can be considered synergetic concepts (Frank & Petersen, 2002) and activities. Indeed, effectiveness of preservation is founded on analytic and detailed planning which should implement policies aimed at preserving the characteristics of historic urban tissues and at boosting their capability of being attractive for the most important contemporary urban functions, such as housing, retail shops, and financial, insurance and real estate firms (Mueller et al., 2005). Moreover, it could be important to maintain the sense of identity of the people who live there. Hence, it is necessary to implement participatory processes involving resident families, entrepreneurs, employees and shoppers (Comune di Reggio Emilia, 2005, 2011).

One of the main components of sustainable planning approaches to the preservation of historic centers im-

plies the availability of detailed and, as much as possible, complete information on residents' perceived needs and expectations. In this paper, we implement a methodological approach to collect this information, which can be used as an important reference point for the definition of planning policies for the historic centers' preservation (Fantin, 2013).

We use the econometric approach based on Discrete Choice Models (DCM) (Ben-Akiva & Lerman, 1985; Greene, 1993; Greene & Hensher, 2010) to identify and analyze the residents' needs and expectations concerning the spatial organization of the historic neighborhoods where they live, which provides inferences on residential satisfaction's determinants (Lu, 1999). In this framework, determinants are grouped into three distinct categories as follows: i. structural characteristics of the residential unit; ii. neighborhood characteristics; iii. respondents' social and demographic characteristics.

The DCM-based analysis is implemented through a questionnaire delivered to the residents of the Cagliari's (Sardinia, Italy) historic center's neighborhoods (Comune di Cagliari, 2011). Through their participation in the experiment, resident families' representatives should increase their awareness of the most important issues related to the spatial organization of their urban living areas, and allow to explore correlations between perceived urban quality and the three types of determinants mentioned above.

Qualitative and quantitative inferences on the correlations between residents' level of satisfaction and its determinants, generated by the DCM-based revealed preferences approach, imply important arguments and indications on planning policies related to the spatial organization of the historic centers, which will be discussed in the final part of the paper, starting from the results of the DCM-based case study concerning the historic center of Cagliari. Planning policy-related issues which can be effectively addressed through the information coming from the analysis of the revealed preferences and needs of residents are the following: availability of car parks in the historic centers, refuse collection policy, location of public services and infrastructure, and so on. In the following section we present a synthetic description of the DCM model and of the main findings coming from its implementation.

#### Implementation of the model and results

The model's implementation implies a definition of residential satisfaction and residential environment. According to Galster (1987), residential satisfaction entails an assessment of the qualitative difference between the present and the perceived best conditions of a house's and of a neighborhood's characteristics. The quality of a residential environment depends on the house's and neighborhood's characteristics. Social aspects, that account for relations with neighbors are particularly relevant (Amerigo and Aragones, 1999). So, we propose the variables listed in Table 1 as possible determinants of residential satisfaction, and

we use them to implement our DCM-based estimates. We use a Generalized Ordered Logit model, where the dependent variable is the residential satisfaction related to neighborhood characteristics.

The model's results show that respondents older than 40 seem to express a higher satisfaction degree than younger people, which can be related to expectations' and needs' change during lifetime. The results concerning variable D\_AGE's ratio indicate that if the respondent is older than 40, the probability of having a higher satisfaction degree increases by a 2,52 factor. With reference to the gender-related variable D\_GEN, women express a level of satisfaction higher than men's, which can be explained through comparatively higher emotional connection with the residential location-related relationships. As expected, the presence of relatives in the neighborhood has a positive influence.

The variables related to the tranquillity of the respondent's house location and to the quality of relationships with neighbors, D\_QUIET and D\_RELATION, show positive odds ratios, 3,02 and 4,35 respectively, as expected. Respondents with a low educational level reveal a lower satisfaction degree than graduate's.

Practitioners show a satisfaction level lower than employees, whereas students, unemployed and retiree people exhibit a higher satisfaction than employees. Variables related to the presence of schools, post offices and bus stops have a positive influence on the satisfaction related to the neighborhood of the respondent's house, as expected. In particular, variable D\_BUSST shows an odds ratio of 5,33.

Variable related to the presence of markets and gardens seem to have a negative effect, which is not consistent with expectations. The presence of pharmacies does not seem to have any effects on the level of satisfaction related to the neighborhood where the respondent's house is located.

The absence of parking spaces, the lack of sufficient street lighting, the presence of crime in the neighborhood and problems connected to refuse collection, that is variables D\_PARK, D\_STRLIGHT, D\_CRIME and D\_REFUS exhibit negative odds ratios. The traffic-related variable D\_TRAFF has a positive influence and it shows an odds ratio nearly equal to 32. The variable related to water losses, D\_WATLOS, has a negative effect, and it exhibits the highest positive impact (odds ratio nearly equal to 2.000). Noise-related and paving-related variables, that are D\_NOISE and D\_PAV, show negative effects as well. Moreover, the variable related to satisfaction concerning the house where the respondent lives reveals a very high odds ratio, nearly equal to 650. Finally, the variable related to the number of years the respondent has been living in the house exhibits, contrary to expectations, a very high odds ratio, nearly equal to 1.100.

#### Discussion and conclusions

The outcomes of the DCM-based model entail important implications for future planning policies. The restricted availability of public services and infra-

structure is a very influencing factor in determining low satisfaction. As a consequence, it could very possibly be effective to provide the historic center with important services such as bus stops. So, an important policy proposal could be to improve the public transportation network in order to make it easier for the residents to commute from the historic center to other urban destinations. With reference to traffic problems, which is another negative factor, it seems that policies that entail an increase of parking space very close to the historic center boundary could generate a positive effect on residential satisfaction related to neighborhood, which may possibly imply the pedestrianization of the most part of Cagliari's inner-city as well. Considering relationships with neighbors, the outcomes of the model's implementation show that good relationships have a positive effect on residential satisfaction. So, it is reasonable to propose a policy that contributes to improve relationships between neighbors, such as, for instance, making available public facilities where residents can implement social activities.

Since more liveable houses and neighborhoods endowed with high-quality public services and infrastructure make peripheral and outbound locations more attractive than the historic centers', a key element to rebalance the historic centers' displacement is to increase the quality of inner cities' houses and neighborhoods. As an example, in the case of Cagliari, the model's implementation shows that attractiveness of the historic center could improve substantially if the availability of post offices, bus stops and retail shops is increased. Moreover, the model's outcomes indicate that a comprehensive planning approach to public transportation, parking, and pedestrian paths would help making the historic center comparatively more attractive, since these issues are much more important for the historic center than for other urban neighborhoods.

The results obtained with reference to Cagliari's historic center allow generalization for two reasons. On the one hand, no similar empirical studies have been implemented to analyze the determinants of residential satisfaction related to neighborhood in other Italian conurbations by means of a DCM-based approach. On the other hand, it is not possible to compare the situation of the urban area of Cagliari to a situation in which a more flexible, participatory, faster and bottom-up planning process was implemented. This kind of situation would have probably encouraged people to lobby in favor of effective planning policies concerning the historic center, since the established planning process has been developed quite homogeneously in all of Italy, and counter-examples are very rare.

## References

Amerigo, M., Aragones, J.I. (1999), "A theoretical and methodological approach to the study of residential satisfaction", *Journal of Environmental Psychology*, 17 (pp.47-57).

Ben-Akiva, M., Lerman, S.R. (1985) *Discrete Choice Analysis: Theory and application to travel demand*, The MIT Press, Cambridge, MA, United States.

Comune di Cagliari (2011), Piano particolareggiato del Centro storico, available on the Internet at <http://www.comune.cagliari.it/portale/it/ppcs.page;jsessionid=8BF4671D5DE9617D3293821977AB3879> [accessed October 2014].

Comune di Reggio Emilia (2005), Piano strategico per la valorizzazione della città storica di Reggio Emilia [Strategic plan for the increase of the value of the historic City of Reggio Emilia], available on the Internet at [http://www.municipio.re.it/download/cittaStorica/doc\\_indirizzi\\_piano\\_strategico.pdf](http://www.municipio.re.it/download/cittaStorica/doc_indirizzi_piano_strategico.pdf) [accessed October 2014].

Comune di Reggio Emilia (2011), Piano strutturale comunale di Reggio Emilia, P.3.2 Strategie e azioni per la Città storica [Municipal structural plano f the Reggio Emilia, p.3.2 Strategies and actions for the historic City], available on the Internet at [http://www.municipio.re.it/Sottositi/PSCRE.nsf/0/5EA2768B7578B3D9C12575A5003B1AA0?opendocument&FT=P3.2\\_Strategie\\_e\\_azioni\\_per\\_la\\_citta\\_storica.pdf](http://www.municipio.re.it/Sottositi/PSCRE.nsf/0/5EA2768B7578B3D9C12575A5003B1AA0?opendocument&FT=P3.2_Strategie_e_azioni_per_la_citta_storica.pdf) [accessed October 2014].

Fantin, M. (2013), "Il Masterplan del Centro storico di Vicenza" ["The Masterplan of Vicenza"], *Urbanistica*, 150-151 (Supplement, pp. 1-34).

Frank, K., Petersen, P. (2002). *Historic preservation in the USA*, Springer, Berlin.

Galster, G.C. (1987), "Residential segregation and interracial economic disparities: A simultaneous-equations approach", *Journal of Urban Economics*, 21 (pp.22-44).

Greene, W.H. (1993) *Econometric Analysis*, Prentice Hall, New York, NY, United States.

Greene, W.H., Henser, D.A. (2010) *Modeling ordered choices: A primer*, Cambridge University Press, New York.

Lu, M. (1999), "Determinants of residential satisfaction: ordered logit vs. regression models", *Growth and Change*, 30 (pag.264-287).

Mueller, B., Curwell, S., Turner, J. (2005), "Un modello per il miglioramento delle LUDA: lo sviluppo del collaborative strategic goal oriented programming" ["A model for improving the LUDA: the implementation of the collaborative strategic goal oriented programming"], *Urbanistica Dossier*, 74 (pp. 14-19).

Williams, R.A. (2005) *Gologit2: A Program for Generalized Logistic Regression/ Partial Proportional Odds Models for Ordinal Dependent Variables*, available on the Internet at <http://www.stata.com/meeting/4nasug/gologit2.pdf> [accessed October 2014].

Variable	Definition	Mean	St.Dv
<i>NEIG_SAT</i>	Ordered categorical variable of residential satisfaction related to neighborhood that can take five values, as follows: 1-low level of satisfaction; 2-low-medium; 3-medium; 4-medium-high; 5-high	3,77	1,06
<i>D_AGE</i>	Dummy variable that represents the age of the respondent (1 if the age is less than 40, 0 otherwise)	0,13	0,33
<i>D_GEN</i>	Dummy variable that represents the gender of the respondent (1 for females and 0 for males)	0,63	0,48
<i>D_QUIET</i>	Dummy variable that states the perceived tranquility of the place where the respondent lives (1 if it is a calm place, 0 otherwise)	0,71	0,46
<i>D_RELAT</i>	Dummy variable that shows the presence of respondent's resident relatives in the historic center (1 if there are relatives, 0 otherwise)	0,35	0,48
<i>D_RELATION</i>	Dummy variable related to the goodness level of the relationships between the respondent and his neighbors (1 if good or excellent, 0 otherwise)	0,77	0,42
<i>EDUC_LEV</i>	Set of dummy variables related to the respondent's educational qualification (EDUC_LEV1 is 1 if the respondent has a university degree or a diploma, 0 otherwise; EDUC_LEV2 equals 1 if the respondent has a primary or high school certificate, 0 otherwise)	0,14	0,35
<i>JOB</i>	Set of dummy variables related to the respondent's job (JOB1 is 1 if the respondent is a public employee, 0 otherwise; JOB2 is 1 if the respondent is a practitioner, 0 otherwise; JOB3 is 1 if the respondent is a student or an unemployed person, a retiree or a housewife, 0 otherwise)	0,13	0,34
<i>D_SCHOOL</i>	Dummy variable related to the presence of schools or university facilities near the respondent's house	0,65	0,48
<i>D_MARKET</i>	Dummy variable related to the presence of a market shop near the respondent's house	0,65	0,48
<i>D_POST</i>	Dummy variable related to the presence of a post office near the respondent's house	0,71	0,46
<i>D_PHARM</i>	Dummy variable related to the presence of a pharmacy near the respondent's house	0,80	0,40
<i>D_GARD</i>	Dummy variable related to the presence of a garden near the respondent's house	0,45	0,50
<i>D_BUSST</i>	Dummy variable related to the presence of bus stops near the respondent's house	0,79	0,41
<i>D_PARK</i>	Dummy variable related to the absence of parking spaces in the neighborhood of the respondent's house	0,83	0,38
<i>D_STRLIGHT</i>	Dummy variable related to the presence of a deficient street lighting in the neighborhood of the respondent's house	0,14	0,35
<i>D_CRIME</i>	Dummy variable related to the presence of criminal activity in the neighborhood of the respondent's house	0,16	0,36
<i>D_REFUS</i>	Dummy variable related to the presence of problems of refuse collection in the neighborhood of the respondent's house	0,44	0,50
<i>D_TRAFF</i>	Dummy variable that represents the presence of traffic in the neighborhood of the respondent's house	0,36	0,48
<i>D_WATLOS</i>	Dummy variable related to the presence of water losses in the neighborhood of the respondent's house	0,10	0,30
<i>D_NOISE</i>	Dummy variable related to the presence of noise in the neighborhood of the respondent's house	0,42	0,49
<i>D_PAV</i>	Dummy variable related to the presence of incoherent paving in the neighborhood of the respondent's house	0,07	0,26
<i>D_HOUSAT</i>	Dummy variable related to the respondent's satisfaction concerning the house where he/she lives (1 if the satisfaction degree is medium-high or high, 0 otherwise)	0,84	0,36
<i>DUR_RES</i>	Ratio between the number of years the respondent has been living in the house and his/her age (percentage of lifetime the respondent has spent in the house)	0,57	0,33

Table 1– Variables and descriptive statistics

# Infrastrutture tecnologiche e partecipazione: le innovazioni del progetto CAST per la gestione dell'informazione all'interno dei processi di partecipazione urbana.

PIERGIUSEPPE PONTRANDOLFI  
E FRANCESCO SCORZA

## Introduzione

Il ruolo della partecipazione ha assunto una dimensione chiave all'interno di tutti i processi di pianificazione fisica e programmazione economica sia alla scala urbana che alla scala territoriale. L'innovazione tecnologica, la diffusione di internet e del mobile, hanno generato innovazioni significative rispetto ai modelli di gestione dei processi partecipativi e di interazione con le comunità e i cittadini. Un elemento di forte criticità all'interno di tali processi è rappresentato dalla capacità di gestire l'informazione prodotta dalla comunità (reale e/o virtuale) al fine di elaborare indirizzi e visioni condivise per la città e il territorio. Il lavoro analizza questo tema in riferimento ad una proposta progettuale orientata allo sviluppo di processi partecipativi multi-scalari all'interno del Progetto CAST (Cittadinanza Attiva per lo Sviluppo Sostenibile del Territorio), selezionata dalla Regione Basilicata all'interno di un bando per lo sviluppo di attività innovative e creative.

Il progetto ha l'obiettivo di sviluppare processi creativi ed innovativi nei processi di pianificazione della città e del territorio che vedano un ampio coinvolgimento della popolazione e degli attori locali. La proposta rappresenta un primo contributo operativo per la istituzione di "Urban Center" nei due principali centri urbani della Regione Basilicata: Potenza e Matera "Capitale della cultura europea – 2019". Si tratta di ricondurre ad un approccio 2.0 la capacità dei cittadini di definire il progetto del territorio in cui vivono e lavorano, contribuendo alla definizione di uno scenario condiviso per la promozione di progetti di sviluppo locale e la definizione di politiche di rigenerazione urbana.

## Il contesto di implementazione del progetto

Il progetto considera un approccio interdisciplinare nella progettazione ed implementazione di processi partecipativi. Esperti di diverse discipline (in particolare urbanistica, architettura e sociologia) interagiranno con le comunità locali, anche con l'ausilio di strumenti informatici e web-based, per sperimentare

forme innovative di e-governance.

Gli ambiti territoriali di interesse del progetto sono l'area metropolitana di Potenza e la città di Matera che, immediatamente a valle della nomina a "Capitale europea della cultura per il 2019" svilupperà iniziative importanti anche sotto il profilo dell'innovazione e della rigenerazione urbana.

Il progetto intende promuovere azioni di innovazione sociale necessarie alla crescita dei contesti locali attraverso interventi orientati ad aumentarne la capacità di azione (empowerment). Tale obiettivo assume particolare rilievo anche in riferimento alle iniziative ed azioni da porre in essere per la definizione di strategie e programmi di intervento a valere sulle risorse che verranno messe a disposizione nella "nuova politica di coesione" per il prossimo settennio 2014-2020.

La proposta di attivare un laboratorio di pianificazione territoriale ed urbanistica, con riferimento all'ambito territoriale dei dieci comuni interessati dal cosiddetto Piano Strutturale Metropolitano della Città di Potenza, nasce dall'idea di promuovere un più ampio processo di partecipazione alla definizione delle scelte e degli interventi di programmazione economico-territoriale all'interno di una rinnovata strategia di sviluppo locale per un'area interna della Basilicata caratterizzata, negli anni più recenti, da evidenti elementi di debolezza economica e sociale, pur in presenza di rilevanti risorse naturali, culturali, economiche e sociali. Tali elementi di debolezza sono accentuati anche dal fenomeno di spopolamento ed abbandono delle aree interne a favore di una crescita accelerata della città di Potenza; abbandono del territorio e fenomeni eccessivi di inurbamento hanno provocato profondi squilibri sociali ed economici in una logica competitiva che ha favorito le aree più forti. I temi sono quelli del riequilibrio territoriale, della inclusione sociale, della organizzazione dei servizi di base secondo principi di equità, efficienza e corretto uso delle risorse per promuovere le linee di indirizzo principali per un progetto sostenibile di sviluppo del territorio che possa fare riferimento, per quanto attiene alla attuazione degli interventi, alle risorse finanziarie che nei prossimi anni, soprattutto a valere sui fondi comunitari, potranno rendersi disponibili. Per la città di Matera l'obiettivo del progetto è quello di approfondire i termini di una visione complessiva di sviluppo della città che includa, ovviamente e prioritariamente, la prospettiva di capitale della cultura europea nel 2019. Nell'ambito del progetto C.A.S.T. si intendono promuovere azioni partecipate orientate a favorire la programmazione ed attuazione di iniziative innovative nel campo della produzione culturale, anche in una prospettiva di consolidamento e sviluppo della vocazione turistica della città.

Il progetto, in particolare, intende contribuire a precisare forme e modelli di riappropriazione di alcuni spazi e contenitori pubblici, attraverso il coinvolgimento degli abitanti e di attori privilegiati (associazioni, operatori del terzo settore.....) e - con riferimento ai valori storici, ambientali e culturali - la messa a sistema del diffuso ed ampio patrimo-

nio identitario della città. Le dimensioni della partecipazione prevedono il coinvolgimento dei principali gruppi di interesse e le ONG già attive negli ambiti tematici di intervento, al fine di consolidare processi di “trust building” già in atto, forme di sensibilizzazione ed animazione della comunità degli utenti di spazi urbani e reti urbane (tra queste quelle dei servizi materiali ed immateriali) per pervenire al riconoscimento ed alla considerazione delle domande e delle proposte di riqualificazione e riuso (di contenitori e di spazi aperti), a partire dalla segnalazione di valori e detrattori su base spaziale.

Tecnologie per la partecipazione: una soluzione open source integrata

Attività centrale da sviluppare nell’ambito del progetto CAST è la integrazione di strumenti e framework open-source per la realizzazione di una infrastruttura tecnologica integrata che consenta un elevato livello di interazione tra gli utenti rispetto alle dimensioni della partecipazione precedentemente descritte.

Il progetto della infrastruttura tecnologica proposta assume a riferimento alcune esperienze che in questo dominio sono state sviluppate di recente; tra queste appare rappresentativo il progetto “Cilentolabscape” che propone una piattaforma integrata che combina in forma avanzata funzionalità tradizionale di esposizione di dati a strumenti di interazione sociale avanzati.

Il sistema integra funzioni di CMS (content management system), un Geoportale per la visualizzazione e la gestione delle informazioni territoriali, sistemi avanzati per la gestione di sondaggi e votazioni online, servizi OCG per la gestione e condivisione dei dati secondo gli standard dell’OPEN DATA, integrazione con social network e gestione di social alert spaziali per la partecipazione e il collaborative mapping.

Il sistema si articola nelle seguenti componenti principali: Piattaforma tecnologica - CMS & SDI, il geoportale, widget, app POI builder, app mobile di accesso al portale.

La piattaforma tecnologica integrata: schematizzazione delle principali componenti

Il design dell’infrastruttura prevede una Spatial Data Infrastructure (SDI), costituita da un central database (PostgreSQL/PostGis), un geospatial application server (GeoServer) e un content management system (Joomla).

Il progetto richiede l’installazione e la configurazione di un central database realizzato mediante un RDBMS PostgreSQL con PostGIS Extension

con le seguenti funzioni strutturali: accogliere, gestire ed archiviare i dati spaziali, raster e alfanumerici; accogliere, gestire ed archiviare i dati non spaziali provenienti dal content management system (Joomla).

La gestione e l’esposizione attraverso il web dei contenuti del portale è affidata ad un sistema CMS (Content Management System) con funzioni e strumenti tradizionali: gestione contenuti statici, News e Newsletter, Gallery, Download. La SDI è dedicata alla erogazione di servizi di mapping, e dovrà essere implementata attraverso un cluster applicativo con bilanciatore di carico mediante un Load Balancer Server implementato con il Web Server Apache 2 con modjk. Con questo metodo di load balancing il carico di richieste viene distribuito su vari nodi (fisici e virtualizzati) destinando la richiesta al nodo con la coda di richieste più breve.

La Spatial Data Infrastructure costituisce la base per l’erogazione e la fruizione di tutti i servizi di mapping.

Essa si compone di due logiche differenti a seconda che si trattino di Dati Vettoriali o di Dati Raster.

Per i Dati Vettoriali è implementata una struttura in cluster di geoDatabase realizzata mediante RDBMS PostgreSQL con PostGIS Extension.

Il Geoportale del progetto CAST

La dimensione spaziale delle informazioni prodotte all’interno del processo di partecipazione sarà organizzata all’interno del Geoportale.

Le principali funzionalità necessarie a garantire un livello di operatività adeguato sono: visualizzazione di mappe di base (Google, Bing, Open Street Map), controlli base di navigazione della mappa (Pan, Zoom), funzione di gestione lista servers OGC per l’interoperabilità, visualizzazione lista layer e overlay-mapping dinamica, funzioni di filtraggio dati, gestione utenze, salvataggio progetti mappa per profilo utente, funzionalità di Geo-Coding per posizionamento in mappa (ricerca luoghi, componenti), gestione Viewport (posizionamenti in mappa in aree personalizzate).

Tali caratteristiche considerano differenti profili di utenti potenzialmente interessati al servizio. Pertanto l’utente base potrà utilizzare le funzioni di visualizzazione e mapping in modo simile ai più comuni strumenti di open-mapping attualmente disponibili; l’utente esperto potrà invece interagire con il sistema generando layer e mappe e condividendo informazioni all’interno della comunità del progetto.

## Social Mapping & Social Allert

I social network sono attualmente la banca dati più grande del mondo.

Se consideriamo Twitter, un social network che offre un servizio di 'short message' con opzione di geolocalizzazione, ogni giorno vengono generati qualcosa come 400ML di tweets resi disponibili dal sistema mediante API.

Il messaggio twitter è una innovativa forma di informazione geo spaziale (proveniente dai vari dispositivi mobile tramite l'utilizzo del gps o della rete gsm) e multimediale (immagini e testi generalmente organizzati in forma sintetica e particolarmente significativa).

La possibilità di integrare i social network all'interno di un web-gis favorisce l'interazione dell'utente con il sistema, aumentando il livello e la qualità del processo di partecipazione immaginato nell'ambito del progetto CAST.

I social network sono considerati come una banca dati significativa per gli obiettivi del progetto. Rispetto alle finalità del progetto l'interazione degli utenti sulla piattaforma attraverso i social network migliora il livello e la qualità del processo di partecipazione.

La funzionalità chiave è quella di segnalare istanze georiferite da parte degli utenti in riferimento a emergenze puntuali classificabili in funzione degli argomenti discussi all'interno della piattaforma.

Costruire e sperimentare "Urban Center Virtuali" Strumenti innovativi - basati sul progresso della ICT e ad integrazione delle tradizionali forme di partecipazione - potrebbero rappresentare un importante ausilio nei processi di governo del territorio e di rigenerazione delle città, soprattutto in ragione della tradizionale difficoltà di gestire il rapporto istituzione-cittadini. Le forme di partecipazione elettronica possono fornire un grosso contributo in tal senso, diventando gli strumenti attraverso cui compiere un passo in avanti nella scala dei livelli di partecipazione. Il progetto CAST si propone di sviluppare processi partecipativi basati sull'utilizzo diffuso delle nuove tecnologie della ICT, in accompagnamento e non in alternativa alle forme più tradizionali di partecipazione.

Soprattutto in realtà dove la partecipazione stenta a diventare prassi consolidata e dove è forte la inerzia dei decisori pubblici nel riconoscere effettiva utilità ad un più diffuso ed attivo coinvolgimento dei cittadini e dei diversi attori interessati, è necessario sperimentare nuove forme di partecipazione che sfruttino la diffusione

ed il relativo basso costo delle nuove tecnologie della informazione. La costruzione di "urban center virtuali" - che favoriscano la conoscenza dei contesti, una informazione documentata e finalizzata, una comunicazione efficace ed una interazione più diretta e continua tra i diversi soggetti interessati - rendono possibili forme di partecipazione diffusa e rappresentano nuove possibilità da indagare e da sperimentare in un rinnovato approccio alla pianificazione della città e del territorio.

## Riferimenti

Knapp, S. & Coors, V. (2008) The use of eParticipation systems in public participation: the VEPs example. In: Coors, V. et al. (eds) *Urban and Regional Data Management*, 93-104. London: Taylor and Francis.

Lanza, V., Prosperi, D. (2009). *Collaborative E-Governance: Describing and Pre-Calibrating the Digital Milieu in Urban and Regional Planning*. Taylor and Francis, London

Laurini R., Murgante B. (2008) Interoperabilità semantica e geometrica nelle basi di dati geografiche nella pianificazione urbana. In: Murgante B. (ed) *L'informazione geografica a supporto della pianificazione territoriale*. pp. 229-244. Franco-Angeli, Milano

Pløger, J. (2001) Public participation and the art of governance, *Environment and Planning B: Planning and Design*, volume 28, pages 219 – 241

Attardi, R., Cerreta, M., Franciosa, A., Grava-gnuolo, A. (2014) Valuing cultural landscape services: A multidimensional and multi-group SDSS for scenario simulations, in *Lecture Notes in Computer Science - Volume 8581 LNCS, Issue PART 3, 2014, Pages 398-413*

Lanza V., Tilio L., Azzato A., Las Casas G.B., Pontandolfi P. (2012) From urban labs in the city to urban labs on the web, in *Lecture Notes in Computer Science, Volume 7334 LNCS, Issue PART 2, 2012, Pages 686-698*

Murgante B, Tilio L., Lanza V., Scorza F. (2011) Using participative GIS and e-tools for involving citizens of Marmo Platano-Melandro area in European programming activities, in *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Volume 13, Issue 1, March 2011, Pages 97-115

Sherry R. Arnstein (1969) A Ladder Of Citizen Participation, in *Journal of the American Institute of Planner*,

Volume 35, Issue 4, pages 216-224

# Municipal Facility Management: Community planning on the test bench – process optimization in the field of view

ALEXANDER REDLEIN  
AND CHRISTIAN HUMHAL

## Introduction and background

Sustainability is becoming more and more important for policy, institutions and media. Actual planning methods for municipalities have to consider various building codes and should also cover financial and organizational aspects. By using numerous case studies an extended planning methodology was defined. The two areas of enlargement are life cycle orientation and process and change management (process optimization). A successful implementation of a strategy requires a well-organized, continuous process control. This method was applied in a case study in order to prove its efficiency and effectiveness.

## Methodology

The basis for the later masterplan includes inter alia the analysis of the local development perspective and preliminary planning documents. Based on this and workshops with target groups the mission statement is developed, that represents the strategy of the municipality. To implement this strategy key projects and their localization are defined. The next step is the evaluation of the financial impact based on the infrastructural requirements of the key projects and the additional revenue through financial equalization as well as additional tax revenues.

The optimization of the organization of the community (definition of process landscape and optimization of the processes within infrastructure management) completes this methodology and will be examined more closely in this paper.

The first step is a definition of the strategy of the municipality. This requires also the communication of necessary changes and has to be done during workshops with the municipality staff. The next step is the identification and determination of the process landscape. It contains, in a rather abstract form, a survey of all activities and processes that are necessary for the implementation of the master plan. This is done through workshops and ensures that all relevant processes are documented consistently. Based on the process landscape the next step is to define and/or optimize the processes. Several interviews with

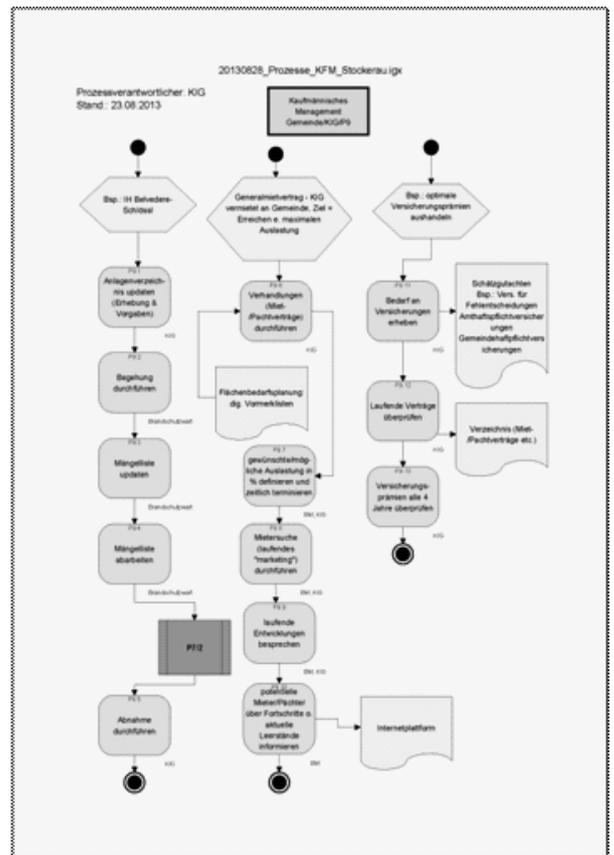


Figure 1 – Representation of a process (commercial management, as an example)

the mayor, the council, the village and urban renewal have to be taken to define the most important processes regarding the goals of the masterplan. Hereby the roles and interfaces with outside contractors are documented. The processes should be recorded in their present form (actual processes). There are many tools for a process analysis and presentation, e.g. the ARIS model (see [Scheer 94] or [Staud 99]), or the Unified Modelling Language (UML) (see [D'Souza 99] or [Eriksson 00]). These two tools also show the possible spectrum. In case of the ARIS flow chart model each process step, the executive organizational unit and e.g. the IT support can be modelled. In addition as part of the analysis, optimization potentials, frequent role changes, lack of process steps or lack of support were identified and redesigned and the operational and organizational structures as well as the interfaces are going to be optimized.

The following processes have been found as important areas:

- Process "Orientation of the Commune" is about achieving the objectives of the Masterplan. This can also be combined with the process "area management/reclassification of areas".
- Process "Maintenance" is about the servicing of municipally owned buildings (schools, town hall etc.). This can be also combined with the process "Commercial Management (Property Management)" or "Redevelopment".
- Processes "Budgeting", "Project Management", "Fault Messages", "Procurement" etc.

Based on the validation of the enlarged processes and according to the requirements of the concept the new landscape must be implemented and integrated. The last step is the coaching and training of the process owner and his team, so that they are capable of taking over the new tasks and responsibilities.

### Conclusion

In summary it can be said that Municipal FM complements a masterplan or a development strategy by means of demonstrating monetary impacts of planning projects/realizations and through the consequently examination of organizational structures as well as operational methods and procedures.

From the scientific point of view highly interesting and regarding to the process and change management, this new approach of urban planning has shown that some key projects have not generated regional planning measures, but new processes in the municipality. For example the community had enough commercial space, but they were not optimally utilized. Therefore, a process was set up in the community that ensures a better usage of these spaces even if the operational marketing is outsourced. This is an important step to start a change management. The new methodology will be improved in further studies/municipalities. It must be noted that each municipality is unique itself, but there are quite parallels in terms of e.g. lead projects in the master plans. Another part relates to the process analysis. In this area the author and his team are going to compare the process models of the different municipalities to find out best practice. These reference processes can be used for optimization.

### References

- D'Souza, D. F. (1999): „Objects, components, and frameworks with UML”, Reading 1999.
- Eriksson, H.-E. (2000): „Business Modelling with UML”, New York 2000.
- ÖNORM EN 15221-1 (2007): Facility Management Teil 1: Begriffe
- Scheer, A.-W. (1994): „Wirtschaftsinformatik Referenzmodelle für industrielle Geschäftsprozesse”, Berlin-Heidelberg-New York 1994.
- Scheer, A.-W. (1998): „ARIS – Vom Geschäftsprozess zum Anwendungssystem”, 3rd Edition, Berlin Heidelberg-New York 1998.

## Santo Pietro: un'esperienza di progettazione di comunità

### GIOVANNA REGALBUTO

#### Comitato Pro-Santo Pietro

In una piccola realtà territoriale del calatino<sup>1</sup>, si estende una riserva naturalistica, che già durante la dittatura fascista era stata apprezzata per le sue qualità ambientali, al punto che il duce l'aveva scelta per la creazione di una città giardino<sup>2</sup> che si sarebbe chiamata “Mussolinia”. Il borgo di Santo Pietro, frazione del comune di Caltagirone, vide i suoi albori<sup>3</sup> proprio in quel periodo ma nonostante tutto non conobbe fortuna. Si narra infatti che gli abitanti di Caltagirone, mandarono al Capo del Governo delle immagini relative al borgo, facendo credere allo stesso che il progetto, di cui era stato promotore e ne aveva posato la prima pietra, stesse procedendo. Quando il duce arrivò in loco, presa coscienza delle resistenze e soprattutto delle menzogne raccontate, si inalberò e decise di interromperne i finanziamenti. Le vicende grottesche che ne sono seguite hanno suscitato l'interesse di autori siciliani come Sciascia<sup>4</sup> e Camilleri, che le hanno ordite con dettagli curiosi e coloriti.

Ma veniamo ai giorni nostri.

Nel settembre del 2013 l'assessore alla salute della regione Sicilia Lucia Borsellino, con decreto assessoriale, dispone che venga trasferito e collocato nella riserva del Bosco di Santo Pietro il R.E.M.S. (Residenze per l'Esecuzione della Misura di Sicurezza Sanitaria). Il decreto individua delle strutture destinate ad accogliere le persone, cui sono applicate le misure di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario e dell'assegnazione a casa di cura e custodia. Peraltro la nuova formula REMS (ex OPG) non rientra più nelle competenze del Ministero della giustizia ma in quello della salute con tutte le ripercussioni che ciò comporta in termini di misure di sicurezza legate al suo funzionamento. Gli ospiti dell'ex ospedale psichiatrico sono persone ritenute colpevoli di gravi reati e a elevato rischio sociale.

A seguito della pubblicazione del decreto il 9 novembre dello stesso anno, un gruppo di cittadini di Caltagirone, si costituisce in un comitato spontaneo denominato Pro Santo Pietro, con l'intenzione di manifestare la propria contrarietà alla disposizione assunta dalla determina assessoriale. L'idea del comitato è che tale decisione possa compromettere irrimediabilmente lo sviluppo del territorio di Santo Pietro. Il 10 marzo del 2014 viene convocato un consiglio comunale straordinario, su richiesta del comitato, per trattare, come punto all'ordine del giorno, la realizzazione del R.E.M.S. all'interno dell'ospedale di Santo Pietro. La seduta si conclude con l'approvazione della mozione contraria con 15 voti e 6 astenuti; dalla

maggioranza dei consiglieri comunali proviene il “no alla struttura”.

Da questo momento in poi, il comitato decide di impegnarsi in iniziative di promozione, valorizzazione e tutela del Borgo e di innescare azioni di progettualità dal basso volte alla definizione di una strategia comune di sviluppo per Santo Pietro.

L'azione del Comitato si articola su tre fronti: l'uno promuovere iniziative pubbliche di aggregazione; l'altro coinvolgere i soggetti interessati, organizzati e non, ad avviare un processo di costruzione di scenari di sviluppo; l'ultimo monitorare la questione irrisolta R.E.M.S..

Dal e nel processo

Il comitato, inizialmente composto da persone accomunate dalla battaglia NO REMS, comincia a ragionare sull'opportunità di allargare il tavolo, includendo tutte quelle forze interessate al Borgo di Santo Pietro. Comincia così a promuovere degli incontri con le associazioni che da anni sono impegnate in azioni per la sensibilizzazione della comunità e la valorizzazione dell'area.

Gli incontri si svolgono nell'ottica del confronto sulle iniziative, sulle prospettive e sugli obiettivi che intendono perseguire. Le associazioni si confrontano, discutono.

E' a questo punto del processo avviato che un esponente del Comitato mi coinvolge chiedendomi di incontrare il direttivo.

Alla riunione ristretta mi viene formalizzata la richiesta di aiutarli a gestire gli incontri e costruire una progettazione condivisa. Mi dicono che i soggetti convocati, per quanto interessati, sono disillusi sulla capacità di elaborare strategie condivise. Gli incontri durano molto e si concludono con un nulla di fatto, inoltre ogni soggetto tende ad “occupare” molto tempo nel raccontare la propria idea, generalmente critica e incentrata sulle negatività e sui problemi; molto spesso si generano dei conflitti.

Propongo, quindi, di avviare degli incontri seguendo la metodologia GOPP, non pedissequamente ma cambiandone le regole all'occorrenza e allo stesso tempo di promuovere degli incontri a Santo Pietro per coinvolgere la gente del luogo e tutti i soggetti che, a vario titolo, sono interessati alla sua cura e valorizzazione. Comincia così l'esperienza di mappatura di comunità<sup>5</sup> e di progettazione territoriale, due “momenti” che pur avendo lo stesso obiettivo si articolano in modo diverso, avvalendosi di strumenti differenti e si svolgono in sedi separate: la mappatura a Santo Pietro<sup>6</sup>, la progettazione GOPP<sup>7</sup> a Caltagirone.

La cornice disciplinare entro cui prende corpo l'esperienza progettuale fa riferimento a quella famiglia culturale che ritiene la ricerca-azione<sup>8</sup> quale modalità attraverso cui operare nei processi di natura inclusiva. Le riflessioni intorno alla sua validità e le attività di ricerca sono maturate e sono state condotte all'interno del Laboratorio di Progettazione Ecologica e Ambientale del Territorio (LabPEAT) dell'Università di Catania<sup>9</sup>.

L'idea, che sta alla base della scelta del metodo di lavoro nel caso in questione, deriva dalla constatazione che i percorsi classici e tradizionali, peraltro inizialmente intrapresi, difficilmente conducono a risultati concreti: i tempi dedicati agli incontri sono assolutamente dilatati, le persone che prendono parte alla discussione, generalmente non sono educate all'ascolto e al dialogo e le idee di cui sono portatrici raramente vengono messe a sistema con quelle degli altri in un quadro organico di strategie e di azioni. Il metodo suggerito, piuttosto, ha il grande pregio di “educare” i presenti a comportamenti e azioni che si rivelano proficui per la gestione dei tempi e dei conflitti. Peraltro la metodologia, che punta sulla valorizzazione dell'analisi dei problemi e delle criticità, - in cui siamo davvero bravi noi meridionali! - consente di costruire un quadro esaustivo e complesso delle questioni problematiche legate al focus e al tempo stesso di restituire immediatamente il suo corrispondente “negativo” in materia di benefici e opportunità. Infatti dall'“albero dei problemi” si passa immediatamente all'“albero dei benefici e degli obiettivi”: tanto più è elaborato e raffinato il primo tanto più lo sarà il secondo. Una volta definiti obiettivi generali e specifici condivisi, si individuano e definiscono le azioni che consentiranno di raggiungerli e di ridurre gli impatti negativi che, attualmente, si registrano.

Già dal mese di Aprile, cominciano gli appuntamenti progettuali con le associazioni culturali e ambientaliste sensibili alla valorizzazione del bosco, con le associazioni di categoria e gli imprenditori agricoli, interessati a esprimere una propria progettualità per il borgo di Santo Pietro<sup>10</sup>.

Gli incontri destano sin da subito molta curiosità e interesse, per la novità dell'approccio ma anche qualche riserva e diffidenza da parte di qualcuno, ancorato agli approcci classici.

Il GOPP, come si è già detto, segue una precisa metodologia di applicazione: prevede dei tempi da destinare al contributo degli stakeholders senza però facilitare gli interventi di altri. Di contro, ho preferito “infrangere” alcune regole favorendo lo scambio di idee tra i partecipanti, incoraggiando il confronto, il dialogo e la crescita di consapevolezza relativamente a quanto espresso da parte di chi interviene, che argomenta e difende il proprio punto di vista e quanti nell'ascoltare e nello scambio maturano la validità del contributo dell'altro o mettono in crisi le proprie convinzioni.

Dopo i primi incontri crescono le aspettative ma soprattutto, nei soggetti inizialmente più disillusi, la consapevolezza che la progettazione condivisa e collettiva è l'unica strada possibile per avviare processi di sviluppo duraturo e che abbiano speranza di attecchire e di generare processi virtuosi di occupazione e cura dei propri luoghi di vita e di relazione. Questo rappresenta il passaggio fondamentale, da cui il processo progettuale comincia a crescere: quando gli stessi “partecipanti” ne diventano i veri promotori. Infatti accade che, indagando tra le cause che hanno determinato il “sotto-sviluppo” di Santo Pietro, il

referente dell'associazione ambientalista, che da più tempo opera lì avendo in gestione parte della sughereta, individua l'assenza di un progetto condiviso e di una cultura collaborativa. Tale considerazione trova riscontro nel resto del gruppo; cresce l'entusiasmo e la convinzione di continuare nel percorso intrapreso, determinando il successo degli incontri che si intensificano e sono sempre più partecipati.

Ad ogni incontro segue un report, che viene costruito in maniera da restituire il lavoro fatto e da consentire agli assenti di conoscere lo stato di avanzamento della riflessione e della progettualità.

Cresce la consapevolezza, che esistono degli strumenti che possono incidere sulla capacità di cambiamento senza essere vincolati e condizionati dagli "apparati" istituzionali, che attualmente in Sicilia sembrano essere irrimediabilmente intrappolati in lungaggini burocratiche. L'idea, che matura all'interno del gruppo di lavoro, è quello di formulare una strategia condivisa di intenti, obiettivi e azioni avendo come interlocutore l'Europa. Il rapporto con le istituzioni locali e sovralocali sarà definito una volta pronto il progetto. L'orientamento è quello di convincere le istituzioni a collaborare e ad avere un ruolo attivo, definito dal percorso progettuale collettivo.

Da un atteggiamento inizialmente disilluso e orientato al rapporto con le Istituzioni locali di dipendenza matura la fiducia nelle proprie capacità (in termini di competenze ma anche di strumenti) e della possibilità di percorrere percorsi di progettualità autonoma. La volontà di operare in tal senso fa emergere la convinzione di dover costruire una rete più ampia possibile di soggetti, organizzati e non, che sposi il progetto e possa dividerne le azioni.

Per promuovere l'attività svolta dal Comitato, si decide di ricorrere all'emittente televisiva locale. Questa diventa l'occasione per veicolare quanto accade a Santo Pietro e le iniziative che si intendono portare avanti.

Il 28 e 29 giugno, in occasione della festa degli apostoli S. Pietro e Paolo, che si celebra nel borgo, il Comitato decide di organizzare un'iniziativa pubblica. Il senso della manifestazione è quella di rappresentare come il borgo possa essere rivitalizzato e rappresentare un'attrattiva per gli abitanti e i turisti, divenendo proscenio per attività sportive (campionato regionale di ippica, campionati di tennis per disabili, di pallavolo e basket, escursioni in bici e mountain-bike, corsa campestre, escursioni guidate nel bosco, pattinaggio) e culturali (Teatro dei Cunti siciliani, laboratori di musica e di riciclo, artisti di strada).

"Santo Pietro: Aggregazione naturale" è il titolo scelto per l'evento che coinvolge associazioni sportive, culturali, ambientaliste, religiose, di categoria, imprenditori agricoli, commercianti e organizzazioni del terzo settore. L'invito alla partecipazione attiva all'evento viene esteso a tutti i Comuni limitrofi alla riserva, quali Acate, Mazzarrone e Niscemi.

L'obiettivo che ci si propone è anche un altro: invitare le istituzioni regionali e locali dei comuni di riferimento a discutere sulle potenzialità e opportunità

dell'area naturalistica.

Le due giornate si aprono con un Convegno organizzato insieme alla SOAT (Ente regionale Assessorato all'agricoltura - Sezione Operativa Assistenza Tecnica) in cui prendono parte i rappresentanti delle istituzioni regionali (l'Assessore all'agricoltura) e locali (il Sindaco e l'assessore alla cultura del Comune di Caltagirone, il Sindaco di Mazzarrone), deputati regionali, rappresentanti delle agenzie di programmazione del territorio (GAL), l'Università di Catania. L'assessore regionale fa un plauso alle pratiche che si stanno diffondendo nel territorio, promosse dal Comitato e incoraggia percorsi autonomi di progettualità. Il sindaco di Mazzarrone, tiene a precisare in modo informale, che vuole entrare nella progettazione GOPP, come ente locale.

La manifestazione vede la partecipazione di un numero inatteso di visitatori e le associazioni sportive che aderiscono all'evento rimangono piacevolmente stupite del successo dell'iniziativa, chiedendo di ripeterla.

Emerge nel corso delle due giornate lo sforzo corale di quanti hanno contribuito al successo della manifestazione e la volontà chiara ed esplicita da parte delle associazioni e delle organizzazioni tutte di valorizzare e promuovere un luogo, di raro fascino e pregio.

Aggregazione naturale diventa la metafora di un nuovo modo di operare: insieme, autonomamente e con determinazione. La realizzazione della manifestazione ha comportato diversi costi ma soprattutto difficoltà che sono state superate facendo leva sulla solidarietà e la generosità dei tanti soggetti coinvolti. Il contributo del Comune di Caltagirone è stato esiguo in termini organizzativi, nullo in termini economici a causa delle difficoltà finanziarie dell'ente. Nonostante tutto la forza della coesione si è rivelata il segreto del successo!

Il comitato ha registrato crescenti riconoscimenti e acquisito credibilità. Nel corso dei mesi estivi ha riproposto un'altra iniziativa (cinema all'aperto) nel borgo accompagnata dalla luminaria<sup>11</sup>, che riproponeva il disegno di Mussolinia.

Contestualmente si sono avviate delle interlocuzioni per realizzare un primo progetto di "ospitalità diffusa" mettendo a sistema i posti letto tra i villeggianti e i residenti stabili per la prossima stagione estiva.

La vitalità del comitato continua ad essere contagiosa al punto che nella consapevolezza dei più emerge la volontà di costituire un'associazione di promozione sociale in modo da acquisire quanti più strumenti possibili per agire in maniera sinergica e incisiva per la rivitalizzazione del borgo.

Sono già stati proposti alle scuole percorsi di educazione ambientale, agli istituti tecnici professionali (alberghiero, moda, ecc..) progetti di iniziative territoriali atte a promuovere le specificità agroalimentari locali. Molte attività sono in programma assieme alla volontà di impegnare risorse ed energia alla formalizzazione di progetti finanziabili per avviare il grande sogno di cambiamento...per noi un'utopia concreta! La strategia condivisa delinea tre step che definisco-

no gli obiettivi da raggiungere a breve, medio, lungo termine:

- sensibilizzazione, cura e valorizzazione del territorio;
- messa a sistema delle forze produttive locali creando un sistema di incentivi, promuovendo l'economia solidale, la filiera corta e l'alimentazione naturale e consapevole;
- brand Santo Pietro.

Saranno queste le linee direttrici su cui l'associazione intenderà proseguire nel proprio impegno progettuale.

Al di là di quali saranno gli esiti futuri, quanto avvenuto fino ad oggi, dimostra come valga la pena di ragionare su nuovi modi di partecipazione democratica alle scelte pubbliche di governo del territorio. La cura, la responsabilità e il protagonismo degli abitanti nella costruzione di progettualità condivisa territoriale costituiscono gli elementi sostanziali per un'inversione di tendenza che, per il nostro sud ma non solo, potrebbe rappresentare la svolta culturale verso uno sviluppo locale sano e consapevole.

#### Note

1 Il calatino è una porzione territoriale della provincia di Catania che conta quasi 145 mila abitanti per una superficie di circa 1544 km<sup>2</sup> e comprende 15 comuni.

2 Il progetto, ispirato alle architetture monumentali dell'antica Roma, venne redatto dall'architetto calatino Saverio Fragapane.

3 Sorse come borgo spontaneo verso la fine dell'Ottocento ma la realizzazione di quello che oggi vediamo risale al periodo fascista.

4 Cfr. L. Sciascia, "Fondazione di una città" in *La corda pazzo. Scrittori e cose della Sicilia*, Einaudi, Torino, 1970, p.149.

5 La mappatura di comunità consiste nel raccogliere tutte le informazioni utili legate al territorio per costruire una conoscenza profonda di Santo Pietro, rintracciarne la memoria storica, riscoprirne l'identità, individuando l'uso antico e quello attuale. Non è possibile prevedere scenari futuri di sviluppo senza conoscere il passato e il presente, né tantomeno senza il coinvolgimento di quanti vivono, abitano il borgo, in maniera continuativa e non.

6 Gli incontri si svolgono ogni domenica nel Museo Naturalistico Regionale, sede la cui gestione è affidata ai referenti del Fondo Siciliano per la Natura, che partecipano attivamente al GOPP.

7 Acronimo di Goal Object Project Planning è un metodo suggerito dall'Unione Europea, per scrivere un progetto di finanziamento e consiste nell'orientare la costruzione di un progetto partecipato sugli obiettivi piuttosto che sui problemi. Tra i suoi pregi il GOPP aiuta a cambiare approccio rispetto alla lettura dei processi urbani e sociali obbligando chi partecipa a contribuire positivamente assieme agli altri e al tempo stesso mettendo a fuoco i problemi in un rapporto di causalità ed effetto che consente di rappresentare la complessità dei processi senza ridurli; consente di ragionare non più sui problemi e le cause che hanno determinato lo stato di fatto quanto di elaborare una

serie di azioni che tendono a raggiungere i benefici e gli obiettivi che il gruppo di lavoro si prefigge per risolvere il problema al centro della discussione.

8 Cfr: Reardon, K. (2000), "Introduction to Participatory Action Research" in *Journal of the American Planning Association*, 66-1; Cfr: Saija, L. (2014), "Writing about engaged scholarship: Misunderstanding and the meaning of "quality" in action research publications" in *Planning and Theory & Practice*, 15:2, (pag.187-201).

9 Cfr: Busacca, P. (2008), *A mille mani 2. Saperi, Democrazia e Progetto*, Firenze, Alinea Editrice; Cfr: Saija, L. (a cura di) (2012), *Comunità e Progetto nella Valle del Simeto. La mappa partecipata come pratica per lo sviluppo locale*, Adrano, Didasko Edizioni.

10 I soggetti organizzati e non, che hanno preso parte al processo sono i seguenti: come associazioni ambientaliste, il Ramarro, Legambiente circolo Il Cigno Caltagirone, Fondo Siciliano per la Natura e il Circolo Rifiuti Zero; come associazioni di categoria, l'Associazione degli architetti di Caltagirone, la CIA-AGIA; come associazioni culturali e di promozione sociale, Santo Pietro Città del Benessere naturale e Magma idee in movimento; Stazione di granicoltura e imprenditori agricoli.

11 Tipica manifestazione che si svolge a Caltagirone nel mese di luglio, in occasione della festività di San Giacomo, protettore della città, in cui vengono accesi i lumi ad olio posti sui gradoni della Scala del Monte sulle tracce del disegno proposto.

#### Bibliografia

Sciascia, L. (1970), "Fondazione di una città" in *La corda pazzo. Scrittori e cose della Sicilia*, Einaudi, Torino (pag.149-154)

Reardon, K. (2000), "Introduction to Participatory Action Research" in *Journal of the American Planning Association*, 66-1

Saija, L. (2014), "Writing about engaged scholarship: Misunderstanding and the meaning of "quality" in action research publications" in *Planning and Theory & Practice*, 15:2, (pag.187-201)

Saija, L. (a cura di) (2012), *Comunità e Progetto nella Valle del Simeto. La mappa partecipata come pratica per lo sviluppo locale*, Adrano, Didasko Edizioni

Busacca, P. (2008), *A mille mani 2. Saperi, Democrazia e Progetto*, Firenze, Alinea Editrice

## Pratiche di cura di beni comuni urbani

### MADDALENA ROSSI

#### Framework concettuale

La costruzione della città contemporanea si sviluppa secondo tempi, logiche e modalità che, se non raramente e marginalmente, sono fuori dal campo di influenza dell'azione diretta dei suoi abitanti. Que-

sta tendenza, affermatasi con lo sviluppo della città moderna, si è andata progressivamente a consolidare nella città contemporanea, raggiungendo le sue massime espressioni nello sviluppo dei processi edilizi industrializzati e specializzati e nella costruzione dei sistemi infrastrutturali e delle grandi opere, che, sempre più spesso, vengono distese su territori e culture, nonostante importanti energie contrarie si mobilitino a riguardo. Questo modo diffuso e ordinario 'di fare città e territorio' ha portato ad un progressivo impoverimento dell'atto dell'abitare da parte degli abitanti, anche se, fortunatamente, non è riuscito a svilire completamente la loro capacità progettuale, che continua ad esplicarsi non tanto nel processo costruttivo degli spazi fisici, ma nel continuo loro adattamento, attrezzamento e appropriazione, al fine di trasformarli in 'luoghi abitabili', 'contesti di vita', siano essi una casa, un teatro, un negozio, un orto, un brano interstiziale di verde, un'area di rispetto lungo la ferrovia, una vecchia fabbrica abbandonata. La città contemporanea, da questa angolazione, può essere vista come sede privilegiata di nuove pratiche sociali d'uso 'resistente' dello spazio, che, ognuna con la propria razionalità, stanno operando processi di ristrutturazione delle forme tradizionali dell'urbanizzazione, producendo veri e propri paesaggi contemporanei. «Contro ogni previsione di dissoluzione e scomparsa, la città alla fine resiste, tenacemente, non come forma fisica definita, sottoposta a mille trasformazioni, ma come insieme di relazioni interdipendenti, localizzate e non localizzate» (Paba, 2003: 86). Relazioni, dense di speranza, che portano a una reinvenzione del concetto di luogo e che, traducendosi in processi 'informali' indispensabili all'evoluzione delle città contemporanee, richiedono all'osservatore l'abbandono degli schemi mentali e interpretativi tradizionali per comprendere la loro complessa pluralità e le loro svariate potenzialità. La tesi sostenuta nel presente contributo è che le pratiche di autorganizzazione sociale, declinate in termini di azioni collettive di cura e rigenerazione dei beni comuni urbani, possono ampliare il campo di applicazione delle prassi partecipative correnti in tema di governo del territorio, fino a divenire un vero e proprio nuovo modello di gestione amministrativa, sostanziata da un rinnovato rapporto tra cittadini e amministratori, basato su una continua dinamica dialettica, interattiva e condivisa della cosa pubblica. Attraverso approfondimenti scientifici e la presentazione di un caso studio, il contributo cerca di raccogliere riflessioni intorno alla possibilità di costruire nuove politiche urbane che, postulando l'incontro dialettico tra le due città, quella pubblica e informale delle pratiche dal basso e quella istituzionale del governo locale, tentano la costruzione di una nuova città in cui possa convergere, in un'azione creativa, ogni diversità storicamente strutturata.

Verso nuove pratiche di cura del bene comune territorio  
 Il territorio come bene comune  
 Il tema assunto come base condivisa sottesa alle ri-

flessioni qui proposte, è il concetto di 'territorio bene comune'. Esso, proprio come il più generico concetto di 'bene comune', è un tema radicale e pervasivo nei diversi mondi teorici e di pratica sociale contemporanei, soggetto a molte visioni ed interpretazioni anche assai differenziate, ma che viene qui declinato secondo il 'paradigma' territorialista, in base a cui «il territorio, frutto di processi coevolutivi di lunga durata fra civiltà antropiche e ambiente, è un immane deposito stratificato di sedimenti materiali e cognitivi, un'opera edificata con il lavoro di domesticazione e fecondazione della natura, 'oggettivato' in paesaggi, culture e saperi, che si configurano come patrimonio collettivo, quindi bene comune per eccellenza» (Magnaghi, 2000: 16). Territorio quindi come patrimonio genetico a disposizione della comunità locali nella sua duplice declinazione di presupposto di ogni forma di agire degli abitanti e prodotto dell'azione delle società locali. Nell'evidenza di questa dimensione relazionale che il concetto di territorio torna per tale via ad assumere, risiede la possibilità di declinare tale concetto in termini di bene comune. Scrive, a tal proposito, Ugo Mattei nel suo Manifesto «il comune non è solo un oggetto (un corso d'acqua, una foresta, un ghiacciaio), ma è anche una categoria dell'essere, del rispetto, dell'inclusione e della qualità. È una categoria relazionale fatta di rapporti tra individui, comunità, contesto, ambiente» (Mattei, 2011: 62). Il 'bene comune territorio' in questa sua 'nuova chiave patrimoniale e collettiva' viene anche riposizionato in una 'diversa chiave progettuale', in ciò sollecitando una riconfigurazione complessiva dei presupposti strategici volti alla sua conoscenza e trasformazione, tra cui quello che in questa sede maggiormente interessa è la questione dell'uso collettivo di questo immenso patrimonio territoriale, che diviene una guida e una condizione imprescindibile per nuove forme di produzione e di riproduzione sociale del bene stesso, a fronte dell'attuale dominio esclusivo di stato e mercato nella sua gestione. Per tale strada la riproduzione del territorio dipende esclusivamente dall'azione di cura continua da parte delle società insediate che si susseguono nel tempo. Ciò induce a un riposizionamento dei 'progetti locali di futuro', che dovranno necessariamente conferire, pena la riproducibilità del bene, una nuova centralità e sovranità agli abitanti di un luogo sui propri beni patrimoniali, sollecitando, quindi, nuove prospettive di autogoverno delle comunità locali, attraverso l'attribuzione di un ruolo fondamentale alla cittadinanza attiva presente, intesa come protagonismo civico di soggetti sociali disposti a rivitalizzare lo spazio pubblico e il territorio in chiave collettiva, con la finalità di aumentare il benessere individuale e sociale di coloro che lo abitano, vi lavorano o lo percorrono (Magnaghi, 2012).

Le pratiche di autorganizzazione sociale  
 Tra le varie pratiche che, come sopra specificato, 'reinventano ogni giorno gli spazi urbani' il contributo si riferisce a quelle 'pratiche di autorganizzazione

sociale' rivolte alla cura e alla rigenerazione dei 'beni comuni urbani', dove, per 'pratiche di autorganizzazione sociale' intendiamo, qui, «le iniziative dirette e autonome di elaborazione e gestione di progetti e o di processi di trasformazione sorti all'interno della società civile (spesso entro un complicato e conflittuale intreccio di relazioni con le strutture amministrative), e in più generale l'organizzazione dal basso di pratiche sociali in grado di produrre beni comuni e servizi di utilità collettiva» (Paba, 2010: 68). La pratica di cura e gestione degli spazi pubblici da parte di gruppi di abitanti è una realtà urbana emergente un po' in tutto il mondo. In America, così come in Estremo Oriente ed anche in Europa villaggi e metropoli hanno sempre più familiarità con situazioni in cui soggetti collettivi, spesso in una condizione di sospensione della legge, ridefiniscono l'uso di paesaggi trascurati e spazi interstiziali lasciati in disparte dalla urbanizzazione capitalistica poiché esterni alla sfera speculativa o perché marginali rispetto ad altri progetti spaziali (esempio: infrastrutture) o, infine, perché sono sospesi nel tempo, in attesa di essere trasformati. Dal movimento della guerilla gardening, ai jardins partagés francesi, agli orti urbani spontanei che stanno nascendo a grappolo in molte città italiane (solo per citare le esperienze più affini al caso studiato nella parte applicativa di questa tesi), questi piccoli embrioni di significazione condivisa degli spazi aprono nuovi spiragli di riappropriazione dello spazio pubblico da parte degli abitanti, basati sulla condivisione e il lavoro comune. Questa nuova 'cittadinanza attiva', con le sue pratiche, si ritrova nel diritto di rivendicare diritti - alla città e alla qualità della vita - secondo una nuova idea del 'diritto alla città' lefebvriano (Lefebvre, 1968), che supera la sua banale declinazione in termini di diritto all'accesso e al godimento dei servizi urbani, ma si arricchisce di un nuovo significato che è quello della possibilità dei cittadini di cambiare e reinventare la città secondo i propri desideri (Harvey, 2012), una «city for people not for profit» (Brenner, Marcuse, Mayer, 2011) Nuove pratiche sociali di uso dello spazio urbano che rivendicano il proprio diritto all'abitare spesso assottigliando, fino ad estinguerlo, il confine tra legale e illegale, mettendo in essere pratiche più o meno consapevoli di 'disobbedienza' civile, che permettono ai cittadini del margine di sopravvivere, attraverso economie materiali ed umane completamente 'celate' all'istituzione. «Esperienze di vita, nel nostro caso urbane, sembrano raccontarsi come una possibilità quasi realizzata di sottrazione dello spazio, in cui vi sono produzioni di soggettività che sfuggono ai poteri e ai saperi di un dispositivo. Le linee di soggettività in questo caso ci indicano le incrinature e le fratture, e ci indicano al contempo processi di individuazione che si sottraggono ai rapporti di forza prestabiliti e ai saperi costituiti» (Bressan, Tosi 2011: 23).

Partecipazione, pratiche sociali autorganizzate e macchina amministrativa

Data la complessità dei territori e delle città contem-

poranee, i problemi ad essi connessi non possono essere efficacemente risolti in maniera autonoma o dallo Stato o dal mercato e nemmeno, per la loro soluzione, sono sufficienti le forme tradizionali di conflitto basate sulla protesta e sulla rivendicazione.

Al contrario, il

potenziale di risoluzione di suddetti problemi, va ricercato nelle zone di incontro tra quest'ultimi e le persone, là dove gli abitanti, cioè, assumono i problemi sulle proprie spalle, auto-organizzando il lavoro che può contribuire a risolverli e in questo modo segnando un'interruzione nella comune e diffusa complicità e connivenza dei cittadini nella cattiva gestione delle nostre città e dei territori, ovvero in quelle zone che nel precedente paragrafo sono state definite di 'autorganizzazione sociale' rivolta alla gestione dei 'beni comuni'. Potenziare, facilitare e, complessivamente, tentare un percorso di 'legittimazione istituzionale' di queste pratiche è operazione molto complessa (come peraltro è intuitivo già dall'accostamento dei due concetti che identificano le due sfere chiamate a confrontarsi: spontaneità e regolamentazione), ma tuttavia necessaria sulla via di una estensione e pluralizzazione di 'diritto alla città' (Lefebvre 1968). Molto spesso, la realtà della politica guarda, però, difficilmente in questa direzione, come dimostrato dal caso studio che andiamo ad analizzare.

L'esperienza dell'Ex-Colorificio e della costituzione del Municipio dei Beni Comuni

Di queste la vicenda dell'Ex-Colorificio e della costituzione del Municipio dei Beni Comuni di Pisa rappresenta un caso esemplare quale forma innovativa di autogoverno di un bene comune da parte di una comunità locale, che, riconoscendosi attorno a presupposti di inclusività, convivialità, solidarietà e sostenibilità, ha ridato vita, attraverso costanti e creative azioni di cura, ad un luogo vuoto e abbandonato, relitto delle dinamiche economiche, dettate dal modello di sviluppo dominante, mettendolo a disposizione del benessere una intera cittadinanza e sperimentando nuove forme di elaborazione e costituzione dello spazio pubblico urbano, che mettono in discussione le consuete categorie interpretative dello stesso, basate sul tradizionale dualismo pubblico-privato. L'esperienza ha origini lontane, ben salde nella 'microstoria' antagonista e associazionista locale. Promosso dal Progetto Rebellia (che raggruppa circa 30 realtà associazionistiche locali) e sostenuto da una vasta rete di cittadinanza attiva, frutto di una lunga serie di occupazioni di immobili effettuate a partire dagli anni Novanta nella città di Pisa, si concretizza nell'autunno del 2012, con l'occupazione dello spazio dell'Ex-Colorificio, abbandonato nel 2008 dall'attuale proprietà, la multinazionale JColors. Animati dall'intento di riconsegnare alla città uno spazio sociale democratico dalle mille possibilità e prospettive da creare e inventare con la cittadinanza tutta, i protagonisti di questa esperienza, realizzeranno, in meno di un anno, un'esperimentazione unica in termini di soggetti coinvolti, attività svolte e consensi raggiunti.

La struttura organizzativa e le attività  
Dal punto di vista organizzativo l'Ex-Colorificio assunse, da subito, una struttura assolutamente informale e improntata alla massima estensione della partecipazione attiva a chiunque voglia intervenire. La forma consueta di discussione era l'assemblea, il metodo per accedervi è quello della porta aperta. Complessivamente erano coinvolte attivamente all'interno dello spazio, tutte a titolo gratuito, dalle 80 alle 100 persone, che offrivano, sempre a titolo gratuito, tutta una serie di servizi, dei quali usufruiva un consistente numero di 'utenti' non attivisti. Molte sono, infatti, le attività che trovavano sede negli spazi dell'Ex-Colorificio, frutto di una lenta e progressiva opera di autoricostruzione dell'immobile e caratterizzate da una enorme eterogeneità, tra le quali: lo Sportello Diritti dei Migranti, la Scuola di Arabo, la Ciclofficina, il Teatro, la Biblioteca Babil, uno Spazio espositivo, il Museo della Fabbrica e Laboratorio storico, Laboratori artigiani e artistici, Laboratorio del riuso, l'Aggeggificio (spazio bambini), la Palestra di arrampicata e molti altri spazi per attività sportive, Sala Prove per band musical, una radio indipendente, un GAS. Le attività erano in linea di massima gratuite, in quanto venivano fornite in cambio dell'uso libero dei locali da parte dell'artigiano o dell'associazione che le gestivano.

#### Epilogo

Dal giorno stesso dell'occupazione dello spazio dell'Ex-Colorificio il Progetto Rebellia aveva cercato un'interlocuzione con i proprietari, la multinazionale JColors, per giungere ad un accordo sull'uso dell'area, sottoforma di un comodato d'uso gratuito. L'operazione di mediazione tra proprietà e occupanti, portata avanti da uno staff di avvocati della città, non è andata a buon fine e i proprietari della fabbrica hanno da un lato, richiesto alla Magistratura il sequestro dello stabile e dall'altro, hanno presentato al Comune di Pisa (in data 15 luglio 2013) una richiesta di variante di destinazione d'uso dell'area che, secondo le loro intenzioni, da sito industriale dovrebbe divenire «area destinata ad edificazione di residenze private con giardino» (contro le previsioni del Piano Urbanistico vigente che destina l'area e gli edifici «a produzione di beni e servizi»). In appoggio al progetto dell'Ex-Colorificio è giunto l'appello di noti giuristi italiani (Mattei, Maddalena, Nivarra, Rodotà, Marella) che, riportando sul piano costituzionale la discussione, hanno introdotto il tema della legittimità di «una funzione sociale della proprietà privata», chiamando in causa l'art. 42 della Costituzione. Anche il mondo dell'urbanistica si è schierato in difesa del Municipio dei Beni Comuni inoltrando un appello contro lo sgombero a firma di molti studiosi (Berdini, Scandurra, Magnaghi, Attili). Gli attivisti, nell'attesa dello sgombero, hanno cercato un interlocutore nel Comune di Pisa, che però non ha assunto una posizione decisa sulla vicenda. In data 26 ottobre 2013, l'esperienza dell'Ex-Colorificio, è stata 'sgomberata', in seguito al non

raggiunto accordo con la proprietà, che ne ha rivendicato l'uso esclusivo. L'Ex-Colorificio ed i suoi enormi spazi di 14.000 mq sono rimasti così vuoti. Intanto, mentre a Pisa, annoverata da David Harvey tra le 'città ribelli', in un suo intervento dedicato al progetto dell'Ex-Colorificio, il suo destino rimane al momento sospeso, l'esperienza, il 5 novembre 2013, è approdata a Strasburgo nella prima sessione plenaria di 'Responding Together', conferenza promossa dal Consiglio di Europa, che ha raccolto al suo interno il meglio delle iniziative dei cittadini europei volte alla riduzione della povertà, delle disuguaglianze e dello spreco di risorse umane e materiali. Il Municipio dei Beni Comuni, attraverso l'esperienza dell'Ex-Colorificio liberato, è stato individuato e segnalato come uno dei percorsi più virtuosi, tanto da candidarlo a presiedere il workshop dedicato ai progetti finalizzati alla riduzione dello spreco per favorire un migliore utilizzo delle risorse a disposizione dei cittadini. Il Municipio intanto, 'resiste', riempiendo, quasi quotidianamente, la città con i suoi colori, attraverso manifestazioni e attività all'aperto....perchè, come scritto in uno dei volantini sui muri della città «vite ed idee non si sgomberano».

#### Note conclusive

L'esperienza dell'EX-Colorificio lancia una sfida epocale ed ancorché molto impegnativa al governo locale della città e cioè quella di farsi interprete di nuove forme di politica e di abbracciare nuove modalità di socialità, mettendo al centro del dibattito pubblico locale e nazionale la questione dei limiti della proprietà privata. L'incontro dialettico tra le due città, quella pubblica e 'informale' dell'Ex-Colorificio e quella istituzionale del governo locale, può diventare il cuore di una nuova politica, dagli esiti non prevedibili, ma con la speranza di un agire comune: per costruire una nuova città in cui possa convergere, in un'azione creativa, ogni diversità strutturata verso la difesa del «territorio come bene comune». E' un incontro difficile che presuppone la contrapposizione ad una forma di intervento sul territorio etero diretta rispetto al corpo multi verso e colorato dei soggetti, ad una forma di governo delle trasformazioni – sociali, fisiche e politiche -del territorio, gestita sulla base dei principi di un governo pluralista, consapevole della complessità degli aspetti che si intrecciano nella gestione di una città. Compito tanto impellente e necessario, quanto difficile da elaborare per un piccolo governo locale storicamente e strutturalmente lontano, come tanti altri, dalle logiche della gestione informale degli spazi pubblici; compito che presuppone un radicale ribaltamento nel trattare le politiche locali e territoriali in un'ottica di assunzione delle pratiche informali e dal basso come risorse e gli abitanti come attori protagonisti del ridisegno della buona città. Il governo della città è di fronte, cioè, ad una prova assai complessa: provare a costruire lo spazio ed il tempo di una comunicazione nuova, come condizione per ridare senso al bisogno dell'urbano. Compito difficile, appunto, ma necessario e impellente, a cui speriamo che il governo

della città sappia rispondere con lungimiranza e coraggio. La chiave di volta di questa nuova dialettica è rintracciabile forse nel concetto di bene comune. Dal fallimento passato dei macro-stati socialisti, a quello odierno delle istituzioni ultra-liberali, c'è ormai la consapevolezza che una 'terza' via, per l'uso e per la tutela dei beni comuni, non solo è possibile ma è senz'altro auspicabile. Soprattutto in un paese come il nostro, strangolato dalla speculazione e dal malaffare, gli 'spazi occupati' dalla società civile e dai gruppi informali si collocano come appiglio di salvezza e come metodo da perseguire. L'occupazione di questi luoghi da parte di specifici attori, blocca la deriva speculativa e allo stesso tempo riattiva dinamiche complesse, economiche e culturali, creando circuiti vitali innovativi (Alcalini in Alcalini, Rossi, 2014).

#### Bibliografia

Alcalini A. Rossi M. (2014), 'Pisa 'città ribelle'. L'esperienza dell'Ex-Colorificio liberato', in Scienze del Territorio, Rivista di Studi territorialisti (in corso di pubblicazione) Harvey D. (2012), Il capitalismo contro il diritto alla città. Neoliberalismo, urbanizzazione, resistenze, Ombre Corte, Milano. Lefebvre H. (1968), Il diritto alla città, Marsilio, Venezia.  
Magnaghi A. (2000), Il progetto locale, Bollati Boringhieri, Torino. Magnaghi A. (a cura di, 2012), Il territorio bene comune, University Press, Firenze.  
Mattei U. (2011), Beni comuni. Un manifesto. Editori Laterza, Bari.  
Ostrom E., (2006), Governare i beni collettivi, Marsilio Editori, Venezia. Paba G. (2003), Movimenti urbani. Pratiche di costruzione sociale della città, FrancoAngeli, Milano. Paba G. (2010), Corpi urbani. Differenze, interazioni, politiche, FrancoAngeli, Milano.

## Il volto nuovo delle città nel XXI secolo La rappresentazione dei rapporti tra organizzazione dello spazio e morfologia urbana: dalla logica sequenziale all'approccio... iperspaziale

SERENA SANSEVIERO

Relazioni sociali e mutamenti territoriali  
Il presente contributo muove dalla personale consi-

derazione che relazioni sociali e pratiche nell'uso del territorio ne determinano il mutarsi e le differenziazioni rispetto al passato: è questo il contenuto da cui si trae spunto per poter elaborare un metodo di ricerca e rappresentazione (intesa come conoscenza) del territorio valido ai fini delle prefigurazioni su di esso degli scenari futuri, ma valido soprattutto ai fini della comprensione della società. Allora si parte dall'assunto che il territorio è un elemento importante per la comprensione della società e d'altra parte, per molte discipline più tecniche e pratiche è vero anche il contrario (la società è una componente saliente per lo studio e la progettazione del territorio). Quindi contro la frammentazione degli oggetti di studio le pratiche aiutano a ricomporre i pezzi [Osti, 2008] e sono significanti (nel senso che attribuiscono significato) alla scena su cui si verificano. In molti posti i cambiamenti (le mutazioni) sono visibili perché attribuibili alle nuove o modificate strutture ed infrastrutture urbane, in molti altri bisogna investigare tra le trame della vita, anche sociale, dei fruitori ultimi. Quindi si configura un processo circolare (una relazione circolare - spazio, società, spazio, Osti, 2008), che vede gli oggetti di studio (la società, il territorio) di discipline diverse, la sociologia e l'urbanistica (o comunque gli studi territoriali ed urbani) diventare componenti strumentali l'uno per l'altra. Per cui forse vale la pena di sperimentare un approccio assolutamente integrato per non rischiare di giungere a conoscenze solo parziali. E' utile alla finalità suindicata poter declinare lo spazio (che si presta a molteplici interpretazione oltre che essere oggetto di diverse definizioni) in ambiti concettuali più delimitati, quali l'ambiente, il territorio, il luogo, ambiti appunto diversi a seconda dei sistemi attivi che su di essi possono agire (e da qui quindi, anche l'idea di spazio come luogo praticato di Michel de Certeau)

Per l'analisi è utile riprendere i concetti di ambiente, territorio, luogo, intendendoli quale accezioni spaziali con caratteristiche di unicità. I cambiamenti in atto, la globalizzazione suffragano una serie di approcci diversificati allo studio ed alla lettura del territorio urbano e allo studio della società. Accanto alle più tradizionali modalità di analisi e lettura ve ne è oggi anche una (modalità di lettura) virtuale che consente l'individuazione di una miriade di luoghi, intesi appunto come spazi unici e individuali creati attraverso l'uso e la diffusione di internet.

Per introdurre il tema centrale di questo contributo, non si può prescindere e non quindi dare il giusto spazio a quello che è accaduto prima dell'epoca post-moderna, in altre discipline come la filosofia e la sociologia, in quanto molto hanno in comune con quella che definiamo "urbanistica debole"<sup>1</sup>.

"Pensiero debole" è una "metafora" ed un "paradosso" insieme, perché sta ad indicare una situazione provvisoria ma anche contraddittoria; non dà indicazioni precise, ma indica molteplici possibilità.

"E' uno sperimentare, un tentativo di tracciare analisi, di muoversi sul terreno".

In riferimento alla città, negli ultimi anni, le filosofie

del post-moderno l'hanno fatta oggetto di attenzione e le trasformazioni delle abitudini di vita metropolitane ne sono divenute un momento di conferma e di sintesi di ipotesi e teorie. Il "testo urbano" è di per sé "una costruzione linguistica", in quanto momento di produzione e di comunicazione. Tra le interpretazioni che pongono l'accento sulla strutturazione linguistica della metropoli si pone quella di Giovanni Vattimo che considera la città non più come sistema dotato di segni comunicativi riconoscibili ma caratterizzata da "disordine, fantasmagoria, seduzione".

"La metropoli contemporanea si specchia nel linguaggio".

Essa si presenta come un dedalo di enunciati, di metafore, nomi propri, funzioni proporzionali, tempi e modi verbali, disgiunzioni, implicazioni. Né si tratta di una istruttiva analogia. La metropoli è effettivamente una formazione linguistica, un ambiente costituito innanzi tutto da discorsi oggettivati, codici predisposti, grammatiche materializzate, orientarsi in una grande città significa fare esperienza del linguaggio".

La condizione post-moderna si riflette nella così detta "urbanistica debole", che fa proprie le nozioni sopra citate e le applica alle nuove realtà.

La critica più accesa, che si rivolge a questo tipo di pensiero, è che dopo aver definito esaurite le "grandi narrazioni" e gli interventi "forti" si rivolge ad interventi parziali, frammentari, occasionali che mettono in primo piano il progetto con il rischio di esemplificazioni e riduzioni.

La prima obiezione che si può rivolgere a questo tipo di critica nasce da una considerazione fondamentale: le "nuove politiche urbane" (Gaudin 1993) si trovano ad affrontare problemi che hanno generato modelli d'intervento, che fanno parte della storia della città, ma la novità con cui debbono fare i conti è la relazione "tra tipo di problemi e stile d'intervento".

Nelle politiche urbane tradizionali i problemi hanno una soluzione "semplice": esse si muovono nel grande insieme del sapere positivo nel quale individuiamo i due sottoinsiemi: la scienza degli insediamenti di matrice geografica architettonica e la scienza dei flussi e dei collegamenti di matrice tecnica - ingegneristica. Questa distinzione, un po' riduttiva, con le sue diverse interpretazioni si muove in una visione di insieme ed è introdotta solo per mettere in evidenza l'inadeguatezza dei diversi filoni nel sapere positivo ai caratteri dei nuovi problemi "complessi"

Urbanistica debole e genesi della complessità

La complessità nasce come consapevolezza che "il tipo di problemi che le nuove politiche urbane affrontano non sono standardizzabili, come i problemi affrontati per eccellenza dalle discipline forti. [...].

Il ricorso a standard procedurali è tanto poco utile quanto la proposta di standard fisici"<sup>2</sup>.

Questa presa di coscienza in realtà non è una novità, ma è da far risalire già agli anni '80, quando l'indebolimento della forma dello stato-nazione, la crisi delle unità politiche di grande dimensione territoriale e del

concetto di territorio come entità univoca, rendono ormai obsoleto il paradigma spaziale "gravitazionale" che presuppone una strutturazione gerarchica dello spazio.

Il territorio è quindi da intendere strutturato come una serie di "sistemi planetari" formati da centri minori e località "centrali" legati da una fitta rete policentrica, multipolare in quanto è diminuita la "frizione dello spazio"<sup>3</sup>.

"Le nuove scienze della complessità, il dibattito sempre più acceso tra i filosofi della scienza, da cui sembrano uscire vincenti posizioni relativistiche e localistiche non lasciano molto spazio alla riproposizione di paradigmi scientifici con modelli di validità assoluta"<sup>4</sup>.

"Gli approcci scientifici di tipo locale non cooperano armonicamente ad un'immagine, ad una teoria del sapere e dell'universo, ma al contrario si intersecano, si accavallano, si ignorano, si contrappongono, si integrano, si scindono".

Il problema della gestione della complessità.

Si è più volte parlato di complessità come carattere strutturante la nostra realtà ed in particolare il territorio. E' ovvio, quindi, che la "gestione della complessità" è il problema fondamentale per chi si occupa di lettura, rappresentazione o conoscenza della città e del territorio. Da qui la necessità di mettere in discussione quei metodi consolidati dalla pratica ma non certo dai risultati, con i quali siamo abituati ad operare perché dotati di strumenti collaudati capaci di selezionare, modellare una realtà che alla fine del processo "deve" risultare verificabile.

In questi casi, il compito è davvero arduo in quanto è necessario tener conto di una molteplicità di aspetti di diversa natura (economica, sociale, storica, urbanistica e ambientale) ed a più dimensioni, inoltre è necessario sintetizzare gli stessi per ottenere informazioni utili per fare delle valutazioni che soddisfino gli obiettivi della comunità.

La "restituzione" della complessità è fortemente legata al trattamento dell'informazione: muovendosi in un campo di pratiche di conoscenze consolidate, si è costretto a scartare tutto ciò che non è compatibile o domabile con mezzi conosciuti, riducendo la complessità dei fenomeni.

Da tempo questa pratica, che sottende principi e paradigmi consolidati, è entrata in crisi, infatti in campo scientifico si sono scoperti ed individuati fenomeni "comportamentali" imprevedibili ma agenti nella realtà: il riferimento è dal comportamento di particelle elementari della materia, alle realtà sociali.

"Si è reso necessario l'abbandono delle vecchie certezze per percorrere strade nuove, come quelle tracciate dalla complessità delle relazioni e delle interazioni continue tra componenti animate ed inanimate di uno stesso mondo"<sup>5</sup>.

L'affermarsi della logica fuzzy per esempio, accanto alla teoria delle reti neurali ed alla fisica qualitativa sembra essere il sintomo di un più generale cambiamento nell'orientamento scientifico - un mutamento

di paradigma nel senso dato a questa parola dal filosofo della scienza Thomas Kuhn. Già a partire dagli anni 70, filosofi come E. Morin e J.L. Moigne hanno intuito questo mutamento, mettendolo in relazione all'applicazione dell'approccio derivato dalla teoria dei sistemi ai più svariati fenomeni caratteristici, ad esempio, delle scienze fisiche o di quelle sociali. Tornando ancora indietro di una trentina di anni l'attività di Norbert Wiener ha sicuramente anticipato questa trasformazione, ponendo le basi della cibernetica. Si parla infatti di "fine del riduzionismo scientifico" o di "fallimento delle scienze analitiche" proprio perché si predilige un'importazione "soft" alla risoluzione dei problemi, cercando di cogliere l'essenziale dei fenomeni studio, prediligendo caratteri come la selettività o la sinteticità.

Sguadi, rappresentazioni, situazioni e ...realtà virtuale il nuovo volto delle città dunque richiede l'intervento di un "sociologo" del territorio. Laddove il suo apporto si configuri come apporto tecnico, egli si occupa di indagare, di elaborare e di sviluppare conoscenze mantenendo in relazione i risultati di indagini, o le indagini stesse, sorte e sviluppatesi nel quadro di discipline distanti tra loro (Hannerz 1992). Egli (il sociologo del territorio) date le mutate condizioni storiche e socio-culturali abbandona l'approccio razional-comprensivo (o deduttivo che dir si voglia) per leggere appunto il territorio secondo un paradigma "multiscalare"; una lettura simile è quella che si identifica come approccio laterale [M. Sepe, 2007] con cui appunto si intende descrivere una modalità di avvicinamento al territorio o alla sua conoscenza, mediante l'osservazione da diverse angolazioni. È un approccio che quindi si sostanzia nel ricorso a letture antropologiche, sociologiche piuttosto che esclusivamente urbanistiche o architettoniche; è un metodo di analisi che predilige "la figuratività" dei luoghi legata all'uso che i fruitori ne fanno (Cullen, Lynch) e produce pertanto immagini visuali percettive ma anche strumenti di raffigurazione diversi ritenuti utili alla rappresentazione degli elementi osservati (installazioni, video ecc.). Utile esempi sono le indagini (USE di Stefano Boeri) che rintracciano i segni fisici e spaziali del cambiamento sociale e culturale a partire dallo spazio fisico; questo è possibile perché lo spazio urbano è oggi più che mai una metafora della società. Il prodotto di tali approcci è costituito dagli Atlanti che raccolgono sguardi diversi: quello di sociologi, artisti, architetti film-maker, fotografi, geografi proiettati congiuntamente attorno allo stesso campo fenomenologico: lo spazio urbano.

In più studi (Osti e Pellizzoni, 2008) si sottolinea anche che nello studio del territorio tra i tratti metodologici più sensibili c'è da annoverare i metodi di ricerca della sociologia visuale partendo dall'assunto che rendere la realtà spaziale attraverso immagini fornisce una quantità enorme di informazioni. L'uso di rappresentazioni visive del territorio è insuperabile perché assicura uno sguardo immediato sul contesto. Permette di monitorare quella continuità fra il tutto e le parti

che le tecniche di rappresentazione verbale rendono a fatica. Sono ottime per superare le note difficoltà delle scienze sociali che tendono a parcellizzare oppure a guardare contesti troppo generali e quindi astratti. Si configura quindi nelle letture "multiscalari" uno spazio o luogo che nega, per sua natura, la geometria (euclidea) ma che può avere effetti tutt'altro che a-spaziali; nel rappresentare la mappa di questi collegamenti si scopre la topologia dei "bits", nodi e rami di percorsi ipertestuali fatti di visite ed accessi e caratterizzati da un modello "tridimensionale" rivoluzionario. Come Alice attraverso lo specchio ci si ritrova in mondi paralleli dove le regole cambiano ma accadono le stesse cose: si lavora ci si incontra, si tessono relazioni sociali e si pianificano incontri culturali. Mitchell nella sua "città dei bits" invita proprio a tenere conto, (nella pianificazione della città e del territorio), di ciò che sta accadendo, considerando non solo più i luoghi e le persone fisiche, ma anche i luoghi e le categorie mentali ad essi collegati. E pullulano gli approcci virtuali alla lettura del territorio: un territorio può essere letto e studiato sovrapponendo ad una cartografia tradizionale (o no) una mappa della temperatura rilevata o una mappatura delle chiamate telefoniche origine-destinazione monitorate all'interno dell'area prescelta nell'arco temporale predefinito, o ancora analizzando i tempi di percorrenza per gli spostamenti casa-lavoro di determinate classi di lavoratori e così via. Analisi come queste consentirebbero di mappare ad esempio le fluttuazioni della densità demografica o monitorare per esempio i cambiamenti nei comportamenti del lavoro e del tempo libero. La portata di queste indagini è ampia e apre nuovi orizzonti e nuovi spunti metodologici interdisciplinari.

Con l'individuazione ed il riconoscimento di sistemi complessi (quale oggi ci appare la città o il territorio urbanizzato contemporaneo), diventa sempre più difficile comprendere i vari aspetti che caratterizzano i fenomeni. Importante diventa allora studiare le relazioni tra le variabili, si tratta di definire due ruoli non necessariamente distinti: quello esercitato nello spazio relativo alle aree di influenza della città e quello connesso alle attività che nel loro complesso determinano e sostengono la vita economica e sociale. "Gli elementi, le relazioni e interrelazioni da ricercare e da interpretare comportano una mole enorme di lavoro dal momento che sembra superfluo asserirlo, il territorio, la città rappresentano "l'impatto" delle strutture della collettività, il piano di proiezione dell'organizzazione, delle attività sociali, economiche, amministrative, culturali, residenziali"<sup>6</sup>.

L'individualità dei luoghi analizzati e sensibilmente rilevati si trasmette nelle abitazioni e nella città non attraverso la storia e le preesistenze ma attraverso i materiali, i colori del paesaggio urbano, la morfologia del sito, le pieghe del terreno. Tutto riesce a combinarsi ed a parlare alla nostra sensibilità e della nostra sensibilità.

Per trarre uno spunto conclusivo e di riflessione su quanto riportato sopra, si ritiene che le diverse moda-



Figura 2– L'idea di accumulazione di sensazioni, immagini, fenomeni, accadimenti nel territorio urbano contemporaneo è molto importante: l'accumulazione non si cancella mai. L'uso delle nuove tecnologie e le potenzialità che esse offrono consentono oggi una lettura del territorio "sintetica": ai territori reali del contesto urbano, si legano territori fittizi, sia per relazioni e ragioni tra differenti soggetti e proposizioni ideologiche e intellettuali, sia per elaborazioni, che a partire da dati reali ed evidenti, organizzano complesse riflessioni che duplicano la realtà attraverso sistemi nuovi di interpretazione e di lettura.

lità di analisi delle azioni/ interazioni spazio-società ed i modelli metodologici, le diverse modalità di lettura proposte non vadano lette ciascuna per sé con il riconoscimento di quanto l'una o l'altra riescano ad evidenziare di una realtà complessa; ma l'esigenza è quella di analizzarle, e quindi attraverso un processo di astrazione smontarle nella loro autoreferenzialità, per poi sintetizzarle, cioè sovrapponendole, ed integrarle. Il fine di una così lunga operazione è quello di poter avere sia una rappresentazione e contemplazione dei modi e dei tempi del territorio urbano, ma anche e soprattutto una lettura diacronica profonda. Una lettura che non si fermi solo in superficie (magari affiancando immagini diverse) ma che superando appunto la staticità delle antiche prospettive e la bidimensionalità delle immagini attuali possa giungere a comprendere anche la terza dimensione, la profondità e lo spessore dato dalle relazioni e dal fare umano immerse come sono nella quarta dimensione, il tempo che giunge a modificare sullo stesso palinsesto le altre tre. Questa dimensione è quella di un osservatore che si trova immerso in uno spazio quadridimensionale e che ha appunto a disposizione, per studiare i fenomeni, oltre le tre canoniche dimensioni geometriche, anche il tempo (iperspazio)<sup>7</sup>.

#### Note

1 Camagni 1986; Mela 1987; Mazza, 1986.

2 M. Cremaschi, op. cit., p. 112.

3 R. Gubert.

4 A. Petrillo, "Problemi attuali e soluzioni possibili", Cap.V – Internet.

5 "Ecologia sociale ed uso degli strumenti fuzzy" <http://r.mac.arch.uniroma3/master/lezioni/nb+giorgio/RM4.html>

6 A. Fadini, "Il concetto di struttura e il concetto di modello" Guida, Napoli

7 iperspazio In matematica, spazio a più dimensioni; il numero di queste si indica generalmente con  $n$ ,

nel qual caso si parla anche di spazio di dimensione  $n$ ; poiché lo spazio ordinario è a tre dimensioni, in senso più ristretto  $i$ . è uno spazio di dimensione  $n > 3$ . La nozione di  $i$ . può sembrare legata a costruzioni artificiali; nasce invece spontaneamente da problemi nei quali viene naturale di considerare entità variabili che dipendono da un numero di parametri anche molto grande

#### Bibliografia

Agustoni A, Giuntarelli P. Veraldi R. (2007) "Sociologia dello spazio, dell'ambiente e del territorio", Franco Angeli, Milano

N. Vale L.j. Warner S.B. jr. (a cura di) (2001), *Imaging the city*, Centre for urban Policy Research, New Jersey

Augè M., (1990) *Non luoghi. Introduzione a un'antropologia della surmodernità* Eleuthera, Milano

Sanseviero S. (2003) "La rappresentazione del territorio urbano contemporaneo" Tesi di Dottorato Pescara. Università G. d'Annunzio

Maturo A. Sanseviero S. Ventre A. (2009) "metodi e approcci valutativi per un sistema culturale-turistico nel Vallo di Diano", in *Atlante del Cilento* a cura di Gambardella C. Edizioni, Scientifiche Italiane.

Fadini, "il concetto di struttura e il concetto di modello" Guida, Napoli

# delle risorse sommerse per una gestione condivisa dello spazio pubblico

SABINA SELLI

Nella nostra epoca segnata da una perdurante crisi dello “spazio pubblico” e dal disconoscimento di un sistema politico che ci rappresenta, la partecipazione sta divenendo un binomio inscindibile con lo spazio pubblico, ma non tutti i processi progettuali e le misure di governo delle trasformazioni dello spazio che la contemplan, presentano quei requisiti che delineano una risoluzione partecipativa efficace. Un’efficacia che si misura nella capacità di accogliere le istanze di una cittadinanza che chiede di partecipare attivamente ai processi di costruzione e gestione dello spazio pubblico (Hofmann 2014). Un’efficacia valutata sulla reale capacità di attivare e mettere a dimora le risorse, formali e informali, presenti nella comunità in un progetto di costruzione e gestione urbana condivisa.

Presupposti per questo sviluppo sono uno spazio pubblico che si manifesta come archetipo del bene comune (Baioni et al. 2012) e si incarna nella partecipazione del cittadino alla sua costruzione. Una visione che riscopre l’importanza delle risorse locali – sociali e spaziali – a fondamento di un progetto del territorio capace di innescare nuove micro-economie. Una partecipazione, che non è spazio concesso dalle istituzioni o controllato dai tecnici, ma l’espressione di un diritto alla città “[...] come forma superiore dei diritti: diritto alla libertà, all’individualizzazione nella socializzazione, all’habitat e all’abitare. Il diritto all’opera (all’attività partecipante) e il diritto all’appropriazione (ben diverso dal diritto alla proprietà) sono impliciti nel diritto alla città” (Lefebvre 1968). Un diritto all’opera che rende legittima la co-costruzione dello spazio pubblico.

In molte realtà del contesto europeo è emersa la capacità dei cittadini di curare, gestire, costruire lo spazio pubblico, come di garantire servizi pubblici complementari all’offerta dei canali istituzionali (Vitiello 2006). Contesti che si distinguono per la presenza di un capitale sociale attivo e nel caso della nazione spagnola per una consolidata esperienza di lotta per i diritti urbani (Castells 1983). Can Batlló, a Barcellona, rappresenta un’importante conquista dello “spazio pubblico”. Un’esperienza conosciuta come appropriazione dal basso, ma in realtà concertata con le amministrazioni: dove il progettista è protagonista tra gli altri in una fase del processo, favorendo gli strumenti per rafforzare il rapporto con le istituzioni, e riuscendo a gestire e dare sbocchi al conflitto. Un dialogo indispensabile affinché questi processi si ancorino al territorio ed abbiano una vita duratura (Selli 2013). Come nel “Campo de Cebada” (AaVv 2012) a Madrid, uno spazio pubblico di produzione di attività

culturali gestito dal basso, esito di un’opera congiunta di residenti, architetti, associazioni di vicinato e amministrazione. Uno spazio capace di “abitare” il conflitto che ha ricevuto importanti riconoscimenti, come il premio della “XII Bienal de Arquitectura y Urbanismo”.

Molti esempi di questa natura costellano il panorama europeo, ma la nazione spagnola si distingue per densità. Qui sono presenti progettisti che, in territori in cui “la massa critica” dei cittadini è rarefatta, diventano catalizzatori del capitale sociale presente nella comunità.

Nel centro storico di Huesca, un gruppo di giovani progettisti sta portando avanti dal 2011 un interessante progetto di conquista progressiva e di recupero dei solares vacios con il coinvolgimento della cittadinanza, di individui singoli e associazioni, e non ultima dell’amministrazione pubblica con cui hanno definito il regolamento di cessione d’uso degli spazi. Allo stesso modo in “Solars Vius”, a Lleida, l’amministrazione ha mediato e pattuito le condizioni di cessione d’uso temporaneo con i proprietari dei solares vacios abbandonati del centro storico.

Pratiche giovani che richiedono ancora tempo per poter valutare gli effetti di un’attivazione delle risorse sociali, ma che sollevano una questione fondamentale: cosa accade in assenza dei progettisti, quando i “dinamizzatori” del capitale sociale, inevitabilmente, interrompono la loro attività.

Quindi, riconoscere allo spazio pubblico il valore di bene comune, richiede la costruzione di nuove “alleanze” di cooperazione tra soggetti pubblici e privati, associazioni, comunità, individui strutturati e non. Un obiettivo che può essere raggiunto attraverso una strategia condivisa incentrata sulla gestione e costruzione dello spazio pubblico, che oltre l’implementazione di politiche pubbliche capaci di rispondere a questo modello, richiede una figura capace di intercettare e dinamizzare le risorse presenti nella comunità, soprattutto nei “territori depressi”.

Nel contesto italiano, ormai si contano diverse esperienze di apertura delle amministrazioni nei confronti di cittadini interessati alla gestione e cura del proprio ambiente di vita, ma in alcuni territori depressi per questioni di natura endemica come la Sardegna, in particolare Alghero dove è in corso il laboratorio di ricerca-azione oggetto di studio, o distanti da esperienze di pratiche partecipative, come nel lungo campo di sperimentazione della città di Bologna, serve una spinta gentile capace di far emergere le risorse sommerse che l’adozione di un regolamento sui beni comuni, pur costituendo un’opportunità urbana, non è in grado di intercettare in assenza di figure formate per il supporto operativo.

Recu-city. Una rete per la gestione condivisa degli spazi pubblici algheresi  
“Re-cucity” è un laboratorio di ricerca-azione per l’attivazione di una rete operativa per il recupero degli spazi in disuso, che coinvolga temi più ampi come economia e comunità, avviato dal Dipartimento di

Architettura, Design e Urbanistica dell'Università di Sassari<sup>1</sup>.

Alghero, sede del laboratorio è un piccolo comune di 40.000 abitanti nella costa nord-ovest della Sardegna. Una regione a bassa densità, che negli ultimi decenni ha visto una crisi quasi totale del settore industriale, accompagnata da una mancanza di crescita del terziario e da un andamento del settore turistico stazionario e stagionale. Una condizione di depressione economica che la recente crisi globale ha fortemente inasprito. In questo territorio, marginale per ragioni di ordine economico e geografico, si è scelto di ri-orientare il paradigma interpretativo del contesto in chiave positiva: "Non un territorio a cui manca qualcosa, ma privato di qualcosa", convinti che la messa a dimora del capitale sociale possa costituire un elemento su cui fondare nuove politiche di sviluppo locale. Il laboratorio costituisce, difatti, la sperimentazione di una pratica urbana volta allo studio e la formulazione di una prassi istituzionale che favorisca la realizzazione di politiche pubbliche a partire dalle risorse locali – spaziali e sociali – e dalle esigenze della collettività. Si è contemplato quindi uno sviluppo che non è rilevazione della mancanza di qualcosa da integrare; condizione ben nota alla Sardegna, che ha visto insediarsi un'industria predatoria sotto l'aspetto ambientale, con il piano di Rinascita degli anni '60 e che per la natura esogena degli interventi è entrato rapidamente in crisi. Bensì il coltivo di uno sviluppo praticabile che si fonda sulle risorse che non si riescono a far lavorare e per le quali vi è uno spreco. "Il più blasfemo degli sprechi", come sostiene Paba, quello delle risorse umane che abbiamo e che non riusciamo a impiegare e attivare. Un pensiero sviluppato ripercorrendo il ribaltamento del punto di vista, nella lettura delle condizioni di vita miserevole nella Sicilia del dopoguerra di Danilo Dolci nel suo scritto "Spreco" (Paba 2010).

Il territorio algherese è costellato da numerosi spazi abbandonati, a fronte delle esigenze di comunità e associazioni presenti, e da una geografia composita di gruppi locali in fermento, che stanno mostrando la capacità di produrre idee e iniziative ampiamente sottovalutate da chi deve prendere decisioni.

Mossi dall'intento di trasformare lo "spreco" nella messa a dimora delle risorse sociali e urbane sopite è stata condotta una ricerca capillare nel territorio dei gruppi locali attivi<sup>2</sup>, nei confronti dello spazio e della comunità, per coinvolgerli su un ragionamento circa le possibilità che i paesaggi dell'abbandono di Alghero offrono.

Dopo una diffidenza iniziale, in cui è emersa la necessità di definire il ruolo di ciascun gruppo coinvolto, e l'esigenza di esercitare una libertà di pensiero e azione espressa dai gruppi di matrice più radicale, che hanno avvertito come restrittivo un operare interno all'istituzione, seppur di tipo formativo, si è trovato un terreno comune su cui e per cui intervenire: la comunità algherese. Una sensibilità profonda per la dimensione sociale del progetto ha costituito una costante in tutte le fasi del processo, come la possibilità di avviare una

co-costruzione dello spazio con i cittadini e l'opportunità che le esigenze della comunità potessero trovare residenza. Una città quindi, che offra uguali possibilità di partecipare alle decisioni sulle trasformazioni dello spazio, in cui non venga precluso a nessuno il godimento di servizi e spazi, da coordinare nell'interesse collettivo a lungo termine.

A dialogo con la città

Per coinvolgere la comunità più ampia intorno all'obiettivo comune, il DADU con i gruppi attivi hanno promosso più giornate di riflessione su "La riconquista dello spazio pubblico", favorendo le condizioni per "Tessere una rete attiva" tra i soggetti disponibili a ridar vita agli spazi urbani derelitti.

Attraverso il metodo "apprendere dalle esperienze" è stato creato uno "spazio" di interazione neutrale in cui si è aperto un confronto dialogico, tra le persone interessate a costruire una visione condivisa e gli esperti disciplinari, sulle modalità con cui strutturare una possibile strategia per il recupero degli spazi in disuso.

Gli ospiti, l'architetto Inti del gruppo milanese tempo riuso.org e gli attivisti di Csoa Pangea di Porto Torres ed Ex Q di Sassari, hanno illustrato le loro esperienze di conquista degli spazi pubblici, i risultati ottenuti con la partecipazione della comunità, i problemi e le aperture nel rapporto con le istituzioni. Con Paba, urbanista del DiDA dell'Università di Firenze, si sono percorse le radici storiche delle pratiche di costruzione dal basso, valicati i limiti degli spazi confinati del carcere di Sollicciano con il progetto partecipato "il giardino degli incontri", misurato il valore delle risorse umane colto nel testo "Spreco" di Danilo Dolci degli anni '60 sulla situazione di degrado della Sicilia. Il gruppo di ricerca-azione TaMaLaCà ci ha illustrato l'importanza di un rapporto conquistato con le istituzioni, attraverso le proprie esperienze di un progetto dello spazio capace di dar voce a quei "corpi urbani" che la città non contempla (Arras et al. 2013).

"Lezioni" che hanno alimentato il dibattito e l'interazione dei presenti, consentendo di scendere in profondità su varie questioni come le possibilità e le modalità di intervento, la scelta degli strumenti, durante il quale è emerso come nelle pratiche di attivazione non vi siano "ricette urbane" da applicare, ma la necessità di un cambiamento del punto di vista sulle questioni urbane.

Le giornate di riflessione non si sono fermate al confronto dialogico, ma i gruppi della rete sono scesi in campo per la ri-significazione e l'attivazione temporanea di alcuni spazi dell'abbandono della città di Alghero. Con le performance di artisti locali<sup>3</sup>, per un giorno, le risorse urbane sopite, sono diventate della comunità attraverso reinterpretazioni d'uso condivise.

Un'attivazione che ha visto un'adesione di cittadini e associazioni sempre più ampia e che hanno mostrato una forte volontà di percorrere un cammino di costruzione dello spazio pubblico con la comunità e le istituzioni.

Il percorso di dinamizzazione delle risorse sociali nel tempo ha generato rapporti di cooperazione di varia natura e a vario titolo tra i gruppi, e ha aperto un dialogo con l'amministrazione pubblica, a cui i gruppi hanno presentato una proposta per lo sviluppo di un incubatore di talenti e di spazi possibili, attraverso un processo di conquista progressiva e recupero degli spazi abbandonati di Alghero.

In questi giorni, in vista dell'avvio di processi di trasformazione dello spazio pubblico nel quartiere di Sant'Agostino e nel territorio agricolo a bassa densità della Nurra, privo di infrastrutture e di strumenti di governo per le trasformazioni, è in atto un'interrogazione critica sulle modalità e i metodi con cui far emergere la domanda sociale in profondità.

Recu-city -recuperare e ricucire la città- indica la rotta che la rete intende percorrere: ricucire una relazione tra l'abitante e il proprio spazio di vita (Heidegger 1976); recuperare gli spazi dell'abbandono ereditati da una recente o più lontana storia di dismissione; ricucire le relazioni tra brani di città, tra quartieri chiusi da sbarramenti ideali prima che fisici. Un termine coniato con i gruppi nella fase iniziale che potremmo definire "conoscersi e riconoscersi" su obiettivi comuni. Spazi diversi e in condizioni molto diverse, su cui potrebbero innestarsi processi di attivazione, recupero e riutilizzo, differenti sia per il tipo di spazio che di degrado, e lasciando anche alle risorse locali la capacità di esprimere un proprio immaginario urbano e di trovare una residenza, tra le tante disponibili, in cui mettere a dimora le proprie potenzialità. Potrebbero essere interventi promossi dalle istituzioni piuttosto dal basso. Non abbiamo scelto l'uno o l'altro, ma di iniziare a ripensare congiuntamente a questi spazi come opportunità, ossia alle possibilità che concedono attraverso una regia condivisa. Per questo abbiamo messo in relazione i soggetti interessati al recupero degli spazi pubblici per sondare interlocuzioni possibili o come rendere queste possibili.

#### Prime considerazioni

Il percorso intrapreso costituisce la fase preliminare della sperimentazione di una pratica urbana volta allo studio e alla formulazione di una prassi istituzionale, che a partire dal capitale sociale e dal territorio, favorisca la formulazione di politiche pubbliche di sviluppo locale.

Ad oggi, i gruppi attivi, hanno rafforzato l'azione creando nuove alleanze con i gruppi incontrati all'interno della rete. Altri interessati al progetto, ma divisi da interessi personali, hanno confermato la necessità di un supporto permanente e duraturo per quanti interessati, ma non attivi prima all'avvio del processo (nel febbraio 2014).

Questo periodo di transizione epocale, dal monopolio delle amministrazioni nella cura pubblica a una piattaforma di gestione collaborativa e condivisa dei beni comuni, richiede la calibrazione di strumenti e nuove figure istituzionali capaci di interloquire con flessibilità con i cittadini, come molti esempi del nord

Europa ci mostrano (Inguaggiato, Inti 2011). Alcuni progettisti stanno svolgendo un ruolo indispensabile nell'agevolare attraverso l'immersione nelle pratiche sociali la valorizzazione delle risorse locali, alimentando un'interlocuzione pubblica per stabilire e garantire modalità e condizioni con cui l'amministrazione pubblica assuma un ruolo all'interno di questi processi. Una pratica di intercettazione capillare, di attivazione e dinamizzazione delle risorse sommerse nel territorio e nella comunità, per convogliarle e metterle a dimora in una trasformazione urbana sostenibile all'interno di una programmazione a lungo termine.

Un ruolo quello della struttura pubblica che rimane fondamentale nel garantire i diritti sociali e nell'assicurare un'azione di governo in grado di concretizzare l'immaginario urbano della comunità.

Progettisti che attraverso pratiche partecipative, di ascolto e co-progettazione, hanno favorito le condizioni per la costruzione di un "partenariato" stabile e sostenibile, tra amministrazione pubblica, cittadini, associazioni, comunità e università ... Una co-costruzione dello spazio che avviene in una dimensione non gerarchica e di reciproco scambio. Un spazio di neutralità, dove non vi è né una preminenza istituzionale, né cittadina, né professionale, ma uno stato di condivisione dei saperi dove gli attori non agiscono soli, ma facenti parte di un'"impresa" comune, in un processo dialogico di ascolto e confronto, che muta in funzione dei contesti e dei soggetti presenti. Un progettista che riscopre un ruolo sociale nell'immersione nelle pratiche e incide sulla qualità dello spazio pubblico attraverso la qualità delle relazioni (Crosta 2000) e delle infrastrutture sociali che riesce a tessere. Processi in cui la capacità di pensiero critico di professionisti è indispensabile per la formulazione di obiettivi strategici a supporto della costruzione di una piattaforma attuativa del bene comune. Si tratta di accompagnare, come progettisti, il passaggio epocale che stiamo vivendo verso un modello di costruzione dello spazio pubblico che si fonda su una condivisione di saperi, riconosce le capacità auto-organizzative dei cittadini, come azione integrata a quella istituzionale. Un approccio alle questioni urbane che offre nuove opportunità di sviluppo e apre prospettive da angolazioni differenti rispetto al passato. Uno spazio pubblico che si riscopre tessuto connettivo della città, dove le "infrastrutture" sono rappresentate dai cittadini e per le quali è necessaria una gestione urbana che non si occupi più esclusivamente di organizzare flussi, persone, economie, ma anche di intercettare le risorse sociali presenti nel territorio e promuovere processi che attraverso l'interazione favoriscano l'emergere dell'intelligenza collettiva e quindi la qualità della vita urbana di una comunità. Un modello urbano che non chiede di continuare a investire in grandi infrastrutture, ma in piattaforme e progetti capaci di far emergere le potenzialità di ogni cittadino e di mettere a dimora le risorse formali e informali presenti nella comunità. Che richiedono la necessità di ripensare un nuovo ruolo per l'azione

pubblica e l'urgenza di tornare a ragionare sull'accezione di spazio e progetto.

In questa visione la gestione dello spazio pubblico, diviene una riflessione al plurale, dove amministrazione e progetto devono riconfigurare i propri strumenti.

#### Note

1. nell'ambito del progetto di ricerca "Governare ad arte. Processi e strumenti della progettazione partecipata del territorio", finanziato dalla LR7 RAS e coordinato scientificamente da Antonello Monsù Scolaro per l'unità di architettura e da Laura Iannelli per l'unità di sociologia
2. tra cui attivi sin dall'avvio del progetto: Malerbe, Casa di autoproduzione alternativa. Apnea, Abandoned places new environments of arts. Spazio T, centro di aggregazione e produzione teatrale. Greetings from Alghero start-up in forma di cooperativa. Rera coworking. Impegno rurale nel territorio della Nurra, Eutopia Turritana ed altri unitisi successivamente.
3. Ignazio Chessa, Roberta Filippelli, Chiara Murru, Fulvio Riu, Paola Cannoni

#### Bibliografia

- Arras, F., Ghisu, E., Idini, P., Talu, V. (2013), "TaMa-LaCà- Tutta Mia La Città. Suffragette dei diritti urbani negati" in Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU. Urbanistica per una diversa crescita, Napoli Aa.Vv. (2012), "Gestión vecinal de la plaza de la Cebada. Madrid", in *Arquitectura Viva*, 145
- Aa.Vv. (2011), "El campo de Cebada, Madrid, Spain", in *A+T*, 38 (pag. 53-56)
- Baioni, M., Boniburini, I., Salzano, E. (2012), *La città non è solo un affare*, Aemilia University Press, Reggio Emilia (pag. 104-107)
- Castells, M. (1983), *The City and the Grassroots. A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*, University of California Press, Berkeley (pag. 229-301)
- Crosta, P.L. (2000), «Società e territorio, al plurale. Lo "spazio pubblico" - quale bene pubblico - come esito eventuale dell'interazione sociale», in *Foedus*, 1 (pag. 42-43)
- Heidegger, M. (1976), "Costruire, abitare, pensare", in *Saggi e discorsi*, Mursia, Milano (pag. 96-108)
- Hofmann, S. (2014), *Architecture is participation. Die Baupiloten-Methods and Projects*, Jovis, Berlin
- Inguaggiato V., Inti, I. (2011), "Riuso temporaneo (Temporary reuse)", in *Territorio*, 56 (pag. 14-17)
- Lefebvre, H. (1968), *Le droit à la ville*, ed. Anthropos, Paris (pag. 125)
- Paba, G. (2010), *Corpi urbani. Differenze, interazioni, politiche*, Franco Angeli, Milano (pag. 99-103)
- Selli, S. (2013), *Can Batlló. Una significativa conquista dello spazio pubblico da parte degli abitanti. Lezioni apprese*, Tesi di dottorato in Architettura e pianificazione, XXVI ciclo, Università di Sassari
- Vitiello, I. (2006), "Spazi pubblici come beni comuni", in *Critica della razionalità urbanistica*, 17 (pag. 9-20)

## La valorizzazione partecipata attraverso le Passeggiate fuori porta

EMMA TAGLIACOLLO

L'inizio di una ricerca<sup>1</sup>

Le Passeggiate fuori porta sono un progetto pilota nato con l'intento di valorizzare e far conoscere a un pubblico ampio un territorio poco noto ma con un enorme patrimonio architettonico e urbano latente - perché non riconosciuto - sebbene quotidianamente sotto ai nostri occhi. Il progetto nasce da una ricerca triennale di tipo interdisciplinare, finanziata dalla Regione Lazio, in cui è coinvolta la Sapienza Università di Roma e l'Istituto per la Conservazione e la Valorizzazione dei Beni Culturali (ICVBC) del CNR con l'intento di lavorare sul patrimonio tangibile per creare nuove forme di imprenditoria giovanile.

In questo ambito sono nate le Passeggiate fuori porta. Il progetto gode del patrocinio istituzionale dell'ICVBC del CNR di Roma e di Inarch Lazio, che già aveva testato sul territorio di Roma la formula delle Passeggiate romane. Il progetto nasce in ambiti colti, da cui immediatamente esce per essere divulgato sul territorio in modo capillare.

L'ambito territoriale è quello del sud del Lazio, i Monti Lepini nello specifico, che sono un territorio frammentato con molte qualità: difficile poterlo unire in un unico testo o in un'unica mappa; lo si deve mettere in relazione con il paesaggio e in rapporto con le grandi province, quali Roma e Latina, e con il macro sistema della Pianura Pontina.

Con il progetto pilota si è messa in atto una valorizzazione partecipata, con l'intento di creare una nuova energia e un nuovo interesse intorno al bene culturale nella sua accezione ampia di centro urbano. Il centro urbano è infatti un luogo complesso, molto indagato dalle scuole di Architettura e dagli specialisti di settore, è abitato dai cittadini, è visitato da tutti noi. La valorizzazione partecipata ha l'obiettivo di mettere il cittadino al centro, di riportarlo a essere il consapevole protagonista del suo fulcro di vita: la città.

In questo senso le Passeggiate fuori porta, da intendersi come letture urbane polifoniche a cui hanno partecipato numerosi studiosi del territorio, sono da vedersi come un nuovo modo di valorizzare il territorio partendo dalla sua analisi morfologica e storica, sino all'analisi del paesaggio e delle singole città, che creano un ricco complesso urbano e territoriale. Il progetto inoltre ha permesso, come vedremo più avanti, di immaginare nuove possibilità di gestione del territorio e di riflessione sulle sue trasformazioni.

Premessa metodologica

La ricerca in ambito urbanistico e architettonico ha preso avvio dall'analisi del rapporto tra il territorio

e le città dei Monti Lepini, attraverso lo studio della toponomastica, della cartografia storica e della geologia, utilizzando fonti che sono di carattere storico e politico.

Da qui è emerso come le città non siano un organismo chiuso, ma siano da sempre in rapporto con la costruzione del paesaggio e con gli altri piccoli centri e borghi.

Le linee guida dell'Historical Urban Landscape (HUL), promosse dall'UNESCO, propongono infatti una lettura e un'interpretazione del paesaggio storico urbano da intendersi come risultato di una stratificazione storica che integri i valori culturali e naturali, uniti agli obiettivi di conservazione del patrimonio urbano e a quelli di sviluppo sociale ed economico. Secondo questa metodologia il patrimonio urbano viene considerato come un bene sociale, culturale ed economico per lo sviluppo delle città, con attenzione alle qualità materiali e immateriali della vita umana e cittadina, andando ad ampliare il concetto di centro storico.

È proprio seguendo questo principio, con un'estesa visione del centro storico, che la scala di lettura dell'indagine si è spostata dal singolo centro all'insieme dei centri, delineando un quadro generale del territorio e del paesaggio grazie alle similitudini e alle differenze ritrovate.

Lo studio comparativo delle fonti cartografiche, unito all'orografia e ai racconti dei viaggiatori, ha permesso una nuova lettura del territorio: un affresco allo stesso tempo puntuale e generale dell'insieme che ha fatto emergere alcuni tematismi.

I temi più significativi sono quelli che uniscono vari soggetti tra loro, in modo particolare le narrazioni dei mestieri e quelle biografiche. Queste pongono l'attenzione su elementi che caratterizzano i luoghi e alcune attività produttive, come: l'acqua e i nevaroli, la terra e il ciclo produttivo che da qui deriva (come la stramma), la roccia, la silice e gli scavatori.

Ne emerge che il patrimonio tangibile è la forma della città, il suo legame morfologico con il territorio, il periodo di costruzione e formazione, infine la sua storicizzazione nel tempo.

Lo studio dei caratteri insediativi dei centri storici minori, uniti ai caratteri tipologici e morfologici, secondo la metodologia di Paolo Marconi, permette di arrivare alla riflessione sulla città, da cui è scaturita una prima analisi urbana che è stata proposta non solo guardando alla sua forma, ma anche agli elementi che la caratterizzano: le porte urbane, le strade, le piazze, le mura in rapporto con il paesaggio, i materiali che concorrono a costruirla, le decorazioni. Tutti componenti che sono simbolo di un'identità.

L'azione del passeggiare come forma di conoscenza  
Si è partiti dunque da un'analisi territoriale codificata per arrivare al progetto pilota delle Passeggiate. È immediatamente emerso che passeggiare non è esclusivamente un'azione ludica e spensierata, è un'azione che sperimentiamo giornalmente a ritmi differenti, sia nella città, nei suoi spazi pubblici, sia nei nostri

luoghi privati; nei parchi, ma anche in luoghi sconosciuti, per scoprirli e misurarli.

È un'azione umana che ci lega al territorio e alla città, è una modalità di conoscenza, talvolta inconsapevole, ma fondamentale e irrinunciabile, perché ci permette di conoscere quello che ci circonda tramite la fatica (dello spostamento) e la misura del nostro corpo. Ci riserva spesso delle sorprese: infatti è un modo per mettere insieme cittadini e amministrazione e creare nuove prospettive per una possibile gestione della città.

Passeggiare e conoscere sono due verbi, due azioni che vanno insieme, uno supporta l'altro. Il loro fine comune, in questo progetto, è quello di creare una valorizzazione partecipata.

Con questa espressione, appunto «valorizzazione partecipata», si intende creare una nuova energia e un nuovo interesse intorno al bene culturale nella sua accezione ampia di centro urbano.

Il centro urbano è infatti un luogo complesso, molto indagato dalle scuole di Architettura e dagli specialisti di settore. È abitato dai cittadini, è visitato da tutti noi. Il centro urbano è sotto i nostri occhi e muta in modo continuo con lo svolgersi della storia che percepiamo come quotidianità.

Il termine partecipazione è spesso abusato. Il suo significato è carico di un vario sottotesto che ci riporta storicamente alla ricerca di affermazione delle masse come individui, alla volontà di mutare gli equilibri tra cittadini e potere, tra sfere alte e basse della società. Oggi la partecipazione ha aspetti più pacifici, parte dal basso, coinvolge democraticamente tutti noi e rimette al centro la nostra biografia inserendola nell'ampio contesto della cittadinanza.

Le esperienze nel sud del Lazio

Da queste premesse si è dato avvio agli appuntamenti delle Passeggiate fuori porta. Prima nel 2013 con due appuntamenti dedicati alle città di Maenza e Priverno e poi nel 2014, con un programma intenso che si è svolto da aprile a settembre, visitando Bassiano, Priverno, Ninfa, Roccaporga e Maenza, tutti centri che gravitano attorno alla provincia di Latina. Il progetto ha suscitato notevole interesse proprio per la sua immediata ricaduta sul territorio a partire dagli ambiti colti in cui è maturato, tanto che i comuni coinvolti hanno dato il loro patrocinio all'iniziativa, come anche la Fondazione Roffredo Caetani che tutela e gestisce il giardino di Ninfa. Al supporto istituzionale dell'ICVBC e di Inarch Lazio si è aggiunto quello delle amministrazioni, che hanno compreso il valore del programma e lo hanno immediatamente codificato come un'opportunità non solo di conoscenza di se stessi, ma anche come un momento di grande potenzialità di rappresentazione delle proprie qualità architettoniche e una possibile prospettiva di lavoro sulla qualità della vita in maniera diffusa. In questa sede si tratteranno, come casi esemplificativi, le visite urbane a Priverno e a Ninfa, entrambe nella provincia di Latina.

Priverno: una città, molte città

La scelta di una Passeggiata a Priverno è maturata nel corso della ricerca, trovando in questo nucleo urbano delle prospettive di studio che vanno oltre la canonica analisi che si può condurre su una città.

Priverno, per il suo 'stare nel territorio', offre molteplici chiavi di lettura, per nulla banali.

Questo 'stare' si può esprimere in vari modi. Non è legato esclusivamente alla posizione, ma si manifesta anche nella sua relazione con gli insediamenti vicini e nel lungo periodo che ne caratterizza la costante presenza e influenza.

Priverno, nelle sue diverse forme di 'colonizzazione' territoriale e con i suoi diversi nomi, appartiene ai Lepini da sempre: ne costituisce uno dei nuclei fondamentali. Inoltre presenta tutti quei problemi che possono diventare risorse in una ricerca.

Il fatto di vivere in un territorio fragilissimo, in rapporto con un sistema di cave che contemporaneamente forniscono una ricchezza 'a pioggia' e depauperano il territorio, crea una continua battaglia tra profitto economico e bisogno di protezione e di valorizzazione.

La città possiede un legame con il vicino nucleo fondativo di epoca romana. Tale vicinanza con l'area romana apre una serie di interrogativi e di ipotesi, dove il primo testo da considerare è quello dell'architettura e dello scavo archeologico: come sono vissute insieme le due città? Quali i loro rapporti?

È proprio questa vicinanza che ci permette di riflettere su un nuovo sistema territoriale che possiamo chiamare integrato e che suggerisce un'interpretazione innovativa del contesto.

Priverno si candida a essere un caso studio, a partire dalla sua forma e dal rapporto con la morfologia del territorio, per conoscere e decodificare le vicine realtà. Questo non solo per la buona 'tenuta' della città nel tempo, ma anche per le molte città che sono racchiuse in essa.

La cittadina medievale, con le sue mura e le torri, ci parla di un rapporto continuo con il paesaggio e le città vicine che, proprio dalla vista che si gode dalle mura, possono essere identificate da alcune emergenze architettoniche uniche e inconfondibili che creano un rapporto di relazione storica e di morfologia.

Il nucleo di rappresentanza della città è la piazza del Comune, quello che ho chiamato «il salotto urbano dei Monti Lepini». È un salotto per la sua dimensione a misura umana, dove la monumentalità si stempera nello spazio urbano grazie a un disegno prima consapevole e poi frutto delle trasformazioni che raccontano la stratificazione temporale del luogo.

L'analisi della città ci permette di porre delle domande al luogo e di scoprire come dietro agli archi e agli impaginati di alcuni palazzi seicenteschi si celino i nuclei abitativi originali del medioevo, che oggi ci appaiono irregolari per le trasformazioni recenti e poco leggibili per l'uso di un moderno intonaco cementizio.

Un altro nucleo di interesse è quello nella parte più alta della città, nei pressi di piazza Santa Chiara. Qui

si attestano i maggiori palazzi signorili della città, risalenti al '600, suggerendo una trasformazione cittadina guidata dalle famiglie dei notabili, con l'opera di architetti il cui nome è ancora sconosciuto.

Ninfa: anello di congiunzione tra i Monti Lepini e la Pianura Pontina

«Ninfa, la leggendaria città rovinata, mezzo sepolta nella palude, con le sue mura, le sue torri, le sue chiese, i suoi chiostri e le sue case coperte di edera» (Gregorovius).

Il testo di Gregorovius ci trasmette uno sguardo sulla città di Ninfa che nel tempo si è consolidato nell'immaginario comune come quello di un luogo romantico.

Le rovine sintetizzano quel concetto di sublime di cui G.C. Argan ci parla nella sua Storia dell'arte moderna e che, come categoria dell'arte, non troviamo nei paesaggi dei Monti Lepini, che al contrario corrispondono alla categoria del pittoresco.

Allo stesso tempo l'insieme del complesso monumentale di Ninfa ci trasmette l'immagine di una natura madre e matrigna. Infatti la bellezza della natura è qui la madre che ci accoglie e ci fa sentire parte di un paesaggio universale, ma essa è anche matrigna nel momento in cui la percepiamo come forza distruttrice che si impossessa dei luoghi sino a trasformarli.

Ninfa assume il ruolo di anello di congiunzione tra il territorio montuoso dei Monti Lepini e quello pianeggiante della Pianura Pontina proprio per la sua essenza di luogo di acqua e di terra, elementi principali di questo paesaggio.

All'interno del percorso territoriale scaturito dal progetto pilota delle Passeggiate fuori porta risultava necessario cercare un legame tra i Lepini e la Pianura Pontina, che si osservano in un rapporto diretto e continuo. Ninfa è il luogo che riassume questo rapporto e che lo fortifica per la sua posizione, per la continuità degli elementi quali l'acqua e la terra che qui, nella loro unione e vicinanza, assumono il ruolo aulico di giardino, oltre che per i legami storici di lungo periodo con i Caetani, signori di castelli e di città.

Immagini di città

La lettura urbana di Ninfa è stata una preziosa occasione per riscoprire la sua immagine, al di là di precedenti visite. La sua essenza tranquillizzante si è presto dissolta una volta entrati all'interno del complesso. La prima riflessione è proprio sull'immagine della città: luogo oggi in rovina, un tempo florido centro pulsante di vita in cui gli abitanti si muovevano conducendo le proprie attività quotidiane. Di questa vita passata non rimane che una pallida eco, flebile eppure con una forza straordinaria: la natura rigogliosa ed esuberante contrasta e rafforza contemporaneamente l'immagine di questa Pompei del Medioevo. Ninfa è certamente un luogo dello spirito, dominata da un paesaggio romantico come tratto qualificante ed elemento strutturale. Principalmente la pensiamo e la cataloghiamo come luogo della natura. Una natura che appartiene al disegno creativo degli eredi Caetani,

dunque addomesticata nella sua rigogliosità. Accanto a questa percezione comune avanza l'immagine e la forza della civitas, quella cioè di un luogo istituzionale al centro delle lotte di potere che coinvolgono il territorio a cui appartiene; di una città che gode di una posizione favorevole, con gli elementi della vitalità: l'acqua che viene dai monti verso pianura, la vicinanza con il mare, la protezione dai venti grazie alla corona protettiva delle sinuose montagne dei Lepini.

Il racconto che si dipana davanti agli occhi è quello di un luogo reale, non più incantato. Una città che, proprio per la posizione e per le qualità che ne favoriscono il ruolo di polo economico, mette a frutto con l'industria del tempo le peculiarità del sito (pensiamo ai mulini e a tutte le attività che derivano da questo sistema produttivo).

Tra i poli più significativi di questo luogo, di cui non esiste una pianta della città medievale, anch'essa ancora poco documentata: il castello, il municipio e la chiesa di Santa Maria Maggiore.

Le emergenze architettoniche erano, al tempo, simbolo del potere feudale, dell'amministrazione cittadina, mentre l'edificio di culto più importante rappresenta l'influenza ecclesiastica. Essi sintetizzano la complessità della storia territoriale, quella di una città che si trova nel mezzo delle vicende signorili e vicina all'influenza di Roma.

Ciò che oggi vediamo come rovine e che ci appaiono come emergenze, nel periodo medievale erano parte integrante di un tessuto modulato dalle case d'abitazione, che immaginiamo di legno e che si integravano nel sistema cittadino grazie ai percorsi viari.

Successiva a questa città di legno e di pietra, nel tempo della storia si è formata una città di pietra, con murature in tuffelli che indicano una nuova ricchezza che ha inciso nella trasformazione della città murata. Il continuo e persistente rapporto tra la natura e la rovina pongono al centro una seconda riflessione che interessa il fragile equilibrio tra questi elementi e che si collega alle tematiche della conservazione e della tutela. Un problema e una risorsa allo stesso tempo. Conservare e tutelare la natura creata dall'uomo, che con la sua forza dirompente entusiasma i visitatori e costituisce l'apparente maggiore attrazione del giardino di Ninfa, si pone accanto al necessario bisogno di ricerca, di comprensione e di conoscenza dell'apparato di tutta la città di Ninfa.

Due anime in un unico corpo che oggi creano l'essenza e arricchiscono la storia di questo luogo.

La questione sul tavolo è come pacificare l'immagine romantica con quella stratificata della storia. Non esiste in questo momento una chiara soluzione, semmai una o più strategie da mettere in atto che possono partire da una fruizione che integri questi aspetti, unendo a sua volta i molteplici significati di tutela e conservazione sino a trovare un significato nell'equilibrio delle diverse discipline.

Infine il nuovo ingresso a Ninfa, progettato dall'architetto Ferruccio Pantalfini, ha il merito di avviare un discorso su questo tema. Il suo progetto è composto

da tre parti: l'ingresso, la grande copertura e la piazza interna. Sono luoghi in cui trovare ordinatamente il ristoro dell'ombra, godere del riposo e riflettere sulla visita a Ninfa.

La componente più interessante è proprio la piazza interna, composta da stanze abitate con i primi servizi per i visitatori (un piccolo bookshop, un fioraio, uno "stallo" per le guide). Sono stanze aperte e leggere, permeabili alla vista e perfettamente integrate nel luogo. Dal paesaggio, alla storia della città, alle problematiche di tutela: il complesso di Ninfa permette di aprire un dibattito anche in merito al ruolo dell'architettura contemporanea, alla sua funzione e integrazione nel paesaggio.

Valorizzazione partecipata e qualità della vita  
Come possiamo unire la valorizzazione partecipata e la qualità della vita?

L'esperienza all'interno di questi territori del sud del Lazio ha permesso di attualizzare il patrimonio culturale rendendolo vivo, ma non si tratta solo questo. I risultati più importanti sono da vedersi sotto due aspetti: il primo è una riflessione sulla tematica della qualità della vita, il secondo sull'apertura di un potenziale ampio tavolo di lavoro che permetta di gestire con maggiore consapevolezza le trasformazioni urbane.

La qualità della vita sembra un tema sfuggente in quanto si lega a dei parametri che sono spesso personali, nonostante le classifiche sulla qualità della vita pubblicate annualmente sui nostri quotidiani. Si ha spesso la sensazione che essa sia legata alla felicità e quest'ultima agli aspetti etici del vivere sociale e civile. Eppure la qualità della vita all'interno delle città può e deve essere legata ai servizi che vengono offerti, che possiamo declinare come un prendersi cura del cittadino: offrire mezzi di trasporto che siano adeguati alla vastità e frammentazione del territorio, informazioni chiare sui processi di gestione in atto, ma anche piccoli segni di cura per il cittadino, come la pulizia delle strade e delle piazze, la presenza di cestini, di luoghi protetti dove attendere gli autobus e molti altri.

La potenzialità delle Passeggiate è quella di aver permesso, in modo democratico, di sottolineare tutti gli aspetti di gestione del cittadino e del territorio e di aver fatto incontrare le amministrazioni e i gestori dei nostri beni culturali con gli abitanti. Da qui si possono creare osservatori, realmente operativi, che diano la spinta verso una trasformazione che metta insieme le potenzialità con le aspirazioni di vita quotidiane.

Note

1 Il testo presentato è frutto di un'elaborazione originale condotta durante i primi anni della ricerca interdisciplinare Patrimonio culturale: modelli di sviluppo e imprenditoria giovanile finanziata dalla Regione Lazio (2013-2014) e riprende in parte, nella descrizione delle letture urbane di Priverno e Ninfa, alcuni materiali pubblicati nella testata giornalistica LIB21 (<http://www.lib21.org/>) diretta da Marta Boneschi.

# Places of worship, spiritual healing and urban regeneration

MONIKA TROJANOWSKA

## Abstract

Many researchers demonstrated that it is possible to help people achieve mental and physical regeneration with proper architecture, urban and landscape planning. The term therapeutic landscapes could also be applied to places of worship, where people gather for spiritual healing and renewal. Public space that they offer is inclusively open to all. Additionally, they serve to reinvigorate the places where they are located. Shrines are accompanied by an array of commercial services, starting from transportation hubs to restaurants and hotels. The role of modern sacred places in urban regeneration will be discussed. An example of a modern place of worship, the shrine of Divine's Mercy in Cracow Łagiewniki, Poland, will be presented. Located on the outskirts of town, it became a new destination for many pilgrimages after the death of Saint Sister Faustina Kowalska in the XX century.

## Introduction

Growing evidence suggests that well-designed architecture, as well as urban and landscape planning can help people achieve mental and physical regeneration (Sternberg, 2010). For many centuries, people have flocked to places reputed for offering a miraculous source of healing. Therapeutic landscapes were defined by Gesler (1996) as places where "physical and built environments, social conditions and human perceptions combine to produce an atmosphere which is conducive to healing." The renewed interest in healing properties of certain places led to publication of a substantial body of literature on that topic (Gesler, 2005). Simplifying, there are two approaches that tackle the problem of putting into practice research on therapeutic qualities of landscape. The first one focuses on therapeutic properties of specific places. The other one concentrates on improving everyday landscapes in order to contribute to people's health and well-being. Gesler draws our attention to the idea of David Conradson that "settings are not intrinsically therapeutic; rather, they are experienced in very different ways by different people," which means that the idea of therapeutic landscapes is context dependent, as well as variable between individuals" (Conradson, 2005; Gesler, 2005).

## Therapeutic Landscapes

According to research evidence, there are places that are salubrious and have potential to promote heal-

ing (Gesler, 2005, Cooper-Marcus & Sachs, 2014). There are different aspects of therapeutic landscapes, including: material aspects, social constructions, symbolic significances, allegories of positive aspects of human health and well-being. These relationships are variables, associated with a given social and geographical situation (Tonnellier, 2005). Research evidence demonstrated that even viewing nature has a beneficial effect on our health (Ulrich 1984; Ulrich 1999; Velarde, 2007). We can argue whether nature is the most important determining element of the material aspect of therapeutic landscapes. Karmanov and Hamel concluded that an attractive and well-designed urban environment could enhance stress-reduction and stimulate our moods similarly to a beautiful natural environment (2008). The term therapeutic landscapes could also be applied to places of worship, where people gather for healing and spiritual renewal. The research of Gesler examined the significance of sacred places and sites of spiritual pilgrimages, such as Lourdes in France (1996), which was also noted by other authors (Sternberg, 2010).

## Sacred Places of Pilgrimages

There are places reputed for Divine Interventions, which have gained international reputation for healing. A well-known place of miracle cures is Lourdes, France (Gesler, 1996). It is there, where The Virgin Mary is believed to have appeared 18 times to a local teenage girl, Bernadette Soubirous, in the middle of the XIX century. Since then, millions have come to Lourdes seeking healing. Gesler (1996) thinks that most pilgrims do not expect a miracle, but all go away "refreshed in spirit, mind and body". Apart from divine intervention, what is striking in places such as Lourdes, is the overwhelming atmosphere of friendliness, compassion and inclusive love (Gesler, 1996; Sternberg, 2010). Everyone feels welcomed and accepted without any prejudice. That same atmosphere has been noted by pilgrims in many sacred places where public space is inclusively open to all. Human beings need a sense of acceptance. There is evidence that even relatively superficial contacts, such as exchanging greetings with passers-by, are enough to create a sense of community (Cattell et al., 2008; de Vries, 2010). Moreover, researchers imply that beneficial properties of public spaces are not reducible only to natural or aesthetic aspects, as it is the social interaction that can raise people's spirit (ibid). If we take a look at sacred places from a planning perspective, we can distinguish an array of forces responsible for their transformation and regeneration after they became destinations for pilgrimages. The mass of pilgrims arriving daily must have all their basic needs fulfilled through accommodation and satisfactory nourishment. We can observe a wide variety of services provided for all budgets and tastes at pilgrimage destinations. Numerous hotels were built in Lourdes, as well as restaurants and transport facilities. We might wonder what the planning professionals could learn by observing modern places of pilgrimages to

improve the process of urban regeneration.

#### Urban Regeneration

According to EuroCities, urban regeneration can be defined as the integrated local development of deprived areas, which covers physical, social and environmental aspects of city life<sup>1</sup>. The process of urban regeneration consists of integrated actions undertaken in run-down urban areas, which apart from rehabilitation, renovation and revalorisation, also include actions aimed at socio-economic revival (Lorens, 2009). We should ask: should the spiritual aspect of revival also be included in the large-scale processes of urban regeneration? We might wonder whether the development should be action driven by compassion, caring for other human beings, building connections between people, and improving conditions of life in affected communities of run-down urban areas. The answer is rather yes (Anhorn, 2006, Sandercock, 2006).

#### Spirituality and Urban Development

There is a handful of research on the significance of religion and spirituality in urban life (Anhorn, 2006, Sandercock, 2006; Woiwode, 2010). Arnhorn suggests “Spirituality as it applies to planning is a way of being in the world (...) It shapes how we interact with others in a process of building relationships, building connections” (Arnholm, 2006). David Orr argues that the world without spirituality is not sustainable any longer, as it is impoverished of the zest for living and the desire to sustain (Orr, 2002). Sadly, it must be stated that religion and spirituality are generally absent in urban development practice and theory, as if the practitioners considered them completely irrelevant. Moreover, Jonathon Porritt suggests that there is hostility to those who promote spiritually inspired approaches to sustainable development (Porritt, 2002). Leonie Sandercock argues that “In secular nation states, religion has been viewed as potentially divisive and thus as something to be kept out of the realm of public policy and governance discourse” (Sandercock, 2006). She asks whether the planning profession might be missing something important. Woiwode states that we need to honor and appreciate the emotional, psychological and spiritual being within us (Woiwode, 2010). He emphasises that “a human being is complete only if these three spheres of life can be expressed in each lived situation”. Hence, he opposes the separation of inner emotions and experiences from the external realities of the world (Dialog Editorial, 2010). I share his view, along with other researchers mentioned above, who urge the rejoining of those spheres in urban design and planning.

#### The role of modern sacred places in urban regeneration

The presence of a sacred place for pilgrimages in a city can be perceived as a constant source of urban stimulus, apart from being a place of divine intervention. This is a process of constant image reconstruc-

tion and renewal, as sacred destinations continue to attract new and seasoned pilgrims. As the number of pilgrims grows the regeneration is sprawling to encompass urban areas located even further from the shrine – into satellite towns and villages. From the Middle Ages, Rome has been one of the major pilgrimage destinations. There was even a special name created for “Rome –seekers”: - the Romipetae<sup>2</sup>. The pilgrim’s paths were established like “Via Francigena” to Rome or “Camino de Santiago” leading to Santiago de Compostella in Galicia, Spain<sup>3</sup>. Along those paths local businesses were flourishing. The same relations can be observed today with the extraordinary revival of interest in pilgrimages. The pilgrimages were strongly supported by Saint Pope John Paul II<sup>2,4</sup>. Gesler cites the Turners who judged that people’s willingness to visit sacred places manifests a desire to recapture the ancient virtues (Gesler, 1996). In addition to places of pilgrimage with centuries-old tradition, there are modern sacred places with relatively recent history. Some of them are located in dense urban tissue. Cities, in general, tend to be composed of different elements. We can observe the phenomenon of health-affirming and health-denying places, which are often seen to exist in conjunction (Wakefield, 2005). Taking all elements of the therapeutic landscapes definition into consideration, sacred places would fall into the health-affirming category. One can wonder: what would be the effect of pilgrimages to the less beautiful, or even health-denying places? What would be the stimulus and forces needed for urban regeneration? Usually, we can discern a central shrine sanctuary and rings of facilities built to serve the numerous needs of pilgrims - food, shelter, transportation infrastructure, spiritual guidance, medical assistance, etc... Proper functioning of those services requires specific organization of space. Improvements to existing infrastructure and facilities, or construction of new ones spur changes in urban fabric, both visual and spatial. Sacred places remain vivid and full of people all year long. The pilgrims never stop and their presence never ends regardless of economic or political changes, their commitment continues even in harsh conditions. There are esthetic implications of their constant presence.

#### The quest for beautification

The presence of visiting pilgrims may inspire local communities to beautify the surroundings. Humans struggle to seek health-affirming places, and somehow the quest for aesthetic improvements leaves no neighbours indifferent. This can explain why improvements located along the paths leading to places of spiritual renewal are made by local churches, parishes and religious communities. Furbey and Macey conclude that religion and spirituality can be the motivation for transformational projects and inclusive social engagement that might even inspire people to confront dominant political institutions (2005). Thus, we are back to the subject of improving the everyday urban landscapes to help maintain mental and physi-

cal well-being and health.

#### Design for spiritual renewal within everyday landscapes

Jody Rosenblat-Naderi coined the term and description of spiritually healing walks—looping paths that offer the intensity of phenomenological experience and health benefits. Those paths have nodes—places of high quality, i.e. “bluff, cave, mountain top, etc.” and well-defined edges (Rosenblat-Naderi, 2004). She identifies guidelines for designing the places of spiritual renewal in order to “provide access to the sacred structures within the community open space” (ibid). That definition can be applied first to all paths leading to traditional sanctuaries, to loops and paths within sacred places and also to everyday landscapes, organized around places of living and working. Local people as well as pilgrims can enjoy places of renewal.

#### The Sanctuary of Divine Mercy -Cracow Łagiewniki 4

The Sanctuary of Divine Mercy is located in the



Figure 1— The Sanctuary of Divine Mercy in Cracow-Łagiewniki

outskirts of Cracow. The shrine’s history is connected with the life of Saint Sister Faustina Kowalska, a member of the Congregation of the Sisters of Our Lady of Mercy, who dedicated her life to the worship of Divine Mercy. The original convent, built in the last years of the XIX century was expanded into a modern place of pilgrimages around the turn of the XX and XXI centuries. Today, pilgrims visit it each year from 85-90 countries (source: The shrine of Divine Mercy in Cracow Łagiewniki Pilgrim Bureau). According to MOT (Małopolska branch of the Polish Tourist Organization) in 2013 approximately 1.3 million visitors in Cracow identified themselves as pilgrims. Almost 75% of them stayed longer than overnight. Almost half declared to have stayed 4-7 nights (Borkowski and Grabiński, 2013). The majority of pilgrims stay in hotels and hostels in Cracow and the nearby region. The infrastructure for pilgrims in Łagiewniki is intertwined with a system of other facilities for tourists and visitors in Cracow.

What is the impact of pilgrimages on the urban fabric in Łagiewniki? The sanctuary is located within the dense urban fabric of the suburban outskirts of Cracow, and is separated by industrial and residential suburbs from the historic city centre. One can wonder how that part of the city would look without the Sanctuary or spiritual and urban regeneration. The area would probably resemble the many other faceless suburbs of modern cities. The city would be missing the place of spiritual healing and therapeutic landscape, which was created within its limits. The presence of pilgrims provides a stimulus for religious, economic and community development – all-important elements of urban regeneration. Today, the sanctuary is a health-affirming space of spiritual refuge for pilgrims coming from distant places. Additionally, the looping paths around the Sanctuary surrounded by clever landscaping can be regarded as spiritually healing walks. If we take an aerial view, the Sanctuary seems like a green oasis stuck in an ocean of urban fabric sprawling from the city centre into the suburbs. For many pilgrims, Łagiewniki, equal to Lourdes, is a place of peace, with an atmosphere of love, friendship and kindness.

#### Conclusion

It seems that urban planning theory and practice are missing an important part, if a place for religion and spirituality is not included. Both the spiritual and religious dimensions are not to be forgotten, in the effort to create modern therapeutic landscapes. There is a wide range of public spaces perceived as places that promote health and well-being. I would like to draw attention to the importance of providing a public space for spiritual renewal, e.g. places of worship, sacred spaces open inclusively to all people, or spiritual healing walks. The places of worship should be regarded as places of spiritual healing. One can wonder what to do in order to achieve such a great atmosphere of welcoming and unbiased friendliness in public spaces, like that in Lourdes or Łagiewniki.

What can planners do to inspire it? The inclusion of a spiritual approach to planning might help. The attitude of caring and compassion for local citizens' health and well-being should be the first priority for urban planners, especially when engaging in urban regeneration projects.

#### Notes

- 1 [www.eurocities.eu/eurocities/issues/urban-planning-regeneration-issue](http://www.eurocities.eu/eurocities/issues/urban-planning-regeneration-issue); retrieved on 8th of October 2014
- 2 <http://www.pilgrimstorome.org.uk/Pilgrims%20to%20today.pdf>, retrieved on 8th of October 2014
- 3 <http://www.santiago-compostela.net/>, retrieved on 8th of October 2014
- 4 [www.piercedhearts.org/tresures/shrines/sanctuary\\_of\\_divine\\_mercy.htm](http://www.piercedhearts.org/tresures/shrines/sanctuary_of_divine_mercy.htm), retrieved on 8th of October 2014

#### References

- Anhorn M (2006,) "Spirituality and Planning in a Diverse World" *Planning Theory and Practice*, Vol.7, No.1, (pp 68-80)
- Borkowski K. and Grabiński T. (2013) "Operat. Turystyka religijna." in: "Ruch turystyczny w Krakowie w 2013 roku" Projekt zrealizowany przez Małopolską Organizację Turystyczną na zlecenie Urzędu Miasta Krakowa, Kraków, ISSN 2299-2871
- Cattell V., Dines N., Gesler W., Curtis S. (2008) "Mingling, Observing, and Lingering: Everyday Public Spaces and their Implications for Well-Being and Social Relations" *Health & Place* 14 (pp 544-561)
- Conradson D. (2005), "Landscape, Care and the Relational Self: Therapeutic Encounters in rural England" *Health & Place* 11 (pp 337-348)
- Cooper-Marcus C., Sachs N.(2014) *Therapeutic Landscapes. An Evidence-Based Approach to Designing Healing Gardens and Restorative Outdoor Spaces.* John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey (pp 14-35)
- Gesler W. (1996), "Lourdes: Healing in a Place of Pilgrimage" *Health & Place* 2 (2) (pp 95-105)
- Gesler W (2005), "Therapeutic Landscapes: An evolving theme" *Health & Place* 11 (pp 295-297)
- Furbey R., Macey M. (2005) "Religion and Urban Regeneration: a Place for Faith?" *Policy and Politics*, 33 (1), 95-116
- Karmanov D. Hamel R. "Assessing the restorative Potential of contemporary Urban Environment(s): Beyond the Nature versus urban Dichotomy" *Landscape and Urban Planning* 86 (2008) (pp 115-125)
- Lorens P. (2009) "Pojęcia podstawowe" *Wybrane zagadnienia rewitalizacji miast* Wydawnictwo Urbanista, Gdańsk (pp7-20)
- Orr D. (2002) "Four Challenges of Sustainability" *Conservation Biology* Volume 16, No. 6, December 2002 (pp 1457-1460)
- Porritt J. "Sustainability without Spirituality: a Contradiction in Terms?" *Conservation Biology* Volume 16, No. 6, December 2002 (pp 1465)
- Rosenblat-Naderi J.(2004), *Design of walking Environments for Spiritual Renewal* The fifth International

Conference on Walking in the 21st Century, June 9-11 2004, Copenhagen, Denmark

Sandercock L. (2006), "Spirituality and the Urban Professions: The Paradox at the Heart of Planning" in: *Planning Theory and Practice*, Vol.7, No.1, pp65-67

## Computer-based tools aiding the process of spatial planning

MAGDALENA WAGNER

### Introduction

In today's fast-moving world computers play more and more important role in our lives. Nowadays it is hard to imagine urban planners' work without GIS (or GIS-related) software. But there is much more than just map-aiding. The aim of the paper is to present and discuss three computer tools that could aid the process of policy-making. Cellular automata helps us to forecast urban development or test traffic capacity on roads. Multi-criteria decision aiding can be used for choosing best option(s) or the most adequate location for an investment. Model ORION is used to forecast urban growth of city or region. Although those tools are rather rarely used, probably further development of those methods in order to make them more accurate, up to date, and user-friendly could result with increased popularity among planners and policy-makers.

### Cellular automata

The pioneers of applying the cellular automata to urban planning were Chapin and Weiss at the University of North Carolina in the early 1960s. In their model, cells were representing the components of settlement and assigned degrees of attractiveness to neighbouring cells according to adjacency relationships (Chapin and Weiss 1968). The idea was further developed in 1970s by Tobler (1970) and Albin (1975). The definitions say that a cellular automaton consists of a regular grid of cells where each cell displays one of a finite number of states. They transform in the (discrete) time according to transition rules. The transition is based on a current state of a cell and the states of neighbouring cells. As it was highlighted by Wolfram in 1986: «Cellular automata are systems of cells interacting in a simple way but displaying complex overall behaviour».

An analysis of the issue of cellular automata has revealed a large number of algorithms and models used by different scientific disciplines. In the context of research on spatial development, there are many models focusing on urban development and two institutions seem to be particularly outstanding: Bartlett School in London (with Michael Batty) and

the Center for Connected Learning and Computer-Based Modeling, Northwestern University, Evanston, IL, led by Uri Wilensky. Both of these centres have developed their algorithms, computer programs, and theoretical models which are discussed shortly in the next paragraphs.

Yichun Xie who is the Director of The Institute for Geospatial Research & Education (IGRE) at Eastern Michigan University developed DUEM in the 1990s. DUEM means Dynamic Urban Evolutionary Modeling and is based on the cellular automata approach to urban modelling. The program is being developed in London and Michigan, mostly by Yichun Xie and Michael Batty. There are several articles and books written by the authors that describe the model, the software, and its functioning (e.g. «Cities and Complexity», «Modelling urban dynamics through GIS-based cellular automata», «Cellular Automata and Urban Form: A Primer», and many others). DUEM works on five categories of land uses: housing, industry, commercial, vacant, and streets. Those categories can occur (be classified) in one of three phases: initiating, mature, or declining. Each cell represents a part of a city e.g. square 100m x 100m. There are several transition rules defined by the authors (most of the rules can be adjusted by users) which are the basis for city transformation and urban growth (Xie 1996). Another common software is called NetLogo which is a newer version of the popular some time ago StarLogo. This program allows the user to write his own code (ergo algorithm) from the scratch. Of course, one can also use parts of already existing codes by copying and combining them. NetLogo, in comparison to DUEM, allows for a more individualized (or personalized) model building, which of course entails the need to develop own algorithms and transform them into the program. In addition NetLogo combines cellular automata with multi-agents. The «library models» of the program includes several models of urban growth based on rules developed by various researchers (Uri Wilensky, Michael Batty, Martin Felsen, and others). Both DUEM and NetLogo can be used to simulate urban growth based on several rules and relations between the land uses (represented by cells). They could be used to forecast urban growth or test spatial decisions.

Combining cellular automata with other models is a relatively new idea that emerged in the beginning of the XXI century. The most popular way is to combine cellular automata with the multi-agent systems, but attempts were made to combine cellular automata with the Monte Carlo method, the Markov chains, or with the neural systems. Multi-agent systems are based on «representing objects and populations at an elemental or individualistic level which reflects behaviours of those objects through space and time» (Batty 2009). Those models are usually seen as a next step in the urban models future. The main feature and advantage is to represent objects or people in an elementary way with the use of individualized units, so-called agents. Behaviour of agents can be based on fairly traditional

rules, but usually it is based on the relations with the environment (cells) and other agents. Multi-agent systems are based on a «bottom-up» approach and often show the emergence of more complex systems. Those models focus on the study of various dynamic phenomena occurring in urban areas e.g. migration, cooperation, transport, etc. The first urban models that were built in the 60's were relatively highly aggregated and thus relatively simple. Nowadays, multi-agent modelling has lower aggregation and greater heterogeneity. Of course, this raises the question of the degree of the model generalization. However, it seems fair to say that cellular automata (and related models) might be useful in predicting the urban phenomena on various scales. The available computer software is rather user-friendly and could be used to support spatial analyses and policy-making.

Multi-criteria decision aiding/analysis (MCDA) MCDA (multi-criteria decision analysis) or MCDM (multi-criteria decision making) is a sub-discipline of operational research and was developed in 1960s in the business sector. MCDA is used in the situation of having multiple, usually conflicting, criteria. Such situations we approach in everyday life, e.g. when choosing a car we take into account price, size, fuel consumption, safety, comfort, etc. Instead of following the intuition, the decision making process could be made more rational with use of the MCDA methods. The development of MCDA is related to the computer development, which enabled to decision-makers to conduct complex analyses of multi-criteria problems. MCDA addresses mainly discrete ill-defined problems (no optimal solution) with not very large sets of alternatives. It can be used to conduct following operations: choice, ranking, or sorting. Therefore, it can be used to choose (new location for an investment, team of workers, investment plan), rank (cities, regions, universities, students), or sort (research projects, cities). MCDA problems could be described with use of a decision matrix, where  $v_j(a_i)$  is a performance value of alternative  $a_i$ ,  $i=\{1,..,m\}$  on criterion  $g_j$ ,  $j=\{1,..,n\}$ . Therefore each alternative is evaluated on each criterion (Xu, Yang 2001). There are many methods and approaches available for solving MCDA problems. Reportedly, the most common are:

- Weighted sum model
- PROMETHEE: Preference Ranking Organisation METHod for Enrichment Evaluations
- ELECTRE: ELimination Et Choix Traduisant la REalité (ELimination and Choice Expressing REALity)
- AHP: Analytic hierarchy process
- DRSA: Dominance-based rough set approach
- Utility function (or multi-attribute utility function)
- Many others

These methods vary according to the needs of decision-makers, data used in the decision process, or the background of the MCDA problem. One of the most common is the PROMETHEE and its descriptive complement geometrical analysis for interactive

aid which are better known as the PROMETHEE and GAIA methods which were developed in the 1980s. They are widely used to help decision-makers in the fields of business, transportation, or education. The main advantage of the PROMETHEE method is the clear reasoning which helps decision-makers build well-structured framework for the decision problem. It is useful for solving complex problems with several criteria that need to be evaluated. The method could be applied to: choosing the best location for an investment, ranking action projects or investment plans, allocating resources. Another common method is the analytic hierarchy process (AHP) which is based on mathematics and psychology. The fields of application are similar as in the PROMETHEE technique. The most important feature is the group decision making, where each decision-maker could have different priorities and values. The problem is being decomposed into sub-problems. The pairwise comparison of various aspects of the problem and pairwise comparison of criteria are conducted independently. The decision-makers can either provide concrete data or just use their individual and subjective judgement. Those evaluations are computed in order to obtain a comprehensive evaluation of the decision problem. The capability to compare incommensurable elements distinguishes the AHP from other MCDA methods (Saaty, Peniwati 2008).

#### Model ORION

The model ORION is a comprehensive tool that allows for simultaneous allocation of various activities in a city or a region. ORION stand for «Optative Repartition in Opportunities Network». As the name indicates, the contacts simulation is based on the Intervening Opportunities model which main law says «the number of persons going a given distance is directly proportional to the number of opportunities at that distance and inversely proportional to the number of intervening opportunities» (Zipser et al 1994). «Activities» could be understood as various land-uses, namely housing, industry, service, etc. The model modifies (allocates activities) in a research area to reach an equilibrium between those activities. The model is based on the paradigm of the spatial decisions invented by Tadeusz Zipser. He distinguished three groups of interdependent factors: static (activities, capacity, predisposition), interactive (contacts, conflicts, equilibrium), and subjective (spatial preferences of the users, style, inertia). The model takes into consideration contacts and conflicts between activities as well as the attractiveness of the area. The model allows also to take into account planners' preferences which may be based on various reasons, e.g. aesthetic or political. Moreover, according to the needs, different importance («weight») could be attached to the contacts (K), conflicts (F), and predispositions (D). The model operates on several activities, usually housing, services, industry, and tourism (recreation); the «size» of the activity is expressed by a number of people (working, living,

etc.). The model takes into account the critical range of a contact (KZK; dependant on each activity and meaning how far we are able to travel to meet the needs), selectivity (parameter of fastidiousness, dependant on a region and activity, e.g. we can travel relatively close to buy a bread, but much further to buy a car or a piano, also dependant on the number of «intervening opportunities», i.e. number of competing activities on a way), capacity (area than can be developed in each region), density (of activity per hectare), intensity (number of trips per day, dependant on activities and so-called «culture circle»). The activities are divided into two types: determined (ZD; fixed) and undetermined (NZD; floating - these are allocated). Trips are distinguished according to the origin (O) and destiny (D) of a trip type. For example, a trip «housing-work» is understood as a trip from the activity «housing» to one of the activities «services», «industry», «tourism». The trip can be perceived as moving from the origin (trip source) to «rings» of destinations. Of course, the further we travel, the higher the cost of a trip.

The objective of the model is an allocation of multiple activities on the given area. Optimum solution is achieved in the iterative way. The general structure of the model is presented in the Figure 1 and was described by Zipser (et al 1994): «For arbitrary selected initial allocation, contacts and conflicts between activities are simulated. Distribution of contacts, conflicts, and predispositions of the terrain are utilised to calculate indicators that are used to modify allocation of the activities. The final modification in the given iteration is performed to depress excessive concentrations if such occur. The sequence is repeated up to the state of equilibrium i.e. when alteration of the allocation in two consecutive iteration drops below the assumed level.»

Input data for simulations are: list of the activities, allocation of the fixed (ZD) and floating (NZD) activities, division into zones (regions), dimensions of the zones (size), capacity of the available terrain and its predispositions, weighted centres of zones, terrain occupation ratios, (road)networks utilized by contacts (informing about costs), parameters of contacts (selectivity, intensity, critical distance) and of conflicts (coefficients of the noxiousness, parameters of the harmful agents emission and spread). The model can calculate series of variants differing by attached weights to factors of contacts, conflicts, and predispositions, e.g. [K 1, F 0, D 1] or [K 0,5, F 0, D 0,75].

The predisposition of the selected area may be evaluated by a planner with use of the probably simplest MCDA, i.e. the weighted sum model. To assess the land usefulness for each activity several factors could be examined, e.g. vicinity of roads, railways, airports or city centre, access to the infrastructure, unemployment ratio, types and sizes of green or protected areas in neighbourhood, number of various facilities (schools, services, museums, etc.) in the vicinity. The list is flexible and dependant each time on an urban planner.

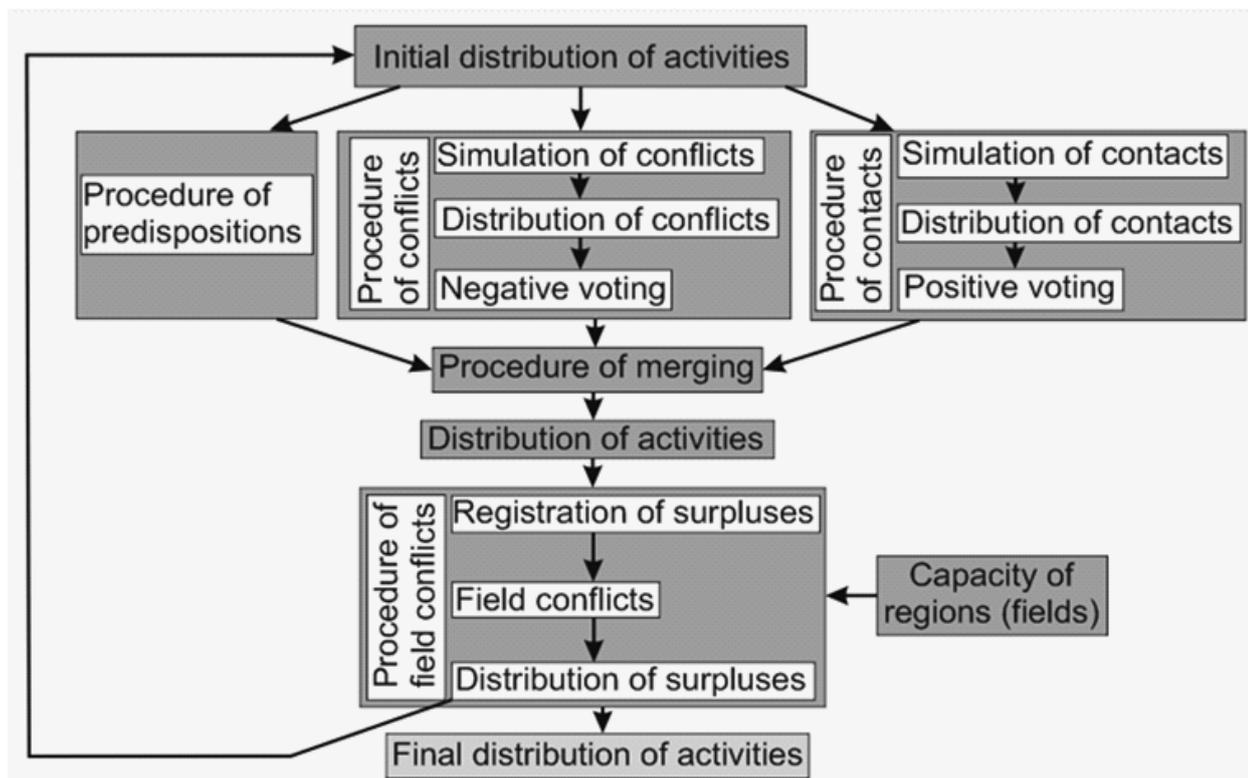


Fig. 1. The general structure of the model  
Source: own compilation

Procedure of field conflicts is based on a re-distribution of surplus activities (due to limited capacity of the most attractive regions). The extra activities are moved to other, not overloaded, regions. For each activity a weight parameter (weighting contacts, conflicts, and predispositions) is calculated. Each activity distribution expresses a certain state of equilibrium and a local minimum of the total cost function (sum-weighted costs of contacts, of conflicts, and mismatches).

ORION can be applied as a simulation model to forecast spontaneous development of the urban system, or to verify adopted spatial policy.

#### Conclusions

The methods presented in the paper could be used by urban planners in various situations: to forecast urban growth, to test spatial decisions or urban policies, to make rational decisions, to choose the best location, and many others. Computer software available on the market provides assistance in using these methods. It seems fair to say that the development of computers and Internet helps urban planners and various decision-makers in solving decision problems. However, it also implies the challenge of how to collect the big data. Supposedly, computers will play more and more important role in our lives, therefore using them according to our particular needs should be an essential part of urban planners work. The methods presented in the article could be of great importance when planning urban growth, governing the city, deciding on new investments, or just helping various decision-makers solve a problem.

#### References

- Albin, P.S. (1975) *The Analysis of Complex Socioeconomic Systems*, Lexington, Mass.: D.C. Heath and Company
- Batty, M. (1997) "Cellular automata and urban form: a primer", *Journal of the American Planning Association*, 63 (2), (pp. 266-274)
- Batty, M. (2005) *Cities and complexity - understanding cities with cellular automata, agent-based models, and fractals*, MIT Press
- Batty, M. (2009) "Urban Modeling", *International Encyclopedia of Human Geography*, ed. R. Kitchin, N. Thrift, Oxford UK: Elsevier
- Batty, M., Xie, Y., Sun, Z. (1999) "Modeling Urban Dynamics through GIS-Based Cellular Automata", *Computers, Environments and Urban Systems*, 23(3), (pp. 205-233)
- Brzuchowska J., Litwińska E., Ossowicz T., Sławski J., Zipser T. (1994) *Model symulacyjno-decyzyjny ORION*, Katedra Planowania Przestrzennego Wydział Architektury Politechniki Wrocławskiej, Wrocław
- Chapin, F. S., and S. F. Weiss (1968) "A Probabilistic Model for Residential Growth", *Transportation Research* 1.2, (pp.375-379)
- Figueira, J., Greco, S., Ehrgott, M. (2005) *Multiple Criteria Decision Analysis: State of the Art Surveys Series*, Springer: New York
- Saaty, T.L. (1980) *The Analytic Hierarchy Process: Planning, Priority Setting, Resource Allocation*, New York: McGraw-Hill
- Saaty, T.L., Peniwati, K. (2008) *Group Decision Making: Drawing out and Reconciling Differences*, Pittsburgh, Pennsylvania: RWS Publications
- Tobler, W.R. (1970) "A Computer Movie Simulating Urban Growth in the Detroit Region", *Economic geo-*

graphy 46, (pp. 234-240)

Wolfram, S. (1986) *Theory and Application of Cellular Automata*, Singapore: World Scientific

Xie, Y. (1996) "A Generalized Model for Cellular Urban Dynamics", *Geographical Analysis*, 28(4), (pp. 350-373)

Xu, D.L., Yang, B. (2001) "Introduction to multi-criteria decision making and the evidential reasoning approach", Working Paper Series, Paper No.: 0106, Manchester School of Management, UMIST, (pp. 1-21)

# SESSIONE 2

## Politiche per le infrastrutture

### Politiche per le infrastrutture

SANDRO FABBRO

L'INU, nel suo XXVIII Congresso (Salerno, 2013), auspica un rilancio del Paese che parta dalle città, intese come motori di sviluppo, attraverso interventi di significativo impatto economico e garantendo comunque le condizioni minime locali di sicurezza, di qualità del territorio e di cittadinanza inclusiva. Ma va riconosciuto, prima di tutto, che le città ed i sistemi metropolitani italiani non sono da anni, purtroppo, motori di sviluppo<sup>1</sup>. La nostra ipotesi (certamente non nuova) è quella di provare a legare, in una stessa visione territoriale, il ruolo delle città con quello delle infrastrutture e con quello di un'Italia intesa come grande piattaforma, agganciata all'Europa più produttiva e, al contempo, proiettata verso il Mediterraneo. La Dicoter del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MIT), a metà anni 2000, aveva elaborato, a tal proposito, una visione basata su sedici "piattaforme territoriali strategiche" (con lontane radici nel Progetto '80). Il quadro era in buona parte condivisibile ma quelle "piattaforme" non sono poi mai state effettivamente progettate ed ancor meno realizzate (se si escludono i tentativi portati avanti nel "programma complesso" del MIT dei "Territori snodo"). Oggi, quei sistemi di città e di infrastrutture che costituivano le piattaforme, vanno ripensati radicalmente: più N-S e meno E-O; più meso e micro e meno macro; meno centralismo ma anche meno localismo di contrasto; più economie reali ma anche più diritti di cittadinanza (con sanità, trasporto locale, scuola, sicurezza ecc.). Dobbiamo riprendere in mano, quindi, quel «quadro strategico nazionale» per ri-territorializzarlo con molta più concretezza, coerenza e selettività. I nostri piani, in questa prospettiva, devono contribuire a dare meno burocrazia e più certezze agli investitori globali interessati ad intervenire nel Paese perché, senza il moltiplicatore di solidi e concentrati interventi sui grandi assi e nodi nazionali e senza intaccare la pleora dei poteri che si accavallano e si elidono sul territorio, temiamo che, anche una, finalmente riconosciuta, nuova centralità delle città rischi di trasformarsi in una ennesima illusione.

Nella prospettiva di una Agenda Urbana basata anche su nuove politiche infrastrutturali, i temi che vorremmo porre in discussione e sui quali chiediamo di inviare contributi, sono, pertanto, i seguenti:

a. Le città sono i luoghi dove i cicli dell'innovazione

sono più veloci ed integrati. Ma quali sistemi di infrastrutture e per quale innovazione delle città, nelle città, e per i sistemi regionali di città (city-regions)?

b. Gli interventi prioritari. Quali gli strumenti di pianificazione e per quali interventi prioritari su impianti e nodi infrastrutturali nelle città e nelle city-regions?

c. Quali cooperazioni orizzontali e verticali (policentriche, metropolitane, macroregionali) per integrare programmi infrastrutturali che scendono dal centro e spinte riorganizzative che salgono dal basso e per rispondere al neo-centralismo ma anche alla frammentazione dei poteri locali?

d. Per trainare una agenda urbana ispirata alla competitività, abbiamo bisogno di driver di forte impatto e riconoscibilità. E' possibile inquadrare temi e strategie dell'Agenda Urbana all'interno di pochi metaprogetti di scala macroregionale (sufficientemente autonomi ed accountable- dal punto di vista gestionale)?

e. Dulcis in fundo una sfida anche per gli urbanisti e gli esperti del territorio. Siamo pronti, noi urbanisti, legati costitutivamente al «locus», a superare un «locale» spesso dissipativo e consociativo per una pianificazione più vasta, più integrata, più proattiva, senza d'altra parte, farsi ammaliare dai centralismi che riemergono anche a causa degli scarsi risultati, se non dal fallimento, del regionalismo italiano? E' possibile una pianificazione spaziale capace di confrontarsi con le sfide globali selezionando ed integrando seriamente gli interventi sulle reti infrastrutturali in base anche alla loro capacità di rendere più competitive ed innovative le nostre città?

Nota

1. European Metromonitor: Cities and economic recession (LSE Cities International centre supported by Deutsche Bank) <http://labs.lsecities.net/eumm/home/>

## Territorio assieme alla città: l'Agenda indispensabile per la qualità dello spazio.

STEFANO ARAGONA

Distanze accorciate ed allungate

La logica di fondo dell'Unione Europea con Agenda

Urbana è quella di creare una serie di nodi urbani a scala continentale che competano a livello globale. Come se il Think Global, Act Local potesse essere portato ad una dimensione 'più grande' Priorità, ma forse l'unica grandezza, è quella economica: PIL, reddito pro-capite, occupazione. Tutte le altre conseguenze/effetti non sono state e non sono considerate. Né gli aspetti sociali e né quelli spaziali del paesaggio (Convenzione europea sul paesaggio, 2000)<sup>2</sup> Paesaggio che nella realtà italiana è proprio composto dalle innumerevole presenza di borghi antichi, piccole città, etc. e che costituisce uno dei principali beni del Bel Paese "...un patrimonio di beni culturali, ma anche di tradizioni artigianali, scienza, produzioni, contesti ambientali antropomorizzati (le terrazze della costa ligure, per esempio)" si sottolinea nel Documento Metodi e contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (2013, pag.27).

Trascuratezza ancora più grave se si considera che per andare oltre questi misuratori canonici l'ISTAT con il CNEL ha introdotto nel 2013 il BES, Benessere Equo e Solidale. Ciò è stato fatto per due collegati motivi. Il primo connesso al rapporto non lineare tra situazione economica (sia delle persone che di un'area) e qualità della vita. Il secondo, solo accennato e da approfondire, dedicato a cogliere la qualità della società, dei suoi spazi, delle dotazioni e della strutturazione del territorio. Ma forte disoccupazione crescente e la decrescita del potere d'acquisto rischiano di far trascurare l'attenzione alla qualità che si stava manifestando. A meno che da tale situazione di crisi si esca diversamente così cogliendo il senso etimologico della originaria parola greca κρίσις ovvero 'svolta', cambiamento. Che nel nostro caso significa passare da politiche a supporto di un modello – quello prima sopra accennato 'economicista' – per proporre strategie integrate, di largo respiro sia nei tempi che nelle aree coinvolte, ispirate e guidate da una visione ecologica ed equilibrata dei territori, delle città, ove lo spazio fisico, il lavoro, il sociale, il paesaggio ricorda Settis (2014) siano tenuti presenti con pari rilevanza.

Si stanno inducendo trasformazioni di 'alcune' città, che in tal modo vengono ad avere vantaggi competitivi rispetto le altre che subiscono 'svantaggi competitivi'<sup>3</sup> Con la strategia dei 'corridoi' transnazionali (ESPON, 2005) si sono privilegiate linee di sviluppo (Spiekermann, Wegener, 1996) senza avere politiche di redistribuzione dei flussi (fig.1). Questo ha sollecitato, partecipato all'abbandono dei territori non centrali. Politiche che hanno rafforzato ed incentivato questo fenomeno, dominio dell'economia che ha imperversato ed imperversa come detto inizialmente

Destutturazione di paesaggi dovute a politiche nazionali dipendenti da quella europea legata al neoliberalismo del Fondo Monetario Internazionale e di tutti gli Organi sovranazionali (Harvey, 2005). Molti servizi pubblici sono divenuti prodotti offerti da società privatizzate<sup>4</sup>, le stazioni ferroviarie di un numero enorme di paesi e cittadine, storico presidio

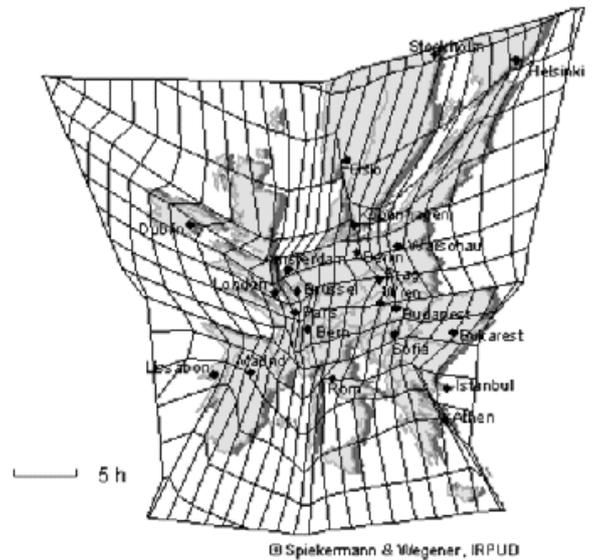


Figura 1– Le distanze in Europa misurate in tempo di collegamento

da quasi tre lustri.

e certo riferimento locale, sono state chiuse in primo luogo a seguito del 'taglio dei rami secchi delle ferrovie'<sup>5</sup>, scelta che sta proseguendo - altri dieci Intercity via da giugno 2014 (<http://www.repubblica.it/cronaca/2014/04/04/>) - Legambiente (2013) ha stimato un taglio di c.a. 1,314 mld. di Euro tra il 2011 ed il 2012 nelle Regioni a Statuto Ordinario. Ma anche laddove la linea è rimasta - in molte realtà al posto della precedente ferrovia c'è un'ulteriore espansione edilizia - i treni sono diminuiti e le stazioni esse sono state rese meri punti per biglietti del tutto automatizzati, spazi completamente anonimi o peggio luoghi di desolazione. Ugual sorte è toccata a molti degli Uffici Postali che pian piano stanno venendo meno nei centri minori<sup>6</sup>. Identica questione con la riduzione dei Tribunali<sup>7</sup> altro indispensabile presidio delle comunità locali oltre che elemento di contrasto alla criminalità soprattutto di quella organizzata<sup>8</sup>. Così anche tagliati ospedali e presidi sanitari.

Occorre allora introdurre le varie componenti non considerate, costruire un approccio multicriterio che possa servire a valutare i linkages che si creano<sup>9</sup>. Emblematico l'abbandono dei centri 'a monte' ove la presenza quotidiana di attività garantisce la manutenzione delle condizioni di basso rischio idrogeologico, di incendi, etc. i cui benefici sono poi goduti soprattutto 'a valle' in termini di minori danni. E' il caso della giustizia che per l'ANAI<sup>10</sup> "...con la soppressione dei Tribunali e delle Sezioni distaccate... un aggravio di spesa di almeno 30 mil. di euro all'anno. Il che smentisce... affermazioni ministeriali di risparmi... di miglioramenti dell'efficienza.... laddove ci sarà un risparmio, verrà scaricato interamente sulle spalle dei cittadini, che si troveranno ad affrontare trasferte scomodissime e costi molto più elevati' ribadisce l'OUA<sup>11</sup>" (Vendeniale, 2013).

Tutto ciò non è accettabile, a meno che non si voglia accettare l'attuale trend che prevede oltre l'80% della popolazione mondiale nei grandi centri urbani (De-

matteis, 2013). Ma è una previsione o una profezia che sia auto avvera<sup>12</sup>? Dematteis dal 1985, per spiegare il formarsi di quella che molti iniziarono a definire ‘Terza Italia’, sviluppò l’approccio reticolare. Realtà territoriali a scala e dimensioni ridotte rispetto i canonici elementi della gerarchia urbana ma con l’indispensabile presenza di cinque elementi: capacità tecnico amministrativa, finanza locale, assenza di criminalità organizzata, sapienza locale e presenza di infrastrutture urbanistiche primarie. E’ d’altronde scritto nel Documento Metodi... (op. cit.) che “Le occasioni di sviluppo sono presenti sia a scala macro territoriale, sia a scala locale... determinate dai flussi generati dai grandi corridoi... flussi di merci e persone.” (p.7). Precisando che così “Stentano a riproporsi in contesti propriamente urbani quei percorsi di sostenibilità sociale, spesso sperimentati con successo in centri abitati piccoli o in sottosistemi sociali chiusi (sovengono le memorabili ricerche di Adriano Olivetti sulle modalità di organizzazione sociale nei Sassi di Matera negli anni ’50)...ricostruire, in questo senso, luoghi e spazi di relazionalità sociale, di favorire l’accesso alle informazioni prima ancora che ai servizi, di combattere l’isolamento della città postindustriale, riallargando lo spazio sociale ristrettosi nella fase della deindustrializzazione.”<sup>13</sup> (p.12) “...caratterizzati dalla riscoperta e valorizzazione degli antichi mestieri legati alla vocazione dei territori ...informazione da fornire ai cittadini per la fruibilità del sistema trasportistico in connessione... della vivibilità urbana (infomobilità)... anche l’uso di ITC da parte delle imprese per razionalizzare la logistica di ultimo miglio... fare un salto logico che vada oltre pur salutari ‘cure del ferro’ (...sperimentate con esiti del tutto positivi), per integrare investimenti materiali e immateriali, nei trasporti come in molti altri possibili campi (dalla scuola ai servizi di cittadinanza alla sanità)”(p.14) “... un piano straordinario di investimento sulle infrastrutture di comunicazione, che superi i ritardi e la marginalizzazione di alcune aree del Paese, colmi il gap infrastrutturale che caratterizza le aree interne che gravitano sulle città e contribuisca alle necessarie condizioni di competitività... una intermodalità che privilegi il trasporto pubblico, migliorando la capacità di programmazione dei servizi stessi.” (p.17)

Tutto ciò è condivisibile poco lo è invece la conclusione che punta su alcune città poiché “...la concentrazione nella dispersione... uno dei temi centrali della città contemporanea... questione di notevole spessore e irrisolta: in tutta Europa, il trasporto di merci e passeggeri su strada ha avuto un forte incremento rispetto a quello del trasporto pubblico su ferro. Solo una diffusa qualità dello spazio della città compatta e un efficiente sistema infrastrutturale a sostegno del trasporto collettivo realmente competitivo possono indurre una inversione di tendenza”(pp.18, 19). Però si richiedono “...soprattutto politiche di coesione territoriale finalizzate a rafforzare i capitali di risorse presenti e migliorare la qualità di vita locali - a quello più articolato della competitività - con politiche

innovative date dall’intreccio tra logiche di impresa e opportunità connesse alle dotazioni dei sistemi territoriali” (p.21). “Con i programmi innovativi... i ‘Progetti di territorio - Territori snodo’,... (per) delineare il futuro socio-economico di alcune aree territoriali, nella logica dell’area vasta, con l’obiettivo di attivare politiche di intervento multisettoriali di sostegno alla crescita ed all’occupazione, con particolare attenzione al tema strategico della ‘logistica territoriale’, quale integrazione non episodica tra reti produttive/distributive di beni e servizi e reti infrastrutturali di trasporto.”(p23). “... la sinergia tra territori e nodi logistici, attraverso la connessione dei sistemi urbani e degli insediamenti produttivi alle principali reti per la mobilità di persone, merci, conoscenze” (p.6).

Proporre un più equa, integrata, politica territoriale Rafforzare le dinamiche in corso oppure cercare una strategia complessiva di pianificazione ‘smart’ del territorio? Anche se nel citato Documento del 2013 si fa notare che “Una qualsiasi mappa della smart specialization in Europa...si rivela...una mappa di città (con l’unica parziale eccezione della Germania)” (p.24) - come mostra Mapping Smart Cities EU, 2014 (con scarsa presenza delle città meridionali italiane) - e l’idea cardine è quella legata al rapporto tra ‘concentrazione urbana’ e sviluppo. Questa concezione/progetto politico di fatto prende atto del trend e sembra poco volerne mutare il senso focalizzandosi sulle modalità con cui rendere più efficiente la città ma non più efficaci socialmente gli interventi a scala territoriale. Come la Erba (1988) ricordava anni addietro nel dibattito sull’allora nascente alla pianificazione strategica<sup>14</sup>, le politiche possono svolgere un ruolo d’indirizzo fondamentale.

“...affrontare problemi quali la riduzione delle emissioni attraverso le tecnologie pulite, le infrastrutture intelligenti per la mobilità, la realizzazione di modelli urbani e di abitazione più sostenibili, una sanità più efficiente, un welfare equo e tecnologico per la società che invecchia e per le persone in condizioni di disagio.”(op.cit. 2013, pagg.24-25) coordinato dalla ‘piattaforma progettuale’ di Smart City & Communities può essere un mezzo però è indispensabile che essa sia ‘diffusa’ e non solo ‘concentrata’ in poche realtà urbane. Il caso di Soveria Mannelli mostra come anche un piccolo centro della Calabria possa essere ‘innovativo’ se inserito in un quadro politico complessivo così come lo era l’iniziativa della ‘rete dei Casali digitalizzati dell’area vasta di Cosenza’<sup>15</sup>. Ma appunto parliamo di piccole realtà (rispettivamente. 3.123 e 69.484 abitanti) in cui queste esperienze hanno poi visto sfumare il loro essere, non supportate da strategie territoriali, penalizzate sempre più da questioni di accessibilità a causa del taglio progressivo dei collegamenti ferroviari a scala nazionale e locale. Così è difficile avere mobilità sostenibile quando si è costretta all’auto privata.

Se l’ispirazione al km.o di uso di materie prime sia di costruzione che di sostentamento è elemento molto

rilevante della sostenibilità - obiettivo complessivo di Horizon 2020 - occorre rivedere la PAC (Politica Agricola Comunitaria) ed il suo rapporto con l'Agenda Europea focalizzata sulle città. Altrimenti si contraddice le finalità ora ricordate e nonostante i documenti Ue (2012) sulla PAC che riconoscono la trasversalità che caratterizza il territorio rurale e si evidenzia la necessità alla cooperazione. La Commissione Interregionale. Edilizia, Urbanistica ed Edilizia Residenziale Pubblica all'Allegato 2 evidenzia (p.53) "...l'urgenza di recuperare e rafforzare una visione unitari, strategica e condivisa, di territorio, risorsa complessa di cui... l'agricoltura e l'urbanistica rappresentano due settori fondamentali inquadrabili solo all'interno di un'ottica unitaria ed integrata di politica territoriale" indispensabile ai linkages orizzontali - già individuati dal citato Dematteis, tema poi approfondito (1986, 2005) quando parla di 'reticoli territoriali' - forieri di rapporti sinergici tra i soggetti locali. Questi, forti della loro coesione e cooperazione, possono aprirsi all'economia globale. E' il modello Think Global, Act Local che i Paesi Bassi stanno seguendo a partire dal IV Rapporto sulla Nazione del 1985: terzo momento di una strategia integrata e non settoriale: agricoltura, servizi, industria, residenza, mobilità, comunicazioni con un timing definito<sup>16</sup> (Aragona, 1993).

Il Pensiero globale - Azione Locale, idea lanciata dal Club di Roma nel 1972 con *The Limits of Growth*, prosegue con Smart Cities che coniuga flussi di comunicazione con quelli di energia per costruire scenari possibili in Horizon 2020 di Comunità inclusive e sostenibili materialmente e socialmente.

"...convincerci che è desiderabile investire il nostro tradizionale 'mangiare lenti' sui prodotti di una ricchissima tradizione alimentare, che ha accolto sul suo territorio coltivazioni originarie delle più diverse parti del mondo" è detto nel Documento (p.28) del 2013 sopra ricordato. Però se rendo impossibile la sopravvivenza a chi quei prodotti produce per scelte di microeconomia anche in agricoltura, rimane appunto solo l'auspicio più o meno geograficamente diseguale.

Non solo per il BES prima citato ma anche nelle classifiche sui luoghi preferiti emergono i centri piccoli o medi. A Londra, città di riferimento<sup>17</sup> della filosofia neoliberista che tende a privatizzare tutto e trasformare prodotti beni che erano diritti, l'housing sociale diventa un fatto semi privato, con incerta realizzazione<sup>18</sup>. Torino, nominata città metropolitana dopo lo splendore delle Olimpiadi Invernali del 2006 ha non solo un deficit finanziario di bilancio enorme ma soprattutto gran parte delle costruzioni fatte per quell'evento inutilizzate e nel frattempo si fa un albergo della casa di Gramsci<sup>19</sup>.

La ricchezza del paesaggio italiano è la sua pervasività che al tempo stesso è difficoltà a farete rete. Moccia (2005) ricorda che nella ricerca ESPON le Potential Policentric Integration Area (PIIA), in Italia hanno relativa presenza poiché per essere Functional Urban Area (FUA)<sup>20</sup> gli abitanti dei centri considerati devono essere almeno 15.000. Occorre sollecitare unioni tra

Comuni però questo non deve essere fatto a scapito del loro valore culturale ed identitario. Come evidenziato da Dematteis (2005, p.24) la "...globalizzazione genera resistenze, esclusioni, conflitti... trasformando le condizioni e le risorse specifiche dei diversi milieui urbani e regionali in vantaggi competitivi, le fa agire come fattori di diversificazione locale. Il rischio è che... (tale) selezione operata dal mercato globale (sia solo in funzione dell'accumulazione capitalistica... ristretta a un numero limitato di scelte omologanti". Non sono sufficienti Politiche Urbane dell'Agenda Europea e poi Nazionali, anzi esse concorrono a squilibrare ancora di più i territori poiché come chiarito a pag. 98 nel menzionato Rapporto ESPON "Future potential applications of the method to measure polycentricity would be for the assessment of future TEN transport and telecommunications policies... in a well developed and balanced polycentric urban system the interactions between higher-level centres are more intense and cover greater distances than those between lower-level centres, or between higher-level centres and their subordinate lower-level centres, and that therefore higher-level centres should be connected by higher level and faster transport and telecommunications links than lower-level centres... with respect to policy goals such as economic competitiveness, territorial cohesion or environmental sustainability under different scenarios of macro trends such as the further integration of the world economy, intensification of the competition between regions and cities, and the development of energy cost, transport technology and telecommunications" e chiude con una frase ambigua in cui lascia a fattori esogeni (essenzialmente economici) e non a scelte di infrastrutturazione dei territori stessi: "It is expected that the optimum degree of polycentricity will ultimately depend upon these macro trends". Ma (p.134) "...the questions 'where is the city?' and 'what is the city?'... Functional influence areas of cities usually overlap, and often include rural areas. Geographically speaking, the 'city' is therefore a questionable category... a 'geography of possibilities' detailing how the situation of each city and territory influences its development potentials." e continua poiché "By looking at the assets situated within 45 minutes from each FUA centre, we identify the elements that could most easily contribute to its development" è evidente come l'accessibilità è elemento determinante nell'essere centro o meno e nel mantenere la propria esistenza.

Esistenza che attualmente sembra affidata solo ad iniziative eccezionali, privati illuminati, come evidenziato dalla Viviani (Adda e Dini, 2014), Presidente INU, parlando del caso del recupero del borgo di Castelfalfi (Montaione, FI). Questo mentre la stessa Ue promuove iniziative dedicate all'Heritage. "This Heritage Plus call is designed to generate new, research - based knowledge to promote the sustainable use and management of cultural heritage and so to meet societal challenges and contribute to the development on the society"... Ricordando ancora il Documento Metodi...

(op. cit., p.27) si sottolinea che il bene cultura è stato utilizzato "...con le modalità con cui un rentier ricardiano sfrutta il suo acro: il terreno è assai ricco e ci vuole molto tempo prima che non produca più nulla; quando poi diviene arido, con quel terreno non c'è più nulla da fare... È vero che servono finanziamenti pubblici, ma il problema non sono i finanziamenti pubblici". Certo focalizzare le azioni su alcuni centri indebolisce ancora di più "...le reti, dei pezzi di società civile..., ...fondazioni, (le) realtà locali vivaci" (p.28).

#### Spunti conclusivi

E' questa parte fondamentale della tesi di questo scritto: agendo sulle città maggiori, sfruttando l'esistente fino a renderlo sterile, si distrugge quel campo fertile costituito dal bene culturale paesaggio. Quelle che invece sono essenziali perché si avviino processi sinergici virtuosi nell'ipotesi di sviluppo locale 'place based' proposta da Barca nel 2010<sup>21</sup>. E' più che un altro auspicio scrivere che "Le stesse reti (locali) potrebbero convincere un Paese che sta invecchiando, che è desiderabile assistere gli anziani in casa con sistemi tecnologicamente evoluti, garantendo loro maggiore qualità della vita e riducendo in anticipo ansie e problemi dei familiari<sup>22</sup>" (p.28) come detto nel Documento del 2013 più volte ricordato, quando manca la stessa infrastrutturazione primaria prima in molte aree della Nazione, in primo luogo il Meridione ma anche in molte periferie di aree urbane. La faticosa banda larga ed uno spinto piano di alfabetizzazione telematica proprio di quei soggetti 'più deboli' che saranno sempre più numerosi. Ed ancora attenzione poiché se 'liberalizzate', od almeno senza la presenza di un'offerta pubblica (a scala comunale collegata a quella regionale) vanno laddove il reddito e la densità della domanda sono più alti.

La strada da percorrere è quella del 'Patto città - campagna' proposto nel Piano paesaggistico recentemente adottato dalla Regione Puglia ove vi è una programmazione delle azioni da compiere che accanto alle infrastrutture come strade ed autostrade dia risalto alla 'mobilità lenta', ed a quella marittima. Come evidenzia ancora la Viviani (2014) "A ogni territorio...le sue specificità... una ricchezza italiana da troppo tempo ignorata o danneggiata da strategie poco lungimiranti. Varietà e bellezza... fattori di sviluppo del lavoro e di qualità della vita.". Quindi "... definire un'Agenda Territoriale come insieme di strategie integrate volte a rafforzare la complementarietà delle funzioni urbane in una rete di servizi e infrastrutture (materiali e immateriali) capaci di elevare la qualità, l'efficienza, l'identità e la coesione di ampi sistemi regionali...forte è l'esigenza di recuperare e sviluppare legami tra le zone urbane e quelle rurali e di vedere le città non slegate e non isolate dalle aree suburbane, periurbane o rurali circostanti" (pp.52)<sup>23</sup> e viene evidenziato (p.53) la necessità di una cultura della governance multilivello per un uso efficace dei QTR e quindi anche degli Investimenti Integrati Territoriali che è cosa diversa dalla 'semplice' efficienza.

Ma anche per rilanciare la cultura ed il collegato settore del turismo che vada oltre i 4 luoghi principali - Roma, Venezia, Milano e Firenze - sono necessarie politiche infrastrutturali territoriali (CIPU, 2013, p.29). Come per realizzare la 'governance' di elementi del sistema ambientale, energetico e climatico secondo "...una visione 'interscalare' occorre far sì che tali temi abbiano un piano territoriale di riferimento" (ib., 2013, p.33), la scala urbana è insufficiente. Però è preoccupante la frase che segue poiché la presa d'atto che "(il) nuovo modello nelle 10 città indicate come metropolitane...può in prospettiva a superare la vecchia geografia amministrativa umbertina in favore di una più funzionale geografia di governo delle vere 'conurbazioni' che costituiscono il tessuto urbano nazionale" è una dichiarazione d'incapacità ad orientare i processi di antropizzazione a scala territoriale ed urbana. Tant'è che successivamente (p.34) si ipotizza un nuovo Ministro per le autonomie territoriali e parlando di qualità e sostenibilità si riparla di "...modalità di governo e sviluppo del territorio..." (p.38) "...considerando lo spazio territoriale ed urbano come un'unica grande infrastruttura" (p.39). La scelta di non avere un Ministero per la Coesione Territoriale nel Governo insediato a fine febbraio 2014, presieduto da Presidente del CdM Renzi, è un'indicazione opposta alla costruzione di strategie di pianificazione a scala territoriale nazionale. Agli antipodi della filosofia di programmazione degli anni '60 da condividere come impostazione metodologica. Ciò che oggi si ha sono interventi a pioggia, senza un nesso logico, tipo Smart City - 6000 Campanili guidati dal Ministero delle Infrastrutture<sup>24</sup>, altro segnale di un'impostazione politica basata sull'approccio tecnicistico in continuità con il pensiero neoliberalista nelle pagine precedenti illustrato e criticato.

#### Note

- 1 Quasi che si riproponesse la Teoria dei poli di sviluppo di Perroux della seconda metà del XX sec.
- 2 Per come questo è ormai riconosciuto quale esito dei processi di antropizzazione: formalizzazione che prende atto di quello che Sereni dall'inizio degli anni '60 aveva ben individuato e descritto.
- 3 Così come accaduto nelle telecomunicazioni (Goddard e Gillespie, 1986).
- 4 In un ambiguo mix monopolistico od oligopolistico.
- 5 Già criticato dal 1993(a) in Aragona S. "Infrastrutture di comunicazione, trasformazioni urbane e pianificazione: opzioni di modelli territoriali o scelte di microeconomia?", in Atti della XIV Conferenza AISRe.
- 6 Camuffandola con la voce 'Riordino' in applicazione del D.L. 7/2008 dell'allora Ministro dello Sviluppo Economico Scajola.
- 7 In attuazione del Dlgs. 155/2012 circa 1000 chiusi.
- 8 Anche difficile fare ascoltare il dissenso: il referendum contro tale taglio proposto da 9 Regioni ammeso dalla Cassazione è stato poi bocciato dalla Corte Costituzionale. Forse vi sarà ricorso del Comitato dei promotori alla Corte di giustizia europea.
- 9 Di cui peraltro si evidenzia la necessità a scala

territoriale – quando si parla di analisi multisetoriali – parlando di ‘Progetti di territorio – Territorio Snodo’ in ‘Contributi pervenuti dalle Amministrazioni componenti il CIPU’, Allegato 2 del Documento Metodi... op. cit.: p.18.

10 Associazione Nazionale Avvocati Italiani.

11 Organismo Unitario dell’Avvocatura Italiana.

12 Il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nel suo contributo al citato All. 2 in nota 9, ricorda i presupposti per strategie territoriali integrate, rifacendosi alla Carta di Lipsia ed ai vari documenti pertinenti (p.33), poi invece pone l’attenzione solo sull’aree urbane. Così quale coerenza può esservi tra il taglio del Trasporto Locale su ferro che sta imperversando nel nostro Paese ed il “promuovere sistemi di trasporto sostenibili” di pag.41?

13 Come Valorizzazione della cittadinanza attiva, paragrafo 3.1.2.

14 Pianificazione strategica che nasce in ambito aziendale.

15 Si veda Aragona (2002) Piani di azione per il nuovo ambiente urbano: innovazione nel contesto locale, in Atti AISRe.

16 Prima Ranstad World City quindi A World of Regions: in quasi 30 anni si è infrastrutturato il territorio.

17 Una delle ‘vere’ aree metropolitane che Gottman poi, coniato il concetto di megalopoli, incluse in quella nordeuropea, quindi riferimento di studi, caratteristiche, indicatori individuati da Metrex (<http://www.eurometrex.org/ENT1/EN/Activities/activities.php>)

18 Addirittura se ne costruisce una piccolissima parte di quella prevista (in una situazione di liste d’attesa di 10 anni) nell’accordo di realizzazione degli impianti per i Giochi Olimpici (Pisapia, 2013)

Una petizione on-line di grandi personalità da Salvatore Settis, Edoardo Salzano, Vezio De Lucia sta cercando di bloccare tale progetto <http://cittaeccita.com.unita.it/culture/2014/04/09/gramsci-e-non-solo/>

19 Quindi poi essere elementi delle citate PPIA

20 Per approfondimenti si veda Introduzione e cap.1 Aragona S. (2012) Costruire un senso del territorio. Spunti, riflessioni, indicazioni di pianificazione e progettazione.

21 Da anni già nel Piano Regolatore Sociale di molte città si parla di ricorso alla teleassistenza od alla telemedicina (Aragona, 2003).

22 Nella stessa pagina viene anche richiamato il punto 14 Risoluzione del Parlamento Europeo del 23.06.2011 sull’Agenda urbana europea e il suo futuro nel quadro politico di coesione.

23 Senza considerare che dei 115 progetti finanziati 24 sono del Piemonte e 5 vengono dalla Sicilia.

#### Bibliografia

Adda J. W., Dini R. (2014), I borghi, presepi d’Italia. Ma anche: sfida culturale, tutela del paesaggio e modello alternativo di sviluppo, in Il giornale dell’architettura N. 117, primavera 2014

Aragona S. (1993a), “Infrastrutture di comunicazione, trasformazioni urbane e pianificazione: opzioni di

modelli territoriali o scelte di microeconomia?”, in Atti della XIVa Conferenza Italiana di Scienze Regionali, vol.2, Bologna

Aragona S. (1993b), La città virtuale. Trasformazioni urbane e nuove tecnologie dell’informazione Gangemi, Roma – Reggio Calabria, cap.4

Aragona S. (2002), “Piani di azione per il nuovo ambiente urbano: innovazione nel contesto locale”, in Atti della XXIIIa Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Reggio Calabria

Aragona S. (2003), “Piano Urbanistico e Piano Regolatore Sociale”, in (a cura di) Bonsinetto F., Il Pianificatore Territoriale. Dalla formazione alla professione, Quaderni del DSAT, Gangemi Editore, Roma

Aragona S. (2012), Costruire un senso del territorio. Spunti, riflessioni, indicazioni di pianificazione e progettazione. Gangemi Editore, Roma - Reggio Calabria, Introduzione e cap.1

Barca F. (2010), Un’agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell’Unione Europea. Rapporto “An Agenda for a Reformed Cohesion Policy” aprile 2009 per D. Hübner, Comm. europeo alla politica regionale, Sintesi e traduzione in italiano, autorizzata dall’autore, dell’Introduzione e dei capp. I e V

CIPU, Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (2013), Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana ed Allegato 2 Contributi pervenuti dalle Amministrazioni componenti il CIPU, 20 marzo

Dematteis G. (1985), “Controurbanizzazione e strutture urbane reticolari”, in (a cura di) Bianchi, G., e Magnan I. (a cura di), Sviluppo multiregionale: teorie, metodi, problemi, Milano, Franco Angeli

Dematteis G. (1986), L’ambiente come categoria e il mondo come rete, in Urbanistica n. 85

Dematteis G. (2005), “Verso un policentrismo europeo: metropoli, città reticolari, reti di città”, in Moccia D., De Leo D., Sepe, M. (a cura di) Urbanistica Dossier n.75 Metropoli In-Transizione, Innovazioni, pianificazioni e governance per lo sviluppo delle grandi aree urbane del Mezzogiorno, INU Edizioni

Dematteis G. (2014), “Sviluppo urbano e aumento della popolazione”, in Treccani. Atlante Geopolitico <http://www.treccani.it/geopolitico/approfondimenti/sviluppo-urbano-e-aumento-della-popolazione.html>

Erba V. (1988), “L’Efficacia dello strumento ‘piano regolatore’ letta attraverso la produzione di modelli e di generazioni di piano”, in Gibelli, M.C., Magnani, I. (a cura di) Pianificazione Urbanistica come Strumento di Politica Economica, Collana Scienze Regionali, Franco Angeli, Milano

Goddard J.B., Gillespie A.E., (1986), Advanced Telecommunications and Regional Economic Development, in The Geographical Journal, 152

Harvey D. (2005), Breve storia del neoliberismo, Sansoni, Milan

ISTAT – CNEL (2013), BES 2013 IL BENESSERE EQUO E SOSTENIBILE IN ITALIA

Ministero dello Sviluppo Economico, Decreto 7.10.2008, Servizio universale e punti di accesso alla

rete

Ministero delle Infrastrutture (2006), Infrastrutture. Documento sintetico, luglio

Moccia F. D. (2005), "Metropoli e grandi aree urbane del Mezzogiorno nel quadro europeo: visioni e politiche comunitarie", in Moccia (et. al.) Urbanistica Dossier n.75 Metropoli...op.cit.

Nordregio, Nordic Centre for Spatial Development (et al.) (2005) ESPON III Final Report. Potentials for polycentric development in Europe

Pisapia L. (2013), Olimpiadi di Londra, un anno dopo: il governo dà i numeri, ma la realtà è diversa in <http://www.ilfattoquotidiano.it/2013/08/01/olimpiadi-di-londra-anno-dopo-governo-da-numeri-e/671443/>

Sereni E. (1961), Storia del paesaggio agrario italiano, Laterza, Bari

Settis S. (2014), L'etica dell'architetto e il restauro del paesaggio, Lectio Magistralis per il conferimento Laurea ad honorem in Architettura, Università Mediterranea di Reggio Calabria, 14 gennaio

Spiekermann K., Wegener M. (1996), Trans-European Networks and Unequal Accessibility in Europe in European Journal of Regional Development 4:35-42

Ue (2000), Convenzione europea sul paesaggio, Firenze

Ue (2010), Smart City

Ue (2014), Mapping Smart Cities EU

Ue (2014), JPI Cultural Heritage- Heritage Plus Call. New funding opportunity for transnational proposals

Spiekerman & Egener, (1996) IRPUD

Vendeniale L. (2013) Taglio tribunali, la rivolta di nove regioni: Referendum abrogativo <http://www.ilfattoquotidiano.it/2013/09/30/taglio-tribunali-rivolta-di-nove-regionie referendum abrogativo/728392/>

Viviani S. (2014), Da dove possono ripartire le Regioni: il caso della Puglia <http://www.ilgiornaledellarchitettura.com/articoli/2014/4/118904.html>

<http://www.altalex.com/index.php?idnot=18858> Taglio dei tribunali, Dlgs pubblicato in Gazzetta Decreto legislativo 07.09.2012 n° 155, G.U. 12.09.2012

[cittaecitta.com.unita.it/culture/2014/04/09/gramsci-e-non-solo/](http://cittaecitta.com.unita.it/culture/2014/04/09/gramsci-e-non-solo/)

<http://www.legambiente.it/temi/trasporto> (consultazione 3 febbraio 2014)

<http://www.eurometrex.org/ENT1/EN/Activities/activities.php>

<http://www.paesaggio.regione.puglia.it/> (consultazione 3 aprile 2014)

<http://www.smartcityexhibition.it/it/news/unagenda-urbana-europea> (consultazione 2 aprile 2014)

[http://www.repubblica.it/cronaca/2014/04/04/news/le\\_ferrovie\\_sopprimono\\_10\\_intercity-82742029/](http://www.repubblica.it/cronaca/2014/04/04/news/le_ferrovie_sopprimono_10_intercity-82742029/)

Elaborazione del saggio Necessità di una pianificazione integrata di città e territori presentato alla Conferenza SIU 2014, Milano

## Per il "tri progetto" macro nazionale (delle due reti: insediative ed ecologiche) e micro locale: l'innovazione degli indicatori paesaggistici

PIER PAOLO BALBO<sup>1</sup>

o. Le infrastrutture sono le nervature del territorio. Esse si sovrappongono (oggi con più forza) ai corridoi ecologici. La visione primaria è da rapportare alle piccole reti insediative locali cui si sovrappone. La consuetudine è minimizzare l'interferenza, cioè contenere il danno. La innovazione è massimizzare la reciprocità, cioè aumentare le sinergie. Lo strumento Paesaggio (ecologia e storia identitaria), per ora statico diagnostico, deve diventare dinamico progettuale: far diventare le infrastrutture la matita e l'occhio dell'assetto insediativo contemporaneo, da oggetto a soggetto di paesaggio, quali principali fattori modificatori degli assetti e macchine ottiche delle percezioni (K. Lynch). Le grandi reti stradali sono sempre morfogenetiche: alterano la naturalità e l'assetto storico antropico, la percezione e cognizione dell'habitat, annullando tessuti storici, sospinti nell'oblio. Questa matita potente dovrà "responsabilizzarsi": alleggerire il proprio segno nei contesti della alta qualità, ma assumere la responsabilità di regia per i contesti deboli degradati. Essere ri-conformativa e ri-generativa. Il loro progetto non sarà lineare ma areale, inglobando il contesto con cui interagisce. La linea diventa corridoio infrastrutturale: entro il quale gli indicatori misurano le forze attrattive e repulsive.

1. La progettualità paesaggistica è preventiva (non ex post, ma pre ante): ribalta il senso della Pianificazione paesistica: non solo "tutela astratta", o mitigare "dopo". È una metodologia di cambiamento sistemico della procedura Paesaggistica, in particolare per le opere infrastrutturali. Un cambio di ottica che considera gli interventi non solo "compatibili" col paesaggio, ma forieri di "attivazioni paesaggistiche". Cambia l'obiettivo e l'ampiezza dello sguardo: oltre la compatibilità, si attiveranno processi di riqualificazione, in un quadro di programmatico di Unità di paesaggio. Gli strumenti di VIA sui progetti di opere e VAS sui piani esercitano una missione di controllo e correzione "a latere" di quella trasportistica, accettandone gli obiettivi e preoccupandosi delle ricadute negative sull'ambiente, a valle. Viceversa, l'assumere la "rigenerazione ambientale e paesaggistica" come obiettivo primario è un ribaltamento di metodo, cambio di paradigma. La regolazione non è per vincoli, ma per potenziamento della rigenerazione, a monte delle

decisioni trasformatrice. La sintesi delle potenzialità migliorative propone un “Piano delle trasformabilità” che riconosce “tutti gli ipotetici interventi opportuni” di sviluppo e tutela, riconoscendo e evidenziando i fattori primari (naturali e antropici) capaci di trasformazione rigenerativa. Sappiamo che tutto il territorio è a rischio sotto il profilo ambientale, per la pressione antropica, che è concepita “fuori dal paesaggio”. Si impone di ribaltare la filosofia di approccio: riallineando la domanda di riordino territoriale. Non accettando le singolarità progettuali “non in contrasto” con l’ambiente. Criticando i protocolli ambientali degli anni ’90, ancora costretti entro la concezione novecentesca di sviluppo senza limiti. La meta è invertire la successione logica e partire dai luoghi, cercare i fatti territoriali propulsori di miglioramenti di Paesaggio, con azioni programmatiche di rigenerazione ecologica (“a monte” dei processi). La valutazione Paesaggistica diventerebbe “misura delle potenzialità ed opportunità di riqualificazione”, non per minimizzare l’impatto di una immissione “esterna”, ma per massimizzare le relazioni “interne”, paesaggistiche. La strategia di ricerca fa il monitoraggio permanente della migliorabilità delle occasioni significative che danno “anche” convenienza di sviluppo. L’ipotesi è allora: il “paesaggio-infrastruttura” del miglioramento, con coinvolgimento di luoghi e fruitori (percezione partecipata), in una “artialisation” della percezione sociale (A. Roger<sup>2</sup>) e con sviluppo endogeno della progettualità locale (A. Magnaghi). La forma di questa infrastruttura sarà una Mappa paesaggistica. Essa esprime la “capacità riqualificativa” insita in un territorio; prefigura (svela) le “opportunità” riqualificative entro uno sviluppo endogeno estetico; “disegna gli scenari di “utilità territoriali” inesprese tramite processi paesaggistici (E. Turri). Le opportunità paesaggistiche anticipano l’opzione “correttiva” delle singole “azioni trasformative” con il quadro degli indirizzi trasformativi (economicamente utili, ma anche potenziamento ecologico e restauro paesaggistico (un esempio di rilievo per l’attenzione al paesaggio è il progetto infrastrutturale dell’alta velocità francese, che dalla necessità trasportistica si è trasformato in opportunità paesaggistica). Il “paesaggio come infrastruttura del nostro essere presenti sul territorio” (Andreas Kipar<sup>3</sup>) è la matrice programmatica del miglioramento, che corregge i fini dei processi di trasformazione: non solo rispettare i paesaggi pregiati (minoritari), ma ri-qualificare quelli ordinari e degradati (in aumento). L’opzione o della trasformazione ha senso nei casi di eccellenza. Ma la ri-qualificazione è d’obbligo dove il non trasformare è accettare la degradazione sia della componente naturale che quella storico-culturale. Per accettare la “sfida” della trasformazione obbligatoria, serve un ripensamento culturale di “onestà filosofica” (non solo contenere la corrente, difendendo i valori superstiti, ma affrontare la vastità dei non paesaggi a qualità negativa). È vastità controllabile solo in modo sistemico: con processi generalizzanti, su luoghi ed attori. Lavorare per le società paesaggistiche (non solo nella loro disponibilità emotiva) con strumenti

adeguati, sul versante della ri-funzionalizzazione sia urbanistica (qualità dell’abitare) che ecologica (qualità biologica). Allora, da questa prospettiva, i primi quattro punti del programma INU, sono interconnessi, se più proficuamente declinati sotto la luce del Paesaggio / paradigma. Quindi:

1 Governance e partecipazione è Paesaggio e partecipazione (le filiere paesaggistiche)

2 Politiche per le infrastrutture è Paesaggio e infrastrutture (le reti insediative ed ambientali)

3 Politiche per l’ambiente e il paesaggio è Paesaggio / ambiente (invariante dei piani urbanistici)

4 Politiche per lo spazio pubblico è Paesaggio e spazio pubblico (processo di progetti identitari).

Devono essere posti in un diverso ordine, con al primo posto le Politiche per l’ambiente e il paesaggio, per cercare nei piani urbanistici paesistici una correzione strutturale delle dinamiche territoriali, come strumenti di nuova progettualità, inclusiva di storia ed ecologia, entro un nuovo paradigma di governo progettante del territorio, con inversione delle finalità e dei primati (ambiente cultura), dalla messa in sicurezza del territorio, alla auto-tutela ambientale, al presidio paesaggistico. Poi viene quello delle Politiche per le infrastrutture che va riformulato sulla progettualità intersettoriale (tra le esigenze della mobilità e la contraddizione tra sviluppo ed ecologia), considerando il paesaggio come infrastruttura necessaria per la visione strategica dei processi territoriali, economico-sociali, cosicché le opere pubbliche saranno stralci di programmi integrati. Quindi, la qualità più ravvicinata del Paesaggio e spazio pubblico: si deve partire dagli stili di vita per dar forma ai luoghi del collettivo ed efficacia all’azione urbanistica. La dissoluzione della forma urbana (ormai priva di un ordine strutturale) conferisce maggior valore agli interni dell’abitare, come campo “comprensibile percepibile”. Infine la strumentalità di Paesaggio e partecipazione: riscoprire la cittadinanza attiva, per “attivare” l’urbanistica. La committenza riemergente deve avere i mezzi per interferire: paesaggio come scenari su cui decidere<sup>4</sup>

2. Infrastrutture possono dare qualità a livello generale e specifico

Due livelli (tipi) di approccio: A dal generale (Territorio Paesaggio), B dal particolare (Strada)

A. visioni generali. Paesaggio come infrastruttura (della complessità insediativo ecologica) progettazione delle convergenze territoriali paesaggistiche tra progetti e tra processi

B. relazioni specifiche del paesaggio. Infrastrutture quali sondaggi di rigenerazione.

A. il Paesaggio (come infrastruttura della complessità) può essere proprio adatto a sostanziare la visione strutturale sistemica del Territorio -Paese, degli Scenari e visioni di futuro (Dicoter Siu). Verrebbe a rappresentare la categoria chiave per offrire visioni di sintesi per Infra-strutturare le reti (metterle in sinergie di miglioramenti di qualità tra costruito e ambiente). È una visione, che può essere chiamata Atlante delle reti infrastrutturali, reti insediative, formazioni economiche e sociali, in cui si incrociano le politiche

industriali economiche con le dotazioni (materiali e immateriali). È una Mappa Tematica dell'Italia: la sua efficacia si rafforzerebbe se in essa potessero essere distinti (anzi contrapposti) i caratteri economico reticolari (assetti tipologici infrastrutturali e produttivi) evidenti, rispetto a quelli ecologici culturali, più impliciti. Dall'incrocio esplicito, tra l'insediativo e l'ecologico, deriverebbe una Mappa Tematica dei Paesaggi, Descrittiva e d'indirizzo. Su cui vorremmo soffermarci. Il supporto da approfondire è la piattaforma interpretativo e di indirizzo, da intendere non solo come metafora logica (proposta da Dicoter Siu) di relazioni macro territoriali (Layers superiori) ma come descrizione concreta delle micro relazioni del locale, per il controllo /indirizzo delle due reti (relazionale insediativa, eco ambientale) in un Sistema Informativo territoriale. Così le descrizioni strutturali acquisterebbero anche qualità morfologica e paesaggistica. Quasi come riflessione dialettica, entro una descrizione più ravvicinata (che non può essere solo quella regionale dei Piani territoriali paesistici).

Le Piattaforme territoriali acquisteranno il necessario spessore specifico, dialettico con lo sviluppo economico, se sapranno riconoscere ed evidenziare i caratteri del radicamento "locale". Nella armatura infrastrutturale e insediativa del territorio italiano descritta dalla Siu, per il prossimo futuro (le reti TEN.T, le autostrade del mare, i programmi PON trasporti, i programmi promossi dalla Di.Co.Ter, quali Porti & Stazioni, S.I.S.Te.Ma., Piani strategici e della mobilità) si delineano le Potenzialità dei processi di mutamento dei contesti più dinamici (evoluzione delle reti infrastrutturali / economie) e in particolare le potenzialità competitive italiane nel contesto europeo mediterraneo: si evidenzia la combinazione tra flussi globali e processi di radicamento (territori sedimentati localmente). Ma una attenzione va posta alle Condizioni di resilienza (identitaria ed ecologica). In un territorio multistrato si deve arrivare al livello più ravvicinato (materiale) che legga e promuova l'Humus dal basso, cioè la base materiale dei territori identitari. I territori della coesione devono "aderire" anche alla base ecologica e paesaggistica. Gli integratori territoriali, che costituiscono le chiodature funzionali del territorio italiano, devono ri qualificare il patrimonio ecologico dello strato base. I territori identitari, nelle politiche della coesione territoriale, riconoscano tra i capitali di risorse locali esistenti, quelle ambientali, che revisionino le formazioni insediative entro le reti ecologiche (sino all'area vasta) oltre i tradizionali assetti urbani. I Territori identitari (Tr) andranno chiamati Paesaggi concreti, se hanno per obiettivo la tenuta / coesione (dei processi sociali nei contesti insediativi), nelle dinamiche di mutamento. È il livello della rete capillare dei nodi urbani, delle aree rurali in declino, della campagna urbanizzata, dell'Industrializzazione diffusa. È l'alone esterno della Città diffusa, più o meno dinamica, con nodi minori, più o meno dinamici o in declino, che deve puntare alle economie agro-turistiche; difendere le matrici storiche e le qualità ambientali-

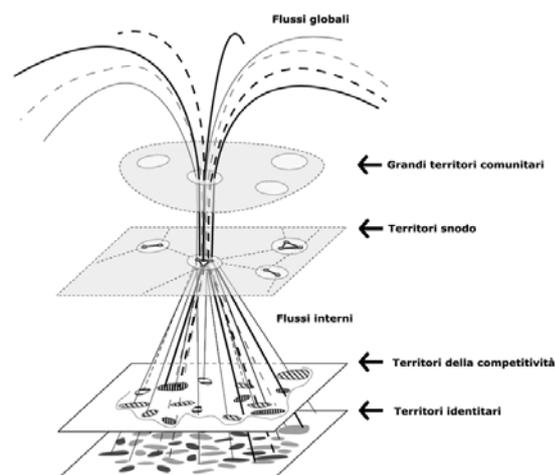


Figura 1 – Multiscalarità nel paradigma-paesaggio, punti qualificanti di una Agenda Urbana. Anas-dPdta "Roma - Bretella autostradale sud - progettazione congiunta dell'infrastruttura stradale e del suo inserimento paesaggistico"; in basso - progetto preliminare, alternative di corridoio verde (prossima) e blu (remota); in alto - Leaf architects, concept per una infrastruttura "inconspicuous"; a sin - per una infrastruttura "osmotica", proposta di ottimizzazione locale

paesaggistiche locali (appunto il radicamento di lunga durata delle società locali nei loro territori) per reagire alla crisi per i processi di mutamento, in atto e prevedibili, che le grandi opere di infrastrutturazione programmate possano generare, mettendo a rischio la coesione sociale esistente. Quindi, il modello dei Layers relazionali reti / dotazioni (visioni scalari dal basso-micro all'alto-macro) deve delineare un "tri progetto", che riguarda due reti strutturanti macro nazionali (reti di infrastrutture – armature urbane e reti ecologico ambientali) ed una conformante micro locale (degli habitat identitari iconemi e ambientali eco topi). Il sistema (micro e macro) può essere misurato e monitorato con gli indicatori paesaggistici. Vi è, quindi, l'innovazione operativa della progettualità di area vasta, sistematica, che è dedotta dai macro paesaggi, mentre è indotta nell'hinc et nunc della unicità dei luoghi concreti.

B. le relazioni specifiche dei caratteri concreti dei territori, esprimono il secondo livello di progettazione paesaggistica. Quello delle infrastrutture come manufatto artificiale, nella sua consistenza materiale. Se si pensano le infrastrutture e si rileggono) come opere "aperte", esse possono diventare efficaci linee di monitoraggio (diagnosi) e di sollecitazione (ri-progettazione). Possono essere intese come sondaggi di riqualificazione: linee di rigenerazione dei paesaggi. Esse, attraversando e sondando i diversi contesti, assumono così un valore programmatico di linee guida per indurre azioni materiali. Divengono linee di attivazione, dei territori paesaggi che esplorano e misurano. Le azioni di rigenerazione riguardano una fascia territoriale determinata: un corridoio paesaggistico, fondato sul carattere, che si concentra sui fattori significativi, gli elementi di riferimento che prescelgono per innescare la rigenerazione. Il miglioramento

si riferisce sempre ai due sistemi: ambientale (progetto ecologico che seguirà le vene dell'idrogeologia) ed antropico (progetto dell'artificiale che riassumerà il reticolo stradale come tessuto), riconoscendo le linee (strade) più sensibili ai luoghi. La strada è quindi un fattore strategico della ri-progettazione: con il contesto (per una strada rispettosa, rimodellata in termini di maggiore rispetto ed adattamento conformativo) e per il contesto (per un corridoio paesaggistico riattivato di riqualificazione dei fatti territoriali attraversati e coinvolti). Il progetto trasportistico deve "anche" garantire la compatibilità (rispetto di norme e tutele codificate). Il progetto paesaggistico riguarda "soprattutto" le Potenzialità migliorative: cerca gli incubatori paesaggistici della ri generazione. Dal progetto Trasportistico, autoreferenziale, di un manufatto chiuso astratto elementare (riferito a prestazioni settoriali) ricalibrato per il minimo disturbo al contesto, si passa al progetto Paesaggistico di un manufatto aperto concreto complesso (di massima interazione col contesto).

La strada-paesaggio è una entità interpretativa e progettuale, complessa. Cerca e suggerisce i caratteri ambientali ed identitari. Vuole proporsi come "organismo paesaggistico", proponendosi, insieme, come iconema (che guida la percezione culturale) e come ecotopo (che guida la valutazione ambientale). La strada deve "servire" un territorio, che attraversa come flussi, che connette come rete, che supporta come filiera economico sociale. La strada assume quattro tipi di valore da misurare: il valore base "trasportistico" (con indicatori di velocità e sicurezza), il valore base "formale" (con indicatori di radicamento morfologico), il valore complesso "posizionale" (indicatori relazionali percettivi ed ecologici di prossimità), il valore complesso "rigenerativo" (indicatori di potenzialità interattiva, di miglioramento insediativo ed ecologico). La strada rigenera, sia le funzioni statiche dello stare – abitare, che quelle cinetiche dell'andare – avvicinare. Nel suo sviluppo, essa si caratterizza con variazioni tipologiche di tratte specifiche per i luoghi che attraversa, raggiunge, o crea. Cioè, esprime gesti antropologici strutturanti: entrare/porte, guardare/ belvederi, richiamare/ piazze. Ciò che misura il conflitto tra la progettualità dell'artificiale e progettualità del naturale (anche espresso in termini di conflitto di prossimità<sup>5</sup>) è la "intensità tipologica": il principale indicatore di Paesaggio. Per concludere, una citazione di Le Corbusier: "... Una strada non è una entità chilometrica: è un avvenimento plastico in seno alla natura. Geometria e natura sono spesso state il supporto di cose emozionanti: il ponte di Gard o semplicemente il cammino retto attraverso il frutteto normanno, con la porta dell'abitazione in fondo.... La strada può essere arricchita coccolata da felici interventi: il suo tracciato, la sistemazione ai suoi bordi declamano riflessioni e amore come tutte le opere dello spirito. Ci sono paesaggisti di mano sicura e non bisogna dimenticare, al momento di risvegliare le strade di campagna, che esse saran-

no con il lungo vestibolo della casa contadina e che devono essere percorsi amati. ..." (vedi Culatti, op.cit.).

N. B. le presenti riflessioni si basano sul confronto serrato con Carlo Valorani<sup>6</sup> questo mio contributo si connette quindi a: "Il paesaggio-paradigma per alcuni punti qualificanti di una Agenda Urbana" (Valorani C.)

#### Note

1 contributo coordinato con Carlo Valorani

2 Alain Roger, "dal paese al paesaggio" Il "Court traité du paysage", del filosofo francese Alain Roger, uscito nel 1997 in Francia dall'editore Gallimard, è stato pubblicato in Italia nel 2009 da Sellerio, nella traduzione di Maria Delogu. Artialisazione è un concetto di Montaigne

3 Andreas Kipar : "Infrastrutture e paesaggio",. Ce.S.E.T., Atti del XXXIX Incontro di Studio, ISSN print 1592-6117, ISSN online 1724-2118, pp. 47-53 – © 2010 Firenze University Press.

4 Vedi il Lab Urb partecipato della Sapienza.

5 M. Culatti ripropone il "conflitto di prossimità", quale condizione critica del fruitore di infrastrutture, combattuto tra desiderio d'uso funzionale personale trasportistico e rifiuto degli effetti collaterali dello spazio abitato. Tesi di Dottorato: Approccio Metodologico per la determinazione della "qualità concettuale delle opere di infrastrutturazione viarie", Univ. Trento, 2009.

6 C. VALORANI (2012). Studiare il paesaggio. Letture integrate del territorio per il progetto. Roma: Aracne Editrice).

## Politiche infrastrutturali e cambiamenti climatici

### LORENZO BARBIERI

#### Introduzione

L'agenda urbana italiana non può prescindere da una politica per lo sviluppo delle infrastrutture, fondamentali per il funzionamento delle città: in particolare i trasporti, che vengono maggiormente utilizzati nella vita di tutti i giorni. È meno immediata, invece, la percezione delle infrastrutture energetiche, che forniscono un servizio ugualmente fondamentale, se non di più, ma sono più distanti dalla quotidianità dei cittadini.

Posto che tutte le infrastrutture sono elementi necessari per la città, in questo contributo si intende prestare maggiore attenzione alle infrastrutture di trasporto, perché si ritiene che possano avere un ruolo cruciale nell'agenda urbana. Garantire la mobilità all'interno delle città è fondamentale affinché avvengano scambi di vario genere – incontri, acquisti, etc. Sebbene con la globalizzazione gli scambi possano avvenire sempre più spesso a distanza, la città rimane

un importante luogo di scambio in cui si produce ricchezza e conoscenza. L'esistenza di ambiti decontestualizzati "rende necessari specifici spazi di ricontestualizzazione (...) [.] le grandi città" (Vicari Haddock 2004: 74). Dato che lo spazio ha ancora importanza, è fondamentale che persone e cose si spostino e siano spostate per raggiungere i diversi luoghi di incontro in cui questa ricontestualizzazione possa avere luogo. Negli ultimi anni molti rapporti scientifici hanno evidenziato l'inevitabilità dei cambiamenti climatici, in particolare l'IPCC, che ha pubblicato il suo ultimo rapporto tra il 2013 e il 2014. Di fronte ai cambiamenti climatici si possono intraprendere due possibili azioni: la mitigazione e l'adattamento. La prima, che mira a contrastare le emissioni di gas serra e lo sfruttamento di fonti di energia non rinnovabile, è stata per molto tempo l'opzione principale a cui si è fatto ricorso e su cui la comunità scientifica si è maggiormente concentrata. Negli ultimi anni si è compreso che la mitigazione non può ostacolare definitivamente i cambiamenti climatici ed è stata posta maggiore attenzione sull'adattamento, che consiste nella riduzione dei possibili impatti che i cambiamenti climatici potranno avere sull'uomo e le sue attività. Bisogna sottolineare che perseguire un tipo di azione non esclude l'altro: è fondamentale che le azioni di adattamento non ostacolino la mitigazione o non accelerino i cambiamenti climatici.

I tre principali mutamenti climatici suscettibili di generare impatti significativi sulle infrastrutture sono in sintesi: l'aumento delle temperature, la variazione della quantità di precipitazioni, l'innalzamento del livello del mare (Caserini & Pignatelli 2009).

Quando si parla di trasporti, l'attenzione è ancora oggi concentrata sulla mitigazione, in particolare sul contrasto alle emissioni di gas serra e alla promozione di mezzi che usino fonti energetiche rinnovabili (Marsden & Rye 2010). L'attenzione nei confronti dell'adattamento è invece ancora relativamente bassa, ma la letteratura in tema è in espansione, come si potrà vedere di seguito.

#### Avanzamenti scientifici

L'adattamento nel campo dei trasporti si può definire un settore di nicchia poiché nell'affrontare le questioni climatiche si pensa soprattutto alla mitigazione delle emissioni di gas nocivi. All'interno di questa nicchia gli studi sono focalizzati soprattutto sulle infrastrutture, rispetto ad altre questioni come la gestione delle operazioni e della domanda di trasporto (Mills & Andrey 2002).

Infatti, le infrastrutture sono fatte per durare diversi decenni, quindi devono poter funzionare in un orizzonte di medio-lungo periodo, quando i cambiamenti climatici potranno già essere avvenuti.

Alcuni autori hanno iniziato a sistematizzare la letteratura nel campo dell'adattamento nel settore dei trasporti. Due contributi sono articoli peer-reviewed (Koetse & Rietveld 2009; Eisenack et al. 2011), un altro è un documento della EEA (Aparicio et al. 2013). Tutti gli autori concordano nell'affermare che la lettera-

tura deve essere ulteriormente sviluppata e rilevano la necessità di studi che si concentrino su strumenti di adattamento abbastanza generici per facilitarne l'attuazione (Eisenack et al. 2011) e si occupino della manutenzione delle infrastrutture e delle operazioni (Aparicio et al. 2013). Quest'ultimo contributo evidenzia inoltre la necessità di una maggiore collaborazione tra studiosi dei cambiamenti climatici ed esperti di trasporti.

Nei contributi che riguardano le infrastrutture risalta una prospettiva legata ai temi dell'ingegneria e ai modelli matematici. Gli articoli e documenti che afferiscono a questo ambito riguardano l'analisi dei rischi e dei possibili impatti dei cambiamenti climatici attraverso, per esempio, l'uso di modelli e di software GIS. Una parte dei documenti di politiche e dei piani invece affronta in maniera generale lo studio di tutti gli impatti e di tutte le opzioni di adattamento ai cambiamenti climatici e si tratta spesso documenti di intenti.

Ai fini di questo contributo, è utile articolare la letteratura secondo il tipo di infrastruttura studiata, in modo da rendere più chiaro il passaggio dai documenti scientifici alle proposte per l'agenda urbana.

Per quanto riguarda le strade, il lavoro di Cai et al. (2007) propone un approccio di studio per calcolare l'estensione e la profondità dell'allagamento stradale, determinando l'entità dell'alluvione e individuando gli allagamenti lungo i tratti delle strade che attraversano le aree alluvionate. Riguarda lo stesso tema un articolo che studia la vulnerabilità dei ponti rispetto alle esondazioni dei fiumi (Wright et al. 2012). Lo studio si basa sull'analisi di tre scenari di cambiamenti climatici fondati su altrettante emissioni di gas serra e individua quali potranno essere vulnerabili nel futuro secondo lo scenario prospettato. Due documenti britannici, uno del governo (HM Govt 2010), l'altro dell'accademia di ingegneria (RAE 2011), affrontano il tema dell'adattamento delle infrastrutture. Il primo prospetta impatti quali il rischio di allagamento, il danneggiamento dei ponti, l'instabilità dei sedimenti stradali e i danni alla superficie stradale. L'altro documento indica come minacce aggiuntive per il settore le mareggiate.

La questione dell'adattamento delle ferrovie è affrontata da Lindgren et al. (2009), che studiano la gestione e percezione del tema da parte dell'amministrazione ferroviaria. Ne risulta che le ferrovie sono vulnerabili rispetto ai cambiamenti climatici e che il gestore dovrà migliorare le proprie azioni di adattamento. Per quanto distante dalle vulnerabilità che deve affrontare l'Italia, è interessante la questione del mantenimento del permafrost sul fondo dei binari della ferrovia Qinghai-Tibet, al centro di uno studio (Cheng et al. 2008) che descrive l'uso di sistemi di raffreddamento del sedime ferroviario per evitare gli impatti dell'aumento delle temperature sulla solidità del terreno. Tra i problemi legati alla temperatura, il cedimento dei binari è l'oggetto di un articolo che ne studia gli effetti sulla rete ferroviaria del sud-est dell'Inghilterra (Dobney et al. 2009). Lo studio analizza la correlazione tra

temperature alte e ritardi dei treni e ne calcola i costi. Per quanto riguarda i trasporti pubblici urbani, i principali contributori nella letteratura sono gli Stati Uniti e il Regno Unito, in particolare per il sistema di trasporti della capitale britannica. A Londra le autorità locali sono consapevoli dei cambiamenti climatici e negli ultimi anni hanno agito di conseguenza. Un report sul rapporto tra il sistema dei trasporti e i cambiamenti climatici ne descrive gli impatti: allagamenti fluviali, allagamenti da piogge intense, ondate di calore (Mayor of London, 2005). Più recentemente, la strategia di adattamento della città (id. 2011) si è occupata delle infrastrutture considerando tre impatti (allagamenti, siccità, surriscaldamento) e tre tipologie (trasporti, energia, rifiuti). Dal punto di vista dei trasporti, la strategia settoriale (id. 2010) tiene conto dei cambiamenti climatici, in termini di mitigazione e di adattamento. Le infrastrutture sono vulnerabili a causa delle piogge più intense e dell'aumento della variabilità delle temperature e dell'umidità del suolo. Le proposte del piano per l'adattamento riguardano: lo studio della vulnerabilità e il mantenimento della resilienza delle infrastrutture di trasporto; il miglioramento della sicurezza delle nuove infrastrutture; lo sviluppo di un sistema dei trasporti resiliente; la promozione delle infrastrutture verdi; la riduzione dei rischi e dei disservizi. Un documento di Transport for London, affronta specificamente i temi dell'adattamento (TfL 2011a). Le misure di adattamento sono descritte più avanti.

Per quanto riguarda le infrastrutture energetiche si segnala un contributo sugli impatti dei cambiamenti climatici sulla produzione e l'uso di energia negli Stati Uniti (Wilbanks et al. 2008). Sono studiati gli impatti e la possibilità di individuare opzioni di adattamento oltre che di ampliare le conoscenze sugli effetti del clima. La rete infrastrutturale elettrica britannica è oggetto di un articolo (McColl et al. 2012) nel quale viene valutato l'impatto dei cambiamenti climatici analizzando dati storici e sono elaborate proiezioni in modo da capire se la frequenza dei danni alla rete dovuti a eventi atmosferici aumenterà.

#### Politiche nazionali e internazionali

In campo internazionale l'adattamento sta diventando una priorità per un numero crescente di paesi. Anche a livello sovranazionale cresce la consapevolezza e l'interesse verso tali questioni: la Commissione Europea ha pubblicato nei primi mesi del 2013 la sua strategia di adattamento, cui sono allegati diversi approfondimenti tematici.

Tra questi si segnala un contributo sulle infrastrutture (EC 2013) in senso lato: trasporti, energia, edifici. Gli impatti sono studiati per quanto riguarda gli aspetti territoriali – città, aree costiere, aree di montagna, regioni ultraperiferiche – e i settori – trasporti, energia, edifici. Sono numerose le questioni comuni a tutti i settori: l'adattamento di nuove infrastrutture e di quelle esistenti; la conoscenza delle condizioni climatiche future; la valutazione degli impatti locali; la pianificazione territoriale; lo sviluppo di infrastrut-

ture verdi; l'importanza di un approccio integrato alle questioni; adattare l'esistente; promuovere la consapevolezza dei cambiamenti climatici. Il documento si concentra in seguito sulle politiche europee, settore per settore. Per quanto riguarda le infrastrutture di trasporto si intende intervenire sull'adattamento della rete TEN-T, principalmente per quanto riguarda i progetti futuri, adeguando le nuove linee guida a criteri di resilienza e promuovendo tecnologie innovative per ridurre le emissioni di gas serra. In quanto alle infrastrutture energetiche della rete TEN-E, le nuove linee guida conterranno criteri di resilienza. Inoltre si punterà ad avere una rete elettrica maggiormente interconnessa e flessibile, sviluppando anche tecnologie di smart grid. A proposito degli edifici il documento evidenzia il ruolo preponderante del settore privato nell'adattamento di queste infrastrutture, ricordando allo stesso tempo l'importanza degli strumenti e delle procedure di pianificazione ai vari livelli amministrativi. In quanto ai diversi strumenti di adattamento, la strategia descrive quelli tecnici – standard tecnici, valutazione ambientale, gestione del rischio di allagamenti e climate proofing – e finanziari – fondi pubblici comunitari, fondi privati e assicurazioni. A livello nazionale, a partire dal 2012 il MATTM e il CMCC stanno elaborando con la collaborazione di esperti in diversi campi la Strategia Nazionale di Adattamento ai cambiamenti climatici. Al momento in cui si scrive questo contributo (ottobre 2014) la strategia non è stata ancora resa pubblica, ma il documento di consultazione diffuso negli ultimi mesi del 2013 (MATTM 2013) dà un'idea delle conoscenze raccolte fino a quel momento in tema di adattamento. Tra i settori analizzati vi sono anche le infrastrutture e i trasporti. Il documento conferma la scarsità di studi e strategie nel campo dell'adattamento dei trasporti in Italia e propone una serie di opzioni di adattamento distinte per modo di trasporto.

#### Proposte per l'agenda urbana italiana

L'adattamento delle infrastrutture in Italia non ha bisogno di nuovi strumenti creati ad hoc: è troppo grande il rischio di sviluppare l'ennesimo dispositivo che rischierà di non essere messo in atto. È invece fondamentale integrare gli strumenti esistenti con norme che promuovano l'adattamento delle infrastrutture esistenti e criteri legati alla resilienza per le infrastrutture in progetto.

Le indicazioni della Commissione Europea nella strategia di adattamento vanno in questa direzione. Gli strumenti di pianificazione territoriale, della mobilità e della valutazione ambientale sono dispositivi utilmente integrabili con criteri di adattamento a tutti i livelli di amministrazione. Per fare questo sarà necessario indicare i possibili criteri di adattamento ai cambiamenti climatici che un ipotetico intervento deve soddisfare e in seguito integrarli all'interno degli strumenti indicati sopra.

In termini di misure e opzioni è possibile indicare alcuni esempi, distinti per tipo di infrastruttura, provenienti da contesti internazionali. È però im-

portante premettere che spesso la prima opzione di adattamento può essere la manutenzione ordinaria di una infrastruttura. Per esempio garantire il corretto funzionamento del sistema di drenaggio di una data infrastruttura è il primo passo, necessario ma non sufficiente, per evitarne l'allagamento in caso di piogge intense.

Per quanto riguarda le infrastrutture stradali è fondamentale poter individuare i punti della rete che possono essere allagati e di conseguenza gestirne adeguatamente il sistema drenante (DRI 2010). Un ulteriore passo è l'uso di coperture di asfalto drenanti e resistenti alle variazioni di temperatura. Per quanto riguarda la struttura stradale potrà essere necessario che ponti stradali siano modificati in corrispondenza dei corsi d'acqua per permettere il passaggio di flussi più intensi. In caso di innalzamento del livello del mare i sedimenti stradali a rischio di allagamento potranno dover essere rialzati.

Le misure di adattamento per le infrastrutture ferroviarie non si discostano da quelle riferite alle strade per quanto riguarda gli allagamenti, il drenaggio, l'attraversamento dei fiumi e l'innalzamento del livello del mare. Nello specifico è necessario costruire i binari con materiali resistenti alle variazioni della temperatura, in modo da evitarne la deformazione. Nel caso di ferrovie sotterranee sono necessarie disposizioni atte a bloccare l'ingresso dell'acqua dai portali, a facilitarne il drenaggio dal piano dei binari e a permettere la ventilazione forzata dei tunnel (TfL 2011b).

L'adattamento delle infrastrutture di trasporto pubblico necessita prima di tutto del buon funzionamento della rete stradale e ferroviaria. I tunnel della metropolitana si possono adattare con le stesse prescrizioni indicate per i tunnel ferroviari, tenendo conto anche delle stazioni, per le quali la protezione dagli allagamenti e la ventilazione sono altrettanto importanti. Una considerazione generale valida per tutti i tipi di infrastruttura è l'importanza della presenza di spazi verdi lungo strade, ferrovie e stazioni. Oltre ad avere una funzione estetica di schermo visivo, le infrastrutture verdi assorbono elementi inquinanti e contribuiscono a ridurre la temperatura degli spazi circostanti (Milano Serravalle 2010).

## Conclusioni

Questo contributo ha cercato di sistematizzare le attuali conoscenze sull'adattamento delle infrastrutture ai cambiamenti climatici, sia in termini di letteratura scientifica, sia dal punto di vista delle politiche europee e italiane. Ha inoltre descritto alcune proposte per l'agenda urbana italiana, indicando possibili opzioni, misure e criteri di adattamento per le infrastrutture. Tra le infrastrutture sono stati privilegiati i trasporti per due motivi: da una parte per la scarsità di riferimenti in letteratura, dall'altra perché si è ritenuto di sottolineare l'importanza dei trasporti all'interno dell'agenda urbana.

Per concludere è necessario sottolineare quanto sia fondamentale – per l'agenda urbana in generale e per

l'adattamento delle infrastrutture in particolare – la costruzione di una visione per le città italiane dei prossimi decenni. Sviluppare la città, le infrastrutture e i trasporti per progetti incrementali ha molti vantaggi nel lungo periodo e pochi vantaggi nel breve periodo per chi ragiona con l'orizzonte di una legislatura. I cambiamenti climatici sono una realtà e avranno effetti sul sistema infrastrutturale: sebbene in questo campo di studi si facciano i conti con una incertezza di fondo, è necessario agire fin da oggi mettendo in azione misure e criteri di buon senso che tutelino le nostre infrastrutture dai cambiamenti futuri.

## Bibliografia

- Aparicio A, Leitner M, Mylne K, Palin E & Sobrino N (2013), Support to transport and environment assessments – Adaptation to Climate Change in the Transport Sector, ETC/CCA Technical Paper 03/2013, 30/09/2013
- Cai H, Rasdorf W & Tilley C (2007), “An Approach to Determine Extent and Depth of Highway Flooding”, *Journal of Infrastructure Systems*, 13, pp 157-167
- Caserini S & Pignatelli R (2009), “Cambiamenti climatici e trasporti: il contesto e gli impatti” in Castellari S & Artale V (ed), *I cambiamenti climatici in Italia: evidenze, vulnerabilità e impatti*, Bononia University Press, Bologna
- Cheng G, Sun Z & Niu F (2008), “Application of the roadbed cooling approach in Qinghai–Tibet railway engineering”, *Cold Regions Science and Technology*, 53, pp 241-258
- Danish Road Institute (DRI) (2010), *The blue spot concept. Methods to predict and handle flooding on highways*, Report 181, Road Directorate, DRI
- Dobney K, Baker C J, Quinn A D & Chapman L (2009), “Quantifying the effects of high summer temperatures due to climate change on buckling and rail related delays in south-east United Kingdom” *Meteorological Applications*, 16, pp 245-251
- Eisenack K, Stecker R, Reckien D & Hoffmann E (2012), “Adaptation to climate change in the transport sector: a review of actions and actors”, *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 17, pp 451-469
- European Commission (EC) (2013), *Adapting infrastructure to climate change*, EC, Brussels
- HM Government (2011), *Climate Resilient Infrastructure: Preparing for a Changing Climate*, TSO, London
- Koetse M J & Rietveld P (2009), “The impact of climate change and weather on transport: An overview of empirical findings”, *Transportation Research Part D*, 14, pp 205-221
- Lindgren J, Jonsson D K & Carlsson-Kanyama A (2009), “Climate Adaptation of Railways: Lessons from Sweden”, *EJTIR*, 9: 2, pp 164-181
- Marsden G & Rye T (2010), “The governance of transport and climate change”, *Journal of Transport Geography*, 18, pp 669-678
- Milano Serravalle (2012), *2007-2011: 5 anni di rapporto ambientale*. Disponibile su: [http://www.serravalle.it/doc/64testi\\_6RSA\\_2007\\_-\\_2011.pdf](http://www.serravalle.it/doc/64testi_6RSA_2007_-_2011.pdf) [accesso

19/05/14]

Mayor of London (2005), Climate change and London's transport systems - Summary Report, GLA, London

Id. (2010), Mayor's Transport Strategy, GLA, London

Id. (2011), Managing risks and increasing resilience - The Mayor's Climate change adaptation strategy, GLA, London

McColl L, Palin E J, Thornton H E, Sexton D M H, Betts R & Mylne K (2012), "Assessing the potential impact of climate change on the UK's electricity network", Climatic Change, 115, pp 821-835

Mills B & Andrey J (2002), "Climate Change and Transportation: Potential Interactions and Impacts", The Potential Impacts of Climate Change on Transportation, US Department of Transport. Disponibile su: <http://climate.dot.gov/documents/workshop1002/mills.pdf> [accesso 23/07/12]

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) (2013), Elementi per una Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici - Documento per la Consultazione Pubblica. Disponibile su: [http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/comunicati/Conferenza\\_29\\_10\\_2013/Elementi%20oper%20una%20Strategia%20Nazionale%20di%20Adattamento%20ai%20Cambiamenti%20Climatici.pdf](http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/comunicati/Conferenza_29_10_2013/Elementi%20oper%20una%20Strategia%20Nazionale%20di%20Adattamento%20ai%20Cambiamenti%20Climatici.pdf) [accesso 26/11/13]

Royal Academy of Engineering (RAE) (2011), Infrastructure, Engineering and Climate Change Adaptation – ensuring services in an uncertain future, RAE, London.

Transport for London (TfL) (2011a), Providing Transport Services Resilient to Extreme Weather and Climate Change. Disponibile su: <http://archive.defra.gov.uk/environment/climate/documents/adapt-reports/06road-rail/transport-london.pdf> [accesso 02/06/14]

Id. (2011b), Safety, health and environment assurance committee - Sustainability and Crossrail, 9/03/11. Disponibile su: <http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/Item08-SHEAC-9-March-2011-Sustainability-Crossrail.pdf> [accesso 31/10/13]

Vicari Haddock S (2004), La città contemporanea, Il Mulino, Bologna

Wilbanks T J, Bhatt V, Bilello D E, Bull S R, Ekmann J, Horak W C, Huang Y J, Levine M D, Sale M J, Schmalzer D K & Scott M J (2008), Effects of Climate Change on Energy Production and Use in the United States, U.S. Climate Change Science Program, Washington D.C.

Wright L, Chinowsky P, Strzepek K, Jones R, Streeter R, Smith J B, Mayotte J M, Powell A, Jantarasami L & Perkins W (2012), "Estimated effects of climate change on flood vulnerability of U.S. bridges", Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change, 17, pp 939-955

## Un nuovo modello di gestione della mobilità metropolitana

LAURA BERARDI E VINCENZA DI MALTA

### Introduzione

La dimensione Metropolitana reca con sé nuove e peculiari criticità all'agenda politica: la scarsa attenzione alle specificità locali rischia di sviluppare impatti negativi sull'ambiente e sulla qualità della vita delle popolazioni, maturando esternalità economiche e sociali destinate ad influenzare la sfera dei singoli individui e a comprimere la capacità attrattiva, il potenziale competitivo e di crescita dei territori. Costruire un'efficace governance metropolitana significa valorizzare i divari urbani e attivare un confronto continuo con i decisori locali finalizzato alla definizione di un nuovo equilibrio territoriale, anche fiscale e tariffario, tra utilizzatori dei servizi urbani e loro finanziatori.

La mission metropolitana dovrà attuare strategie spaziali e territoriali orientate a creare città inclusive ed equilibrate: in quest'ottica funzioni cruciali diventano la pianificazione territoriale delle infrastrutture per la mobilità e lo sviluppo dei trasporti, temi oggi gestiti tramite investimenti e servizi che fanno riferimento a molteplici livelli di governo. Riunire la molteplicità all'interno di una pianificazione unitaria e integrata e, al tempo stesso, progettare un territorio che non si riduca a semplice sommatoria delle municipalità rappresentano le sfide della futura pianificazione metropolitana. I dati relativi alla composizione della domanda di trasporto, di contro, attestano uno split modale che, nonostante la riduzione degli spostamenti determinata dalla crisi economica, risulta cronicamente sbilanciato verso la mobilità motorizzata privata: la congestione veicolare si conferma il principale problema metropolitano, sempre più insostenibile per gli impatti generati sul singolo, intesi come costi diretti di tipo economico, sociale, igienico-sanitario, e sulla collettività, intesi come costi indiretti, determinati dall'inquinamento atmosferico e dai cambiamenti climatici, dai consumi energetici, dai sistemi sanitari. Se correttamente declinata, la mobilità si pone come opportunità strategica per la Città metropolitana grazie alle influenze esercitate sugli obiettivi della crescita e della promozione territoriale: lo strumento privilegiato della governance metropolitana diventa il Piano strategico, a forte visione e partecipazione complessiva, basato su una concezione territoriale di tipo reticolare e multilivello, ovvero ad integrazione orizzontale e verticale.

Come e in quali tempi tali aspettative riusciranno a conciliarsi con un contesto istituzionale in trasformazione, con delle realtà metropolitane molto etero-

genee, sia internamente che esternamente, con la Comunità Europea che fissa chiari limiti ed obiettivi ispirati allo sviluppo sostenibile, costituiscono alcuni dei temi approfonditi nello studio.

Lo studio: metodologia, parametri, indici e sintesi interpretative

La ricerca è partita da una ricognizione della letteratura internazionale e nazionale sulla fenomenologia metropolitana che ha consentito di identificare i principali elementi funzionali di queste entità territoriali. Utilizzando studi bibliografici sono stati raccolti i dati maggiormente significativi delle 10 Città Metropolitane (CM) italiane relativamente ad aspetti quantitativi (caratteristiche socio-demografiche) e qualitativi, descrittivi dei sistemi ambientali, infrastrutturali ed insediativi: l'insieme delle informazioni rinvenute è stata organizzata allo scopo di evidenziare peculiarità metropolitane nazionali, specifiche caratteristiche interne, tendenze evolutive in atto.

Con questa finalità si è scelto di procedere nelle analisi utilizzando tre distinti approcci:

- uno "eco-sistemico", teso a confrontare la fenomenologia metropolitana generale alla casistica nazionale, al fine di rilevare le tendenze "specificamente" metropolitane;
- uno "intra-specifico", finalizzato a confrontare le CM tra di loro, con l'obiettivo di individuarne differenti dotazioni in termini di risorse, opportunità e criticità;
- uno "genetico", volto, ad analizzare internamente le singole CM, a comparare tra di loro caratteristiche specifiche del Core (Comune Centrale) e del Ring (Comuni circostanti), per apprestare una stima del potenziale livello di complessità gestionale interna.

Per sintetizzare il bagaglio informativo sono stati utilizzati degli indici per singola area di analisi, in parte mutuati dalla letteratura, in parte progettati ad hoc; queste misurazioni sono state poi messe a sistema, elaborando delle matrici comparative sulle singole performance delle CM per settore. Ciò ha permesso di realizzare un "Cruscotto di monitoraggio degli stati e delle tendenze in atto" (Figura 1) che, sintetizzando alcune interessanti evidenze emerse, permette di classificare potenzialità metropolitane, immaginare esigenze di spostamento, ipotizzare domande di mobilità, quindi rintracciare drivers, ovvero fattori di pressione, destinati ad agire sul sistema infrastrutturale e dei servizi del trasporto e a condizionare le future politiche di intervento.

La matrice sintetizza i dati su:

1. Relazioni dimensionali esistenti tra le CM: la CM di Roma, per le sue imponenti caratteristiche demografiche e di superficie, è stata scelta come base di riferimento cui sono state confrontate tutte le altre sotto l'aspetto della popolazione residente, della superficie territoriale, della densità residenziale e della numerosità di Comuni; i valori percentuali rilevano il peso della realtà metropolitana analizzata rispetto al caso romano, per ogni tema considerato;
2. Indicatori demografici di Core e Ring: misurazione

dello scarto esistente tra i dati nazionali di età media e dimensione media della famiglia e le risultante rilevate sui Core e Ring di ogni CM;

3. Principali incrementi: analisi sulla variazione della popolazione e della superficie abitata dal 2002 al 2010 nel Core e Ring di ogni CM;

4. Indicatori delle infrastrutture viarie: riporta la densità di infrastrutture stradali (km di strade per kmq) e la dotazione media ogni 100 abitanti (km di strada ogni 100 abitanti) di ogni CM, per individuarne le principali differenze, rispetto ai dati nazionali.

Lo scenario che emerge è quello di CM in continua espansione territoriale e demografica, secondo un principio insediativo della sub-urbanizzazione, caratterizzato dall'incremento della popolazione nelle periferie metropolitane, ovvero il Ring, dove la dimensione media della famiglia si attesta sistematicamente maggiore di quella del Core e l'età media minore. I Comuni limitrofi ai capoluoghi registrano una concentrazione di popolazione più giovane e con figli, caratterizzata da maggiori esigenze di mobilità e spostamento; i Comuni Core, di contro, mostrano un invecchiamento della popolazione più marcato, una dimensione media della famiglia minore e una crescita demografica assai più contenuta, con l'unica eccezione di Roma.

Rispetto ai trend della crescita demografica, su cui Roma è in prima linea, e delle superfici abitate, su cui spiccano i casi di Milano e Napoli, risalta il dato di forte criticità delle densità infrastrutturali: in confronto alle medie nazionali, nella CM romana la dotazione di km lineari di strade rispetto alla superficie territoriale si attesta su valori molto bassi (0,5), a Milano e Napoli tale indice segnala performance poco superiori (rispettivamente di 0,7 e 0,8), ma sistematicamente basse. Anche il rapporto dell'estensione chilometrica stradale con la popolazione presente rileva una criticità delle CM, specificatamente di queste ultime tre considerate, caratterizzate da uno squilibrio stridente rispetto al panorama complessivo: tutte le CM si pongono sotto al valore medio nazionale di 0,25 km ogni 100 abitanti; la dotazione minima si registra a Napoli e Milano con 0,03 Km ogni 100 abitanti residenti, precedute da Roma con 0,07. Emerge, quindi, un quadro di forte carenza infrastrutturale, cui fa da sfondo una crescita demografica difforme tra centro e periferia metropolitana e una struttura sociale portatrice di esigenze di mobilità più concentrata nel Ring.

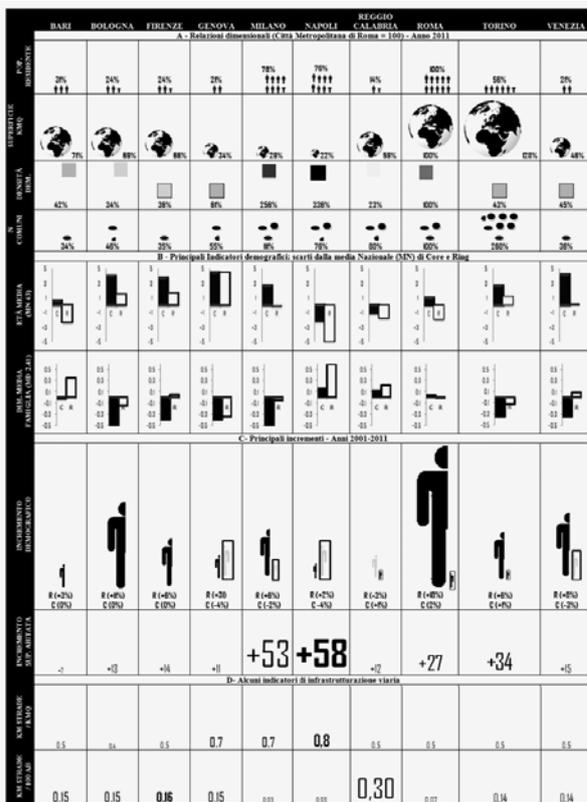


Figura 1 – Cruscotto di monitoraggio degli stati e delle tendenze in atto nelle Città Metropolitane (elaborazione su dati Istat e ACI)

### Risultanze e riflessioni

Le città si pongono come il terminale di un insieme articolato di fattori e fenomeni, collegati e condizionati dal sistema territoriale degli insediamenti; la CM amplifica questa condizione, sempre più imponendosi come un soggetto plurale e multidimensionale: una “Città di Città” (Provincia di Milano, 2006), queste ultime cresciute attorno ad un grande Centro che agisce come principio organizzatore dello spazio. Le analisi condotte, oltre alle specificità dei fenomeni metropolitani rispetto al panorama nazionale, hanno attestato una grande eterogeneità interna che, se letta unitamente alle informazioni sulla complessità amministrativa, lascia intravedere per il futuro grande conflittualità e contrapposizione interne. A risentire di questa complicata e disordinata interazione di elementi e soggetti è soprattutto il sistema dei trasporti, interfaccia fisica del sistema della mobilità a servizio dei cittadini. Coordinare efficacemente questi due elementi consente di ridurre le esternalità negative e permette di progettare città inclusive e sostenibili. La sfida che le CM sono chiamate ad affrontare, quindi, non comprenderà solo la riduzione della congestione del traffico, tramite l’adozione di strategie che possano migliorare la mobilità, promuovere un cambiamento modale e ridurre le esigenze di spostamento, ma, nel breve periodo, dovrà riguardare il miglioramento della pianificazione e della gestione complessiva delle infrastrutture e dei servizi, attraverso l’elaborazione di una governance fondata su una larga condivisione interna, incentrata sul protago-

nismo e la partecipazione locale, action-oriented, supportata da una visione operativa mirata all’agire concreto.

La spinta razionalizzatrice che ha guidato il legislatore nazionale nella cancellazione delle Province e nella creazione delle Città Metropolitane dovrà evolversi in una ulteriore semplificazione di livelli e strumenti di governo delle mobilità: le CM in questo dovranno rappresentare “il Soggetto responsabile” a scala metropolitana, al fine di sviluppare un sistema unitario che sia al tempo stesso modulare, ovvero articolato in micro sistemi, gestioni e gestori, a forte integrazione interna. Il coordinamento e monitoraggio centrale dovrà garantirne la coerenza rispetto agli obiettivi complessivi di accessibilità, nonché l’efficienza rispetto alla carenza di risorse e alle esigenze di mobilità dell’utenza metropolitana.

Alla semplificazione dei livelli di pianificazione della mobilità dovrà seguire, inoltre, una razionalizzazione degli strumenti di pianificazione: nel corso degli anni si è assistito ad una moltiplicazione dei livelli decisionali, conseguenza diretta del decentramento amministrativo dei poteri legislativi e pianificatori che, per quanto concerne il settore dei trasporti, ha prodotto una frammentazione delle competenze tramutata in una moltiplicazione degli strumenti pianificatori ed in una loro maggiore settorializzazione. Ai livelli amministrativi inferiori fatica a diffondersi una cultura della pianificazione integrata in grado di elaborare strumenti dal forte indirizzo strategico capaci di incidere sul sistema territoriale della mobilità. Oggi il numero dei Piani previsti a livello comunale, oltre a rappresentare un onere gravoso per le amministrazioni locali, rende sempre più complessa la definizione di una visione integrata dei problemi. Sarebbe pertanto necessario semplificare questa strumentazione, razionalizzandone la logica fondativa che, se coerentemente ispirata ai principi della sostenibilità, da sola garantirebbe un approccio esaustivo e onnicomprensivo: meno piani ma con strategie di redazione e di aggiornamento più tempestive rispetto alle criticità di intervento, efficaci rispetto agli obiettivi finali, modulabili in funzione dei cambiamenti della domanda e del mercato, più partecipative ed inclusive, al fine di garantire piena adesione alle finalità, strategie ed azioni previste.

Per progettare un sistema di pianificazione efficace, oltre che sostenibile, dal punto di vista della fattibilità economica, alle CM dovrebbero essere assegnate competenze in materia di fiscalità e tassazione urbana, che consentano di commisurare le Tasse ed i costi dei servizi di interesse collettivo non solo ai residenti di uno specifico territorio, ma ai suoi utilizzatori effettivi. Sulla pianificazione strategica potrebbe innestarsi un Piano Strutturale Metropolitano (PSM) contenente elementi prescrittivi rispetto ad ambiti urbani di trasformazione, di riqualificazione, di ampliamento o di contenimento dello sviluppo insediativo, riepilogativo dei principali interventi infrastrutturali sul fronte della mobilità e del trasporto, per la formazione di un sistema di connessione multi-polare e trasversale a

scala metropolitana. Il PSM potrebbe essere attuato attraverso Piani Operativi Intercomunali (POI), progettati e realizzati, sotto la supervisione metropolitana, dai Comuni dei territori interessati. In quest'ottica, diventa fondamentale la piena partecipazione alla redazione del PSM da parte delle Amministrazioni territoriali, perché questo garantisce l'adesione completa a prescrizioni ed indicazioni nei singoli Piani comunali, la formulazione di nuove progettualità anche esecutive.

A sostituzione dei Piani Urbani Mobilità (PUM) comunali si propone un Piano della Mobilità Metropolitana Sostenibile (PMMS) che, incardinato su strategie ed obiettivi previsti nei Piani Urbani della Mobilità Sostenibile europei, descriva strategie generali sulla mobilità a scala metropolitana e risulti sovraordinato rispetto ai Piani Urbani del Traffico (PUT) comunali, cui rimarrebbero finalità operative di scala locale o di sottobacino metropolitano.

Per la redazione e l'implementazione del PSM e del PMMS potrebbe essere utilizzata un'Agenzia Metropolitana, incaricata di studiare le specificità territoriali dei sistemi insediativi, produttivi e dei servizi, della domanda di mobilità e trasporto, dell'organizzazione dei servizi comunali di trasporto, di supportare strategie volte a favorire una maggior integrazione tra piani locali e piani metropolitani, tra azioni ed interventi dei vari soggetti deputati alla gestione, siano essi pubblici o privati, al fine di ridurre la mobilità privata e motorizzata, lo split modale, e accrescere una mobilità sostenibile, intermodale. L'Agenzia, raccordandosi con i Comuni, dovrebbe lavorare alla definizione di una politica di gestione della domanda e della sosta, di pianificazione e realizzazione delle zone di interscambio tra sistemi di trasporto, utilizzando a scala metropolitana tutti gli strumenti necessari. Questo consentirebbe di creare una gestione integrata, adattiva, ovvero capace di rimodularsi sui cambiamenti della domanda, zonale, ovvero in grado di valutare e valorizzare le effettive risorse e disponibilità dei territori.

Costruire una CM significherebbe quindi creare una comunità metropolitana, una cultura del policy making metropolitano, della pianificazione metropolitana, della cooperazione tra comuni: questa tra le tante è la scommessa e l'incognita maggiore del processo di riforma innescato, in quanto comporta un cambio di paradigma richiesto non solo ai cittadini ma soprattutto ai politici locali, tradizionalmente proiettati in modo esclusivo sui propri territori.

La pianificazione delle CM dovrà valorizzare vocazioni e potenzialità locali, sfruttando il valore aggiunto generato dal protagonismo di queste reti partenariati di territori: né localismo né centralismo, ma una combinazione di spazi e flussi ogni volta diversa, inserita in una geometria del potere flessibile che punti a governare le interdipendenze.

#### Bibliografia

Cappuccitti, A. (2014), Nuove coesioni territoriali e Pianificazione strategica, atti del Convegno "Coesione

strategica del Centro Abruzzo. Tra identità e sviluppo", Sulmona 1 marzo 2014

Censis (2014), Rileggere i territori per dare identità e governo all'area vasta. Il governo delle aree metropolitane in Europa. Censis, Roma

Cittalia (2013), Le città Metropolitane, Rapporto Cittalia, Roma

Florio, R., Esposito, A. (2012), La costruzione della città metropolitana in Italia. Esperienze, soluzioni e prospettive, ReCS (Rete delle città strategiche), Firenze ISFORT (2014), Poca luce in fondo al Tunnel. Come ripartire dopo la crisi. 11° Rapporto sulla mobilità in Italia, Roma

Provincia di Milano, Città di Milano, Politecnico di Milano (2006), Città di città. Un progetto strategico per la regione urbana milanese, Provincia di Milano, Milano

## La perequazione infrastrutturale. Aspetti problematici e questioni aperte.

DONATO CAIULO E CARMELA GIANNINO

1. La Legge delega al Governo in materia di federalismo fiscale n. 42/2009 e il D. Lgs.

n. 88/2011

Il processo di riforma federalista, al fine di rafforzare la responsabilità finanziaria degli enti periferici e di migliorare l'efficienza della spesa, prevede che i trasferimenti dallo Stato verso Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni attraverso le cd. "risorse aggiuntive" che finanziano "interventi speciali" volti a realizzare le finalità specifiche previste dal quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, siano effettuati con l'obiettivo di:

- promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale;
- rimuovere gli squilibri economici e sociali;
- favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona;
- provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

Le infrastrutture rappresentano uno dei principali ambiti cui sono destinati i trasferimenti per gli interventi speciali.

L'articolo 22 della legge delega 42/2009 prevede infatti che, in sede di prima applicazione del federalismo fiscale, gli interventi speciali ex articolo 119, comma 5 della Costituzione siano volti anche a colmare il deficit infrastrutturale ricavato da una apposita ricognizione da effettuarsi in sede di prima applicazione del federalismo fiscale e riguardante in particolare:

- le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche;
- la rete stradale, autostradale e ferroviaria;
- la rete fognaria, idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas;
- le strutture portuali e aeroportuali;

- i servizi afferenti al trasporto pubblico locale e il collegamento con le isole.

Tale concetto è richiamato anche dal D. Lgs. 88/2011 che specifica che gli interventi speciali effettuati con le risorse aggiuntive di cui all'articolo 119 della Costituzione e all'articolo 16 della legge delega 42/2009 sono finalizzati a perseguire anche la "perequazione infrastrutturale". La disciplina relativa a tale ricognizione infrastrutturale è stata emanata con Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 26 novembre 2010, recante "Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

La ricognizione, propedeutica alla perequazione infrastrutturale, consiste nella rilevazione, per ogni tipologia di infrastruttura prevista dal decreto e utilizzando indicatori sia quantitativi che qualitativi, dei livelli di servizio offerti al 31 dicembre 2010 e del corrispondente livello di servizio standard, necessario a raggiungere determinati obiettivi di sviluppo economico di medio e lungo termine e di riduzione dei divari territoriali. Gli elementi informativi raccolti ai fini della ricognizione infrastrutturale confluiscono nella banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche istituita dalla legge 196/2009 (art. 13) e in quella prevista dall'art. 5 della legge 42/2009, istituita presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e contenente i dati relativi ai costi dei servizi, ai fabbisogni e agli obiettivi.

Il decreto richiama le opere ricomprese nell'Allegato Infrastrutture della Decisione di Finanza Pubblica e quelle individuate dalla programmazione strutturale a sostegno delle aree sottoutilizzate. Lo stesso articolo 30, comma 9, della legge 196/2009 è richiamato anche in tema di attuazione degli interventi, con riferimento all'utilizzo di procedure di monitoraggio sullo stato di avanzamento delle opere e di un sistema di verifica per l'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti.

In base all'articolo 3 del decreto ministeriale, gli interventi volti al recupero del deficit infrastrutturale sono individuati entro 90 giorni con apposito decreto del Ministero dell'Economia. Occorre dunque non solo "contare" l'esistente, ma valutarlo in termini relativi in funzione della domanda effettiva e potenziale dei servizi prestati dalle infrastrutture in dotazione e da realizzare, tenendo conto dei contesti economici e sociali e della loro evoluzione. Facendo con ciò riferimento non solo ai numeri che evidenziano la consistenza di quelle in opera (esempio, l'estensione delle reti di trasporto), ma anche ai fattori che ne condizionano l'effettivo utilizzo (es. l'accessibilità dei vettori) e ad una loro diversa tipologia e relativa scarsità (es. le connessioni intermodali).

## 2. L'allegato infrastrutture alla Decisione di Finanza Pubblica

L'Allegato Infrastrutture, comprendente il Programma delle Infrastrutture Strategiche, allegato dal 2002 al 2009 al Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, dal 2010 è allegato alla Decisione di Finanza Pubblica.

Nella Legge 443/2001 (Legge Obiettivo) lo strumento della "Intesa Generale Quadro" tra lo Stato e la Regione è stato non solo un riferimento di coerenza con la volontà costituzionale ma è diventato, anche, un riferimento anticipatore del processo federalista attivato con la Legge 42/2009.

Occorre rilevare che questa sistematica azione di confronto e di incontro tra organo centrale ed organo regionale e locale ha, in molti casi, ridimensionato la valenza strategica di interventi infrastrutturali che spesso rispondono a logiche di confine, a vincoli amministrativi, a schieramenti ideologici di tipo localistico. Fino al 2001 l'attenzione al Mezzogiorno rispondeva solo ad una banale logica statistica: una quota pari al 30% delle risorse pubbliche investite per le infrastrutture, andava assegnato al Mezzogiorno. Con la Legge Obiettivo e con la delibera Cipe 121/2001, con cui è stato approvato il piano decennale delle infrastrutture Strategiche, gli interventi nel Mezzogiorno erano oltre il 45%.

Nell'ottavo Allegato Infrastrutture (settembre 2010) venivano monitorate le opere approvate dal CIPE dal 2002 al 2009 e già cantierate, pari a circa 68 Miliardi di €, di cui circa il 34% riguardava interventi ubicati nel Mezzogiorno; veniva inoltre rilevato come le Infrastrutture cantierate nell'arco temporale che va dal 1985 al 2001 nel Mezzogiorno non avevano superato i 2 Miliardi di € (pari al 7%). Sempre nell'ottavo Allegato Infrastrutture, veniva proposta la sottoscrizione di una Intesa Generale Quadro unica con tutte le regioni del Mezzogiorno in modo da far emergere le Opere di rilevanza nazionale per lo sviluppo del Mezzogiorno. (Tale proposta non ha avuto esiti concreti).

Dal monitoraggio delle Infrastrutture Strategiche emerge che il gap del Mezzogiorno non è tanto sulle singole infrastrutture o sulla spesa per le infrastrutture quanto sull'offerta logistica complessiva, sul funzionamento delle reti, dell'intermodalità, dell'ultimo miglio dei porti, spesso non collegati alla rete RFI. Se osserviamo la spesa totale primaria (al netto degli interessi sul debito) della Pubblica Amministrazione (PA) italiana, come riportata nel Rapporto annuale 2012 del DPS, misurata in valori pro capite costanti, tra il 2009 e il 2011, si è ridotta del 5 per cento attestandosi ad un valore di 10.160 euro costanti, con una netta differenziazione tra aree (10.650 nel Centro-Nord, 8.735 nel Mezzogiorno).

In particolare i livelli di spesa destinati alla gestione in settori fondamentali per lo sviluppo del paese risultano in fortissima riduzione, soprattutto nel Mezzogiorno: confrontando i tassi di variazione della spesa corrente primaria per macrosettori tra il 2011 e la media del periodo 2008-2010 nell'area meridionale, si osservano riduzioni consistenti nella spesa di gestione nelle reti infrastrutturali, nella sanità, nella cultura e ricerca, nel ciclo integrato dell'acqua, nella mobilità e nelle opere pubbliche; pesante è la riduzione negli ambiti delle reti infrastrutturali e la cultura anche nel Centro-Nord.

L'undicesimo Allegato Infrastrutture (settembre 2013, approvato in data 1 agosto 2014) dedica un paragrafo

al nuovo piano del Mezzogiorno alla luce del PAC 2014-2020 evidenziando la necessità di un approccio trasportistico e logistico, di rete e non solo infrastrutturale, introducendo una maggiore “consapevolezza logistica” nelle scelte di investimento partendo proprio dalla individuazione delle anomalie esistenti e da una valutazione critica delle loro origini e dei loro effetti.

### 3. Aspetti problematici e questioni aperte

In un paese dai molti dualismi come l'Italia, il problema della redistribuzione delle risorse pubbliche tra le diverse aree territoriali occupa un posto centrale nel dibattito politico ed economico. Occorre nello stesso tempo rilevare che le previsioni della legge delega possono avere esiti molto differenti sul piano della redistribuzione territoriale a seconda di come verranno combinati vari elementi rilevanti.

#### 3.1 I fabbisogni standard

La legge delega attribuisce molta enfasi al ruolo dei fabbisogni standard quale target finanziario a cui ancorare i sistemi perequativi per le principali funzioni di Regioni e Comuni. I fabbisogni standard costituiscono il nuovo parametro di riferimento cui rapportare progressivamente nella fase transitoria, e poi a regime, il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali ed ai livelli essenziali delle prestazioni. Fino a nuova determinazione dei livelli essenziali sono considerati livelli essenziali quelli già fissati in base alla legislazione statale vigente. Dunque garanzia di risorse finanziarie per gli Enti decentrati ma, al contempo, tetto ai finanziamenti assicurati dal Governo centrale e, in questo, elemento di responsabilizzazione per gli amministratori locali che non vedrebbero così finanziati gli sforamenti di spesa riconducibili a comportamenti inefficienti. La realizzazione di questo scenario virtuoso è tuttavia fortemente incerta, condizionata com'è da una serie di questioni ancora in gran parte irrisolte.

#### 3.2 Gli obiettivi di servizio

Inoltre, proprio per tutelare i livelli di fornitura nei territori più avanzati e favorire l'avvicinamento verso tali livelli dei territori meno avanzati, la legge delega introduce il concetto di “obiettivi di servizio” a cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle loro funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, comma 2 lettera p) della Costituzione.

#### 3.3 Il deficit infrastrutturale

Il problema cui far fronte riguarda il bilanciamento fra due opposte esigenze. Da un lato vi è la necessità di rispondere alla domanda di infrastrutture generata nei territori economicamente più forti dalla crescita dell'attività economica. Dall'altro c'è la richiesta delle aree economicamente più deboli di una maggiore dotazione infrastrutturale al fine di recuperare il deficit di sviluppo. Vi sono pertanto diversi punti di incertezza. Il più rilevante riguarda l'assenza di un criterio con cui valutare la dotazione infrastrutturale esistente. In

letteratura vi sono, ad esempio, due metodi alternativi. Il primo, Perpetual inventory Method (Pim), ricostruisce il valore dello stock di capitale esistente sulla base dei flussi di investimento e di ammortamento. Il secondo costruisce delle stime a partire da dati sulle quantità fisiche di infrastrutture esistenti (ad esempio km di strade, numero di ospedali) che vengono poi standardizzati con riferimento all'estensione del territorio o alla numerosità della popolazione.

Ad oggi non si conoscono attività avviate in tal senso dalle amministrazioni interessate e occorrerebbero, a parere degli scriventi, note esplicative sulle metodologie da utilizzare.

#### 4. Una visione strategica

Non si può non partire da una analisi del comportamento della classe dirigente meridionale che spesso non ha saputo cogliere le occasioni che negli ultimi vent'anni si sono presentate per promuovere il rilancio del mezzogiorno, imponendolo come problema nazionale. E non si può non riflettere sul fatto che all'impoverimento continuo del sud non è corrisposto uno sviluppo del nord. Quindi il problema del sud va inserito in una dimensione nazionale ed europea. A livello europeo se guardiamo alla Germania osserviamo che è stata capace di riportare l'est (il suo “sud”) ai livelli dell'ovest in meno di 20 anni perché consapevole che dallo sviluppo dell'est dipendeva lo sviluppo dell'intero paese.

Vanno inoltre rilevati i limiti di indicatori come la dotazione infrastrutturale o il PIL, che di sicuro offrono uno spaccato della condizione in cui versa il mezzogiorno, ma che non sono sufficienti per cogliere le effettive difficoltà di questa parte del paese.

Il Sud può essere utile anche al Nord? A queste domande cerca di rispondere il libro “Sud, vent'anni di solitudine” di Giuseppe Soriero, che parte da una serrata quanto lucida ricostruzione dei vent'anni successivi alla conclusione dell'intervento pubblico straordinario. Il Sud è oggi una realtà fragile, in ritardo di sviluppo, bisognosa di superare la spirale dell'assistenzialismo, e contemporaneamente ricca di energie positive nel territorio e nella società civile. L'intervento pubblico straordinario verso il Sud è stato, nel passato, il mezzo per risvegliare l'economia, ma le premesse su cui si basava si sono dimostrate, con il tempo, illusorie.

Da più parti si ritiene che il Mezzogiorno possa da solo liberarsi dalle catene opprimenti che lo costringono a condizioni di debolezza strutturale. Ma questa parte dell'Italia potrà farlo solo se sarà pienamente coinvolta nelle nuove sfide nazionali ed europee indotte dagli scenari della globalizzazione e della logistica, a partire dai nodi portuali.

L'esempio reale dell'esperienza della Germania implica la necessità di proporre vie d'uscita da un isolamento che non deve essere più vissuto come un destino: i porti del sud, se collegati alla rete nazionale RFI potrebbero contribuire allo sviluppo logistico della naturale piattaforma sul mediterraneo che è l'Italia. Occorre intervenire sul sistema ferroviario che

è giudicato inadeguato dalla stragrande maggioranza del mondo produttivo italiano. Occorre “fare sistema”, utilizzare le ferrovie, così da garantire quel load factor (indice di carico) dei convogli ferroviari senza il quale è difficile creare un’adeguata offerta di servizi di trasporto merci via ferro. Oggi il 91 per cento del traffico merci in Italia si svolge tuttora su gomma, nonostante le preoccupazioni che tale sistema desta in sede Ue sia per l’impatto sull’aria che per i costi (il prezzo del petrolio è stimato raddoppiare negli anni a venire). In quest’ottica di territorializzazione, la visione dello sviluppo per nodi e reti di connessione attraverso le città-porto conduce a rivedere le tradizionali rappresentazioni del territorio operate dall’urbanistica tradizionale e delle istituzioni tradizionalmente proposte alla pianificazione urbanistica e trasportistica. Nella visione strategica che animava lo studio del “Corridoio Meridiano” del 2007 del MIT, lo sviluppo territoriale del sud d’Italia veniva potenziato in una visione che assegnava ad alcune città-porto la funzione di “poli di commutazione” del sistema euro mediterraneo: luoghi in cui le grandi reti provenienti dalla Cina e dall’India atterrano sul territorio, solidificano i loro flussi e fertilizzano i sistemi locali. La logica di riferimento era quella di un’efficace dimensione territoriale delle strategie secondo una visione dello sviluppo che guardava al territorio come “progetto implicito”, come selezionatore di istanze. Oggi, solo nell’incontro tra le città del Sud, a sistema con i porti italiani, ed i corridoi trans-europei, le reti TEN-T su ferro, si potrà creare uno sviluppo possibile che attraverso le politiche di coesione si estenda dal livello nazionale al livello locale.

#### Note

1. Commissione nazionale INU Politiche di rete e innovazione tecnologica

#### Bibliografia

Soriero G, (2014), Sud, vent’anni di solitudine, Donzelli;  
 11° Allegato Infrastrutture alla Decisione di Finanza Pubblica, settembre 2013.  
 Zanardi A., La lezione dei fabbisogni standard in Il Sole24ore del 9/07/2012. Cfr: <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2012-07-09/lezione-fabbisogni-standard-063925.shtml?uuiid=AbJ16x4F>  
 Rapporto annuale DPS 2012, capitolo integrativo “Politiche nazionali e politiche di sviluppo nei Conti Pubblici territoriali”. Cfr: [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/rapp\\_annuale\\_2012/RAPPORTO\\_2013\\_CPT\\_FINALE.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/rapp_annuale_2012/RAPPORTO_2013_CPT_FINALE.pdf)  
 Trigilia C. (2012), Non c’è nord senza sud, Il Mulino;  
 Zanardi A., Perequazione: chi l’ha vista ? su Lavoce. info del 25/08/2011. Cfr: <http://www.lavoce.info/perequazione-chi-lha-vista/>  
 Rapporto sull’attuazione del federalismo fiscale, Regione Veneto.  
 8° Allegato Infrastrutture alla Decisione di Finanza Pubblica, settembre 2010.

## I porti come generatori di resilienza nelle nuove città metropolitane costiere italiane

DANIELE CANNATELLA, GIULIANO POLI  
 E SABRINA SPOSITO

### Città portuali e città metropolitane

Le città portuali sono da anni al centro di numerosi dibattiti riguardanti l’ambivalenza insita nel loro porsi, da un lato, come motori di sviluppo e produttrici di ricchezza, dall’altro, come territori della separazione in cui spesso le esigenze funzionali delle infrastrutture portuali entrano in conflitto con i luoghi e i valori della dimensione urbana. La ragione di questo conflitto trova radici in molteplici questioni, legate alle differenti modalità di pianificazione, alle diverse competenze amministrative, alla conflittualità degli usi (Pavia, di Venosa, 2012). In Italia ancor più che negli altri paesi europei l’evidenza è maggiore, ed è dovuta principalmente alla difficoltà di delocalizzare le macchine portuali, costringendo di fatto porto e città ad una convivenza forzata. Tale condizione non permette al porto di essere veramente competitivo a fronte di una crescita del trasporto marittimo che vede il riaffermarsi del Mar Mediterraneo come nodo cruciale del commercio marittimo globale; contemporaneamente, non consente alla città di essere concorrenziale nel mercato del turismo e non solo, a causa dell’impossibilità di utilizzare aree e manufatti di potenziale valore economico e posizionale, in grado di generare processi di trasformazione urbana che producano benefici in tutto il territorio.

In questo contesto, qual è il ruolo che possono giocare le nuove città metropolitane, istituite con la legge Delrio? Bisogna cercare di capire se e quanto la città metropolitana sia in grado di «rappresentare un progetto politico nazionale volto a colmare quelle fratture, quelle divisioni, quei conflitti tra parti diverse del Paese che partono proprio dal livello locale e dai territori» (Corona, Di Gennaro, 2014). Le città metropolitane sono sistemi di città, concepibili come nodi in reti di relazioni multiple e a scale differenti, reti ecologiche, reti tecnologiche e reti sociali. L’importanza di queste ultime è fondamentale: infatti, anche se la materia e l’energia derivanti dalle reti ecologiche sono essenziali alla sopravvivenza dell’uomo, le reti sociali favoriscono lo scambio e la condivisione. Sono i canali attraverso i quali l’energia e la materia scorrono (Ernstson et al., 2010). Le reti si muovono a ritmi temporali e a distanze spaziali differenti, in differenti domini e configurazioni. La resilienza urbana dovrebbe essere vista come determinata dall’interazione tra differenti tipi di reti lungo scale e temporali e spaziali, incluse quelle reti sociali – e quindi anche politiche

e amministrative – che creano e mantengono le reti tecniche.

È in questa ottica che si possono rileggere le aree portuali, ovvero come luoghi di conflitto tra diverse istituzioni, a causa del quale la dinamicità e la capacità di innovazione figlie della diversità che contraddistinguono le città metropolitane non riescono ad essere messe a sistema, rendendo le città metropolitane costiere italiane meno resilienti.

Relazione città-porto negli strumenti di piano

Fino agli inizi degli anni '90, la legislazione che regola le attività portuali e la costruzione delle infrastrutture necessarie al loro svolgimento risulta pressoché autonoma rispetto al piano regolatore generale. Attraverso una perimetrazione netta e caratterizzata perlopiù da margini invalicabili, infatti, il porto acquisisce una propria autonomia morfologico-funzionale, diventando un elemento a sé stante rispetto alla città.

Un primo tentativo di superare la separazione fra porto e città viene compiuto nel 1994 con la legge 84, la quale regola tuttora la materia della pianificazione portuale. Attraverso l'istituzione delle Autorità Portuali, per i porti con un volume di traffico merci superiore a 200.000 TEU, la legge getta le basi per la concertazione con le amministrazioni comunali e prevede la conformità della pianificazione delle aree portuali agli strumenti urbanistici vigenti (art.5). Nonostante la legge promuova i piani regolatori portuali quali strumenti per l'organizzazione e la gestione strategica dei porti, istituisca il Comitato Portuale come organo di concertazione fra le amministrazioni pubbliche e gli stakeholder attivi economicamente negli investimenti sul territorio, renda obbligatoria la V.I.A. per le opere portuali che possono esercitare impatti negativi sulle coste e sulle città, tuttavia lascia irrisolte una serie di problematiche e di criticità che necessariamente si presentano quando ci si interfaccia con la complessità insita nella pianificazione portuale.

Una prima questione si pone in relazione al limite temporale vago entro il quale le Autorità Portuali devono adottare il piano e in merito al meccanismo dell'aggiornamento, tramite varianti, che richiede tempi lunghi di approvazione. È nota la necessità dei porti di trasformarsi in modo rapido in base alle richieste del mercato e delle economie globali. Affinché un porto sia realmente funzionante e competitivo, tale velocità nei cambiamenti ha bisogno di processi di decision making ben strutturati e di procedure legislative snelle.

Una seconda problematica della legge 94 è insita nella sua concezione di porto, che risente ancora della classificazione in "zone marittime" contenuta nel Decreto Regio n. 327 emanato da Vittorio Emanuele II nel 1942. Il portus conclusus, infatti, costituiva e, probabilmente per alcuni ancora oggi, costituisce il modello di riferimento nella definizione del porto. La stessa procedura di V.I.A., ad esempio, è limitata alle opere del solo ambito portuale, mentre per raggiungere l'ambita integrazione fra porto e città è necessario

un quadro analitico di riferimento a scala più ampia, il quale rientra nella materia delle V.A.S.

Le Linee Guida per la redazione dei Piani Regolatori Portuali, contenute nella circolare 7778 del 15/10/2004 emanata dal Ministero dei Trasporti e Infrastrutture, avviano una nuova iniziativa legislativa evidenziando gli elementi di criticità e i conflitti irrisolti generati dalla legge 84 del 1994. Il decreto prevede, a tal proposito, una nuova concezione di porto, il quale viene inteso come «nodo intermodale all'interno di una rete intermodale complessa, estesa al territorio circostante e comprendente i servizi, le professionalità e le qualità insediative e ambientali del sistema urbano circostante». In questo modo si pone l'accento sulle interazioni che l'infrastruttura porto esercita sulle realtà territoriali e locali circostanti, provando a mitigare gli impatti che inevitabilmente ne derivano.

Attualmente non esiste una norma di legge che indichi in modo definito come redigere un PRP: con quali elaborati, in quali tempi e in che modalità. Questo è uno dei problemi che probabilmente rallenta il decollo dei porti dal punto di vista economico e in qualità di motori di sviluppo delle città (Fusco Girard, 2012). Un ulteriore elemento di criticità riguarda gli interessi economici che entrano in gioco nella gestione dei traffici commerciali, i quali, pur costituendo una risorsa indispensabile alle economie locali, in assenza di una pianificazione efficace, generano complicazioni dal punto di vista ambientale, estetico-percettivo, morfologico e sociale.

Progetto del porto: vincoli e gradi di trasformabilità

La riforma dei porti del '94 e il successivo D.M. del 2004 hanno, difatti, segnato un'inversione di rotta importante in materia di pianificazione dei porti, compiendo un sostanziale adeguamento dei vecchi piani portuali da programmazione di opere a piani territoriali. L'adeguamento, risolto prevalentemente nella sfera tecnico-funzionale, si è mostrato tuttavia poco efficace ed incisivo nel dipanare i conflitti tra norme, divieti, competenze, interessi e attori plurimi in gioco. A 20 anni dalla legge, la situazione dei porti italiani appare ancora sconcertante: macchine farraginose e del tutto poco competitive nel quadro del trasporto internazionale, rette da enti pubblici-economici "di indirizzo" – di cui circa un terzo commissariati per il meccanismo liso di nomina dei presidenti. Il peso dell'immobilismo, in mancanza di una vera governance del sistema-porto, grava sul sistema-città nel suo complesso, cosicché sia l'operatività del sotto-ambito portuale in senso stretto che le potenzialità del sotto-ambito di interazione città-porto vengono inficiate in maniera critica. La questione centrale è, dunque, quella di introdurre nel PRP una visione strategica che esalti il sistema di valori oltre che di regole, affinché possa farsi finalmente carico di «temi quali l'interpretazione del contesto e le relazioni con il territorio, l'analisi dei caratteri del paesaggio, l'ascolto delle trame esplicite e di quelle nascoste del Porto con tutto ciò che ha intorno e alle spalle, con il fine - dichia-

rato dalla stessa normativa vigente - di individuare l'interazione con le attività urbane e di collegare le aree portuali al tessuto della città» (Viola, Colombo, 2011). Si tratta di esplicitare una strategia di progetto del porto che, individuato l'insieme dei vincoli, lavori sui gradi di permeabilità delle aree a margine e interstiziali, in cui flussi e attività portuali possono più propriamente convivere con quelli urbani.

I porti storici, liberati da funzioni commerciali di movimentazione merci, possono accogliere attività legate al traffico di passeggeri e quelle relative alla nautica da diporto, ricostruendo in senso parallelo e trasversale alla corona portuale una rete densa di affacci e innesti urbani a vari gradienti di trasformabilità.

Caso studio: il porto turistico di Venezia

Il caso studio qui presentato, adottando una cornice metodologica multi-scalare e multi-criteriale, propone una strategia progettuale che sia in grado di restituire centralità al porto di Venezia, inteso come infrastruttura complessa e integrata nel sistema metropolitano veneziano. L'area di interesse comprende il terminal turistico della Marittima, localizzato a nord-ovest dell'isola, e la fascia di interazione con il centro storico della città. Tale area si inserisce all'interno del sistema portuale veneziano di cui fa parte anche il terminal commerciale di Marghera, collocato sulla terraferma. La Marittima costituisce un nodo importante del sistema infrastrutturale nazionale ed internazionale dal momento che accoglie i flussi turistici provenienti dalla terraferma e dal mare. Tuttavia, proprio questa sua natura di nodo infrastrutturale ne ha segnato la rapida e drammatica separazione dal cuore urbano della città, accentuata dalla necessità di ospitare navi dalle dimensioni sempre maggiori, il cui transito e ormeggio generano non poche alterazioni nel delicato equilibrio ecosistemico lagunare.

L'esigenza di coniugare le funzioni portuali specifiche con le dinamiche urbane e ambientali richiede la costruzione di un'analisi interpretativa sistemica a più livelli di indagine. In particolare, nel caso di Venezia ne sono stati individuati tre: Venezia città-regione; Venezia ecosistema lagunare; Venezia nucleo storico<sup>1</sup>. I tre livelli definiscono differenti coperture territoriali nelle quali interagiscono diversi stakeholder e rappresentano la struttura geografica per la selezione di indicatori significativi, atti ad esaminare i trade-off fra l'area di interesse e il suo contesto di riferimento. Le problematiche emerse dall'analisi multi-livello evidenziano gli impatti alle tre scale. A scala di Venezia città-regione è evidente come la perimetrazione della città metropolitana non tenga in considerazione il ruolo strategico di Venezia come punto di confluenza dei network di lungo raggio che la collegano a Padova e Treviso. Non è un caso che l'OCSE abbia proposto il rafforzamento del sistema Venezia-Padova-Treviso – situato lungo il Corridoio V Lisbona-Kiev – in quanto asse geografico fondamentale per lo sviluppo metropolitano dell'area veneziana. Diventa dunque necessario travalicare il concetto di città metropolita-

na coincidente con i limiti amministrativi provinciali, per adottare quello più ampio di city region, in grado di gestire e accomodare l'aleatorietà dei limiti urbani, sociali, economici, ambientali e climatici. Solo partendo da questa scala Venezia può essere un motore di sviluppo a tutti gli effetti, poiché i suoi caratteri identitari – il centro storico, la laguna, le infrastrutture marittime, l'architettura, le tecniche costruttive – diventano indicatori estremamente affidabili dello stato di salute dell'intera region, per la quale promuovere politiche di sviluppo sostenibile regionali e locali. Al contempo, l'instabilità dei sistemi socio-ecologici sottoposti ai processi naturali e alle pressioni antropiche può essere più agevolmente governata all'interno di un'area di influenza più vasta. Alla scala di Venezia ecosistema lagunare e Venezia centro storico, gli impatti sono prevalentemente legati all'incremento del turismo crocieristico nell'isola, che nel 2010 ha superato la soglia del milione e mezzo di passeggeri all'anno. Il danno più significativo è legato al passaggio delle grandi navi in prossimità del centro storico, che costituisce di fatto un pericolo costante sia per la possibilità di incidenti, sia per le alterazioni alla morfologia dell'ambiente lagunare. Tra le conseguenze risultano essere particolarmente preoccupanti l'aumento del moto ondoso, l'erosione ed il dissesto delle rive, l'aumento dell'inquinamento atmosferico, marino e acustico, il superamento della capacità di carico turistica<sup>2</sup> e, non ultimo, il deterioramento dei beni culturali. Emblematico è il rischio di consegna del "bollino rosso" per il 2015 da parte dell'Unesco ai danni del capoluogo veneto, a causa della cattiva gestione del suo patrimonio. A fronte dei 290 milioni di euro circa all'anno di ricavi prodotti dal turismo crocieristico, infatti, le externalità negative legate ai diversi tipi di inquinamento ammontano ad un totale di 278 milioni di euro all'anno, per una media di 6.000 euro annui pro capite per i residenti nella città storica di Venezia (Tattara, 2013).

La cornice metodologica multi-dimensionale fin qui esposta ha condotto all'elaborazione di una proposta progettuale orientata secondo i principi della sostenibilità integrata.

Il principale obiettivo è la riconversione della Marittima da terminal crociere a marina per maxi-yacht, attraverso la delocalizzazione a Marghera delle funzioni logistiche e delle rotte crocieristiche. I sotto-obiettivi collegati a questa scelta sono numerosi e mirano a fornire un rilevante contributo al miglioramento della resilienza socio-economica ed ecologica alle tre scale d'investigazione. A partire dalla necessità di porre un limite al superamento della capacità di carico turistica, mitigare gli impatti sul sistema ecologico e integrare l'area portuale al suo contesto di riferimento, il progetto osserva e ri-disegna la Marittima come hub infrastrutturale dei flussi turistici e urbani. Ripensata come via d'ingresso preferenziale alla città storica, la Marittima può funzionare essa stessa da attrattore e centralità, aumentando la permeabilità e la fruibilità dell'area portuale senza alterarne l'originaria vocazione turistica. La proposta si inserisce nel quadro degli

strumenti di pianificazione e della programmazione logistica di Venezia, integrandone le disposizioni e gli interventi: la visione di città bipolare e la previsione dei terminal sulla gronda lagunare (Marittima, Fusina, Tessera, Punta Sabbioni) proposti dal nuovo Piano Regolatore di Venezia (Benevolo, 1998); l'operatività del terminal Ro-Ro Autostrade del mare di Fusina, la realizzazione di una piattaforma logistica off-shore nel Mar Adriatico, il completamento della rete AC/AV nell'area di Venezia-Mestre e la conversione della tratta ferroviaria Mestre-Santa Lucia in linea metropolitana veloce contenuti nel Piano Triennale Operativo 2013-2015 dell'Autorità Portuale di Venezia.



Figura 1– Masterplan per il terminal turistico di Venezia

## Conclusioni

Il contributo riflette sulla necessità in Italia di una pianificazione strategica dei porti, in particolare dei porti turistici per il diporto, indirizzata a: superare l'inadeguatezza della pianificazione portuale vigente di fronte alla dimensione metropolitana e multiscalare delle città; concepire il porto come nodo di un sistema reticolare complesso; adottare criteri di sostenibilità socio-economica e ambientale per attivare diffusi processi di rigenerazione; integrare le esigenze morfologico-funzionali del porto con i luoghi e i valori della dimensione urbana. Queste strategie mirano ad arricchire il tema delle infrastrutture nell'Agenda Urbana, attraverso una visione del porto turistico come motore per la promozione dello sviluppo territoriale e della competitività nazionale all'interno dell'Unione Europea.

Il caso studio di Venezia può essere emblematico per l'approfondimento di alcuni aspetti legati alla pianificazione e progettazione dei porti in Italia. L'inserimento del disegno di porto all'interno di una

scala strategica territoriale evidenzia il deterioramento delle reti sociali ed ecologiche a causa di una gestione non sostenibile delle istanze economiche e fa emergere l'urgenza di un riequilibrio tra aspetti sociali, ecologici ed economici anche attraverso interventi puntuali. L'indagine alla scala macro, meso e micro consente, infatti, di orientare al meglio le scelte progettuali, a partire dalla localizzazione (o dalla ri-localizzazione) delle funzioni portuali specifiche nei siti più idonei ad accoglierli. Uno sguardo ad ampio raggio nel contesto veneziano sottolinea la possibilità di effettuare scelte per la salvaguardia della città e dell'ambiente lagunare che possono apparire estreme, come lo spostamento della funzione crocieristica e la restituzione all'isola della sua condizione storica di città-porto. Elemento importante è lo sguardo al futuro necessario per una pianificazione efficiente e rispondente a parametri di sostenibilità nel tempo. Uno dei compiti dell'urbanistica è, infatti, quello di immaginare e descrivere il futuro, attraverso le tecniche e le forme che le sono proprie, e suggerire le strategie per realizzarlo (Secchi, 2000).

## Note

1. I risultati dell'applicazione di questa metodologia sono stati presentati dagli autori nell'ambito della Conferenza Internazionale Urban Regions under Change: towards social-ecological resilience (URC 2014), promosso da Research Group Climate Change and Spatial Development (plan B:altic) e tenutasi ad HafenCity University Hamburg il 26-27 maggio 2014
2. Secondo l'Organizzazione Mondiale del Turismo (WTO), la capacità di carico turistica è costituita dal numero massimo di persone che visita, nello stesso periodo, una determinata località senza compromettere le sue caratteristiche ambientali, fisiche, economiche e socioculturali e senza ridurre la soddisfazione dei turisti. La capacità di carico turistica di Venezia fu calcolata all'inizio degli anni '90 da Paolo Costa, allora docente dell'Università Ca'Foscari, in 22.000 visitatori giornalieri. Negli ultimi anni si è arrivati ad una media di 60.000 turisti giornalieri con punte di 100.000 turisti.

## Bibliografia

- Benevolo, L. (1998), "Venezia, la mobilità in una città bipolare", in Bruttomesso, R. (a cura di), *Land-Water Intermodal Terminals. I terminal intermodali terra-acqua*, Marsilio, Venezia
- Corona, G., Di Gennaro, A. (2014), "Da area a città metropolitana: una possibile rinascita per l'Italia?" in *Meridiana*, 80 (pag.9-18)
- Ernstson, H., Leeuw, S. E., Redman, C. L., Meffert, D. J., Davis, G., Alfsen, C., & Elmqvist, T. (2010), "Urban Transitions: On Urban Resilience and Human-Dominated Ecosystems" in *Ambio*, 39 (pag.531-545)
- Fusco Girard, L. (2012), "Per uno sviluppo umano sostenibile nel Mezzogiorno: come gestire la transizione verso una nuova base economica urbana" in AA.VV. *Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia*, SVIMEZ, Roma

Pavia, R., di Venosa, M. (2012), *Waterfront. Dal conflitto all'integrazione/From conflict to integration*, ListLab, Trento  
Secchi, B. (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Bari  
Tattara, G. (2013), "È solo la punta dell'iceberg! Costi e ricavi del crocierismo a Venezia", in *Note di Lavoro*, 2  
Viola, P., Colombo, E., "Il Piano Regolatore Portuale verso una nuova filosofia della pianificazione", in *PortusPlus*, 1-2011

## Il ruolo delle città e dei territori-snodo nel policentrismo reticolare

ANNALISA CONTATO

Policentrismo e reti di città: le possibili interazioni ed evoluzioni

«Cities cannot be studied in isolation. Each human settlement is connected to other settlements in many different ways and through many different actors. These connections include flows of information, capital, goods and persons, which travel along such infrastructures as roads, railways, waterways, airlines and increasingly telecommunications» (Meijers, 2007, 3).

Tra molte città europee si è oggi instaurata una relazione di interdipendenza sia funzionale che morfologica a livello regionale. Accanto alla nozione di policentrismo (inteso nel senso inter-urbano), negli ultimi decenni si è affiancata la nozione di reti di città (Perulli, 1998; Romein, 2004): entrambe le nozioni pongono l'enfasi sulle relazioni che intercorrono fra più città, siano esse poste in vicinanza o geograficamente lontane.

«Interestingly, planning policy concepts referring to polycentric urban regions often make use of the network metaphor. This is by no means a coincidence. The metaphor of the network emphasises the complex and strong relationships between the cities and as such the coherence and unity of the region. Moreover, networks are associated with economies of scale, critical mass and synergy (...) Assuming that polycentric urban regions may be considered as a network in some sense, this may shed some light on how synergy within such regions can be achieved as the same network fundamentals and synergy principles are likely to apply» (Meijers, 2007, 24-25).

In tutta Europa si stanno sviluppando politiche volte a favorire lo sviluppo territoriale, economico e sociale di regioni urbane policentriche<sup>1</sup>, riconoscendo che un policentrismo non efficacemente strutturato non è garanzia di competitività (discrepanza tra l'immagine spaziale di una regione e la sua organizzazione spazio-funzionale), ma affinché ciò accada, è necessario che

evolva in una rete urbana integrata, caratterizzata da un uso ottimale della sua massa critica, dallo sfruttamento della complementarità, dall'interazione spaziale (Meijers et al., 2008) e da un adeguato sistema infrastrutturale capillare e organizzato.

La differenza tra le reti di città e le regioni urbane policentriche riguarda l'organizzazione interna delle città: per le prime il policentrismo inter-urbano non è una caratteristica sempre presente nelle città che appartengono a una rete, anche se si prefigura come una componente da cui trarre maggiori potenzialità di sviluppo; mentre nelle seconde le città che ne fanno parte sono tutte policentriche, i cui poli delle diverse città del sistema hanno instaurato relazioni. Ma una rete di città ha il vantaggio di abbattere le barriere spazio-temporali: può essere composta da città che sono geograficamente molto distanti fra loro, ma che abbattano tale distanza grazie allo sviluppo tecnologico nel campo delle comunicazioni e a un sistema logistico-infrastrutturale avanzato.

I due modelli, nonostante le differenze, presentano punti di contatto che, nell'ottica dello sviluppo e delle connessioni a livello globale, possono essere intrecciati dando vita ad una combinazione da cui ognuno dei due può trarre vantaggio. Il modello del policentrismo può essere inteso come un modello spaziale di equilibrio tra la concentrazione urbana e l'organizzazione in rete delle città europee (Cremaschi, 2005; 2006). Se da un lato si afferma che: «Due to their specific spatial structure, PURs would have the potential for superior economic performance, as they allegedly enjoy economies of scale, scope and complexity similar to their monocentric counterparts, without, however, incurring the same costs or agglomeration diseconomies that the latter entail. (...) the general idea presented is that, taken together, PURs are at least able to develop new sources of competitive advantage and market their city-regions better internationally» (Meijers, 2007, 5), dall'altro le reti di città possono agire per connettere più regioni urbane policentriche in maniera più strutturata, implementando le relazioni che avvengono a livello regionale e creando relazioni a livello interregionale. Inoltre, quando la nozione di policentrismo è associata alla nozione di complementarità, si fa riferimento a reti policentriche di città, ognuna delle quali svolge un distinto ruolo e fornisce servizi specializzati anche agli abitanti e alle imprese delle altre città della rete (Meijers, 2006). Da questo si evince che la complementarità è un fattore determinante per far evolvere il policentrismo in una struttura reticolare, che deve essere promossa da politiche regionali che tendano a creare relazioni complementari tra città con specializzazioni diverse (Brunet, 1998; Capellin, Batey, 1995). Infatti, se è vero che una regione urbana policentrica offre notevoli vantaggi perché la presenza di più poli dotati di elevata specializzazione permette la convergenza di più reti, la mancanza di un sistema organizzativo interno che orienti i flussi (sia in entrata che in uscita), che renda un sistema composto da più poli un'unità e non la semplice somma delle parti (Meijers, 2007) limita le

potenzialità intrinseche nel sistema stesso.

Il ruolo della città Gateway in un sistema policentrico  
Un sistema territoriale policentrico, come quello delle PURs, è caratterizzato dall'essere privo di una gerarchia interna o di una città che assolva la funzione di centro di gestione dell'intero sistema territoriale.

In questo studio si ritiene fondamentale che un sistema territoriale policentrico sia strutturato al suo interno attraverso una consolidata rete di relazioni orizzontali, per far sì che tutti i nodi siano agevolmente connessi fra loro (soprattutto dal punto di vista infrastrutturale), e che vi sia un'organizzazione interna di distribuzione funzionale tale da individuare una città come nodo che assolva la funzione di città-porta, di interfaccia tra le dinamiche locali e quelle sovra-locali (Carta, 2010). Questa città si configurerà come quel luogo in cui la dimensione a-spaziale della logica dei flussi trova la sua dimensione fisica (Perulli, 2007), luogo dalla cui importanza, infrastrutturazione e competitività dipendono le connessioni del sistema territoriale locale con il sistema globale.

È importante sottolineare che, nei confronti della gateway city, l'intero sistema policentrico non dovrà porsi in termini di dipendenza, ma di interdipendenza: questa esisterà e potrà competere a livello internazionale con le global cities solo perché intrattiene relazioni di interdipendenza, cooperazione e complementarità con il sistema policentrico regionale di cui è parte, in cui le città sono funzionalmente interconnesse e possiedono elevate specializzazioni.

Un altro elemento importante in merito all'organizzazione delle funzioni interne al sistema e dell'individuazione di una città gateway è l'ottimizzazione delle risorse da impegnare nel campo delle infrastrutture: stabilita quale sarà la gateway del sistema policentrico, sarà solo in questa città che le infrastrutture logistiche dovranno essere potenziate per renderle più competitive, mentre nelle altre città saranno rafforzate le infrastrutture di connessione interna. Questo però non elude la possibilità di avere una distribuzione delle diverse tipologie di infrastrutture logistiche all'interno di uno stesso sistema territoriale: se, ad esempio, una regione urbana policentrica possiede già al suo interno un nodo con un sistema logistico aeroportuale fortemente sviluppato, un altro nodo con un importante sistema portuale (come, ad esempio, Amsterdam e Rotterdam nella Randstad), questi due nodi assumeranno un ruolo di rilievo all'interno di tutto il sistema per quanto riguarda le connessioni con l'esterno, per cui, in questo caso, le strategie di sviluppo dovranno provvedere a rinforzare in particolare la connessione fra questi due nodi.

Si può dunque affermare che un sistema territoriale policentrico che vuole proporsi nell'ambito della scena globale per intercettare e generare nuovi flussi e raggiungere un livello di competizione pari a quello delle città globali, deve organizzarsi al suo interno e individuare una gateway city che assolva il ruolo di gestione l'intero sistema, di commutatore di servizi verso il territorio, e di mettere in rete le risorse del

sistema a cui appartiene. La gateway city si configurerà allora come quel luogo fisico in cui le relazioni orizzontali e le relazioni verticali si intrecciano, si convertono e si espandono.

Policentrismo reticolare: un'ipotesi di sviluppo  
Analizzando le fasi di evoluzione/transizione del capitalismo, particolare rilevanza assume la variazione del soggetto posto alla base della competizione nell'economia globale. Se nel capitalismo molecolare la competizione avveniva tra le singole imprese sparse sul territorio in maniera puntuale e diffusa, oggi i nuovi processi economici e, soprattutto, le nuove dinamiche che territorializzano i flussi globali, hanno riaperto l'importanza dei territori stessi (capitalismo di territorio), trasferendo il ruolo di soggetto competitore dalle imprese ai territori, volgendo l'attenzione all'interazione tra questi e il capitale economico, culturale e sociale (Bonomi, 2006). Il modello fordista, e quindi il capitalismo molecolare, avevano difatti prodotto non solo una frammentazione del territorio dovuta alle specializzazioni produttive, ma anche una divisione territoriale del sistema sociale.

Questo passaggio ha fatto sì che nelle recenti strategie di sviluppo territoriale, le decisioni e le politiche di trasformazione siano state valutate e determinate guardando non più al territorio in esame circoscritto entro i suoi limiti amministrativi, ma guardandolo in ottica transcalare, sia nei confronti dei territori geograficamente prossimi, sia nei confronti dell'intero contesto globale.

I territori, o meglio, le configurazioni territoriali che emergono in questa fase sono rappresentate proprio dalle regioni urbane policentriche: l'elevato grado di interazione e specializzazione funzionale presente al loro interno e il consolidato sistema di relazioni intra-regionali (relazioni orizzontali), conferisce a questi luoghi quella massa critica tale da potersi confrontare con le città globali. Inoltre, la stretta relazione esistente con il contesto culturale e le identità locali, permette ai nodi di questo sistema, una volta connessi con le reti globali, di passare dalla fase di ancoraggio del nodo alla fase di radicamento territoriale (Bighi et al., 2010), poiché la capacità di aver attratto flussi e di averne generati di nuovi è strettamente connessa con le specificità del territorio, ovvero, la rete è stata attivata da processi di networking attivo.

Per promuovere l'evoluzione di un sistema policentrico verso un sistema policentrico reticolare, con riferimento all'organizzazione delle regioni urbane policentriche, devono essere prese in considerazione sia le caratteristiche dell'organizzazione interna, che il processo di poly-decentricity (Cattan, 2007).

Per quanto riguarda l'organizzazione interna, le PURs sono caratterizzate dall'essere prive di gerarchia interna, dovuta al fatto che le strategie di sviluppo territoriale intervengono nella direzione dell'integrazione e cooperazione funzionale al fine di evitare fenomeni di competizione interna che ne annullerebbero i vantaggi. Questo sistema, però, presenta difficoltà sia nel momento in cui i flussi provenienti dall'esterno devo-

no essere estesi a tutto il territorio, che nel momento in cui i flussi interni devono essere riversati nelle reti esterne, facendo in modo che i vantaggi non restino al solo nodo in questione, ma siano estesi all'intero sistema policentrico. Per tali regioni, si evidenzia la necessità di definire una gateway city all'interno di ogni regione urbana policentrica.

Per quanto riguarda il processo di poly-decentricity, questo comporta l'intreccio del capitalismo di territorio con il capitalismo delle reti, permettendo così di creare spazi competitivi multi-livello in cui i territori possono agire e relazionarsi. Quello che si propone, pertanto, è di favorire, attraverso rinnovati processi di governance e politiche dedicate, la nascita di relazioni a livello inter-regionale fra le PURs, creando uno spazio competitivo che oltrepassi i limiti della distanza spaziale. Le relazioni potranno crearsi non solo fra le gateway cities di ogni PURs, ma anche fra le città dei diversi sistemi regionali policentrici, ma le finalità saranno diverse: le relazioni fra i nodi appartenenti a sistemi differenti avranno lo scopo di implementare le capacità competitive, creando processi di cooperazione fra specializzazioni funzionali simili che aumentino così le reciproche potenzialità, nell'ottica di fornire esternalità che si avvantaggino le une dalle altre, e di trasformare la competizione regionale in motore di sviluppo. Le relazioni fra le gateway cities, invece, dovranno occuparsi della gestione e regolamentazione dei flussi, sia quelli provenienti dall'interno, che quelli provenienti dall'esterno: il ruolo dovrà essere quello di intrecciare le relazioni orizzontali con le relazioni verticali, di commutare flussi e servizi sia verso il sistema territoriale di riferimento, sia verso gli altri sistemi regionali policentrici con cui sono connesse.

Dal punto di vista della territorializzazione dei flussi globali, le gateway cities, configurandosi come città di interfaccia, dovranno essere dotate di quelle infrastrutture logistiche necessarie per "l'atterraggio dei flussi". Fondamentali saranno le strategie di sviluppo territoriale in termini logistico-infrastrutturali, che permettano facili connessioni tra i diversi nodi del sistema policentrico reticolare e tra le gateway cities. In quest'ottica, assume particolare importanza la nuova programmazione dei corridoi europei e la pianificazione strategica di quei nodi che si troveranno geograficamente a intercettare i più corridoi.

I territori snodo come occasione di riorganizzazione spaziale

Il Dicoter, ha introdotto la nozione di territori-snodo considerandoli come le "chiodature funzionali" del territorio italiano, ovvero come dei grandi hubs di relazioni intersettoriali e multidimensionali (MITT-Dicoter, 2007). Secondo questa declinazione e nell'ottica di costruire un territorio di regioni urbane policentriche interconnesse e integrate, i territori-snodo rappresentano i luoghi privilegiati per sviluppare un policentrismo reticolare, articolato al suo interno da interazioni funzionali interdipendenti e complementari, e connesso in rete con gli altri territori-snodo.

Per un corretto funzionamento dei territori-snodo e per l'attivazione del ruolo di commutatore, è prioritaria un'azione di sistema finalizzata al miglioramento dell'accessibilità e delle interconnessioni, individuando i nodi logistici principali, programmando le azioni per il loro potenziamento e valutando il sistema delle connessioni interne al fine di potenziarle in termini di capacità, sicurezza e velocità. Oltre all'accessibilità, che risulta essere un fattore indispensabile, i territori-snodo devono potersi caratterizzare per funzionalità in modo che siano capaci di integrare le diverse forme di economia esistenti sul territorio e adattare alle nuove leggi del mercato globale, in quanto l'attributo fondamentale alla base della loro esistenza è la capacità di attrarre flussi e di radicare gli effetti nel territorio. Pertanto, il ruolo di commutatore di flussi non deve limitarsi a quello di semplice hub, ma deve cercare di far interagire le vocazioni e le potenzialità presenti nel sistema locale con i flussi, in modo da aumentarne le capacità per attrarre anche quei flussi che non necessitano di infrastrutture logistiche, e di diventare generatore di flussi immettendo nella rete quelle specificità uniche e identitarie del sistema che permettono il radicamento del nodo nella rete.

L'obiettivo di interconnettere le regioni urbane del territorio italiano fra loro e poi con le altre regioni europee acquista ancora più valore se ripensato intercettando il nuovo progetto dei corridoi europei. I progetti previsti per il miglioramento delle connessioni interne al territorio europeo mirano, infatti, a ridurre lo squilibrio esistente fra le regioni centrali e quelle più periferiche, a favorire le relazioni orizzontali di cooperazione e interazione tra le città, e a realizzare un sistema infrastrutturale multimodale esteso all'intero territorio, che apporterà miglioramenti non solo alla scala nazionale e regionale, ma soprattutto alla scala internazionale, rendendo l'intero territorio più compatto e più competitivo. La nuova Core Network, infatti, per il territorio europeo prevede: 94 principali porti con collegamenti ferroviari e stradali; 38 aeroporti principali con collegamenti ferroviari nelle grandi città; 15.000 km di linea ferroviaria ad alta velocità aggiornati; 35 progetti transfrontalieri. Mentre, per quanto riguarda i corridoi, ne sono previsti 9, ognuno dei quali deve includere almeno tre modi di trasporto, tre Stati membri e due sezioni transfrontaliere. Pertanto, nella nuova rete dei corridoi europei, alcune città si configurano non solo come nodi di un corridoio, ma soprattutto come nodi di scambio fra più corridoi (come, ad esempio, Bologna, Genova, Firenze e Verona). Questa visione diviene fondamentale per la definizione delle strategie di sviluppo di queste città, in quanto, il semplice ruolo infrastrutturale attribuitogli dai corridoi, può far sì che siano proprio loro ad assolvere il ruolo di città gateway del proprio sistema territoriale policentrico. Queste città, pertanto, dovranno attivare forme relazionali e cooperative con gli altri nodi dei corridoi che intercetta, al fine di rendere il corridoio efficiente e di generare, intorno ad esso, sistemi policentrici reticolari che possono cooperare e condividere strategie di sviluppo, al fine

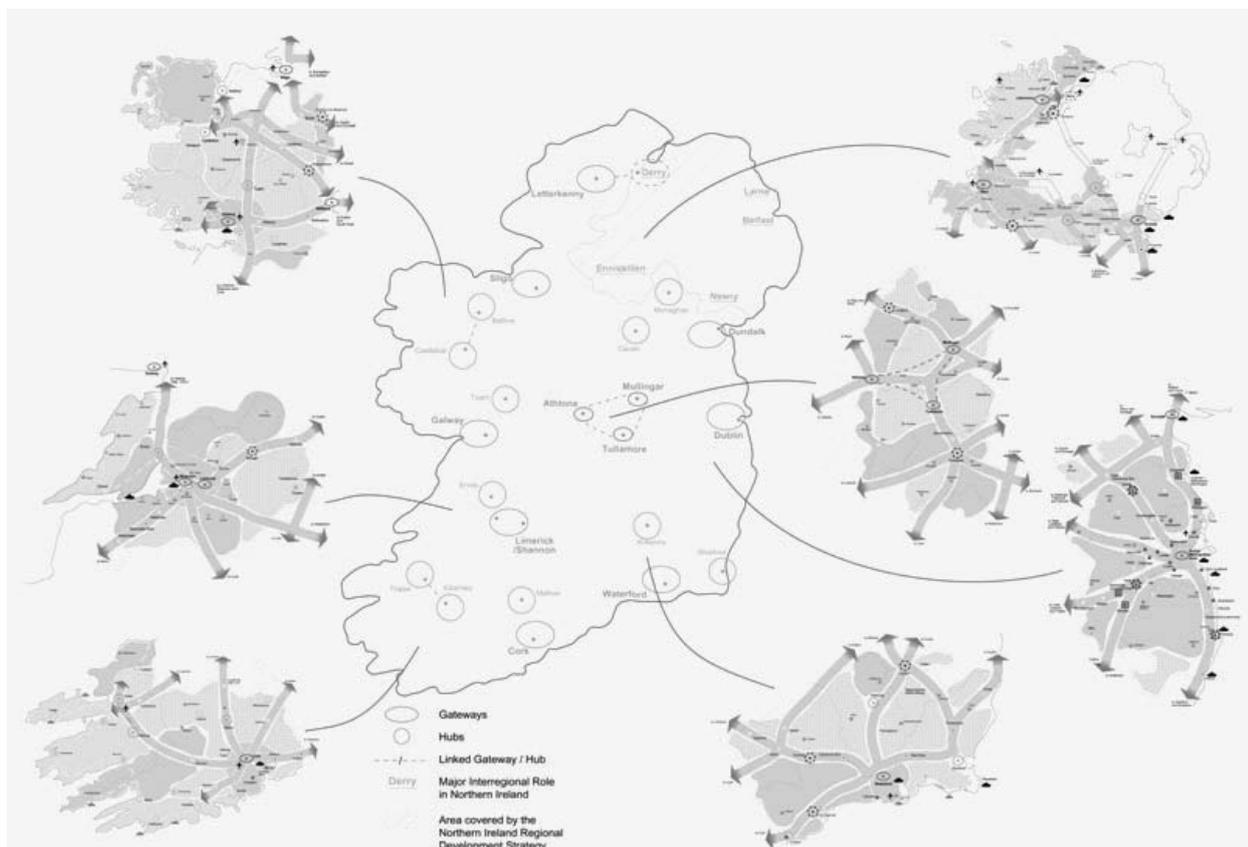


Figura 1– Il National Spatial Strategy dell’Irlanda è volto a sostenere un maggiore equilibrio del Paese attraverso una struttura policentrica che coinvolge l’intero territorio con il fine di contrastare il monocentrismo della Greater Dublin Area, individuando gateways, hubs e sistemi reticolari e prefigurando lo sviluppo infrastrutturale e dei trasporti dell’intero territorio nazionale.

Fonte: Composite map of National Spatial Strategy for Ireland 2002-2020 (Ministry for the Environment and Local Government, 2002).

di creare una varietà funzionale specializzata e complementare.

#### Note

1. La Commissione Europea nel 1999 (CE, 1999) ha definito una regione urbana policentrica (PUR – polycentric urban region) come una regione strettamente connessa spazialmente e strategicamente pianificata, composta da città storicamente e politicamente distinte, prive di una chiara gerarchia interna, e separate da spazi aperti. Quindi, una “unità funzionale”, un’area con una distinta identità culturale, rappresentante di un policentrismo alla scala regionale interurbana, tra città che sono relativamente indipendenti l’una dall’altra (Meijers, 2007).

#### Bibliografia

Bighi S., Cotella G., Rota F.S. (a cura di) (2010), “Torino e Piemonte fra locale e globale. politiche di rete e ancoraggi territoriali. Tre percorsi per la ricerca”, in Working Paper n. 32, Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico e Università di Torino  
 Bonomi A. (2006), “Liberalizzazioni, capitalismo delle reti, territorio”, in *Il Mulino*, 5 (pag.831-841)  
 Brunet R. (1998), “L’Europa delle reti”, in Bonavero P., Dansero E. (a cura di), *L’Europa delle regioni e delle reti. I nuovi modelli di organizzazione territoriale nello spazio unificato europeo*, Utet, Torino (pag.

237-259)

Capellin R., Batey P.W.J. (eds.) (1995), *Regional Networks, Border Regions and European Integration*, Pion, London

Carta M. (2010), “Dalla Carta di Machu Picchu all’agenda per le città del XXI secolo”, in Lima A.I. (a cura di) *Per un’architettura come ecologia umana. Studiosi a confronto*, Jaca Book, Milano (pag.204-215)

Cattan N. (ed.) (2007), *Cities and Networks in Europe. A Critical Approach of Polycentrism*, John Libbey Eurotext, Paris

CE – Commissione Europea (1999), *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of Regions in the European Union*, Brussels  
 Cremaschi M. (2006), “A che serve il policentrismo?”, in I. Jogan (a cura di), *Lo spazio europeo ad alta risoluzione*, Inu Edizioni, Roma

Lambrechts B.W. (2009), *The polycentric metropolis unpacked: concepts, trends and policy in the Randstad Holland*, UvA-DARE, University of Amsterdam  
 Lambrechts B.W., Kloosterman R., Werff van der M., Röling R., Kapoen L. (2006), “Randstad Holland: Multiple Faces of a Polycentric Role Model”, in Hall P., Pain K. (eds.), *The Polycentric metropolis: Learning From Mega-City Regions In Europe*, Earthscan, London  
 Meijers E. (2006), “The notion of complementary in urban networks: definition, value, measurement and development”, Paper presented at the 10th UNECE

Conference on Urban and Regional Research, Bratislava

Meijers E. (2007), *Sinergy in Polycentric Urban Regions. Complementarity, organising capacity and critical mass*, IOS Press, Delft University Press, Amsterdam

Meijers E., Hoekstra J., Aguado R. (2008), "Strategic planning for city networks. The emergence of a Basque Global City?", Paper presented at the Regional Studies Association annual international conference Regions, "The Dilemmas of Integration and Competition", Prague

MIITT – Dicoter - Ministero delle Infrastrutture – Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento dello sviluppo del territorio, per il personale ed i servizi generali (2007), *Reti e territori al futuro. Materiali per una visione*, Ministero delle Infrastrutture, Roma

Minister for the Environment and Local Government (2002), *The National Spatial Strategy for Ireland 2002-2020. People, Placed & Potential*, Government Publications Sale Office, Dublin

Perulli P. (a cura di) (1998), *Neoregionalismo. L'economia-arcipelago*, Bollati Boringhieri, Torino

Perulli P. (2007), *La città. La società europea nello spazio globale*, Mondadori Bruno, Milano

Romein A. (2004), "Spatial planning in competitive polycentric urban regions: some practical lessons from Northwest Europe", Paper submitted to City Futures Conference, Chicago

CreMASCHI M. (2005), *L'Europa delle città. Accessibilità, partnership e policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio*, Alinea Editrice, Firenze

## OPERARE NELLA CITTÀ COMPIUTA: dalla mobilità all'accessibilità a Roma

VITTORIA CRISOSTOMI

Nella fase di redazione e poi di attuazione del PRG di Roma fino agli anni 70, il disegno delle zone edificabili, organizzazione della mobilità e struttura viaria della città di Roma erano configurate insieme. Non solo definivano unitariamente e unitamente alle future forme dell'abitato l'organismo urbano, ma ne offrivano una chiave di lettura determinante. Per rievocare sommariamente il modo di classificare basta ricordare che la variante del 1923 al piano del 1909 prevedeva lo sviluppo della città e delle reti in modo isotropo in tutte le possibili direzioni, il progetto del gruppo "L Burbera" sommava vari stili di pianificazione montando progetti di viabilità di opposta natura e sovrapponendosi invadentemente sulla città esistente, il progetto degli "Urbanisti romani" GUR assumeva la stretta correlazione tra espansione della

città e nuove arterie e con questo principio elaborava uno schema aperto verso il territorio decentrato ad est e accompagnato da un programma per il trasporto pubblico. La logica di pianificazione contestuale viabilità / espansioni contraddistingue lo "schema della rete viaria con distinzione dei nuovi tracciati" del 1957 in cui strade e modalità di espansione della città si giustificano reciprocamente<sup>1</sup>.

Il risultato finale del PRG del 1965 è notissimo e propone in forma compiuta le regole di interazione tra abitato e strade disegnando contemporaneamente l'ingombro della piattaforme e la gerarchia viaria assegnata al tracciato e consente sia una lettura ingegneristica dei caratteri delle opere viarie che una lettura di struttura della città.

La realtà che si è venuta stratificando fino agli anni 70 ha visto accavallarsi contemporaneamente tre fenomeni. Le norme e i finanziamenti speciali per la realizzazione di infrastrutture che hanno modificato la struttura della città senza però prenderne atto nel Piano e riorientare gli assetti, come nel caso delle opere per le Olimpiadi del '60. Lo slittamento tra la rete gerarchicamente ordinata e organicamente connessa agli abitati prevista dal Piano, contro la crescita per aggiunte e allacci alle direttrici esistenti, che ha garantito notevoli risparmi in opere per la città ma ha sovraccaricato la struttura senza costruire per intero la maglia organica completa che la sostiene. Il processo si è poi esteso: l'insistere dei carichi urbanistici sugli stessi canali non adeguati ha comportato la cannibalizzazione delle grandi infrastrutture autostradali e di livello urbano che sono state deviate verso un ruolo interquartiere di supporto agli abitati, tra queste anche il GRA. La mancata o almeno incompleta realizzazione delle opere strutturali di organizzazione della città come l'Asse Attrezzato, associata alla difficoltà e lentezza con cui sono state realizzate le poche esistenti hanno fatto il resto.

Alla fine degli anni 70 a questa evidente incoerenza tra piano e realtà, e a fronte della congestione crescente, si è continuato a rispondere con operazioni contingenti ma che hanno profondamente cambiato il senso della città e definitivamente compromesso il modello d'assetto del PRG 1965. Ad esempio il cosiddetto "Tronchetto" che ha direttamente connesso l'A24 con la Tangenziale interna alterando irrevocabilmente lo schema di PRG che vedeva due sistemi tangenziali separati, uno interno lungo la città consolidata e uno autostradale N / S, modificandolo in uno schema che vede l'innesto di un'Autostrada nel centro della città. Di qui prendono origine i correttivi in corso consistenti nelle complanari all'A24 per migliorare il deflusso dall'autostrada prima di entrare nel cuore della città, oltre che per servire gli immensi abitati che si sono stratificati a ridosso dell'autostrada medesima. Altro esempio l'Asse Industriale ora realizzato a spezzoni che servono insediamenti residenziali invece di costituire una parallela interna al GRA di distribuzione del traffico pesante. Ovviamente nessuno ha mai disegnato una variante

tematica dedicata alla rappresentazione nel Piano dei nuovi tracciati e delle nuove gerarchie che si sono costituite nel tempo e, per converso, nessuno ha mai rimosso dalla rappresentazione i tracciati ormai obsoleti e sostituiti da un altro modello d'assetto. Questi ultimi hanno lasciato dei varchi aperti nella città divenuti oggetto di due spinte contrarie: da una parte i tentativi di utilizzarli per apportare correttivi e nuove interconnessioni tra i quartieri circostanti, ormai costruiti ed evidentemente in sofferenza, anche al fine di spuntare un maggior valore aggiunto durante l'immissione sul mercato delle nuove produzioni edilizie; dall'altra le aspirazioni degli abitanti che non vogliono ulteriori apporti di traffico e rumore nelle aree circostanti la propria abitazione con un esemplare stile *nimby*. Spesso la presenza di valori ambientali, o solo la natura incolta, hanno fatto il resto, in un groviglio inestricabile di interessi e vincoli a qualunque progettazione.

L'attuale PRG si è fondato<sup>2</sup> su una rilettura della rete ed ha proposto azioni di riordino e riorganizzazione che operano sul miglioramento delle modalità di offerta delle alternative di mobilità. Le parole d'ordine del Piano attuale sono relative al riequilibrio della ripartizione modale a favore del trasporto pubblico e alla maggiore efficienza delle prestazioni del sistema, il perno concettuale del ridisegno di rete è quello di rappresentare la integrazione tra modi di trasporto gomma/ferro, pubblico/privato nei punti di corrispondenza ai fini di una completa integrazione tra modi di trasporto. Nel confronto con le previsioni d'espansione del Piano si prende semplicemente atto della "concentrazione decentralizzata" (pag 23) generata dallo sviluppo policentrico e dalla specializzazione di punti di offerta dei servizi urbani. I nuovi tracciati previsti propongono il completamento della configurazione esistente e non presentano affatto un modello selettivo e preferenziale per alcuni tracciati: tutto è equivalente ed isotropo ed il sistema gerarchico di rappresentazione serve solo a dare un'idea progettuale della dimensione delle carreggiate ma non un'idea di funzionamento della città<sup>3</sup>. Anche il tentativo di armonizzazione delle previsioni insediative con i programmi della mobilità<sup>4</sup> si presenta fortemente centrato sui completamenti delle tratte mancanti della città consolidata e, per la città della trasformazione, sul collegare al meglio, ciascuno separatamente, i quartieri periferici, già ormai realizzati, alle dorsali urbane esistenti ed ai probabili nodi di scambio col mezzo pubblico. Il testo conclude che "gli interventi urbanistici previsti dal nuovo PRG comportano un aumento di circa 100.000 spostamenti complessivi nell'ora di punta della mattina" per i quali lo scenario infrastrutturale di progetto consegue un miglioramento con l'utilizzo di itinerari tangenziali di scorrimento.

In sintesi i temi della mobilità non hanno contribuito a generare un nuovo modello di funzionamento della città, sono molto centrati sull'equilibrio della rete

indipendente dal soddisfacimento dei bisogni di relazione tra le funzioni della città e risolvono i problemi con misure di efficientamento del sistema esistente e soprattutto con la formulazione di politiche non materiali.

Qualunque documento si assuma a riferimento è del tutto evidente che si è rarefatto il nesso dell'interazione tra mobilità e disegno urbanistico della città e del territorio, sia nei contenuti che nel lessico utilizzato. Sono state soppiantate le variabili specifiche e governabili con gli strumenti dell'urbanistica. Non vengono mai ricercati e stabiliti nessi tra i disegni delle reti e le funzioni urbane causa della domanda, non ci si interroga su quali siano i preferibili sistemi di relazione tra funzioni urbane e sulle possibili ricadute sul disegno gerarchicamente organizzato delle reti, né ci si chiede rispetto alle funzioni da insediare qual sia l'efficacia delle stazioni e del servizio pubblico. Il risultato finale, evidente ad una lettura interpretativa degli elaborati del PRG, è quello di un disegno da una parte iperrealistico dato dalla rappresentazione delle strade in vera forma e dall'altra, avendo rappresentato tutte le infrastrutture come realizzate a Piano attuato, vagamente astratto non direttamente correlato ad opere o azioni, disegnate tutte contemporaneamente e per tutte le ipotesi possibili.

Va aggiunto che la realtà è andata in tutt'altro modo, con ampie modificazioni di senso di intere parti di città e con esigenze di mobilità del tutto diverse da quelle rappresentate nel piano in base alle conoscenze di quegli anni. L'insieme degli accordi di programma, le diverse modalità di configurazione dei sedimi di atterraggio delle compensazioni urbanistiche, gli interventi nei programmi di recupero urbani, lo scarso avvio delle centralità, gli effetti pervasivi dell'attuazione del "Piano casa" in forza della legge Regionale sovrapposti al Piano, hanno costruito un quadro mutato di esigenze di mobilità a cui hanno corrisposto tentativi di soluzione limitati alla realizzazione della viabilità di allaccio di ciascun intervento connesso singolarmente alle infrastrutture urbane.

E' questo groviglio tra piani urbani ottimizzanti ma irrilevanti dal punto di vista della definizione della struttura e reticoli di allaccio alla città, spesso prodotti nelle pianificazioni attuative senza ordine né gerarchia, che deve essere risolto.

"Quali sistemi di infrastrutture e per quale innovazione delle città, nelle città, e per i sistemi regionali di città?" E' necessaria una profonda revisione nel modo di progettare le infrastrutture per la mobilità nei piani. Ed è necessario farlo con gli strumenti dell'urbanistica, per una loro reale efficacia. Oggi Roma, ma di norma tutte le città italiane, chiedono di progettare in una città ormai compiuta e spesso consolidata nella forma e nelle abitudini. Inoltre con scarsa capacità / velocità di adattamento alle esigenze sia per la stretta economica che per le difficoltà ed i vincoli alla progettazione. Si possono qui tracciare due ipotesi di lavoro e tentare di descrivere un esempio di quanto sostenuto.

La prima ipotesi di lavoro va riferita alla necessaria elaborazione di uno schema di struttura in cui si deve tenere conto delle esigenze delle funzioni urbane dentro e fuori i confini della città e quindi riferita al sistema delle funzioni trainanti e più dinamiche nell'area metropolitana ed alle funzioni di offerta dei servizi allocate nei centri vicini.

Richiamare oggi l'area metropolitana è tutt'altro che un rituale: quasi un quarto della popolazione dell'ex Provincia di Roma vive ormai nei comuni della prima fascia metropolitana (24,7% nel 2010), i quartieri nuovi programmati nel piano di Roma prevedono ad esito 1.102.587 abitanti e circa 1.253 ha di servizi, le funzioni urbane trainanti ed i grandi attrattori come centri commerciali e le offerte di tempo libero sono localizzate sulle reti portanti e nei centri più accessibili, ignorando qualunque confine amministrativo. Lo schema di struttura deve identificare i punti di forza dell'area e, rivisitando il sistema delle infrastrutture per la mobilità esistente, selezionare le dorsali di livello metropolitano su cui convogliare, secondo uno schema gerarchico, il resto delle reti di livello urbano. Niente di nuovo quindi ma una fermissima esigenza di una ordinata lettura dell'esistente e la formulazione di un modello selettivo, che sceglie davvero l'organizzazione del sistema trascinandolo a cascata vantaggi e svantaggi consapevoli. E' evidente che il supporto tecnico a tali elaborazioni debba ormai fare capo ad un unificato sistema informativo ed a un monitoraggio degli interventi infrastrutturali in corso, da progettare, da finanziare, contestuale a quello sullo stato d'attuazione delle previsioni di Piano. E' altrettanto evidente un'esigenza di governance e di intese con le Istituzioni per la realizzazione e gestione del servizio di trasporto pubblico locale e con la Regione. Insomma lo schema di struttura, da tempo proposto dall'INU, deve essere in primo luogo uno strumento di scelta e selezione di direttrici, dorsali, punti di concentrazione delle funzioni, delle iniziative di completamento e revisione, disegnato insieme alla struttura dei centri e dei luoghi urbani delle funzioni trainanti.

La seconda ipotesi di lavoro riguarda la costruzione delle mappe dell'accessibilità per settori urbani. Questo schema di struttura lambisce nei nodi i sistemi locali: ossia quell'insieme di aree edificate, o candidate a diventarlo rapidamente, prevalentemente residenziali in cui si organizza il ciclo di vita quotidiano degli abitanti. Questi sistemi non sono più facilmente standardizzabili, presentano diversissimi modi di abitare e correlati stili di vita e di mobilità: dalle case in linea della città consolidata, alle case unifamiliari con giardino della città della trasformazione, alle palazzine a media densità dei giorni nostri con comprensori chiusi e autosufficienti per i servizi di base, ai toponimi incompleti a bassissima densità e accessibilità. Ciascuno di essi presenta una diversa attitudine agli spostamenti, ma tutti sono accomunati dall'idea di raggiungere col minimo disagio, secondo una funzione di utilità dell'utente, le reti urbane, le stazioni e le località centrali. In tali casi è necessario

definire un modello di rete e di integrazione tra alternative di trasporto che facilita o organizza a meglio la mobilità locale per l'accesso alle reti di livello urbano. Ai modelli astratti va sostituita una mappa delle possibili connessioni alle dorsali di città, ricavata nel vero disegno dei quartieri e dei tessuti, ripartita per settori urbani. Anche qui niente di nuovo, un'applicazione attualizzata, meno rigida e più tecnicamente fondata del famoso rapporto Buchanan<sup>5</sup> e della sua proposta di funzionamento per isole legate alle dorsali urbane. Infatti la mappa va costituita selezionando dal quadro d'insieme degli interventi attuativi in corso, poiché molto spesso ognuno di essi è nato avendo già concepito, e finanziato, la dotazione della viabilità di allaccio alla rete urbana necessaria. Il cuore dell'elaborazione è quello di mantenere un atteggiamento selettivo e riordinare ciò che i singoli piani propongono organizzando tracciati continui, coordinati, fattibili rispetto alla forma del terreno.

Un esempio concreto di esigenza di sinergia tra disegno di sistema e accessibilità locale è quello della progettazione di via Kobler, asse viario previsto dal PRG come collegamento tra via Ardeatina, via della Cecchignola e via Laurentina nel settore sud della città. Il settore urbano interessato dall'intervento è caratterizzato dalla presenza di un sistema insediativo consolidato che si relaziona ad una serie di nuove progettazioni residenziali e di servizi di livello urbano-territoriale.

Il PRG approvato prevede un'offerta di mobilità che disarticola il tracciato di Piano previgente lungo cui trovava esito il SDO (forcella Tintoretto Laurentina e Ardeatina Cecchignola aperta poi alla direttrice Zolforata per Pomezia) ed è incentrata, dal punto di vista del trasporto privato su un sistema di assi paralleli che si appoggiano sulle urbane principali Ardeatina e Laurentina fino al GRA.. Sono il completamento della cosiddetta "Circonvallazione interna" (sottopasso dell'Appia Antica, asse Ballarin-Laurentina fino ad un nuovo ponte sul Tevere e al riallaccio con via Isacco Newton nel settore ovest), la parallela Tintoretto - Spalla, ancora via di Vigna Murata, più esterna via Kobler di nuova realizzazione (oggi esistente per un breve tratto in prossimità di via della Cecchignola), infine via di Tor Pagnotta e le ulteriori viabilità di servizio ai nuovi insediamenti previsti. Il quadro viene integrato dall'offerta del trasporto pubblico che prevede il prolungamento della Metro B dalla stazione Laurentina a TorPagnotta unitamente alla realizzazione di una serie di corridoi per il trasporto pubblico (Eur - Tor Pagnotta, Laurentina - Cinecittà, ...) con relativi nodi di scambio e il potenziamento della ciclabilità del settore.

Il varco libero prescelto dal Piano per il tracciato - la valle del fosso della Cecchignola - rappresenta un'importante discontinuità di collegamento tra i grandi polmoni verdi del Parco Regionale dell'Appia Antica, la Riserva Naturale di Decima Malafede e la Riserva del Litorale Romano. Il sistema degli insediamenti si è completato a ridosso del GRA e richiede ulte-

riori raccordi infrastrutturali emersi nel corso della pianificazione attuativa. Gli abitanti dei quartieri più consolidati sono molto attenti alla qualità ambientale ed alla qualità del loro abitare in perfetto comportamento nimby.

La realizzazione della nuova viabilità di via Kobler, avallata da uno specifico studio trasportistico che metteva in relazione il sistema della mobilità (ad eccezione del sottopasso del parco dell'Appia Antica) con tutte le previsioni insediative - è recentemente stata sospesa

I vincoli alla progettazione hanno imposto una riflessione sull'assetto viabilistico dell'intero settore urbano sia nel breve che nel medio/lungo periodo, focalizzando l'attenzione sullo stato delle infrastrutture previste dal PRG unitamente ad una valutazione in merito alla loro realizzabilità in tempi compatibili con quelli della concretizzazione dei vari carichi insediativi.

Le principali scelte dello schema di rete sono:

- miglioramento della viabilità principale in coerenza con i programmi di completamento e ricucitura della rete stradale secondaria;
- realizzazione e messa in sicurezza di percorsi pedonali e/o ciclabili con particolare attenzione all'accesso al trasporto pubblico;
- potenziamento delle reti del TPL e dei servizi sulle linee portanti di penetrazione.

Il nuovo disegno della mobilità privata del settore si basa sul potenziamento dei collegamenti radiali di immissione in città (via Ardeatina, via Laurentina), aggiungendo dal Piano precedente la dorsale via della Cecchignola di raccolta degli abitati più prossimi al GRA. Riprende poi la realizzazione/adequamento del sistema delle trasversali di supporto (via del Tintoretto, via di Vigna Murata, via di Tor Pagnotta) ed assegna a via Kobler il ruolo di viabilità secondaria con il compito di convogliare gli abitati più periferici alla stazione metro B Laurentina. I programmi relativi al trasporto pubblico organizzano il servizio verso la stazione Laurentina della metropolitana centrato anche sul nuovo nodo di scambio presso la rotonda via Kobler - via della Cecchignola, il potenziamento della rete ciclabile (in parte esistente) attestata sulle discontinuità ambientali descritte e un nuovo asse TPL che dovrebbe percorrere in modo esclusivo la nuova via Kobler dal nodo di scambio fino a via di Vigna Murata e quindi, sempre in sede riservata, la stazione metro B Laurentina.

Se ne conclude che nella città compiuta bisogna affrontare contemporaneamente lo schema di struttura con cognizione dell'area vasta e trarre il massimo vantaggio dal riordino dei reticoli d'allaccio previsti e finanziati dai piani attuativi, per ottenere un disegno di città ordinato e fattibile.

#### Note

1. Urbanistica 28 29 "Roma città e Piani" ottobre 1959
2. Nuovo Piano Regolatore di Roma - Relazione. Deliberazione di adozione n. 33 del 19 20 marzo 2003. Pag 22,23 e segg.

3. Nuovo Piano Regolatore di Roma Tavola D3" Infrastrutture per la mobilità"

4. Nuovo Piano Regolatore di Roma "Il sistema della mobilità a Roma. Piano di armonizzazione del nuovo PRG con gli strumenti di pianificazione e programmazione della mobilità" Palombi, Roma, 2004 In particolare la tavola "Le reti delle infrastrutture della mobilità"

5. C. Buchanan, Traffic in Towns, edizione italiana Patron editore, Bologna 1976

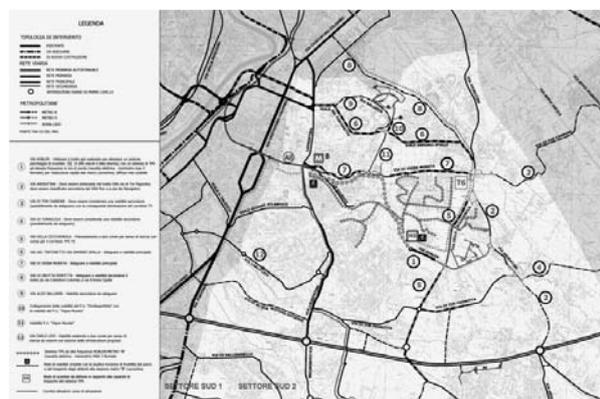


Figura 1- Schema di rete ipotizzato per il settore sud di Roma

## Riflessi operativi sugli assetti infrastrutturali e dei sottoservizi nella città flessibile

ROBERTO DE LOTTO\*

### Introduzione

Intendere i fenomeni urbani in modo flessibile, sia durante la fase pianificazione che durante la fase progettuale, è un approccio convincente se si pensa a tematiche attuali quali la rigenerazione urbana, l'evoluzione della città e la resilienza.

La flessibilità considera la possibilità che le previsioni sul territorio possano avere un carattere di temporaneità e che siano oggetto di modifiche minori (funzionali) o sostanziali (di carico urbanistico) anche in tempi rapidi.

Quali sono le conseguenze sui sistemi infrastrutturali (prevalentemente della mobilità e dei sottoservizi) e sulla loro pianificazione? È possibile immaginare una città in cui vi sia un carico urbanistico variabile ma che mantiene la perfetta efficienza dei sistemi "duri"?

### Elementi e principi della città flessibile

Delle ricerche fin qui condotte, si sono definiti alcuni principi cardine che disegnano sia aspetti processuali che sostantivi dei caratteri di flessibilità applicati alla

città.

Innanzitutto va citato l'approccio organicista che informa l'interpretazione evolucionista sottesa alle dinamiche di modificazione urbana.

Dal punto di vista delle politiche urbane, questo approccio implica l'accettazione della città intesa come sistema complesso in evoluzione e, di conseguenza, da parte degli attori che con diversi ruoli e titoli agiscono nella definizione di forma e funzione della città stessa, comporta la definizione di diversi scenari di orizzonte temporale lungo (tutti credibili ma necessariamente incerti) che si specificano in politiche efficaci nel breve termine. Le diverse traiettorie pianificatorie, che vanno a descrivere gli scenari ed a disegnare la città, sono l'esito delle azioni che possono essere messe in campo a cavallo tra le due dinamiche temporalmente determinabili.

Insieme a questi aspetti, vanno considerati alcuni caratteri fisico-strutturali, quali: geografia variabile (la città flessibile muta di forma continuamente), reversibilità (in un'ottica di urban-life-cycle devono essere definiti anche interventi che possono essere completamente reversibili), strutturazione su layer (la città non può che essere pensata in 3 dimensioni e le infrastrutture occupano layers fondamentali).

#### Aspetti operativi e tecnici

Prima di affrontare il rapporto tra città flessibile e Agenda Urbana relativa alle infrastrutture, devono essere precisati alcuni aspetti operativi e tecnici. Alla scala comunale, risulta necessario che le Amministrazioni effettuino indagini relative al patrimonio edificato che in un ordine temporale di 20-30 anni potrà essere oggetto di riqualificazione (si pensi ad esempio al patrimonio edilizio degli anni '50 e '60), generando una sorta di "carta dei possibili interventi di riqualificazione". Le sole grandi aree ex-industriali o demaniali non rappresentano l'unico patrimonio che è e sarà oggetto di modificazioni urbanistiche. Contemporaneamente, all'interno dei piani già definiti (quali piani dei sottoservizi e piani di traffico e mobilità) o in un nuovo documento di studio, deve essere prevista la verifica del "carico urbanistico massimo" che il sistema può sopportare per ambito urbano (alla scala di quartiere, di circoscrizione o di isolato in base a come sono strutturati i diversi sistemi infrastrutturali e dei sottoservizi), ed il carico di esercizio dei sistemi infrastrutturali complessivi.

L'incrocio dei due studi permette di:

- Definire i limiti di trasformabilità dei diversi ambiti;
- Individuare le criticità "sistemiche" che determinati interventi possono creare e di conseguenza prevedere gli impatti economici di eventuali adeguamenti per un arco di tempo sufficientemente lungo (e quindi spalmabile su diversi esercizi economici);
- Definire rapporti tra: nuovo carico urbanistico che agirebbe direttamente sui sistemi infrastrutturali (derivante prevalentemente dalle potenzialità edificatorie e dal mix funzionale), bilancio complessivo degli investimenti sulle infrastrutture legato alle potenzialità di trasformazione della città, vantaggi in termini

di risparmio di suolo e di riduzione degli impatti ambientali complessivi.

Dunque, la sovrapposizione della carta delle trasformazioni future alla carta dei carichi massimi e di esercizio permetterebbe di avere una visione complessiva ed integrata degli scenari futuri e garantirebbe di porre le basi per una programmazione degli interventi che non sia legata semplicemente all'attivazione di singoli piani attuativi o a misure straordinarie.

#### Ricadute sull'Agenda Urbana

I riflessi sull'Agenda Urbana possono essere definiti su due livelli: uno prevalentemente di approccio (culturale e se si vuole anche filosofico), l'altro di tipo tecnico e operativo. Quest'ultimo è stato descritto in precedenza con dettagli che vanno oltre la definizione di una più generale politica urbana, ma che ne definiscono le linee attuative.

Rispetto alle tematiche sviluppate nel position paper del convegno, si fa riferimento ad alcuni punti chiave che vengono declinati opportunamente nel contesto della città flessibile.

In prima istanza si fa riferimento agli interventi prioritari per rispondere alla domanda: "Quali gli strumenti di pianificazione e per quali interventi prioritari su impianti e nodi infrastrutturali nelle città e nelle city-regions?"

Per le problematiche transcalari, in un'ottica temporale di breve termine, non sono da segnalare particolari elementi integrativi rispetto a quanto già enunciato, in quanto il concetto di flessibilità ha effetti riconducibili maggiormente a dinamiche locali mentre non incide in maniera radicale sul contesto di scala metropolitana o regionale.

Se da un lato, dal punto di vista funzionale ma anche di carico urbanistico complessivo, la modificabilità degli impianti insediativi genera sempre nuovi bisogni, d'altro canto questi bisogni sono esaudibili con interventi puntuali e mirati.

Invece, in un'ottica temporale di lungo respiro, l'effetto complessivo inteso come sommatoria dei numerosi minori interventi di modifica può riflettersi in modo molto sensibile sulla grande scala.

A questo scopo, appare opportuno creare un "osservatorio" delle modifiche/evoluzioni della città in rapporto al mutamento di carico urbanistico che complessivamente generano. L'aspetto informativo (di rilievo) deve essere eseguito alla scala amministrativa Comunale (che tiene conto delle azioni reali sul territorio), quello complessivo e valutativo deve essere effettuato alla scala delle città metropolitane e/o dei corridoi insediativi.

Rispetto al tema delle Azioni di mobilità e logistica sostenibile, "temi per i quali ha prevalso l'approccio per grandi opere o il finanziamento occasionale di iniziative con logiche sperimentali, mentre è necessaria e matura l'adozione di soluzioni strutturali sulla frontiera tra regolazione degli usi e gestione di servizi innovativi" ("Estratto della sezione sull'Agenda urbana contenuta nella bozza di Accordo di Partenariato del 9 dicembre 2012 inviata alla CE") è indispensabile

individuare gli orizzonti temporali delle funzioni logistiche e di distribuzione delle merci. La sostenibilità di queste strutture non consiste solo, ad esempio, nella risoluzione del problema dell'ultimo chilometro o della polverizzazione nel territorio di strutture medio-piccole. Consiste (anche) nel prevedere quali altre funzioni possono esservi localizzate accettando che la validità di una scelta funzionale e localizzativa sia valida per un periodo di tempo limitato. Questo ultimo aspetto si aggancia a tutte le politiche urbane sul riuso, che non deve essere considerato quando un processo è terminato, ma prima che esso inizi e durante la sua definizione.

In linea di principio l'affrontare i temi delle infrastrutture e dei sistemi a rete in un'ottica di flessibilità viene incontro alla necessità di modificare la gestione dei servizi collettivi erogati, in quanto diviene necessaria una diversa struttura tecnologica (che prende le mosse dalle indicazioni tecniche illustrate in precedenza) che sia in grado di operare con regimi di carico variabili.

#### Bibliografia

Bonfiglioli S., Galbiati M., (1984). Dopo Metropolis. Rivoluzione scientifico-tecnica, nuovi modelli di organizzazione del lavoro e uso del territorio. Un contributo per il progetto della città futura, Roma, Franco Angeli Edizioni.

Bossi P., Moroni S., Poli M., (a cura di), (2010). La città e il tempo: interpretazione e azione, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli Editore.

Camagni R. (1986), "Innovation and the Urban Life-Cycle: Production, Location and Income Distribution Aspects", *Technological Change, Employment and Spatial Dynamics, Lecture Notes in Economics and Mathematical Systems*, Volume 270, ISBN 978-3-540-16478-4

De Lotto R., (2011), "Flexibility principles for contemporary cities", in Zheng Shiling e Angelo Bugatti, "Changing Shanghai – from Expo's after use to new green towns", Officina Edizioni, Roma.

De Lotto R., Morelli di Popolo C., "Opportunità e limiti nella dimensione fisica della città flessibile", *Planum. The journal of urbanism*, n. 25, vol.2/2012

Gunderson L. H., Holling C.S., (2002). *Panarchy: understanding transformation in human and natural systems*, Washington, Island Press

Hassler U., Algreen-Ussing G., Kohler N. (2004), *Urban Life Cycle Analysis and the conservation of the urban fabric*, SUIT Position paper, SUIT project - Sustainable development of Urban historical areas through an active Integration within Towns. The SUIT project is supported by the EU Program "Energy, Environment and Sustainable Development", Key Action 4 : The City of Tomorrow and Cultural Heritage, Theme 4.2.3 : Foster Integration of Cultural Heritage in the Urban Setting.

Minghini E., (2009). "Fluid criteria for a new Urban Vision", in Scarlatti F., Rabino F. (Eds.), (2009), *Advances in Models and Methods for Planning*, Bologna, Pitagora Editrice.

Poli C., (2009). *Le città flessibili – una rivoluzione nel governo urbano*, Torino, Instar Libri.

Roberts S., (1991), "Critical evaluation of the city life cycle idea", *Urban Geography*, Volume 12, Issue 5

Vitali, W., (2013) "Il tema urbano tra austerità e sviluppo: un programma in cinque proposte di lavoro", Forum dell'Agenda Urbana, Atti del Seminario, Roma

## Integrazione delle infrastrutture verdi nei sistemi infrastrutturali

MARIALODOVICA DELENDI

#### Introduzione

Questo contributo alle politiche per le infrastrutture sottolinea l'importanza di un sistema integrato che per garantire la qualità del territorio si riferisca alle diverse scale coinvolte in un intervento infrastrutturale, garantendone la connettività: dalle grandi arterie di flusso ai sistemi più capillari e diffusi che in quanto tali vanno preservati come garanti di tipicità e qualità, mini drivers di produzione e attrazione turistica da non sottovalutare nella competitività territoriale. Il tema delle infrastrutture verdi (IV.) e l'inserimento delle infrastrutture per la mobilità nel contesto paesistico ambientale possono essere strettamente connessi.

Le caratteristiche fisiche che contribuiscono alle I.V. sono specifiche di ciascun sito: a livello regionale o nazionale ne fanno parte grandi aree naturali protette, grandi laghi, bacini idrografici, foreste, pascoli estesi, aree agricole a bassa intensità, sistemi dunali estesi, lagune costiere. A livello locale parchi, giardini, coperture a verde, stagni, corsi d'acqua, boschi, prati, siepi di arbusti, siti dismessi recuperati e dune di sabbia e gli elementi connettivi come ponti verdi, scale di risalita per pesci. Esempi di infrastrutture verdi sovranazionali sono elementi transfrontalieri come i bacini idrografici, foreste e catene montuose internazionali. Accanto ai singoli elementi alle diverse scale, è sottolineata l'importanza di garantire la continuità tra ecosistemi per la funzionalità dei servizi ecosistemici. Le I. V. sono presenti quindi in contesto rurale ed urbano ed il loro insieme è costituito da moltissimi sottoinsiemi sia naturali che costruiti ricorrendo a soluzioni naturali per fare fronte a shock ambientali o disastri naturali, dai cambiamenti climatici alle prevenzioni delle alluvioni<sup>1</sup>. Contribuiscono ad una efficace attuazione di tutte le politiche nei casi in cui alcuni o tutti gli obiettivi formulati possano essere raggiunti interamente o in parte ricorrendo a soluzioni basate sulla natura. Il tema attraversa infatti le diverse scale convogliando interessi economici, sociali di benessere collettivo, di prevenzione di fronte ai cambiamenti climatici, alleggerimento dei problemi

inerenti all'isola di calore urbano, trattamento delle acque reflue e contenimenti energetici, come un volano positivo in grado di agire in diversi settori. E' un elemento chiave nella azione di una pianificazione strategica per la resilienza e la sostenibilità per ridurre la perdita di servizi ecosistemici associata a futuri consumi del territorio.

In Italia le Linee guida dell'ISPRA affrontano il problema dell'inserimento delle infrastrutture nel contesto paesistico ambientale e formulano proposte di intervento che vedono il progetto dell'infrastruttura come generatrice di un nuovo paesaggio. Non bastano politiche di riduzione degli impatti, ma sono necessarie azioni tese a una riqualificazione complessiva del paesaggio inteso come risultante della molteplicità dei processi sia ambientali che antropici. Il progetto di una infrastruttura si deve inserire in un insieme del quale già si conoscono le dinamiche relazionali a diverse scale e le relative criticità in modo tale che ogni nuova trasformazione sia pensata in modo tale da rendere il sistema ambientale, ad opera finita, più vitale della situazione di partenza<sup>2</sup> La raccolta dati ambientali in piattaforme condivise diviene quindi la base imprescindibile per ogni valutazione nell'incrementare i servizi ecosistemici presenti nel territorio.

#### Infrastrutture Verdi e politiche spaziali Europee

Un'occasione di integrazione può essere la strategia recentemente adottata dalla Commissione Europea in materia di Infrastrutture Verdi, un sistema complesso di promozione e valorizzazione dei sistemi ambientali in ambito urbano e rurale<sup>3</sup>. Questa visione pone l'accento sulle componenti naturali ed ecosistemiche<sup>4</sup>, contribuisce a tutti gli altri obiettivi della strategia europea per la biodiversità, ma assume un ruolo pervasivo di volano positivo in grado di agire in diversi settori.

Nelle proposte della Commissione per il Fondo di Coesione<sup>5</sup> e per il fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)<sup>6</sup> le infrastrutture verdi sono menzionate specificamente come una delle priorità di investimento, sono di sostegno alla politica regionale e alla crescita sostenibile in Europa<sup>7</sup> e promuovono la crescita intelligente e sostenibile grazie alla cosiddetta specializzazione intelligente<sup>8</sup>.

Il principio base è integrare l'esigenza di proteggere e migliorare i processi naturali e quindi i loro benefici economici ecologici e sociali riconosciuti, nella pianificazione e nello sviluppo territoriali. Vengono presentati i vantaggi che le infrastrutture verdi hanno rispetto alle infrastrutture tradizionali (dette anche infrastrutture grigie), non come soluzione che limita lo sviluppo territoriale, ma come opzione migliore. a volte alternativa a volte complementare alle tradizionali soluzioni "grigie".

Per dispiegare il pieno potenziale delle I. V. nel quadro degli stanziamenti del prossimo bilancio (2014-2020), viene agevolata l'integrazione in progetti finanziati dagli appositi meccanismi di finanziamento, come la politica agricola comune, il fondo di coesione, il fondo europeo di sviluppo regionale, Horizon 2020, il fondo

europeo per gli affari marittimi, la pesca e lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE). Il Connecting Europe Facility indica di integrare le infrastrutture verdi nell'attuazione delle Pianificazione Territoriale. Nell'ambito delle politiche TEN-T le infrastrutture verdi che sono parte integrante di determinati progetti potrebbero essere promosse nel quadro dell'approccio sui corridoi di trasporto verdi proposto (TEN-G). Per quanto riguarda Trasporti ed Energia<sup>9</sup> vi rientrano misure per limitare la frammentazione e migliorare la connettività negli orientamenti per le TEN (Trans European Network). La Valutazione intermedia del Libro Bianco dell'UE sui trasporti utilizza le infrastrutture verdi per la pianificazione dei trasporti a basse emissioni di carbonio, lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo promuove le Infrastrutture Verdi a tutti i livelli territoriali, il Programma ESPON 2013 promuove le I. V. come strumento interterritoriale, l'Agenda Territoriale dell'UE fino al 2020 utilizza le I. V. per la pianificazione territoriale integrata. Utilizzo di finanziamenti innovativi per grandi progetti di Infrastrutture Verdi anche nelle strategie macroregionali: Strategia dell'UE per la regione danubiana / Strategia dell'UE per la regione del Mar Baltico, e nei programmi transfrontalieri, transnazionali e interregionali (ad esempio Convenzione delle Alpi).

Nell'attuale dibattito sulla Smart City- Smart Land è importante tenere presente che la UE rileva come disporre di dati coerenti e affidabili che riguardano la portata e la condizione degli ecosistemi, i servizi che forniscono e il valore di questi ultimi è essenziale per una diffusione efficace delle infrastrutture verdi. A tale scopo disporre di ulteriori dati relativi alla valutazione dei servizi ecosistemici, in particolare i vantaggi sociali, sanitari e di sicurezza/resilienza delle soluzioni basate sulle I.V., sarebbe estremamente utile per potere associare i servizi ecosistemici ad un prezzo, al fine di promuoverle nel quadro della pianificazione territoriale e nei processi decisionali legati alle infrastrutture.

Negli studi sono stati analizzati oltre 120 esempi di Infrastruttura Verde nei diversi stati membri. Tra i diversi esempi ci paiono di particolare importanza i casi che coniugano le strutture insediative e le esigenze ecosistemiche.

#### Alcuni casi esemplari

Il caso di Cambridge presenta una Green Vision per i prossimi 20-30 anni. L'incremento demografico diviene opportunità: la pressione sull'ambiente dello sviluppo insediativo, in termini di perdita di habitat, frammentazione e disturbo, offrirà l'opportunità di rafforzare la struttura verde limitrofa con collegamento e potenziamento ad una rete strategica di spazi verdi. La creazione di servizi ecosistemici, zone chiave di ripristino, zone di uso sostenibile è stata perciò considerata una priorità fondamentale del programma di crescita.

Vitoria-Gasteiz, capitale dei Paesi Baschi nella Spagna settentrionale, Capitale verde europea 2012, ha ottenuto risultati importanti grazie alla rigorosa

pianificazione territoriale e all'impegno a lungo termine dell'amministrazione municipale e dei cittadini. Gli abitanti vivono entro un raggio di 300 m da uno spazio verde con uno standard di circa 45 mq per ab. Ha una cintura verde che incrementerà la superficie attuale di 613 ha a 950 ha grazie ad un riuscito riorientamento della mobilità, a una rete estesa di parchi e passeggiate urbane e sistemi sostenibili di gestione delle risorse idriche. Investimenti nel recupero di aree degradate quali cave di ghiaia e zone umide bonificate, che sono anche efficienti aree di contenimento e purificazione delle acque e ospitano parchi e centri per visitatori, riducono al minimo l'afflusso d'acqua fluviale nella rete urbana di trattamento delle acque di scolo, che, diversamente, sarebbe stato necessario rinnovare. I progetti per il Business Park trasformeranno spazi degradati in nuove aree urbane miste; sono stati riaperti i corsi d'acqua e saranno costruiti nuovi ponti verdi per collegare le zone residenziali con la campagna.

In Francia La Trame Verte et Bleue è strumento essenziale per la pianificazione territoriale. E' gestita a livello locale dalle autorità statali e locali (principalmente le regioni) previa consultazione dei soggetti locali ed è regolamentata contrattualmente all'interno di un quadro coerente stabilito a livello centrale. Il rappresentante del governo centrale nella regione (prefet de region) è competente a decidere in merito al piano definitivo dopo aver consultato il consiglio regionale. L'obiettivo globale è garantire che la preservazione della biodiversità sia tenuta in considerazione nelle decisioni relative alla pianificazione, in particolare nei piani di coerenza territoriale (SCTs) e nei piani locali di pianificazione urbana (PLUs). A livello nazionale, le autorità competenti hanno redatto un documento quadro dal titolo Orientamenti Nazionali per la Conservazione ed il Ripristino della Continuità Ecologica. Hanno istituito comitati nazionali per le reti verdi e blu con rappresentanti delle autorità locali, dei soggetti economici, dei parchi nazionali e delle ONG ambientali. A livello regionale il documento quadro Piano Regionale di Coerenza Ecologica (con l'individuazione e la mappatura delle aree e le altre informazioni sulle misure previste) si rifà al quadro nazionale ed è trasmesso alle autorità locali affinché lo prendano in esame e ne tengano conto, come è d'obbligo, per elaborare gli strumenti di pianificazione,

Il caso della cintura verde dell'ex-cortina di ferro, una rete ecologica di 1393 km che comprende un'area di 17.656 ha, coniuga, grazie ad un accordo transfrontaliero tra 8 paesi europei, i valori storico-culturali di "museo all'aria aperta", la conservazione e implementazione della biodiversità e dei servizi ecosistemici, con elementi connettivi naturali ed artificiali armonizzando i metodi di gestione su entrambi i lati del confine e sostiene iniziative di sviluppo regionale basate sulla conservazione della natura. Su questa iniziativa si innestano progetti di infrastrutturazione a mobilità dolce come la Iron Curtain Trail, ciclabile che segue il percorso di straordinaria importanza

culturale e ambientale diventando volano di rigenerazione per le comunità interessate.

La valutazione dei costi-benefici dimostra come le infrastrutture verdi apportano benefici economici diretti ed indiretti come nel caso del Quartiere Lindenholt di Nimega (Paesi Bassi): dal confronto tra lo scenario di riferimento grigio (area pavimentata) e quello con infrastruttura verde (intera area alberata) vengono valutati i costi di capitale e di mantenimento delle diverse opzioni. Stima dell'impatto sulla salute del particolato e degli NOx, dell'impatto del rumore, dell'impatto di inondazioni, dei costi del trattamento delle acque, del godimento dell'ambiente, delle attività ricreative, della regolazione del clima, della riduzione dei costi dell'energia grazie agli effetti di protezione dal vento, dell'impatto sui tempi di viaggio, della cattura del carbonio. Valori attuali netti: perdita di 275 milioni di EUR per lo scenario grigio, guadagno di 230 milioni di EUR per lo scenario con infrastruttura verde. Il caso del ripristino del canale Kennet e Avon (Regno Unito) ha evidenziato oltre che benefici ambientali, benefici economici nel turismo e nell'incremento dell'occupazione. Sono stati creati e garantiti in totale tra 1.198 e 1.353 posti di lavoro a tempo pieno (tra i 150 e 210 nel periodo 1997-2002).

In Italia l'Ente Parco della Valle del Po e della Collina Torinese<sup>10</sup> si pone come esempio di tutela attiva volto al miglioramento delle condizioni di sostenibilità, di pianificazione dinamica, negoziale e strategica in stretto rapporto con gli enti locali e la regione. L'Infrastruttura Verde si rifà alle migliori pratiche inglesi ed americane. Il progetto è posto nel quadro del Masterplan del Pò che l'autorità di bacino del fiume Pò ha redatto in collaborazione con la Consulta delle Province rivierasche. I perni sono la politica delle infrastrutture che devono collocarsi in un'ottica di compatibilità ambientale rispetto all'Infrastruttura Verde ed il processo politico e culturale che richiede un costante impegno partecipativo delle comunità locali. La rete ambientale è definita come un continuum di paesaggi diversificati dove l'identificazione, la tutela e il rafforzamento della diversità e del loro sistema di relazioni diventa un principio guida del progetto di I. V. che potenzia paesaggi multifunzionali diversificati contro l'uniformità della città diffusa. Le infrastrutture lineari grigie, le frange periurbane che seguono una direttrice stradale costituiscono barriere e minacciano la continuità del sistema ambientale; così come l'agricoltura intensiva, i corsi d'acqua canalizzati e le opere di difesa ripariale invadenti evidenziando come la connettività ecologica richieda diverse politiche di settore: urbanistiche, infrastrutturali, della tutela delle acque, politiche agricole e forestali. Mentre la fruizione dell'infrastruttura ambientale promuove una mobilità dolce con strade verdi quiete, e sentieri, viene sollevato il problema, di pertinenza dell'infrastruttura grigia, di limitare al massimo la frammentazione della continuità ecosistemica verso una urbanistica ad impatto zero. L'esempio del progetto della Via Emilia<sup>11</sup> presenta una felice congiunzione di progetti Regionali di valorizzazione con le linee guida

per la valorizzazione paesaggistica che permettono di vedere l'intervento integrato di azioni intersettoriali, di natura non solo urbanistica, che promuovono percorsi di partecipazione sociale con linee guida per progetti privati e pubblici. Progetti promossi attraverso bandi sostenuti finanziariamente da istituzioni terze. L'attenzione alle dominanti paesaggistiche nei dieci contesti regionali, il tracciato da valorizzare attraverso luoghi sensibili come ambienti fluviali, i progetti di contesto che vedono via via riconosciuti e promossi i valori storico architettonici dei manufatti stradali con attenzione all'inserimento della mobilità dolce ci danno un esempio di paesaggi permeabili raggiungibili dall'asse stradale. Riqualificazione del contesto con strutture di accoglienza, integrazione degli spazi rurali come risorsa paesaggistica e valorizzazione della tradizione alimentare. Si tratta di un progetto che ricorda le Greenways attrezzate con apparato vegetazionale e ciclabili fuori piattaforma recuperando i relitti dell'infrastrutturazione storica. Attenzione dal punto di vista percettivo, al rispetto dei varchi inediti, alle visuali paesaggistiche, progetti di moderazione del traffico a diversa velocità integrati con progetti di riqualificazione degli spazi pubblici interni ai nuclei. Questo presuppone una rete a filigrana minore che connetta la greenway con i boulevards dei quartieri a nuova edificazione, il tutto con una rete a mobilità dolce diffusa.

#### Conclusioni

Accanto alle ottime linee guida dell'ISPRA che sottolineano l'importanza della compensazione preventiva (il tracciato ottimale non è solo quello più facilmente mitigabile, ma quello che offre maggiori possibilità di interventi a favore di un assetto più equilibrato del nuovo paesaggio che si andrà a formare) è fondamentale capire come la nuova infrastruttura possa inserirsi come "motore" di sviluppo delle risorse sia antropiche che naturali e disegnare uno scenario di inserimento che tenga conto di entrambe. La priorità di riconoscere la logica dei servizi ecosistemici per il disegno e valorizzazione del territorio è fondamentale anche per prevenire e mitigare il rischio di dissesti idrogeologici, definisce la struttura del progetto che così può valorizzare i diversi ambiti colmando le carenze presenti e promuovere la valorizzazione culturale dei paesaggi antropizzati grazie ad una permeabilità diffusa a diverse scale con i diversi gradi di mobilità. Si tratta di valutazioni di ampia scala che necessitano di una visione di insieme alle quali devono seguire politiche intersettoriali e pratiche di gestione e manutenzione con gli attori presenti sul territorio. Dal punto di vista tecnico realizzativo le linee guida dell'ISPRA dovrebbero essere assunte come approccio metodologico di intervento ineludibile nel caso di progettazione di infrastrutture. Le competenze tra Stato, Regioni, Enti dovrebbe essere regolato in modo tale che gli enti preposti debbano accogliere i vincoli e le opportunità poste dalle regioni sulla base di una accurata conoscenza del territorio e delle sue dinamiche in modo da attuare le politiche integrate

migliorative che abbiamo cercato di delineare.

#### Note

1. Agenzia Europea dell'Ambiente Green Infrastructure and Territorial Cohesion., 2011. Relazione tecnica n. 18/2011. Cfr. anche [http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/Green\\_Infrastructure.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/Green_Infrastructure.pdf).
2. ISPRA, L'Inserimento Paesaggistico delle Infrastrutture Stradali, Strumenti Metodologici e buone Pratiche di Progetto, Manuali e Linee Guida, ISPRA settore editoria, 65,5/2010.
3. [http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/index_en.htm)
4. comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni infrastrutture verdi—Rafforzare il capitale naturale in Europa /\* COM/2013/0249 final \*/.
5. COM(2011) 612 final/2.
6. COM(2011) 614 definitivo.
7. COM(2011) 117 definitivo. Il Contributo della politica regionale alla crescita sostenibile nel contesto della Strategia Europea 2020. Documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2011) 92 definitivo.
8. Connecting Smart and Sustainable Growth through Smart Specialisation. Commissione Europea, 2012.
9. comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni Infrastrutture verdi — Rafforzare il capitale naturale in Europa, Informazioni tecniche, doc. SWD (2013) 155 final.
10. Osservatorio del Paesaggio dei Parchi del Po' della Collina Torinese, L'Infrastruttura Verde della Valle del Po' Torinese, Alinea Ed, 2008.
11. Ugo Baldini, La Via Emilia, una Strategia sul Paesaggio ed il Mito, Urbanistica Informazioni 239-240, 2011, p. 80-82.

## Il Regional Design per integrare Politiche Infrastrutturali e Agenda Urbana: una sfida

VALERIA LINGUA

#### Introduzione

I tentativi di cooperazione orizzontali e verticali (policentrici, metropolitani, macroregionali) in atto evidenziano una netta discrasia tra le strategie espresse negli strumenti di pianificazione regionale, anche

i più recenti, e i tentativi di coordinamento interregionale, siano essi calati dall'alto (dalle leggi obiettivo alle Piattaforme territoriali al Finanziamento Grandi Opere del decreto Sblocca Italia) o frutto di tentativi di cooperazione orizzontale di carattere volontario nell'ambito del Tavolo Interregionale per lo sviluppo sostenibile della macro area Padano – Alpina – Marittima.

Focus di questo lavoro sono le politiche territoriali delle regioni della macro-area del nord, affrontate con un approccio improntato dalle teorie del Regional Design<sup>1</sup>. Alla luce delle recenti vicende di pianificazione e programmazione nazionali e interregionali, si propone un approccio che, attraverso il Regional design, permetta di definire i presupposti per la definizione di una vision unitaria capace di mettere a sistema le diverse progettualità regionali, per inquadrare temi e strategie dell'Agenda Urbana all'interno di pochi meta-progetti di scala interregionale su cui costruire strategie argomentative capaci di sostenerli, in un quadro di governance cooperativa frammentario che, fino ad oggi, ha stentato a decollare.

Regional design: una chiave di lettura

Per delineare i caratteri distintivi del Regional Design come approccio alla pianificazione, occorre sicuramente riferirsi alla pianificazione comunicativa o argomentativa (Friedmann 1987, Forester 1989, Fisher e Forester 1993, Innes 1994, Healey 1992 e 1997), delineata a partire dalle teorie dell'agire comunicativo di Habermas (1984). La pianificazione assume una dimensione comunicativa in quanto processo di interazione allargata, cui prendono parte gli attori sociali e istituzionali in gioco per trasporre la conoscenza in azione attraverso azioni di tipo cooperativo (Friedmann, 1987). Proprio il coinvolgimento di preferenze differenti e anche contrastanti implica uno stile di governance improntato sul ragionamento e sull'argomentazione: lo scopo non è la ricomposizione dei conflitti tra posizioni differenti, ma il confronto collaborativo sulla natura dei temi e dei problemi, per pervenire a soluzioni nuove e condivise (Healey, 1997).

Lo spostamento dell'attenzione dalla pianificazione come pratica scientifica alla pianificazione come processo comunicativo, radicata nelle relazioni comunicative e orientata all'esercizio di forme molteplici di argomentazione, trova fertili sperimentazioni su fronti diversi, tra cui in particolare la pianificazione strategica. In essa si intravede una capacità di cambiamento verso una maggiore proattività della pianificazione, perché centrata sulla creazione di politiche e di immagini capaci di rappresentarle e di sostenerle in diversi contesti argomentativi e decisionali (Faludi, 1996; Neuman, 1996, 1998, 2010).

L'emergere di processi decisionali basati sulla comunicazione e argomentazione ha determinato la necessità di definire processi e strumenti di supporto al processo decisionale, che in Europa hanno assunto diverse denominazioni e differenti vicissitudini: il termine generico di strategic planning è stato declinato come

strategic spatial planning nel Nord Europa (Albrechts 2004, Davoudi 2006) per legarlo maggiormente alla pianificazione territoriale, mentre in Inghilterra ha determinato la formazione di una vivace stagione dedicata alla produzione di regional spatial strategies, accolte con enfasi a partire dal 1998 e nella successiva declinazione del 2004 (Swan et al., 2010) per essere rapidamente revocate dal nuovo governo di coalizione nel 2011 (Marshall, 2012; Lingua, 2013); infine, di un certo interesse è il concetto di regional design maturato in Olanda, dove la definizione di strumenti e procedure della pianificazione regionale - nella più ampia accezione di contesti provinciali e/o di area vasta - è accompagnata da una serie di riflessioni dedicate alla metodologia, confluite in una collana di pubblicazioni dal significativo titolo di "Design and politics".

Proprio questa ultima accezione, riferita alla pianificazione di stampo regionale, pare di un certo interesse ai fini di questo lavoro. Non solo per il riferimento a una dimensione di area vasta che in Italia ha precisi confini istituzionali, mentre nel resto d'Europa corrisponde a geometrie variabili tra loro anche molto differenziate (dalle agglomerazioni francesi ai piani sub regionali tedeschi), ma soprattutto in relazione al termine design, che fornisce utili suggestioni per una riflessione sulle politiche infrastrutturali italiane presenti e future.

A partire dalle dimensioni analitica e normativa proprie dei planning concepts (Davoudi, 2003), Balz & Zonneveld (2014) attribuiscono al regional design una terza dimensione, di tipo discorsivo (discursive), attraverso la quale le rappresentazioni spaziali assistono il processo analitico di co-produzione della conoscenza e, allo stesso tempo, attribuiscono significato alla definizione delle politiche, attraverso la loro trasposizione spaziale.

Rispetto al termine design applicato al livello regionale, la dimensione argomentativa dello stesso risulta dunque funzionale sia alla costruzione delle politiche, sia alla definizione delle strategie spaziali ad esse connesse. L'attribuzione di significato attraverso il design è dunque da intendersi nella doppia accezione generalmente attribuita al termine parlando di politiche territoriali: policy design e spatial design.

Il policy design, in declino nell'ultimo ventennio del secolo scorso dopo un promettente esordio negli anni Settanta e Ottanta, è un campo che oggi torna più che mai in auge per lo studio delle politiche pubbliche, alla luce delle nuove esigenze di governance collaborativa in mercati e società sempre più frammentate che rendono semplificato il ricorso alle tradizionali dicotomie "stato vs mercato" o "gerarchico vs collaborativo" (Howelett, 2014). La sfida consiste nel considerare la complessità dei nuovi regimi di policies, fornendo strumenti di policy design avanzati e capaci di affrontare la complessità delle interazioni, delle reti e degli attori coinvolti nel processo decisionale (Bressers e O'Toole, 2005; Howlett, 2011).

Strumenti capaci non solo di aiutare amministratori e politici a definire set di politiche pertinenti, ma anche

a territorializzarle, attraverso forme rappresentative e argomentative appropriate. Gli studi finalizzati a comprendere e valutare le performance del processo di pianificazione attraverso le rappresentazioni spaziali materiali (piani e schemi strategici) e immateriali (immagine del territorio che emerge dai documenti di piano e dall'interazione tra i diversi stakeholders) del territorio di riferimento (Neuman, 1996; Healey, 2004; Duhr, 2006) evidenziano la stretta interrelazione tra design dello spazio e delle politiche.

La creazione di immagini forti è ritenuta indispensabile non solo per costruire la strategia, verificarla e calibrarla, ma soprattutto per costruire le basi istituzionali utili a sostenerla e implementarla: «representations are used to indicate physical change, as well as to influence the organization of planning processes, the position and decisions of key actors in these process, and the deliberation of political norms and values» (Balz e Zonneveld, 2014, p. 3); in questo senso, le immagini assumono un ruolo di «institution builders» (Neuman, 1996, p. 293).

In riferimento alla pianificazione italiana, pare di un certo interesse una disamina delle politiche infrastrutturali degli ultimi decenni alla luce di questa chiave interpretativa, per comprendere quali limiti e opportunità si delineano nell'ambito della costruzione dell'agenda urbana.

Traguardare le politiche infrastrutturali italiane dal punto di vista del regional design

Rispetto ad altri contesti europei, il sistema di pianificazione italiano non prevede l'esplicitazione di un documento di piano o una quadro di riferimento di livello nazionale. In Italia il Regional planning è dunque riferito alla pianificazione territoriale esercitata dalle regioni istituzionali: il piano territoriale regionale di nuova generazione è chiamato a veicolare un'idea di futuro, un obiettivo comune, una vision condivisa, sostenuta da un insieme di indirizzi di tutela e valorizzazione degli elementi identitari della regione ed esplicitata in specifici progetti di territorio. In un'ottica di governance multilivello, gli enti locali e provinciali sono chiamati a condividere e specificare sia lo scenario regionale, sia gli scenari operativi, anche attraverso il coordinamento della pianificazione sotto-ordinata e settoriale in termini di coerenza e rispondenza agli indirizzi definiti a livello regionale (Lingua e Voghera, 2011).

La costruzione di visioni strategiche, anche con strumenti e metodi multimediali, si riflette in una forma piano tesa ad esplicitare la visione, con obiettivi e azioni che ruotano intorno alle strategie delineate in forma di slogan intriganti (come nel caso dei piani dell'Emilia Romagna e del Veneto) e implicano forme di inclusione degli interessi sempre più improntate a sperimentare, oltre agli strumenti tradizionali (Lombardia), modalità di inclusione che coinvolgano i cittadini intesi in senso lato (Veneto, Puglia).

Il risultato di questi sforzi è tuttavia contraddistinto da notevole frammentarietà: 20 piani regionali, a diversi stadi di redazione, contenenti ciascuno la

propria vision. Un quadro cui si è tentato più volte di dare coerenza, fin dai tempi del Progetto Ottanta, ma con esiti scarsamente significativi.

I tentativi di cooperazione orizzontali e verticali (policentrici, metropolitani, macroregionali) in atto evidenziano una netta discrasia tra le strategie espresse negli strumenti di pianificazione regionale, anche i più recenti, e i tentativi di coordinamento interregionale, siano essi calati dall'alto (dalle leggi obiettivo alle Piattaforme territoriali al Finanziamento Grandi Opere del decreto Sblocca Italia) o frutto di tentativi di cooperazione orizzontale di carattere volontario nell'ambito del Tavolo Interregionale per lo sviluppo sostenibile della macro area Padano – Alpina – Marittima.

1. La definizione di un quadro strategico nazionale  
Nella storia della pianificazione italiana, i tentativi di legare in una stessa visione territoriale l'intero contesto nazionale sono principalmente due, entrambi con scarso successo. In primo passo è quello del Progetto 80, sviluppato a cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta dal Ministero del Bilancio e della Programmazione economica con l'obiettivo dell'applicazione di un "approccio di programmazione integrata": il fermento di quel periodo, che ha coinvolto i principali esperti dell'epoca nella definizione di un Quadro territoriale di riferimento per la politica regionale, territoriale ed ambientale si è scontrato con la difficile diffusione ad ampia scala delle conoscenze e delle visioni, determinando una progressiva perdita di entusiasmo verso lo scenario delineato, che di per sé conteneva caratteri di estrema lungimiranza.

Ben diverso il secondo tentativo, sviluppatosi all'inizio del nuovo millennio in un contesto di ampia diffusione delle informazioni e di maggiore consapevolezza del potere argomentativo dello spatial design. Accanto alla Legge Obiettivo per le infrastrutture (L. n. 433/2001) – che di per sé porta al finanziamento delle infrastrutture strategiche di livello nazionale, senza tuttavia sviluppare un quadro prioritario derivato da una visione organica e coerente del territorio – matura il più ampio tentativo di formare un quadro strategico nazionale, sviluppato dalla Direzione Coordinamento Territoriale (Dicoter) del Ministero delle Infrastrutture (MIT) in occasione del periodo di programmazione comunitario 2006-2013.

L'esigenza di inserire le politiche del Programma Operativo Nazionale in un quadro di riferimento territoriale delle politiche nazionali e transnazionali, figlia del proliferare di visioni strategiche di stampo europeo (veicolate in particolare dallo Schema di sviluppo dello spazio europeo del 1999), porta alla definizione di 16 piattaforme territoriali gerarchicamente ordinate (piattaforme transnazionali, nazionali e interregionali a seconda dell'integrazione interna e con il sistema europeo). Nell'ambito di tali piattaforme, i "territori snodo" rappresentano i punti di raccordo tra le grandi reti transnazionali e internazionali e i territori locali.

La vision d'insieme delle piattaforme territoriali e dei

territori snodo, generata anche attraverso il coinvolgimento delle Regioni e dei rispettivi Quadri Strategici Regionali (QSR), è forse il più ampio sforzo effettuato a livello italiano per orientare la visione al futuro della programmazione italiana verso un'immagine forte e condivisa. Sforzo i cui risultati hanno dato scarsi esiti: le piattaforme non sono mai state finanziate a livello nazionale, a parte alcuni territori-snodo specifici, così come non hanno improntato in modo significativo la pianificazione e programmazione regionale.

Dal punto di vista dello spatial design, emerge con evidenza una notevole complessità di disegno che ha determinato una scarsa pregnanza nella pianificazione e programmazione. Da un lato, a causa di una assenza di coordinamento all'origine, per cui il QSR spesso non ha dialogato con il piano territoriale regionale, evidenziando ancora una volta lo iato tra programmazione economico-finanziaria e territoriale. Dall'altro lato, l'individuazione di piattaforme territoriali di carattere trasversale si è affiancata o contrapposta agli strumenti di pianificazione territoriale ordinari, finendo col disegnare due mappe: quella della pianificazione istituzionale e quella delle Piattaforme territoriali, che tentano una interpretazione selettiva dei punti di forza dell'intero sistema, ma al di fuori di una reale concertazione del quadro delle priorità regionali espresso dalla prima. Emerge con evidenza una carenza dal punto di vista del design delle politiche: «la "visione" delle piattaforme, ancorché strategica, non può essere proposta scavalcando i livelli di governo intermedio e, per giunta, contemporaneamente ad altre politiche ministeriali incoerenti con tale visione» (Fabbro e Mesoella, 2010, pp. 26-27). Le più recenti esperienze non sembrano certo andare nella direzione di un superamento di questo gap: l'Agenda urbana in corso di definizione per il periodo di programmazione 2014-2020 implica un ricentramento del focus sulle città, in un'ottica sinergica con il sistema regionale e macroregionale di riferimento. Tuttavia, manca ancora una volta una vision unitaria capace di mettere a sistema le realtà urbane con le diverse progettualità regionali e interregionali e le loro connessioni attraverso le reti infrastrutturali. Anche il recente decreto Sblocca Italia (D. Lgs. 29 agosto 2014) riporta elenchi di opere infrastrutturali suddivise per aree tematiche (infrastrutture ferroviarie e viarie, opere nelle grandi aree urbane, aeroporti, opere derivate dalla consultazione online delle amministrazioni locali) che sembrano ben lungi da una visione unitaria.

## 2. Il tentativo di delineare una vision interregionale nella macro-area del nord

Il Tavolo Interregionale per lo sviluppo sostenibile della macro area Padano – Alpina – Marittima è un'esperienza che ad oggi langue<sup>2</sup>. Eppure, nei suoi presupposti, sembrava rappresentare un'occasione unica per attivare un processo di co-pianificazione a scala sovra-regionale, di tipo bottom-up, senza imposizioni dall'alto (come gli ambiti di cooperazione

delle piattaforme territoriali di matrice ministeriale o le reti ten di matrice UE). Nato come tavolo tecnico finalizzato a definire una quadro condiviso per la redazione contemporanea dei piani territoriali di ciascuna regione, ha permesso di rappresentarsi come macro-regione attraverso una vision condivisa e degli indicatori comuni e lavorare su temi comuni a tutte le regioni (il paesaggio e il consumo di suolo), per tradurli in un insieme di conoscenze che presentino un linguaggio comune a tutti gli strumenti regionali. Tuttavia, la potenzialità di questo approccio non sembra essersi esplicitata appieno: i documenti di pianificazione regionale approvati trattano la vision per lo più come un contenuto del quadro conoscitivo, e non già come selezione di strategie operative concrete (De Luca e Lingua, 2011 e 2012c). Ciò è dovuto anche alla mancanza di un approccio teso all'azione, che permettesse di realizzare, se non un vero e proprio piano strategico, almeno un coordinamento effettivo delle progettualità espresse dai diversi piani. Questa carenza di strategie ha inficiato anche le possibilità di attribuire all'area una riconoscibilità in Europa: ben più forte è stata la vision veicolata a livello transazionale dello Spazio Alpino, che sta coinvolgendo diverse regioni (esclusa l'Emilia Romagna, principale animatrice del tavolo) nella formazione della macro-regione europea transfrontaliera. Il tavolo si è limitato ad utilizzare la vision nella sua accezione analitica: è mancata completamente una fase di policy design che permettesse, attraverso la vision come sfondo argomentativo, di costruire consenso politico attorno al tavolo come strumento di co-pianificazione interregionale e di pervenire a una vision strategica da tradurre in contenuti normativi (un piano strategico piuttosto che progetti d'area interregionali).

## Prospettive

Nel precedente periodo di programmazione, l'individuazione di una vision nazionale basata su 16 piattaforme territoriali di carattere trasversale si è affiancata, quando non contrapposta, alle vision proposte dagli strumenti di programmazione e di pianificazione territoriale ordinari, con risultati anche discrepanti che, in alcuni casi, hanno portato persino alla elaborazione di proposte alternative. Emergono con evidenza due difficoltà:

- nella definizione di una vision di carattere nazionale o interregionale integrata con gli strumenti della pianificazione territoriale regionale;
- nel considerare congiuntamente il processo di spatial design e di policy design: spesso la vision non rappresenta lo sfondo argomentativo su cui attivare processi di governance cooperativa di carattere interregionale, ma semplicemente la territorializzazione di politiche predefinite e poco condivise.

In questo quadro, il Regional Design può giocare un ruolo determinante nel definire una strategia di sviluppo per la prossima stagione di fondi strutturali (2014-2020) attraverso modalità rafforzate di cooperazione interregionale.

Le vicende del tavolo interregionale per la macro area del nord evidenziano chiaramente come le forme di cooperazione attuali non siano convincenti perché mancano di penetrazione nei meccanismi istituzionali di pianificazione e programmazione. Tuttavia, gli stessi partecipanti al tavolo hanno sempre sostenuto come non praticabile la formazione di sovrastrutture interregionali sulla stregua dei GECT europei, ritenute inutili appesantimenti rispetto agli apparati esistenti.

Inoltre, nelle proposte di riforma istituzionale il livello di cooperazione interistituzionale prevede modalità di cooperazione intercomunale che arrivano al massimo al confine provinciale nella città metropolitana, e spesso non sono sufficienti per riassumerne la complessità (si pensi, ad esempio all'area milanese). La sfida del Regional design consiste nel definire una vision condivisa attraverso la quale attivare forme stabili di cooperazione macroregionale, da inserire nell'Agenda Urbana.

L'Agenda Urbana non può prescindere dal considerare le città in un'ottica sinergica con il sistema regionale e macroregionale di riferimento e nelle loro connessioni attraverso le reti infrastrutturali. Di conseguenza, pare imprescindibile la definizione di una vision unitaria capace di mettere a sistema le progettualità ministeriali con le diverse progettualità regionali, per focalizzarsi su pochi progetti interregionali riconoscibili. Le vicende del tavolo interregionale e delle piattaforme territoriali evidenziano infatti la necessità di mettere a sistema la vision nazionale con le diverse opzioni di governo dei territori regionali, attraverso un quadro integrato delle vision esistenti e delle eventuali discrasie, per proiettarle nel più ampio quadro della macro-area di riferimento (in Italia si può parlare di nord, centro e sud).

Una buona base di partenza può essere rappresentata dalla vision veicolata dal progetto "territori snodo", che è l'unico che ha riscontrato qualche esito positivo in termini operativi. Si tratta di una vision che, nei tratti grafici, è molto più semplice delle piattaforme territoriali, ma che di fatto ha catalizzato una maggiore attenzione e operatività. E' chiaro che molti dei territori snodo sono localizzati in realtà urbane o agglomerati di aree urbane, per cui questa vision può rappresentare la base per una considerazione integrata delle progettualità dell'Agenda Urbana con quelle infrastrutturali.

Una sistematizzazione delle vision regionali in merito a questo scenario dovrebbe poi permettere di ricalibrarlo e di pervenire alla definizione di progetti interregionali nei territori snodo che, proprio perchè ai margini dei confini amministrativi regionali, nel sistema dei "territori snodo" rappresentano punti di raccordo importanti per il sistema macroregionale. Questa operazione di spatial design – alla luce delle carenze evidenziate nel quadro pregresso della progettualità nazionale e interregionale – non può essere disgiunta da un processo di policy design capace di attivare un percorso di co-pianificazione fattivo tra stato e regioni, in grado di superare lo iato tra gli

"elenchi di opere infrastrutturali" e gli interventi centrati sulle città - ma disgiunti dal loro contesto regionale e interregionale. Regional design, dunque, come approccio capace di fondere nella stessa vision territoriale il ruolo delle città con quello delle infrastrutture, in un'ottica di sistema che – a partire dalle progettualità regionali – esuli dagli stessi confini regionali per abbracciare ambiti di riferimento interregionali e nazionali capaci di lanciare in Europa un unico Sistema-Italia.

#### Note

1 Le riflessioni maturate in questo lavoro rappresentano un work in progress nell'ambito di una più ampia riflessione sviluppata dalla sottoscritta insieme ad un gruppo internazionale di ricercatori a partire dalla tavola rotonda "Emerging regional design in an era of co-governance and co-evolution" tenutasi nell'ambito della Conferenza internazionale AESOP 2014, discutant Verena Balz (TU Delft), Wil Zonneveld (TU Delft) e Michael Neuman (University of New South Wales), Utrecht, 11 luglio 2014.

2 Inizialmente denominato "Adria Po Valley" nasce nel 2007 dall'iniziativa delle Regioni Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte e Veneto e le Province di Trento e Bolzano che, con la stipula della "Carta di Venezia", si pongono l'obiettivo di individuare un sistema di coerenze e a promuovere la competitività delle Regioni interessate nel nuovo contesto di sviluppo Europeo, in una visione di scala multiregionale, all'interno degli strumenti di pianificazione territoriale. Lo stesso nome, mutato diverse volte fino all'attuale configurazione di "macro area Padano – Alpina – Marittima" indica la difficoltà di riferire la vision ad ambiti territoriali e obiettivi di intervento definiti (De Luca e Lingua, 2012).

#### Bibliografia

- Albrechts L, (2004), "Strategic (spatial) planning re-examined", *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol. 31, n. 5, pp. 743-758.
- AA.VV. (1971), *Progetto Ottanta*, Urbanistica n. 57.
- Balz V.E., Zonneveld W.A.M. (2014) "Regional Design in the Context of Fragmented Territorial Governance: South Wing Studio", *European Planning Studies*, online first, pp. 1-21.
- Bressers, H. T. A., & O'Toole, L. J. (2005), "Instrument Selection and Implementation in a Networked Context", in P. Eliadis, M. Hill, & M. Howlett (Eds.), *Designing government: From instruments to Governance*, McGill-Queen's University Press, Montreal, pp. 132-153.
- Campos Venuti G., Oliva F. (1993), a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia*, Laterza, Bari.
- De Luca G., Lingua V. (2012), *Pianificazione regionale cooperativa*, Alinea, Firenze, p. 261.
- Dühr, S. (2006) *The Visual Language of Spatial Planning: Exploring Cartographic Representations for Spatial Planning in Europe*, Routledge, London.
- Fischer F., Forester J. (1993), *The argumentative Turn in Policy analysis and planning*, Durham, N.C., Duke

University, London.

Forester J. (1989), *Planning in the Face of Power*, University of California Press, Berkeley

Friedmann J. (1987), *Planning in the Public Domain*, Princeton (Trad. it., *Pianificazione e dominio pubblico: dalla conoscenza all'azione*, Dedalo, Bari, 1993).

Habermas J. (1984), *The Theory of Communicative Action*, Polity, Cambridge

Healey P. (1992), *Planning Through Debate: the Communicative Turn in Planning Theory*, *Town Planning Review*, 62, n. 4, pp. 457-468.

Healey P. (1997), *Collaborative Planning - Shaping places in fragmented societies*, MacMillan Press, Houndmills and London

Healey, P. (2006), "Relational Complexity and the Imaginative Power of Strategic Spatial Planning", *European Planning Studies*, 14(4), pp. 525-546.

Howlett, M. (2011). *Designing public policies: Principles and instruments*. New York: Routledge

Howlett, M. (2014), "From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance", *Policy Science* 47, pp. 187-207.

Lingua V. (2013), "When A Planning Tier... Disappear! La cooperazione interistituzionale per la pianificazione di area vasta: temi e problemi tra Italia e Inghilterra". In: Sbetti F., Rossi F., Talia M., Trillo C., a cura di, *Il governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo*. p. 449-451, INU Edizioni.

Marshall T. (2010), *Regional Planning*, Routledge, Abingdon.

Ministero del Bilancio e della Programmazione economica (1971), *Le Proiezioni territoriali del Progetto 80*, Poligrafico dello Stato, Roma

Needham, B. (2005), "The New Dutch spatial planning act: Continuity and change in the way in which the Dutch regulate the practice of spatial planning", *Planning Practice and Research*, 20(3), pp. 327-340.

Neuman, M. (1996), "Images as institution builders: Metropolitan planning in Madrid", *European Planning Studies*, 4(3), pp. 293-312.

Neuman, M. (1998), "Does planning need the plan?", *Journal of the American Planning Association*, 64(2), pp. 208-220.

Neuman, M. (2010) *The Imaginative Institution: Planning and Governance in Madrid*, Ashgate, Farnham.

Swain C., Marshall T. and Baden T., eds (2012), *English Regional Planning 2000-2012: Lessons for the Future*, Routledge, Abingdon.

Thierstein A., Förster A. (2008), *The Image and the Region. Making Mega-City Regions Visible!* Lars Müller Publishers, Baden.

## Il Sistema integrato Metropolitano dell'Area dello Stretto laboratorio di politiche urbane, infrastrutturali e di governance innovativa

FRANCESCA MORACI

Una Idea per il SUD

L'esperienza illustrata interessa più sessioni<sup>1</sup> in quanto tratta del sistema urbano/metropolitano dell'Area dello Stretto, importante nodo infrastrutturale nazionale ed euro mediterraneo. Il progetto validato dalla UE<sup>2</sup> di cui questa sintesi-integra e costruisce la politica delle città metropolitane di Reggio Calabria e Messina e quella infrastrutturale in termini di visione strategica di area vasta e di coerenza con la programmazione europea. Sperimenta una governance interregionale e azioni operative fattibili. Al contempo- individuando un ruolo meridionale e mediterraneo dell'area, fissa alcuni punti essenziali che costituiscono l'approccio sperimentale: l'integrazione con le politiche di settore in particolare quella infrastrutturale, la spinta a indirizzare il Paese e il SUD in termini negoziali in Europa sui grandi drivers dei flussi (materiali e immateriali) e dei "nodi" siano essi città o sistemi territoriali a dimensione variabile, l'impatto delle riforme in atto che implicano confinazioni e strumenti di gestione (città metropolitane nel dialogo interregionale, riforma portuale). La visione strategica e la finanziabilità delle attività e azioni indicate è già stata verificata con la fattibilità reale attraverso l'uso della finanza innovativa a valere sui fondi europei 2014-20. Il "successo" delle nostre città dipenderà dalla chiarezza di collocazione nel ruolo nazionale e europeo, dai nuovi fattori di produzione di beni in cui il territorio si organizza e si propone agli investitori con idee rispetto all'economia della conoscenza, dell'ambiente, dell'energia, alla capacità di networking, al tempo in cui si realizzerà tutto ciò. Quindi dipende dagli uomini, dalle idee e dalla volontà e responsabilità dei cittadini, in ultimo dal ruolo etico dell'informazione.

L' Area dello Stretto laboratorio di proposte e sperimentazioni

L'occasione del Programma Comunitario INTERREG IV C- "NOSTRA" "Study about policy measures for a good governance of the Strait of Messina at EU level"<sup>3</sup>, il Tavolo Tecnico istituito dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti per la redazione dello "Studio di fattibilità per il miglioramento dei sistemi di collegamento marittimo, ferroviario e stradale nell'Area dello

Stretto di Messina” per definire la questione dell’attraversamento dello Stretto nel medio e lungo periodo a valere sui fondi europei finalizzato a un accordo tra le regioni Sicilia e Calabria; il Gruppo di Lavoro che la regione Sicilia ha costituito per la stipula di accordi analoghi per usufruire di servizi secondo i criteri di prossimità nell’Area dello Stretto (risolvere la questione dell’attraversamento in termini sia di continuità territoriale che di trasporto pubblico locale in una logica di integrazione e cooperazione territoriale), rappresentano la necessità di risposte integrate a vari livelli e settori e la proposizione di una realtà che può rappresentare un laboratorio per il Sud del Paese. Ciò non solo per la vasta dimensione demografica e territoriale, ma anche per la strategicità geografica e interregionale nel cuore del Mediterraneo.<sup>4</sup> Il progetto<sup>5</sup>, muove dall’integrazione di aspetti programmatici e pianificatori di cui ho condiviso l’evoluzione e la costruzione politico-programmatica. In particolare, in un momento in cui si stanno scrivendo molte regole e si sta riformando il Paese<sup>6</sup>, l’occasione di NOSTRA offre lo spunto per proporre un progetto coerente con le politiche europee. La necessità di cambiamento nei processi di trasformazione e semplificazione amministrativa, sono stati - insieme all’assenza di una visione strategica complessiva del sistema Paese che tenesse insieme l’assetto territoriale con quello infrastrutturale - tra i deterrenti più importanti allo sviluppo competitivo. Il compito principale è stato quello di riordinare transcalarmente le idee attribuendo un valore aggiunto; indicare le priorità necessarie al funzionamento dell’Area dello Stretto come sistema urbano, in termini di policy e azioni concrete, partendo da alcuni presupposti più congeniali alla visione di “sistema”, alla politica comunitaria nelle declinazioni nazionali e dei programmi operativi. Ciò non può prescindere dall’attraversamento dello Stretto tout court, quanto rivolgere l’attenzione alle città che vi si affacciano, al sistema portuale e alla sua governance che ancora, agli aspetti ambientali, paesaggistici e culturali che connotano quest’Area. Il tema è stato pertanto affrontato da più punti di vista per attivare azioni con il progetto europeo giunto a conclusione e, nel mentre, costruire la visione di un territorio come azione di politica pubblica place based. L’approccio definisce tre indicazioni fondamentali, una relativa alle buone pratiche da attivare e contemporaneamente l’incardinamento alla programmazione 2014-20; l’altro la lettura dei temi europei nella declinazione giuridico-amministrativa locale legata alle leggi nazionali e regionali e alle riforme in corso. Infine la lettura integrata con le azioni prioritarie da mettere in campo e la loro fattibilità (considerando anche le filiere attivabili). La proposta è finalizzata a avviare una visione strategica dell’area integrata interregionale dello Stretto come laboratorio per il sud nella logica di Sistema Paese. Per costruire una tale strategia, poiché non riusciremo a colmare il gap strutturale nell’arco di quest’ultima programmazione non avendo usufruito a pieno di quelle precedenti, bisogna invertire il metodo nell’approccio: partire dall’immateriale per

arrivare agli effetti territoriali di qualità e competizione. Puntare su alcune azioni in cui la competizione è ancora aperta in Europa. Ciò vale in particolar modo per le infrastrutture immateriali (energia, ICT, sistemi culturali e direzionali, economia della conoscenza, efficienza e semplificazione amministrativa, governance innovativa e capacità di gestione) e per quelle materiali (aree urbane, infrastrutture, infrastrutture ecologiche, servizi) in cui le innovazioni possono essere trasferite. Oggi infatti sono cambiati i parametri e gli indicatori economici, urbani e territoriali di competizione, perché il ruolo del fattore Tempo - come capacità di annullare il rapporto spazio/tempo nello spazio virtuale attraverso la tecnologia ed essere in “tempo reale” nel mercato mondiale dei flussi nell’immateriale - è mutato. Il tempo è un altro parametro complesso che incide anche nell’organizzazione spaziale futura e nell’economia urbana produttrice di servizi, in particolare di nuove tipologie di servizi. Questi flussi determinano le grandi connessioni mondiali. Lo spazio territoriale prodotto da questi corridoi di flussi integrati è il nuovo spazio dell’innovazione: è quello che i dovremo regolamentare, pianificare. E’ in parte lo spazio pensato dal corridoio euro asiatico Razvitie<sup>7</sup> che aggancia l’Europa dall’Atlantico e arriva fino al Pacifico. Questo sarà il futuro. E di questo si dovranno occupare presto la politica e la pianificazione. L’idea di un progetto che partendo dall’Area dello Stretto possa rimettere in discussione logiche consolidate assume pertanto un ruolo diverso negli assetti nazionali.

Lo Stretto “spazio” di integrazione e di governance innovativa

Lo Stretto condiziona il sistema dei flussi a seconda che gli assets nazionali condizionino merci, traffici e logistica in un costante rapporto di causa-effetto in cui le condizioni sono determinate da questioni economiche internazionali e dalla capacità dello Stato, regioni e città di dialogare e condizionare/negoziare assetti ed economie locali e transazionali. In termini di mobilità e trasporti l’Area dello Stretto avrebbe già potuto usufruire della funzione complementare delle intese interregionali nella cooperazione territoriale (art. 117 Cost., l. n. 3/2001 e reintrodotta dall’art. 14 della LR siciliana n. 8/2014). Non conta quindi la dimensione amministrativa quanto le relazioni di scambio, la solidarietà urbana, la produzione di nuove economie e servizi anche in territori a dimensione variabile. L’Europa punta sulle città in quanto luogo di nuove economie, in cui si concentrano infrastrutture e servizi e pertanto diviene strategica la modalità con cui esse si relazionano al “loro interno” nella redistribuzione dei servizi e della mobilità e all’“esterno” in termini non esclusivamente locali, ma di area vasta e - per alcune di esse - globali. Quest’ultimo rapporto relazionale verso l’esterno<sup>8</sup>, è giocato rispetto alla funzionalità ed efficienza del sistema infrastrutturale ma anche dalla qualità dei servizi offerti ai cittadini, alle imprese, di creazione di nuove tipologie di servizi, di amministrazioni e istituzioni

efficienti che riducano tempi e costi, di meccanismi fiscali incentivanti e supporto. Il rapporto infrastrutture/territorio è contestualizzato e relazionato a vari “condizionamenti”, politici, culturali, programmatici e alla capacità di proiezione e di indirizzo, alla capacità istituzionale di garanzia. In tal senso si sono individuate la strategia e le priorità per essere uno Stretto d’Europa e validare la proposta per diventare un sistema urbano in termini moderni e sostenibili. L’articolazione dell’idea<sup>9</sup> considera, più “registri” da tenere in conto simultaneamente come:

1. L’impatto della riforma costituzionale che individua Reggio Calabria e Messina città Metropolitane e il loro contributo alla costruzione dell’area Metropolitana dello Stretto
2. Il ruolo delle infrastrutture e l’apporto allo sviluppo sostenibile e competitivo secondo le indicazioni della politica di coesione, dei POR e la costruenda visione strategica del Paese.
3. Cambiare l’impostazione della politica per il sud e la programmazione e investire prima sulla dimensione immateriale e quasi in contemporanea su quella materiale delle infrastrutture (razionalizzazione ed efficienza del sistema, capitalizzazione intergenerazionale);
4. La creazione di un distretto urbano innovativo, costituito dalle città metropolitane e l’area macroregionale che gravita intorno che risponda ai requisiti citati.
5. Puntare al sistema portuale alla luce della riforma dei distretti strategici e a nuove funzioni da attribuire ai porti del sistema.
6. Il rapporto città-infrastrutture e territorio secondo quanto esplicitato dall’assetto europeo e euro mediterraneo determina la necessità di un programma e una regia specifica. In quanto le città del sud godono di programmi operativi nazionali ad hoc (reti e mobilità, beni culturali, legalità).
7. Le buone pratiche da individuare per i settori di intervento e l’avvio di azioni coerenti con la prossima programmazione.

Il piano complessivo tiene in conto oltre ai sei drivers individuati, più uno di buone pratiche e sperimentazione, la coerenza con le politiche europee, nella logica di sviluppo complessivo del Paese.

La prima innovazione di questo progetto è rappresentata dalle infrastrutture immateriali, per quanto “attività” e connessioni non visibili, producono uno spazio fisico e un sistema di offerta di servizi, che determina attrattività di flussi e spazi non confinabili, virtuali, da imparare a gestire. Una nuova rivoluzione nelle pratiche di pianificazione della città e dell’territorio e della domanda di trasformazione. Si comprende pertanto perché l’Area dello Stretto assume un connotato importante nel sistema dei flussi e delle relazioni tra le regioni, in quanto attiva una piattaforma cloud integrata nel mediterraneo. Tutti i temi devono essere a loro volta declinati alle scale delle strategie, allo spazio in cui queste si concretizzano, e ai livelli- istituzionali, politici, culturali- in cui le azioni, gli strumenti si collocano. Infine contribuisce

al successo la maturità culturale del capitale sociale che ne ha consapevolezza e responsabilità attraverso la valutazione pubblica aperta, garanzia dell’attuazione contro la visione di inaffidabilità locale che scoraggia gli investitori. Pertanto un progetto di questo tipo richiede l’accompagnamento di traiettoria da parte del governo nazionale e il monitoraggio della UE sulla performance degli obiettivi. Per far comprendere quali sono le condizioni di successo di questa visione integrata bisogna comprendere quale è il ruolo delle infrastrutture e dei trasporti, dei servizi in genere in questo processo non lineare che determina in particolare tre tipi di relazioni progettuali:

1. dal punto di vista fisico, quello di progettazione funzionale e territorializzazione dinamica dello spazio delle infrastrutture, e della sua continua tangenza al locale che garantisce il contatto con il contesto locale e la mediazione con l’impatto ambientale ormai noto come “infrascapes”, internalizzando la dimensione ambientale, paesaggistica e compensativa; definendo il ruolo delle infrastrutture nella dimensione di area vasta per via della transcalarità propria del flusso creato dalle stesse e sul ruolo di servizio al territorio su cui si misurano le performances.
2. l’altra questione riguarda la capacità di questi territori di “vivere nel flusso” di merci, persone, investimenti e transazioni di dati e beni, nella dimensione interna di scambio e interregionale.
3. La capacità di gestire il nuovo mercato di produzione dei servizi di ultima generazione-open innovation – caratterizzando il sistema con la gestione delle connessioni in rete e dei database.

Questa visione multidimensionale locale-globale in cui le infrastrutture e servizi redistribuiscono funzioni al territorio, le condizioni “al contorno” tra cui la capacità di governare le trasformazioni dai sistemi infrastrutturali a livello locale dalle Istituzioni coese, individuano la caratterizzazione di questa parte del territorio europeo attraverso la capacità Istituzionale. Infatti sono le Istituzioni la chiave dello sviluppo competitivo. Avere Istituzioni all’avanguardia e efficienti favorisce la crescita di Talenti e maggiore offerta di servizi alle imprese e ai cittadini<sup>10</sup>. Questo nuovo sistema di reti, città e open innovation, che si intreccia col sistema infrastrutturale potrebbe richiamare la necessità di adeguare quest’ultimo (il meridione è arretrato non per dotazione di infrastrutture ma per inefficienza) come investimento in valore aggiunto della capitalizzazione dei profitti derivati dall’immateriale in quanto territorializzazione dello stesso. In tal senso all’espansione economica delle infrastrutture immateriali- non confinabili- corrisponderebbe la necessità di una efficienza e qualità relazionale fisica che territori e città dovrebbero redistribuire come deterrente del valore aggiunto ai loro territori. Gli investimenti in infrastrutture immateriali- primo shock da attuare- sebbene determinino nuove configurazioni di reti e mercati, non spazializzano i benefici a livello locale pur incidendo nel PIL e nella domanda di servizi che le aree urbane e alcuni tipi di logistica dovrebbero erogare a fronte di una dotazione

inadeguata e inefficiente esistente. Soltanto a questo punto gli investimenti in infrastrutture rappresentano una strategia intergenerazionale, e non solo perché tra le forme di investimento nel mercato globale sono quelle che interagiscono col territorio in ogni punto e non con la logica origine-destinazione, ma perché le infrastrutture integrano il territorio.<sup>11</sup> . Questi ambiti, in cui le infrastrutture immateriali determinano quelle materiali, possono essere identificati come Distretti dell'Innovazione, in cui l'open innovation, la generazione di "idee in rete", l'imperativo della collaborazione tra settori ad alta intensità di conoscenza, tra cui campi scientifici e tecnologici con un ampio ruolo delle università. In fondo su questi assunti poggia il programma Horizon 2020, oppure il movimento americano sulla "rivoluzione metropolitana"<sup>12</sup> .

Invertire il metodo per costruire il progetto: la sfida dell'Area dello Stretto- laboratorio delle città creative e delle reti.

Un altro motivo per cui le città e in particolare alcune sono importanti in Europa è che esse sono anche i "nodi delle reti" europee- TEN-T -Energia e ICT. Questi collegamenti a "dimensione variabile" sono di 2 tipi: di interesse europeo (core network o centrale) e di interesse nazionale (comprehensive network o globale). Ma in definitiva le città che non raggiungono in 30 minuti un "corridoio" globale non godranno dei finanziamenti connecting europe. Saranno gli Stati membri a dover provvedere al finanziamento delle infrastrutture di collegamento. E' evidente pertanto quanto le scelte di oggi su come relazionarsi nella gerarchia delle reti condizioni lo sviluppo futuro. Per poter accedere a fondi bisogna far leva sulle istituzioni pubbliche elettive di livello locale, investendole del ruolo e consolidando le istituzioni più deboli anche agevolando processi di razionalizzazione e riforma. E' importante comprendere da subito il ruolo chiaro del partenariato commisurato alle proprie competenze e capacità di rappresentanza. Il progetto dimostra che la questione meridionale abbandonata dalla politica in termini attivi, può trovare risposte nella politica di coesione per le regioni ad obiettivo di convergenza. Le città del Sud a fronte del flusso finanziario europeo possono essere realmente il motore della riqualificazione della spesa pubblica. Il cambiamento deve proiettarsi condizionando esso stesso forme e tempi di realizzazione delle reti perché nuove infrastrutture non garantiscono il miglioramento dei trasporti né il miglioramento dei servizi necessari allo sviluppo economico. Questa visione realizza l'idea dei corridoi come luoghi/distretti di innovazione che erogano servizi complessi e le città che sono vicine assumono ruoli e caratterizzazioni speciali. Non bisogna pensare al progetto di infrastruttura, bensì al progetto di territorio. Il territorio non sarà più attraversato, ma integrato. In questo senso lo Stretto rappresenta uno spazio da integrare, e le città che collegano le relazioni tra paesi e livelli del Paese o dei Paesi fortemente diseguali in termini di tecnologia, o risorse, o servizi, il fulcro. Per beneficiare di questi fondi si deve

superare l'inefficienza della scorsa programmazione e avviare politiche di sistema anche nelle città di media dimensione. Ciò vuol dire che la soluzione riafferma nel principio di responsabilità e competenza il binomio vincente tra strategia e visione sistemica da una parte, strumenti innovativi di finanza e capacità/ competenza operativa<sup>13</sup>. La prima innovazione è lo shock di struttura: cambio di dirigenza se è stata inefficiente e non è competente, stesso sistema per la guida politica del progetto di sviluppo. L'altro shock può essere determinato da una nuova visione dei sistemi portuali nel mediterraneo e nel loro legame con la logistica e le aree urbane. Argomento del nuovo piano strategico nazionale della portualità e della logistica (art. 29 dlgs 133/14). Lo Stretto offre un sistema portuale da ripensare. E' opportuno potenziare alcuni flussi continentali in crescita che interessano l'Italia visto il ruolo del Nord Africa, bacino potenzialmente attrattivo e competitivo caratterizzato da economie emergenti. Il sistema portuale dello Stretto e del sud va ridisegnato a condizione che si recuperino efficienza e prestazionalità dei porti esistenti. In tal senso il progetto<sup>14</sup> travalica la dimensione dell'area metropolitana proiettandola in una logica di effervescenza territoriale. Un Green Logistic Corridor con un nuovo sistema portuale che si spinge oltre le città di Messina e Reggio e poi si sviluppa con la fascia orientale della Sicilia fino a Siracusa e in Calabria oltre Gioia Tauro. Una dimensione macro regionale che funziona come un contratto di rete tra Istituzioni. Una rete di città del Sud e l'area dello Stretto come città della logistica, del direzionale, dell'open innovation nel centro del mediterraneo.

#### Note

1. Politiche metropolitane per la promozione della società della conoscenza e della innovazione; Specificità della città del Sud; Specificità della città delle Isole; politiche di sicurezza, reti e mobilità sostenibile.
2. L'Action Plan del progetto NOSTRA- di cui la sottoscritta ne ha sviluppato la visione complessiva e la strategia territoriale, infrastrutturale, di governance e di singole azioni innovative, è in pubblicazione "Study about policy measures for a good governance of the Messina Strait at EU level" e presentato a Bruxelles il 21 ott. 2014.
3. In una logica di collaborazione scientifica tra Università e Provincia di Reggio Calabria, ho messo a disposizione della comunità grazie all'esperienza dell'INTEREG IV una metodologia di start up a cui si possa costruire e agganciare un complesso di azioni in termini sinergici e in tempi utili di quanto la ricerca ha elaborato.
4. Vista la dimensione demografica della Sicilia vicina a quella dell'Irlanda, Finlandia, Danimarca, quella calabrese e la relazione tra le due città metropolitane di Reggio Calabria e Messina.
5. Si rimanda a Moraci F. "The Strategic Dimension of the Straits Area According to the New National Metropolitan Spatial Planning and to the European Space: Strategic Corridor Platform Project, in Advan-

ced Engineering Forum Vol. 11 (2014) pp 198-203 © (2014) Trans Tech Publications, Switzerland i:10.4028/www.scientific.net/AEF.11.1983. op.cit.

6. Il progetto validato dalla UE- può essere il banco di prova anche di alcune riforme in atto e la negoziazione di alcuni assetti.

7. RAZVITIE è un progetto di sviluppo infrastrutturale (trasporti, energia, acqua, telecomunicazioni, urbanizzazione) finalizzato a realizzare un corridoio che attraversa l'intero continente Euro-Asiatico.

8. Si veda ad es. lo studio, "A new dynamic regional development in northern Europe", edited by Christian Wichmann Matthiessen, Fernern Sound Baelt, 2010, in cui si dimostra l'interazione di gruppi di città europee definite a livello gerarchico. L'analisi del gruppo di Taylor è effettuata a livello europeo e si individuano le città che occupano un ruolo chiave e come una città può appartenere a più di un gruppo. Lo studio è sviluppato per dimostrare come un sistema infrastrutturale può produrre una nuova interazione (a macro regione del Ferman Baelt) economica. La regione del Ferman è uno degli Stretti a cui l'Europa rimanda per l'applicazione delle buone pratiche

9. Mi permetto di rinviare alla mia relazione al Convegno Nazionale - Logistica e Infrastrutture - Il ruolo del Mezzogiorno e il suo contributo all'economia del Paese. Sabato 21 Giugno 2014 via S. Andrea delle Fratte—Largo del Nazareno—Sede del Partito Democratico – Moraci F, "Come un sistema infrastrutturale è in grado di irradiare sviluppo nei territori attraversati"; si veda anche Moraci F. "The Strategic Dimension of the Straits Area According to the New National Metropolitan Spatial Planning and to the European Space: Strategic Corridor Platform Project, in Advanced Engineering Forum Vol. 11 (2014) pp 198-203 © (2014) Trans Tech Publications, Switzerland oi:10.4028/www.scientific.net/AEF.11.1983. op

10. Mi permetto di rimandare a F. Moraci Welfare e governance urbana", officina ed.2003; F. Karrer, M. Ricci, Città e Contratto", officina ed. 2006;AAVV, "Il management dei servizi Urbani tra piano e contratto, officina ed.2008

11. Si veda l'articolo "Idle Workers + Low Interest Rates = Time to Rebuild Infrastructure. If now is not the moment to rebuild, when is? di L. H. Summers professore emerito ed economista a Harvard, Segretario del tesoro di Clinton e direttore del National Economic Council di Obama apparso sul Boston Globe del 14 aprile 2014. "Finally, infrastructure investment is important for generational fairness. We live in a period when a — if not the — focus of economic policy has been on reducing government deficits and debts. These are important concerns, but they have been viewed too narrowly. Infrastructure investments, even if not immediately paid for with new revenue sources, can easily contribute to reductions in long-term debt-to-income ratios because they spur economic growth, raise long-run capacity, and reduce the obligations of future generations. It is an accounting convention, not an economic reality, that borrowing money shows up as a debt, but deferring

maintenance that will inevitably have to be done at some point does not. When maintenance or necessary investment is deferred, the bills climb much more quickly than the cost of federal borrowing at an average interest rate below 2 percent."

12. Bruce Katz e Jennifer Bradley, sostengono, come molti di noi, che i contesti urbani contribuiscono allo sviluppo, nella misura in cui sono in grado di costruire reti ravvicinate di relazioni tra soggetti produttivi, mondo della ricerca, istituzioni e "facilitatori dell'innovazione" all'interno di un contesto vivibile, e ben infrastrutturato. Il loro libro *The Metro Revolution: How Cities and Metros are Fixing our Broken Politics and Economy*, The Brookings Institution, Mass. 2013, prova infatti a mettere in relazione i recenti cambiamenti economici con il nuovo ruolo assunto dalle città. *The Metropolitan Revolution* è un movimento simile al Tea party, che vuole capovolgere il rapporto gerarchico con lo stato per dare impulso all'economia. Come gli stessi autori scrivono "....il termine città è usato per descrivere un'area metropolitana, una regione un'agglomerazione urbana, intercettando economie locali che rappresentano l'hubs di più stati e economie regionali....l'area metropolitana /regione è un'unione di municipalità che insieme formano un mercato del lavoro.... La città metropolitana di Chicago è formata da 100 municipalità e 14 contee. Si allunga attraversando gli stati dell'Illinois, Wisconsin, Indiana. La città di Chicago conta meno di 1/3 della popolazione." Si evince come sia molto diversa la dimensione territoriale e amministrativa che non presuppone alcuna confinazione di legge rispetto a quella di riforma nazionale, e come sia più vicina al concetto di piattaforma nei termini da me proposti

13. A questo proposito, in particolare alla capacità e qualità di spesa, il Ministro Barca in uno dei suoi documenti di valutazione ha affermato "Esiste un crescente consenso nell'interpretare le "trappole del non-sviluppo" – sia attorno a equilibri di arretratezza, come nel Mezzogiorno, sia attorno a un blocco della produttività, come nel Centro-Nord – quale risultato di scelte consapevoli delle classi dirigenti locali e nazionali. Tali scelte sono dettate dalla convenienza a estrarre un beneficio certo dalla conservazione dell'esistente – giovani non istruiti, accessibilità inadeguate, imprese inefficienti assistite, barriere amministrative all'entrata, ambiente non tutelato, bandi di gara e progetti mal fatti – anziché competere per un beneficio incerto in un contesto innovativo e in crescita – dove i giovani sono competenti, l'accessibilità buona, le imprese inefficienti acquisite da quelle efficienti, l'entrata è facile, l'ambiente è tutelato, bandi di gara competitivi e progetti ben fatti attraggono l'offerta dei migliori. In altri termini, l'azione pubblica è di cattiva qualità non per l'incapacità delle classi dirigenti che ne sono responsabili, ma per la loro espressa volontà." ..."Se così stanno le cose, l'azione pubblica per la coesione, deve destabilizzare queste trappole del non-sviluppo, evitando di fare affluire i fondi nelle mani di chi è responsabile dell'arretratezza e della conservazione. Apprendo invece varchi per gli

innovatori sia nei beni pubblici che produce, sia nel modo in cui li produce. ....Le innovazioni di metodo proposte sono rivolte ad aprire tali varchi. Ecco perché il “come spendere” è così rilevante.”

14 L'Agenda Urbana Nazionale ha il compito prioritario di indicare il modo attraverso il quale le città saranno messe nelle condizioni di contribuire al raggiungimento degli obiettivi nazionali, con l'indicazione dei risultati attesi, delle azioni necessarie e dei tempi previsti. Essa dovrà inoltre contenere le iniziative legislative che sono necessarie, i Piani operativi per ciascun settore e sarà necessariamente accompagnata dagli interventi straordinari che utilizzeranno i fondi comunitari e che andranno più precisamente indicati nell'atto di partenariato per le politiche di coesione con la Commissione europea. Come si evince è necessario costruire una politica nazionale e trovare i punti di contatto con la programmazione europea. Barca ha indicato il compito del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane, che l'intergruppo parlamentare per le città ha fortemente voluto e poi attuato con l'articolo 12-bis della legge 7 agosto 2012, n. 134 nel predisporre e seguire un'Agenda Urbana nazionale in coerenza con gli indirizzi europei..

## Infrastrutture e governo della morfogenesi urbana in Italia: una partita persa?

PIERO PEDROCCO

Mutazioni genetiche e stabilità strutturali

Nei decenni scorsi, tra le tante ipotesi, si era immaginato di pianificare lo spazio attraverso la conformazione delle infrastrutture. Si pensava che si sarebbe potuto spostare parte del dibattito urbanistico dallo zoning alle reti, con un disegno dei percorsi e delle connessioni materiali e finanche delle relazioni immateriali che avrebbe potuto sopperire al disagio progettuale conseguente all'inefficacia dei modelli urbanistici prevalenti.

I fallimenti del razionalismo funzionalista, fondamentalmente utopico, gli evanescenti risultati delle periferie urbane del tardo Novecento, e la prassi delle infinite varianti ai piani, consigliavano di rivolgersi a nuovi strumenti per ridisegnare la “città”.

La Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n. 2575/1986, riguardante la “Disciplina della circolazione stradale nelle zone urbane ad elevata congestione del traffico”, sembrava promettere nuove soluzioni formali, che si sarebbero spente con il mancato interesse legislativo per i Piani di trasporto di livello comunale e con il ridimensionamento a strumento biennale con obbligo di procedimento in variante al Prg, per intervento della Corte costituzionale che ha riportato le trasformazioni in essi previste al novero

delle tradizionali varianti ai PRG, per i Piani urbani del traffico, enfaticamente organizzati ad imbuto con una serie di strumenti attuativi e parziali come nella legislazione urbanistica, pur trattandosi di strumenti che prevedevano “programmi di intervento immediati, od a breve termine, che non comportano sensibili impegni finanziari”. I molteplici piani previsti per il traffico e i trasporti<sup>1</sup> avrebbero dovuto compenetrarsi tra loro e con i piani regionali e nazionali di ordine superiore, quasi per incanto, visto il ritardo normativo e legislativo.

L'idea che la pianificazione dovesse ripartire da uno tra gli assunti strada-insediamento era in sé falsificatrice. Proprio come nella domanda se sia nato prima l'uovo o la gallina. La risposta è nota e il giochetto verbale può ormai essere solo proposto ai bambini. Nasce prima un *archaeopteryx lithographica*, ossia un dinosauro con le piume che deponeva uova e che come anello mutante dell'evoluzione genererà per adattamenti successivi sia l'uovo che la gallina. Non è così certo se i villaggi latini e sabini sui colli di Roma fossero sorti prima del sentiero italico attraverso l'Isola Tiberina, dove i sacerdoti benedicevano le merci scambiate tra carretti e imbarcazioni e dove, dopo alcuni secoli, sarebbe sorto il Ponte Sublicio, attentamente curato e gestito dal Pontifex Maximus, istituzione che si sarebbe trasformata nel futuro Pontefice. La rottura dei carichi e la sacralità che ne può derivare, la natura del luogo e la sua attrazione per quella rottura, giocano un ruolo analogo nell'evoluzione della strada e dell'insediamento a quello giocato dalla variabile impazzita del mostruoso dinosauro? Per quanto riguarda le infrastrutture e gli insediamenti serve quindi una mutazione genetica per far sì che le due categorie si re-incontrino?

Urbanesimi obsoleti e integrazione dei trasporti  
L'urbanesimo italiano si è comunque radicato, nella scarsità del disposto metropolitano e comprensoriale. E si è radicato male, proprio nella patria della “città” medievale e rinascimentale. Un concetto questo ormai sbiadito da mille aggettivi che ne denotano la decadenza, pur affermandolo all'inverosimile e applicandolo a qualsiasi cosa, dal più sperduto villaggio ai maggiori centri storici. Industriale, terziaria, metropolitana, diffusa, dispersa, agropolitana, rururbana, lineare, storica, archeologica, la “città” diventa sempre più un mito evanescente e plurivoco, sempre meno spiegabile e coercibile. Basti pensare a come Marcel Roncayolo avesse scritto più di 80 pagine per l'Enciclopedia Einaudi per spiegare il concetto di “città” seguito da un libricino di 120 pagine intitolato “La città” nel 1978, divenuto nel 1988 un nuovo testo con una postilla di una quindicina di pagine, necessaria a descrivere i mutamenti che il concetto, nel mentre, aveva registrato.

Le “cento città italiane” del Cattaneo, sempre meno consapevoli delle funzioni avute e svolte in passato si sopravvivono pertanto in una preservazione di maniera, circondate da ancor più anonime periferie, ma soprattutto diluite e sbiadite nel territorio delle possi-

bilità ampie e complesse delle reti. E la 'cattura dell'infinito' finisce contro i borghi e le case sparse, contro le mille e mille aree per gli insediamenti produttivi e le coalescenze dell'urbanesimo diffuso (spread), disperso (sprawl), ma soprattutto "perplesso", nel continuum della 'villettopoli padana', nella valle dell'Arno o nell'area vesuviano-flegrea, ... e così via.

A fianco di informi aree metropolitane lungo la penisola, autoprodottesi quasi per sporogenesi e frattalità, in un crescendo verdiano che portava a dimenticare, anche nel titolo V della Costituzione, artt. 114 e 117, la "città" e l'urbanistica in funzione del territorio e del suo governo, nascevano così politiche europee di integrazione dei trasporti innestate su strutture insediative obsolete e deboli. Politiche che proprio per lo scarso addentellato con la struttura insediativa e quindi economica del Paese, non potevano che rallentare e immiserirsi. La gracile struttura urbanistica italiana e la decadenza della base economica, annunciata da lunghi periodi di supplenza della piccola e media industria rispetto alle mancate riqualificazioni dell'industria petrolchimica e metalmeccanica "coi piedi", in assenza oltretutto di poli finanziari internazionali, non hanno certo aiutato, in un territorio cosperso di centralità minori, il formarsi di reti continentali per economie scalari che sapessero proiettarci nella globalizzazione.

E pure se le nuove idee sulla megalopoli lineare (Gottmann, 1961, Maternini, 1970) e sul Linear metropolitan system (Busi, Pezzago, 2011) padano-veneto possano positivamente indurci in tentazione, cercando finalmente la matrice di connessione culturale e fisica che inneschi processi di valorizzazione di aree metropolitane, comprensoriali, distrettuali e Città metropolitane tra loro concatenate e pianificabili in concordanza con i grandi corridoi europei e con le reti dei trasporti, la povertà delle mini metropoli italiane e delle politiche attuate per esse frena ogni processo. E' evidente come ciò avvenga in carenza di un Piano nazionale per le città (introdotto finalmente dal D.L. 83/2012 ma ancora non attuato nonostante l'istituzione del Comitato interministeriale per le politiche urbane - Gallia 2012), in concomitanza con l'occasione di integrare le reti a livello continentale, fatto che postula nuove gerarchie urbane internazionali e locali, e di come sia innestato in un periodo di crisi dei cicli economici di lungo (Kondratiev) e medio (Juglar) periodo.

#### Civiltà, paesaggio ed economia

In carenza di 'civiltà' ('città' ha la stessa radice) non si forma paesaggio urbano, e quello ereditato non è più sufficiente a sostanziare una morfogenesi appagante ed economicamente efficace. Un qualsiasi paesaggio non può che essere "culturale" nella sua percezione simbolica, poiché sostenuto da una rappresentazione idealizzante (pittorica, letteraria), e prossemico nella sua agibilità quotidiana. Spazio idealizzato di una koiné il cui daimon teleologico rappresenta i propri simboli verso una tensione olistica, ovviamente irraggiungibile, il paesaggio deve essere ri-conosciuto per

poter esistere. Riconosciuto prima da chi lo canta, per essere riconosciuto poi dalla stessa popolazione che lo abita alimentandolo, anche attraverso i progetti. Banalizzare i vuoti urbani come semplici aree da recuperare per far bella la città spesso nasconde qualunquismo, quando non appropriazioni indebite di plus valori fondiari. L'interpretazione odierna dei vuoti nelle aree urbane consolidate come nei vasti spazi interurbani, spesso non tiene conto degli aspetti culturali e sistemici che hanno portato ad abbandoni e aporie. Gli usi banali e di scarsa durata, perché non innestati su una prossemica attuale basata su una civiltà in divenire, grazie alla loro stupida semplicità, anticipano e sostituiscono usi migliori. E il mal-affare potrebbe addirittura alimentare la produzione di vuoti tramite recuperi, allargando la problematica in un futuro prossimo, anziché ridurla.

Ma in nome di quale civiltà si dovrebbero recuperare oggi le aree dismesse e qualificare i paesaggi urbani? Senza l'indirizzo culturale di un paesaggio riconosciuto e condiviso per naturale interazione sistemica, della quale nessuna pianificazione può ricreare la complessità, non vi sarebbe la possibilità di infuturare le trasformazioni in atto, rendendole così fragili nel tempo e di scarso significato per gli abitanti. Ecco che l'economia che pur si nutre della ecologia di sostrato a qualsiasi paesaggio, non può che ispirarsi all'azione modificativa dell'uomo, condizionata da un ambiente naturale che viene interpretato culturalmente. In ciò l'eccesso di semplificazione, tipico degli stili architettonici internazionalisti e dell'eclettismo di maniera, non porta lontano, riducendo le potenzialità di interpretazione ad un globalismo formale povero di significati.

Ma l'urbanistica si fa con il potere. E il potere si consolida con l'economia. E per essere sostenuto e sostenibile si deve rivolgere al futuro.

Quale morfogenesi urbana ci si aspetta in Italia a fronte di una marginalizzazione economica nella globalizzazione? Un paese in stagflazione (stagnazione + deflazione), può pensare di inventare cultura, riconoscere paesaggi in divenire e produrre nuova civiltà? Nonostante l'apparente pessimismo, molto ancora si potrebbe fare.

#### Città per nodi e reti per strategie

La progettazione dei nodi delle reti, interni e attorno alle nostre città, forse potrebbe ancora riportarci a geometrie variabili costruttrici di senso, in una nuova dinamica urbana europea e globale. Ma bisogna fare presto. E ciò perché le scarse risorse pubbliche, in diminuzione, salvo che per le erogazioni europee sulle reti TEN T, e private, non fiorenti e scarsamente attratte dal Paese, non consentono interventi a tutto campo, ma solo interventi strategici sui pochi luoghi chiave che possono trainare lo sviluppo del sistema. Il tema della centralità dei luoghi e della loro aura sull'intorno tornerebbe allora in auge. E l'unica chiave di civilizzazione al momento possibile pare proprio essere data dall'integrazione continentale dei trasporti. Si ritorna alla speranza della conformazione degli

insediamenti attraverso la qualificazione dei percorsi, ma qui sembra evidente il richiamo alla mutazione statutaria continentale, auspicabilmente morfogenetica, che pure appare in grave difficoltà e abbisogna di rinnovato vigore.

Progettare i nodi per dare struttura non significa allora fermarsi alle logiche, ampie e spesso positive, degli studi Espon o Metrex dei decenni scorsi. Forse la chiave di volta sta nella interpretazione locale dei nodi, scendendo di scala e individuandone la funzionalità sistemica, simbolica e progettuale a livello locale urbano e di quartiere, con la consapevolezza del loro inserimento in reti di relazioni più ampie. In tal senso dal nodo urbano o di grande comunicazione per i trasporti, si passa al nodo nell'urbano, che è anche elemento ordinatore dei trasporti e delle rotture dei carichi che formano la stessa città, come nel caso del Ponte Sublicio.

Necessita allora rafforzare le città dal loro interno per rafforzare le reti dell'integrazione continentale nel formarsi di una nuova Europa in epoca di globalizzazione. Questo sembra un processo più naturale che imporre, senza le dovute geometrie variabili nelle scelte dei tracciati e dei mezzi, reti trasportistiche sovranazionali troppo rigide, ancorché le uniche che godranno dei finanziamenti dell'Unione, oltretutto basate sulla pochezza di insediamenti nazionali formati da situazioni economiche e statutarie precedenti.

L'occasione di rafforzare le città nel formarsi dell'Unione Europea appare ghiotta. Ciò dovrebbe avvenire non abbandonando i territori aperti, agricoli e ricreativi o naturalistici che siano, ma rendendoli complementari a questo rafforzamento delle centralità e più utili che se aggrediti banalmente con la diffusione di oggetti edilizi casuali per ragione e forma. La compattazione delle città sui nodi di forza genererebbe domanda urbana, con caratteristiche di economie di agglomerazione scalari, di ri-localizzazione e di urbanizzazione che scalzerebbero domanda dispersa. Si tratta in fondo della naturale morfogenesi della città storica, che nel nostro Paese, economicamente sempre più marginalizzato, sembra di fronte ad una perdurante battuta di arresto sia sul piano della ricerca architettonica e formale che su quello strutturale e spaziale.

#### Prassi, strumenti e leggi

Ovvio che non bastino più le logiche delle leggi urbanistiche del '900 (e quelle in discussione sono carenti). Servono leggi coraggiose. Se si addensano le città e i comprensori si qualifica anche il circondario. Ciò non significa perdere la visione complessiva del governo del territorio. Ma sospenderla coscientemente, con visioni strategiche che la tengano viva sullo sfondo di azioni pragmatiche. Privilegiando le cose fondamentali per ri-orientare consapevolmente il sistema con la società contemporanea in una morfogenesi coerente ed accettabile. Gli strumenti planologici fin d'ora non mancherebbero né alle Regioni né ai Comuni, per

esempio nella pianificazione speciale, complessa ed integrata degli strumenti degli anni '90 e del primo decennio del nuovo secolo, cofinanziati e coinvolgenti i privati ma saltuari, come Programmi integrati di intervento, PRU, PRUSST, Urban e quant'altro. La spinta generale fornita da una nuova legislazione è forse l'unica cosa che potrebbe attivarli come strumenti ordinari e generalizzati, unificandoli e accordando per essi i disposti costituzionali.

Solo alcuni cenni su ciò che sarebbe necessario (Agenda Urbana).

In urbanistica una legge quadro affiancata da una legge sulle città e sul consumo di suolo.

L'ingente spesa europea per l'adeguamento delle infrastrutture dovrà essere indirizzata anche al fine di riqualificare gli insediamenti, a partire dai maggiori. Seguendo i dettati delle leggi quadro necessita privilegiare i nodi urbani delle infrastrutture nei principali centri del sistema, utilizzando al meglio i canali delle infrastrutture esistenti.

L'implementazione di nuove infrastrutture, pure necessaria, ma troppo lenta in Italia, va attuata per gli assi fondamentali, concentrando negli altri casi l'azione sui soli colli di bottiglia dei traffici ferroviari, autostradali, e stradali.

L'adeguamento di porti, aeroporti e loro connessioni con il sistema dei trasporti non può essere procrastinato. Con essi servono adeguamenti per le relative cittadelle di servizio ai passeggeri e per i centri intermodali e la logistica per le merci. Le cittadelle aeroportuali e portuali non possono essere concepite come corpi estranei rispetto alle città che le ospita, mentre l'integrazione dei poli intermodali deve privilegiare i corridoi portanti.

Serve infine una diversa concezione della tutela dei beni culturali ed ambientali, verso una conservazione che li possa valorizzare per inquadrarli nei paesaggi futuri, piuttosto che verso una visione di mera preservazione, finora materia legislativa esclusiva dello Stato con uno storico binario ministeriale e procedurale separato e contrastante con la pianificazione urbana e regionale. Anche questo è un vecchio male del Bel Paese che non si integra con le trasformazioni internazionali in atto, nemmeno per il turismo.

#### Note

1. Al solo livello comunale, Piani Urbani del Traffico, Piani del Trasporto, Programmi dei Parcheggi, Piani (o programmi) delle corsie riservate, Piani (o programmi) degli itinerari pedonali, Piani della Circolazione, Piani della Mobilità (commistione del Piano Urbano del Traffico col Piano del Trasporto pubblico), Piani delle piste ciclabili.

#### Bibliografia

Gottmann, J. (1961) *Megalopolis: The Urbanized Northeastern Seaboard Of The United States*, The Twentieth Century Fund, New York.  
Maternini, M. (1970), "Il corridoio padano e i suoi trasporti" in *Ingegneria ferroviaria*, n. 7/8.  
Sernini, M. (1988) *La città disfatta*. Franco Angeli,

Milano.

Perulli, P. (1993) *Globale/locale. Il contributo delle scienze sociali*, Franco Angeli, Milano.

Martinotti, G. (1993) *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino, Bologna.

Sassen, S. (1994) *Cities in a world economy*, Pine Forge, London.

Borja, J., Castells, M. (1997) *Local y global. La gestión de las ciudades en la época de la información*, Taurus, Madrid.

Bagnasco, A., Le Galès, P. (2000) *Cities in contemporary Europe*, Oxford Un. Press, Oxford.

Couch, C., Fraser, C., Percy, S. (2003) *Urban Regeneration in Europe*, Blackwell, Oxford.

Busi, R., Pezzagno, M. (2011) *Una città di 500km. Letture del territorio padano*, Gangemi Editore, Roma.

Cacciaguerra, S. (2012) *Il Li.Me.S. Padano - Veneto a Nord Est. Peculiarità ambientali e territoriali dell'incontro tra Adriatico e LiMeS, prima di valicare le Alpi, verso Europa*, Carpazi e Balcani, Gangemi Editore, Roma.

De Michelis, C. (2012) *La megalopoli delle Venezie. Tra municipi e capitale*, Marsilio Editori, Venezia.

Boschetto, P., Bove, A. (2012) *Strutture e forme del Veneto metropolitano*, CLEUP, Padova.

Gallia, R. (2012), "Il Piano nazionale per le città" in *Quaderni di legislazione tecnica*, n. 3.

Pedrocco, P. (2014) *Venezia e il Veneto. Problemi metropolitani e trasformazioni urbane*, Centro regionale studi urbanistici del Veneto, Aracne Editrice, Roma.

# Le ferrovie locali: da "rami secchi" a risorsa per la città diffusa.

## Il caso Mediopadano

ANDREA SPINOSA

### Abstract

In Italia il 37% della popolazione vive nello spazio della frammentazione<sup>1</sup> (Istat, 2013), il discusso sprawl (Giovannoni, 2010) che nonostante le politiche di limitazione e contrasto, vedrà i maggiori incrementi di popolazione anche nel prossimo decennio (Istat). Il Paper propone di analizzare il sistema Mediopadano (Parma, Reggio Emilia, Modena) al 2030, attraverso un modello che coniughi le proiezioni demografiche alla pianificazione in essere (WPP2012, UN). Un modello "sineddoche" che mostri - attraverso la stima dei flussi giornalieri - gli effetti del business-as-usual e le potenzialità (ARE<sup>2</sup>, 2012) di un territorio passato da luogo dei borghi a tessuto metropolitano.

Un processo sostenuto da un'estesa rete ferroviaria locale che, chiusa l'epoca delle grandi dismissioni, potrebbe trovare una nuova identità (Gillham, 2002) grazie ai sistemi ferroviari leggeri (norma LNT<sup>3</sup>) e assurgere a nuovo paradigma come lo fu, negli anni Novanta, il "modello Karlsruhe" (KVV, 2009) in Germania.

### Il modello dell'area di studio

Il termine periurbanizzazione<sup>4</sup> è utilizzato in Francia per descrivere i processi di espansione urbana nelle aree rurali esterne alla città compatta fino a distanza di diverse decine di chilometri dal centro "generante". In Italia il fenomeno assume una intensità e una pervasività davvero uniche: ad eccezione dell'arco alpino e della dorsale appenninica, tutto il resto del territorio è interessato da forme di diffusione urbana. La rilevanza del fenomeno della diffusione urbana appare evidente osservando i rilievi fotogrammetrici o le riprese satellitari della pianura Padana con la costituzione di nuove strutture insediative (pettini pedemontani, pianure urbanizzate e allineamenti vallivi).

Le zone urbane vaste (ZUV<sup>5</sup>) di Reggio, Modena, Carpi e Sassuolo e Parma costituiscono un nucleo metropolitano (core) che si sta consolidando tra i borghi rurali della "bassa" ed i più recenti "sobborghi" pedemontani. Tutte zone che negli ultimi vent'anni hanno visto una diffusa urbanizzazione: è l'area Mediopadana, una conglomerazione di zone urbane vaste di 1.188.587 ab. e 2.857 km<sup>2</sup>. Utilizzando lo strumento degli Sistemi Industriali del Lavoro (SLL<sup>6</sup>) del censimento 2001 - aggiornandone i dati - la dimensione demografica dell'area Mediopadana risulta di 1.487.383 e 4.243 km<sup>2</sup>.



Figura 1– Posizione dei nodi del trasporto per classe di attrattività e delle principali trasformazioni urbane in ipotesi nel Veneziano.

Storicamente le province mediopadane hanno visto lo sviluppo di una estesa rete di ferrovie locali: la massima estensione della rete è stata toccata a metà del Novecento ma - nonostante le pur corpose dimissioni - diverse linee sono tutt'oggi in esercizio sotto la gestione delle Ferrovie dell'Emilia-Romagna (FER). Delle linee 4 "modenesi" ad oggi sopravvive solo la Modena-Sassuolo, 19 km, in servizio dal 1881. Su Reggio Emilia convergevano a raggiera le 6 direttrici delle "reggiane". Oggi restano la Reggio-Guastalla, 28 km, in servizio dal 1883; Reggio-Sassuolo, 22 km, 1891; Reggio-Ciano d'Enza, 26 km, 1907. La provincia di Parma era invece dotata della rete tranviaria provinciale (177 km) più estesa d'Italia. L'unica rimasta in servizio è la Parma-Guastalla-Suzzara, 43 km, in esercizio dal 1883. Asse portante e decumano infrastrutturale omologo alla via Emilia, resta la linea storica Bologna-Milano, che tocca tutti e tre i capoluoghi.

#### Modello demografico

Il quadro demografico attuale è quello Istat. Per la stima della popolazione al 2030, le curve di fecondità/natalità/mortalità sono collegate al modello demografico del "WPP2012 - World Population Prospects: The 2012 Revision" delle Nazioni Unite<sup>7</sup>, scenario mediano. Le proiezioni sono disaggregate per i singoli comuni attraverso una specifica funzione di crescita che interpolando la storia demografica locale 1992-2012<sup>8</sup> ha come condizioni al contorno sia la pianificazione in essere (programmazione regionale, provinciale e comunale, ma solo per i comuni oltre i 50.000 abitanti) che come risultante regionale e nazionale la proiezione Istat + WPP2012.

Al 2030 si trovano i seguenti dati: Area Mediopadana (1.794.360 ab. +21%); ZUV di Modena (322.510 +19%), Reggio Emilia (384.451 +32%), Parma (399.619 +19%), Sassuolo (211.760 +16%).

#### Modello trasportistico

La stima della domanda passeggeri su una determinata linea è svolta con una metodologia di calcolo denominata MAGS, Multi-Agent Gravitative Simulation<sup>9</sup>. Il modello è strutturato in quattro fasi principali:

- Realizzazione di una banca dati attraverso lo studio dettagliato della produttività dei sistemi di trasporto collettivo in esercizio in Italia, in Europa
- Per tutti i sistemi analizzati, individuazione di una serie di correlazioni statistiche tra bacino e produttività. Il bacino di una fermata o stazione - e di una linea - ha due dimensioni distinte:
  - zona urbana vasta (ovvero agglomerazione o conurbazione)
  - area metropolitana (in senso lato come Regione Urbana)
- Stime di domanda, in termini di passeggeri giorno, nei vari scenari temporali e progettuali individuati
- Analisi di sensibilità: confronto incrociato dei risultati del modello allo stato attuale su tutti i vettori (treno, strada, aereo) con i dati disponibili; confronto per livelli di aggregazione omogenei con la banca dati

di cui al punto a).

Generalizzando le conclusioni del punto a) l'analisi mostra che la produttività di un sistema di trasporto collettivo in sede propria è composta da due fattori: Produttività di una linea di TCSP<sup>10</sup> =  $Q_1 + Q_2$  = produttività propria + effetto rete

Per una nuova linea,  $Q_1$  è il risultato dell'apertura al servizio di una infrastruttura che prima non esisteva. Tipicamente questa quota si raggiunge in due passi successivi. Nei primi due anni di esercizio la curva di carico tende ad un primo valore asintotico di 15-25 pass/100 ab. per km di linea. La seconda quota è legata al potenziamento del servizio (ovvero alla sua "maturazione"). Con l'aumento dell'offerta si raggiunge il secondo asintoto pari a 20-50 pass/100 ab. per km di linea. La ricerca ha mostrato che la velocità con cui viene raggiunto questo valore - in particolare nelle città di medie dimensioni - dipende dalla copertura territoriale del servizio ovvero dal contenimento delle rotture di carico. Il carico  $Q_2$  è descritto da una curva a pendenza minore, funzione di due fattori distinti:

$$Q_2 = \text{effetto rete} = f_1(\text{densità residenziale; distribuzione dei servizi}) \otimes f_2(\text{estensione della rete; qualità percepita})$$

L'operatore  $\otimes$  non è un semplice fattore addizionale:  $f_1 \otimes f_2 = f_1 + f_2 + f_1(f_2)$ . Questo perché una rete può essere densificata quanto si vuole, ma la produttività resta comunque funzione diretta della densità residenziale d'area vasta. Raggiunta la quota  $Q_1$  si trova  $f_1 \rightarrow +5$ : 10 pass/100 ab. per km di linea;  $f_2 \rightarrow +10$ : 20 pass/100 ab. per km; il fattore composto  $f_1(f_2)$  aggiunge infine una quota compresa tra 5 e 20 pass/100 ab. per km.

In altri termini, definito il bacino di potenziali utenti, per una nuova linea di TCSP con N fermate o stazioni, il numero di passeggeri giornalieri sarà:

$$\text{passeggeri giornalieri} = M_1 + M_2 =$$

$$= \sum_{h=1}^{h=N} \text{passeggeri}(Stazione_h) + \prod_{h=1}^{h=N} \prod_{k=1}^{k=N} \text{passeggeri}(Stazione_h \leftrightarrow Stazione_k)$$

In generale entrambi i modi di viaggio ( $M_1$ ) e ( $M_2$ ) sono funzione degli stessi elementi: modi di viaggio =  $f$  (classe d'età; reddito medio; distribuzione delle attrezzature collettive)

Il modello formulato su queste leggi opera secondo il tipico meccanismo gravitazionale: ogni nodo (stazione) esercita su un ipotetico utente dell'area di influenza (bacino) una azione direttamente proporzionale alla sua dimensione (popolazione; numero di servizi e attrezzature territoriali) e inversamente proporzionale alla distanza che separa il nodo in esame dal luogo di residenza del potenziale utente.

Il suddetto calcolo fa riferimento al giorno feriale medio. Per un anno (Istat) si trova:

$$\begin{aligned} \text{un anno} &= 52 \text{ sabati} \cdot 0.73 + 52 \text{ domeniche} \cdot 0.54 + 5 \text{ festivi} \cdot 0.41 + \\ & 20 \text{ feriali di agosto} \cdot 0.39 + 236 \text{ ordinari} \cdot 1.00 = \\ & = 312 \text{ giorni equivalenti di pieno servizio} \end{aligned}$$

Questo parametro è fondamentale per passare dal dato giornaliero di calcolo al dato annuale evitando sovrastime.

Come detto, il modello utilizzato è di tipo gravitazionale. L'impedenza di un viaggio in treno  $P_{ij}$  da  $N_i$  a  $N_j$  è funzione del tempo di viaggio  $\tau_{ij}$  della distanza  $\delta_{ij}$ :

$$Z_{ij}^{RW} = 1 + 15 \cdot \ln(\tau_{ij}) \text{ se } \delta_{ij} < 150 \text{ km}$$

$$Z_{ij}^{RW} = 1 + 33 \cdot \ln(\tau_{ij}) \text{ se } \delta_{ij} \geq 150 \text{ km}$$

Un dato spostamento giornaliero con il treno è generato dal potenziale utente  $AU'_{ij}$ :

$$AU'_{ij} = \frac{\text{Popolazione}(MA_i) \cdot \text{Popolazione}(MA_j)}{10^6 \cdot \delta_{ij}}$$

$\delta_{ij}$  è la distanza tra il nodo  $i$  e il nodo  $j$ , espressa in km. La reciproca attrazione  $ij$  è definita dal rapporto tra il totale degli utenti generati dalla singola tratta  $ij$  diviso la somma di tutti gli utenti generati dal nodo  $i$ :

$$A_{ij} = 10^3 \cdot \frac{U_{ij}^{RW}}{\sum U_{ik}^{RW}}$$

Il numero medio di spostamenti giornalieri risulta:

$$K_{ij}^{RW} \cong \frac{0.8 \div 1.2}{\tau_{ij} [\text{in minuti}]}$$

Per ogni zona urbana vasta  $i$  (con una popolazione  $P_i$  e un reddito medio  $G_i$ ) gli spostamenti totali di nodo sono approssimati dalla formula seguente:

$$M_{inner} = \frac{1}{10^6} \left( 25,791 - \frac{5}{10^4} \cdot G_i \right) \cdot 1,78 \cdot P_i \cdot G_i$$

Gli spostamenti verso l'esterno del confine amministrativo della ZUV sono:

$$M_{outer} = \frac{1}{10^6} \left( 6,146 - \frac{3}{10^5} \cdot G_i \right) \cdot 1,78 \cdot P_i \cdot G_i$$

I coefficienti sono calcolati sulla base dei dati di spostamento dal Censimento 2001<sup>11</sup>. Gli spostamenti giornalieri in treno sul percorso  $ij$  sono definiti dal prodotto del numero di persone che compiono almeno un viaggio giornaliero per il numero medio di spostamenti effettuati:

$$RWJ_{ij} = \frac{(M_i^{outer} + M_j^{outer}) \cdot A_{ij}}{Z_{ij}^{RW}} \cdot K_{ij}^{RW}$$

Le impedenze sono derivate dall'applicazione delle velocità a flusso libero sulle varie reti, calibrate con opportuni coefficienti di taratura:

$$I_r [\text{ferrovia}] = \frac{TT_{cr}}{k_{cr}} + \frac{TT_r}{k_r}$$

Dove  $TT_{cr}$  = tempo di accesso alla modalità ferroviaria (stradale, pedonale, ecc.)  
 $0,65 < k_{cr} < 0,75$  (coefficiente modalità accesso)  
 $TT_r$  = tempo di percorrenza ferroviaria netto  
 $0,75 < k_r < 0,80$  (coefficiente velocità modalità ferroviaria)

Per definire la probabilità di spostamento di un ipotetico viaggiatore, è necessario stabilire la capacità attrattiva delle destinazioni possibili nei confronti del luogo di residenza:

$$U_i = \frac{AP_i^2 \times AI_i^{-1}}{\sum_{i=1}^n \left( \frac{AP_i^2}{AI_i} \right)}$$

$AP_i$  è la forza di attrazione della destinazione  $i$  sul generatore, calcolata nell'universo delle possibili destinazioni, relativa alla dimensione della popolazione dell'attrattore, ed è espressa dalla formula:

$$AI_i = \frac{AI_i}{\sum_{i=1}^n AI_i}$$

Il numero di spostamenti generato da ogni origine è determinato dalla formula:

$$V_i = \frac{T_i}{I_i} \cdot kv_i$$

dove  $kv_i$  rappresenta il coefficiente di attrito modale. A seconda che lo spostamento sia diretto all'interno o all'esterno della ZUV di provenienza, per la modalità ferroviaria, si trova:

$$0,05 < kv_{i \text{ inner}} < 0,15 \quad \text{e} \quad 0,15 < kv_{i \text{ outer}} < 0,25$$

Finalmente, la matrice totale degli spostamenti giornalieri è determinata da:

$$S_{TOT} = \sum_{i=1}^n (M_{i \text{ inner}} \cdot V_{i \text{ inner}}) + \sum_{i=1}^n (M_{i \text{ outer}} \cdot V_{i \text{ outer}} \cdot A_{i \text{ outer}})$$

Una volta determinata la domanda di una linea, il carico giornaliero è prima di tutto funzione dell'offerta giornaliera di posti. Per la verifica di sostenibilità di una linea si assume un livello di servizio adeguato alla domanda stimata. La soglia di qualità è individuata da un'offerta di posti cui corrisponda il coefficiente di carico ideale di quella domanda: aumentando l'offerta di posti si genereranno solo delle diseconomie. Con buona approssimazione dei dati di letteratura si trova:

$$r_o = 0,063 \text{ LN}(Q)$$

Così ad una domanda di 5.000 pass/giorno corrisponderà un valore  $r_o=54\%$ ; ad una domanda di 10.000 pass/giorno un  $r_o=58\%$ ; ad una domanda di 100.000

pass/giorno un  $r_o=73\%$ .

L'offerta di posti che massimizza la produttività di una linea di TCSP sarà quindi pari a:

$$S_0 = \frac{Q}{r_0}$$

Valutazione della sostenibilità finanziaria degli interventi

Gli interventi analizzati riguardano tre azioni progettuali progressive nei tre capoluoghi mediopadani: una tranvia urbana centro-periferia; periferia-centro-periferia; la connessione ad una ferrovia regionale per un servizio tipo tram-treno. In dettaglio<sup>12</sup>:

a) Parma

a.1 tranvia urbana Campus Universitario-Stazione, di 8,1 km per 139M di investimento

a.2. tranvia urbana Campus-Zona Industriale, di 11,8 km e 167 M€

a.3. tram-treno Campus-Stazione-Zona Industriale-Colorno (integrazione con la linea Parma-Casalmaggiore), di 24,1 km e 234M€

b) Reggio Emilia

b.1 tranvia urbana Rivalta-Stazione, di 7,0 km e 119M€

b.2. tranvia urbana Rivalta-Mediopadana AV, di 10,2 km e 128M€

b.3. tram-treno Rivalta-Mediopadana AV-Novellara e diramazione per Carpi (integrazione con la linea Reggio-Guastalla e ripristino della diramazione Bagnolo-Carpi), di 54,0 km e 344M€

c) Modena

c.1 tranvia urbana piazza Manzoni-Stazione, di 2,6 km

e 49M€

c.2. tranvia urbana piazza Manzoni-Stazione-Cittanova (riuso della sede dismessa della linea storica Bologna-Milano), di 18,1 km e 196M€

c.3. tram-treno Sassuolo-piazza Manzoni-Stazione-Cittanova (integrazione con la linea Modena-Sassuolo), di 36,6 km e 335M€

Il modello trasportistico, mostra i seguenti valori (scenario demografico 2013/2030):

a)	Parma
a.1	8.212/10.989 p/g <sup>13</sup>
a.2.	10.618/14.210 p/g
a.3.	16.694/21.907 p/g
b)	Reggio Emilia
b.1	8.698/13.089 p/g
b.2.	10.841/16.325 p/g
b.3.	31.126/42.923 p/g
c)	Modena
c.1	4.207/5.862 p/g
c.2.	12.063/16.809 p/g
c.3.	26.527/31.324 p/g

Lungo i corridoi di progetto la quota modale sul TPL ante/post è: Parma (21/39%); Reggio Emilia (20/34%); Modena (17/32%).

Modello classico: analisi del cash-flow

Per il costo di esercizio ferrotranviario si assume un valore di 1.011€/s<sup>14</sup> su sede urbana; 0.824€/s su sede tranviaria extraurbana; 0.774€/s su sede ferroviaria. I ricavi da tariffa<sup>15</sup> sono 0.548€/p per uno spostamento urbano; 0.824€/p per uno spostamento extraurbano.

I parametri di riempimento (offerta ideale) e copertura dei costi di esercizio sono:

a)	Parma
a.1	57%; 31%
a.2.	58%; 32%
a.3.	61%; 50%
b)	Reggio Emilia
b.1	57%; 32%
b.2.	59%; 33%
b.3.	65%; 58%
c)	Modena
c.1	53%; 28%
c.2.	59%; 32%
c.3.	64%; 57%

Modello della "Enhanced Financial Analysis (EFA)"

L'approccio EFA considera la Regione come soggetto investitore principale e gestore del servizio: ai costi di esercizio si aggiunge l'ammortamento dell'investimento (su un periodo di 15 anni ad un tasso del 2.5%). Ai ricavi da tariffa si aggiunge il risparmio sul servizio di autobus (scenario zero per la quota di passeggeri che avrebbe comunque utilizzato il servizio pubblico) e il risparmio sulla spesa sanitaria corrente.

Il costo sanitario evitato è calcolato (per difetto) su patologie di cui è stato comprovato il nesso causa-effetto:

• per l'inquinamento atmosferico<sup>16</sup> (Stafoggia, MedParticles): adenocarcinoma (AC), linfoma, asma e

broncopneumopatia-cronico ostruttiva (BCO);

• per l'inquinamento acustico (WHO, ISS, Environmental Acoustic American Society): annoyance e ipertensione arteriosa.

Morbilità ogni 10 mg di PM<sub>10EQ</sub> rispetto al fondo naturale e la stima annuale di spesa (ISS, Ministero della Salute) sono i seguenti:

AC:	64 · 10 <sup>-5</sup> ; 69.400€
linfoma:	27 · 10 <sup>-6</sup> ; 54.800€
asma:	92 · 10 <sup>-2</sup> ; 810€
BCO:	88 · 10 <sup>-4</sup> ; 4.440€

Per il rumore ambientale i dati sono (morbilità ogni dB(A) di incremento del livello acustico LDEN):

annoyance:	11 · 10 <sup>-2</sup> ; 533€
ipertensione arteriosa:	33 · 10 <sup>-1</sup> ; 1.905€

La relazione che stima la progressione della spesa evitata è:

$$C_H = 3,85 [€] \cdot p/g \frac{1}{10} \ln(d_t \cdot L)$$

Dove  $d_t$  è la densità territoriale del bacino della linea;  $L$  è la lunghezza della linea.

Assumendo un tasso di sconto del 5%, i valori di pay-back period, TIRf (20 anni) e TIRf(40 anni) sono:

d)	Parma
a.1	53 anni; -35%; -13%
a.2.	43 anni; -30%; -7%
a.3.	26 anni; -16%; 13%
e)	Reggio Emilia
b.1	35 anni; -25%; -1%
b.2.	27 anni; -16%; 9%
b.3.	16 anni; 7%; 42%
f)	Modena
c.1	34 anni; -22%; 0%
c.2.	42 anni; -30%; -6%
c.3.	19 anni; -3%; 31%

Discussione dei risultati

In senso olistico, grazie alla maggiore consapevolezza data dalla ricerca medica (MedParticles, IARC) – è oggi possibile ampliare l'analisi finanziaria con elementi tipici di quella economica che riguardano il flusso di cassa finanziario del Proponente pubblico (la Regione che gestisce sia la Mobilità che la Sanità in un capitolo unico di spesa). Così, se il tram urbano resta insostenibile per le medie città, la soluzione tram-treno presenta tempi di ritorno dell'investimento inferiori ai 25 anni di esercizio e tassi finanziari superiori al 10% entro il tempo di vita media dell'opera (40 anni). Nel caso studio emerge il caso di Reggio nell'Emilia, città di 165mila abitanti, in cui l'ipotesi progettuale di un asse tranviario nord-sud che si innesti sulla ferrovia regionale per Guastalla, con una diramazione verso Correggio e Carpi, avrebbe un tasso di rendimento interno del 7% a 20 anni ed un tempo di ritorno dell'investimento (344M€) di 16 anni.

Note

1. Elaborazione su database NoiItalia di Istat, <http://noi-italia.istat.it/>

2. Si veda l'approccio metodologico dello studio

- “Effetti territoriali della S-Bahn di Zurigo” dell’Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE (si veda <http://www.aren.admin.ch/themen/raumplanung/04916/04921/index.html?lang=it>)
3. Ai sensi della norma tedesca “Condizioni speciali per la circolazione di veicoli ferroviari leggeri (VFL)” (testo completo disponibile al link <http://www.wedebuch.de/gesetze/betrieb/lntbed.htm>)
  4. Bauer, Roux, 1976; Pumain, Guérois, 2003; Roux, Varnier, 2008; Indovina, 2008
  5. Nel testo con zone urbane si fa riferimento alle Zone Urbane Vaste (ZUV). Si veda A. Spinosa, “Organismi urbani e metropolitani in Italia” consultabile in [http://issuu.com/andreaspinosa/docs/urbanismi\\_italiani\\_01\\_relazione/0](http://issuu.com/andreaspinosa/docs/urbanismi_italiani_01_relazione/0)
  6. La metodologia utilizzata per l’identificazione dei Sistemi locali del lavoro è descritta nel volume Istat “I Sistemi locali del lavoro - 1991”, Argomenti n. 10, Roma, 1997 (disponibile al link: [http://lipari.istat.it/digibib/Argomenti/UFI0283823\\_Argomenti10\\_I\\_sistemi\\_locali\\_del\\_lavoro1991+OCRottimizz.pdf](http://lipari.istat.it/digibib/Argomenti/UFI0283823_Argomenti10_I_sistemi_locali_del_lavoro1991+OCRottimizz.pdf))
  7. Database su <http://esa.un.org/wpp/>
  8. Base dati comunale <http://demo.istat.it>
  9. I principali riferimenti metodologici e informativi sono:
    - CERTU, Centre d’études sur les réseaux, les transports, l’urbanisme et les constructions publiques (Francia), <http://www.certu.fr/mobilites-transport-r2.html>;
    - UK Department for Transport (Gran Bretagna): modellazione della generazione di spostamenti TEMPro Trip End Model: <https://www.gov.uk/government/collections/tempo>;
    - Victoria Transport Policy Institute (Canada): <http://www.vtpi.org/tdm/index.php#reference>;
    - US Department of Transportation (USA): Research and Innovative Technology Administration (RITA), [http://www.rita.dot.gov/about\\_rita](http://www.rita.dot.gov/about_rita)
  10. TCSP, acronimo di Trasporto Collettivo in Sede Propria
  11. I dati del 2011 sono in fase di elaborazione
  12. Gli interventi sono derivati da progetti e studi di fattibilità redatti dalle rispettive Amministrazioni
  13. p/g = passeggeri per giorno feriale
  14. €/s= euro per posto offerto
  15. Calcolo sul sistema tariffario integrato emiliano (“MiMuovo”)
  16. Si veda Mehta S., Hwashin S., Burnett R., (2011), “Ambient particulate air pollution and acute lower respiratory infections: a systematic review and implications for estimating the global burden of disease”

#### Bibliografia

- Gillham, O. (2002), *The Limitless City: A Primer on the Urban Sprawl Debate*, Island Press
- AA.VV. (2006), *Besondere Bedingungen für das Verkehren von Leichten Nahverkehrstriebwagen (LNT) im Mischbetrieb mit Regelfahrzeugen der Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs*
- Calafati, A. (2008), *Urban Sprawl Italian Style*, Scienze Regionali, vol. 7

- AA.VV. (2009), KVV Karlsruher Verkehrsverbund, “Das Karlsruher Modell”
- Giovannoni, G. (2010), *Contenimento urbano, piano e mercato. Il caso dell’Oregon e dell’area di Portland*, Alinea
- AA.VV. (2013), *Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP Project*, WHO
- Spinosa, A. e Vianello M. (2013), *Una prospettiva per la metropolitana di Roma*, atti della XVI Conferenza SIU, Planum

## Oltre le Colonne d’Ercole. Passaggio a Sud a priorità epocale. Il progetto TUNE-IT

### FERDINANDO TRAPANI

Europa e Africa a contatto. Quando e come?  
 “... il ponte simboleggia l’espandersi della sfera della nostra volontà sopra lo spazio... qui la separazione pare esser posta di per sé tra gli elementi, che già lo spirito, conciliando ed unificando, la supera” (Simmel, 1909, p.4).

Non possiamo sapere con certezza se le teorie di Sergio Frau (2002) sulla localizzazione delle mitiche Colonne di Ercole sono vere o meno, ma sembrano fondate, e sono affascinanti. Così lo è la visione del collegamento fisso tra Sicilia e Tunisia proposta dal progetto Tune-It di Enzo Siviero presentata a Roma il 21 giugno 2014. Tutto parte dalla considerazione che le previsioni e la programmazione ufficiale del Ponte sullo Stretto dipendono da una politica di connessione forte tra le sponde del Mediterraneo. Quindi il Ponte di Messina non esiste senza una speranza che un giorno i flussi che una volta giunti a Palermo da Berlino, ad esempio, possano giungere pure in Tunisia agevolmente ed in tempi ragionevoli. Tra i paesi euro mediterranei l’Italia è quello più centrale e vicino al cuore d’Europa e quindi è il più avvantaggiato dal punto di vista della velocità dei flussi per la logistica integrata terrestre. Ma la prospettiva di una connessione tra Europa continentale e Mediterraneo è ancora una prospettiva che vede a confronto paesi con una storia forte e paesi separati e deboli in fase di forte trasformazione. Tutto cambia se a sostegno delle ipotesi di realizzazione del Ponte di Messina (uno nuovo e più contemporaneo rispetto a quello oggetto dei contratti stipulati e poi annullati) e del collegamento fisso tra Sicilia e Tunisia non entra in gioco la prospettiva inedita di una connessione forte tra Europa e Africa. Tale connessione passa attraverso una forte concertazione geopolitica che potrebbe far perno sulle regioni e i paesi del Mediterraneo ma nell’ambito delle relazioni ONU. Il progetto Tune-It

per il collegamento fisso tra la Sicilia e la Tunisia tramite dispositivi per il transito prioritario delle sole merci, riproposto da Enzo Siviero sulla base di uno studio dell'Enea (Fontana et al., 2006), lancia un messaggio di profonda innovazione nello scenario, totalmente asfittico, delle ipotesi di fondare la crescita del Paese su obiettivi a lunga e lunghissima scadenza. La pre-figurazione di Tune-It supera di gran lunga la semplice proposta di un grande progetto ad altissimo livello tecnologico per una pluralità di fattori. La realizzazione di una serie di isole artificiali nel Canale d'Africa tra Mazzara del Vallo e Capo Bon è un progetto di paesaggio a forte valenza simbolica/retorica che alla scala geografica assume una forte valenza comunicativa.

Il progetto Tune-It inaugura o riapre una categoria di progetti-mondo che implicano, per la loro esplorazione/realizzazione, una visione planetaria specifica ed una dimensione di rapporti e accordi tra i Paesi che supera per qualità e quantità le risorse da spendere per la progettazione e realizzazione dell'opera stessa. E' quindi una visione in cui e per cui l'Utopia non consisterebbe più nella progettazione e realizzazione del collegamento fisso tra Europa ed Africa ma nella realizzazione di quelle condizioni di pace che, in questa fase geopolitica, sembrano essere il vero ostacolo non tanto alla realizzazione dell'opera (in un tempo per ora indefinito ma non astratto o puramente ipotetico) ma alla costruzione degli accordi e delle intese tra i paesi che dalle tre sponde Mediterranee (nord, sud e a oriente) in cui emergono più i fattori di scontro/guerra che non quelli di attrazione e sinergia. Grandi visioni appaiono necessarie per interrogarsi sull'impossibilità di crescita e della probabile estinzione. Ricordare questo aspetto a chi non vuole riconoscere l'evidenza del fatto che le culture umane possono estinguersi (Magli, 2012). In gioco è il futuro dell'Occidente. Questo fornisce massa critica ai grandi progetti che appaiono come utopie senza lo sfondo dell'inquadramento geopolitico adeguato.

A seguito degli incontri a livello comunitario del 2013, il quadro definitivo pare essersi assestato riprendendo la visione comunitaria se non del Ponte sullo stretto, almeno del Corridoio che effettivamente dovrebbe ancora collegare Napoli con Palermo. Non sono mancati tentativi e risultati di creazione di reti di interessi tra i paesi del Mediterraneo. A partire dal processo di Barcellona sono nate diverse istituzioni tra cui l'UFM (1) che ha prodotto documenti politici condivisi sulla logistica nel Mediterraneo.

TUNe-IT, nella visione dei 'progetti paese' proposti dall'INU, potrebbe proporsi come un progetto di livello transcontinentale da inserire certamente non nelle priorità a breve o media scadenza ma quelle a lunga-lunghissima scadenza. Tale progetto agisce come visione influenzando a breve e medio termine tutta una serie di provvedimenti che enfatizzano, affrontano, agevolano le tensioni e le connessioni tra Italia e Tunisia. TUNe-IT appare come una sorta di motto di spirito che nasconde e rivela la profonda tensione relazionale tra due ambiti di culture profon-

damente diverse e divise dalla storia prima ancora che dalla natura. La visione pontista spiana la strada al semplice rafforzamento dei rapporti di cooperazione disegnando e assegnando priorità geografiche e scenari di possibili allocazioni infrastrutturali di livello strategico decisivo soprattutto sul piano del sociale. La metafora dei 'progetti paese', successiva a quella delle piattaforme strategiche della Dicoter che potrebbe oggi apparire tecnocratica (avendo inforcato ormai da lungo tempo i nostri occhiali della crisi), alludeva all'urgenza sociale della infrastrutturazione di tutta l'Italia concentrando le forze e tutte le risorse su pochi punti nodali capaci di connettere il Paese all'intera Europa. TUNe-IT può svolgere questo ruolo ma per essere realizzato ha bisogno di scala molto più ampia sia dell'Europa che del Mediterraneo. In ogni caso, anche se TUNe-IT dovesse rimanere una battuta, rimane una visione trainante di progetti utili non solo per le due sponde ma, al minimo, per aumentare in modo decisivo il capitale relazionale tra i due Paesi anche per affrontare in un'altra chiave il fenomeno drammatico dei migranti (2).

Il collegamento fisso potrebbe essere inteso come una sfida mondiale per una saldatura anticiclica tra il capitalismo occidentale e la speranza di un mondo più unito e solidale nella sottolineatura delle sue infinite differenze e nell'attesa dell'aumento sempre più diffuso del miglioramento dei livelli di libertà di tutti i nuovi cittadini euro-africani.

#### Note

1 UfM, Union for the Mediterranean. Vedi: <http://ufm-secretariat.org/>.

2 Si veda la mappa dei principali percorsi fatti dagli immigrati clandestini. Da: BBC News Europe- L'articolo del 16 giugno 2014 "Italy warns Mediterranean migrant rescues may end"; disponibile al sito web: <http://www.bbc.com/news/world-europe-27878346>.

#### Bibliografia

Fontana, F., La Mendola, P., Minischetti, M. (2006), I Trasporti del XXI Secolo. Il futuro dei trasporti europei e fattibilità del collegamento Europa – Africa con tunnel Sicilia – Tunisia, Enea, Roma.

Magli, I. (2012), Dopo l'Occidente, BUR, Rizzoli, Milano.

Frau, V. (2002) Le Colonne d'Ercole, un'inchiesta, Nur Neon, Roma.

Simmel, G. (1909), "Brüche und Tür", in: Id., Gesamtausgabe, band XII, Suhrkamp, Frankfurt a. M. (2001); trad. it. M. Cacciari (a cura di) in Id., Saggi di Estetica, Liviana, Padova (1970).

# Il paesaggio-paradigma per alcuni punti qualificanti di una Agenda Urbana

CARLO VALORANI

Il paesaggio-paradigma

L'attività di ricerca sul progetto di territorio ha ormai più volte assunto il "paesaggio" come nuovo paradigma. Con il termine "paesaggio-paradigma" si intende indicare un "nuovo orientamento del pensiero e di elaborazione di una immagine del mondo" (VON BERTALANFFY L., 1969, trad. It. 1983) che si fonda sulla riscoperta della complessità del concetto di paesaggio: dalle sue valenze etimologiche (cfr. LUGINBÜHL Y., 2009; JAKOB M., 2005), epistemologiche (cfr. VALLEGA A., 2008; DE MATTEIS G., 1991; FARINELLI F., 1991; TURRI E., 1979; ZERBI M. C., 1993 ed altri) e giuridiche (cfr. C.E.P.) fino a quelle politiche (LUGINBÜHL Y., 2009).

La condizione dei nostri territori esprime un cambiamento conclamato: non più zone urbane dense opposte alle aree remote dell'agricoltura profonda di Donadieu (MININNI M., 2006). Al loro posto abbiamo invece oggi una pressoché ininterrotta dispersione urbana (INDOVINA F., 1990) cui fanno eccezione solo limitate aree di elevatissimo pregio ambientale. La corretta modellazione di questa nuova condizione richiede che nella nostra rappresentazione siano prese in considerazione grandezze fino ad oggi poco studiate.

Come è noto lo studioso determina sulla base del suo personale orientamento le grandezze che ritiene significative alla coerente rappresentazione di un fenomeno ed infatti in questo senso si può dire che "le misurazioni sono determinate dal paradigma in maniera ancor più evidente di quanto lo sia l'esperienza immediata dalla quale in parte derivano [...] (KUHN T.S., 1962)". A questa istanza risponde il paesaggio-paradigma che si offre al ricercatore come una cornice teorica che pone in coerenza gli aspetti tangibili ed intangibili (VALLEGA A., 2008; DE MATTEIS G., 1991) del paesaggio collocati in una interpretazione sistemica, multiscale e transdisciplinare.

Ripensare le infrastrutture

Nel campo delle infrastrutture, il paesaggio-paradigma dimostra capacità innovative rilevanti. La tradizionale analogia idraulica adottata per la modellazione trasportistica è soprattutto significativa di una idea di rapporto tra infrastruttura e territorio basata su un assiomatico "sistema chiuso". Oggi comprendiamo come si sia trattato di una semplificazione corretta ma limitatamente al solo dimensionamento funzionale dei flussi. Sarebbe banale approfondire qui il tema delle interazioni opera-ambiente in termini di emissioni acustiche e sonore, peraltro avviato dalla

motorizzazione elettrica ad un drastico ridimensionamento. Più interessante è riflettere sulle esternalità che le infrastrutture hanno prodotto nei territori soprattutto se si considera come nella prassi delle AC/B siano del tutto assenti parametri che sappiano misurare quei fenomeni che si sono invece rivelati potenti fattori di localizzazione. Si pensi alla variazione di accessibilità dei lotti fondiari, alla loro accresciuta visibilità, all'infrastrutturazione del territorio. Elementi che hanno dato luogo a importanti rendite che però sono andate disperse a "pioggia" inducendo trasformazioni non gestite: né in termini di forma insediativa né tantomeno in termini finanziari. Una idea di infrastruttura più contemporanea che abbia come obiettivo la produzione di un assetto territoriale di qualità più alta rispetto all'ante operam, il progetto congiunto di una infrastruttura e del suo paesaggio (AVERARDI M., 2010), dovrebbe forse partire proprio da queste considerazioni. Dovrebbe assumere come invariante la rinuncia ad interferire zone paesaggisticamente integre: dai santuari della naturalità alle aree agricole di pregio. Ed al contrario dovrebbe farsi carico di dare un esito compiuto, quale esso sia, al processo di dispersione. L'infrastruttura cesserebbe di essere pensata come un sistema chiuso ed invece si aprirebbe finalmente ad un effettivo rapporto osmotico con il territorio (RICCI M., 2013). Va però considerato che in assenza di elementi turbativi il criterio principale con cui oggi si decide il finanziamento di un'opera rispetto ad un'altra è la massimizzazione dello SRI.E (saggio di rendimento economico interno) e del VAN.E (valore attuale netto economico). Sono in pratica preferite quelle alternative progettuali che, a parità di offerta di servizi, massimizzano l'esternalizzazione dei costi (ad es. il consumo delle risorse ambientali e segnatamente il consumo di suolo agricolo). I risultati sono evidenti in termini di paesaggio e di tensioni sociali. L'ipotesi è di rivoluzionare la "macchina" dell'infrastruttura prevedendo un corridoio che sconti i costi della conservazione paesaggistico-ambientale ma che nel frattempo sia in grado di conseguire l'internalizzazione di quei surplus che sono andati finora dispersi.

Punti qualificanti per una Agenda Urbana

Da queste brevi considerazioni si individuano elementi di riflessione che possono divenire punti qualificanti di una Agenda Urbana di taglio nazionale. Tre linee di ricerca che testimoniano della multiscaleità del rapporto infrastruttura/territorio ci sembrano particolarmente interessanti: metodi e criteri per la scelta di corridoi infrastrutturali che riducano al minimo l'insorgenza di nodi conflittuali con le reti ambientali, definizione di merito del rapporto infrastruttura-territorio volto alla riconfigurazione dei paesaggi ed infine ricerca di una nuova architettura dell'infrastruttura.

Innovare il corridoio infrastrutturale

Una nostra recente ricerca<sup>1</sup>, svolta in occasione di una "progettazione congiunta dell'infrastruttura stradale e del suo inserimento paesaggistico" per una bretella

autostradale a sud di Roma, sviluppata di concerto ad un gruppo di lavoro di Anas Spa<sup>2</sup>, è arrivata a confrontare le “performances” di diverse strategie di tracciamento. Nel caso in esame si sono posti a confronto, tramite un’analisi multicriterio, 8 corridoi infrastrutturali alternativi individuati in un ambito di studio lungo circa 45 km e largo fino a 8 km. La valutazione delle alternative si è svolta su complessivi 33 indicatori riconducibili a 5 contesti (programmatico, paesaggistico-ambientale, progettuale, beni culturali, mobilità). Per ciascun indicatore sono stati determinati in automatico sette livelli di sensibilità (da interferenze inaccettabili a nulle).

La ricerca ha esplorato una strategia di tracciamento del corridoio infrastrutturale innovativa: nel mentre si rinuncia alla facile via dell’impegno dei suoli pregiati delle campagne lontane da ogni abitazione, si predilige una consapevole interpretazione della geomorfologia dei territori procedendo solo in un secondo momento l’ottimizzazione del rapporto con le forme insediative. Nel caso del tracciato verde (una delle alternative “prossime”) questo ha comportato in concreto che il corridoio ha evitato di intaccare il bacino imbrifero del “Fosso di Malafede” impegnando solo situazioni di promontorio di bacini già interferiti dal GRA, poi, una volta conquistata la quota pedemontana dei castelli, il corridoio si è attestato nella fascia di territorio che presenta incisioni morfologiche più attenuate cercando di assumere il massimo angolo di incidenza, e quindi la minima interferenza, con esse. Solo a valle della definizione di queste giaciture fondamentali si sono studiate varianti locali finalizzate a minimizzare le interferenze con le strutture insediative.

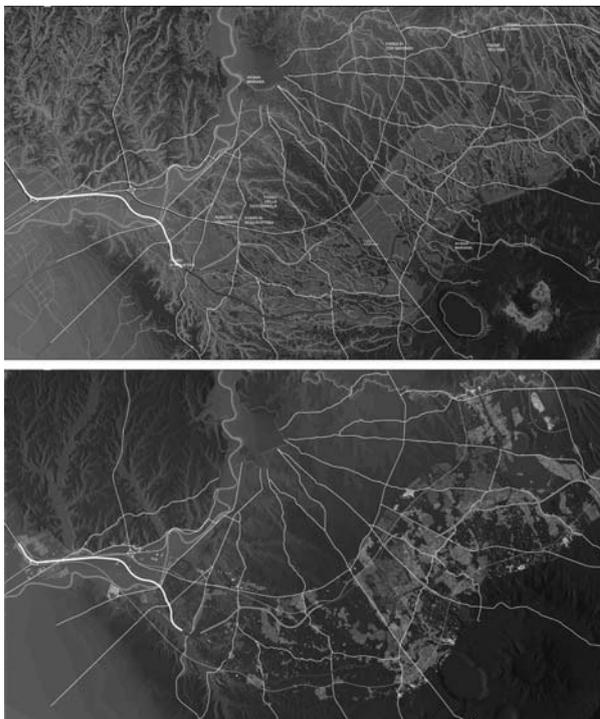


Figura 1 – Nodi conflittuali tra reti infrastrutturali e reti ambientali, punti qualificanti di una Agenda Urbana. Anas-dPdta “Roma - Bretella autostradale sud - progettazione congiunta dell’infrastruttura stradale e del suo inserimento

paesaggistico”; in alto - le alternative di corridoio verde (prossima) e blu (remota), interferenze con le principali incisioni del territorio; in basso - le alternative di corridoio verde (prossima) e blu (remota), interferenze con le aree insediate.

L’analisi dei risultati evidenzia che nel confronto tra i corridoi tracciati a ridosso del margine urbano (alternativa “prossima”) e i corridoi collocati nelle campagne (alternativa “remota”) i primi prevalgono sempre sui secondi. In particolare, sul complesso dei 33 indicatori, la strategia prossima è perdente su solo 4 indicatori ma è interessante notare che risulta vincente anche sugli indicatori di funzionalità, costi, complessità. Sul set di 17 indicatori paesaggistico-ambientali l’alternativa prossima risulta preferibile sempre su almeno 12 indicatori.

I dati prodotti dall’applicazione della strategia dell’alternativa “prossima” a nuovi tracciati dimostrano che questi, nel mentre garantiscono performance ambientali e paesistiche nettamente superiori, non sono pregiudizialmente svantaggiati rispetto alle alternative “remote”: né sul piano tecnico, né sul piano economico. Al contrario un rapporto consapevole tra infrastruttura e strutture ambientali e paesistiche del territorio ha portato a migliori “performances” anche sugli altri indicatori apparentemente da essi indipendenti e lontani: “Effetto sui livelli di traffico della nuova opera”, “Costi”, “Incidenza opere d’arte” “Complessità tecnica dell’opera”, “Tempi di costruzione” correlata alla preferibilità sul parametro “Rischio archeologico”.

A ben vedere esiste una ragione strutturale a questo apparentemente inatteso esito: se osserviamo la configurazione dei territori sui quali si sono estese le forme insediative “spontanee” dello sprawl ci accorgiamo che questi sono terreni di facile accesso e che non richiedono elevati costi per essere insediati. Altrettanto non si può dire per le residue aree integre di elevato valore naturalistico ed anche agricolo. Anzi l’impegno di queste aree, in termini puramente finanziari, significa gravare il bilancio economico dell’infrastruttura di costi di soglia elevati in termini di opere d’arte, viadotti e gallerie, che richiedono numerose piccole opere e relativi cantieri speciali di difficile accesso. Ovviamente i dati confermano le considerazioni di ordine paesaggistico-ambientale sui vantaggi delle alternative “prossime” in termini di riduzione del consumo di suolo nella campagna profonda minimizzando l’effetto di frammentazione fondiaria che è il principale motore di processi insediativi dispersi. In questo quadro generale un’eccezione interessante è costituita dall’indicatore “Effetto sistema - nodi” che mira a valutare la capacità di offrire accessibilità con tempi ridotti dalle aree esterne verso la zona centrale di Roma. Nella alternativa “prossima” la collocazione dei nodi di scambio più a ridosso del margine insediativo paga un maggior tempo di percorrenza dei tratti più urbani (di circa 2 km) fortemente congestionati dal pendolarismo. In questo caso la creazione di corsie protette potrebbe essere una soluzione efficace dai

costi ed impatti contenuti. Infine come prevedibile il corridoio prossimo risulta svantaggiato negli indicatori "espropri" ed "interferenze con edifici". La penalizzazione non è in termini economico finanziari complessivi che rimangono favorevoli alle alternative "prossime" ma invece "solo" sul piano della accettabilità sociale. È dunque questo il tema davvero fondamentale su cui lavorare.

Per un progetto osmotico

Un'infrastruttura che si configuri come penalizzante in termini di espropri e come pura servitù imposta a territori che vengono vissuti in un rapporto di soggettivazione dalle popolazioni, pone dunque un'evidente questione di consenso locale. Si impone quindi una riflessione sul modello di territorializzazione dell'infrastruttura per fare sì che possa offrire prospettive interessanti ai cittadini che risiedono in territori già paesaggisticamente compromessi. Il paradosso è che le istanze di "conservazione" dello "status quo" non sono espresse a tutela dei territori integri ma invece per evitare trasformazioni nei territori insediati con pattern casuali ma che proprio per questo sono sede di Comunità insediate. Emerge chiaramente un conflitto di sensibilità tra gli osservatori "insider" ed il punto di vista degli "outsider" (COSGROVE D., 1990). Su questo punto non è semplice individuare esperienze organiche già applicate (cfr. A. KIPAR, 2011, SS38 Valtellina, Lotto 1 - tronco A) in quanto è facile intuire che un'infrastruttura così articolata, seppur mossa dall'iniziativa di un soggetto interessato a obiettivi settoriali, dovrebbe essere precoce espressione di una concertazione con gli enti locali e di un reale processo di partecipazione. Potremmo ripensare ad una infrastruttura funzionalmente osmotica partendo dalla parafrasi della "Ciudad lineal" di Sorya y Mata, oppure da una metafora di quelle radicate e lente connessioni transregionali che sono i nostri antichi tratturi. Non di rado è possibile però riscontrare esperienze, invero perlopiù molto "impegnative", di forte integrazione che potrebbe essere utile approfondire soprattutto nei loro iter approvativi. La Malietower (The Hague 1991-96) di Benthem Crouwel, il centro commerciale "Westside" (Berna 2005-08) di Libeskind, il più datato Schlangenhader Straße (Berlino, 1877) di Georg Heinrich, Gerhard e Klaus Krebs architekten. la più recente "barriera del suono multifunzione" "The Wall", (Utrecht 2010) di VVKH Architecten, si muovono in una direzione di forte integrazione con il tessuto locale ma sempre con una semplice giustapposizione e senza interazioni dirette con l'infrastruttura. Al contrario nell'esperienza degli Autogrill Pavese di Angelo Bianchetti (cfr. Autogrill Pavese - Fiorenzuola d'Arda - 1959; Autogrill Pavese - Novara, 1962; Autogrill Pavese - Montepulciano - 1967) la strada dell'integrazione è più spinta ed interessante. Il sedime stradale (espropriato per soli scopi funzionali alla mobilità) ospita delle attività di servizio, rivolte ad un bacino transregionale, che creano un reddito aggiuntivo (senza quell'incremento di consumo di suolo che diverrà prassi consolidata). Quello che spesso si è trascurato è

come in realtà questi nuclei, grazie alla possibilità di accessi secondari controllati, siano stati anche strutture di servizio utili alle comunità locali.

In un tracciato autostradale urbano, nel caso di una alternativa "prossima", potrebbe essere semplice insediare servizi di livello metropolitano nelle zone da densificare conservando distinto un doppio regime di accessibilità transregionale e locale. In questo senso possiamo ricordare l'esperienza, un po' estemporanea, dell'ospedale S. Andrea di Roma ma anche le ipotesi di accessibilità alternativa formulate per l'ospedale "Cardinal Massaia" di Asti. Nel nostro caso di studio del doppio regime di accessibilità utile alla attenuazione della congestione della rete locale, potrebbero avvalersi strutture di livello metropolitano quali l'Aeroporto di Ciampino, la Banca d'Italia, la Città dello Sport, il Campus Bio medico di Triggiano.

In Italia però l'attuale quadro normativo non garantisce un iter chiaro ad una opera così concepita. Ed anche se una interpretazione estrema delle norme (cfr. Quadrilatero delle Marche) ha dato luogo ad una giurisprudenza che individua un percorso approvativo concretamente percorribile non possiamo certo dire che esistano le condizioni per una concezione organica e partecipata di un progetto infrastrutturale così innovativo. È questa una situazione che scoraggia il progettista a percorrere strade scarsamente esplorate ben sapendo che si troverà di fronte soggetti istituzionali forti, interessati prevalentemente al consenso di brevissimo periodo. L'attesa norma sul "public debate" potrebbe essere l'occasione di introdurre una strumentazione giuridica adeguata (ROMANO I., 2012).

Percepire l'infrastruttura

Nella ricerca di un rapporto innovativo tra infrastruttura e Comunità insediata un ruolo importante è svolto dal significato che viene attribuito alle strutture visibili dell'opera. Una linea di ricerca esplora la costruzione di una nuova immagine dell'infrastruttura non più governata dall'espressività del rapporto forma-funzione cercando invece di rappresentare un nuovo rapporto opera-ambiente più integrato e complesso.

L'ipotesi muove dalla ricerca di artisti come Bruno Catalano ("Viaggiatori"), Alyson Sholtz (Mirror Fence, 2003) e Anish Kapoor ("Sky mirror") che lavorano sulla relatività della percezione visiva come strumento conoscitivo (cfr. MATURANA H., VARELA F., 1984) ponendo l'accento sull'importanza di una percezione più complessa di quella meramente visiva. Una percezione che sia interiorizzazione del luogo, comprensiva dei suoi significati. Su questa linea di ricerca, alla scala architettonica, registriamo i seguenti contributi: Foster a "Marseille Vieux Port" (Marseille, 2011-13), Fermín Vázquez nel "Nou Mercat dels Encants" (Barcelona, 2013) e NAS architecture nella "Breath Box" (La Grande Motte, 2014). Infine sul piano più proprio della landscape architecture tra gli altri va segnalata l'installazione "Polderland Garden of Love and Fire" (Almere Pampus, 1992) di D. Libeskind. Da questi precedenti e ricordando la lezione di A. Thayer e J.G. Kerr

sul camouflage "dazzle" (FORBES P., 2009), si muove il provocatorio concept per "bretella autostradale sud di Roma" di Leaf architects. Qui la diversità paesistica viene destrutturata e ristrutturata (DE CARLO G. C., 1992) in un mosaico di trame visive che decompone visivamente l'oggetto architettonico che così diviene "inconspicuous" rendendosi cromaticamente analogo al contesto. L'obiettivo è di assegnare una funzione seconda (ECO U., 1968) all'opera dandogli il compito di rappresentare la complessità del paesaggio italiano: la sua multiscalarità, con le riflessioni di trame prossime e remote; la sua processualità sottolineando le mutazioni alle diverse scale temporali dei colori del cielo e del volo degli uccelli, l'alternarsi del giorno e della notte, il susseguirsi delle stagioni.

Una idea di infrastruttura propriamente contemporanea che nel rinnovare il suo rapporto semiotico con gli abitanti sappia concretamente iscriversi in un processo che, partendo dalla comprensione delle caratteristiche del luogo, dalla comprensione delle energie che ne determinano il funzionamento, riesca ad orientare "la volontà di trasformazione nel flusso definito da queste stesse energie" (NUNEZ J., 2010) collocandosi nell'incessante processo di scrittura e riscrittura (CORBOZ A., 1995) di quella risorsa non rinnovabile che è il territorio: in sintesi assumendo come progettisti "la responsabilità di osservare e trasformare ma solo per estensione e permettere a queste forze di definire il sistema desiderato (NUNEZ J., 2010)"<sup>3</sup>.

#### Note

1. Pubblicato in VALORANI C., (2012), "Studiare il paesaggio. Letture integrate del territorio per il progetto", Aracne, Roma; VALORANI C., (in corso di stampa), "Misurare il paesaggio. Indicatori per la valutazione di piani e progetti".

2. Gruppo di progettazione infrastruttura (ANAS SpA) - Responsabile: Ing. I. Coppa; Gruppo di lavoro: Ing. P.G. D'Armini, Ing. E. Luzziatelli, Ing. M. Mancinetti (progettista), Ing. M. Panebianco, Sig. ra A.M. D'Aversa;

Gruppo di supporto paesaggio-ambiente (Dip. Pianificazione, Design, Tecnologia dell' Architettura) - Resp scientifico: Prof. C. Valorani; Comitato scientifico: Proff. P.P. Balbo, G. Carbonara, L. Carbonara, M. Vendittelli, D. Esposito; Gruppo di lavoro Paesaggio: M.E. Cattaruzza; V. Vancheri; S. Greco; L. Valdarnini, L. Mauriello; Collaboratori: C. De Bois; L.L. Pettine;

3. La ricerca si iscrive in un più ampio percorso di ricerca trattato all'articolo di P.P. BALBO, "Per il "tri progetto" macro nazionale (delle due reti: insediative ed ecologiche) e micro locale: l'innovazione degli indicatori paesaggistici".

#### Bibliografia

AVERARDI M., (2010), "Anas: italian highways il paesaggio si fa strada" in "Architettura del Paesaggio" n. 22  
 VON BERTALANFFY L., (1969, trad. It. 1983), "Teoria generale dei sistemi, Fondamenti, sviluppo, applicazioni", Arnoldo Mondadori Editore, Milano

CORBOZ A., (1995), "Il territorio come palinsesto", in "Casabella" n. 516

COSGROVE D., (1990), "Realtà sociali e paesaggio simbolico", Unicopli, Milano

DE CARLO G. C., (1992), "Gli spiriti dell'architettura", Editori Riuniti, Roma

DE MATTEIS G., (1991), "Le metafore della Terra", Feltrinelli Editore, Milano

ECO U., (1968), "Trattato di semiotica generale", Bompiani, Milano

FARINELLI F., (1991), "L'arguzia del paesaggio", in "Casabella" n. 575 -576

FORBES P., (2009), "Dazzled and decived: mimicry and camouflage", Yale University Press, New Haven and London

INDOVINA F., (1990), "La Città diffusa", Stratema-DAEST, Venezia

JAKOB M., (2005), "Paesaggio e letteratura", Leo S. Olschki, Firenze

KUHN T. S., (1962), "La struttura delle rivoluzioni scientifiche", Piccola Biblioteca Einaudi, Torino

LUGINBÜHL Y., (2009), "Rappresentazioni sociali del paesaggio ed evoluzione della domanda sociale", in B. CASTIGLIONI, M. DE MARCHI, "Di chi è il paesaggio?", Cluep, Padova

MATURANA H., VARELA F., (1984), "L'albero della conoscenza", Garzanti, Milano

MININNI M., (2006), (a cura di) "Campagne Urbane, una nuova proposta di paesaggio della città", Donzelli, Roma

NUNEZ J., (2010), "Paesaggi, passaggi", in "Lettera Internazionale" Numero 105 - III Trimestre,

RICCI M., (2013), "Infrastrutture osmotiche", in SCAGLIONE P., RICCI M., (a cura di) "A22 Nuove ecologie in infra/strutture osmotiche", GreenTrenDesign Factory, Rovereto (TN)

ROMANO I., (2012), "Cosa fare, come fare: decidere insieme per praticare davvero la democrazia", ed. Chiarelettere, Milano

TURRI E., (1979), "Semiologia del paesaggio italiano", Longanesi, Milano

VALLEGA A., (2008), "Indicatori per il paesaggio", Franco Angeli, Milano

ZERBI M. C., (1993), "Paesaggi della geografia", Giappichelli, Torino

# Shared mobility and cities

FRANCESCO ALBERTI

Tra la metà e la fine degli anni '60, Alison e Peter Smithson, esponenti di punta del gruppo "Team X", dedicarono alcuni dei loro studi, volti alla ricerca di nuovi modelli di sviluppo urbano integrato con le reti di mobilità, alla questione delle città di piccole e medie dimensioni, caratterizzate - come Cambridge e Firenze - dalla presenza di tessuti storici non adattabili alle esigenze di un traffico automobilistico in costante crescita. Tralasciando la parte di proposta relativa all'espansione della città, lo studio su Firenze, pubblicato nel '72 sull'*Architectural Review*, appare oggi soprattutto interessante laddove prevedeva, con largo anticipo sulle prime iniziative di regolazione del traffico nel centro storico, la pedonalizzazione completa dell'area interna ai viali di circonvallazione, accompagnata - aspetto questo ancor più innovativo - dall'istituzione di navette elettriche a servizio dei residenti. Evidentemente, agli occhi di due sensibili turisti inglesi, l'immagine della città prediletta da Forster, sopravvissuta all'alluvione del '66, doveva sembrare ancor più gravemente minacciata dall'invasione di quelle piccole auto che nell'Italia del boom economico si moltiplicavano anno dopo anno a un ritmo forsennato, andando a riempire ogni spazio disponibile anche all'interno delle città d'arte.

A distanza di quasi mezzo secolo, mentre in gran parte dei paesi dell'UE, grazie anche a politiche di respiro nazionale e regionale, si cominciano ad apprezzare i primi effetti d'una nuova "ondata di innovazione" (Newman et al., 2009) che, sotto le insegne dello sviluppo sostenibile e della rivoluzione digitale, sta lentamente ma significativamente erodendo il monopolio dell'industria automobilistica nel fornire risposte su misura alla domanda di mobilità delle aree urbane, nel nostro paese il modello mono-modale, affermatosi all'epoca della prima motorizzazione di massa, continua a mantenere una supremazia, che, né la crisi industriale che ha gravemente colpito il settore, né i pur meritevoli provvedimenti di contenimento del traffico portati avanti dalle amministrazioni locali sono ad oggi riuscite a scalfire.

L'applicazione di misure passive di limitazione del transito veicolare nelle zone di "rilevante interesse urbanistico" (come le ha definite nel 1993 il Nuovo Codice della Strada) resta comunque il maggior contributo italiano alla formazione d'un approccio concettuale comune, in ambito europeo, al tema della mobilità sostenibile. Avviate in modo pionieristico già dalla fine degli anni '70 a Roma e, per l'appunto, Firenze, le ZTL comprendono oggi, con modalità di funzionamento e gradi di efficacia diversi, ambiti urbani più o meno estesi in 38 comuni italiani, prevalentemente collocati al centro-nord. Tra questi, Milano è uno dei pochi casi europei (9 in tutto, tra cui solo altre tre grandi città: Londra, Oslo e Stoccolma), in cui

le restrizioni alla libera circolazione sono associate al pagamento di una tariffa d'ingresso nell'area protetta: una misura attualmente allo studio anche a Roma, la cui attivazione è programmata per il 2017.

Alle ZTL e alle aree pedonali si sono aggiunte in tempi recenti, con perimetrazioni non necessariamente combacianti con le prime, le cosiddette "zone a bassa emissione" (LEZ, low emission zones), in cui la circolazione è consentita solo ai veicoli rispondenti a determinate norme di emissione o equipaggiamento (certificazioni Euro e/o filtri antiparticolato). Il loro numero, in Italia, è più alto che in ogni altro paese d'Europa: 94 su un totale di 194 (la Germania, al secondo posto, ne conta 70)<sup>1</sup>. Un dato "virtuoso" che non dev'essere comunque sopravvalutato, sia perché si tratta di provvedimenti che non prevedono forme di controllo sistematico, sia perché va letto tenendo conto di due altri primati che caratterizzano il "caso" Italia: la vetustà - 8 anni e 6 mesi di media<sup>2</sup> - e la consistenza del parco auto circolante.

Con un rapporto di 61 autovetture ogni 100 abitanti (corrispondente, in termini assoluti, a un numero di mezzi stabilizzatosi, in questi anni di ristagno economico, intono ai 37 milioni), l'Italia è, fra i grandi paesi dell'UE, quello che mantiene il più elevato tasso di motorizzazione individuale, distaccandosi dalla media (51 automobili su 100 abitanti) di ben 20 punti percentuali. Se facciamo un confronto tra le principali città (dove di norma la media si abbassa rispetto ai piccoli centri diffusi sul territorio), la gravità della patologia che sta dietro ai dati statistici emerge con ancora maggiore chiarezza: a Roma e Milano, su una base di 100 abitanti, le automobili circolanti sono rispettivamente 74 e 58, contro le 41 di Parigi e Barcellona e le 35-38 di Berlino, Londra e Vienna. Nel comune di Firenze il tasso di motorizzazione è, come a Milano, di 58 veicoli su 100 abitanti: uno in più che a Los Angeles e quasi due volte e mezzo quelli di Copenhagen (24)<sup>3</sup>. Densità così elevate rendono altresì evidente il carattere meramente palliativo delle misure di regolazione del traffico sopra menzionate, in contesti privi di strategie articolate per la mobilità urbana.

Nell'attuale situazione di crisi, che non lascia intravedere la possibilità di sostanziali recuperi, nel breve periodo, del ritardo pluridecennale accumulato dal nostro paese sul fronte dei trasporti pubblici - comparto verso il quale andrebbero convogliati, nella logica di una seria spending review, la massima parte degli investimenti destinati alle "grandi opere" infrastrutturali - altre iniziative, di grana più fine, possono comunque essere portate avanti con risorse limitate, nella direzione di un progressivo adattamento delle città italiane a modelli alternativi di mobilità. Un'inversione di tendenza che proprio in questa fase potrebbe realizzarsi in modo non traumatico rispetto alle abitudini di mobilità della popolazione, sfruttando in positivo il calo della domanda che caratterizza il mercato dell'auto a fronte di un'età media del parco circolante come abbiamo visto molto alta. L'obiettivo è ridurre significativamente, entro un periodo corrispondente al ciclo di vita medio di un'autovettura (8-9

anni), il numero complessivo dei mezzi in proprietà, portando il tasso di motorizzazione del nostro paese a valori più prossimi alla media europea.

In questa prospettiva, la rilettura della soluzione prospettata dagli Smithson per il centro di Firenze può essere presa come spunto per riflettere sulla necessità d'un approccio strategico alla risoluzione dei problemi di mobilità delle città italiane, finalizzato a rendere pienamente accessibili, ma in modo diversificato, i diversi ambiti urbani, nel rispetto innanzitutto delle loro caratteristiche strutturali. In particolare, può essere utile mettere in evidenza alcuni temi, all'epoca poco più che accademici, divenuti nel frattempo centrali nel dibattito sulla città sostenibile e smart - declinazioni che implicano entrambe un'attenzione speciale alle problematiche della mobilità:

- il ruolo che le modalità "dolci" (pedonalità e ciclabilità) possono assumere come componenti attive nella ripartizione modale degli spostamenti in ambito urbano;
- l'offerta di servizi on-demand, integrativi al trasporto collettivo, in grado di diventare competitivi, entro determinati bacini territoriali, all'uso dei mezzi in proprietà;
- lo sviluppo dell'e-mobility, in alternativa all'uso di veicoli alimentati con combustibili fossili.

Il primo punto rimanda al superamento del modello delle enclave pedonalizzate a favore di sistemi continui pedestrian-friendly (comprendenti spazi pubblici, marciapiedi, attraversamenti stradali, passerelle, percorsi ricavabili all'interno degli isolati, ecc.), nonché della prassi delle piste ciclabili "a spezzoni", che dovrebbe lasciare il campo al disegno di reti gerarchizzate, comprendenti segmenti più o meno specializzati in ragione del livello di conflittualità con il traffico meccanizzato (piste segregate lungo le strade soggette a limiti  $\geq 50$  km/h, percorsi promiscui nelle "zone 30" con applicazione del doppio senso ciclabile - ove compatibile - nelle strade a senso unico veicolare, ecc.), da implementare secondo un ordine di priorità legato alla domanda di trasporto sulle varie direttrici urbane.

L'efficacia di interventi sistematici, volti a garantire non solo la continuità, connettività e sicurezza dei percorsi destinati alla mobilità elementare, ma anche, attraverso una progettazione qualificata delle sistemazioni a terra, la loro attrattività, è ampiamente dimostrata dall'esperienza di numerose città europee, grandi (Monaco di Baviera, Amsterdam, Copenaghen) e medie (Strasburgo, Graz, Malmö - per citare solo alcune best practice note a livello internazionale, in cui la quota degli spostamenti giornalieri a piedi o in bicicletta interni all'area urbana ha raggiunto valori compresi tra il 35 e il 46% del totale). D'altra parte, è un dato acquisito che la percentuale preponderante degli spostamenti urbani, in Europa, si svolge su brevi distanze, assolutamente compatibili, in particolare, con l'uso della bicicletta; mezzo che, rispetto all'automobile, può risultare competitivo anche in termini di tempo per tragitti door-to-door fino a 4,5 km (Whitelegg, 1993) e che comporta un'occupazione di suolo 7

volte minore (UITP, 2003). Si comprende quindi come, nell'ambito di una pianificazione del traffico orientata alla multimodalità, una più razionale ripartizione degli spazi stradali disponibili, a vantaggio, in prima istanza, dei cosiddetti "utenti deboli", possa portare, attraverso interventi a basso costo, non già a una riduzione, ma a un sensibile aumento della capacità di trasporto complessiva delle reti urbane.

Con il Vélib parigino, entrato in funzione nel 2007, la mobilità ciclabile è stata anche il primo terreno di sperimentazione di servizi on-demand, che, grazie a sistemi avanzati di telegestione, permettono di ottimizzare nel corso delle 24 ore l'uso di un numero definito di mezzi su strada, all'interno di un determinato territorio, riducendone al minimo i tempi di sosta inoperosa (tempi che nel caso dei mezzi in proprietà sono di gran lunga prevalenti su quelli di utilizzo). Dal punto di vista dei clienti, i vantaggi principali rispetto a un normale noleggio risiedono nella possibilità di rilasciare il mezzo in un punto diverso da quello di prelievo e di poter disporre di un numero elevato di posteggi riservati, entro il perimetro di operatività del servizio. Sistemi di bike-sharing di questo tipo si sono diffusi rapidamente in tutto il mondo, con maggiore o minore successo in rapporto, fondamentalmente, a tre variabili: 1) la capillarità del servizio; 2) la reperibilità dei mezzi, nei vari momenti della giornata, nei punti dove la domanda è maggiore; 3) l'esistenza di reti ciclabili efficienti nei territori interessati (aspetto questo che solitamente non dipende dal gestore e che rappresenta il punto debole delle esperienze italiane). Per quanto riguarda il car-sharing, i principali sistemi funzionanti in ambito europeo sono riconducibili a due modelli di servizio, anch'essi resi possibili dall'evoluzione delle ICT. Il modello "Autolib" - servizio lanciato nel 2011 nella regione parigina - ha caratteristiche analoghe, per modalità di gestione e utilizzo, al Vélib; richiede postazioni fisse attrezzate per la sosta dei veicoli ed è pertanto di non facile replicabilità. Il secondo modello - tipo "Car2go" - è decisamente più flessibile, in quanto non richiede necessariamente parcheggi dedicati, affidandosi alle funzionalità di serie degli smartphone (gps, connessione internet) per localizzare e sbloccare le auto, oltre che per pagare il noleggio. L'effetto più rilevante sulla mobilità urbana di tali sistemi è dato dal "risparmio" di spazio rispetto all'uso dei veicoli in proprietà, sia nella fase di marcia dei mezzi (i modelli utilizzati sono infatti di piccolo taglio, calibrati sul carico medio - 1-2 persone - del parco auto circolante in città), sia soprattutto per quanto riguarda la sosta, visto che la condivisione fra più utenti di una stessa auto si riflette anche nell'utilizzo di uno spazio equivalente a un solo stallo per un numero limitato di ore al giorno.

La combinazione fra servizi di mobilità condivisa, l'uso di veicoli elettrici plug-in (cioè ricaricabili utilizzando la normale rete di distribuzione) e lo sviluppo di smart grid per l'approvvigionamento locale di energia da fonti rinnovabili può aprire scenari inediti per la mobilità all'interno dei centri urbani consolidati, che uno studio del 2010 del Media Laboratory del MIT

ha tentato di esplorare, riannodando le fila di processi già in atto su diversi fronti dell'innovazione tecnologica (Mitchell et al., 2010, Mitchell, 2010). Più specificamente, gli elementi su cui lavorare, per “creare sistemi che forniscano alti livelli di mobilità, riducendo al contempo i consumi energetici e favorendo il ricorso in larga scala a fonti energetiche pulite, rinnovabili e il più possibile locali” (Mitchell, 2010b: 382) sono, secondo lo studio, cinque: 1) i mezzi di trasporto individuali (tutti elettrici - non solo auto, più compatte e leggere delle attuali, ma anche scooter e biciclette con pedalata assistita); 2) le infrastrutture di ricarica, collocate in corrispondenza delle aree di sosta; 3) reti elettriche “intelligenti”, in grado di accogliere energia sia da fonti di piccola che di grande scala, compresa la possibilità di redistribuire l'eventuale carica in eccesso dalle batterie dei mezzi elettrici in sosta; 4) l'organizzazione di servizi di sharing, che renda superfluo il possesso dei mezzi, applicando sistemi di tariffazione variabili come strumento di regolazione della domanda; 5) un sistema dinamico di monitoraggio, raccolta, gestione e condivisione delle informazioni, che consenta al sistema nel suo complesso di “reagire” in tempo reale al mutare delle circostanze.

Tra le applicazioni dimostrative inserite nello studio, una riguarda, ancora una volta, il centro di Firenze, per il quale si prospetta l'attivazione di un servizio di mini-car condivise, in numero contingentato, con posteggi distribuiti all'interno del tessuto storico e punti d'interscambio ubicati lungo i viali di circonvallazione in corrispondenza dei parcheggi sotterranei: una riformulazione in chiave smart delle “navette per residenti” ipotizzate dagli Smithson.

Lo scenario prefigurato dal MIT con riferimento a un orizzonte di lunga durata trova conforto, nell'immediato, oltre che nel repentino successo dei servizi Car2go in molte città d'Europa e del Nord America, negli obiettivi fissati dalla Commissione Europea nel Libro Bianco dei Trasporti (2011) riguardanti la diffusione di carburanti e sistemi di propulsione innovativi, in risposta alle due “minacce globali” del cambiamento climatico e del “picco petrolifero”<sup>4</sup>: obiettivi che contemplano il dimezzamento, entro il 2030, dei veicoli “alimentati con carburanti tradizionali” circolanti nei centri urbani europei e la loro completa sostituzione, entro il 2050, con mezzi elettrici e/o ibridi. È troppo presto per capire se tali previsioni troveranno riscontro nella realtà, ma è comunque probabile che al 2050 l'organizzazione e il paesaggio delle città europee risultino già profondamente modificati dall'evoluzione delle tecniche e degli “stili” della mobilità individuale e collettiva, nonché dall'ampia affermazione dei sistemi di mobilità condivisa conseguente a un'integrazione sempre più stretta fra il mondo dei trasporti e quello delle ICT. Alcuni tratti di questo nuovo paesaggio sono già riconoscibili in quelle città che hanno avviato per prime processi di rinnovamento strutturale a partire dall'implementazione di modelli sostenibili di mobilità, altri possono essere ipotizzati sulla base di ricerche in corso (in particolare nel campo della mobilità elettrica):

- un'armatura ecologica liberamente fruibile con modalità dolci, formata dalla continuità fra reti pedo-ciclabili, greenway ed aree ambientali al di fuori dell'agglomerato urbano;
  - una diversa ripartizione orizzontale degli spazi stradali, con una significativa riduzione delle sezioni dedicate agli autoveicoli privati e un proporzionale aumento dei marciapiedi e dei percorsi ciclabili;
  - una connotazione sempre più marcata dei nodi d'interscambio e dei punti di accesso ai sistemi di TPL, sia in termini funzionali (concentrazione delle attività commerciali e di servizio), che spaziali;
  - in modo proporzionale all'aumento del numero di mezzi a propulsione elettrica, il riutilizzo di spazi già destinati a parcheggio o al rifornimento dei carburanti come aree multifunzionali per la sosta, la ricarica dei veicoli e la produzione di energia;
  - un mobilier urbain completamente rinnovato, in cui gli elementi connessi al trasporto (pensiline per il TPL, stazioni di ricarica dei mezzi elettrici, posteggi bici con dispositivi antifurto, postazioni per la mobilità condivisa, ecc.) sono integrati da funzioni di info-comunicazione e sorveglianza.
- È inutile sottolineare come, per il nostro paese, inserirsi con tempismo nel nuovo ciclo di innovazioni rappresenti un partita fondamentale, anche se, considerato il perdurante disinteresse su questi temi delle istituzioni centrali, la missione si presenta al momento quasi impossibile. Solo a livello propedeutico, vi sono almeno cinque azioni da intraprendere con urgenza per rimuovere ostacoli, normativi e d'impostazione generale, che rischiano altrimenti di allargare oltre misura il gap che ci separa dai paesi più avanzati:
- il rilancio di una pianificazione nazionale dei trasporti, ispirata a criteri di sostenibilità ambientale e integrata a una strategia per le aree urbane, in coerenza con gli atti e documenti d'indirizzo dell'UE nei due campi (Strategia tematica sull'ambiente urbano, Libro Bianco dei trasporti, ecc...);
  - una revisione organica dei dispositivi legislativi statali e regionali, che sovrintendono alla redazione dei piani urbanistici generali e di quelli relativi al settore dei trasporti, finalizzata a coordinare, a tutti i livelli dell'amministrazione territoriale, uso del suolo e reti della mobilità; da un lato assumendo l'accessibilità con modalità sostenibili come parametro fondamentale per le scelte urbanistiche e, dall'altro, tralasciando l'obiettivo dell'efficienza dei trasporti a quelli più generali dell'equilibrio ambientale e della vivibilità urbana;
  - una revisione organica delle norme tecniche, regolamenti e standard nei campi urbanistico-edilizio e della disciplina del traffico, per correggere gli aspetti che più ne riflettono l'impostazione ancora prevalentemente car-oriented (dotazioni di parcheggi, classificazione delle strade, dimensioni delle carreggiate, limiti alla circolazione pedonale e ciclabile, ecc...), verso un approccio orientato all'integrazione modale e alla promozione delle modalità sostenibile;
  - una sostanziale semplificazione delle norme e delle

procedure, che contemperino, da un lato, una significativa riduzione degli aspetti soggetti a rigide regolamentazioni tecniche, sostituite da più flessibili e facilmente aggiornabili “linee guida” (sull'esempio della Francia) e, dall'altro, la possibilità per gli enti locali di sperimentare sul campo, anche in deroga alle normative vigenti, tecniche e modalità di gestione innovative nel campo della mobilità urbana (come avviene in Olanda);

- una programmazione della spesa ispirata al principio “do more with less”, volta quindi a favorire, prioritariamente, interventi di ottimizzazione delle reti e dei servizi esistenti, riutilizzo intelligente delle infrastrutture sottoutilizzate o dismesse (ad es. la riconversione di linee ferroviarie in metrotramvie), potenziamento dei sistemi urbani di mobilità dolce accompagnato da campagne di sensibilizzazione per contrastare la car-dependancy, ecc... Purtroppo, né le iniziative di politica economica assunte recentemente dal Governo per “sbloccare” il paese, né le bozze di riforma della disciplina sul governo del territorio fin qui rese note sembrano andare in questa direzione.

#### Note

1 Cfr. <<http://urbanaccessregulations.eu/>> (10/2014).

2 Fonte: ACI (2012), Analisi dell'anzianità del parco veicoli in Italia. Secondo l'Annuario statistico 2014 dell'ACI (<<http://www.aci.it/>>) l'età media delle auto alimentate a benzina, che al 31/12/2011 era di 10 anni e 11 mesi, è ulteriormente salita al 31/12/2013 a 12 anni e 2 mesi.

3 Fonti: Eurostat, ACI, Legambiente (2012).

4 Oil peak: l'espressione si riferisce all'aumento, in prospettiva insostenibile, del costo dei carburanti fossili, causato dall'aumento costante della domanda globale a fronte del graduale esaurimento delle risorse primarie.

#### Bibliografia

Smithson, A. e P. (1972), “Florence”, in *Architectural Review*, 9(42) (pag.555-556)

Whitelegg, J. (1993), *Transport for a Sustainable Future. The Case for Europe*, Belhaven Press, London-New York

UITP - International Association of Public Transport (2003), *Ticket to future. 3 Stops to Sustainable Mobility*, Bruxelles

Newman, P., Beatley, T. e Boyer H. (2009), *Resilient Cities. Responding to Peak Oil and Climate Change*, Island Press, Washington

Mitchell, W.J. (2010), “Sustainable urban mobility through light electric vehicles”, in Mostafavi, M. e Doherty, G. (a cura di), *Ecological Urbanism*, Lars Müller Publishers, Baden

Mitchell, W.J., Borroni-Bird, C.E. e Burns, L.D. (2010), *Reinventing the Automobile: Personal Urban Mobility for the 21st Century*, MIT Press, Cambridge MA

Alberti, F. (2014), “Muoversi nella smart city”, in Alberti, F., Brugellis, P. e Parolotto, F. (a cura di), *Città pensanti. Creatività, mobilità, qualità urbana*, Quodlibet, Macerata

# SESSIONE 3

## Politiche per l'ambiente e il paesaggio

### Politiche per l'ambiente e il paesaggio

ANGIOLETTA VOGHERA

Il 75% della popolazione dell'Unione Europea (UE) vive nelle città dove sono generati circa l'85% del PIL europeo, l'80% delle emissioni e del consumo di energia. Le città interpretano un ruolo di primo piano per il superamento della crisi economica, sociale e ambientale e per creare le condizioni per un'economia più competitiva, con un più alto tasso di occupazione e una migliore qualità del paesaggio, dell'ambiente e di vita; in questa direzione l'UE ha lanciato gli obiettivi della Strategia Europa 2020 finalizzata a orientare politiche, interventi e finanziamenti verso una crescita "intelligente, sostenibile, inclusiva e solidale", focalizzata sulla creazione di posti di lavoro e sulla riduzione della povertà, sulla sicurezza e coesione sociale. Tale paradigma di sviluppo urbano, certamente strategico, vuole essere un processo di trasformazione teso a integrare progetti sullo spazio fisico delle città e azioni per la lotta alla povertà, alla marginalizzazione, l'innovazione dell'istruzione e della cultura con possibili esiti economici, ambientali e paesaggistici (European Commission, Directorate General for Regional Policy, 2011).

Questo processo negli anni è stato influenzato da politiche per le città e visioni europee basate sul policentrismo, sull'integrazione tra città e campagna, sulla valorizzazione dei corridoi ecologici tra aree naturali, rurali e verde urbano, su una connettività fisica e virtuale diffusa sul territorio (EC, Cities for Tomorrow, 2011); temi questi ultimi ripresi dalla Carta di Lipsia, dalla Dichiarazione di Toledo, dall'Agenda territoriale europea 2020, dall'Agenda Digitale e dalle sue differenti declinazioni nazionali (come l'Agenda urbana per l'Italia).

In Italia il dibattito sulla nuova programmazione 2014-2020 individua strategie relative a Mezzogiorno, città e aree interne, che dovranno essere oggetto di azioni ispirate al modello della città smart per ridisegnare e modernizzare i servizi urbani, sviluppare pratiche per l'inclusione sociale per aree e quartieri disagiati, rafforzare la capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali. Queste politiche infatti necessitano di un approccio integrato capace di legare nelle strategie nazionali politiche straordinarie e ordinarie, in un quadro di debolezza del CIPU e di frammentazione delle decisioni, che apre al rischio che si definiscano pro-

grammi e progetti di sviluppo urbano poco integrati, scarsamente efficaci, difficili da valutare in termini di effetti e impatti anche ambientali e paesaggistici. Le strategie si caratterizzano inoltre per l'esaltazione di azioni e idee spaziali di carattere ampio e multifattoriale, ispirate alla sostenibilità e allo smartness, di cui è complesso misurare l'efficacia.

La qualità del paesaggio e dell'ambiente, capace di comunicare concetti politici complessi attraverso narrazioni avvincenti e localmente rilevanti, può essere l'obiettivo di politiche e pratiche di progetto locale. Il paesaggio è la dimensione strutturale del progetto di urbanistica, che mette in gioco azioni intersettoriali, aprendo all'interazione con le pratiche consensuali. A partire dall'Agenda Urbana, politiche, piani e progetti dovrebbero porre al centro dell'attenzione il risparmio delle risorse ambientali e paesaggistiche, la sostenibilità e la sicurezza, rafforzando azioni per il riuso, il riciclo, la ricostruzione di un ambiente urbano con spazi pubblici adeguati e di qualità, l'uso di tecnologie per promuovere una città resiliente e a zero emissioni. Una città che dovrebbe caratterizzarsi per un paesaggio ricco per le forti relazioni tra le diverse componenti (ambientali, sociali e culturali), in cui le infrastrutture verdi, l'agricoltura urbana, il recupero degli spazi dismessi, la valorizzazione del patrimonio storico-culturale e naturale possono contribuire a incrementare la diversità, ad affrontare l'incertezza, il rischio e a promuovere la resilienza, anche attraverso lo sviluppo di processi di collaborazione tra istituzioni e comunità locali.

### Mutazioni del paesaggio ai tempi della diffusione dei centri commerciali

GIUSEPPE ABBATE

Introduzione

Anche in Sicilia nell'ultimo decennio, con un certo ritardo rispetto a quanto accaduto in altre regioni del nostro Paese e nel resto d'Europa, le tendenze del mercato globale si stanno riverberando attraverso la riproposizione di modelli omologanti come quello delle grandi strutture commerciali. La diffusione dei centri commerciali, manifestatasi prima sul versante orientale dell'isola, e solo più recentemente su quello occidentale, presenta caratteri comuni che, a partire dalle non sempre limpide vicende urbanistiche che

ne hanno accompagnato la realizzazione, evidenziando uno squilibrio di fondo tra il ruolo “forte” degli investitori privati e quello “debole” degli enti locali coinvolti. L'orientamento è stato quello di soddisfare sia esigenze di logistica nell'ambito delle strategie di marketing, come l'opportunità di pensare i progetti delle strutture commerciali in stretta simbiosi con la viabilità per la grande affluenza, sia altre esigenze di tipo speculativo-immobiliare, solitamente in contrasto con i caratteri identitari, storici e culturali dei luoghi.

In Sicilia sono numerosi gli esempi di centri commerciali, la cui realizzazione, solitamente in variante agli strumenti urbanistici vigenti, ha interessato aree agricole storiche dimostrando che la tendenza a leggere le aree verdi come supporti neutri, e quindi potenzialmente edificabili, continua a trovare ampi consensi con pesanti ricadute sulla qualità del paesaggio. In diversi casi la realizzazione dei centri commerciali ha comportato consistenti sbancamenti di terra che, oltre a modificare l'orografia originaria dei luoghi, hanno cancellato ogni memoria degli assetti agricoli preesistenti. Nel caso di terreni in pendio, l'effetto devastante degli sbancamenti è risultato ancora più evidente dalle imponenti sistemazioni a gradoni in cemento armato, vere e proprie incisioni nei paesaggi agricoli e naturali. Le aree esterne di pertinenza dei centri commerciali, solitamente adibite a parcheggi e relativi spazi di manovra, presentano superfici pavimentate totalmente impermeabili in percentuale molto maggiore rispetto a quelle trattate a verde o pavimentate con elementi permeabili, posizionati su suoli vegetali per consentire l'assorbimento delle acque meteoriche. La maggior parte dei progetti di centri commerciali realizzati in Sicilia sembra privilegiare involucri edilizi dalle sagome compatte e poco articolate che, oltre a non dialogare con le preesistenze e con le caratteristiche dei luoghi interessati, dal punto di vista dimensionale si configurano come dei “fuori scala” con un forte impatto sul paesaggio anche da grandi distanze.

Quanto affermato emerge attraverso la descrizione di tre casi fortemente emblematici nel panorama delle trasformazioni urbane che stanno interessando il territorio siciliano. La scelta dei casi di studio è ricaduta su due centri commerciali realizzati rispettivamente a Palermo e ad Agrigento e su un centro intrattenimenti (un multiplex con annesso centro commerciale) a San Gregorio di Catania, piccolo comune alle falde dell'Etna, ricadente nell'area metropolitana catanese.

Il centro commerciale “Conca d'Oro” a Palermo  
Il centro commerciale Conca d'Oro, aperto a Palermo nel 2012, si trova a Fondo Raffo, che fino agli inizi del XVIII secolo costituiva un vasto fondo agricolo coltivato a mandorli, pistacchi, carrubi e ulivi. Tale fondo è parte integrante del più ampio sistema della Conca d'Oro e in particolare della Piana dei Colli, che costituisce una realtà di grande interesse storico-identitario e agricolo-ambientale per la presenza di bagli, ville e dei relativi fondi e giardini di pertinenza.

La vasta area occupata dal centro commerciale, pari a circa 288.000 metri quadri, a sud-ovest è delimitata da via Lanza di Scalea, una strada a grande scorrimento che collega Palermo all'ormai vasto insediamento di Partanna-Mondello, ma che consente di raggiungere agevolmente anche l'autostrada Palermo-Mazara del Vallo; a nord-ovest e a nord-est risulta accerchiata da un susseguirsi di ville e villette incasellate nei loro giardini; a sud-est confina invece con il quartiere di edilizia pubblica ZEN (acronimo di Zona Espansione Nord), oggi ribattezzato S. Filippo Neri, tra i più noti quartieri-ghetto realizzati nelle aree periferiche delle grandi città meridionali, ancora oggi relegato ad un ruolo di marginalità e degrado. Il quartiere ZEN, si suddivide in due porzioni realizzate in tempi diversi con caratteristiche tipo-morfologiche differenti, comunemente definite ZEN 1 e ZEN 2. La porzione di quartiere denominata ZEN 1, realizzata tra il 1967 e il 1978, risulta costituita da anonimi edifici in linea alti 10 piani per complessivi 1203 alloggi, mentre la porzione denominata ZEN 2, realizzata nel corso degli anni '80, quale esito del celebre concorso del 1970 e delle successive varianti, risulta organizzata secondo un impianto ad assi ortogonali che ritagliano isolati rettangolari, le cosiddette insulae, caratterizzate da lunghe ma anguste corti interne su cui si affacciano le abitazioni. Rispetto al progetto originario di Vittorio Gregotti, in seguito alle varianti del 1975 e del 1980, non tutte le insulae sono state realizzate ed il numero degli abitanti potenzialmente insediabili è sceso da 15.700 a circa 12.900. L'intero quartiere ZEN è rimasto peraltro sprovvisto di alcuni servizi essenziali e, come sembra sottolineare la strada a scorrimento veloce che lo recinge, completamente scisso dal contesto territoriale, nonché dal nuovo centro commerciale che può essere raggiunto dagli utenti senza dover attraversare il quartiere. La vicinanza dello ZEN alla nuova polarità commerciale non è quindi servita ad innescare alcun processo di rigenerazione urbana in grado di modificarne l'immagine, che resta quella di un luogo immerso nel degrado, frequentato esclusivamente dai regolari assegnatari degli alloggi e dagli occupanti abusivi.

A cambiare radicalmente la sua immagine è stata invece l'area interessata dal nuovo insediamento commerciale che è stata stravolta dalla realizzazione di un involucro edilizio, ad una sola elevazione, di circa 55.000 metri quadri, le cui facciate risultano interamente rivestite in pannelli color oro, decorati con motivi a losanga. Dalla copertura del centro emergono tre gruppi di gigantesche guglie metalliche, sempre color oro, ben visibili anche da grandi distanze. L'intera struttura risulta circondata da una vasta area pavimentata destinata a parcheggio per oltre 2000 posti auto.

Il piano particolareggiato approvato in variante al PRG, prevedeva a est del grande insediamento commerciale la realizzazione di altre attrezzature di dimensioni più contenute: un centro per pluriminatori, un centro di assistenza per anziani, un impianto sportivo (costituito da una piscina e alcuni campetti)

e un centro di municipalità. A oggi gli edifici destinati ad ospitare tali attrezzature, anche se in parte realizzati, risultano inutilizzati, mentre alcune delle destinazioni previste, come quella relativa al centro di municipalità, sono state localizzate altrove. Altra previsione del piano rimasta inattuata è l'utilizzo a fini pubblici dell'antica Villa Raffo, di proprietà della Regione, recentemente sottoposta ad intervento di restauro. L'approvazione del piano particolareggiato ha comunque dato avvio a un processo irreversibile di trasformazione di una porzione di territorio che, pur circondata da aree urbanizzate, contribuisce a mantenere parzialmente inalterati i valori storico-identitari, propri della Conca d'Oro, legati sia al patrimonio architettonico edilizio (ville, bagli e borgate) che a quello agricolo-ambientale. Peraltro la trasformazione dell'area interessata dalla nuova polarità commerciale ha avuto ricadute su un ambito territoriale ben più ampio di quello normato dal piano particolareggiato di Fondo Raffo, in quanto la nuova struttura di vendita si configura come un'interruzione del corridoio ecologico tra la Riserva naturale di Monte Pellegrino e i Siti d'Interesse Comunitario a monte della circoscrizione.

Il centro commerciale "Città dei Templi" ad Agrigento  
 Il centro commerciale Città dei Templi, situato lungo la SS 115 che ricalca l'antico tracciato viario greco Akragas – Selinunte, in posizione baricentrica tra Agrigento e Porto Empedocle, è stato realizzato in variante al PRG vigente e inaugurato nel 2012 dopo controverse vicende giudiziarie ancora non del tutto risolte. L'area destinata a ospitare la grande struttura di vendita, originariamente in forte pendenza, è stata profondamente alterata, asportando circa 320 mila metri cubi di terra, per posizionare l'involucro edilizio del centro commerciale, incassato tra alti muri di contenimento in cemento armato, su una superficie piana di circa 75.000 metri quadri, distribuiti su due livelli. I parcheggi sono stati ricavati al piano terra e sulla copertura dell'edificio per un totale di 1500 posti auto. Visivamente il centro commerciale, un parallelepipedo a base rettangolare allungata, appare incastrato tra la SS 115 che, nel punto più alto, si trova alla stessa quota della copertura del centro, e la lunga stecca di edilizia storica di base, parallela alla strada statale ma a una quota più bassa. Procedendo in direzione sud-est, oltre la quinta costituita da case a una o due elevazioni, si sviluppa il quartiere di edilizia pubblica di Villaseta realizzato negli anni '70 del secolo scorso per offrire nuovi alloggi agli abitanti dell'antico quartiere Rabato-Santa Croce di Agrigento, rimasti senza casa in seguito alla frana del 1966. Il quartiere di Villaseta, nonostante la condizione di marginalità e degrado in cui versa, continua a rappresentare uno dei pochi interventi pubblici di qualità realizzati in Sicilia, che si distingue per la particolare attenzione nei confronti della configurazione degli spazi aperti e dell'integrazione tra i manufatti architettonici e il contesto. La progettazione urbanistica e il coordinamento furono affidati al professore Mario Ghio che

si avvale della collaborazione di altri tecnici di sua fiducia, tra cui molti docenti universitari. Il quartiere, dimensionato per ospitare 3000 abitanti, risulta organizzato su un ampio asse viario, servito da parcheggi, lungo cui si attestano una serie di edifici con funzioni diverse, tra cui quelli destinati ad abitazioni, articolati in nuclei costituiti da tipi edilizi differenziati. A valle dell'asse commerciale, invece, erano previste diverse attrezzature sportive, che sono state realizzate solo in parte, mentre altre rimaste incomplete, contribuiscono a rendere maggiormente deprimente il paesaggio circostante. La presenza, nel contesto depresso e degradato in cui è inserito, del nuovo centro commerciale, impreziosito da fontane con giochi d'acqua e da aiuole sistemate a prato bordate da fiori colorati, rende stridente il contrasto con le ampie porzioni di verde incolto che caratterizzano invece, a pochi metri di distanza, la totalità degli spazi aperti dello sfortunato quartiere di Villaseta.



Figura 1– In alto: centro commerciale "Conca d'Oro" a Palermo; sotto da sinistra verso destra: centro commerciale "Città dei Templi" ad Agrigento e multiplex con annesso centro commerciale" a san Gregorio di Catania

Il centro intrattenimenti "Sofocle" a San Gregorio di Catania

Il multiplex con annesso centro commerciale, denominato "centro intrattenimenti" Sofocle, è sicuramente il caso più controverso tra quelli presentati, trovandosi al centro di complesse vicende giudiziarie che ne hanno impedito l'apertura. La struttura commerciale è stata realizzata nel comune di San Gregorio di Catania, piccolo centro urbano ricadente nell'hinterland etneo, lungo la SP 9 che collega Catania al centro pedemontano, a ridosso dell'uscita per l'autostrada Catania-Messina. L'area interessata dal nuovo centro intrattenimenti, originariamente coltivata ad agrumeto, oltre ad essere delimitata a est dalla strada provinciale a scorrimento veloce, risulta confinante a ovest con un'area di proprietà di un circolo sportivo, attrezzata con campi da tennis, piscine e ampi spazi verdi, a nord invece con l'area boscata di Monte Catira.

La realizzazione del nuovo centro ha comportato un vistoso sbancamento di terra che ha interessato l'intero lotto, di circa 33.000 metri quadri, cancellando ogni traccia dell'agrumeto storico. La sagoma della nuova costruzione, a due elevazioni fuori terra, oltre ad un

primo livello seminterrato destinato a parcheggio, che si addentra in scavo per oltre 130 metri, occupa circa il 90% dell'intera superficie del lotto in cui il verde esistente è ridotto a piccole aree di risulta. Nel 2011, quando ormai il centro era quasi ultimato, in seguito ad esposti presentati da alcuni cittadini, da parte della magistratura è stato disposto un sequestro preventivo del centro intrattenimenti ed è stata avviata un'indagine in cui sono rimasti coinvolti l'amministratore della società Sofocle, il progettista e due funzionari della Provincia e del Comune di San Gregorio, a vario titolo ritenuti responsabili di una serie di irregolarità urbanistiche nella realizzazione del multiplex con annesso centro commerciale a partire dall'approvazione del piano di lottizzazione relativo all'area su cui è stato successivamente costruito il centro che è risultata illegittima, con evidenti ripercussioni a cascata su tutti gli atti e i provvedimenti successivi. In sintesi è stato rilevato che il progetto non rispetta la prescrizione contenuta nell'art. 37 delle Norme Tecniche di Attuazione del PRG che in riferimento alle zone G1 in cui ricade il centro (zone per attrezzature sportive, culturali, e ricreative private) così recita "gli edifici e le attrezzature dovranno avere ubicazione e ingombri tali da non pregiudicare l'integrità del verde esistente. L'area non edificata dovrà essere sistemata a verde attrezzato. Il progetto contravviene anche all'art. 8 del Regolamento edilizio che così recita "in ogni caso, arbitrari abbassamenti del piano di spiccato delle costruzioni, sono configurabili come vere e proprie infrazioni edilizie, e come tali da perseguire a norma di legge". E' stato rilevato altresì che l'altezza della costruzione realizzata supera in molte parti l'altezza massima consentita nelle N.T.A. del PRG. Anche la norma sul distacco dai confini della proprietà in alcune parti sul fronte sud è stata disattesa. Infine, il Piano di lottizzazione non avrebbe potuto inserire tra le destinazioni d'uso di progetto alcuna attività commerciale, né tantomeno la quota di parcheggi relativi, poiché tale possibilità, come prescritto nelle N.T.A., era subordinata all'esistenza di un Piano di Programmazione urbanistica del settore commerciale, di cui però il Comune, all'epoca dell'approvazione del Piano di lottizzazione (2005) non si era ancora dotato<sup>1</sup>.

Nel luglio 2014 si è arrivati alla sentenza di primo grado emessa dal Tribunale di Catania che, oltre ad infliggere alcune condanne, ha disposto la confisca dell'area abusivamente lottizzata e dell'immobile nonché la demolizione di quest'ultimo.

#### Conclusioni

I casi sopra esposti evidenziano che i tre centri commerciali realizzati in contesti diversi dell'Isola presentano caratteri comuni con pesanti ricadute sulla qualità dei paesaggi urbani ed extraurbani interessati. Nel tralasciare gli effetti indotti sulle reti infrastrutturali e sulle economie dei territori, meno percepibili dalle comunità locali, che accettano passivamente la presenza di un centro commerciale come inevitabile effetto della globalizzazione o ne apprezzano

gli aspetti positivi (maggiore offerta merceologica, convenienza economica, orari di apertura continuati e prolungati), ci si chiede fino a quando in Sicilia si continueranno a legittimare, dietro il falso alibi di ampliare la gamma delle occasioni di sviluppo, le iniziative imprenditoriali relative alla grande distribuzione, attraverso la redazione di apposite varianti ai PRG o nei casi più estremi, come quello del multiplex con annesso centro commerciale a San Gregorio di Catania, attraverso una disinvolta interpretazione delle prescrizioni di piano.

I casi relativi ai centri commerciali "Conca d'Oro" e "Città dei Templi", realizzati rispettivamente in prossimità dei quartieri di edilizia pubblica, ZEN di Palermo e Villaseta di Agrigento, dimostrano che la scelta, più volte operata da parte delle amministrazioni locali, di ubicare grandi attrattori commerciali a ridosso degli insediamenti residenziali periferici e degradati, non è bastata ad innescare processi di rigenerazione urbana. E' accaduto invece che i centri commerciali siano diventati il surrogato di quegli spazi di aggregazione e di socializzazione di cui quartieri come lo ZEN di Palermo o Villaseta di Agrigento, non sono mai stati dotati, che però, a differenza di un qualsiasi altro spazio pubblico, non si relazionano con il quartiere e tendono a trasformare il cittadino in cliente.

Più seriamente, per rispondere alla crescente domanda di riqualificazione della città esistente e di nuova qualità urbana diffusa, si dovrebbe tendere a progetti di ricostituzione paesaggistica delle aree urbane degradate orientati a instaurare delle appartenenze sociali e a un'identificazione con i luoghi dell'abitare attraverso l'inserimento di attrezzature pubbliche accoglienti e la ridefinizione degli spazi pubblici, evitando quindi di imporre su un luogo economie esogene ed estranee che non tengono conto delle specificità locali.

#### Note

1 Chi scrive ha fatto parte del Collegio peritale incaricato di rispondere a una serie di quesiti formulati dal Tribunale di Catania in merito alle presunte irregolarità edilizie ed urbanistiche nella realizzazione del Centro intrattenimenti.

#### Bibliografia

Abbate, G., Orlando M. (2009), "Centri commerciali a Palermo: alla conquista della Conca d'Oro" in Leone M., Lo Piccolo F., Schilleci F. (a cura di), *Il paesaggio agricolo nella Conca d'Oro di Palermo*, Alinea Editrice, Firenze (pp. 305-313).

Abbate, G. (2009), "Territori in mutamento: verso nuove identità", in Abbate G., Giampino A., Orlando M., Todaro V. (a cura di), *Territori costieri*, FrancoAngeli, Milano (pp. 17-22).

Abbate, G. (2012), "Agrigento: identità e trasformazioni del paesaggio tra risorse e degrado", in Villari A., Arena M. A. (a cura di), *Paesaggio 150. Sguardi sul paesaggio italiano tra conservazione, trasformazione e progetto in 150 anni di storia*, Aracne Editrice, Roma (pp. 517-522).

Abbate, G. (2013), "Villaseta: da quartiere modello a luogo di marginalità e degrado" in Lambertini A., Metta A., Olivetti M. L. (a cura di), *Città pubblica/Paesaggi comuni. Materiali per il progetto degli spazi aperti dei quartieri ERP*, Gangemi Editore, Roma (pp. 29-32).

Cannarozzo, T., Fontana, D., Borsellino M. D. (2007), Osservazioni al Piano Particolareggiato relativo al "Progetto di utilizzo del Centro di Municipalità Fondo Raffo", in variante al P.R.G. vigente, adottato dal Consiglio Comunale con delibera n. 365 del 6/12/2006, Palermo (mimeo).

Cannarozzo, T. (2009), "Agrigento: risorse, strumenti, attori. Percorsi verso nuovi orizzonti di sviluppo locale", in Lo Piccolo F. (a cura di), *Progettare le identità del territorio. Piani e interventi per uno sviluppo autosostenibile nel paesaggio agricolo della Valle dei Templi di Agrigento*, Alinea Editrice, Firenze (pp. 61-133).

Bonafede, G., Lo Piccolo F. (2007), "Cronache ZEN: la questione abitativa tra assenza di politiche pubbliche, pratiche dal basso ed arte della negoziazione", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 90 (pp. 47-66).

Bonesio, L. (2007), *Paesaggio, identità e comunità tra locale e globale*, Diabasis, Reggio Emilia.

Sciascia, A. (2003), *Tra le modernità dell'architettura. La questione del quartiere ZEN 2 di Palermo*, L'Epos, Palermo.

## Politiche ambientali e paesaggistiche per un territorio in transizione: il caso della Provincia Barletta Andria Trani

NICOLA MARTINELLI,  
MARIELLA ANNESE, TERESA PAGNELLI

### 1. Introduzione<sup>1</sup>

Il presente contributo si propone di svolgere alcune riflessioni sulla necessità di pensare, in una costituenda Agenda Italiana per le città, quali possono essere le principali politiche per l'ambiente e il territorio e in che forma declinarle, cercando di contestualizzarle all'interno del dibattito sul nuovo ciclo della Programmazione europea e sul possibile ruolo delle città nelle strategie della U.E. La città contemporanea ha profondamente cambiato forma e struttura rispetto al Novecento mettendo in crisi i vecchi modelli di governo del territorio pensati "dentro i confini comunali"; le questioni poste dalle nuove dimensioni della città contemporanea richiedono oggi politiche orientate sempre più al rafforzamento dell'attitudine alla cooperazione, all'interno della nuova cornice istituzionale dell'intercomunalità. Tale attitudine

se adeguatamente supportata da politiche e risorse adeguate, potrebbe infatti aprire nuovi spazi di azione non solo nelle aree interne, ma anche nei territori interessati dai fenomeni della diffusione.

Collocandosi su questo sfondo culturale, questo contributo si articola inizialmente in due parti. La prima è dedicata a una breve ricostruzione del dibattito internazionale sul rapporto tra quelle "discipline che dialogano a distanza"<sup>2</sup> e interpretano i fenomeni naturali integrati alla scala e alle esigenze umane, dibattito poi ricollocato in questa fase storica in cui i processi di regionalizzazione urbana che interessano anche il nostro continente (Soja 2011) pongono l'esigenza di guardare, come da lungo tempo ha fatto l'ecologia, attraverso operazioni di cross scaling nel tempo e nello spazio attraverso modelli di analisi e di proposta di strategie, tenendo conto tanto delle grandi trasformazioni territoriali spesso eterodirette, quanto di quelle pulviscolari delle tante soggettività che modificano il territorio a scala locale.

La seconda parte guarda sinteticamente i nuovi approcci della Programmazione 2014-2020 in tema di sostenibilità ambientale da recepire nei processi strategici per le città europee e ne problematizza la declinazione compiuta dalle politiche sovra e infra comunali per l'ambiente e il paesaggio riprese da Carte e Agende Territoriali.

In sintonia con tali premesse metodologiche il contributo guarda a un territorio pugliese d'area vasta, caso di studio considerato di interesse tanto per le sue dimensioni geografica e policentrica quanto per la fase cruciale avviata del suo passaggio dall'assetto istituzionale provinciale a quello di nuove forme sperimentali di intercomunalità. Il contributo, rispettando nella sua articolazione il paradigma dell'attraversamento delle scale territoriali, si chiude con una sperimentazione progettuale applicata a un territorio comunale del contesto d'area vasta prima richiamato e direttamente ispirato alle strategie della nuova pianificazione paesaggistica regionale che nel frattempo percorre la fase finale del suo iter approvativo, nonché premiato all'interno di un concorso nazionale fortemente orientato alla nuova visione ecologica degli insediamenti.

### 1.1 Landscape planning e landscape ecology

In pochi decenni la crisi globale, l'uso non strategico delle risorse e i conseguenti e drammatici effetti sociali e ambientali hanno fatto maturare nuove visioni dei valori umani ed economici, spingendo a cambiare gli obiettivi spaziali dell'organizzazione del territorio. Le profonde trasformazioni a un tempo ambientali, economiche e sociali che stanno attraversando il mondo occidentale rappresentano il presupposto essenziale per la ridefinizione dei paradigmi fino ad ora consolidati. Si sviluppa così una nuova domanda di competenze e di professionalità nel campo delle discipline del governo del territorio e del progetto spaziale ed è quindi evidente il bisogno di nuove integrazioni tra campi disciplinari finora divisi. In particolare, la crisi dei modelli di sviluppo, l'emergenza ambien-

tale, l'inadeguatezza delle politiche urbane e infine il tracollo culturale e produttivo del settore edilizio configurano una forte attesa sociale di conoscenza orientata ai temi dell'ecologia, della sostenibilità, dei valori qualitativi nelle trasformazioni territoriali. A ben vedere, da anni ormai scienziati e pianificatori lavorano su obiettivi comuni di governo del territorio partendo dai diversi punti di vista da cui muovono i loro saperi, e i concetti che oggi sono entrati a pieno titolo nel linguaggio e nella pratica professionale dell'urbanistica traggono la loro origine proprio dall'analisi ecologica. Il fondamento del landscape planning consiste nell'interpretare i processi naturali integrandoli alla scala e alle esigenze dell'uomo. Già Ian McHarg (1997) e Frederick Steiner (1991) videro per primi che la pianificazione ecologicamente orientata esplicitava opportunità e conflitti tra usi del suolo e attività umane. Alan Berger (2008), in seguito ha sottolineato come la ricerca di coerenza tra grande e piccola scala costituisca la componente culturale principale del landscape planning, che si pone come principali suoi obiettivi l'uso parsimonioso delle risorse e la loro rigenerazione. Non dobbiamo dimenticare inoltre che "l'ecologo nordamericano Forman, fondatore della landscape ecology, ha scelto di essere professore ad Harvard nella scuola di landscape design con James Cooner, Alan Berger, Charles Waldheim, Moshen Mostafavi, dove non a caso si è sviluppato il landscape urbanism (Mininni 2012). L'approccio proposto dagli studi e dai progetti di questa scuola non è naturalistico ma proattivo, in grado di costruire figure e scenari guardati all'interno del principio della resilienza, intesa come capacità di un territorio e di una città di recuperare dai disturbi e conformarsi ai cambiamenti, è così che nasce l'adaptive ecological design<sup>3</sup>.

#### 1.2 Sviluppo Urbano Sostenibile Integrato nella Politica di Coesione 2014-2020

I passaggi fatti in Europa nella direzione di nuove politiche urbane verso il 2020, hanno individuato alcuni temi prioritari e nuovi assi di finanziamento della Programmazione dei Fondi Strutturali 2014-2020 da cui emerge con evidenza un nuovo focus urbano europeo<sup>4</sup>. Come si è visto anche nel dibattito apertosi in occasione dell'incontro *Cities - Cities of Tomorrow Investing in Europe*<sup>5</sup>, in cui con forza è stata proposta la costruzione di una Agenda Urbana Europea, proprio nel quadro degli indirizzi delle politiche europee per il prossimo settennio, le città sembrano dover riconquistare un ruolo strategico e costruire il cuore di una governance urbana europea.

Inoltre nel dicembre 2013, il Consiglio dell'Unione Europea ha formalmente adottato le nuove normative e le leggi che regolano il ciclo successivo di investimenti effettuati nell'ambito della Politica di Coesione dell'UE per il periodo 2014-2020. Tale Politica di Coesione mira a promuovere strategie integrate per intensificare lo sviluppo urbano sostenibile, con l'intento di rafforzare la resilienza delle città e di garantire le adeguate sinergie tra gli investimenti effettuati

attraverso i Fondi Strutturali e d'Investimento europei (ESI). Ciò che sembra cambiare profondamente rispetto al periodo 2007-2013 è un approccio integrato rafforzato per affrontare le sfide della sostenibilità ambientale a scala urbana e territoriale; mentre nel periodo 2007-2013 lo sviluppo urbano rappresentava solo un'opzione, nella nuova Programmazione 2014-2020 esso deve essere realizzato mediante strategie che definiranno azioni integrate<sup>6</sup>. L'articolo 12 del regolamento relativo al Fondo Sociale Europeo offre inoltre un contributo aggiuntivo del fondo, destinato a strategie di questa natura. Questo appare come un approccio più funzionale all'attivazione di politiche urbane di livello adeguato; poiché gli interventi di sviluppo sostenibile per le città e i territori europei possono interessare nel loro complesso "le nuove dimensioni della città contemporanea" nelle diverse tipologie di città, aree urbane e territori di cui si è detto, si potranno finanziare azioni integrate che spaziano dal livello di quartiere o distretto alle aree urbane funzionali come le regioni-città o le aree metropolitane, incluse le aree rurali limitrofe, e quest'ultimo aspetto diventa particolarmente cogente rispetto al caso studio presentato in questo contributo.

Altra novità rilevante della Politica di Coesione 2014-2020 attiene l'attuazione delle strategie di sviluppo urbano sostenibile che "[...] necessita di un determinato grado di delega di gestione alle autorità locali"<sup>7</sup>. Ciò può variare a seconda degli accordi istituzionali di ogni singolo Stato membro, ma gli organi di governo urbano dovrebbero essere per lo meno responsabili della selezione degli interventi. Ciascuno Stato membro, pertanto, è chiamato a indicare, nel proprio Accordo di Partenariato, i principi per la selezione delle zone urbane in cui attuare le azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile, nonché il volume indicativo degli stanziamenti ad esse destinato. Nell'ambito dell'obiettivo di Cooperazione territoriale europea, il programma di scambio e apprendimento rivolto alle città continuerà a offrire occasioni di collaborazione in rete al fine di condividere e affinare buone pratiche nell'ambito dello sviluppo urbano<sup>8</sup>. Nello specifico, la cooperazione tra le autorità urbane proseguirà nell'ambito del programma URBACT III, potenziato da un punto di vista finanziario. In questo nuovo approccio della U.E. orientato a conferire "maggiori responsabilità alle autorità urbane [...]" l'Italia potrebbe diventare un interessante laboratorio di sperimentazione di nuove politiche ambientali in quanto questo disegno europeo intercetta, tra le altre cose, il riordino istituzionale della L. 56/2014 "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni" (Legge Delrio), che costituisce - non senza luci ed ombre - un primo concreto sforzo di affrontare i problemi delle grandi regioni urbane italiane attraverso l'istituzione di 9 città metropolitane (più quelle individuate dalle Regioni a statuto speciale Sardegna, Sicilia e Friuli Venezia Giulia), le Province riformate e le Unioni di Comuni. Queste grandi agglomerazioni di tipo metropolitano e post-metropolitano fanno parte di uno scenario nazionale che offre una pluralità di

modelli insediativi che include piccole e medie città, sistemi policentrici (come quello della provincia Barletta, Andria, Trani che si è scelto come caso di studio di questo contributo) talvolta interessanti integrazioni tra strutture insediative rurali e città diffusa.

## 2. Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale della Provincia Barletta Andria Trani

Il caso studio prende in esame un processo in atto in un territorio pugliese d'area vasta, la provincia policentrica di Barletta Andria Trani (BAT)<sup>9</sup>, in una fase cruciale del suo percorso istituzionale, che vede da un lato l'adozione di un Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (Ptcp)<sup>10</sup>, strumento di ultima generazione ad un tempo strategico e di scenario proattivo, dall'altro la trasformazione del suo assetto istituzionale da Provincia ad Unione di Comuni<sup>11</sup>. Il Ptcp della Provincia BAT<sup>12</sup> è peraltro l'esito di un complesso processo condiviso che, mettendo a sistema il bagaglio di conoscenze derivanti dalle pregresse esperienze pianificatorie<sup>13</sup>, ha costruito la sua Vision e le sue strategie di sviluppo di area vasta sui principi della sostenibilità, della salvaguardia delle risorse, sull'arresto del consumo di suolo, sulla tutela e valorizzazione del paesaggio, sulla difesa e sul riconoscimento della sua identità assecondando le proprie vocazioni territoriali. Inoltre, il nuovo Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (Pptr) di prossima approvazione<sup>14</sup>, ha costituito per il Ptcp della Provincia BAT un quadro di riferimento metodologico da cui trarre sollecitazioni e stimoli, a sua volta il Pptr trova nella visione condivisa del Piano intermedio una concreta risposta nell'approfondimento alla scala provinciale delle questioni declinate nei cinque Progetti Strategici del Piano paesaggistico, che ritrovano in questo cross scaling verso il basso possibilità di attuazione, specie nel tentativo di dare una coerenza e razionalizzazione agli obiettivi della pianificazione comunale, compito possibile solo alla scala intermedia in cui opera il piano provinciale.

L'articolato sistema territoriale della Provincia BAT è parte del paesaggio ordinario della Puglia interna, ove i sistemi ambientali naturali sono ibridati nello stesso paesaggio agrario o urbano sebbene a grane diverse. Anche i parchi dell'Alta Murgia e del Fiume Ofanto prima che parchi naturali sono parchi agricoli ove la relitta naturalità delle zone più interne si ibrida con forme di agricoltura anche intensiva.

Il paesaggio urbano è invece il prodotto di un "Continuum Urbano" lungo la linea di costa dato dalla saldatura, prodottasi nell'ultimo ventennio, tra i centri rivieraschi (Bisceglie, Trani, Barletta), che al contempo ricercano relazioni con l'entroterra generando una struttura a pettine che vede l'alternarsi di aree industriali e fenomeni di dispersione insediativa lungo alcuni assi viari di comunicazione con i comuni di seconda fascia.

Un complesso sistema territoriale rappresentativo anche delle criticità ambientali di maggiore evidenza della Provincia, quali desertificazione, bonifica delle zone umide, riduzione della biodiversità, consumo

delle risorse idriche, distruzione dei boschi, consumo di suolo, spietramento e presenza di cave dismesse. In tale contesto la strategia generale che concorre al raggiungimento degli obiettivi di Piano nella BAT ha come riferimento il condiviso concetto di Rete Ecologica, vista come "infrastruttura ambientale e paesaggistica deputata a catalizzare gli effetti urbani della sostenibilità"<sup>15</sup>. In particolare, il concetto di rete si articola nella rete verde della naturalità, vocata al mantenimento dei valori di biodiversità, nella rete blu delle acque, determinante per il funzionamento degli ecosistemi e la rete gialla dei comuni, tracciato di permanenza del passato e segno visibile dei processi di stratificazione nel tempo. Le reti così ipotizzate costituiscono la dorsale di riferimento per la costruzione del piano attraverso cui catalizzare e riequilibrare i flussi ecologici ed economici a supporto dello sviluppo sostenibile del territorio del Nord Barese. In questa articolazione del concetto di rete si pone la Rete Ecologica Provinciale (REP)<sup>16</sup> che ha da sempre costituito per il territorio intermedio il primo elemento ordinatore dell'assetto insediativo e della riqualificazione ambientale tanto per le aree protette quanto per gli spazi agricoli da valorizzare. La REP<sup>17</sup>, intesa dal Ptcp come infrastruttura ambientale di sostegno allo sviluppo compatibile e come sistema di offerta di beni e valori del territorio attraverso la valorizzazione delle componenti ambientali, culturali e socio-economiche del sistema locale, assume nello studio delle alternative di piano nelle procedure di Valutazione Ambientale Strategica il valore di strumento compensativo e mitigativo del fenomeno di frammentazione degli habitat causato dalle pressioni antropiche, garantendo la permanenza dei processi ecosistemici e soprattutto della connettività degli ambiti territoriali a supporto di una politica di rinaturalizzazione diffusa del territorio. Costituisce allora un ambito privilegiato nel quale avviare e sperimentare modelli sostenibili di sviluppo e politiche virtuose di valorizzazione tese a ricreare un contesto territoriale in cui la qualità dell'ambiente e del paesaggio possa diventare una priorità.

In particolare il piano costituisce la sua visione riferendosi ai tre sistemi:

- Ambientale e paesaggistico
- Insediativo e degli usi del territorio
- Sistema dell'armatura stradale

come strategie di sviluppo per il futuro assetto territoriale.

Nell'ambito del sistema insediativo e degli usi del territorio assume particolare valenza il tema del Patto Città – Campagna, quale approfondimento dello specifico Scenario Strategico introdotto dal Pptr, considerato come contesto prioritario in cui promuovere azioni e progetti di riqualificazione ecologica, attraverso la ridefinizione dei bisogni e delle potenzialità locali, con la creazione di nuove immagini di paesaggio in virtù delle relazioni di prossimità tra città, campagna e agricoltura. Il Ptcp individua alla scala provinciale la "Campagna del ristretto"<sup>18</sup> rievocando gli antichi ristretti in cui il paesaggio agricolo

era in stretta relazione con la rete di città pugliesi. Tale ambito costituisce lo spazio privilegiato entro cui riconsiderare le previsioni degli strumenti urbanistici comunali di nuova generazione (Lr 20/2001) e promuovere progetti di riqualificazione urbana fondati sulla lotta al consumo di suolo e alla frammentazione del margine città-campagna, ambito entro cui declinare politiche di tutela, di uso e valorizzazione del territorio rurale attraverso la ridefinizione di una nuova socialità rurale (Mininni 2013). Sarà allora lì dove sono presenti le maggiori criticità, come lungo la costa dove la saldatura tra gli insediamenti minaccia le colture orticole costiere, che storicamente si alternavano ai centri urbani costieri, o dove l'agricoltura industriale ha disgregato l'originario mosaico rurale e la percezione della qualità del paesaggio, che lo scenario del patto città – campagna, attraverso progetti a scala locale, dovrà essere in grado di costruire nuovi equilibri produttivi e ecologici in grado di elevare la qualità abitativa delle periferie e del margine urbano.

### 3. Il progetto Edge Space: una strategia di innovazione dei processi

Nel 2012 la scrivente, a valle di un percorso di ricerca<sup>19</sup> ha elaborato la strategia meta-progettuale Edge-Space (ES) vincitrice nel 2013 del Consulto Nazionale Eco\_Luoghi 2013 – Progetti di Rigenerazione Urbana (categoria senior)<sup>20</sup>.

ES accoglie in maniera coerente gli obiettivi previsti dal Ptcp BAT e li approfondisce in chiave operativa: la natura meta-progettuale derivata dall'essere un progetto-ricerca consente a questa proposta di indagare i processi di trasformazione dei paesaggi più degradati e, al contempo, di verificare le nuove proposte programmatiche offerte dal nuovo Piano Paesistico della Puglia (Pptr), proponendo processi per la riqualificazione dello spazio aperto in chiave agrourbana.

ES è una strategia elaborata idealtipicamente per intervenire sui bordi della città Andria, uno dei tre centri capoluogo della provincia che, per rispondere al pervasivo ricorso all'abusivismo e compensare le carenze strutturali del modello insediativo consolidatosi, con il PRG del 1995 ha definito un modello di sviluppo sovradimensionato rispetto alle esigenze reali della città - ma anche alle prospettive insediative - disegnando una consistente espansione periferica che prevede la trasformazione dello spazio agricolo in zone di nuova urbanizzazione per residenze (zone C) e servizi di rango urbano (zona F)<sup>21</sup>.

Alla luce di questo quadro, la strategia messa in campo dal progetto Edgespace – come la sua denominazione indica - propone di intervenire nei contesti di frangia, agendo su due livelli distinti: un primo attinente la qualità fisica dello spazio e un secondo relativo alle condizioni insediative. Per agire su entrambi i fronti essa affida allo spazio agricolo riprogettato tanto il ruolo di dispositivo progettuale (Baiocco, Biasi, Tattara, 2011), in grado di ripristinare la qualità formale dello spazio che è andata perduta nei decenni precedenti, quanto il difficile compito di

formulare una proposta di nuovo spazio pubblico che possa compensare la carenza di infrastrutture sociali che la pianificazione cerca di colmare con la sola e pacificante previsione delle zone di attrezzatura a scala urbana F, che si è dimostrata tanto impraticabile quanto sovradimensionata.

L'ipotesi formulata da ES è che il Comune, avvalendosi della nuova politica ambientale e paesaggistica regionale e provinciale, adotti modalità pattizie (Regione Puglia 2008) con gli agricoltori, ai quali, a fronte del mantenimento del diritto di proprietà delle aree sottostanti il regime di Zona di Attrezzatura Urbane F, richieda tanto il mantenimento del processo produttivo agricolo, quanto la disponibilità dello spazio aperto. Ovvero l'Amministrazione Comunale può promuovere un modello di gestione, come sostenuto peraltro dal Programma Sviluppo Sostenibile Urbano Integrato del nuovo Quadro di Programmazione Comunitaria<sup>22</sup>, che tenti di spingere i proprietari ad utilizzare parzialmente la superficie dei lotti per la produzione agricola incentivando al contempo l'offerta di una porzione di quelli per fruizioni collettive e loisir (Mininni, 2013). Attraverso un utilizzo consapevole dei materiali rurali e dei propri elementi costitutivi (muri di divisione fondiaria, sestii d'impianto, viabilità ed edilizia rurale, insediamenti storici...) l'attività agricola potrebbe definire un nuovo principio d'ordine che ridia leggibilità al disegno del territorio e riconnetta le trame agrarie con la città consolidata.

La strategia di densificazione del paesaggio agrario è supportata dalla strategia di riqualificazione delle aree lasciate libere da usi agricoli, che rappresentano la risorsa potenziale per dotare il margine urbano di servizi per l'abitato. L'individuazione delle funzioni così come il programma di gestione secondo la visione di ES, non dovrebbero essere calati dall'alto bensì elaborati dagli stessi abitanti che individuando le necessità da soddisfare diventerebbero responsabili della gestione delle aree mantenendole in collaborazione con gli agricoltori, stabilendo così in maniera congiunta le priorità che renderebbero il contesto 'vivibile' (Annese 2012).

La sinergia positiva generata tra la produzione agricola e gestione collettiva delle aree, elaborerebbe un'idea di campagna sociale che collabora per ridurre la condizione di degrado mettendo a disposizione le proprie regole formali, i propri spazi, il proprio "sapere fare tradizionale". Inoltre, i servizi pubblici che la comunità individua e gestisce incrementerebbe la dotazione di spazio pubblico della città ma sarebbe anche il volano di un tipo di rapporto comunitario e di vita sociale che questo contesto non ha mai avuto (Bianchetti, 2008).

Il progetto Edgespace, è stato presentato alle istituzioni e alla cittadinanza<sup>23</sup> che con interesse hanno accolto questa visione che unisce forme di cittadinanza virtuosa ad un'idea di una proprietà privata "più labile". I diversi relatori intervenuti nel corso della presentazione hanno sottolineato come Edgespace sposti la pianificazione ordinaria del territorio in un

campo non adeguatamente ancora normato, poiché tocca temi che si muovono dalla politica economica dello spazio, alle “risorse” già investite – in campo fiscale ad esempio dai residenti<sup>24</sup>- o da investire, alla modalità di attuazione di una partecipazione articolata per definire usi e gestione di spazi collettivi, ma è sicuramente in chiave di innovazione “coraggiosa” dei processi che vanno individuate le possibili risposte<sup>25</sup>.

#### 4. Riflessioni conclusive

Da decenni, l'ecologia, e in particolare la sua “territorializzazione” nella landscape ecology opera su alcuni paradigmi che hanno rilevanza per la nostra disciplina: in primo luogo la multidisciplinarietà necessaria a competere con le profonde trasformazioni a un tempo ambientali, economiche e sociali che stanno attraversando il mondo occidentale e in secondo luogo l'attraversamento del tempo e dello spazio, tenendo conto di una dimensione co-evolutiva tra uomo e ambiente. La tras migrazione di questi paradigmi, in una fase in cui la pianificazione è alla forte ricerca di un rinnovamento dei suoi, se non si risolve in un trasferimento acritico, può portare anche in Italia alla nascita e al consolidamento del landscape planning, che può costruire una nuova stagione di implementazione di politiche per l'ambiente e il paesaggio. D'altra parte, il dibattito per una nuova Agenda Urbana Italiana di fronte alle sfide delle nuove dimensioni della città contemporanea per la Programmazione 2014 – 2020 diventa un' occasione prioritaria per queste sperimentazioni. La narrazione di un'esperienza di nuova pianificazione in Puglia, guardata in un attraversamento di scale da quella regionale a quella urbana, tenta qui di ricostruire un processo di attivazione di strategie per l'ambiente e il territorio che rimane da valutare alla prova di un governo del territorio di medio-lungo periodo.

#### Note

- 1 Sebbene il contributo sia frutto di una riflessione collettiva degli autori, è attribuibile a N. Martinelli la stesura dei paragrafi §1. Introduzione, §1.1 Landscape planning e landscape ecology, §1.2 Sviluppo Urbano Sostenibile Integrato nella Politica di Coesione 2014-2020, §4. Riflessioni conclusive; a T. Pagnelli la stesura del paragrafo §2. Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale della Provincia Barletta Andria Trani; a M. Annese la stesura del paragrafo §3. Il progetto EdgeSpace: una strategia di innovazione dei processi.
- 2 Cfr Cap 1 Parte Terza di Mininni MV.(2012), Approssimazioni alla Città, Donzelli, Roma.
- 3 Rome Ecological Design Symposium tenutosi a Roma il 26 e 27 settembre 2013 è stata la prima importante occasione in Italia di promuovere riflessioni su questo tema attraverso il confronto di posizioni ed esperienze di numerose scuole italiane e straniere attraverso la multidisciplinarietà.
- 4 La DG Regio è stata rinominata DG for Regional and Urban Policy.
- 5 Brussels 17-18 February 2014 - Charlemagne Building.

- 6 Articolo 7 del regolamento concernente il FESR.
- 7 Articolo 7, §§ 4 e 5 del regolamento del FESR.
- 8 Art. 2 Regolamento Cooperazione Territoriale europea 2014-2020.
- 9 Sesta Provincia della Puglia e primo caso di Provincia a tre teste, istituita con la L. 148/2004 dell'11 giugno 2004.
- 10 Adottato con delibera di Consiglio Provinciale n.12 del 25 giugno 2014.
- 11 Secondo il riordino delle Provincie voluto dalla legge Delrio 56/2014.
- 12 Il programma operativo dell'Ufficio di Piano per l'elaborazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale della BAT è guidato dall'attività di coordinamento scientifico del Dipartimento DICAR con il prof. Nicola Martinelli.
- 13 Piano di Azione Ambientale, Patto Territoriale Nord Bare Ofantino (Agenda 21 PTO), Piano Strategico di area Vasta – Vision 2020, PUMAV.
- 14 Adottato con delibera di Giunta Regionale n. 1435 del 2 agosto 2013.
- 15 E. Zazzero. Progetto Sustainable – Sensitive – Urban – Design. Progetto urbano mirato alla sostenibilità.
- 16 art. 42 “Rete Ecologica Provinciale”, art. 44 “Attuazione della Rete Ecologica Provinciale” delle NTA ed approfondimento specifico nel Progetto Strategico Territoriale 7 del PTCP\_BAT
- 17 Declinazione alla scala provinciale della Rete Ecologica Regionale (RER) del PPTR.
- 18 art. 67 “ Il Patto città-campagna: la Campagna del ristretto alla scala Provinciale” della NTA del PTCP\_BAT.
- 19 Tesi di Dottorato EDGE SPACE – Vivere i margini della città, Scuola Dottorale Culture e trasformazioni della città e del territorio – sezione Progetto urbano e sostenibile, Università degli Studi Roma Tre, XIII ciclo.
- 20 Premio Eco\_Luoghi 2013 –Progetti di Rigenerazione Urbana (categoria senior). Il consulto è stato promosso da Mecenate 90, dal Ministero dell'Ambiente e da Unioncamere, con la collaborazione dei Consigli Nazionali degli Architetti e degli Ingegneri e del Dipartimento di Architettura di RomaTre, per sostenere la qualità architettonica, sviluppare l'applicazione di soluzioni tecnologiche per il risparmio energetico e stimolare la riqualificazione architettonica e ambientale delle città e dei territori italiani. Il progetto Edge Space ha ricevuto a luglio 2014 la targa “Eco\_Luoghi 2013” dal Ministero dell'Ambiente.
- 21 A oggi le previsioni del piano risultano attuate in minima parte e con interventi puntuali e slegati da visioni di contesto; le aree su cui incombono le destinazioni funzionali e i vincoli di legge che da essi derivano versano in un forte stato di degrado, in attesa della valorizzazione immobiliare. La condizione di degrado è particolarmente evidente sui bordi e riguarda la componente edificata quanto gli spazi aperti, che, marginalizzati in questa visione di sviluppo, hanno perso valore produttivo.
- 22 Cfr. par. 1.2.

23 Seminario “Riqualificare il bordo delle città” svoltosi ad Andria il 7 maggio 2014 presso il Chiostro di San Francesco.

24 Cfr. intervento di Luigi Di Noia (Assessore all’Urbanistica del Comune di Andria).

25 Cfr. intervento di Nicola Martinelli (Responsabile Scientifico PTCP BAT), Angela Barbanente (Assessore alla Qualità e Assetto del territorio e della Regione Puglia).

#### Bibliografia

- AA.VV.(2014), Relazione generale del PTCP della Provincia BAT.
- AA.VV.(2014), Norme Tecniche di Attuazione del PTCP della Provincia BAT.
- Annese M. (2012), “Strategie agrourbane per la definizione di nuovi modelli di intervento nel paesaggio periurbano”, in Moccia, F. D. (a cura di), *La città sobria* (Collana: Governo del territorio e progetto urbano - Studi e Ricerche, 7) Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli
- Berger A. (2008), “Conversazione sul Landscape Urbanism”, in Viganò P. (ed), *Landscape of Urbanism*, Officina Edizioni, Roma
- Baiocco R., Biasi G., Tattara M. (2011), “Il vuoto come dispositivo topologico”, in Ferrario V., Sampieri A., Bianchetti C. (2008), *Urbanistica e Sfera Pubblica*, Donzelli Editore, Roma
- Commissione Europea, (2013), *Sviluppo Urbano Sostenibile Integrato in Politica di Coesione 2014 – 2020*, Bruxelles.
- Donadieu P. (2006), *Campagne urbane. Una proposta di paesaggio della città*, Donzelli, Roma..
- Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Bollinghieri, Torino.
- McHarg I.I., (1997), “*Ecological Design and Planning*”, in Thompson G.F., Steiner F.R. (eds), J. Wiley & Sons, New York
- Mininni MV., (2012), *Approssimazioni alla Città*, Donzelli, Roma
- Mininni MV., (2013), “*Abitare il territorio e costruire paesaggi*” Prefazione, in Donadieu, P., *Campagne Urbane una nuova proposta di paesaggio della città*, nuova edizione italiana a cura di MV. Mininni, Donzelli, Roma
- Regione Puglia (2008), “*Progetti Territoriali per il Paesaggio Regionale del Patto città-campagna*”, in PPTR Puglia, El. 1 Relazione generale; PPTR Puglia; El. 4.2.2 Il patto città – campagna
- Regione Puglia – Assessorato all’Assetto del Territorio (2010), *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia*; su: <http://www.paesaggio.regione.puglia.it/>
- Rome Ecological Design Symposium (2013) atti in *Monograph Research n.5*, List Lab, Roma
- Soja E., (2011), “*Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era*”, in Bridge G., Watson S., eds., *New Companion to the City*, Wiley-Blackwell, Chichester
- Steiner F.R., (1991), “*Landscape Planning. A method applied to a Grow Management Example*”, in *Environmental Management*, XV, 4
- Viganò P. (2008) (ed.), *Landscapes of Urbanism*, Offici-

na Edizioni, Roma

Zazzerò E., (2010), “*Progettare green cities*”, List Lab, Barcellona.

## Paesaggio e restauro

### ANTONIA ARENA

#### Introduzione

Il Programma di ricerca europeo Horizon 2020, per il periodo 2014-2020, è articolato in tre macro categorie concettuali: Excellent Science, Industrial Leadership e Societal Challenges. Questa classificazione rispecchia la suddivisione tra la ricerca knowledge driven, orientata al progresso delle conoscenze, quella technology driven, rivolta all’innovazione dei prodotti, e la society driven, più vicina ai bisogni dei cittadini. L’Italia ha recepito la struttura del programma europeo, declinandola in un nuovo strumento, Horizon 2020 Italia (HIT2020) che mira ad integrare le tre dimensioni della ricerca, incentivando una maggiore fluidità del ciclo ricerca-innovazione-produzione e ponendo come prioritario e trasversale l’obiettivo di soddisfare i bisogni dei cittadini. Gli obiettivi stabiliti dal Programma Horizon 2020 mirano a orientare le politiche e finanziare gli interventi tesi ad una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva e solidale. (MIUR, 2013)

In questo contesto culturale le aree di pregio paesaggistico compromesse, danneggiate e degradate dall’incuria e dalle trasformazioni operate, nel tempo, dall’uomo o dalla natura costituiscono un campo di ricerca e sperimentazione per la definizione di strategie e politiche volte a rispondere alle sfide sociali che impongono un ripensamento della funzione delle aree naturali e del rapporto di queste ultime con i contesti antropici. Una possibile strategia di intervento, un approccio, una tecnica, un metodo innovativo per intervenire in queste aree è rappresentato dal restauro paesaggistico. Questo può costituire un tema rilevante per il campo disciplinare dell’urbanistica e della pianificazione territoriale poiché l’obiettivo, nella definizione di tale metodologia, consiste nell’applicare i concetti e le tecniche proprie del restauro al paesaggio, integrando due discipline, restauro e paesaggio, da sempre oggetto di dibattito, ricerca ed innovazione e che da sempre hanno relazioni forti e reciproche con il campo della pianificazione territoriale ed urbanistica. Una ricognizione di definizioni e principi del restauro appare necessaria per comprendere l’attinenza tra le discipline e verificare l’applicabilità di tecniche di restauro ad un ambito territoriale di area vasta.

Il restauro, il paesaggio e la pianificazione territoriale  
Dagli inizi del Novecento sono state enunciate molte definizioni di restauro, frutto dell’avanzamento delle conoscenze e della prassi, che hanno contribuito a delineare il campo della disciplina: perché, cosa e

come si restaura.

Nel 1938 Giulio Carlo Argan sostiene che il “restauro [...] è oggi concordemente considerato come attività rigorosamente scientifica e precisamente come indagine filologica diretta a ritrovare e rimettere in evidenza il testo originale dell’opera, eliminando alterazioni e sovrapposizioni di ogni genere fino a consentire di quel testo una lettura chiara e storicamente esatta.” (Argan, 1938). Nel 1963 Cesare Brandi dà una delle più rinomate e conosciute definizioni, sostenendo che “il restauro costituisce il momento metodologico del riconoscimento dell’opera d’arte, nella sua consistenza fisica e nella sua duplice polarità estetica e storica, in vista della sua trasmissione al futuro” e definendo come finalità del restauro il “ristabilimento dell’unità potenziale dell’opera, purché ciò sia possibile senza commettere un falso artistico o un falso storico, e senza cancellare ogni traccia del passaggio dell’opera d’arte nel tempo.” (Brandi, 1977). Argan e Brandi individuano, dunque, la finalità del restauro nel ritrovamento e nella messa in evidenza della forma e dei valori artistici, documentari, storici o estetici, riconosciuti ad oggetti che perciò rappresentano una testimonianza storica o artistica; in Brandi vi è, inoltre, l’importante principio della trasmissione dell’opera alle generazioni future, principio che verrà ripreso e sancito dalla Carta del Restauro del Ministero per la Pubblica Istruzione emanata nel 1972, che, all’articolo 4, stabilisce che “si intende per restauro qualsiasi intervento volto a mantenere in efficienza, a facilitare la lettura e a trasmettere integralmente al futuro le opere e gli oggetti” dotati di interesse artistico, monumentale, storico o ambientale. Sempre nel 1963, Giovanni Urbani asserisce che “nel restauro hanno parte preminente le operazioni di carattere strettamente conservativo, intese a preservare dal deperimento, naturale e occasionale, i materiali che concorrono alla costituzione fisica delle opere d’arte.” (Urbani, 1963). Nel 1964 viene sottoscritta la Carta di Venezia che, all’articolo 9, stabilisce che il restauro “è un processo che deve mantenere un carattere eccezionale. Il suo scopo è di conservare e di rivelare i valori formali e storici del monumento e si fonda sul rispetto della sostanza antica e delle documentazioni autentiche”. Un’ulteriore significativa definizione viene enunciata da Giuseppe Rocchi nel 1983, il quale ritiene che “il restauro ha come fine la conservazione, intesa nel senso di conservare il più possibile inalterata la situazione di fatto - rendendo minimi i cambiamenti e soprattutto le demolizioni - con l’impiego di mezzi non invasivi, e ove necessariamente invasivi, il più possibile reversibili, sia nella fase di accertamento sia in quella di intervento; senza alcun privilegio accordato a parti visibili piuttosto che invisibili o ritenute di pregio maggiore di altre.” (Rocchi, 1985) Infine nel 1984 Salvatore Boscarino sostiene che “il restauro è storia e tecnica contemporaneamente, [...] giudizio storico-critico e sapere tecnico-scientifico e [...] in esso sono compresenti gli ambiti umanistici e quelli diagnostico-operativi.” (Boscarino, 1984) Tale definizione sintetizza le due

anime della disciplina, quella storico-critica e quella tecnico-scientifica.

Dalle enunciazioni riportate si evince che la definizione dell’oggetto del restauro ha conosciuto un’evoluzione: Brandi e Urbani, infatti, si concentravano sulla materia dell’opera d’arte che concorre a definirne la forma, la struttura e l’immagine, la Carta di Venezia affida al restauro anche la conservazione dei valori storici ed artistici dell’opera, infine la Carta del restauro del M.P.I. estende il concetto a tutti i cosiddetti beni culturali, ossia tutti gli oggetti di interesse storico, artistico, monumentale. Per quanto concerne il metodo del restauro, dalla lettura delle definizioni di Argan, Brandi e Rocchi si evince che si restaura compiendo un’indagine filologica e un atto critico, consistente nel riconoscimento del valore storico, artistico o anche puramente documentale di un’opera, successivamente si opera mediante interventi e mezzi non invasivi e riconoscibili, capaci di ristabilire l’unità potenziale dell’opera e di rispettarla senza commettere falsi storici e senza cancellare il passaggio della storia su di essa.

Dalla lettura delle definizioni e dei contributi forniti dagli studiosi della disciplina è possibile cogliere l’importanza del tema della distinzione tra principi, metodologie e tecniche: se diverse possono essere le tecniche, selezionate in virtù non dell’efficienza ma della compatibilità con l’oggetto da restaurare, comuni sono i principi e la metodologia di base del restauro.

Principi e tecniche del restauro sono, dunque, diversi e a volte contraddittori: impongono di conservare i segni accumulati dal tempo sul monumento e al contempo di eliminare le alterazioni, prescrivono di intervenire con opere di consolidamento ma che siano reversibili, di completare ma dichiarare sempre la diversità delle addizioni benché il fine è la ricostruzione dell’unità dell’opera. Non si tratta di posizioni diverse in conflitto tra scuole di pensiero e tendenze, ma di scopi interni al medesimo approccio che determinano l’avanzamento di studi e conoscenze per giungere a soluzioni non di compromesso.

Nelle definizioni degli architetti del restauro e degli storici dell’architettura prevale il fine conservativo teso ad assicurare alle generazioni future il più possibile di ciò che, realizzato nel passato, è giunto fino al presente. Al criterio della conservazione si è aggiunto, quando al concetto di paesaggio si è legato quello di ambiente, il criterio funzionale secondo il quale è necessario conservare ciò che è indispensabile alla vita dell’uomo. All’affermazione di questo principio ha contribuito anche Roberto Pane, il quale, ritenendo che il restauro debba essere una filosofia prima che una tecnica, ha allargato il campo di azione del restauro, ponendo l’attenzione al contesto, all’ambiente in cui un’opera è collocata e al di fuori del quale non sarebbe in grado di esprimere totalmente la sua natura, le sue qualità. Secondo l’autore le motivazioni del restauro devono essere, oltre che storiche ed estetiche, “strutturali” ossia spinte da istanze morali, civili, psicologiche e sociali, tese ad educare le nuove

generazioni alla bellezza, alla tradizione ed alla storia; l'oggetto del restauro, inoltre, non deve limitarsi esclusivamente ai beni culturali ma deve estendersi alla "natura", ossia al patrimonio ambientale per lungo tempo deturpato e sacrificato per ragioni economiche il più delle volte velleitarie. (Pane, 1987)

Il riconoscimento del valore storico, estetico, documentario dell'ambiente antico, propugnato da numerosi autori tra cui Brandi, Bonelli e Gustavo Giovannoni, (Brandi, 1977; Bonelli, 1975; Giovannoni, 1931) ha comportato che il tema del restauro venisse esteso dapprima all'ambiente dei monumenti e successivamente ad interi ambiti urbani, nello specifico ai centri storici, prendendo il nome di restauro urbano. Non si è trattato, però, di un semplice e banale allargamento di scala, ma di un cambiamento radicale di approccio ai problemi della conservazione e della tutela, non più rapportabili al singolo monumento ma bisognosi, per essere risolti, di guardare al monumento nel suo contesto, nel suo "ambiente" inteso non solo come luogo fisico, ma come insieme di valori, morfologia, funzioni, usi, persone che lo vivono. Questo filone del restauro è stato sviluppato mediante l'istituzione dei piani di recupero e di politiche ad hoc per i centri storici, ed ha portato, nel 1961, alla fondazione dell'Associazione Nazionale dei Centri Storici Artistici per opera di enti, istituzioni e personalità di spicco, tra cui Giovanni Astengo.

Nel solco dell'allargamento del campo di interesse della disciplina del restauro si collocano anche la Carta di Washington del 1987 - che attribuisce il concetto di monumento all'intera città, definendo quale finalità del restauro il miglioramento dell'habitat dell'uomo - e il documento dell'International Council On Monuments and Sites (ICOMOS) del 1991 che definisce monumento qualsiasi testimonianza avente valore di civiltà dalla scala della singola architettura a quella territoriale. (Marino, 2005) In questa direzione si pongono anche le raccomandazioni dell'UNESCO del novembre 2011 sull'Historical Urban Landscape, quando spingono ad integrare politiche e pratiche di conservazione integrale con obiettivi di sviluppo urbano, nel rispetto dei valori e delle tradizioni dei contesti culturali, e quando riconoscono la dimensione del paesaggio quale contesto imprescindibile e inscindibile dei beni culturali e dei centri storici.

Come il restauro, anche il concetto di paesaggio ha conosciuto un'evoluzione: dalle leggi del 1939<sup>1</sup>, passando per la legge Galasso del 1985<sup>2</sup>, con la Convenzione Europea del Paesaggio del 2000 (di seguito CEP), recepita nel Codice dei Beni culturali e paesaggistici nel 2004, si è giunti al riconoscimento dell'uguale importanza di tutti i valori che determinano un paesaggio - da quelli ambientali, a quelli naturali, da quelli culturali a quelli antropici e storici - implicando così un radicale ripensamento del paesaggio anche in materia urbanistica, considerato oggi, come matrice dei territori e degli ambiti non solo naturali ma anche antropici. La tutela e la valorizzazione del paesaggio interessano, dunque, gli ambiti di particolare rilevanza e bellezza ma non di meno quelli degradati,

danneggiati frutto dell'interazione tra uomo e natura ed espressione del contesto di vita delle comunità. (Mangoni, Sgobbo, 2013).

Nei primi decenni del Novecento, influenzato dal contesto storico e culturale, il restauro si è sviluppato in relazione all'ambiente, inteso quale spazio fisico risultante da aspetti fisici, biologici, chimici che favorisce ed influenza la vita, le condizioni sociali, culturali e morali. Il restauro ambientale si è posto come categoria di intervento, strumento, tecnica - del recupero ambientale - tesa a favorire la ripresa spontanea della serie di vegetazione autoctona, riproponendo artificialmente cenosi non molto evolute ma capaci di raggiungere autonomamente sia una complessità strutturale che una maggiore diversità biologica ed è stato applicato ad ambiti arealmente definiti in cui si è avuta una progressiva alterazione puntuale dello stato naturale.

Nella seconda metà del Novecento, lo sviluppo della scuola dell'ecologia urbana e dell'approccio territorialista, il riconoscimento degli insediamenti umani come parte integrante degli ecosistemi territoriali (Sargosa, 2001), nonché la presa di coscienza che le città sono uno dei principali fattori di generazione dei cambiamenti climatici (Moccia, 2009), hanno comportato un cambiamento nella pianificazione territoriale:

l'approccio sostenibile ed integrante diversi fattori - urbani, sociali, economici, ambientali - costituisce il nuovo paradigma della pianificazione ambientale e vede nel restauro paesaggistico uno strumento per ripristinare gli equilibri naturali turbati. (Moccia, 2013) In accordo con questi principi si è sviluppato, intorno agli anni Duemila, per opera della Society for Ecological Restoration, il restauro ecologico inteso come processo che favorisce il recupero di un ecosistema che è stato degradato, danneggiato o distrutto. E' un'attività intenzionale che avvia o accelera il recupero rispetto allo stato di salute (processi funzionali), all'integrità (composizione delle specie e struttura delle comunità) e alla sostenibilità (resistenza ai disturbi e resilienza). Questo tipo di restauro si applica in particolar modo alle aree naturali e mira ad assicurare il supporto abiotico, che dipende dall'ambiente fisico, la ripresa di idonei flussi e scambi di organismi e materiali con il paesaggio circostante ed il ristabilimento di relazioni tra l'ambiente antropico e quello naturale da cui dipendono alcuni ecosistemi. Il restauro ecologico tenta di riportare un ecosistema nella sua traiettoria storica, ossia nella direzione di sviluppo che avrebbe spontaneamente seguito se non fossero intervenuti fattori esterni a modificarla; qualora ciò non sia possibile cerca di ripristinare una condizione simile a quella conosciuta o una prevedibile che può evolversi all'interno della traiettoria storica propria di quell'ecosistema. Alle azioni proprie di restauro seguono poi quelle della fase di gestione tese ad assicurare la stabilità, l'integrità e la sostenibilità raggiunta nel lungo periodo. (Clewel et alii, 2005) Dagli ecosistemi tale approccio può estendersi ai paesaggi così come intesi dalla CEP.

Questo approccio ha diversi punti di contatto con il

restauro ed i suoi principi. Innanzitutto vi è il rispetto delle stratificazioni temporali, del principio del minimo intervento e della compatibilità (Carbonara, 1997): il restauro paesaggistico mira a restaurare la naturale traiettoria di evoluzione tenendo conto delle diverse fasi attraversate dall'ecosistema ed agisce con interventi specifici, necessari, e con materiali uguali o simili che non alterano l'area originale. Inoltre tiene conto del principio di reversibilità, poiché se pure non sarà possibile rimuovere l'intervento - perché la trasformazione deve essere il più duratura possibile - bisognerà privilegiare tecniche non invasive e distruttive delle preesistenze. Il restauro paesaggistico rispetterà, inoltre, il principio di autenticità e distinguibilità poiché saranno sempre visibili e riconoscibili gli interventi operati nell'area degradata o danneggiata. Anche i principi di restauro urbanistico individuati da Bonelli (Bonelli, 1963) possono essere traslati nel restauro paesaggistico: infatti, gli interventi saranno inquadrati all'interno di strumenti di pianificazione territoriale, mireranno a restaurare i servizi eco sistemici, rispettando le funzioni e le morfologie preesistenti, e privilegeranno interventi di tutela attiva che coinvolgano le comunità.

In definitiva il restauro architettonico, quello urbano e quello ambientale-paesaggistico possono essere definiti come interventi, attività scientifiche, filologicamente fondate, accumulati dalla finalità di ritrovare, conservare, mettere in evidenza e supportare, nella propria evoluzione, gli oggetti della propria area d'interesse, ossia i monumenti, i centri urbani - in particolare quelli storici - i beni e le aree paesaggistiche derivanti dalla natura, dalla storia e dalle interrelazioni reciproche tra queste.

#### Note

1 Legge n° 1089/1939 "Tutela delle cose di interesse artistico e storico" e Legge n° 1497/1939 "Protezione delle bellezze naturali"

2 Decreto Legge n° 312 del 27 giugno 1985 convertito dalla Legge n° 431 dell'8 agosto 1985 "Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale".

#### Bibliografia

Giovanoni, G. (1931), *Vecchie città ed edilizia nuova*, UTET, Torino  
 Argan, G.C. (1938), "Restauro delle opere d'arte. Progettata istituzione di un Gabinetto centrale del restauro" in *Le Arti*, I, 1938-39, 2 (pag.133-137)  
 Bonelli, R. (1963), "Restauro architettonico" in Brandi, C. et alii voce "Restauro" in *Enciclopedia Universale dell'Arte*, vol. XI, Venezia-Roma  
 Urbani, G. (1963), voce "Restauro (I dipinti mobili)" in *Enciclopedia Universale dell'Arte*, vol. XI, Venezia-Roma, coll. 332  
 Bonelli, R. (1975), "La cultura italiana e la tutela dei centri storici" in *Enciclopedia '75*, La collaborazione culturale tra i Paesi della CEE, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma (pag.399-404)  
 Brandi, C. (1977), *Teoria del Restauro*, Einaudi, Torino

Boscarino, S. (1984), "Aspetti tecnici nel restauro dei monumenti" relazione al Simposio sul tema *Prospettive della ristrutturazione e consolidamento dei monumenti siciliani*, ASS.I.R.C.CO, Siracusa  
 Rocchi, G. (1985), *Istituzioni di restauro di beni architettonici e ambientali*, Hoepli, Milano (pag.297)  
 Pane, R. (1987), *Attualità e dialettica del restauro*, antologia a cura di Civita, M., Edizioni Solfanelli, Chieti (pag.15)  
 Carbonara, G. (1997), *Avvicinamento al restauro: teoria, storia e monumenti*, Liguori Editore, Napoli  
 Saragosa, C. (2001), "L'ecosistema territoriale e la sua base ambientale" in Magnaghi, A. *Rappresentare i luoghi*, ALINEA, Firenze (pag.55-79)  
 Clewll, A. et alii (2005), "Guidelines for developing and managing ecological restoration projects, 2nd edition", traduzione italiana Carotenuto, L., *Linee guida per lo sviluppo e la gestione di progetti di restauro ecologico - 2° edizione*, www.ser.org (pag.2)  
 Marino, B.G. (2005), "Note sulla definizione dell'oggetto di tutela nelle carte del restauro" in Aveta, A. *Conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale: indirizzi e norme per il restauro architettonico*, Arte tipografica, Napoli  
 Moccia, F.D. (2009), "L'urbanistica nella fase dei cambiamenti climatici" in *Urbanistica*, 140 (pag.95-102)  
 Mangoni, F., Sgobbo, A. (2013), *Pianificare per lo sviluppo. Un nuovo insediamento ai margini della metropoli*, ESI, Napoli (pag.247-249)  
 MIUR, Ministero dell'Università e della Ricerca (2013), *Horizon 2020 Italia*, www.researchitaly.it  
 Moccia, F.D. (2013), "Ecological restoration methodology" in Moccia, F.D., Palestino, M.F. *Planning Strom-water Resilient Urban Open Spaces CLEAN*, Napoli (pag.12-17)

## Up-cycling Naples: the project of a mixed-use waterfront

### ANNIE ATTADEMO

The emergency of cities, as an economic and human disaster

The international and interdisciplinary perspectives on the implications of emergent risks on the built environment and its inhabitants, relate urban vulnerability to economics or natural disasters. Environment and health are priorities in the Environment Action Programme 2020, which defines the European Community environmental policy for the next years. E.g. the current contamination of food and livestock in Campania "Terra dei Fuochi" caused a strong economic, social and environmental damage. The Italian Parliament reply (D.L. 136/2013) did not abandon an emergency perspective, being incapable of addressing

an actual recycle strategy, as pointed out, for example, in the European review of the Sustainable Development Strategy (A platform for action, COM, 2005), promoting more sustainable modes of production and consumption, or the Thematic Strategy on the Urban Environment (COM (2005) 718), on urban planning and sustainable planning connecting economic growth to environmental preservation rather than degradation. The aim is to build resilience around territories and communities, by focusing on studying the phenomenon and being capable of either reducing it or re-acting to it. Furthermore, today replies to critical events relate not only to policies, but also to projects of urban design, integrating the remediation with the paradigm of open spaces, landscape and sustainable growth.

Within this international scene where terms such as "growth", "resilience", "landscape", evoke a horizon of mega city-region, facing the questions of climate change disasters (as in the Sandy Disaster Recovery Action Plan, 2013) the transmigration in Italian territory, relates to the decline of the post-modern city, the waste and remains (drosscapes) of the process of the expansion/contraction of the 20th century city, identifying it as an opportunity for the start of unplanned ecological cycles of urban metabolism; the new paradigm of recycling (recycle), emerged in recent years<sup>1</sup>, is able to find remedies for parasite cycles of incoherent urbanism, which is radically transforming our territory.

The comparison between the situation of Italian and international status, however, highlights the need to increase the competitiveness of Italian, controlling land use and recycling of urban parts, considering the orientation of Horizon 2020 and in line with the European Landscape Convention (2000). As highlighted by the CRCS (Center for Research on Consumption of Soil, Milan), the Italian legislation on land use is an anomaly in the European context, because it fails to consider new patterns of land use, focusing only on reduction policies. Moreover the text currently under consideration in Parliament for reducing land consumption (03/02/2014 n. 2039), as formulated, fails in defining specific rules to encourage sustainable redevelopment, indiscriminately blocking all actions without adequate criteria, thus putting at risk important investments for the territory, especially foreigner, useful to pursue the same objectives that the Government has announced in the last months, as the Plan for the hydrogeological issue.

#### Recycling urban wastes in smart and sustainable cities

According to the goals of the European Urban Agenda, policies, plans and projects should be a central attention in saving resources and environmental landscape, spreading sustainability and security through network of cities, strengthening actions for reuse, recycling, reconstructing an urban environment through public spaces, using all these devices to promote a resilient city, meaning a city characterized

by a rich landscape with strong relationships between the different components (environmental, social and cultural), in which green infrastructure, agricultural, urban, abandoned spaces, can help increase diversity, including the development of collaboration between institutions and local communities.

Furthermore, there are proposals in which the concept of resilience is a possible way to achieve higher sustainability in socio-economic and ecological approaches, such as the role of innovation, the value of diversity in creative ecosystems, the interdependence between the expanding city and its peripheral territory, in a composition of infrastructural networks, natural (green and blue) systems, topographical differences, land conditions, culture and welfare policies, etc.

Interesting is the experience of Great Britain (1995 National Law, 2011 Localism Act, 2012 National Planning Policy Framework): the aim to recycle leads to a combination of built environment and nature, in a unique up-cycle of landscapes. Rogers' reports (Urban Task Force 1999; Urban Task Force 2005) already contained a number of principles of environmental and urban sustainability, especially including the fight against urban sprawl and the attention to urban ecology. In 2003 the government published the Sustainable Communities Plan, Building for the Future (ODPM 2003), which focused on three key principles: healthy environment, prosperous economy and social welfare. In addition it involved other prominent aspects, as the need to create jobs to support the global economy, the importance of coordination between levels of government, the value of long-term planning, the inclusion of the democratic community, etc.

In terms of housing development, the plan incorporated the principles of New Labour densification, conversion of industrial heritage, quality of design, attention to the multi-racial community, etc. Within this agenda of objectives, there was a particular interest in the conversion of former industrial sites and drosscapes in general, witness to the decline of the post-industrial city. Not surprisingly, the most significant example of this intervention model is the design of the Thames Gateway Regeneration Project, launched in 2005, that has affected East London up to the Thames Estuary, grouping a system of disused areas, inhabited by some of the most disadvantaged communities of the entire United Kingdom. The urban renewal program, among the largest in Europe, has involved the creation of new employment, housing, especially affordable and social housing, implementation of the transport system, revitalization of education and training policies for the health and well-being, quality of open spaces and green areas, etc. Though badly delivered because of its mad ambition, in large portions the industrial infrastructure and the landscape were effectively recycled, more specifically "up-cycled", because the economy of the region returned to its traditions of open fields, agriculture and a requalified version of aquaculture.

re. The development consisted in creative reuse of industrial sites, new productive water efficiency and carbon reduction measures, to generate new economies, using contemporary technologies for renewable energetic tools (Thames Gateway Heat Network). No wonder a lot of EU structural fund were allocated in it, to stimulate the recycle of existing resources, as for the London Green Fund, which is a JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) initiative, investing in waste reduction and energy efficiency.

Naples case study: the recycle of eastern fringes

The history of the city of Naples, in particular, is accompanied by a waiting condition in the government of the territory, an almost endemic and trans-temporal situation, often associated with illicit use of physical assets, resulting in an increase of social and economic degradation of the areas. The illegal dumping of toxic wastes by the Camorra clan has ultimately signed the image of the ailing environmental heritage of southern Italy, coupled with the images of the piles of so-called "wastes emergency", occurred over the years, not only because of the inability of policy planning, but also for dishonest practices. Moreover, the metropolitan area between Naples and Caserta is shaped by sprawl uses, which have continued to expand within the silences of the planning, often leaning on a network of collusion and abuse. The story of the "Terra dei Fuochi" has become, then, an element of environmental vulnerability of supra-regional level, an opportunity to get to the heart of the relationship between emergency disposal, agricultural remains and waste lands.

As pointed out<sup>2</sup>, the east area of Naples represents the extreme point of this process of abandonment, while in the past century, it has seen the concentration of industrial activities, close to the remaining of historic pattern of agricultural lands, leaning on the strong network of canal and marshes. The industrial pattern expanded, compressing all the empty spaces of the city eastern fringe. This constituted a cutting with the continuous natural landscape, emphasized by an hard infrastructural border of railways and highways. Such a trend led also to the positioning of all the activities shut out from the crowded city centre, thus affecting for decades the resident population, causing social exclusion and economical gap in comparison with higher standards of the inner parts of the city. Today it is composed by layered series of landscapes: urban, residential, industrial and agricultural. The lifecycle of the urban and environmental system are largely consumed. Deep delays in carrying out actual decisions, made ineffective both the framework of general planning (P.R.G. 2004), and the local design plan for specific areas, run by the private sector, not stimulating new lifecycle for the residual natural landscapes.

These spaces represent an important economic and ecological resources, because they could be immediately re-used to create a network to connect existing

water lands and pockets of agricultural structures, extending landscape patterns, achieving "smart" densification of physical uses.

An experience of project for a complete up-cycle of Naples waterfront

Furthermore, the transversal perspective, coming from this deep analysis of the East of Naples as a whole, sustained by the definition of a future urban park (Sebeto park, PRG 2004), connecting real estate investments with abandoned potential areas, alights on integration and specialization spaces as new open and accessible spatial devices, able to host urban related functions, not only specialized ones, with a project that works on hidden layouts and potential spaces, to reinvent the continuity and the identity of the city. In this perspective is particularly important to define the extreme point of the transverse axis coming from the planned urban park, the harbourscape of the city of Naples.

The port is connected to the two most important portions for future urban development, on which the city of Naples has focused its recent policies: the open spaces re-development connected to the new underground transport hubs, and East Naples, coinciding with extended regeneration developments.

The port of Naples is a strategic infrastructure, between the dynamic landscape of Neapolitan Gulf and the urban front of the historic city, stuck by ultraconservative policies and political unawareness. Today the port is an obstacle, growing without any integration with the historic city transverse flows; this separation is emphasized by the presence of the great arterial road of via Marina – where the traffic of the city and of the port converge – and by not-regulated large parking areas. This condition creates marginalization in degraded and abandoned spaces, still waiting for new meanings and re-design of services.

Furthermore, unlike the vast majority of international harbours, which were de-centralized in the containerization era, the city of Naples has chosen to contain the harbour functions within the historic city boundaries, creating new logistic areas eastward. These conditions imply that the new shape of the city will necessarily have to compare itself with the harbour as an infrastructure but also as a public space, where integration and specialization become new open and accessible spatial devices in a multifunctional landscape, as a longitudinal urban park, which could connect the city through the lengthening of the urban planning towards the sea, and this is possible thanks to the landfill of via Marina<sup>3</sup> (Fig. 1).

# Strumenti IT per il controllo ambientale negli interventi di riqualificazione degli spazi aperti in regime di Climate Change

EDUARDO BASSOLINO

Il rischio climatico in ambiente urbano

Il sistema città composto da strade, piazze ed edifici, non è più adeguato ad accogliere i cambiamenti profondi e repentini che caratterizzano il nostro tempo. Il problema più rilevante è legato ai cambiamenti climatici. Proprio l'ambiente in cui viviamo, che definisce il paesaggio che abbiamo costruito e che con esso interagisce, sta subendo inarrestabili mutamenti. Aspetti come l'innalzamento delle temperature, la diminuzione delle precipitazioni o l'innalzamento del livello del mare, influiranno sull'uomo e sull'ambiente che ha costruito, apportando sostanziali modificazioni sul microclima dell'ambiente urbano, oltre che a cambiamenti nello stile di vita.

Bill Gething nella sua conferenza dal titolo Design for the future Climate Change presso la School of Architecture of Sheffield nel 2013 dice che "... il clima estivo della città di Londra nel 2080 sarà lo stesso di quello odierno della città di Marsiglia, con la sostanziale differenza che gli edifici, le strade e lo stile di vita sono stati costruiti, modificati e adattati nel corso dei decenni, per quello specifico ambiente..." afferma inoltre che "... lo stile di vita e la forma degli edifici sono strettamente connessi, ecco perché nel prossimo futuro dovremmo adattare il nostro ambiente costruito ad un clima diverso, da condizioni di frequenti piogge e cielo grigio ad un clima considerevolmente più caldo".

Il fenomeno dei Cambiamenti Climatici sta cambiando e cambierà sempre di più il nostro stile di vita e il modo di trasformare e intervenire sull'ambiente e sul patrimonio costruito, infatti sono le condizioni di comfort termico percepite degli utenti che determineranno il cambiamento maggiore sia nei comportamenti, che nelle modalità di svolgimento di attività quotidiane, come ad esempio la modificazione degli orari di lavoro negli uffici o di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, che ad esempio in condizioni di aumento delle temperature estive, renderanno i luoghi di lavoro e le strade impraticabili in orari prossimi ai picchi solari, facendo traslare tutto verso orari in cui le temperature esterne siano maggiormente sopportabili.

Il miglioramento delle condizioni ambientali è un imperativo da perseguire, l'obiettivo è quello di realizzare interventi capaci di interpretare e fronteggiare il cambiamento, mirando ad un approccio che leghi

le condizioni di comfort ambientale alle soluzioni strategiche.

Le criticità tecnico prestazionali di edifici e spazi urbani

L'aumento della temperatura dovute ai cambiamenti climatici, e in particolare nella stagione estiva, è uno dei primi effetti percepiti dall'uomo, ed è di fatto indice dell'inesorabile cambiamento del clima. Studi sull'evoluzione dei dati climatici del passato, indicano che il modificarsi delle temperature ha avuto avvio in seguito al processo di globale industrializzazione iniziato durante la Rivoluzione Industriale con l'immissione di quantità sempre maggiori di inquinanti e particelle di CO<sub>2</sub> nell'ambiente, un fenomeno che è andato via via ad intensificarsi fino alla seconda metà del XX secolo e che in seguito ha visto il suo apice nel 2010, quando lo scarto dalla media di lungo termine delle temperature registrato su base globale ha raggiunto il massimo mai osservato<sup>1</sup>, con un aumento globale attualmente superiore in media di 0,8 °C<sup>2</sup>. Al momento la quasi totalità del patrimonio edilizio delle nostre città è inadatto a fronteggiare e quanto meno contribuire, all'auspicata inversione di tendenza dei cambiamenti del clima, promossa da enti governativi e sovra-governativi mondiali, attraverso strategie di riduzione delle emissioni di gas serra degli edifici, sia quelli esistenti che quelli di nuova costruzione. Il comparto delle costruzioni è uno tra i settori che producono il maggior inquinamento atmosferico in termini di emissioni gas serra, con ca. 9 Gt CO<sub>2</sub> Eq registrate nel 2010 tra emissioni dirette e indirette<sup>3</sup>, concorrendo in maniera significativa al riscaldamento globale.

Un'altra problematica è quella che riguarda gli edifici costruiti dagli anni '50 in poi che con "la globalizzazione del settore delle costruzioni e la delega totale del comfort all'impiantistica hanno determinato, nell'ultimo secolo, la realizzazione sempre più pervasiva di edifici omologati e poco relazionati al loro contesto climatico, culturale, materiale" (Lavagna, 2010), un edilizia inefficiente energeticamente, condizionata da "una certa indifferenza" alle condizioni ambientali e insediative dove "hanno prevalso, in un certo senso, i motivi "rituali" e nuove concezioni locative", infatti "oggi si sceglie il sito per il prestigio che il luogo può avere" (Giacchetta, Magliaccio, 2007), spesso all'interno di tessuti edilizi altamente densificati, la cui reciproca influenza termica tra gli edifici altera gli scambi termici condizionando le prestazioni energetiche, oltre a vanificare i principi progettuali occorsi per gli edifici storici, ormai incapaci di rispondere al clima per cui sono stati progettati.

Le mutate condizioni del clima, rendono l'intero parco edilizio incapace di rispondere in maniera efficiente, in termini di prestazioni energetico-climatiche, alle condizioni dell'ambiente ad essi circostante, così da spingere ad un sempre più massiccio uso degli impianti di climatizzazione e condizionamento per le temperature interne, presenti ormai nella grande maggioranza degli edifici, al fine di migliorare le

condizioni di comfort sia invernali che estive. Queste soluzioni di immediato effetto e decisamente economiche, come ad esempio l'utilizzo di impianti di tipo split, rispetto a processi di riqualificazione edilizia, sono una delle cause delle modificazioni del clima, ma soprattutto del microclima interno alle città e quindi dell'effetto Isola di Calore (Urban Heat Island-UHI), che con l'immissione nello spazio urbano dei flussi d'aria calda provenienti dagli ambienti interni agli edifici, resi ancora più calda al passaggio dei motori di estrazione, provoca l'aumento delle temperature negli spazi aperti, verificandosi con gli stessi effetti e per le stesse cause, sia in inverno che in estate. Questo fenomeno combinato alla presenza di materiali con ridotti indici di riflessione solari e scarsi valori di sfasamento, usati questi per le superfici orizzontali nelle nostre strade e piazze, e la ridotta presenza di vegetazione, capace invece di innescare fenomeni evapotraspirativi nell'aria, diminuiscono drasticamente le condizioni di comfort percepite degli utenti, che in alcuni ma sempre più frequenti casi, che accusano malori e non meno frequenti provocano morti nelle persone anziane o affette da patologie.

Di fatto la diversa conformazione morfologica, gli elementi urbani e vegetazionali e i materiali che definiscono lo spazio urbano, e l'uso massiccio di sistemi di condizionamento svolgono un ruolo fondamentale nella variazione del clima e del microclima urbano. L'interazione che si genera tra gli edifici e lo spazio aperto ad essi circostante risulta quindi essere un aspetto di fondamentale importanza quando si effettuano indagini e campagne di monitoraggio, sia dirette che indirette sulle condizioni ambientali. In questo modo è possibile effettuare una prima diagnosi e la verifica di quali risultano essere gli aspetti critici presenti e che modificano le condizioni microclimatiche nel contesto urbanizzato.

La resilienza ai cambiamenti climatici nell'approccio sostenibile del progetto

Gli effetti che i cambiamenti climatici stanno apportando sul clima, e in particolare in ambiente urbano, e che ormai rileviamo e percepiamo, come ad esempio l'aumento delle temperature (in Europa dell'aumento delle temperature si aggira sui 1.3 °C di media rispetto ai livelli pre-industriali<sup>4</sup>), la scarsità delle piogge durante tutto l'anno o l'aumento di fenomeni straordinari, come ad esempio bombe d'acqua con precipitazioni molto intense e di breve durata, o fenomeni alluvionali che provocano allagamenti sia nelle strade che negli edifici e che paralizzano la vita quotidiana e mettono in ginocchio la popolazione, recando ingenti danni economici sia al bene pubblico oltre che a quello privato, ci portano a riflettere su come ri-progettare le nostre città, mediando e coniugando tra l'esigenza di azioni progettuali di sostenibilità ambientale e la crescente necessità di definire interventi che si fondino sul concetto di resilienza. Da un lato quindi il bisogno di ridurre l'impatto sull'ambiente del settore delle costruzioni, limitando l'impronta ambientale in termini di emissioni di CO<sub>2</sub> durante tutto

il ciclo di vita, dalla realizzazione alla dismissione di un'opera edilizia, e dall'altro quindi l'esigenza di avere edifici e spazi urbani che siano pensati, progettati o ri-progettati per resistere ai fenomeni straordinari legati al mutamento del clima e che in futuro diventeranno sempre più frequenti, ma anche capaci di limitarne gli effetti che determinano oggi e che provocheranno in futuro sul sistema urbano<sup>5</sup>.

Progettare per il Cambiamento Climatico significa quindi progettare per il cambiamento e prevedere ciò che potrebbe verificarsi in futuro, di come i cambiamenti climatici continueranno ad influenzare il nostro ambiente e in che modo questi modificheranno il nostro stile di vita e i nostri nuovi bisogni. Anticipare il cambiamento vuol dire stabilire nuove strategie e tecniche progettuali, capaci di rendere le nostre città resistenti ai mutamenti delle condizioni ambientali, che siano quanto meno capaci di adattarsi e dare risposte alle trasformazioni del clima in atto e definire luoghi, spazi ed edifici capaci di mitigarne gli effetti.

Gli obiettivi dell'UE per le politiche sull'energia e i cambiamenti climatici

Le politiche messe in atto dall'UE, inizialmente con la pubblicazione del Libro Verde (2007) e poi del Libro Bianco sull'adattamento (2009), che anticipavano prima e delineavano poi quali strategie adottare per fronteggiare il mutamento del clima, incentrate sul rendere l'Europa meno vulnerabile ai Cambiamenti Climatici, rafforzando la capacità di resilienza attraverso la collaborazione tra gli stati membri, oltre che alla previsione di una strategia globale, hanno anticipato il documento sulla Strategia Europea di Adattamento del 2013 che definisce una linea programmatica che invita gli stati membri ad adottare misure di adattamento globali, sostenute attraverso i fondi LIFE (2014-2020) e la promozione a livello locale.

Tra gli obiettivi da perseguire vi è la riduzione delle emissioni di gas serra nell'ambiente per mitigare sia gli effetti di ciò che abbiamo già prodotto sia di quello che stiamo producendo. Per fare questo l'UE si è posta l'obiettivo del 20-20-20, presente nel Pacchetto Clima-Energia 20-20-20, obiettivo raggiungibile solo attraverso la riduzione delle emissioni di gas serra del 20% rispetto ai livelli raggiunti nel 1990, l'aumento della quota del consumo energetico dell'UE prodotta da fonti rinnovabili al 20% e il miglioramento del 20% dell'efficienza energetica dell'UE. Parallelamente alle strategie Europee, si prevede un obiettivo globale di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> del 30%, con un coinvolgimento dei paesi più industrializzati, come Stati Uniti, Cina, Giappone e Brasile, rispetto alle rispettive capacità e responsabilità.

... Ma anche se a livello mondiale riuscissimo a limitare e poi a ridurre le emissioni di gas serra, ci vorrà del tempo prima che il pianeta riesca a recuperare rispetto ai livelli di gas serra già presenti in atmosfera; ciò significa che dovremo affrontare gli impatti dei cambiamenti climatici per almeno i prossimi 50 anni.

Dobbiamo dunque adottare delle misure per adattarci<sup>6</sup>.

Le misure di cui servirsi per l'adattamento e la mitigazione del cambiamento sono il risultato dai programmi di ricerca e innovazione, che servono a definire nuovi strumenti operativi e colmare il gap di conoscenza. Per promuovere la ricerca e l'innovazione sul tema dei cambiamenti climatici, l'UE ha istituito il programma Horizon 2020 per il periodo 2014-2020, attraverso investimenti diretti per la ricerca di eccellenze in ambito scientifico e la promozione di iniziative incentrate sulle ricadute sociali del cambiamento climatico.

Per affrontare il cambiamento, come detto in precedenza, è indispensabile indagare sugli effetti che questo provocherà sui sistemi ambientali e di come le variazioni delle condizioni climatiche e microclimatiche future muteranno la percezione del comfort e la vivibilità all'interno del contesto urbano.

Intervenire oggi sul patrimonio urbano ed edilizio significa progettare interventi le cui scelte siano imprescindibili dalle numerose variabili derivanti dalle future condizioni del clima, sviluppando interventi resilienti, capaci di adattarsi allo stesso tempo sia al cambiamento, sia di mitigarne gli effetti futuri attraverso azioni preventive che agiscano principalmente sulla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, contribuendo al processo recessivo dei cambiamenti climatici auspicato dall'UE.

Gli strumenti IT per il supporto alla progettazione ambientale

Quando si prevede un nuovo intervento progettuale, questo si colloca all'interno di un ambiente ben definito, con interazioni ambientali consolidate. Il progetto implica lo studio di queste relazioni e la previsione di quelle nuove, che esso originerà con il contesto, precisando una nuova influenza reciproca, da quelle visive a quelle sociali e in termini di scambi termici, apportando importanti e decisive modificazioni alle caratteristiche del microclima.

In fase di sviluppo del processo che delinea, esamina e legittima le scelte di progetto, vi è la necessità di adoperare un controllo di tipo tecnico-prestazionale sulle scelte progettuali e le soluzioni tecniche in fase di assunzione, attraverso strumenti che siano in grado di verificarne la rispondenza alle univoche caratteristiche del sito in cui si sta intervenendo. L'uso di strumenti di Information Technology dà la possibilità di interagire con il luogo tramite la sua ricostruzione in forma digitale, sia del contesto e dello stato di fatto prima, che delle ipotesi di progetto poi, sulla quale è possibile effettuare numerose simulazioni e ottenere dati significativi dalle analisi effettuate.

Molti di questi strumenti danno la possibilità di ricreare le condizioni ambientali reali all'interno dell'ambiente virtuale, consentendo l'inserimento di dati climatici. Questi possono provenire nella maggior parte dei casi da stazioni meteorologiche di tipo istituzionale e da quelle aeroportuali, o anche da stazioni

meteo indipendenti, che forniscono una raccolta dati in forma di data-base climatici. La scelta dei dati climatici può essere condizionata dal contesto in cui si trova la stazione stessa, le cui condizioni ambientali devono essere maggiormente assimilabili a quelle del luogo oggetto delle simulazioni. In alcuni casi è possibile procedere con l'immissione diretta dei dati, che possono altresì provenire da rilevamenti strumentali diretti effettuati in sito, operazione quest'ultima che punta alla reale comparazione, e quindi alla definizione di un eventuale gap, tra le condizioni reali e quelle simulate in ambiente virtuale, una sorta di "taratura" dello strumento software.

Nel panorama dei software per il controllo ambientale sono presenti numerosi strumenti che permettono di effettuare simulazioni sulle condizioni ambientali sull'edificio, come ad esempio per le prestazioni energetiche del manufatto (Autodesk Ecotect Analysis 2011, iES Virtual Environment, DesignBuilder), ma anche la qualità delle condizioni interne in relazione alle condizioni dell'ambiente circostante e la capacità di rispondere alle condizioni ambientali esterne come quelle di illuminazione e di ventilazione naturale, alcune volte con l'ausilio di tool o software esterni (Radiance, Autodesk 3D Studio Max Design, WinAir) che si interfacciano con il software principale. Più ristretto invece lo scenario degli strumenti per il controllo ambientale degli spazi outdoor (Envi-MET 3.1<sup>7</sup>, Autodesk Vasari<sup>8</sup>, Solene, etc.), molti dei quali consentono poche analisi o in alcuni casi un solo tipo. In numero esiguo il numero dei software che permettono di simulare le condizioni ambientali esterne tenendo conto delle prestazioni del patrimonio edilizio, un esempio è Envi-MET 3.1, software per la simulazione del microclima di tipo tridimensionale, che considera le trasmittanze termiche e l'albedo delle superfici esterne degli edifici simulati, normalizzando però i dati, che risultano uniformi per tutto il contesto considerato. CitySim<sup>9</sup> il tool di simulazione microclimatica comprensivo di flussi di risorse per la pianificazione urbana sostenibile, si prefigura come uno strumento che permette la modellazione appropriata delle forme geometriche e le caratteristiche termo-fisiche degli edifici di un'area di studio, restituendo analisi sul fabbisogno energetico, sull'uso razionale di energie da fonti rinnovabili finalizzate alla riduzione di gas serra. Add-on e plug-in rivestono ormai un ruolo decisivo all'interno dei software, come Grasshopper, plug-in per la progettazione parametrica all'interno del software di modellazione tridimensionale Rhinoceros 5. Lo stesso Grasshopper può ospitare diversi add-on, tra i quali LadyBug+HoneyBee, Diva e ArchSim, che permettono di effettuare analisi energetiche e ambientali al fine di operare immediate correzioni sui parametri forniti. Anche all'interno dei processi BIM e dei sistemi GIS, grazie all'interoperabilità con software esterni e tool, o con la presenza di plug-in dedicati, è possibile svolgere alcuni tipi di simulazione e analisi di tipo ambientali e energetico-prestazionali, che in fase di pre-design, e poi in quella di progettazione, forniscono strumenti molto utili e accurati

sulle scelte di progetto, sia alla scala dell'edificio, sia alla scala di urbana, con analisi e dati complessi di immediata lettura e interpretazione. Altri applicativi invece permettono di estrapolare dati climatici futuri, provenienti dai modelli di simulazione climatica effettuati dall'IPCC, e disponibili presso l'IPCC Data Distribution Centre, questi vengono così convertiti in file che possono essere letti dagli strumenti di simulazione e consentire di ottenere dati utili alla definizione strategie maggiormente appropriate di adattamento al cambiamento.

Questo ampio panorama di strumenti IT ci fa comprendere come vi sia la necessità di opere un'attenta selezione di quali strumenti utilizzare a seconda del tipo di output e dati da estrapolare, a quali dati poter imputare, agli obiettivi e ai risultati che si vogliono raggiungere, alle possibilità in termini di flessibilità d'uso e prospettive future di utilizzo. Le diverse caratteristiche dei software indicano l'esigenza di definire un strumento operativo sotto forma di workflow che metta in relazione gli output dei differenti strumenti IT usati. Un modello di processo quindi, che possa essere preso come riferimento per il controllo delle scelte tecnico-decisionali nell'ambito degli interventi progettuali di riqualificazione ambientale in regime di cambiamenti climatici.

#### Note

- 1 National Climatic Data Center
- 2 Relazione SEE n. 12/2012. Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012
- 3 Climate Change 2014 - Mitigation of Climate Change, IPCC Working Group III 2014
- 4 Ibidem
- 5 "... l'impatto dei cambiamenti climatici è destinato ad aumentare nei prossimi decenni a causa degli effetti differiti nel tempo delle emissioni di gas passate e presenti", in Commissione Europea, Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici 2013
- 6 Commissione delle Comunità Europee, Libro Bianco. L'adattamento ai cambiamenti climatici: verso un quadro d'azione europea 2009
- 7 envi-met.com
- 8 autodeskvasari.com
- 9 citysim.epfl.ch

#### Bibliografia

- Allen E. (1980) *How Buildings Work: The Natural Order of Architecture*, Oxford University Press, New York
- Banham R. (1969) *The Architecture of the Well-Tempered Environment*, University of Chicago, Chicago
- Commissione delle Comunità Europee (2007) *Libro Verde. L'adattamento ai cambiamenti climatici in Europa – quali possibilità di intervento per l'UE*, Bruxelles
- Commissione delle Comunità Europee (2009) *Libro Bianco. L'adattamento ai cambiamenti climatici: verso un quadro d'azione europeo*, Bruxelles
- Commissione Europea (2013) *Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, Bruxelles

- Gathing W. with Puckett K. (2013) *Design for Climate Change*, RIBA Publishing, London
- Giacchetta A., Magliaccio A. (2007) *Progettare Sostenibile. Dalla pianificazione territoriali all'ecodesign*, Carocci Editore, Roma
- IPCC Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (2014) *Climate Change 2014 - Mitigation of Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA
- Lavagna M. (2010) "Progettare con il clima, progettare nel contesto: tipologie, tecnologie e cultura materiale" in *Costruire in Laterizio*, 133 (pag. XIII-XVI)
- Perini K. (2013) *Progettare il verde in città. Una strategia per l'architettura sostenibile*, Franco Angeli, Roma
- Olgyay V. (1962) *Design with Climate*, Princeton University, Princeton (trad. it *Progettare con il clima: un approccio bioclimatico al regionalismo architettonico*, Franco Muzio Editore, Padova 1990)
- Venturini S. (2013) "La strategia di adattamento dell'unione europea", in *Ecoscienza*, 5 (pag. 12-13)

## L'immagine del fiume Sarno. Inchiesta partecipata per riconnettere il Sarno ai territori limitrofi

### GILDA BERRUTI

#### Introduzione

Il contributo, approfondisce il tema dell'immagine del fiume Sarno e mira a costruire un quadro delle questioni riguardanti il paesaggio del Sarno finalizzato a identificare un'agenda per l'azione per riconnettere il fiume e i territori limitrofi. La lettura, anche spaziale, delle relazioni biotiche che si stabiliscono con l'acqua all'interno dei paesaggi fluviali, è il punto di partenza. L'orizzonte in cui si inserisce è la ricerca Prin 2010-2011 "La difesa del paesaggio tra conservazione ed innovazione", che si fonda su un'accezione di paesaggio dinamico e in continua evoluzione, multidimensionale e complesso, in grado di configurarsi come risorsa per lo sviluppo locale.

La metodologia prescelta è l'inchiesta sul campo, sul modello di quella portata avanti da Kevin Lynch a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso, che mira ad individuare qual è l'immagine pubblica di una città, che è la sovrapposizione di molte immagini individuali, applicata, in questo caso, ad un territorio di area vasta, l'unità geografica del bacino idrografico del fiume Sarno.

Il Sarno, noto come "il fiume più inquinato d'Europa", è indagato a partire dal punto di vista delle popolazioni locali con un approfondimento sulla percezione dei paesaggi fluviali, teso ad andare oltre lo stereotipo

e comprendere quali sono le questioni prioritarie da affrontare.

Il bacino idrografico del Sarno si configura come un laboratorio in cui testare la combinazione di metodi e tecniche appropriati per studiare e pianificare in maniera integrata i paesaggi fluviali degradati, con l'intento di costruire un sapere che sia rilevante per le politiche.

La tesi è che, ponendo al centro le comunità e le risorse locali, e mettendo al lavoro insieme sapere contestuale e sapere esperto, sia possibile giocare un ruolo nel campo dell'interpretazione e valorizzazione dei paesaggi fluviali. Da qui si può partire per ragionare, a partire dagli spazi, sul rapporto tra resilienza e resistenza nella valle del Sarno, avendo in mente un concetto di "resilienza evolutiva" (Davoudi 2012), che considera le città come sistemi socio-ecologici in evoluzione e guarda ad un futuro che non intende riproporre un salto indietro nel tempo ma proiettarsi in avanti nel rispetto della natura e dei luoghi. Queste considerazioni, applicate ai paesaggi fluviali, aprono a una serie di domande: quali sono lungo il fiume gli spazi da proteggere e quali, invece, sono in grado di sostenere le trasformazioni? Come si governa un ridisegno dei confini tra questi spazi, tra chi resiste e chi, adattandosi, assorbe i cambiamenti?

Il fiume Sarno: un quadro sintetico

Il bacino idrografico del Sarno si estende in Campania per circa 440 mq, a sud del complesso vulcanico del Somma Vesuvio, ed è delimitato a sud e a est dagli Appennini (monti Lattari e Picentini) e a ovest dal Mar Tirreno e in particolare dal golfo di Napoli. Il fiume nasce dalle sorgenti che derivano dal massiccio dei Monti Picentini, nei pressi della città di Sarno, di cui le più importanti sono il Rio Foce, il Rio Palazzo e il Rio Santa Marina, scorre all'interno della valle per circa 24 km, accoglie, nei pressi del comune di San Marzano, l'Alveo comune nocerino, che si compone delle acque dei torrenti Cavaiola e Solofrana, e sfocia nel golfo di Napoli, tra Torre Annunziata e Castellammare di Stabia, passando accanto ad alcuni interessanti e molto noti paesaggi culturali<sup>1</sup>.

La piana del Sarno, una parte consistente della cosiddetta "Campania felix", è assai fertile per la qualità alta del suolo costituito di strati vulcanici e alluvionali. La qualità del suolo, insieme alle condizioni climatiche favorevoli e alla ricchezza di acqua, ha consentito lo sviluppo di un'agricoltura molto fiorente con la diffusione di colture intensive di pregio come il pomodoro San Marzano. La grande disponibilità delle acque comporta che ancora oggi siano adoperate per usi diversi: captate dalle sorgenti dall'acquedotto campano; messe al lavoro sia nelle industrie (soprattutto conserviere e conciarie) che dagli operatori agricoli del territorio. Invece, una relazione con l'acqua di tipo intimo e quotidiano, che fa da appiglio alle occasioni di interazione e di scambio sociale, è andata decrescendo nel corso tempo, via via che il fiume ha perso le caratteristiche di luogo salubre e vivibile, sia in ambiente urbano che in aperta campagna.

Le città della piana negli ultimi anni hanno subito una crescita repentina e incontrollata, tanto da rendere l'area una delle regioni urbane italiane più popolate (circa 1 milione di abitanti) e con più alta densità di popolazione (fino a 2.200 abitanti/km<sup>2</sup> nei comuni costieri). L'alta densità, l'uso di fertilizzanti e pesticidi in agricoltura e lo sviluppo industriale non attento all'ambiente rappresentano le cause principali di inquinamento del fiume, insieme al sistema fognario inadeguato<sup>2</sup>. Alla situazione difficile in cui versa il fiume, non corrisponde un sistema di governo del territorio chiaro ed efficace: il fiume Sarno attraversa 39 Comuni, che fanno capo a tre province (Napoli Avellino e Salerno), e solo in parte ricade nella perimetrazione della Città metropolitana imminente. I perimetri dei diversi strumenti urbanistici che insistono sull'area non coincidono, con una conseguente sovrapposizione disordinata di limiti e norme, che solo la definizione di un opportuno piano paesaggistico regionale potrebbe risolvere<sup>3</sup>.

L'inchiesta empirica: struttura e obiettivi

Adottando la cornice del Sarno come laboratorio in cui sperimentare metodi e tecniche appropriati per pianificare i paesaggi fluviali degradati, l'inchiesta si compone di due momenti essenziali: l'osservazione diretta dell'area come insieme di luoghi vissuti e l'ascolto attivo del territorio. Il rilievo diretto punta a ricostruire il carattere dell'ambiente osservabile e a mettere in relazione l'ambiente fisico con i comportamenti delle persone. L'ascolto avviene mediante interviste in profondità, aperte ed esplorative, che sono accompagnate da una mappa disegnata dall'intervistato. L'inchiesta riguarda un ambito geografico, mira a individuare qual è l'immagine pubblica di una regione urbana, o forse quali sono le immagini pubbliche possedute ciascuna da un certo numero di cittadini; in ogni caso abbiamo a che fare con un'immagine di scala ben diversa da quella classica urbana. Lo schema dell'intervista, centrata sull'immagine ambientale, indaga i luoghi e i percorsi significativi all'interno della valle del Sarno ed invita a mapparli attraverso il racconto di spostamenti abituali. Pone interrogativi sul senso del tempo e il cambiamento, rispetto al passato e al futuro; mira a decifrare il rapporto con l'acqua degli abitanti della valle, in tutte le sue componenti, e le questioni funzionali che si pongono; si impegna per intercettare soggetti o gruppi attivi rispetto alla cura del fiume e dei territori fluviali. La mappa disegnata dall'intervistato comporta un capovolgimento di senso di uno strumento in genere adottato dagli esperti, che diventa, invece, strumento di dialogo paritario sulla città.

L'osservazione diretta e l'ascolto del territorio sono due momenti che si incrociano: ciascuno di essi è adottato per verificare ed approfondire gli esiti dell'altro. Inoltre, l'indagine empirica comprende anche alcuni sopralluoghi mirati guidati dagli intervistati.

Il coinvolgimento dei partecipanti avviene con il meccanismo della "selezione mirata, ovvero il micro-

cosmo”, in base al quale “si costruisce artificialmente uno spazio circoscritto che rispecchi [...] gli interessi e i punti di vista presenti nella società di riferimento” (Bobbio, Pomatto 2007, pag. 11). Si tratta di individuare alcuni testimoni privilegiati e, nel corso del lavoro, man mano integrare il gruppo e il raggio d’azione delle interviste, secondo il modello del “campionamento a valanga”, anche avvalendosi dei suggerimenti degli intervistati.

Ci sono due questioni da tenere presenti, che giustificano la scelta di costruire un’inchiesta ispirata alla “image survey” lynchiana, che mi sembra utile qui richiamare: la gradevolezza di discorrere dell’immagine ambientale; il valore espressivo del disegno. Quando nel 1984, Lynch ridiscute del valore del lavoro portato avanti in “The Image of the city”, sottolinea come l’immagine ambientale sia un argomento di cui in genere alle persone fa piacere parlare, non è un tema angoscioso o dal quale difendersi attivando barriere inconscie (Lynch 1984, pag. 249). Inoltre, sul valore aggiunto del disegno, più volte Lynch si esprime “in difesa delle figure” (Lynch 1976, p. 235), mettendo in luce come i disegni abbiano la qualità di essere trascrizioni permanenti che comunicano ben oltre il loro contenuto immediato. Sui disegni non strutturati, quelli tracciati dall’intervistato, aggiunge che “hanno il vantaggio ulteriore di far venir fuori una parte del modo di vedere il mondo di chi li disegna”.

L’inchiesta tocca due registri: il paesaggio come insieme di luoghi, che gli abitanti vivono e usano; il paesaggio come insieme di viaggi e di spostamenti effettuati nell’area. Inoltre, indaga la percezione del funzionamento del fiume e del rapporto che gli abitanti hanno con il fiume, permettendo di mettere alla prova i servizi ecosistemici (o forse in questo caso dovremmo più opportunamente parlare di “disservizi ecosistemici” Sagie et al. 2013), e la disponibilità delle popolazioni locali ad attivarsi per sostenere i valori legati ai paesaggi fluviali. Una volta completata la fase iniziale di costruzione del quadro delle conoscenze dei paesaggi fluviali del bacino del Sarno e delle relazioni tra territori e fiume, l’inchiesta aspirerebbe a diventare un esempio di community survey, aprendo uno spazio comune in cui ci si attiva, tutti, per il futuro dei territori fluviali. Uno spazio in cui il planner è nel ruolo di “urbanista transattivo” (Andriello 1997, pag. 17), che si batte per portare avanti una delle sfide ancora aperte che la teoria in azione de “l’immagine della città” ci pone e che la rende ancora attuale a oltre 50 anni dalla sua formulazione: incidere sulle politiche, dando agli abitanti uno spazio nei processi di trasformazione urbana.

L’inchiesta empirica: primi esiti

L’inchiesta sul campo è ancora in corso. Tuttavia, possiamo ragionare su alcune questioni che iniziano a prendere forma, in particolare: il rapporto con l’acqua delle popolazioni della valle del Sarno, alcuni problemi di convivenza con il fiume, l’immagine/le immagini del Sarno che vengono fuori dal confronto tra immagini individuali e di gruppo rilevate.

Per quanto riguarda il rapporto con il fiume, una mappa dell’accessibilità al Sarno dovrebbe mostrare: le aree dalle quali il fiume è visibile; le aree dalle quali è possibile raggiungere gli argini; le aree in cui è possibile entrare in contatto diretto con l’acqua. In generale, si rileva una distanza percepita tra gli abitanti della piana del Sarno e il fiume, ed è una distanza non ritenuta facilmente colmabile. Il fiume non è un luogo che appartiene al vissuto degli abitanti, che ha un ruolo vitale o fa da sfondo alle loro pratiche quotidiane. Solo in casi isolati, e in particolare nei pressi delle sorgenti, si riscontra una situazione in cui il fiume è l’elemento essenziale cui si aggrappa la vita delle persone. Lì ancora oggi si può osservare qualcosa di molto simile al contenuto descritto dai racconti e dalle storie che riguardano la vita lungo il fiume del passato.

Il fiume è, invece, per lo più rimosso dall’immaginario degli abitanti della piana, per diverse ragioni: in molte aree non è visibile; è nascosto o coperto dalle strade (i cosiddetti alvei-strada) e solo alcuni “landmark” ne indicano la presenza (tra questi, alcuni ponti, e alcuni segnali del passato operoso connesso al fiume, come per es. i mulini). In alcuni centri urbani dove il fiume scorre in campagna, manca del tutto la percezione della presenza del Sarno da parte degli abitanti, se non agricoltori. Quando non è invisibile, a volte ne è rimosso anche il ricordo, a causa del forte inquinamento delle acque, sporche e maleodoranti, usate spesso come scarico dei rifiuti. Lungo il Sarno si configura un paesaggio degradato ed è diffusa la lettura per cui chi vive lungo il fiume ne è responsabile.

In questa situazione di inaccessibilità, reale o percepita, ci si rende conto della presenza del fiume quando le sue acque invadono i territori limitrofi causando danni. Esondazioni, allagamenti, rottura degli argini, tutti eventi che provocano apprensione. Ma contemporaneamente, eventi talmente frequenti che ormai appartengono a routine messe in atto dagli abitanti che sono diventati abili interpreti non solo delle tracce che si possono leggere in natura, ma anche di quelle decifrabili nello spazio. Nell’attivazione di queste routine le nuvole funzionano da oracolo: guardando come si muovono le nuvole e mettendole in relazione alla conoscenza del territorio, si può avere un’idea di che cosa sta per avvenire.

La conoscenza fondata sull’interpretazione dei segni naturali è verificata sul campo, in alcuni punti chiave, dove la conoscenza esperienziale ci può dare una risposta: una cassetta di un impianto elettrico o una pietra poste lateralmente ad un ponte nei pressi di un’area critica possono far registrare il livello dell’acqua e di conseguenza prevedere l’avvento dell’esondazione e i suoi tempi. Ci sono alcuni gruppi attivi sul territorio che si occupano di monitoraggio ambientale e di protezione civile che sono diventati esperti in questo campo.

Allo stesso tempo, attraverso la lettura delle azioni in risposta al danno imminente si configura una geografia dei luoghi che sono in grado di adattarsi alla presenza delle acque. Ci sono strade chiuse in alcuni mo-

menti critici, il divieto di accesso a mezzi di trasporto ingombranti, strategie comportamentali di abitanti di aree a rischio, rimedi del primo soccorso approntati in caso di necessità, che dimostrano l'adattamento delle persone all'acqua che invade i loro ambienti di vita. Sono tutti segni che ci dicono qualcosa della relazione tra resistenza e resilienza dei territori e su cui si può lavorare nella prospettiva di riconnettere il Sarno con i territori limitrofi, facendo in modo che gli abitanti siano parte attiva nelle scelte dei decisori (Vale 2013). Per quanto riguarda l'immagine del Sarno che emerge dall'inchiesta, è importante precisare che non è un'immagine unica, ma si tratta di diverse immagini che appartengono a gruppi omogenei di persone: solo così si può provare a restituire la complessa società in cui viviamo, tenendo ben presenti le sfide nel campo ambientale e dell'approccio transattivo alla pianificazione, alle quali la teoria di Lynch può ancora dare delle risposte.

Il fiume Sarno è interpretato, di volta in volta, come: il passato e la storia dei territori della valle; lo specchio della piana; qualcosa di talmente unico che non si può descrivere con le parole; una scommessa sul futuro della valle.

Il Sarno è il passato e contemporaneamente la storia dei territori limitrofi, la possibilità di vivere il fiume (e quindi l'ambiente) a tutto campo, in maniera viscerale, dal nuoto, alla pesca, alla canoa. Guardando indietro nel tempo, il passato è percepito come una condizione irraggiungibile, alla quale, però, tendere. Da questo punto di vista, forte appare il ricordo delle spiagge lungo il Sarno (per es. la "selice delle canne", la "ciampa di cavallo"), come momenti in cui il fiume era vissuto integralmente, anche come legante della comunità.

Il Sarno è percepito come lo specchio del territorio, il riflesso delle dinamiche dei comportamenti attivati rispetto ai beni comuni (che sono interpretati spesso come beni che non appartengono a nessuno). Rispecchia il fallimento e l'autodistruzione di chi abita lungo il fiume, con la consapevolezza delle difficoltà serie connesse ad affrontare la cura attiva e la gestione di una fascia fluviale.

C'è un gruppo di persone che vivono lungo dei tratti di fiume non ancora deturpati, in particolare lungo la sorgente Santa Marina, che esprime la propria percezione del fiume con un atteggiamento emotivo. Il Sarno è un pezzo di natura di cui bisogna fare esperienza, attraverso il quale la natura risponde, che con le parole non si riesce a rendere. Ma il Sarno è ritenuto anche una scommessa rispetto al futuro, in molti casi una scommessa in cui si crede che viene raccontata in dettaglio, messa in connessione con la dimensione turistica, che ha il suo punto di innesco nella valorizzazione del ricco patrimonio storico e culturale noto e meno noto che caratterizza la valle, oppure con i valori ambientali che si esprimono attraverso i paesaggi fluviali. Il suggerimento forte è partire dalle sorgenti, in cui il fiume è vivo, per provare a innescare un processo a catena: da azioni di ripopolamento del fiume, all'attivazione di momenti didattici di educa-

zione ambientale, alla messa in rete del territorio, fino ad azioni pratiche semplici ma di grande utilità (per es. un numero verde per la segnalazione di scarichi illeciti). Non manca chi intravede in alcuni primi esperimenti virtuosi un percorso verso il contratto di fiume, che permetta di trattare in maniera collettiva la gestione dei paesaggi fluviali.

#### Note

1 In età romana il Sarno passava per Pompei, che ospitava il porto fluviale. L'andamento del settore inferiore del fiume in età romana è oggetto di un ampio dibattito nella letteratura scientifica in campo archeologico.

2 Su questo lavora il Grande Progetto Sarno della Regione Campania, che prevede la realizzazione di un sistema integrato di interventi di sistemazione idraulica e riassetto ambientale.

3 Un'area più ampia del bacino idrografico costituisce il sito di interesse regionale (sir) per le bonifiche, e, un'area delimitata in maniera ancora diversa definisce il parco regionale del bacino idrografico del fiume Sarno. Il piano paesaggistico regionale, che potrebbe porre ordine in questa sovrapposizione non congruente di limiti e norme, al momento in Campania non esiste.

#### Bibliografia

Andriello, V. (1997), *La forma dell'esperienza. Percorsi nella teoria urbanistica a partire da Kevin Lynch*, FrancoAngeli, Milano

Bobbio, L., Pomatto, G., (2007), "Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche", [online] <http://www.qualitapa.gov.it/fileadmin/dam/documenti/Bobbio--Pomatto--Modelli-di-coinvolgimento.pdf> (accesso 20 ottobre 2014)

Davoudi, S. (2012), "Resilience: A Bridging Concept or a Dead End?" in *Planning Theory and Practices* n.13, pag.299-307

Lynch, K. (1960), *The Image of the city*, MIT Press, Cambridge MA

Lynch, K. (1976), "Foreword to Environmental Knowing", in Banerjee, T., Southworth, M., a cura di, (1990), *City sense and city Design*, MIT Press, Cambridge MA, pp.233-238

Lynch, K. (1984), "Reconsidering The Image of the city", in Banerjee, T., Southworth M., a cura di, (1990), *City sense and city Design*, MIT Press, Cambridge MA, pag.247-256

Lynch, K. (1990), "A process of community visual survey", in Banerjee, T., Southworth M., a cura di, (1990), *City sense and city Design*, MIT Press, Cambridge MA, pag.263-286

Sagie, H., Morris, A., Rofè, Y., Orenstein, D. E., Groner E. (2013), "Cross-cultural Perceptions of ecosystem services. A social inquiry on both sides of the Israeli-Jordanian border of the Southern Arava Valley Desert" in *Journal of Arid Environments* n.97, pag.38-48

Vale, L. J. (2013), "The politics of resilient cities: whose resilience and whose cities?" in *Building Research and Information* n.42, pag.191-201

# Nuovi paradigmi per uno sviluppo alternativo di contrasto alla crisi: politiche e strategie per riscoprire le potenzialità economiche, sociali e ambientali di connettività città-campagna

FABIO BRONZINI,  
MARIA ANGELA BEDINI E  
GIOVANNI MARINELLI

La ricerca di un nuovo equilibrio tra sviluppo urbano dei territori a bassa e alta densità abitativa

In Europa i paesaggi urbano-rurali della diffusione si stanno evolvendo verso nuovi equilibri tra sviluppo urbano dei contesti territoriali a bassa densità insediativa e rigenerazione di quelli ad alta densità. Ne consegue una nuova attenzione alla protezione sociale e alla trasformazione equo-sostenibile del paesaggio diffuso, con un disorganico spreco di suolo e rischi di degrado e abbandono. Questi ambiti della diffusione – che non sono città, non sono parco, non sono campagna – possono costituire una chance per il rilancio delle valenze locali e della qualità della vita e di iniziative occupazionali: un motore per un nuovo modello di sviluppo sociale ed economico.

In Italia non sono stati sufficientemente approfonditi strumenti interdisciplinari integrati per una peculiare tipologia insediativa diffusa, che si distende, in diverse regioni dell'Italia centrale, per centinaia di chilometri, lungo i crinali collinari, i fondovalle, le filiformi frange urbane dei centri urbani.

La tesi sostenuta è che queste tipologie insediative, a bassa antropizzazione, presentano potenzialità inespresse, che possono liberare energie di trasformazione e rigenerazione, in grado, in un contesto di crisi globale, di presentarsi come ambiti di attrazione di investimenti, ricchi di interazioni sociali ed ecologiche (Ruws e De Roo, 2011): luoghi sperimentali per le iniziative innovative di salvaguardia sociale e rimessa in gioco delle risorse verdi urbano-rurali.

Con tale ottica propositiva viene presentato in questa sede un contributo per guidare le dinamiche evolutive dei paesaggi in transizione verso forme di rigenerazione di energie producibili dal superamento del dualismo città-campagna.

Le gravi carenze degli Enti preposti al governo del territorio, gli sprechi in atto, di energia, di suolo, di risorse umane, di acqua, di valenze ambientali,

culturali e produttive, e gli stessi disequilibri territoriali costituiscono, inaspettatamente, un bacino di potenzialità inespresse, che possono essere rigenerate e fatte convergere verso nuove forme di investimento sociale ed economico.

Ed anche le carenze dei piani paesistici, interregionali e regionali, che non valorizzano le potenzialità di infinite serpentine insediative, distese per centinaia di chilometri lungo i crinali marchigiani con peculiarità del tutto particolari, rappresentano occasioni per ripensare e riproporre soluzioni alternative a sostegno alla ripresa economica.

Patologie e valenze che hanno caratterizzato la “Via marchigiana allo sviluppo”, in bilico tra degrado e ripresa

Nelle Marche, come in altre parti del Paese, la valorizzazione della dimensione rurale, come collante tra insediamento diffuso e addensato, per l'affermazione di un nuovo modello insediativo-produttivo, risponde all'approccio dell'Agricoltura Urbana, delle nuove forme Agropolitane (Donadieu, 2005), dell'Agroubanistica (Fleury e Vidal, 2010) e della politica rurale PAC. È dunque strategico puntare sulla rigenerazione dell'insediamento diffuso e sulla riconversione sociale e produttiva della campagna per produrre nuova linfa vitale per un nuovo tipo di sviluppo: una politica di contrasto allo spreco delle risorse, di rimessa, al centro dello sviluppo, dei valori locali e dello stile di vita, in contesti ad elevata qualità paesistico-ambientale e contenuta antropizzazione.

Nelle Marche il dualismo città-campagna di fatto è in parte ricomposto nella forma insediativa a bassa densità e alta diffusione. Una tipologia già ampiamente indagata in altri contesti (Secchi e Viganò, 2011; Clementi, 2008), ma che presenta, in questa regione, connotazioni del tutto particolari. Le Marche sono una regione particolare nel panorama nazionale: un filo rosso lega città e territori. Paesaggi collinari, che possono essere distinti, con espressioni visionarie, in diverse tipologie insediative. Cometa verde: un sviluppo di segmenti semi urbanizzati e agricolo-rurali lungo filamenti insediativi radiocentrici. Spazi frammentati, rarefatti e disgregati che si sviluppano a raggiera dal Monte Conero e si condensano nelle frange urbane del capoluogo; Serpentine luminose: insediamenti filiformi, che ricuciono paesi e piccole città, e si estendono lungo i sinuosi crinali marchigiani, annodati al sistema infrastrutturale costiero. Continui saliscendi collinari che uniscono assieme grappoli di edifici, filamenti di case rurali degradate o ristrutturate, villette, laboratori, baracche, depositi, edifici fatiscanti, aree inedificate, orti e giardini, frustoli coltivati, piccoli spazi asfaltati o terrosi; Sentieri luminosi: insediamenti lineari di fondovalle, stretti tessuti edilizi continui che si sviluppano in adiacenza ai bacini fluviali e si allargano in corrispondenza dei nuclei urbani, per annodarli, in una lunga corda insediativa; Nebulose urbane: forme urbanoidi prive di marginature, ambiti di transizione tra città e campa-

gna, costellazioni di piccoli spazi interclusi, costruiti o naturali.

Vengono così proposte soluzioni mirate per la particolare tipologia di insediamento diffuso marchigiano, le quali, partendo dallo studio della contaminazione tra assetti periurbani e territorio rurale, suggeriscono nuovi percorsi virtuosi, un'occasione irripetibile per lo sviluppo economico e sociale dei paesaggi della diffusione.

Nel panorama evolutivo di un'economia in bilico tra ripresa e fallimento, la comunità scientifica è chiamata a proporre soluzioni nei confronti dello sfruttamento intensivo, dell'assenza di strategie manutentorie e del costo altissimo riconducibile all'abbandono del territorio rurale. L'assenza di una forte presa di posizione disciplinare nei confronti dell'assenza di strumenti per la messa in sicurezza del territorio, e delle scelte dissennate del potere politico in merito a modelli distorti di dissipazione delle risorse, costituirebbe una responsabilità e un fallimento senza possibilità di appello.

In questa fase di forte cambiamento globale, anche a livello insediativo, con situazioni in atto di abbandono e degrado, potrebbe costituire nuova occasione di sviluppo economico e sociale una politica di lotta allo spreco delle risorse del territorio, di rilancio dei valori locali e del modo di vivere in ambienti a basso livello di antropizzazione e alto valore paesistico-ambientale.

Al fine di proporre possibili indirizzi per guidare l'evoluzione di tali forme insediative verso futuri sostenibili e virtuosi sono state radiografate patologie e valenze che hanno caratterizzato la "Via marchigiana allo sviluppo", oggi in bilico tra degrado e ripresa.

È ragionevole cioè ripartire dal territorio rurale come motore di un nuovo tipo di sviluppo, fondato sulla saldatura tra riconversione sociale e produttiva della campagna e rivalorizzazione del modello insediativo diffuso, strutturato su migliaia di chilometri di semiurbanizzazione lineare, che si snodano sui crinali (serpentine luminose), sui fondovalle (sentieri luminosi), sui tentacolari filamenti urbano-rurali, che scendono dalle montagne alle valli (cometa verde), sui circuiti di diffusione delle frange periferiche urbane (nebulose urbane).

Le Marche dunque, proprio per la specificità della loro struttura insediativa diffusa lineare, risulta particolarmente predisposta per riavviare un rapporto stretto con l'ambiente rurale, saldamente agganciato al sistema dei circuiti culturali, eno-gastronomici, ambientali, turistici.

In altri termini, sulle linearità insediative semiurbanizzate si "appoggiano" spesso strette fasce inedificate che si allungano nel territorio rurale, scendendo o risalendo le colline perpendicolari alla costa, interessate dalla viticoltura di pregio, da oliveti, dalla produzione di eccellenze casearie e di ortofrutta, che alimentano un mercato a chilometro zero e danno visibilità a numerosi agriturismi, che offrono solo

cibi realizzati con prodotti dei propri orti. Visibilità espressa, ad esempio, anche dalla segnaletica stradale che indica non poche "vie del vino". Tali circuiti eno-gastronomici si sovrappongono spesso a circuiti culturali, che riportano al ricordo di antichi fasti: chiese, monasteri, rocche, castelli, teatri, piccoli scrigni antichi dei centri e nuclei storici. Ancora dunque sistemi lineari che favoriscono itinerari turistici e culturali, sui quali si sviluppano i "Distretti culturali evoluti" marchigiani, dove la stessa cultura diventa un "alimento del lavoro" e attiva forze diffuse per la realizzazione di progetti di sviluppo locale a traino culturale. E la cultura della coltivazione di prodotti tipici della terra marchigiana, della ristorazione, dell'artigianato è molto diffusa in una terra di ex contadini e mezzadri.

La speranza di avvio della ripresa, fondata sulle potenzialità del territorio rurale in presenza di mutazioni globali, anche nell'assetto insediativo, può dunque rappresentare un'occasione da non perdere, una possibilità di sviluppo economico e sociale, un contrasto allo spreco delle risorse territoriali, la rivalutazione di uno stile di vita diverso dal modello di consumo dominante della concentrazione urbana. La riscoperta dei valori dei luoghi, dei cibi di produzione locale, dell'opera di salvaguardia quotidiana del territorio e delle sue risorse naturali da parte di nuovi giovani residenti negli insediamenti lineari, delle nuove avanzate tecnologie di valorizzazione culturali dei prodotti agro-alimentare di alta qualità, possono costituire dunque un nuovo sistema propulsore per la ripresa.

La strategia bioregionalista, impostata sulla pianificazione integrata dei peculiari filamenti insediativi urbano-rurali delle Marche, che si snodano per centinaia di chilometri sui crinali di Marche, converge e si integra con la scommessa epocale sulle potenzialità del territorio rurale, delle produzioni agro-eno-gastronomiche di alto livello e su modelli di vita incardinati su valori ancestrali e sul rispetto di una natura amica, una casa comune da proteggere e godere con parsimonia.

Rimettere in gioco contemporaneamente fattori capaci di generare innovazione, come l'attività di qualità nell'agricoltura regionale, la rigenerazione dei sistemi diffusi lineari tipici delle Marche, la riconsiderazione del paesaggio urbano rurale e storico-culturale come risorsa produttiva (nelle Marche si parla di Distretti produttivi evoluti a traino culturale) significa generare nuova energia da immettere sul conflitto in atto contro la stagnazione.

Per sviluppare tale traccia pianificatoria integrata, multilivello e multisettoriale, non è possibile però seguire un unico modello di strategia economica, politica, territoriale, immaginata come salvifica e valida ovunque.

È più opportuno invece prendere atto che una stessa politica economica può generare risposte diverse, in termini di qualità ed efficacia dei risultati. Da cui consegue che una strategia efficace va calibrata a seconda

delle potenzialità endogene dei luoghi, coinvolgendo i diversi livelli di operatori: gli enti territoriali (con il ricorso a strumenti di sostegno economico e normativo per la salvaguardia dei suoli), gruppi imprenditoriali (per sperimentare nuove forme di integrazione produttiva), i residenti e fruitori che esprimono (per motivi economici e per sensibilizzazione) una domanda crescente di prodotti di qualità a chilometro zero. Ad esempio, nella realtà marchigiana, le fasce collinari, che si distendono perpendicolarmente alla costa, possono ricercare sinergie con i sistemi filiformi di crinale, ripensati come assi di qualità, diversamente caratterizzati come ruoli funzionali e formali, che ricuciono aree semi-urbanizzate e nuclei urbani, come cinghie di connessione tra ambienti rurali e città. Tale ottica di ripensamento delle logiche normative e di smantellamento di procedure burocratiche comporta ovviamente anche la lotta alla frantumazione dei suoli agricoli (che genera degrado e abbandono delle pratiche manutentorie) in atto anche per il rispetto di poco motivati indici di edificabilità in zone rurali, e, viceversa, incentivi edificatori alle attività agricole innovative e la diffusione di servizi di base sul territorio, dislocati sugli assi di sostegno collinari. Una tale strategia economico-territoriale non può calare dall'alto, ma va costruita, passo dopo passo, con il consenso dei nuovi e vecchi abitanti dei luoghi (con i quali concordare impegni per la salvaguardia e funzionalità dei luoghi) e degli imprenditori agricoli, enogastronomici (chiamati ad elevare la qualità dei prodotti), turistici (coinvolti nell'offerta di servizi ricreativi, sportivi, sociali, di godimento ambientale), culturali (con nuove forme di utilizzo del patrimonio storico rurale), artigianali. Ne consegue anche una nuova logica di disegno progettuale degli spazi pubblici diffusi sul territorio della dispersione, con la proposta anche di elementi di riconoscibilità, identificazione, marginatura, qualificazione.

#### Bibliografia

Clementi, A. (2008), "Paesaggio, tradimenti, innovazioni", in Mininni M., a cura di, *L'Urbanistica per il paesaggio*, Urbanistica, 137, Inu Edizioni, Roma  
 Donadieu, P. (2005), "Dall'utopia alla realtà delle campagne urbane", in *Urbanistica*, 128, Inu Edizioni, Roma, settembre-dicembre  
 Fleury, A. e Vidal, R. (2010), "L'autosuffisance agricole des villes, une vaine utopie?", in *La vie des idées*, Juin. Testo disponibile al sito: [http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20100604\\_ville-sdurables\\_vidal\\_fleury.pdf](http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20100604_ville-sdurables_vidal_fleury.pdf)  
 Rauws, W.S. e De Roo, G. (2011), "Exploring Transitions in the Peri-Urban Area", in *Planning Theory & Practice*, 12(2): 269-284.  
 DOI: 10.1080/14649357.2011.581025  
 Secchi, B. e Viganò, P. (2011), "The project of isotropy", in Ferrario, V., Sampieri, A., Viganò, P. (a cura di), *Landscapes of Urbanism. Q5 – Quinto Quaderno del Dottorato in Urbanistica*, Università Iuav di Venezia, Officina, Roma

## Scenari di sviluppo territoriale in Trentino. Verso la progettazione di un'agenda di politiche attive per l'ambiente e il paesaggio

GRAZIA BRUNETTA

### 1. Le ragioni del cambiamento in atto

La Provincia Autonoma di Trento (PAT) è una realtà istituzionale in evoluzione, dove le neo-istituite Comunità di Valle (CV) vanno definendo i propri strumenti di pianificazione territoriale<sup>1</sup>. In tale contesto è emersa l'esigenza di raccogliere una sfida non scontata per le istituzioni locali di governo del territorio: orientare il nuovo corso delle politiche provinciali di sviluppo economico-territoriale in ottemperanza ai recenti decreti di liberalizzazione dei servizi, senza tuttavia rinunciare al governo dei processi di insediamento e alla conservazione di quei valori paesaggistici e ambientali, di portata eccezionale, che caratterizzano i territori del Trentino in ambito nazionale e internazionale. E' entro questa prospettiva che è stata applicata, su richiesta del "Dipartimento Turismo, commercio e internazionalizzazione" della PAT<sup>2</sup>, la metodologia di Valutazione Integrata Territoriale<sup>3</sup> (Vit). Senza perciò rinunciare al governo dei processi di insediamento, l'applicazione della Vit ha portato alla progettazione di scenari territoriali, nei quali alcune delle funzioni economiche trainanti lo sviluppo dei territori del Trentino – in particolare commercio e turismo – possono costituire, in alcune condizioni, in sinergia con la conservazione di valori ambientali e paesaggistici, un fattore per la rigenerazione, la valorizzazione e lo sviluppo urbano. Presupposto di sfondo della ricerca è l'idea che la programmazione e la pianificazione dello sviluppo economico non possano prescindere da una visione territoriale agganciata a condivisi criteri qualitativi di riqualificazione urbana e del paesaggio, in sintonia con le specificità dei territori locali. Il forte cambiamento di prospettiva in atto nel disegno delle scelte di governo dei territori intercomunali si fonda sull'integrazione tra attori, politiche, territori. Parole chiave di questo cambiamento sono intersettorialità, governance, multiscalarità.

### 2. Approccio e obiettivo della valutazione integrata territoriale

La Vit è processo di meta-valutazione, 'strumento' tecnico-istituzionale per il monitoraggio ex-ante dei processi di insediamento e per l'elaborazione di scenari di programmazione territoriale. In questa logica, la Vit assume e propone un'idea generale di valutazione, declinando il significato della dimensio-

ne strategica negli strumenti della programmazione e pianificazione, al fine di rafforzare il disegno istituzionale dell'azione valutativa nei processi di governo del territorio. Tale processo di valutazione non intende sostituirsi alle procedure valutative per legge obbligatorie, ma si pone quale azione conoscitiva istituzionale volontaria di aiuto alla costruzione delle decisioni di trasformazione e sviluppo territoriale (Alexander, 2005 e 2009; Archibugi, 2003; Brunetta, 2006; Khakee, 1998; Lichfield et al., 1998). In questa prospettiva, la logica strategica di valutazione è declinata nelle seguenti tre dimensioni:

(i) è processo di apprendimento graduale, in continua evoluzione;

(ii) è orientata alla costruzione di politiche (non ha perciò carattere solo analitico) è un mezzo per innovarne la progettazione, verificarne l'efficacia in fase di attuazione e migliorarne le prestazioni;

(iii) è una forma di dialogo tra le diverse istituzioni e tra istituzioni e cittadini, allo scopo di innalzare il grado di cooperazione e sussidiarietà.

L'azione di valutazione integrata propone un approccio multidisciplinare, prevedendo tre principali dimensioni di valutazione che riguardano l'assetto insediativo (usi del suolo e infrastrutture), il paesaggio (stato e dinamiche delle risorse naturali e culturali), il sistema economico (offerta commerciale e turistica), al fine di giungere all'elaborazione di scenari locali in cui le funzioni terziarie – in particolare commercio e turismo – perdano valenza settoriale, per diventare elementi interni delle politiche di valorizzazione territoriale e paesaggistica. Il disegno dei criteri di Vit tiene conto delle specificità del sistema territoriale oggetto di valutazione, proponendo l'inclusione delle diverse risorse dei territori del Trentino nella griglia di valori a supporto delle proposte di scenario di sviluppo territoriale. In questa prospettiva, temi e obiettivi di valutazione sono stati declinati in due livelli di governo del territorio: (i) di programmazione territoriale e (ii) di pianificazione territoriale. Da qui discendono le due 'scale' intrecciate di valutazione: (i) scala macro-territoriale, orientata a definire lo scenario di programmazione e pianificazione per i territori delle sedici CV; (ii) scala micro-territoriale, mirata a delineare gli indirizzi di pianificazione locale nei cinque comuni della PAT con popolazione residente superiore ai 10.000 abitanti<sup>4</sup>.

Le dimensioni di valutazione, sopra tratteggiate, hanno consentito di definire i cinque temi di valutazione integrata: (i) struttura distributiva dell'offerta commerciale; (ii) turismo; (iii) assetto insediativo; (iv) ecosistema e paesaggio; (v) progettualità locale; rispetto ai quali è stata elaborata una matrice di indicatori, raccordata ai principi (condizioni/ criteri strategici/ criteri premiali) e alle quattro linee strategiche del PUP (identità/ sostenibilità/ integrazione/ competitività). La struttura dell'azione di Vit ha ripreso e adattato, per le due scale di valutazione, alcuni dei passaggi delle tecniche di analisi multicriteriali e dell'analisi SWOT (Strengths, Weakness, Opportunities, Threats). Queste operazioni analitico/valutative hanno con-

sentito di fornire un elenco di condizioni e criteri per la progettazione di scenari di sviluppo territoriale, agganciati alle azioni in atto e programmate nel sistema locale, con l'obiettivo di valorizzarne le potenzialità in termini di rigenerazione territoriale. Esito dell'applicazione della Vit è stata la definizione di un insieme di strategie e indirizzi, a carattere non prescrittivo, per lo sviluppo dei territori del Trentino, da approfondire nel processo di decisione locale che ciascuna CV dovrà avviare, entro fine anno, per rispondere alle nuove competenze di pianificazione territoriale attribuite dalla riforma istituzionale.

## 2.1 Gli scenari territoriali

Nell'ottica concettuale e operativa sopra descritta si è giunti ad una proposta operativa di tre tipi di scenario, nei quali le funzioni commerciali potranno giocare un diverso ruolo, a seconda delle opportunità e capacità di rigenerazione locale: (i) scenario 1 Commercio - progettare il sistema territoriale del commercio; (ii) scenario 2 Marketing - progettare l'integrazione commercio/turismo/territorio; (iii) scenario 3 Paesaggio - valorizzare l'identità paesaggistica del sistema territoriale.

Gli scenari non sono visioni chiuse dall'esito dell'azione valutativa ma potenziali percorsi di valorizzazione territoriale, ancorati ad un pacchetto di criteri condivisi (alla base della matrice di valutazione integrata), che rimandano ad un processo inclusivo di azione locale che le CV dovranno mettere in atto con l'avvio dell'elaborazione del Piano Territoriale di Comunità (PTC). Tale processo è fondato, in primo luogo, su politiche territoriali locali attive (definite dalla progettualità di ciascuna CV), ossia attente al rispetto delle scelte etiche in materia di economia, ambiente e paesaggio che la provincia di Trento ha introdotto con l'approvazione del Piano Urbanistico Provinciale (PUP, 2008) e ribadito con l'applicazione della Vit. Dagli scenari territoriali emerge una proposta operativa innovativa rivolta alle CV, alle quali è assegnata la responsabilità della progettazione nei PTC. La proposta di azioni strategiche per la progettazione degli scenari territoriali ha portato a definire alcune prime indicazioni e temi di lavoro che riguardano: (i) la relazione con il sistema infrastrutturale e il paesaggio locale - reti di accessibilità primaria cui tuttavia si accompagna anche un requisito di accessibilità pedonale e ciclabile, oltre che di integrazione degli usi commerciali con la rete del trasporto pubblico, per ridurre incremento del traffico e delle emissioni di inquinanti; (ii) il rapporto con il contesto urbano - città storica/ città dell'espansione/ aree rurali/ aree di pregio - implica il ritorno in città e la ricerca di nuovi modelli di offerta, improntati alla logica del riuso e del riciclo piuttosto che a quella del consumo di risorse territoriali.

In questa logica, si propone di approfondire con un approccio istituzionale multi-livello e multi-settore, nei PTC in fase di elaborazione, le azioni integrate di valorizzazione e sviluppo, a partire dal riconoscimento dei tre tipi di scenario territoriale definiti in cinque

macro-ambiti del Trentino, definiti da omogenee specificità culturali e potenziali sinergiche vocazioni di sviluppo. Nello specifico, si tratta dei seguenti sistemi territoriali di scenario:

(i) il sistema lineare bipolare lungo l'asta dell'Adige: composto dai territori ricadenti entro Rotaliana, Val d'Adige e Vallagarina, fonda il suo carattere sistemico non solo sulla evidente assonanza di scenari di sviluppo e relative strategie, ma anche sulla presenza di relazioni che determinano una continuità tra i territori soprattutto in termini fisici (geomorfologia, idrografia, infrastrutture), oltre che funzionali (Trento è polo attrattivo di flussi sia dalla Vallagarina che dalla Rotaliana in relazione alla presenza di servizi urbani, in particolare amministrativi);

(ii) il sistema occidentale: composto da territori ricadenti entro Val di Sole, Val di Non e Giudicarie - condividono un tipo di scenario territoriale in cui assume particolare rilevanza la presenza di contesti paesaggistici di eccezionale pregio e di sistemi turistici fortemente attrattivi. La continuità delle relazioni esistenti tra le tre Comunità di Valle, di tipo fisico (in particolare tra Val di Sole e Val di Non), oltre che funzionale (in relazione alla presenza in tutte e tre le aree del Parco Naturale Adamello Brenta e alla condivisione di un sistema turistico fondato su impianti sciistici), ne sottolineano il carattere di sistema;

(iii) il sistema orientale: composto da territori ricadenti entro la Val di Fiemme, Val di Fassa, Primiero - tale sistema, come il precedente, è accomunato da uno scenario di sviluppo dove il sistema turistico locale e i valori del paesaggio giocano un ruolo rilevante (seppur presentando maggiori sfumature rispetto al sistema occidentale, più omogeneo sotto questo punto di vista). Tra queste tre aree esistono inoltre forti relazioni non solo di tipo fisico ma anche funzionale, soprattutto in relazione alla condivisione di un sistema d'offerta turistico-sciistico e alla presenza del Parco Naturale Paneveggio - Pale di San Martino, elemento relazionale importante, per quanto al momento ancora debole;

(iv) il sistema della Valsugana: questo sistema si connota per una forte ed evidente continuità in termini di relazioni fisiche (geomorfologia, idrografia) e funzionali (gravitazione su Trento per servizi urbani e commercio);

(v) il sistema dei Laghi: costituito dai territori che ricadono entro Alto Garda e Ledro e Valle dei Laghi, si tratta di un sistema che fonda la sua continuità sulla presenza di forti relazioni fisiche di tipo morfologico e paesaggistico (Figura 1).

### 3. Il processo di governance avviato

Gli scenari territoriali sono stati declinati nelle nuove norme per il governo del territorio provinciale. Con la Delibera 1339 del 1 luglio 2013 la Giunta Provinciale ha tradotto i principi e i criteri della Vit in norme di indirizzo per orientare la pianificazione territoriale e la progettazione urbanistica commerciale nei territori delle CV e nei Comuni. Le condizioni e i criteri individuati dalla ricerca, per la progettazione di scenari,

sono adesso un articolato pacchetto di norme inerenti l'autovalutazione dei piani territoriali delle Comunità e la metodologia per la valutazione integrata territoriale. Con l'adozione dei parametri Vit, la Delibera introduce una nuova logica di azione volta a rafforzare e promuovere la qualità dei processi di sviluppo. L'intento è di coniugare, rispetto alle potenzialità ed alle specificità dei singoli territori, la sostenibilità ambientale, in termini valorizzazione delle risorse, di contenimento dell'inquinamento ambientale, di integrazione con il contesto paesaggistico di accessibilità con la qualità dell'offerta commerciale dei territori. In particolare, i principi di questo nuovo approccio, per quanto riguarda la pianificazione degli scenari del commercio, sono:

- la promozione del ruolo attrattivo dei centri storici;
- la definizione di criteri per il riciclo del patrimonio territoriale abbandonato (aree e immobili dismessi);
- la limitazione del consumo di suolo extraurbano.

L'intento di tali indirizzi è quello di proporre le aree urbane consolidate come futuri poli per lo sviluppo di scenari integrati di commercio/ turismo/paesaggio. In questo processo di integrazione, attualmente in corso nei territori del Trentino, giocano un ruolo di primo piano le aree urbane, attori fondamentali per l'effettiva messa in atto delle strategie definite a scala intercomunale. Nell'attuazione degli scenari di sviluppo prospettati, alle città si demanda, ad esempio, lo sviluppo di politiche di rivitalizzazione e valorizzazione dei centri storici e di riciclo del patrimonio edilizio degradato e abbandonato. Il centro storico costituisce il luogo dove turismo e commercio possono più efficacemente combinarsi, per realizzare scenari di sviluppo efficaci sia in termini di riqualificazione economica, che di tutela dei valori paesaggistici, evitando così ulteriori processi di consumo di suolo connessi alla localizzazione di nuove attività in ambiti extraurbani.

La prospettiva d'azione introdotta, oltre a cambiare radicalmente l'approccio consolidato delle politiche di pianificazione di settore, bene mette in luce le potenzialità date dalla messa in atto di politiche intersettoriali, quale elemento di emersione dei fattori di competitività dei territori per la progettazione di politiche di sviluppo territoriale intrecciate con quelle di valorizzazione del paesaggio.

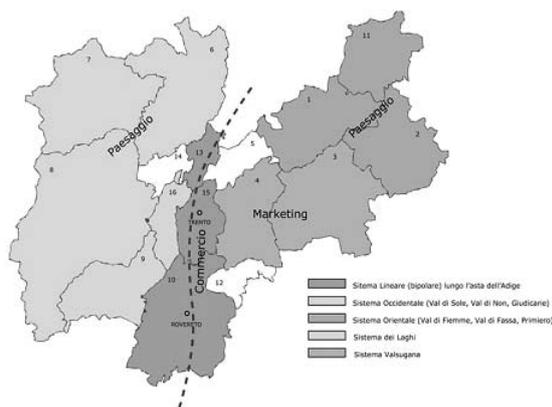


Figura 1 – Sistemi territoriali di scenario

## Bibliografia

- Alexander, E. R. (2005), "Implementing Norms in Practice – The Institutional Design of Evaluation", in D. Miller, D. Patassini (a cura di), *Beyond Benefit Cost Analysis*, Ashgate, Aldershot (pag. 295-310).
- Alexander, E. R. (2009), "Dilemmas in Evaluating Planning, or Back to Basics: What is Planning For?" in *Planning Theory & Practice*, vol. 10, n. 2 (pag. 233-244).
- Archibugi, F. (2003), "Pianificazione e valutazione di piano: alcuni ben noti trabocchetti spesso trascurati", in F. Archibugi, *Teoria della pianificazione*, Alinea, Firenze (pag. 111-127).
- Brunetta, G. (2013), "Territorial Integrated Evaluation in Spatial Planning", in *Scienze Regionali*, vol. 12, n. 2 (pag. 71-79).
- Brunetta, G. (2008), *Valutazione territoriale integrata degli insediamenti commerciali*, Alinea, Firenze.
- Brunetta, G. (2006), "Valutazione e pianificazione. Verso l'integrazione?", in *Scienze Regionali*, vol. 5, n. 3 (pag. 119-126).
- Khakee, A. (1998), "The Communicative Turn in Planning and Evaluation", in N. Lichfield, A. Barbanente, D. Borri, A. Khakee, A. Prat (eds.), *Evaluation in Planning*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht (pag. 97-111).
- Lichfield, N., Barbanente, A., Borri, D., Khakee, A., Prat, A. (eds., 1998), *Evaluation in Planning*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Miller, D., Patassini D. (a cura di) (2005), *Beyond Benefit Cost Analysis*, Ashgate, Aldershot.

# Bioregione e metabolismo urbano per una reale integrazione tra città e territorio

ALBERTO BUDONI

## Introduzione

La necessità di considerare inscindibile e non geograficamente univoco il rapporto tra la città e il suo contesto territoriale, indipendentemente dal considerare quest'ultimo ambiente o paesaggio, è ampiamente condivisa nella disciplina della pianificazione territoriale e urbanistica ed elemento caratterizzante la sua evoluzione. Geddes, che nel 1915 pubblica "Cities in evolution", come noto rappresenta nel contesto internazionale un punto di riferimento storico di una visione integrata città-regione. In Italia, Piccinato, al termine della fase di affermazione della disciplina, sosteneva: "l'urbanista può oggi...guardare alla città come a un vastissimo organismo aperto verso la campagna e, praticamente, senza limiti. Queste possibilità hanno dunque distrutto il vecchio concetto di "città"

quale organismo limitato contrapposto alla "campagna" e gli hanno sostituito quello moderno di "regione" nel quale il primo tende a risolversi." (Piccinato, 1937). Successivamente nel nostro paese si sviluppa, soprattutto con Astengo, il percorso della pianificazione d'area vasta. Attraverso le vicissitudini dell'ente intermedio e il rinnovamento disciplinare indotto dalle necessità di tutela dell'ambiente e del paesaggio, alla fine degli anni novanta si giunge a dare al piano territoriale di coordinamento un ruolo centrale riconosciuto dal legislatore. È il tentativo di *reductio ad unum* di cui parlano i giuristi (Salvia, Teresi, 2002), ovvero lo strumento di organizzazione dell'assetto insediativo in cui far convergere le diverse forme di tutela del territorio. L'esistenza di questo strumento non è però sufficiente a garantire politiche territoriali in cui città e territorio siano trattati in modo effettivamente integrato. Al di là delle differenze sostanziali che caratterizzano i diversi contesti regionali nella capacità di applicare la pianificazione d'area vasta (1), emerge in genere una difficoltà a riconoscere e sottoporre all'attenzione degli abitanti gli effettivi legami tra aree urbane e aree agroforestali in termini di relazioni sistemiche ambientali, insediative e socio-economiche. Le logiche economico finanziarie che riducono il suolo e le componenti fisiche a supporti normalizzati dei meccanismi del mercato, ostacolano questo riconoscimento promuovendo nei centri urbani ma anche negli spazi aperti non solo forme d'uso del suolo molto spesso incongruenti con la vocazione dei luoghi ma soprattutto slegate da qualsiasi bilancio integrato tra i due ambiti. In questa corsa sfrenata alla valorizzazione indiscriminata, un ruolo non secondario è stato svolto dalla vicenda delle città metropolitane. Pur non assegnando a questo ente un ruolo salvifico, si può sostenere che la sua mancanza ha favorito lo scarso approfondimento delle problematiche di integrazione tra le "città regione" e la regione stessa limitandole all'interno di confini provinciali non solo poco rispondenti all'estensione delle relazioni sistemiche ma soprattutto poco sentiti dagli abitanti, in particolare quelli delle aree centrali. La legge Delrio (l.56/2014) che detta disposizioni sulle città metropolitane, ripropone come confini del nuovo ente quello delle province di appartenenza dei capoluoghi delle principali regioni a statuto ordinario, ferma restando la possibilità di modificarli in relazione alle richieste di adesione di singoli comuni. Di conseguenza, gli ambiti amministrativi continueranno ad essere problematici, ma l'avvio del nuovo ente potrebbe riportare l'attenzione sulle relazioni territoriali, mettendo in evidenza ad esempio la carenza degli aspetti di bilancio nel prelievo di risorse e nel conferimento degli "scarti" di cui si tratta solo in occasioni di emergenza. D'altra parte, nel clima di una crisi economica e di una carenza di risorse pubbliche che appare perdurante, potrebbero guadagnare ulteriore spazio le visioni settoriali (trasportistica, sanitaria ecc.) che in nome di una sostenibilità più o meno intelligente ma sicuramente limitata e incapace di sintesi, riorganizzano il territorio con nuovi standard tecnologici. Occorre

quindi rafforzare l'impegno per un'effettiva integrazione tra città e territorio poiché le tendenze in atto non vanno in questa direzione (significativo in questo senso che negli elementi fondanti dell'Agenda urbana europea (COM, 2014b) molto scarsa sia l'attenzione alle problematiche del rapporto tra città e territorio). I concetti-modelli di bioregione e metabolismo urbano, se declinati in modo unitario all'interno di un unico approccio, possono costituire un utile riferimento per sviluppare la discussione su questo tema.

Riscoprire il concetto di bioregione

“Riscoprire il concetto di bioregione è la base per ripensare la città affrontando i problemi del contesto dell'urbanizzazione contemporanea” (Magnaghi, 2011). Con questa affermazione Alberto Magnaghi ci sollecita a riconsiderare nel suo complesso le esperienze bioregionaliste che costituiscono un corpo variegato di riflessioni ed esperienze (per un quadro d'insieme si veda Saragosa, 2001). A partire dagli anni settanta con Peter Berg (2), queste riflessioni acquistano una fisionomia più precisa giungendo alla fine degli anni ottanta a definizioni ampiamente condivise come quella di bioregione: “La bioregione, al di là dell'ecosistema, è la successiva superiore unità strutturale, costituita da un insieme di ecosistemi disposti topograficamente e climaticamente in modo tale da dar luogo a un territorio distintamente identificabile. Una bioregione è facile da riconoscere ma difficile da definire. Può essere costituita da una grande valle fluviale, da una catena di montagne o da una costa marina. Generalmente le bioregioni vengono identificate in base a caratteri vegetativi e climatici. Tuttavia, neppure una bioregione è un'isola a se stante, perché all'esterno sfuma in altre bioregioni.” (Todd e Todd, 1989). È evidente come la bioregione così definita non sia altro che una delle definizioni di paesaggio (un sistema di ecosistemi) elaborate dall'ecologia del paesaggio, disciplina che acquisisce un riconoscimento internazionale proprio negli anni ottanta. In questi termini, il bioregionalismo potrebbe sembrare una tappa iniziale di un percorso evolutivo di un nuovo sapere scientifico. Ma, utilizzando il linguaggio di quest'ultimo, se “il paesaggio è costituito dagli eco-fields delle specie (3)” (Farina, 2002), le bioregioni possono essere definite come gli ecofield della specie umana, mantenendo in questo modo coerenza con il nuovo apparato dell'ecologia del paesaggio e, nello stesso tempo, conservando l'insieme di elementi, simbolici, immaginari, perfino colmi di sacralità contenuti nel bioregionalismo e che, di fatto, accomunano laici e credenti. In questo senso è utile confrontare un'altra recente definizione proveniente dall'economia: “Nel discorso bioregionale la parola ‘home’ ha una particolare risonanza e uno dei miei saggi accademici sul tema definisce l'economia bioregionale come un sistema di ‘home economics’ (economie domestiche)...Home è un luogo della sicurezza. Essa è, notoriamente, dove è il cuore e dove la carità comincia. Essa è anche, io credo, dove comincia una strategia per l'approvvigionamento sostenibile e sicuro.” (Scott Cato, 2013). Aspetti etico-morali oltre che economi-

ci e di ricerca del benessere caratterizzano i nuovi rapporti tra abitanti e territorio. Le relazioni che vanno sempre più allargandosi tra “gruppi di acquisto solidale” (4) delle concentrazioni urbane e nuovi contadini “per scelta” (Canale e Ceriani, 2013), nonché le nuove forme di Urban Food Planning finalizzato alla costruzione di sistemi territoriali del cibo (Dansero, 2014) sono significative non tanto per individuare una tendenza quanto per indicare la possibilità di una rinnovata concezione della bioregione. Magnaghi la descrive come un luogo dove ritrovare: nuove relazioni di coevoluzione fra abitanti/produttori e territorio regionale; comunità locali che sostengono loro stesse (self-reliance) assicurandosi che l'ambiente naturale possa sostenerle durevolmente; chiusura locale dei cicli (acqua, cibo, energia, rifiuti, reti ecologiche per ridurre l'impronta ecologica); sviluppo di sistemi economici a base locale per la valorizzazione del patrimonio territoriale e paesaggistico; sovranità alimentare e valorizzazione di agricoltura multifunzionale per produrre beni comuni (Magnaghi 2011). In questo modo la bioregione “supera il doppio regime che nel tempo si è ipotizzato fra aree della conservazione (parchi naturali e centri storici) e aree dello sviluppo (l'organizzazione del territorio secondo il dominio delle leggi dell'economia) cioè fra luoghi in cui sono riconosciuti certi valori, tenuti come simulacri della natura e della cultura (e per questo mummificati), e aree senza presunte connotazioni dove le trasformazioni (dettate dalla crescita economica) possono avvenire rompendo tutte le regole e gli equilibri dinamici che il processo di territorializzazione ha prodotto nella lunga durata” (Fanfani e Saragosa, 2011).

Aumentare la complessità del metabolismo urbano  
Anche il concetto di metabolismo urbano non è nuovo; dagli iniziali lavori degli anni settanta si è ripreso ad utilizzarlo negli anni novanta mentre nell'ultimo decennio si è assistito ad un crescente interesse (Kennedy et al., 2010). In particolare: “there are two related, non-conflicting, schools of urban metabolism: one following Odum describes metabolism in terms of energy equivalents; while the second more broadly expresses a city's flows of water, materials and nutrients in terms of mass fluxes” (Kennedy et al., 2010). Un recente progetto di ricerca europeo, finanziato nell'ambito del Settimo Programma Quadro (5), si è basato sul concetto di metabolismo urbano e ne ha dato questa definizione: “the urban metabolism concept supports the idea of the city as a living organism, which requires inputs of resources to maintain the well functioning of its vital activities. In the process of using its raw-materials, some products are originated and returned to the environment. As such, built environment is seen in a stocks and flows perspective, to and through the urban system.” (Pinho et al., 2011). Nel rapporto finale dello stesso progetto si pone in evidenza come il concetto di metabolismo urbano negli ultimi anni si sia ampliato a considerare non solo gli aspetti legati all'analisi dei flussi di energia e materiali ma anche alle relazioni sociali con tali risorse e

alla produzione dello spazio fisico che ne deriva. In altre parole, la sostenibilità urbana richiede non solo un abbassamento del “tasso metabolico” delle nostre città e la sostituzione delle risorse attualmente usate con altre più sostenibili, ma anche di accettare “the idea of shifting from a linear metabolism to a cyclic metabolism, where ideally there is not really the sense of waste, but instead, end-materials of a process which represent raw-materials for other different process” (Pinho et al., 2011). Il metabolismo ciclico, insieme al Life Cycle Assessment ormai consolidato, costituiscono i fondamenti dell’economia circolare (vedi figura 1) che la Commissione dell’Unione europea vuole promuovere attraverso una serie di misure (COM, 2014a). Se queste misure e più in generale l’approccio circolare sono senza dubbio positivi, il loro confinamento all’interno della sfera delle attività produttive limita l’approccio metabolico. I nuovi cicli della produzione-consumo che si vogliono innescare e ampliare dovrebbero essere occasione di un coinvolgimento degli abitanti non solo in termini di consenso ma come soggetti attivi di nuove forme di produzione di beni e di servizi in forma diretta e indiretta, attraverso meccanismi di finanziamento eticamente responsabile sia rispetto alla qualità dell’ambiente che alla qualità delle relazioni sociali. Nello stesso tempo, quest’insieme di nuovi rapporti, stimolati anche da strutture collaborative di co-produzione e co-crea-

zione (living lab), dovrebbero costituire altrettante occasioni di ripensamento e intervento sulla struttura fisica della città, dando un significato più profondo al termine di rigenerazione urbana che non si limiti al solo raggiungimento di migliori standard di efficienza ambientale. La città è un sistema complesso e una concezione del metabolismo urbano adeguata deve considerare l’efficienza delle componenti subordinata alla coesione e alla ridondanza delle relazioni interne al sistema stesso. Coesione e ridondanza sono strettamente legati a quanto gli abitanti siano parte attiva o perlomeno consapevole dei processi che trasformano lo spazio fisico e l’insieme di dotazioni in beni e servizi che caratterizzano la vita sociale. In altri termini, dovremmo rendere più complesso il metabolismo urbano, integrando ciò che la modernità ha separato e reinterpretando di conseguenza lo spazio urbano. In questo senso, il metabolismo urbano più che un concetto finalizzato a modelli di controllo ambientale dovrebbe essere utilizzato come quadro di riferimento di buone pratiche delle quali valutare, in primo luogo, la capacità di innescare processi e interrelazioni virtuose.

#### Conclusioni

Il territorio è un bene comune, ma il suo carattere unitario e indivisibile non è realmente rispettato se non si ha consapevolezza e non si considera concreta-

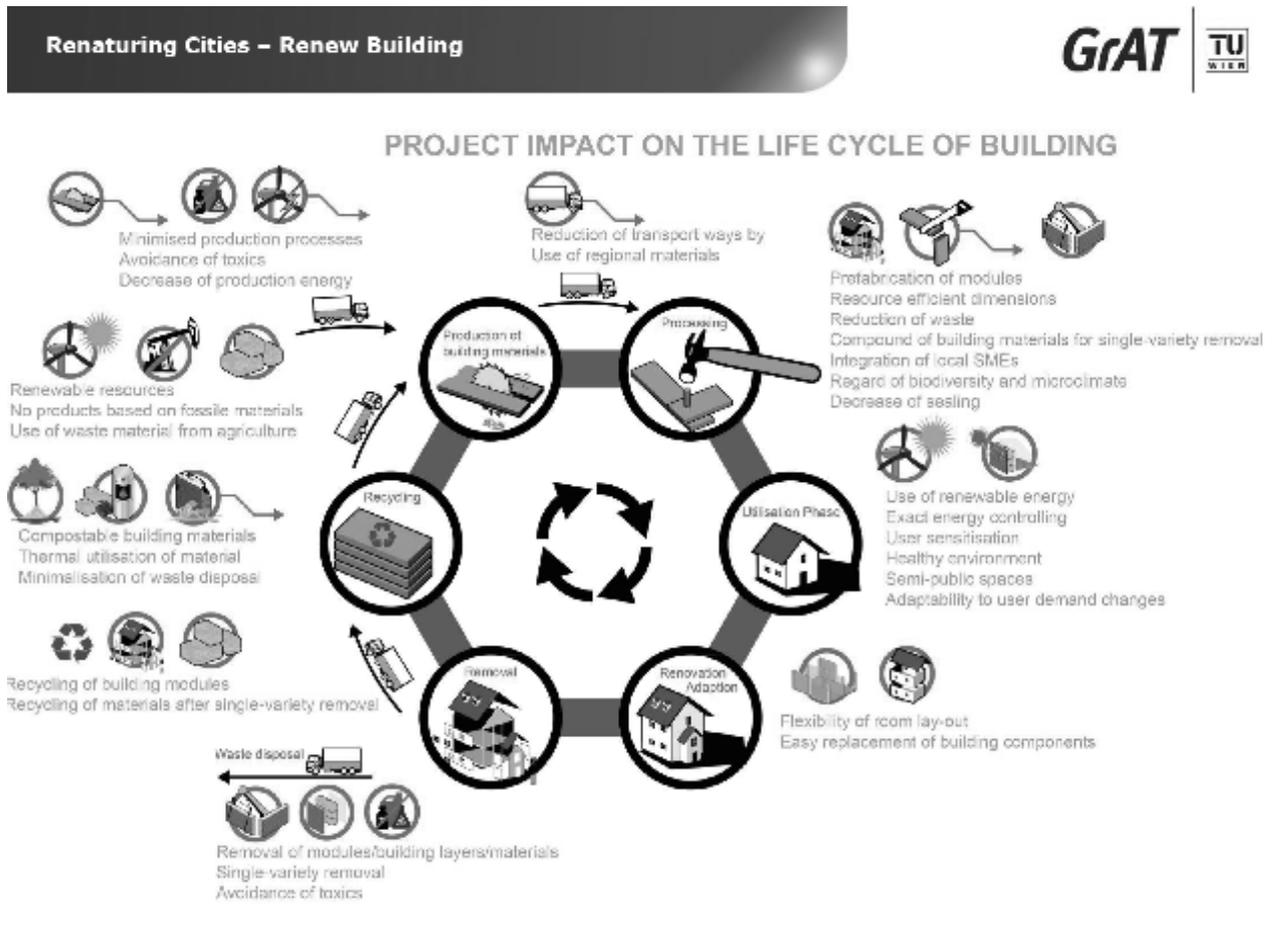


Figura 1- Ciclo di vita di un edificio nell’economia circolare (Eikemeier, 2014)

mente nelle politiche pubbliche il rapporto inscindibile e non geograficamente univoco tra la città e il suo contesto territoriale.

La riscoperta del concetto di bioregione e la sua integrazione con quello di metabolismo urbano possono costituire un utile quadro concettuale di riferimento per i problemi del territorio contemporaneo.

Su un piano operativo le direttrici di lavoro più significative si possono articolare in due fronti.

Da un lato occorrerà ridefinire in modo interdisciplinare le bioregioni mettendone in evidenza i diversi confini e facendo riferimento in particolare: alle tre fondamentali direttrici di tutela (paesaggio, difesa del suolo, biodiversità); all'organizzazione del sistema insediativo da rileggersi principalmente attraverso i sistemi locali del lavoro, la consistenza e le potenzialità dello sviluppo locale, le concentrazioni di qualità morfologico-funzionali. Particolare rilevanza avrà l'identificazione dell'ambiente di vita degli abitanti non limitandosi alla mobilità ma cercando di individuare i valori simbolici condivisi attribuiti sia a specifiche aree urbane che agli spazi aperti della bioregione.

L'altra direttrice di lavoro si legherà in primo luogo all'analisi dei flussi e degli stock di energia e materiali nelle aree urbane da reinterpretare attraverso l'economia circolare. Quindi si procederà all'individuazione, in stretto rapporto con i relativi settori specializzati dell'ingegneria, delle tecnologie sostenibili di cui ipotizzare l'introduzione. Tali tecnologie dovranno essere sottoposte ad un confronto con gli attori del territorio cercando di far emergere possibili percorsi innovativi e, soprattutto, delineare i punti di innesco e il funzionamento di cicli virtuosi che possano consentire dinamiche di sviluppo per le PMI e una modificazione degli stili di vita degli abitanti verso una maggiore sostenibilità sostanzialmente autogovernata.

Entrambe le direttrici di lavoro convergeranno nella definizione di nuovi scenari di assetto del territorio bioregionale e di processi di rigenerazione urbana in ambiti insediativi strategici.

#### Note

1. In alcune regioni si possono ormai annoverare generazioni di strumenti di area vasta mentre in altre non è stato ancora interessato l'intero territorio; è il caso della Regione Lazio in cui la provincia di Latina non ha mai avuto un ptpg nemmeno adottato.

2. Si veda Planet drum foundation blogs <http://planet-drum.net/>

3. "L'eco-field lega il concetto funzionale ed evolutivo della nicchia ecologica con quello corologico (spaziale) e concorre a descrivere in maniera efficace i processi che determinano di fatto il contesto ambientale o habitat di una specie" (Farina, 2002).

4. Il comma 266 dell'art.1 della legge finanziaria 2008 (l. 244/2007) recita: "Sono definiti «gruppi di acquisto solidale» i soggetti associativi senza scopo di lucro costituiti al fine di svolgere attività di acquisto collettivo di beni e distribuzione dei medesimi, senza applicazione di alcun ricarico, esclusivamente agli

aderenti, con finalità etiche, di solidarietà sociale e di sostenibilità ambientale, in diretta attuazione degli scopi istituzionali e con esclusione di attività di somministrazione e di vendita".

5. SUME – Sustainable Urban Metabolism For Europe, <http://www.sume.at/>

#### Bibliografia

- Canale G., Ceriani M. (2013), "Contadini per scelta. Esperienze e racconti di nuova agricoltura", in Scienze del Territorio. Rivista di studi Territorialisti n.1/2013, Firenze University Press
- COM (2014a), Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti, Bruxelles, 2.7.2014, 398 final
- COM (2014b), La dimensione urbana delle politiche dell'UE-Elementi fondanti di una agenda urbana, Bruxelles, 18.7.2014, 490 final
- Dansero E., Pettenati G., Toldo A. (2014), "Urban Food Planning, le politiche alimentari" in Urbanistica Informazioni 255
- Eikemeier S. (2014), Renew Building: Demonstration and Dissemination of Climate and Environmental Friendly Renovation and Building with Renewable Resources and Ecological Materials, European Conference – Renaturing Cities, Brussels, 13 May 2014
- Fanfani D., Saragosa C. (2011) "Il bioregionalismo nelle esperienze italiane ed europee" in Il Progetto Sostenibile, 29 (pag. 27)
- Farina A. (2002), Ecologia del paesaggio. Principi, metodi e applicazioni, UTET Torino
- Kennedy C., Pincetl S., Bunje P. (2010), "The study of urban metabolism and its applications to urban planning and design", Environmental Pollution (2010), doi:10.1016/j.envpol.2010.10.022 (pag.1-9)
- Magnaghi A. (2011), "Bioregione urbana e sostenibilità: applicazioni progettuali alla Toscana centrale", Comunicazione ai Corsi di formazione alla efficienza energetica e alla sostenibilità Ordine degli Architetti di Prato Inbar Prato 2011 [http://www.architettiprato.it/joomla/soprane/lezioni/001c\\_magnaghi.pdf](http://www.architettiprato.it/joomla/soprane/lezioni/001c_magnaghi.pdf)
- Piccinato L. (1937), "Urbanistica", in Enciclopedia Italiana Treccani, <http://www.treccani.it>
- Pinho P., Santos S., Oliveira V., Barbosa M., Silva M., Galera Lindblom P., Weber R., Reardon M., Schmitt P. (2011) Report on approaches and strategies for a metabolically sustainable city, SUME-Working Paper 3.3, Oporto, [www.sume.at/project\\_downloads](http://www.sume.at/project_downloads) (pag.7)
- Salvia F., Teresi F. (2002), Diritto Urbanistico, CEDAM Padova
- Saragosa C., (2001), "L'Ecosistema Territoriale e la sua base ambientale", in Magnaghi A. a cura di, Rappresentare i luoghi. Metodi e tecniche, Alinea Firenze
- Scott Cato M. (2013), The Bioregional Economy. Land, liberty and the pursuit of happiness, Routledge London and New York (pag. 4-7)
- Todd N.J., Todd J. (1989), Progettare secondo natura, Eleuthera, Milano (pag.50).

# Un modello per la progettazione urbanistica di insediamenti sostenibili

ISIDORO FASOLINO, MICHELE GRIMALDI  
E PAOLO CALICCHIO

## Introduzione

Negli ultimi anni è in forte crescita la domanda di una progettazione urbanistica sostenibile, sia alla scala di quartiere sia alla scala urbana, che parta dalla rigenerazione degli spazi antropizzati, salvaguardando le risorse naturali e migliorando la qualità generale della vita.

Le città purtroppo rappresentano la drammatica manifestazione delle attività umane sull'ambiente (Ridd, 1995). Questo organismo degrada gli habitat naturali, semplifica la composizione delle specie, interrompe sistemi idrologici, e modifica il flusso di energia e ciclo dei nutrienti, (Alberti, 2005) con conseguenze sociali e sanitarie anche nel lungo termine.

Emerge la necessità di un nuovo approccio integrato che permetta di studiare il territorio come un "ecosistema urbano" in cui s'intrecciano numerosi fattori: economici, sociali, culturali e ambientali (Alberti 1996). L'ecosistema urbano è un organismo dinamico che si compone di ambienti naturali, costruiti e socio-economici, a cui corrispondono rispettivamente un capitale naturale, artificiale e sociale.

La necessità di far coesistere il nuovo intervento urbanistico con la preesistente valenza ecologica ha portato alla sperimentazione di nuove tecniche che consentono la graduale sostituzione dei carburanti fossili con energie rinnovabili. Una delle prime esperienze europee a proporre una nuova filosofia nella gestione delle risorse energetiche è Solar City, il nuovo insediamento residenziale austriaco inaugurato nel 2003, che è riuscito a raggiungere la piena indipendenza energetica, chiudendo addirittura il bilancio energetico in positivo. La sensibilità verso le nuove forme di energia sostenibile è stato ripreso dal quartiere Ekoviikki, completato ad Helsinki nel 2004, che si presenta come il primo insediamento completamente petrol free.

Dal punto di vista di una nuova e più efficiente organizzazione della mobilità le esperienze europee mostrano i più significativi ed interessanti progressi, proponendo insediamenti residenziali completamente "car free". È l'esempio di "Vauban", il quartiere inaugurato in Germania nel 2009. Intervenedo proprio sull'organizzazione urbanistica si è riusciti a localizzare i grandi poli attrattori in aree facilmente fruibili a piedi o in bicicletta, permettendo così un rilevante abbattimento del numero di auto per abitanti. La multifunzionalità dell'insediamento, inoltre, permette alla popolazione di poter usufruire di nume-

rosi servizi senza la necessità di lunghi spostamenti. Questa caratteristica è stata ripresa in numerose esperienze progettuali, come nell'insediamento Eva Lanxmeer in Olanda e nel Greenwich Millennium Village di Londra. In entrambi si integrano, infatti, diverse funzioni urbane equilibrando interessi sociali, economici, culturali, educativi, ricreativi e sostenibili. Continua ad esistere una preponderanza di una funzione rispetto alle altre, ma lo scopo non è più di esaltare la funzionalità di uno spazio, ma la possibile simultaneità di funzioni che rende la città, o parte di essa, viva, fruibile e con dei servizi attivi in qualsiasi ora. Si evitano così fenomeni di ghettizzazione e la formazione di interi quartieri dormitorio, tanto frequenti nelle realtà italiane del secondo dopoguerra e che facilmente rivelano problemi di carattere sociale e culturale.

Per quanto riguarda le esperienze nazionali in materia di progettazione urbanistica sostenibile, il nostro Paese ha mostrato una completa apertura alle nuove tecniche della bioclimatica applicate all'edilizia. Gli insediamenti Le Albere di Trento o Milanofiori, a Milano, ne sono la dimostrazione. Tuttavia mentre nelle esperienze progettuali europee la popolazione può riappropriarsi degli spazi urbani una volta destinati al traffico veicolare, in Italia si continua a vedere l'automobile come una necessità. Mentre in Germania si realizzano interi quartieri Car Free, dove la qualità dell'aria e dell'acqua migliora grazie all'allontanamento del traffico veicolare, a Roma si progetta un nuovo parcheggio sulla copertura della stazione ferroviaria centrale. Intanto a Dubai, nel 2015, dovrebbe essere inaugurato Masdar City, il nuovo insediamento residenziale e multifunzionale, in cui la mobilità si baserà su nuovi mezzi di trasporto automatici, personali e completamente petrol free.

Dall'analisi e la messa a sistema delle esperienze indagate e degli approfondimenti tecnico scientifici di letteratura, è stato sviluppato un modello che affronti la progettazione degli insediamenti residenziali in maniera integrata, organica e onnicomprensiva dei differenti impatti che l'intervento urbanistico determina sul capitale umano, sul capitale naturale e sul capitale artificiale. Nello specifico il metodo proposto consente di indagare l'impatto dello sviluppo urbano sull'ambiente naturale attraverso lo sviluppo di un modello che valuti gli effetti diretti e indiretti sugli ecosistemi urbani attraverso una serie di indicatori adeguati alle specificità del contesto in esame. Si interviene, cioè, controllando la distribuzione ed organizzazione delle superfici, in coerenza con gli obiettivi di salvaguardia dell' suolo, dell'aria e delle acque e, in generale, garantendo una migliore qualità di vita ai fruitori degli spazi urbani (Gerundo et.al, 2012).

## Proposta metodologica

Il modello, sviluppato in coerenza dello schema DP-SIR (OECD, 2008) si articola in successivi step, (figura 1.a). Il primo parte dall' assunto che la scala spaziale influenza la valutazione delle possibili azioni e risposte politiche (Weins, 1989; Levin, 1992; Millennium

Ecosystem Assessment, 2003).

La scala di analisi prevista è quella urbana. Il modello prevede la disaggregazione della superficie territoriale, nella superficie fondiaria, superficie per standard urbanistici, per le reti ed impianti. L'unità spaziale minima identificata è il lotto, aggregabile in nuove unità funzionali come quartieri e aree suburbane che consentono di acquisire informazioni utili per misurare l'impatto sulle componenti dell'ecosistema urbano.

Il secondo step consiste nella identificazione dei driver dell'intervento urbanistico, esplicitati in funzione delle componenti ambientali interessate, relativamente ai tre capitali.

Il terzo step consiste, nella selezione di un opportuno set di indicatori, ciascuno in grado di monitorare l'impatto delle singole azioni sui differenti capitali: (tabella.1) Gli indicatori a livello di lotto, sono strumenti efficaci per il monitoraggio di fenomeni complessi (Mascarenhas et al. 2010). Il set è stato selezionato in funzione delle caratteristiche di uso del suolo, dei temi della sostenibilità, delle strategie di pianificazione e della disponibilità dei dati che garantisce accesso alle informazioni e dunque ampia partecipazione delle parti interessate, a sostegno delle politiche.

Successivamente aggregando tali indicatori, opportunamente normalizzati, relativamente a ciascun capitale, si ottengono tre indici di sostenibilità: artificiale (Is,a), naturale (Is,n), sociale o umano (Is,u), che permettono una valutazione esaustiva circa la qualità dell'intervento urbanistico in termini di sostenibilità dal punto di vista ambientale, sociale ed artificiale. Ciascuno dei tre indici viene normalizzato attraverso il calcolo, sulla medesima area e nelle medesime condizioni, degli indici, nell'ipotesi di progettare le migliori condizioni di sostenibilità per ogni tipo di azione individuata dall'intervento urbanistico.

Il confronto di ciascun indice normalizzato con opportuni valori soglia, consente di individuare le eventuali inefficienze dell'intervento oggetto di valutazione, consentendo di apportare integrazioni al fine di rispettare i valori soglia fissati, relativamente al rispettivo capitale.

Dall'ulteriore combinazione lineare dei tre indici, pesati in base alla rilevanza che viene attribuita a ciascuna delle tre componenti analizzate nell'intervento urbanistico, è possibile individuare un indice di sostenibilità (Is), che consenta di esprimere un giudizio sintetico circa il grado di sostenibilità dell'intervento nel suo complesso. In particolare la scelta del peso, nell'elaborazione di un indice complesso, diventa determinante per individuare quanto l'azione sostenibile individuata contribuisce al perseguimento di un determinato obiettivo legato alla sostenibilità. Nelle esperienze internazionali analizzate, l'attribuzione del peso viene determinata spesso attraverso processi partecipativi in cui, a un team di esperti, viene chiesto di determinare un punteggio per ogni categoria e azione, in termini di importanza nella valutazione sostenibile.

La metodologia prevede, a partire della articolazione

sequenziale in step, prevede un meccanismo di feedback in caso di non raggiungimento degli obiettivi fissati. In tal caso si potrà intervenire sulle singole componenti per recuperare il deficit identificato. Il modello descritto si presta come strumento di supporto alla procedura di valutazione ambientale strategica di un intervento urbanistico preventivo, andando ad analizzare differenti alternative progettuali definite per la medesima area di intervento, e, per ciascuna, misurare gli impatti prodotti sui tre capitali, così da poter prospettare delle opportune migliorie all'intervento da realizzare.

#### Caso studio

Il metodo è stato testato su due casi applicativi così da valutarne l'efficacia, sia come strumento di supporto alla progettazione urbanistica di un insediamento che come strumento di scelta tra due diverse soluzioni progettuali ipotizzate per la stessa area di trasformazione.

Nello specifico, la prima applicazione (figura 1.b) del metodo si rivolge ad un'area del Comune di Mercato San Severino (SA), individuata nel piano urbanistico comunale come comparto di trasformazione in cui sono previsti interventi di nuova edilizia residenziale e la riqualificazione degli spazi verdi pubblici.

E' stata analizzata una proposta progettuale al fine di valutarne le caratteristiche di sostenibilità e proporre eventuali miglioramenti. Le misure degli indici relativamente alle tre componenti della sostenibilità hanno fornito un valore relativamente basso, che non supera il 50%. Per questa ragione sono stati proposti una serie di interventi migliorativi, quali l'introduzione di una aliquota di housing sociale, una riorganizzazione degli spazi attrezzati a verde e delle superfici ciclo-pedonali e un incremento della multifunzionalità dell'intervento urbanistico al fine di ottenere un miglioramento dell'Is. L'indice, infatti, passa da 0,38 a 0,70 garantendo l'innalzamento dei livelli di sostenibilità dell'insediamento residenziale.

La seconda applicazione (figura 1.c) riguarda invece un confronto tra due soluzioni progettuali ipotizzate per un'area del Comune di Palma Campania (NA). Gli interventi urbanistici analizzati risultano essere abbastanza simili, tranne alcune decisive differenze. Tali differenze si sostanziano nell'indice di compattezza degli edifici che assume valori più bassi e nella quantità di superfici permeabili, oltre ad una differente configurazione degli spazi verdi. Queste semplici differenze hanno portato ad un sensibile aumento dell'Is. In virtù di tale considerazione, se pur entrambe le soluzioni risultino essere caratterizzate da un Is decisamente sotto la soglia del 50%, è possibile attribuire un giudizio circa la bontà di una soluzione rispetto all'altra.

#### Discussione e Conclusioni

Il modello proposto è stato frutto di un lavoro di raccolta ed analisi non solo di esperienze progettuali, ma di numerosi dati di letteratura. Proprio da questo punto di vista sono state riscontrate le mag-

giori difficoltà, questo perché ci sono solitamente limitazioni nella raccolta di informazioni affidabili e precise (Dizidagroglu et.al, 2012). I primi risultati delle applicazioni hanno mostrato l'attendibilità del modello, come strumento per l'analisi comparativa delle performance di sostenibilità, utilizzando un database generalmente costruito per una progettazione alla scala urbana. Rispetto agli indici di sostenibilità che generalmente si riferiscono ad una scala macro, il modello consente di valutare quantitativamente le criticità connesse alla organizzazione urbanistica, come l'incremento di deflusso superficiale, la perdita di vegetazione naturale, le criticità energetiche ecc. Inoltre, data la struttura, il modello presenta gradi di flessibilità circa la numerosità e tipologia dei possibili dati di input. Questo garantisce l'adattamento a differenti banche dati che possono variare a seconda del caso studio specifico.

Sviluppi futuri, risiedono nella possibilità di utilizzare il modello sia come strumento di valutazione che come strumento di supporto alle decisioni. Nel primo caso, esso fornisce una serie di strumenti in grado di supportare la valutazione ambientale strategica del piano urbanistico comunale. Nel secondo caso, consente di effettuare una efficace azione di monitoraggio, fornendo informazioni quantitative sugli impatti sull'ambiente indotti dalle scelte urbanistiche, consentendo di apportare le opportune modifiche al fine di innalzare il livello qualitativo delle soluzioni individuate.

#### Bibliografia

Alberti M. (2005), "The effects of urban patterns on ecosystem function" in *International Regional Science Review*, 28 (2) pag. 169-192

Alberti M. (1996), "Measuring urban sustainability" in *Environmental Impact Assessment Review*, 16 (pag. 381-424)

Dizdaroglu D., Yigitcanlar T., Dawes L. "A micro-level indexing model for assessing urban ecosystem sustainability" in *Smart and Sustainable Built Environment Journal*, 1 (3) (2012), (pag. 291-315)

Gerundo R., Fasolino I., Grimaldi M. (2012) *Dimensioni della trasformazione*, Edizioni scientifiche Italiane, Napoli

Levin S. (1992), "The problem of pattern and scale in ecology" in *Ecology*, 73 (pag. 1943-1967)

Mascarenhas A., Coelho P., Subtil E., Ramos T.B. (2010), "The role of common local indicators in regional sustainability assessment" in *Ecological Indicators*, 10 (3) (pag. 646-656)

Millennium Ecosystem Assessment (2003), *Ecosystems and Human Well-Being: A Framework for Assessment*, Island Press, Washington, DC

Ridd M. (1995), "Exploring a V-I-S (vegetation-impervious surface-soil) model for urban ecosystem analysis through remote sensing: comparative anatomy for cities" in *Remote Sensing*, 16 (12) pag.(2165-2186)

Weins J. (1989), "Spatial scaling in ecology" in *Functional Ecology*, 3 (pag. 385-397)

	<b>Capitale naturale</b>	
Indice di pianificazione arborea (I <sub>arb</sub> )	$I_{arb} = N_{arb} / S_t$	$N_{arb}$ = numero di alberi per unità di S = superficie territoriale
Indice di alberature stradali (I <sub>arb, s</sub> )	$I_{arb, s} = L_{arb, s} / L_v$	$L_{arb, s}$ = lunghezza delle alberate stradali $L_v$ = lunghezza viaria
Indice di incidenza specchi d'acqua (I <sub>aq, s</sub> )	$I_{aq, s} = S_{aq, s} / S_t$	$S_{aq, s}$ = Superficie specchi d'acqua $S_t$ = superficie territoriale
Domiziona standard verde attrezzato (d <sub>st</sub> )	$d_{st} = S_{st, v} / S_t$	$S_{st, v}$ = superficie verde attrezzato $S_t$ = superficie territoriale
Tasso di occupazione (T <sub>occ</sub> )	$T_{occ} = N_{hab} / N_{ab}$	$N_{hab}$ = numero di addetti $N_{ab}$ = numero abitanti insediati
Housing sociale (HS)	$HS = N_{ab, s} / N_{ab, tot}$	percentuale di alloggi destinati ad edilizia sociale
Mixité sociale (M <sub>s</sub> )	$M_s = S_{ab, s} / S_{ab, tot}$	$S_{ab, s}$ = numero servizi sociali $S_{ab, tot}$ = numero servizi totali
Superficie edificabile (I <sub>ed</sub> )	$I_{ed} = S_{ed} / S_t$	$S_{ed}$ = superficie edificabile $S_t$ = superficie territoriale
Rapporto di impermeabilizzazione (R <sub>imp</sub> )	$R_{imp} = S_{imp} / S_t$	$S_{imp}$ = superficie impermeabile $S_t$ = superficie territoriale
Indice di compattezza degli edifici (I <sub>c</sub> )	$I_c = S_{ed} / V$	$S_{ed}$ = superficie disperdente $V$ = volume
Rapporto di utilizzazione territoriale (R <sub>u</sub> )	$R_u = S_u / S_t$	$S_u$ = superficie lorda di pavimento $S_t$ = superficie territoriale
Impianti fotovoltaici (R <sub>pv</sub> )	$R_{pv} = P_{tot} / R_{tot}$	$P_{tot}$ = potenza impianti fotovoltaici $P_{tot}$ = potenza totale erogata
Tetti Verdi (I <sub>tv</sub> )	$I_{tv} = S_{tv} / S_t$	$S_{tv}$ = superficie verde $S_t$ = superficie territoriale
Superfici Fresche (I <sub>f</sub> )	$I_f = S_f / S_t$	$S_f$ = superficie fresca $S_t$ = superficie visibile
Rapporto di impermeabilizzazione dei parcheggi (R <sub>imp, p</sub> )	$R_{imp, p} = S_{imp, p} / S_p$	$S_{imp, p}$ = Superficie impermeabile parcheggi $S_p$ = Superficie a parcheggio pubblico
Orti Urbani (I <sub>ou</sub> )	$I_{ou} = S_{ou} / S_t$	Superficie destinata ad orti urbani $S_t$ = superficie fondiaria
Massima distanza con i sistemi di trasporto pubblico (D <sub>max</sub> )	D <sub>max</sub>	Distanza massima dai sistemi di trasporto pubblico
Car Sharing: Percentuale di automobili in condivisione (I <sub>cs, a</sub> )	$I_{cs, a} = N_{cs, a} / N_{ab}$	$N_{cs, a}$ = numero di auto destinate al servizio di car sharing $N_{ab}$ = numero abitanti insediati
Dotazione posti auto per abitante (d <sub>pa</sub> )	$d_{pa} = N_{pa} / N_{ab}$	$N_{pa}$ = numero di posti auto $N_{ab}$ = numero abitanti insediati
Superfici destinate a parcheggi pubblici (I <sub>sp, p</sub> )	$I_{sp, p} = S_{sp, p} / S_t$	Superfici destinate a parcheggi pubblici $S_t$ = superficie territoriale
Superfici viabili destinate a percorsi ciclo-pedonali (I <sub>sp, p, cp</sub> )	$I_{sp, p, cp} = S_{sp, p, cp} / S_v$	$S_{sp, p, cp}$ = superficie destinata a percorsi pedonali/ciclabili $S_v$ = superficie viabile
Recupero acque meteoriche (I <sub>rac, m</sub> )	$I_{rac, m} = N_{rac, m} / N_{ed, f}$	$N_{rac, m}$ = edifici a trezze al recupero delle acque meteoriche $N_{ed, f}$ = numero edifici

Tabella 1 – Indicatori selezionati

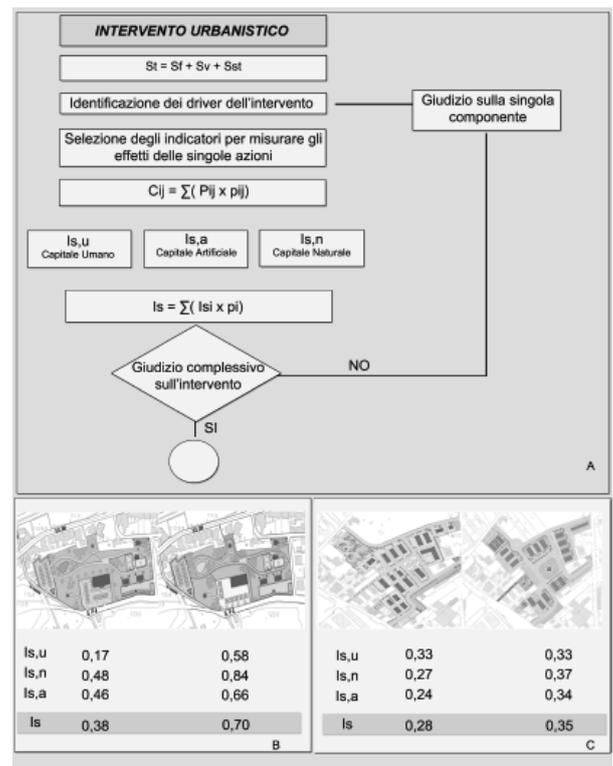


Figura 1 – a) Framework della metodologia; b) applicazione al Comune di Mercato San. Severino (SA); c) applicazione al Comune di Palma Campania (NA).

# Policies to promote technologies for zero emission Cities: a case of estimation of the social and economic impact and possible advices for urban planning

MONICA CARIOLA  
AND ALESSANDRO MANELLO

## 1. Introduction

The urban pollution represents a very relevant social problem with a consequent great economic cost. Policy makers should be helped to consider the adoption of new solutions in urban planning, to be applied on medium-large scale, for the potential benefits on public health and public balance sheets.

The development of zero emission sustainable cities can now be achieved more easily thanks to highly innovative technologies and materials which can contribute to improving our lives and the quality of the environment, by reducing a wide range of pollutants and bacteria and, more generally, by ensuring greater cleanliness in both residential and industrial buildings.

The development of nanostructured materials, especially if based on titanium dioxide (TiO<sub>2</sub>), makes it possible to enhance the photocatalytic and bactericidal performance of a large number of building elements, such as cements, plasters, glasses, ceramics, and woods. A decrease in atmospheric pollutants through the photocatalytic effect drastically reduces the percentage of nitrogen dioxide (NO<sub>2</sub>) and nanopowder (PM<sub>10</sub>), which are very dangerous for human health and among the main polluting by-products of urban traffic, industrial production, and residential heating.

The environmental positive effects of these technologies have been investigated by a large number of research all over the world in terms of anti-pollution, anti-soiling, and antibacterial effects (Allen et al., 2009): a surface of 1 square kilometer covered with nanometric photocatalytic titanium may decompose up to 70 ton of pollutant material in one year.

In Japan many projects have been implemented for the treatment of entire urban areas, public buildings, stations, squares, roads, etc..

The final purpose of the present study has been to devise a costs-benefits model useful for policy makers and urban planners which tries to quantify – for each possible decrease in the level of atmospheric pollution that can be achieved with the green technology considered – the relative social benefits deriving from a potential decrease in the number of deaths/diseases

ascribable to atmospheric pollution and the decrease of healthcare expenditure and other associated factors. The model has been tested on a big industrial city (Turin) which presents the highest level of atmospheric pollution in Italy.

## 2. Social and economic effects and cost of air pollution on public health

More than 200 illnesses (Liu et al., 2008) can be linked to pollutions and the studies gathered show that the related social costs are extremely high. When illnesses become chronic, this implies a very high level of commitment by the public healthcare system, as well as a decrease in productivity due to days not worked. Short-term or acute effects include events which can be observed shortly after peaks in the concentration of pollutants, such as acute mortality related to respiratory and cardiocirculatory diseases. Long-term effects are due to prolonged exposure to high levels of pollution, as mortality due to cancer or cardiorespiratory disorders (Pope et al., 2002, 2004).

Many studies carried out on exposed populations and control groups have led to the elaboration of the “relative risk coefficients (RR)”, also called dose-response or Beta coefficients, which measure the increased risk of developing a disease in populations exposed and related to variations in the concentrations of atmospheric pollutants equal to 10<sup>2</sup>g/m<sup>3</sup>. In Italy the reference data come from the EpiAir Project, aimed at monitoring air pollution in 10 Italian cities (2001-2005); the coefficients (RR) resulted from this project (Strafoggia et al., 2009) will be used for the next analysis.

The monetary assessment of the death of an individual can be useful for decision-makers, by providing them a sort of upper bound that considers the key role played by human life and health in public choices and in urban planning.

Starting from the individuals’ “Willingness To Pay - WPT” (Viscusi, 1993) the approach here adopted is based on the value of years of life lost with the methodology proposed by Externe (1999). Once the average life shortening has been determined based on the population’s age structure, it is then necessary to calculate the value attributed by each individual to an additional year of life. If this value is multiplied by the average years of life lost, due to pollution, by the various age groups in the population, it is possible to obtain an economic estimate of the value of shortened life expectancy due to atmospheric pollution. The estimates elaborated by Lattarullo and Plechero (2005) using this method on Tuscany Region show that the average life shortening due to pollution is around 4.5 years: this time estimate seems to be acceptable also for the case of Piedmont, where the concentration levels of PM<sub>10</sub> and NO<sub>2</sub> are similar. Starting from the estimates provided by Externe (1999) and adjusted to 2002 by Lattarullo and Plechero (2005), the value attributed to each year of life is around 123,000 euro (hence, around 550,000 euro

for the estimated average life shortening of 4.5 years) here adjusted to 2010 by applying the ISTAT - CPI (Consumer Price Index) and obtaining an unitary social cost of 640,750 euro – for each short or long-term death event, considering it a case of early mortality ascribable to pollution exposure, hence calculated exclusively with the value that can be attributed to the early death, due to natural, cardiovascular or cancer airways mortality.

Similarly to the loss of human life, the development or worsening of an illness has a series of economic effects: direct costs (borne by the community as a whole or by a single individual, for hospitalisation and medications), indirect costs and intangible costs, both not immediately linked to the condition of morbidity (decreasing of productivity, anxiety, pain). The WTP method provides an estimate assesses each individual's willingness to pay to achieve a reduction in the risk of developing a certain condition, and considers the costs due to a reduction in the ability to perform daily activities. In tab.1, in order to gather the elements needed to create our model, the data taken from the Rapporto Annuale sull'Attività di Ricovero 2011 have been elaborated to calculate direct healthcare costs. the estimates of social costs using the WTP method are of Lattarullo and Plechero (2005), and here adjusted to 2010 by using the ISTAT-CPI.

TAB. 1: Estimated costs by symptomatology for morbidity event - 2010

Event	Cost for each event (Euro)
Hospitalization for:	
- cardiovascular diseases *	3,227.75
- respiratory diseases *	4,756.08
- lung cancer *	4,756.08
- cardiovascular diseases **	11,554
- respiratory diseases ***	11,554
Acute bronchitis ***	170.1
Asthma attack in children **	40.2
Asthma attack in adults **	40.2
RAD-Reduced Activity Days **	137.5
Onset of respiratory symptoms **	9.9

Source: Ceris-CNR data analysis

\* direct healthcare costs DRG

\*\* social costs

\*\*\* social costs+ healthcare costs

### 3. A method to estimate mortality and morbidity due to pollution

The total cases of mortality or morbidity observed, in our case in the industrial city of Turin also include the cases directly ascribable to air pollution. It is thus necessary to apply a specific algorithm in order to separate pollution-related cases and quantify their costs on the basis of the monetary value of each event, early mortality or developing a specific disease.

The algorithm used here was formulated by Künzli et al. (1999), it has been widely accepted and is also suggested by the World Health Organisation (WHO, 2004).

By applying the dose-response coefficients specific to each pollutant and knowing the concentration of chemicals in the air at a given moment, as well as the population exposed to them, it is possible to estimate the number of cases of early mortality and morbidity ascribable to high pollution levels by using the

formula:

$$E = A * B * (C / I_0) * P \text{ (eq.1)}$$

A= [(RR-1)/RR] share of healthcare effects ascribable to each unit of concentration of a pollutant in relation to the whole set of healthcare effects on the total population; RR is the relative risk coefficient (EpiAir data)

B= Bo/[1+(RR-1)\*(C/I0)] quantifies the estimated incidence of deaths, cases of hospitalisation, and healthcare events in the exposed population

Bo incidence observed of deaths, cases of hospitalisation and healthcare events (exposed population)

C variation in the concentration of the pollutants (PM10 or NO2)

P total reference population (i.e. by age group) for each healthcare effects.

The result E represents the number of cases per year which can be directly ascribed to air pollution for each morbidity or early mortality event: the formula must be applied to each event considered.

In order to obtain estimates of the total costs linked to pollution and at quantifying potential savings in case of lower concentrations of PM10 and NO2 due to the use nanometric technologies in urban planning, is necessary to start from an exposed population, observed by age and cause of mortality or morbidity.

Only if the concentrations of pollutants are above certain thresholds we can recognize a risk for human health. These have been made available at the international level by the WHO: the annual maximum limit of the annual average concentrations must be below 40 µg/m3 for NO2, and 20 µg/m3 for PM10. In Turin, according to the local environmental protection agency (ARPA) the yearly average concentration of pollution (for 2010) is 60,3 µg/m3 in the case of NO2 and 54 µg/m3 for the PM10 (Brace Database, ISPRA 2012).

All the following calculations have been elaborated on the differential between the measured concentrations and the WHO thresholds. The Italian healthcare system to monitor the causes of death and the incidence of diseases, based on the "Health for All" ISTAT database, provides a tool to analyse the population exposed to each of them.

The age composition of the resident population (table 2) is fundamental to calculate the population exposed to each event and, consequently, the number of cases ascribable to pollution in relation to each recorded mortality or morbidity event.

TAB. 2: Resident population by age group - Turin

Age group	n°
<15	113,767
15-25	76,719
>25	717,777
Total	908,263

Source: Istat, 2008

In order to calculate the cases ascribable to air pollution, tab. 3 displays the incidence, per 10,000 inhabitants, of the causes of death and serious diseases, while table 4 reports the incidence of the minor diseases.

TAB. 3: Mortality and discharge from hospital - Turin Province

Events	Incidence, per 10,000 inhabitants (n°)
Mortality- cancer of the airways	6.63
Mortality- cardiovascular diseases	38.13
Mortality- respiratory diseases	6.96
Total Mortality (Population)	100.77
discharge from hospital after respiratory diseases	101.06
discharge from hospital after cardiovascular diseases	218.51

Source: Istat, Health for All, 2008

TAB. 4: Incidence of minor diseases on total population – Turin

	Incidence per inhabitant
Child acute bronchitis	0.106
Asthma attacks - children	0.33
Asthma attacks - adults	0.21
RAD-Reduced Activity Days	2.91
Onset of respiratory symptoms	11.4

Source: WTO (2002)

By applying the Formula  $E = A * B * (C / 10) * P$  and substituting into it the data on the exposed population (tab.2), the recorded cases of mortality/morbidity (which include those caused by pollution, tab.3-4), the specific dose-response coefficients for NO<sub>2</sub> (Epyhair data), and the recorded concentration of NO<sub>2</sub> above the safety threshold, it is possible to quantify the cases of death or higher incidence of diseases caused by air pollution in the city of Turin (tab.5).

#### 4. Results from the case study

##### 4.1 Potential social and health benefits

The results of tab. 5 show that levels of NO<sub>2</sub> above the limit of protection for human health, cause currently around 4.7% of deaths due to cardiovascular conditions and around 10% of deaths due to lung cancer occurring every year in Turin.

Tab. 5 introduces a possible scenario based on an 8% reduction in NO<sub>2</sub> levels in the air achieved by using photocatalytic nanometric pigments and paint on the Turin's roads and buildings with the potential decrease in mortality/morbidity deriving from it.

A potential 8% reduction in NO<sub>2</sub> was estimated by a study on photocatalytic nanometric materials ("Studio di materiali fotocatalitici per la pavimentazione stradale") carried out by the Chemistry Department of the University of Turin in 2007-2008 for the Piedmont Region and the Municipality of Turin.

TAB. 5: Cases per year ascribable to NO<sub>2</sub> – current situation and hypothetical scenario based on an 8% reduction in NO<sub>2</sub> - Turin

Cases ascribable to pollution per year (n°)	Current Scenario 60,3 µg/m³ NO <sub>2</sub>	Hypothetical scenario 55 µg/m³ NO <sub>2</sub>	Reduction of Cases per year (n°)
Short term mortality	145	108	37
Cardiovascular mortality	243	185	58
Cancer mortality	68	52	16
Hospitalization for cardiovascular diseases	305	226	79
Hospitalization for respiratory diseases	158	117	41
Child acute bronchitis	2,016	1,580	436
Asthma attacks in children	2,828	2,134	694
Asthma attacks in adults	1,318	976	342
RAD-Reduced Activity Days	234,627	179,064	55,564
Onset of respiratory symptoms	972,557	737,888	234,669

Source: Ceris-CNR data analysis

##### 4.2 Potential economic benefits in an hypothetical scenario

Tab. 6 reports the detailed costs of each disease based on the considered pollution scenario,, obtained by multiplying the costs of each disease (tab. 1) by the number of cases directly ascribable to air pollution, calculated by applying the algorithm (eq. 1) and reported, by type of disease, in table 5. The total costs of premature deaths ascribable to pollution represent a large share of total costs. Conversely, if only morbidity events are considered, the higher share of costs is due to days not worked (RAD) and to the presence of minor respiratory conditions. The last column of the table 6 shows the percent reduction in total social costs which might be achieved if, by using nanometric products, the concentration of NO<sub>2</sub> were reduced by 8%; the total social costs could be reduced by an amount ranging from 21% to 26%.

TAB. 6: Monetary costs (Euro) of cases ascribable to pollution: current situation and hypothetical scenario with 8% reduction in NO<sub>2</sub>, related savings per year – Turin

Event	Current Scenario 60,3 µg/m³ NO <sub>2</sub>			Hypothetical scenario 55 µg/m³ NO <sub>2</sub>			Social total costs Reduction
	Healthcare costs	Morbidity total costs	Social total costs	Healthcare costs	Morbidity total costs	Social total costs	
Short term mortality			92,894,568			68,982,849	25.7%
Cardiovascular mortality			155,966,831			118,699,794	23.9%
Cancer mortality			43,307,450			33,286,199	23.1%
Hospitalization (cardiovascular diseases)	984,572	3,524,502	3,524,502	730,471	2,614,889	2,614,889	25.8%
Hospitalization (respiratory diseases)	749,783	1,821,531	1,821,531	556,545	1,352,076	1,352,076	25.8%
Child acute bronchitis		342,898	342,898		268,689	268,689	21.6%
Asthma attacks in children		113,681	113,681		85,774	85,774	24.5%
Asthma attacks in adults		52,958	52,958		39,212	39,212	26.0%
RAD		32,254,203	32,254,203		24,615,863	24,615,863	23.7%
Respiratory symptoms onset		9,630,743	9,630,743		7,306,937	7,306,937	24.1%

Source: Ceris-CNR data analysis

By adding up the costs by type, tab. 7 shows the cost savings concerning the hypothesis of an 8% NO<sub>2</sub> reduction in Turin: about half a million euro per year for the national healthcare system and public direct costs alone. (Diagnosis-Related Group DRG method).

TAB. 7: Costs of NO<sub>2</sub> and potential savings (Euro) per year - Turin

	Current Scenario 60,3 µg/m <sup>3</sup> NO <sub>2</sub>	Hypothetical scenario 55 µg/m <sup>3</sup> NO <sub>2</sub>	Cost savings
Healthcare costs for Hospitalization	1,734,355	1,287,016	447,339
Morbidity social costs	47,740,515	36,283,489	11,457,025
Total social costs (morbidity + mortality)	39,909,363	257,192,302	82,717,062

Source: Ceris-CNR data analysis

Conversely, if the social costs of morbidity were considered too, i.e. public and private costs as well as costs deriving from decreased productivity, the potential savings would rise to an higher amount around 11.5 millions/euro per year.

If the social costs of early mortality (including the economic value of years of life lost) were also considered, the potential savings would increase to the astronomical amount of almost 83 million euro per year.

## 5. Conclusion

Nowadays urban atmospheric pollution represents a huge social problem with consequent great economic costs. This paper tries to help the policy makers giving them an approximate estimation of these costs and advices for the adoption of new solutions in urban planning, to be apply on medium-large scale, demonstrating the consequent potential savings on public health and public balance sheets.

Recent progresses in the nanotechnologies field have created new opportunities to control and reduce pollutants, with a lot of potential applications, as photocatalytic pigments and paints, for which energy of light (solar or artificial) can be used to activate chemical reactions which lead to the destruction of air polluting compounds adsorbed on the treated surface. In many cases such opportunities are sacrificed for budget constraints and the present study tries to fill this gap, by proposing an estimate of the related potential cost savings in urban environments.

This paper proposes a model, based on previous epidemiologic literature, for measuring the economic and social impact of a wide scale implementation of this green technologies in the field of urban and building construction. We selected a case study, the industrial city of Turin, on the basis of both, its high air pollution level and the proactive role of the city administration and urban planners in evaluating the opportunities of adopting such pigments in public buildings.

Data and information has been collected concerning the relationship between the increment of air pollutant concentration and morbidity/mortality. Thus, for each event, death or morbid state, a specific cost can be assigned by using various methods available in the literature. For estimating economic-social costs of air pollution in Turin, have been used specific information on population and health indicators. The assumed scenario, based on a 8% potential reduction in NO<sub>2</sub> by using photocatalytic TiO<sub>2</sub>-based products in the urban area, suggests that the global reduction

in total social cost could range from 21% to 26% of those linked to air pollution.

The significant results of this case study confirm the important potential benefits from the application of modern building techniques in urban planning to achieve a sustainable development towards zero emission cities; moreover they confirm the importance of designing the right policy instruments to stimulate the adoption of those technologies in public and private buildings practice. Finally, this work sheds light on the potentialities of nanocompounds in the sustainable reduction of air pollution given their accessible prices.

## Note

1. Corresponding author. Ceris – CNR (Institute of Economic Research, National Research Council of Italy)  
e-mail: m.cariola@ceris.cnr.it.
2. Ceris – CNR, e-mail a.manello@ceris.cnr.it.

## References

- Allen N.S. et Al. (2009) Photocatalytic Surfaces: Environmental Benefits of Nanotitania, *The Open Materials Science Journal*, 2009, 3, 6-27
- Anderson H.R. et Al. (1997). Air pollution and daily admissions for chronic obstructive pulmonary disease in 6 European cities: results from the APHEA project, *European Respiratory Journal* 10: 1064-1071.
- Bickel P., Friedrich R. (2001), Estimating Environmental Costs using the Impact Pathway Approach. Technical Report, Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung, Universität Stuttgart, Germany.
- Biggeri A. et al. (2002). Stima degli effetti a breve termine degli inquinanti atmosferici in Italia. *Epidemiologia & Prevenzione*, 26(4), 202-205.
- Cadum E. et Al. (2009) I risultati di EpiAir e la letteratura nazionale e internazionale. *Epidemiologia & Prevenzione*, 33(6), suppl. 1, 113-119.
- Chen, X. and Mao, S. (2006) Synthesis of Titanium Dioxide (TiO<sub>2</sub>) Nanomaterials, *Journal of Nanoscience and Nanotechnology* 6(4):906-925
- Colais P. et Al. (2009) Inquinamento atmosferico e ricoveri ospedalieri urgenti in nove città italiane. *Risultati del Progetto EpiAir. Epidemiologia & Prevenzione*, 33(6), suppl. 1, 77-92.
- Externe Ec. (1999). DG II, Externalities of Energy. *Fuel Cycles for Emerging and End-Use Thechnologies. Transport & Waste*, vol. 9.
- ISPRA (2012) *Brace Data base*.
- Istat (2011). *Health for All Database*, Istat, Roma.
- Halonen J.I. et Al. (2008). Urban air pollution, and asthma and COPD hospital emergency room visits, *Thorax* 63(7):635-41.
- Künzli N, Kaiser R, Medina S. (1999) Health Costs due to Road Traffic-related Air Pollution. An Impact Assessment Project of Austria, France and Switzerland. *Air Pollution Attributable Cases. Technical Report on Epidemiology*, Bern, Switzerland: European Regional Office WHO.

Larg A, Moss J.R. (2011) Cost-of-illness studies: a guide to critical evaluation, *Pharmacoeconomics* 29(8):653-71.

Lattarullo P. and Plechero M. (2005) Traffico e inquinamento: I danni per la salute dell'uomo e costi social. In *Interventi, note e rassegne IRPET (Istituto regionale programmazione economica Toscana)*, n. 28.

Liu Y. et Al. (2008) Outdoor and indoor air pollution and COPD-related diseases in high- and low-income countries, *The International Journal of Tuberculosis and Lung Disease* 12(2):115-127.

Italian Health Ministry (2011) *Rapporto Annuale sull'Attività di Ricovero Ospedaliero*, dati SDO, Dir. Gen. della Programmazione sanitaria, Rome.

Pope C.A. et Al. (2002) Lung Cancer, Cardiopulmonary Mortality, and Long-Term Exposure to Fine Particulate Air Pollution. *Journal of American Medical Association*, 287(9).

Pope C.A. et Al. (2004) Cardiovascular Mortality and Long-Term Exposure to Particulate Air Pollution: Epidemiological Evidence of General Pathophysiological Pathways of Disease, *Circulation* 6(13): 71-77.

Stafoggia M, et Al. (2009) Inquinamento atmosferico e mortalità in dieci città italiane. Risultati del Progetto EpiAir. *Epidemiologia & Prevenzione*, 33(6), suppl. 1, 65-76.

Viscusi, W. K. (1993) The Value of Risks to Life and Health, *Journal of Economic Literature* 31 (4): 1912-1946

WHO (2004) *Assessing the Health Impact and Social Costs of Mopeds: Feasibility Study in Rome*. London: WHO.

WHO (2006) *Air quality guidelines. Global update 2005*. Copenhagen: WHO.

## Techno pastoral. Regenerative strategies of landscape urbanism in the Emilian Apennines

ANTONIA MARIA ALDA CHIESA

### Intro

This paper represents the theoretical framing of the research initiated in 2012 by the Misura&Scala Lab, Politecnico of Milan investigating the undisclosed landscape of the Emilian Apennines, along the valley engraved by the river Enza, within and around the municipalities of Palanzano and Monchio delle Corti; it represents the opportunity to reflect on the role of landscape in the contemporary debate on urbanism.

### The allure of inner territories

Working as geographical backbone of the Peninsula and as obstacle to a pervasive urban diffusion the Apennines over the last two centuries have been

diffusely considered as a noteless background as seen both from the flat land and from the sea. Its flaky instable topography persistently changing since glacial orogeny, its high rainfall rate<sup>1</sup> and inclination to fog formation picture a gloomy atmosphere further aggravated by unpleasant popular memories of brigandage, cruel intestine fights and poverty. Yet ages ago, when here knights were trained to be sent as tribute the Pope, salt was carried across the mountains from the Tyrrhenian Sea to the cities in the flat land, sight-seeing towers and castles interpolated crossing routes, these lands knew a florid prosperity. A partly-domesticated nature, called saltus (Sereni, 1961), was both a threat and a resource; later on technological advancements increasingly transformed wilderness in a more controlled environment: first as hunting reservoirs, then as agricultural domains. Highly manipulated, terraced, layered, fairly extensively planted, such semi-natural ecosystems benefited from a self-improving, place-based environmental knowledge facing flaking clay soil, constant erosion by water, harsh climate<sup>2</sup>. Through a series of semi-stable states nature-culture ecologies were severely compromised since the 80's by massive migrations towards the attractive cities in the flat land, which were developing as huge urban systems with plenty of services and facilities. Since then, Emilian Apennines suffered from marginalization and increasing isolation (De Marchi, 1980). Such condition of persistent abandonment triggered disrepair of built heritage, infrastructural decay, neglect of productive landscape, reduction in biodiversity and increasing risk and scale of natural hazards as land sliding and flooding. The cultural and ecological value of such compromised territory needs to be reframed, reactivated and re-launched as irreplaceable resource to sustain urban resilience and feed a high-quality lifestyle.

### Insurgent critical ecologies

A pervasive green ideology, consecrated as the new religion, seems to reclaim our connection with a supposed primordial nature turning ominous woods into friendly and romantic spinneys. Even discussions of urbanism are permeated by a resurgence of ecological ideas and ecological thinking. Reflecting on the origin of such greening trend and unpacking its complexity, Gandy (1992) highlights the moment when the negative impact on human health of air pollution and of the post-war agricultural contaminations of ecosystem food chains was scientifically proved. Ideological thorny issues emerged immediately, as for the 'limits to growth' thesis presented by Club of Rome (1972) which focused on the incompatibility of urban and economical growth with earth's carrying capacity. Accused of swinging toward an anti-capitalist ideology, such position was partly overtaken by late 80s discussion focusing on the potential reduction of energetic exploitation due to fast technological progress, since the frontiers of sustainability are constantly shifting (Redclift, 1997). A more flexible idea of sustainable development overtook that of growth,

overcoming the idea of finite resources as geo-politically addressed. A long-lasting anti-urban sentiment supported the idea of a rural superiority celebrating rural low-technology as opposed to industrial hard-technology. Public debate further enriched in complexity by the advent of green consumerism in the 90s: merging low and high tech it represented an eco-alternative, and moved toward a diversification of positional, market-niche products. With reference to the post-fordist flexible accumulation of the economies of scope, mass consumption shifts to individualized consumption, serving an elite segment of people who consciously prefer environmentally friendly products even if more expensive. An adaptable, sophisticated emancipatory version of environmentalism turns into a less emphatic yet enchanted, return to nature. Generated by a sense of alienation from the urban landscape and spurring a compensatory interest in local traditions, it uses technological progress against environmental degradation. The idea of 'production of nature' originates saving-nature environmentalism, later called new pastoralism, which replaces the concept of "earth mother" with a more entrepreneurial approach to nature (Hirsh, 2013). Sympathizing with smart solutions and digital connectivity, it juxtaposes the technical and the pastoral in seek for an effective mode of environmental regeneration. Hints of such renovated relation to nature emerge indeed today as return to sustainable agriculture: experimental productive ventures increasingly populate Alps and Apennine where new mountaineers migrate and contribute to the regeneration of local territory.

#### Environment-driven ecologies

Even if naturally prone to agricultural biodiversity and to small-size cultures<sup>3</sup>, techno pastoral strategies in mountain marginal areas face significant economic challenges; the conservation and promotion of diversity is extremely costly, due to intrinsic limited incompatibility of a corrugated topography with economies of scale, climatic stability and infrastructural accessibility. As a consequence, revenues are clearly limited. Instead, a possible way out has been recently outlined as synergic approach: by promoting a multifunctional territorial economy, the concept of agriculture has been enlarged to that of food ecologies. Replacing food at its place, territorial specificity is promoted within a multiplicity of diverse economic opportunities working in a synergic way: supporting the battle against placeless food, such approach implies a discovering experience of the place of its production to improve the awareness of its sowing and growing, up to time and place, seasons and soils (Lister, 2007). As a way to reconnect techniques and settlement code within the rural system, synergic approach enhances territorial promotion by highlighting roots, local unique conditions, project long timing. Environmental quality is therefore both the condition for a more sustainable rural production and its consequence: still limited and under-estimated by European development strategies, such trend

encounters an increasing demand, strongly pursued by urban visitors, for authenticity in products and experience.

In the Val di Vara valley, in a much similar climatic and biological ecosystem within the Apennine, a project called Castagricoltura (Sebastiani, 2009) successfully matched agricultural economies of locally produced chestnut flour with tourism ecologies of the Cinque Terre area on the Tirrenian Sea. Promoting and monitoring the semi-rural production, researchers of Pisa university creatively encouraged landscape-driven economies re-interpreting territorial relations. Magnaghi (2011) indeed underlines the relation between bioregion's self-sustainability and place consciousness: evoking the emergence of new environmental-based identities, he indicates place consciousness –based on environmental, energetic, urban and rural specificity- as starting point of territorial regeneration. Small-sized productive realities should also intend bioregions as sources of territorial patrimony, as well as political and economic systemic nets to be organized and fed in a long perspective. As for the present case study, scattered disposition and autonomous running of active economic units, as farms, manufacturing and touristic facilities, still claim for a common vision of regeneration. Yet excellent quality of pasture, grass, water and air guarantee superior phytochemical composition of locally produced food<sup>4</sup>: such specificity may trigger a combination of ecologies, which, according to a synergic approach, may also include the re-activation of built cultural heritage. The interpolation of ancient castles, monasteries, sight-seeing towers, dairies, ham factories, and entire ancient abandoned settlements reveal landscape's most attractive narratives. Their adaptation to the site is typically the most appropriate and their location occupies the most desirable corners of the valley, taking advantage of extended view, warm wind currents, stable soil, and efficient drainage conditions. Such net of hinge points, limited in size but effectively reinterpreting the relation between architecture and the landscape, matches the spatial dispersion serving the increasing demand for eco-tourism. Moreover, the proximity of institutional Regional Parks multiplies opportunities of seasonal explorations of semi-natural habitats. After a confrontation with political entities, social actors and local expertise, the research hypothesized local isolation –rather than a disadvantage- as a choice and a chance to provide an opportunity for a slow-time experience within a renovated relation to nature as an essential part of urban life.

#### Which landscape?

Therefore, from a terminological point of view, what we consider as nature swings from the concept of paesaggio to that of landscape and environment. Still fascinated by visual speculations on sceneries of bucolic allure, contemporary pastoralism is affected by less charming visions of disrepair, decay and even natural violence. The continuous fluctuating tran-

sformations of such transient, vibrant environment originates from the intensive interactions among species and ecosystems, whose effects may be only partly foreseen and controlled. The environment is therefore the technical context for techno-pastoral strategies to be developed, yet landscape is the image speculation of the site they take place on. As Corner states (1999), without image landscape is resulting in an unmediated environment. As large parks, mountain territories remain fundamental to cities not only for their infrastructural and ecological functions, but also because they are distinct, memorable places where local identity is absorbed and produced in a social and cultural irreproducible way. They capture our imagination by visually powerful, unforgettable images, yet open to contingency and change (Berrizbeitia, 2007). A collective recognition of land as landscape proceeds as exposure to prior images, and the ability to intentionally construct landscape works on the eidetic declinations of mental conception which may be equally visual, but also acoustic, tactile, cognitive, intuitive, therefore including the transient status of environment. In the Salento project by Paola Viganò (2001) the whole region is intended as an extended park, from requalification of coastal areas to productive landscapes. Imaginative speculation proceeds from the specificity of agriculture and water flow systems. A powerful vision of interconnectivity, permeability and percolation, based on spatial disposition of natural elements in relation to cultural ones, speculates on the allure of extended olive tree cultivations intertwined with small-scale soft infrastructures connecting a weak urban layout. Even suggested economic strategies are shaped on territorial dispersion: agro-touristic development is articulated according to a fine grain in order to improve site's values and remediate vulnerabilities.

#### A geographical approach

The common vision on which the research strives is primarily geographic. With reference to Geddes' Valley Section (1909), the relation between mountain territories and the cities in the flat land seem to be at stake both pragmatically and theoretically. The ecological, energetic and economic implications of productive areas on urban development in the long perspective are evident. The identification of landscape as the appropriate context for the analysis of urban phenomena adds more complexity to the understanding of a city, but in some way describes realistically the wider dimensions of multi-scale references and multi-tasking synchrony of contemporary lifestyle. Besides, the Mediterranean visual and structural approach to landscape, as shown in the beautiful fresco of the Effetti del Buon Governo in campagna traditionally included the encompassed city and its sub-urban and rural sets in a holistic and totalizing landscape: the city in fact has been defined as the place from which to observe the surrounding territory (D'Alfonso, 1998). The pre-modern analysis by Carlo Cattaneo (1801-1869) defines indeed the couple city-territory

as an indivisible body, with specific reference to the Italian context where the rural land surrounding major settlements is intended by cultural tradition as geographically coincident to the city.

However, in consideration of some of Waldheim's reflections on landscape urbanism (2006) and agrarian urbanism (2010), the research focuses on landscape –more than just architecture– as the medium for the production of contemporary urbanism, capable of dealing with simultaneously decreasing densities and undetermined futures. Such opening to international discussions on landscape and urbanism results in a theoretical shift responsible of renovating and hybridizing the discourse around *paesaggio*. Concentrating on the organization of human activities in the natural landscape, landscape urbanism indeed works on the continuity of landscape, overcoming any distinction between the city and the countryside and revealing the emergence of the ground over the figure. The dissolution of the built space into the un-built, with the emerging of the ground over the figure, highlight the importance of contemporary agricultural field as the connector of urban patterns. With reference to the work of McHarg (1969) and Forman (1986), such geographical approach on the one hand re-evaluates the broader scale as dimensionally appropriate for the description of the dispersed territory, and on the other hand focuses on ecological adaptive design as enhancing ecosystem interactivity. In particular, McHarg's contribution is the attempt to connect the biological and botanical knowledge to a planning activity: his layered maps and schemes enlighten hierarchies and reveal possible connections. Thanks to a systemic approach, he builds a bridge between environmental resources and urban expansion by revealing dramatic overlapping and defining the suitability of mixed land-uses. His prediction on Staten Island's possible flooding areas, indicating locations at risk where any building operation was un-appropriate, was in fact confirmed by dramatic events related to hurricane Sandy.

Rejecting the opposition between nature and city as professed both by the regionally scaled environmental planning and pastoral/romantic standings, landscape urbanism is taking a slight distance from such important legacy. The same applies to the narrow agenda of the pure ecological advocacy fascinating many landscape architects and representing a rear-guard defense of a supposedly autonomous "nature" (Waldheim, 2006). In other words, it develops landscape strategies in the field of urban design.

Space is therefore intended on a temporary basis, shaped by fluxes of water, waste, food, transport, and energy: trajectories of humans and goods, flexibly moving on the field of action, define a performative urbanism. Often intended as infrastructure, in a new fluid interpretation of the territory, landscape is shaped by processes of accumulation and superimposition consistently informing the formation of new spatial morphologies. A purely visual and present-time approach to the natural scene has been permeated since

the 20th century by considerations on process, time and adaptation. The idea of transformation and process became in the last decades, mostly due to emerge of ecology as a discipline, an active part of landscape design strategies<sup>5</sup>. A focus on the programmatic and the social aspects of open sites was later incorporated cultural practice into the concept of contemporary public landscape, which increasingly provided space for the construction of social experience. Therefore a process-based approach, permeating contemporary landscape design, works towards the facilitation of connectivity, ecological functions, program, and the perception of phenomena. That means an enlargement in scale and time of the analysis of the site in order to understand how landscape came to the present status. Largeness implies, when referred to landscape, the presence of conflicting habitats, the layering multiple forms of organization on the site, the distribution on the surface of often-contradictory programs with inclusion of transport infrastructure and circulation patterns. Since there is no “correct” state for any ecosystem, adaptive design works in a long-term perspective on the whole system enhancing opportunities for logics and cohesion at a large scale. It focuses on local ecologies in order to accommodate ecosystem’s changes, trigger recover from disturbances, make them function in a state of health by inclusion economic health and cultural vitality. In the Fresh Kills Park proposal by James Corner Field Operation (2001), design sequences are envisioned according to phases of adaptation to the site steps in revenue-generating actions, increasing complexity of programs. Landscape may be considered therefore as a living medium whose materiality spreads from liquid to solid and dense, from flat to inclined and rounded. Under such condition the park becomes a space whose structural image has to be designed, a common ground to host multiple identities, from the industrial sublime to the bucolic pastoral and recreational activities, managed and maintained by a multiplicity of owners, tenants, and agencies. First and last, landscape urbanism moves toward a speculative thickening of the world of imagination, as an interpretative approach to a rich, hybrid, self-transforming whole. City and landscape, sharing issues of sustainability at a broader scale, should be ideally considered as part of the same entity: the acknowledgement of reciprocal territorial benefits may contribute to the whole regeneration of the area. In particular, the remedial role of landscape needs to be re-evaluated as permanently feeding urban resilience; belonging to the European Ecological Net, the whole Apennine area is protected by activities of preservation and conservation of biological, cultural and landscape diversity<sup>6</sup>, yet the value of landscape as patrimony and economic potential is still underestimated.

#### Acknowledgments

This ongoing research is the fruit of a collective effort, made possible by the collaboration with local authorities, park management entity, and academics

from Politecnico of Milan: Antonella Contin, Michele Moreno, Giancarlo Tonoli, Lorenzo Fratus.

#### Note

- 1 more than 1600 mm/year according to Emilia Romagna regional database
- 2 Even chestnuts, firs and beeches, whose foliage chromatic tone varies with altitude, are the product of an extensive, selective forestry operation promoted in 20th century to contrast land erosion and provide population with comestible products.
- 3 Consisting in an increase in the number of cultivated species, matching wood, pasture and fruit tree areas.
- 4 Mostly Parmesan cheese together with chestnuts, mushrooms and ham.
- 5 Being the process a primary time condition of ecological production, it indeed influences the dynamics of landscape in terms on variability in color, texture, spatiality and scents unfolding through the seasons and through the long-term changes in growth and decay.
- 6 with reference to the academic research on Apennine APE, “Appennino Parco d’Europa” (2003)

#### Bibliografia

- Ausubel Jesse. Summer 1996. The Liberation of the Environment: Technological Development and Global Environmental Change. *Daedalus* Vol.125 No.3, p. 1-17
- Berleant Arnold. 2012. The Changing Meaning of Landscape. In Berleant Arnold, *Aesthetics beyond the Arts: New and Recent Essays*. Ashgate, London, pp. 1-13
- Berque Augustine. 2000. Landscape and the overcoming of modernity - Zong Bing’s principle - SG2 – IGU Study Group – THE CULTURAL APPROACH IN GEOGRAPHY – Seoul, August 14-18, 200
- Berrizbeitia Anita. 2007, Replacing Process. In Czerniak Julia and Hargreaves George (eds.). *Large Parks*. Princeton Architectural Press, New York, pp. 175-197. ISBN-13: 978-1568986241
- Bertoni Danilo. 2008. *Analisi delle politiche paesaggistiche e ambientali nelle regioni dell’Unione Europea*. Ippapora, FrancoAngeli, Milano. ISBN-13: 978-8846492340
- Braun Bruce. and Castree Noel. 1998. *Remaking Reality: Nature at the Millenium*. London and New York: Routledge. ISBN-13: 978-0415144933
- Clement Gilles, 2013. *Giardini, paesaggio e genio naturale*. Quodlibet, Macerata. ISBN-13: 978-8874625284
- Cooke Peter. 1988. *Post-Fordism and Flexible Integration*. Paper presented to St. Catharines College Geography Society, Cambridge University, January 18th, 1988
- Corner James. 1999. *Eidetic Operations and New Landscapes*. In Corner James (ed.). *Recovering Landscapes*. Princeton Architectural Press, New York, pp. 153-169. ISBN-13: 978-1568981796
- Corner James. 2006. *Terra Fluxus*. In: Waldheim Charles (ed.). *The landscape urbanism reader*. Prince-

ton Architectural Press, New York, pp: 21-34. ISBN-13: 978-1568984391

De Marchi Angelo. 1980. Evoluzione di un Territorio: il Parmense Visto dall'alto. Grafiche STEP, Parma

Dematteis Giuseppe. 2011. Montanari per scelta. Indizi di rinascita nella montagna piemontese. FrancoAngeli, Milano. ISBN-13: 978-8856841114

Gaiani Alessandro. 1995. Caratteri tipologici e morfologici degli insediamenti rurali nella pianura emiliana. *Costruire in Laterizio* 47/95, pp.332-343

Gandy Matthew. 1992. The Environmental Debate: a Critical Overview. Research Paper 5, Geography Laboratory, University of Sussex, Brighton

Hirsh Max. 2013. Techno-Pastoral Fantasies at Hong Kong International. *Places* 07.22.13

Lister Nina-Marie. 2007. Placing food. In Knechtel John (Ed.). *FOOD. Alphabet City Series.* MIT Press. pp. 148-186. ISBN-13: 978-0262113090

Magnaghi Angelo. 2011. Il progetto locale: coscienza di luogo e autosostenibilità. In *Il Progetto Sostenibile* n. 29 / 2011 pp. 12-21

Quaretti Domenica. 2012. *Reconti delle corti e delle valli.* Silva editore, Parma ISBN 978-88-7765-175-4

Redclift Michael. 1997. *Sustainable Development: Exploring the Contradictions.* Routledge, London and New York

Sebastiani Luca et al. 2009. *Il Ruolo della Biodiversità dei Territori Montani Mediterranei: i Casi Studio Val di Vara (SP) e Valli di Zeri (MS), IV Convegno Nazionale sulle piante mediterranee*

Sereni Emilio. 1961. *Storia del Paesaggio Agrario Italiano.* Laterza, Bari

Shane Grahame David. 2006. The emergence of Landscape Urbanism. In: Waldheim Charles (ed.). *The landscape urbanism reader.* Princeton Architectural Press, New York, pp: 55-68

Viganò, P., 1961-, 2004. *New territories : situations, projects, scenarios for the European city and territory.* Roma: Officina.

Viganò, P., 1961-, 1999. *La città elementare.* Milano: Skira.

Viganò Paola. 2001. *Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Lecce: Territori della Nuova Modernità, Electa, Napoli*

Waldheim Charles. 2006. *Landscape as urbanism.* In: Waldheim Charles (ed.). *The landscape urbanism reader.* Princeton Architectural Press, New York, pp: 35-53

Whiston Spirm Ann. 1998. *The Language of Landscape.* Yale University Press, New Haven CT

## I nuovi scenari delle politiche di trasformazione urbana

ALESSANDRO CLAUDI DE SAINT MIHIEL

Tecnologia e sostenibilità

La crescente domanda di qualità ambientale, sostenibilità, sviluppo locale, mobilità e infrastrutturazione, ha connotato le recenti politiche territoriali aprendo al dibattito su quali strumenti di governance e riqualificazione urbana adottare per la definizione dei futuri assetti delle città contemporanee.

Risposte attendibili ai sempre più complessi problemi di governo del territorio non possono prescindere da un ragionamento critico su tematiche integrate per prefigurare, attuare e gestire i processi sottesi ad un'auspicabile sviluppo del territorio basato sul suo progresso in termini sociali, economici ed ecologici, intesi come adeguati rapporti tra gli individui e il proprio ambiente di vita. La gestione dell'insieme delle problematiche concernenti i processi di sviluppo urbano, la complessità insita in ogni scelta, in ciascuna ipotesi di modificazione e di possibile assetto, la difficoltà del pervenire a soluzioni in grado di contemperare le aspettative della collettività, i condizionamenti posti da chi ha responsabilità di governo e i vincoli imposti dalla limitatezza delle risorse finanziarie, costituiscono i dati di un problema di complessa risoluzione, in cui "non sono i problemi ad essere diventati più complessi rispetto al passato, quanto, paradossalmente, la quantità di possibili risposte formulabili tenendo conto del vasto mare di conoscenze, strumenti, tecniche, disponibili per decidere" (Giacchetta 2010).

Sulla base di quanto si stà delineando a livello comunitario attraverso politiche, strategie e programmi volti alla valorizzazione del capitale umano, alla riduzione degli impatti ambientali e alla risoluzione delle emergenze ritenute prioritarie (il consumo di suolo, la riqualificazione urbana ed energetica, la mobilità, la gestione dei rifiuti) è necessaria una reale integrazione tra le istituzioni pubbliche - deputate a scelte di politica tecnica -, il mondo imprenditoriale e produttivo e quello della ricerca al fine di contribuire a sviluppare interventi di modificazione dell'habitat coordinati e integrati a livello sociale, ambientale ed economico.

In quest'ottica si collocano i principali strumenti di finanziamento europeo con l'intento di favorire azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile in cui le strategie in materia di clima ed energia, di rigenerazione urbana e mobilità sostenibile, rappresentano alcuni dei punti fondamentali per l'agenda urbana verso il cambiamento.

La sfida in atto richiede di operare su molti fronti e a vari livelli. Si basa su nuovi approcci ai problemi, nuovi strumenti e nuove relazioni tra i vari attori,

individuando nell'innovazione il fattore chiave per condurre le società verso la realizzazione degli obiettivi dello sviluppo auspicato.

Nel contesto attuale, connotato da problemi gestionali-amministrativi e di scarsità delle risorse del sistema universitario, diventa di strategica importanza "fare sistema", formare network, cluster, distretti, finalizzati alla condivisione, sviluppo, applicazione e valorizzazione delle conoscenze, alla promozione e alla diffusione della cultura dell'innovazione in un'ottica olistica e multiscale.

Tali attività consentono di sviluppare tematiche relative al governo e allo sviluppo del territorio e della città attraverso un approccio sistemico finalizzato allo sviluppo di logiche e metodologie che conducano alla formulazione di proposte progettuali utili ad implementare le qualità spaziali, ambientali e sociali di un tessuto edificato, di un territorio.

Questo atteggiamento culturale e con significative ricadute operative diventa prioritario quando si parla di scelte progettuali relative a questioni ambientali o di nuovi scenari di trasformazione urbana, situazioni in cui risulta centrale non tenere disgiunti i termini della cultura urbanistica, della cultura del progetto e di quella tecnologica attraverso processi di governance fondati su un sistema a "rete" in grado di far emergere le criticità del sistema gestionale delle attuali politiche di sviluppo urbano.

In tal senso bisogna intervenire con tempestività al fine di individuare criteri e soluzioni orientati a favorire un approccio sempre più integrato, partecipativo e in continuo divenire, tale da sollecitare la diffusione di buone pratiche e innovazioni tecnologiche, sempre incrementando le relazioni tra le diverse istituzioni presenti sul territorio deputate a operare scelte di politica tecnica.

In particolare, tra gli interventi di riqualificazione urbana, quelli relativi alla nuova progettazione, rivitalizzazione e valorizzazione dello spazio pubblico, costituiscono un interessante campo di applicazione e sperimentazione progettuale orientata alla sostenibilità del progetto e a quella inerente materiali, tecniche e modalità costruttive.

All'interno dei contenuti propri delle discipline tecnologiche dell'architettura, il progetto degli spazi aperti si interfaccia con le prassi e le metodologie della progettazione ambientale. In tal senso essa definisce riferimenti paradigmatici di un percorso progettuale in cui la dimensione tecnologica della progettazione, la logica sistemica e gli aspetti esigenze/prestazionali costituiscono i presupposti culturali e operativi per interventi che, secondo molteplici gerarchie e modalità, si inquadrano nel complesso rapporto fra società, tecnologie e ambiente in una accezione non meramente naturalistica e conservativa ma in cui il controllo dei processi di trasformazione e delle azioni di valorizzazione sostenibile interagiscono con la componente del progetto nelle sue ricadute ambientali.

Il contributo della ricerca tecnologica

Nell'ampio ambito degli interventi per la rigenerazione urbana, significative applicazioni di studi e ricerche concernono una nuova fruizione dello spazio pubblico riferibile al ruolo dei parchi e dei litorali urbani, delle aree degradate e delle reti infrastrutturali in relazione ad un più ampio progetto urbano orientato verso la sostenibilità di artefatti in cui le prestazioni di materiali, prodotti e componenti, nonché le relative modalità di messa in opera e costruzione, soddisfino la gamma di requisiti prioritari individuati ed assunti a matrice di riferimento del processo progettuale.

Su tali presupposti culturali acquista risalto la componente delle ricerche per il progetto, cioè "prodotti di ricerca diversi dal progetto tradizionalmente inteso e sviluppati in termini innovativi ed originali secondo modalità proprie della ricerca universitaria come nel caso di metaprogetti, linee guida, manuali, repertori, disciplinari tecnici, documenti di indirizzo strategico, studi preliminari, normative tecniche, regolamenti, programmi manutentivi" (Losasso 2011).

Su queste considerazioni il Dipartimento di Progettazione Urbana e di Urbanistica prima, ed ora il Dipartimento di Architettura dell'Ateneo Federico II, sta compiendo ogni sforzo per superare lo scollamento tra realtà del Paese e capacità operativa della ricerca universitaria. Il momento di concretizzazione e di verifica dell'attività scientifica avviene attraverso lo sviluppo di studi e ricerche i cui esiti sono riscontrabili in consulenze, collaborazioni, istituzione di "tavoli tecnici" avviati con le Amministrazioni locali - attività sviluppate con continuità dai primi anni 2000 ad oggi - sempre nell'ottica di fissare i presupposti per un'idea di città in cui la salvaguardia dei valori ambientali e la riduzione di consumo di risorse naturali non rinnovabili rappresentino l'obiettivo comune condiviso da cittadinanza, amministratori e Governo centrale per un effettivo rilancio del territorio attraverso l'assunzione di responsabilità da parte di ciascuno, soprattutto in un momento in cui la crisi del Paese impone nuovi modelli di sviluppo.

Attraverso azioni di sostegno concretizzate in una linea metodologica che ha coniugato i numerosi aspetti della sostenibilità alla scala locale con le esigenze dell'Amministrazione comunale e della collettività, armonizzando le caratteristiche locali del processo edilizio con le istanze dei vari soggetti coinvolti, il contributo della ricerca applicata si è attuato con azioni di analisi e monitoraggio, di supporto alle decisioni e di guida all'azione operativa dei servizi tecnici comunali, articolandosi secondo varie attività svolte a partire dalle fasi di programmazione e di progettazione fino alle fasi di realizzazione e di gestione.

Tali attività si sono esplesse, ad esempio, nelle convenzioni di ricerca relative a tematiche quali la valorizzazione dei parchi urbani (1) e di alcuni siti del litorale della città di Napoli (2).

Il tema dei parchi urbani si qualifica come uno degli argomenti centrali per la vivibilità urbana investendo gli aspetti della densità abitativa, della mobilità,

delle infrastrutture e degli spazi verdi per una città sostenibile. Si tratta di un argomento che assume una rilevanza particolare in un contesto come quello della città di Napoli che soffre di particolari criticità di carattere ambientale, economico e sociale. Sulla tematica dei parchi urbani convergono varie specificità disciplinari che, se da un lato richiedono una forte integrazione, dall'altro individuano campi di pertinenza di alcuni ambiti di studio tra i quali si evidenzia quello delle discipline tecnologiche per l'architettura in relazione alle componenti del processo edilizio, degli aspetti tecnico-costruttivi, della progettazione ambientale e dell'innovazione tecnologica per la sostenibilità.

Nello specifico il progetto degli spazi verdi urbani, oltre alla componente paesaggistica, naturalistica e botanica, include una significativa componente tecnologica relativa alla costruzione della fisicità degli spazi, con peculiarità che investono tanto materiali, prodotti e componenti quanto l'attenzione verso un attento uso di risorse eco-orientate e un efficientamento di attrezzature e servizi. L'intervento di progettazione dello spazio aperto implica, infatti, conoscenze specifiche e approfondite su una vasta gamma di elementi e materiali: dalle pavimentazioni alle recinzioni, fino agli impianti di illuminazione e di arredo urbano.

Il contributo di ricerca inerente gli interventi su siti sensibili del litorale cittadino, ha riguardato l'elaborazione di una metodologia applicativa e di specifiche soluzioni progettuali attente alle prassi costruttive locali e al soddisfacimento dei requisiti per il controllo del processo edilizio, per la salvaguardia ambientale e l'uso razionale delle risorse, nonché per la coerente integrazione e durabilità delle soluzioni proposte. L'approfondimento specifico ha riguardato la riqualificazione ambientale e architettonica delle banchine della Marina di Marechiaro, il cui studio rientra in un articolato sistema di convenzioni di ricerca sviluppate per l'assessorato all'Ambiente del Comune di Napoli e tese a riqualificare il waterfront cittadino in contesti ambientalmente sensibili attraverso interventi coordinati.



Alcune pubblicazioni come esito delle attività di ricerca

## Conclusioni

I temi di ricerca delineati possono contribuire al recupero di competitività del Paese grazie al ruolo sempre più importante e attivo dell'Università nello svolgere attività di supporto alle Pubbliche Amministrazioni, nello stipulare accordi di collaborazione scientifica con realtà industriali e generare un numero sempre più consistente di imprese spin-off. La ricerca applicata e progettuale, cambia pelle, diventando anch'essa un prodotto soggetto al meccanismo di mercato della domanda e dell'offerta. Una sfida alla quale rispondere attraverso il perseguimento di linee strategiche imperniata su nuove forme di partenariato pubblico-privato, con la generazione di sinergie e alleanze e mediante la gestione di filiere verticali e orizzontali, secondo modelli organizzativi, produttivi e distributivi a rete entro i quali il progetto possa agire come motore creativo e propulsivo per il trasferimento, l'applicazione e la diffusione di standard tecnologici adeguati ad una domanda emergente e continuamente mutevole.

Alla luce delle considerazioni fatte si può affermare che le attività di ricerca e di sperimentazione progettuale portate avanti dall'area della tecnologia dell'architettura, tutte orientate alle diverse dimensioni del progetto individuate, possono offrire risposte concrete in termini teorici e applicativi alle sfide in atto ed a quelle future, procedendo verso una visione del progetto sempre più sganciata dagli specialismi tecnici e ricondotta verso la sua centralità contribuendo in modo significativo a rispondere a tematiche quali l'efficienza ed il risparmio energetico, l'adattabilità e resilienza dei sistemi urbani, alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e alla nuova realizzazione di, reti, infrastrutture, spazi pubblici, città smart. Il ruolo della ricerca tecnologica si estrinseca, come delineato, attraverso il privilegiare gli aspetti della sostenibilità alla scala locale, all'incentivazione dei processi di progettazione partecipata, alla gestione appropriata delle fasi del processo edilizio, alla scelta e messa in opera di materiali e prodotti congruenti con l'ecocompatibilità delle scelte tecnologiche. Dopo lunghi anni in cui la filiera conoscenza-applicazione-verifica ha scontato la mancanza di collegamento tra mondo della ricerca (per lo più universitaria) e quello delle Istituzioni e degli Enti territoriali, si assiste - in tempi più recenti - ad una rinnovata sinergia tra soggetti cui vengono riconosciuti ruoli e competenze, per tentare di superare gli impasse dovuti alla parcellizzazione o compartimentazione delle scelte responsabili di molte delle discrasie che determinano gli attuali squilibri sociali, ambientali, territoriali. Nella complessità della realtà contemporanea in cui possibili soluzioni non possono essere individuate nella sfera eminentemente tecnica o esclusivamente in base a scelte di opportunità politica, è indispensabile una processualità di elaborazione basata su un intreccio di saperi umanistici, scientifici, tecnologici e politico-programmatici.

Da qui l'imprescindibilità della ricerca come attività che connette esperienze passate e problematiche

contemporanee per individuare possibili modelli e scenari di sviluppo e progresso per il futuro. Ed è in parte su questi concetti che si basa l'“ambiziosa agenda urbana” in vista del nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2014-2020, includendo tra le macroaree alla base di “una nuova politica a carattere ordinario per le città”: la limitazione di suolo e la riqualificazione urbana; nuove strategie in materia di energia, infrastrutture e mobilità sostenibile; la centralità dei ruoli che in tali processi devono rivestire la cultura e le Università.

Queste ed altre azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile non possono prescindere da una visione, organicamente articolata e dinamicamente in continuo divenire, delle realtà ambientale intesa come unicum in cui società, paesaggio e territorio esprimono la “complessità dell'unità” secondo la visione olistica che Francesco Farinelli dà dei sistemi ambientali, territoriali e paesistici.

#### Note

1 Programma di “Valorizzazione mediante attività di animazione dei parchi esistenti; indagini rilevamenti e catalogazione delle aree naturali destinate a parco”. Finanziamento del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, soggetto attuatore Comune di Napoli, coordinamento operativo generale ANEA. Coordinatore generale: Michele Macaluso, coordinatore tecnico-scientifico per l'ambito “Progettazione e gestione dei parchi urbani”: Alessandro Claudi de Saint Mihiel

2 Convenzione di ricerca fra il Comune di Napoli, Assessorato all'Ambiente Servizio Risorsa Mare e il Dipartimento di progettazione Urbana e Urbanistica dell'Università di Napoli Federico II dal titolo “Studio delle caratteristiche dei luoghi ed elaborazione di linee guida per gli interventi di riqualificazione di alcuni siti del litorale della città di Napoli con particolari valenze ambientali”. Coordinatore tecnico-scientifico: Mario Losasso

#### Bibliografia

Claudi de Saint Mihiel A. (2011), “Valorizzare i parchi urbani: progettazione integrata, tecnologie e ambiente”, in Claudi de Saint Mihiel A. (a cura di), *La valorizzazione dei parchi urbani. Progetti e tecnologie per gli spazi Verdi della città di Napoli*, Clean, Napoli.

Farinelli F. (1992), *I segni del mondo. Immagine cartografica e discorso geografico in età moderna*, La Nuova Italia, Firenze.

Giacchetta A. (2010), *Il progetto ecologico oggi: visioni contrapposte*, Alinea, Firenze.

Lauria A, Torricelli M.C. (2008), (a cura di), *Ricerca Tecnologia Architettura. Un diario a più voci*, Edizioni ETS, Pisa.

Losasso M. (2011), “Il progetto come prodotto di ricerca scientifica”, in *Techne. Journal of Technology for Architecture and Environment*, n° 2.

Losasso M. (2006), *Riqualificare i litorali urbani. Progetti e tecnologie per interventi sostenibili sulla fascia costiera della città di Napoli*, Clean, Napoli.

Mussinelli E. (2008), “Scenari della trasformazione urbana”, in Mussinelli E., Tartaglia A., Gambaro M. (a cura di), *Tecnologia e progetto urbano. L'esperienza delle STU*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna.

Schiaffonati F., Mussinelli E., Gambaro M. (2011), “Tecnologia dell'architettura per la progettazione ambientale”, in *Techne. Journal of Technology for Architecture and Environment*, n° 1.

## Paesaggi lenti per la crescita sociale ed economica dell'Italia di Mezzo

ROSALBA D'ONOFRIO

E MASSIMO SARGOLINI

Un nuovo scenario di sviluppo per i “territori lenti” La crisi che stiamo vivendo non è di tipo congiunturale, è una crisi di profonda trasformazione degli attuali assetti sociali ed economici che non incide solo nell'organizzazione territoriale e nella localizzazione delle attività ma nel legame stesso tra società locali e risorse ambientali, tra le persone e i luoghi di vita. Siamo, infatti, alle prese con cambiamenti economici epocali che si manifestano in fenomeni che condizionano l'organizzazione urbana e territoriale quali: l'estensione e la rapidità delle connessioni materiali e immateriali, la delocalizzazione di molte attività, la crisi di interi sistemi urbani a seguito della chiusura del ciclo economico dell'industria pesante. A questi si aggiungono gli squilibri ambientali nel rapporto reciproco di causa/effetto con i cambiamenti climatici. Si tratta di fenomeni apprezzabili alla grande scala ma che, riflettendosi anche sulla dimensione locale, sollecitano un nuovo sguardo alla città e, quindi, un nuovo modo di concepire il lavoro, di fare impresa, di vivere e abitare il territorio.

Un nuovo approccio si rende necessario, sia per interpretare i fenomeni territoriali, che nel tentativo di individuare strategie efficaci per accompagnare i territori in questo processo di transizione economica e sociale. L'approccio fondato sull'interpretazione paesaggistica potrebbe offrire l'“angolatura sistemica” necessaria per affrontare le problematiche della sostenibilità dello sviluppo urbano e territoriale in termini complessi, per far dialogare un'ampia pluralità di aspetti e di conoscenze, per far emergere le criticità e le peculiarità di un territorio, per permetterci non solo di individuare le soluzioni ai conflitti in maniera più equilibrata, ma anche di promuovere la qualità dei luoghi e individuare nuove opportunità di sviluppo.

La Convenzione Europea del Paesaggio indica il paesaggio come fattore essenziale per la qualità della vita ed il benessere degli individui e della società,

come parte costituente delle culture locali e quindi come elemento chiave per la determinazione o il mantenimento dell'identità e del senso del luogo e per lo stesso sviluppo economico dei territori. Quest'ultimo aspetto si presenta come una "novità" rispetto alle produzioni legislative che si sono succedute in Italia dalle leggi di tutela del 1922 e del 1939 ad oggi, passando per il Decreto Galasso e il Codice dei Beni culturali e del paesaggio. Infatti, quando si discute di paesaggio, di piani e progetti per la sua tutela e valorizzazione, spesso, sfugge il valore che esso ha nella produzione della ricchezza. In un periodo di recessione, come quello che stiamo vivendo, invece, questa riflessione è urgente. Intorno all'economia del paesaggio si sta focalizzando l'attenzione di numerosi studiosi e operatori del territorio e si sta facendo strada il convincimento che il vantaggio competitivo delle imprese risiede anche nella capacità di saper valorizzare e organizzare le risorse di valore, rare ed inimitabili, presenti in esso (Segre 2005; Valentino, 2005; Barney, 2006).

In anni recenti, alcuni territori hanno provato a percorrere questa strada, attivando percorsi di sviluppo basati sulla valorizzazione delle identità locali, l'attenzione per l'ambiente e il paesaggio<sup>1</sup>. Il tratto comune di questi territori è la presenza di un'alta qualità della vita e del paesaggio che, unita a cultura, tradizioni, storia locale ma anche a tecnologia e ricerca, può dare vita a nuove opportunità di sviluppo. È a questi territori che fa riferimento lo scenario "L'Italia delle Qualità" prefigurato da Lanzani e Pasqui in L'Italia al futuro. Città e paesaggi, economie e società, che si colloca nella prospettiva di un riposizionamento del modello di sviluppo italiano per uscire dalla crisi, che dovrà necessariamente basarsi sul rafforzamento delle varietà paesistiche, insediative, economiche e culturali e che si gioca congiuntamente sull'innovazione e sulla tradizione del "saper fare".

In questi territori "definiti lenti"<sup>2</sup> in quanto connotati da uno stile di vita incentrato su ritmi differenti che sembrano sottendere un'idea di progresso e di sviluppo ormai lontana dalla consolidata idea della "crescita", non si evidenziano situazioni gravi di ritardo o di arretratezza, ma modelli di sviluppo diversi da quelli tradizionalmente intesi, in cui si mescolano attività agricole, turismo innovativo, attività produttive e innovazione tecnologica, in cui è certamente più marcato il senso di appartenenza ai luoghi da parte delle comunità locali.

Questi territori comprendono la cosiddetta "Italia di Mezzo"<sup>3</sup>, con i seguenti punti di forza comuni: il tessuto produttivo fondato sulla piccola e media impresa, lo straordinario patrimonio culturale diffuso sul territorio, l'ambiente naturale e il paesaggio, un'agricoltura di qualità, il turismo e la cultura intese come attività produttive di primissimo rilievo e chiave di volta del futuro sviluppo.

A questi territori oggi si chiede di contribuire alla rinascita del Paese. Il loro valore identitario e la loro riconoscibilità possono creare vantaggio economico per le imprese endogene, aiutandole a sostenere la

competizione in un mercato dove i comportamenti di acquisto sono spesso orientati da utilità simboliche. In questi territori, il cui sviluppo segue una logica plurisettoriale, gli elementi intangibili quali il paesaggio, il patrimonio culturale e il capitale sociale costituiscono la matrice identitaria e l'armatura culturale (Carta, 2002), su cui attivare innovative dinamiche di sviluppo locale. In questi territori, secondo una ricerca promossa da Symbola "L'Italia che verrà"<sup>4</sup>, si legge l'interconnessione tra le filiere produttive e quelle paesaggistico-culturali, rurali-ambientali. Nell'evoluzione e nelle permanenze dei loro paesaggi può essere individuata una strategia per rilanciare/valorizzare ulteriormente il made in Italy e tutto quello per cui il nostro Paese è famoso nel mondo (design, moda, segmento manifatturiero, enogastronomia).

I prodotti simbolici italiani sono legati strettamente all'immagine dei nostri paesaggi, dei nostri centri storici, della qualità della vita e del mangiar bene. Questo legame non è ancora valorizzato a pieno. La connessione tra "prodotto" e "territorio", tra "prodotto" e "paesaggio", dovrà assumere valenza di orientamento nelle politiche strutturali della governance locale e non limitarsi ad ancillari azioni di cosmesi introdotte solo a valle dei processi programmatori e pianificatori.

La sfida delle Marche del Distretto Culturale Evoluto e il ruolo centrale del Paesaggio

La Regione Marche rappresenta uno dei casi emblematici di quello che è stato definito il modello di sviluppo della "Terza Italia" (cfr. Bagnasco, 1977), caratterizzato dalla presenza diffusa della piccola e media impresa, organizzata secondo il paradigma del "distretto industriale", in un contesto di specifica integrazione socio-economica e politico-istituzionale (Trigilia, 2002). L'organizzazione distrettuale ha creato le condizioni per ciò che viene definito il "paradosso marchigiano" (Fondazione Aristide Merloni, 2011), ovvero un'elevata capacità di competizione e di innovazione del sistema manifatturiero senza, tuttavia, un impegno effettivo sul versante degli investimenti in ricerca e sviluppo. Oggi si impone un cambio di strategia e la costruzione di una nuova alleanza tra attività produttive di qualità e territorio in cui i beni da immettere sul mercato vengono creati. Sempre più frequentemente si parla di beni "idiosincratici" (Santagata, 2000), la cui creazione è legata ad una precisa identità dei luoghi, in cui la conoscenza favorisce la trasformazione della creatività in cultura e la cultura in merci e servizi dal valore economico. Il collegamento tra cultura, paesaggio, comunità locali, competenze e capacità organizzative del territorio diventa, allora, fondamentale per promuovere una nuova stagione dello sviluppo.

In questa prospettiva, la previsione dei Distretti Culturali appare una risposta intelligente alla crisi economica in atto, perché consente una valorizzazione sistemica ed eco-sostenibile delle risorse tipiche locali, attraverso la previsione di una serie di azioni che non si limitano a conservare il patrimonio esistente

ma che, esaltando le vocazioni uniche del territorio, consentono l'emergere e la valorizzazione di nuove professionalità locali, la creazione di un ambiente e una qualità della vita fruiti in primo luogo proprio dagli abitanti del territorio.

La proposta del Distretto Culturale Evoluto delle Marche (DCE), introdotto dalla L.R.4/2010 va in questa direzione, con l'individuazione di nuovi scenari di sviluppo a traino culturale, fortemente ispirati alle identità paesaggistiche del territorio.

Uscendo da una visione museale del paesaggio e, più in generale, dei beni culturali di cui si compone il territorio regionale, la sfida del DCE è quella di accettare il rapporto ibridativo, della contaminazione reciproca e della integrazione tra cultura, paesaggio, economia, agricoltura, nuove tecnologie, imprenditoria, turismo e formazione, tra territori della trasformazione e territori della tutela e della conservazione, allo scopo di sviluppare sinergie attive utili al riposizionamento del territorio regionale e delle sue produzioni sulla scena nazionale ed internazionale.

Il concetto fondante è basato sul presupposto dell'esistenza di complementarità strategiche tra filiere culturali differenti, appartenenti a settori produttivi diversi: presenza di attività economiche nella produzione di beni e servizi ad alto valore aggiunto; offerta di capitale umano di elevata qualità; possibilità di costruire un network tra impresa privata e istituzioni pubbliche; disponibilità di luoghi di vita ricchi di qualità paesaggistiche e di diversità culturali.

Il DCE, può contare oggi, in seguito all'emanazione di un Bando regionale, su un significativo "parco progetti" frutto di un'ampia mobilitazione di competenze pubbliche e private, energie, risorse materiali e immateriali. A solo titolo di esempio, illustreremo tre dei dieci progetti finanziati dalla Regione Marche. Si tratta di quelli in cui la valorizzazione del paesaggio assume un ruolo centrale.

Il primo è il progetto "Cammini Lauretani". Esso si propone l'obiettivo di valorizzare la spiritualità, il culto e la pratica del pellegrinaggio lauretano, come lievito per lo sviluppo ed il benessere del territorio, ancorandosi ai "paesaggi lauretani attuali", che diventano il framework della cooperazione tra mondo religioso e mondo laico. Gli obiettivi del progetto sono<sup>5</sup>: a) valorizzare, rigenerare e comunicare la "spiritualità lauretana" come risorsa strategica dello sviluppo territoriale, e del costituendo Distretto; b) comunicare la "spiritualità lauretana", nelle sue componenti materiali ed immateriali, come fattore distintivo della qualità del Distretto; c) fare distretto a partire dall'attivazione delle funzioni strategiche; d) generare e promuovere l'ambiente favorevole all'innovazione ed all'ibridazione multisettoriale; e) riorganizzare e sviluppare attorno alla risorsa "spiritualità lauretana" una qualificata filiera di territorio: offerta culturale, produzione di applicazioni, sviluppo di servizi, artigianato degli oggetti di culto, editoria, ospitalità, ristorazione, servizi di mobilità dolce; e) generare un ambiente favorevole allo sviluppo di nuova imprenditorialità, operando in modo integrato sui fattori

di successo; f) promuovere processi di cooperazione multiattoriale, favorendo visione e strumenti comuni per sostenere lo sviluppo del distretto.

Tra gli obiettivi specifici va considerata la progettazione del Prototipo del Cammino della Via Lauretana, da intendersi come best practises per successive e più ampie azioni di ripristino dell'antico percorso. Quest'azione dovrà tener conto dei nuovi rapporti che l'antico sistema di percorsi intesserà con i paesaggi della contemporaneità ed in particolare con un sistema di servizi imprenditoriali utili agli utenti ai "nuovi pellegrini": ristorazione, alloggio, spettacoli e mostre, beni naturali e culturali, altri percorsi per la fruizione didattica e naturalistica, artigianato tipico, tradizioni civili e religiose.

Il secondo progetto è incentrato nel Piceno. Esso è finalizzato alla valorizzazione dei patrimoni culturali del bello (patrimonio storico-artistico-architettonico-paesaggistico), del buono (patrimonio enogastronomico e agroalimentare) e del ben fatto (patrimonio artigianale e manifatturiero) presenti nel territorio piceno rigenerandoli, al fine di ottenere, nel tempo, tre importanti risultati concreti: sviluppare nuovi prodotti e servizi, aumentare l'attrattività e la competitività del territorio, contribuire allo sviluppo di start up e spin off, di imprese creative e culturali. In questo progetto, il Paesaggio Piceno, con le sue componenti ambientali, storiche, artistiche, architettoniche, produttive, costituisce l'elemento di connessione tra i diversi fenomeni sociali e produttivi ed esprime l'identità culturale Picena. L'altra espressione identitaria presa a riferimento dal progetto riguarda il "design", prevalentemente quello legato al settore manifatturiero. Stabilito quindi che il paesaggio e il design devono diventare i fili conduttori di tutte le iniziative finalizzate alla promozione dell'identità culturale del Piceno, il progetto si propone di individuare una strategia di sviluppo del territorio basata sui tre ambiti di intervento: Bello-Buono-Ben fatto e prevede l'aggregazione e la costituzione di partnership tra soggetti pubblici e privati, di settori differenti produttivi (agroalimentare, artigianale, manifatturiero tradizionale, ICT, turistico-culturale, terziario innovativo, ecc.) che intendono collaborare alla realizzazione del progetto e sviluppare insieme le azioni condivise per il raggiungimento dei risultati attesi.

Il terzo progetto, "Valle della Creatività", ha l'obiettivo di costruire reti territoriali ampie e stabili tra gli attori locali, pubblici e privati, favorendo l'interazione tra arte, creatività, paesaggio e qualità produttiva. Tre sono gli assi d'intervento: i musei e il territorio; i paesaggi artificiali, agricoli e urbanizzati; la contaminazione tra arte e produzione. La concezione del progetto parte dal contesto di riferimento, la Valle dell'Esino (paradigma economico-insediativo del "modello marchigiano" novecentesco), il territorio con le più consistenti tradizioni manifatturiere delle Marche, per riconoscere come oggi, nell'evoluzione verso una nuova economia post-industriale, sia necessario ripercorrere, con modalità innovative, quel processo basato sul dialogo tra cultura, natura-

lità, paesaggio, qualità della vita, imprese, creatività, tecnologia, economia. Le azioni sono volte dunque a costruire reti territoriali ampie e stabili, ad attrarre investimenti ed a favorire l'interazione tra arte, creatività, paesaggio e qualità produttiva, esplorando le opportunità che si possono generare collegando fra loro un insieme di "microfferte" che altrimenti non avrebbero possibilità di raggiungere la domanda. Tra le azioni concrete individuate, c'è la realizzazione di un centro di documentazione del catalogo d'arte su carta e dei servizi connessi presso il museo della carta e della filigrana di Fabriano e una serie di interventi innovativi nelle piccole imprese artigiane, ispirati al tema della invenzione artigianale e collegate ad un insieme di iniziative per rendere la valle della creatività un luogo attrattivo per creativi e professionisti. Tra le iniziative individuate, alcune sono volte a rendere i musei luoghi di irradiazione di saperi, di conoscenze, di esperienze; altre sono finalizzate alla valorizzazione dei paesaggi artificiali agricoli ed urbanizzati quali luoghi della qualità, dell'ambiente e della vita; altre ancora favoriscono una feconda contaminazione tra arte, linguaggi espressivi del contemporaneo e attività produttive.

#### Conclusioni

Lo sviluppo economico e sociale di un territorio oggi deve tradursi nella lettura e gestione di un processo evolutivo sistemico che integri risorse, conoscenze e competenze, avvalendosi degli elementi centrali della stessa rappresentazione del territorio come il paesaggio e il patrimonio culturale, nella loro più ampia accezione. La necessità di valorizzare tale "interdipendenza" e di gestirla non può prescindere dagli aspetti della governance, affinché il patrimonio di risorse presenti possa creare valore e generare un vantaggio competitivo sistemico per l'intero territorio. Ciò necessariamente richiede adeguate capacità organizzative che, nei DC, appaiono sempre più legate alle capacità di messa in rete di risorse e competenze territoriali caratterizzanti, in grado di convertire le risorse in azioni e politiche concrete. In tale prospettiva, il paesaggio assume il ruolo di chiave di lettura dell'identità culturale, economica e sociale del territorio, il collante delle politiche e delle azioni messe in atto per promuovere, in maniera sistemica, lo sviluppo competitivo del territorio, il brand che rende riconoscibili i prodotti che il territorio produce.

#### Note

1 Le esperienze condotte nella pianificazione delle aree protette in Italia e in Europa sono state campo di sperimentazione importante. Un'ampia documentazione al riguardo è stata raccolta nella collana per i Parchi di ETS Edizioni curata da Sargolini M. (2011) e Gambino R. (2008.)

2 Per approfondimenti: Lancerini E. (2009), "Territori Lenti. La costruzione di una lente", Dialoghi Internazionali. Città nel Mondo, 10: 124-133; Sargolini M. (2012), "Percorsi veloci e percorsi lenti (ovvero elogio della lentezza)"; in: Falqui E. et alii (a cura di), Cammi-

nare il paesaggio. Edizioni ETS, Pisa.

3 Comprende le Regioni di Umbria, Marche, Toscana, Abruzzo ed Emilia Romagna.

4 L'Italia che verrà. Industria culturale, made in Italy e territori. Rapporto 2012 - I Quaderni di Symbola.

5 <http://www.camminilauretani.eu/il-progetto.html>

#### Bibliografia

Bagnasco, A. (1977), Tre Italie, la problematica territoriale dello sviluppo italiano, Il Mulino, Bologna.

Carta, M. (2002), L'armatura culturale del territorio.

Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo, Franco Angeli, Milano.

Barney, J. (2006), Risorse, competenze e vantaggi competitivi. Manuale di strategia aziendale, Carocci, Roma.

Cerquetti, M., Montella, M. (2012), "Paesaggio e patrimonio culturale come fattori di vantaggio competitivo per le imprese di prodotti tipici della regione Marche", in AA.VV., XXIV Convegno annuale di Sinergie. Il territorio come giacimento di vitalità per l'impresa. Referred Electronic Conference Proceeding, CUEIM Comunicazione, Verona.

Fondazione Aristide Merloni, (2011), Il sistema della ricerca e dell'innovazione nelle Marche. I modelli di innovazione e le politiche regionali, disponibile in: <http://www.impresa.marche.it/Portals/0/Documenti%20marco/Ricerca%20e%20innovazione/IL%20SISTEMA%20DELLE%20RICERCA%20E%20INNOVAZIONE%20NELLE%20MARCHE.pdf>

Gambino R., Talamo D., Thomasset F. (a cura di) (2008), Parchi d'Europa. Verso una politica europea per le aree protette. Edizioni ETS, Pisa.

Lancerini, E., Lanzani, A., Granata, E., Carbonara, S., Robiglio, M., De Rita, G., (2005), "Territori Lenti", Territorio, 34 (pag.9-69).

Lanzani, A., Pasqui, G. (2011), L'Italia al futuro. Città e paesaggi, economie e società. Franco Angeli Milano. Regione Marche, Progetti-Distretto Culturale Evoluto delle Marche, disponibile in:

<http://www.cultura.marche.it/CMDirector.aspx?id=11313>

Santagata, W. (2000), "Distretti Culturali, Diritti di Proprietà e Crescita Economica Sostenibile", in Rassegna Economica, n.1-2.

Sargolini M. (a cura di), 2011, Piani per i parchi. Edizioni ETS, Pisa.

Sargolini M. (2012), "Percorsi veloci e percorsi lenti (ovvero elogio della lentezza)"; in: Falqui E. et alii (a cura di), Camminare il paesaggio. Edizioni ETS, Pisa.

-Segre, G. (2005), "Intervento", in Beni Culturali nel Bilancio Sociale di Impresa, Associazione Amici della Scuola Normale Superiore, Pisa.

-Trigilia, C. (2002) Sociologia economica, Il Mulino, Bologna.

-Valentino, P.A. (2005), "Le relazioni tra imprese e patrimonio culturale nella normativa e nella realtà", in Beni Culturali nel Bilancio Sociale di Impresa, Associazione Amici della Scuola Normale Superiore, Pisa.

# Riportare un “senso” di luogo

SILVIA DALZERO

Discorso intorno al rifiuto

Il presente studio, strategicamente articolato nel complesso labirinto dell'indagine dove “non tutto è come sembra”, mostra le trasformazioni a cui è soggetto il territorio a seguito dell'invasione, più o meno controllata, di rifiuti, realtà che invade il territorio in modi sorprendentemente diversi nel tempo e nello spazio. Con quell'aria impulsiva, decadente e nostalgica i rifiuti si mostrano nel paesaggio con prepotenza e con il mutismo proprio dell'abbandono e, nonostante, ci appaiano repellenti e persino causa di malattie, sono ricchi di allusioni e suggestioni, frammenti impotenti di una qualche sconosciuta continuità; molti sono, infatti, gli artisti, scrittori, registi... che usano i rottami come materiale per le proprie opere. Basti ricordare la letteratura che, spesso, ci regala storie surreali di rara delicatezza oppure il cinema che nei confronti del “tema spazzatura” rivela un'immagine del tutto inconsueta come dimostra, per esempio, P.P.Pasolini solito denunciare una realtà urbano-territoriale trasformata in nulla più che un ammasso, magma indistinto di infiniti rifiuti materiali e fisici. Le popolazioni moderne, in effetti, hanno distrutto città, paesi, natura, paesaggi, persone, anime, memorie, senso dell'inviolabile e del sacro, tradizioni, arti, riversando tutto questo nel parossismo obeso del consumo e dello spreco, nei rifiuti e spazzature straripanti disseminate un po' ovunque. Sì! Perché spazzatura e degradazione, ora, si fanno “luogo” e su tutto aleggia e diffonde, insopprimibile, un desiderio di cambiamento che comunica nient'altro che la segreta e disperata speranza, del Poeta, così come della società comune, per una realtà diversa.

I rifiuti, di ogni genere e forma invadono il mondo “lo im-mondano” ne sono una parte ineliminabile, una “parte” che non smette di confondersi col “tutto”. I rifiuti, come affermava Zygmunt Bauman, tendono allo “stato liquido”, vale a dire che non conservano mai a lungo la propria forma, si trasformano in altro, traboccano, si spargono e colano senza sosta. Gli scarti reclamano un proprio senso perduto e per tale ragione, in linea con l'ultimo Bauman, la realtà dei rifiuti si trasforma in un fiume in piena che inonda il nostro pianeta, o meglio, sotto la spinta dei processi di globalizzazione, il nostro pianeta si trasforma in un'enorme discarica globale di innumerevoli quantità e varietà di scorie.

Fuor di metafora, i rifiuti sono l'altra faccia, costitutiva e ineliminabile, dello scintillante e onnivoro mondo globalizzato e nonostante la nostra riluttanza a riguardo potremmo dire che noi siamo, essenzialmente, ciò che buttiamo e ciò che rifiutiamo: “we refuse, therefore we are”, un po' come fosse una va-

riante contemporanea del celebre “cogito, ergo sum” cartesiano.

Gli scarti danno luogo a un vero e proprio mondo, complesso e simmetrico a quello delle merci; sono il “lato oscuro” di una realtà unica che accomuna, indissolubilmente, risorsa e rifiuto. D'altra parte, la globalizzazione e l'uniformità, come la devozione per l'igiene o la super pulizia della civiltà occidentale rappresentano, al momento, la prima causa della super sporizia ambientale che ovunque riemerge in modo del tutto incontrollato e incontrollabile.

Quando il modo di vivere moderno ha smesso di essere un privilegio riservato a pochi, i territori “vuoti” o “di nessuno” sono diventati lo sfogo primario dello smaltimento e stoccaggio della spazzatura che, per l'appunto, si deposita ai margini degli insediamenti, in aree dove vive chi non ha potere, dove i diritti sul suolo sono deboli e i controlli insufficienti. Con l'incremento della produzione e dei consumi si sono andati delineando enormi squilibri nella gestione della spazzatura che viene trasportata ben al di là dei confini municipali, persino entro Stati confinanti e gli scarti tossici, in particolare, esportati, spesso, in paesi del Terzo Mondo dove sono andate formandosi vere e proprie “città discariche, città spazzatura” nelle quali la popolazione vive in forzato accordo trovando, persino, fonte per il proprio sostentamento.

In particolare, come evidenziato dal “rapporto pianeta vivente”, presentato dal World Wide Fund for Nature, la nostra impronta biologica, ovvero la superficie produttiva necessaria a una popolazione per sostenere il proprio consumo di risorse e le proprie esigenze di assorbimento rifiuti, in certi Paesi, supera già abbondantemente la capacità stessa della Terra. In altri termini, se tutto il mondo vivesse come un europeo occorrerebbero più di due pianeti e se si consumasse come un americano ne occorrerebbero cinque; ma in ciò risiede l'aspetto puramente ecologico della questione perché l'impronta biologica di cui si tratta in questo rapporto ci parla esclusivamente di “superficie produttiva”, ovvero di spazio, e non di spazio-tempo e quindi non considera l'accelerazione del progresso tecnologico che riduce a un nulla la superficie occupabile. Tra l'altro, la produzione non è uguale in tutti i Paesi e, come detto, si è soliti esportare altrove ciò che non trova spazio in quello di origine. In linea di principio, questo, spregiudicato, uso del territorio sembra seguire un pensiero logico ma, come è facile intuire, l'esportazione di spazzatura non è affatto pratica accettabile o condivisibile.

Va da sé che ogni consumo ha i suoi residui: organici, inorganici e tossici; coi primi e i secondi ci si prova, si può ricavare altra energia oppure si possono eliminare con, relativa, facilità; gli ultimi, invece, non li vuole proprio nessuno e confinarli in territori meno “pregiati” dal punto di vista turistico, abitativo o dirottarli verso luoghi già avviati verso un qual si voglia degrado è prassi comune a tutti i Paesi industrializzati. Se si osserva su scala globale, tale consuetudine si fa ancora più significativa e spesso il confine tra Nord e Sud del mondo passa proprio per la distinzione fra

chi produce ricchezza e chi ne smaltisce lo scarto. Se ne ha allora che spazzatura elettronica, e non solo, fluttua, si scambia, si perde in esportazioni legali e traffici illegali, si elimina in impianti costosissimi o si discioglie fra gli acidi nei corsi d'acqua dei Paesi in via di sviluppo. Ovviamente esistono anche casi diametralmente opposti nei quali l'immondizia è motivo di emancipazione sociale, come dimostra il piano urbanistico di Masdar city: città ecocompatibile, zero-carbone, zero-waste city. Masdar è, di fatti, una città esente da emissioni inquinanti, non vi è alcun deposito o stoccaggio rifiuti dal momento che vengono riciclati per il 99%, mentre il rimanente 1% finisce in appositi impianti di compostaggio e termovalorizzazione. Masdar come BedZed o Dongtan sono, certo, utili campi prova ma pur sempre sistemi chiusi, assolutamente perfetti, definiti in ogni loro parte e del tutto "risolti"... per cui improponibili in comuni realtà territoriali generalmente varie, incerte e sempre mutevoli.

Un passato che sa di futuro

Linguaggi architettonici, legati alla gestione e allo smaltimento di rifiuti: i termo utilizzatori e le discariche controllate, in particolare, si fanno, nel panorama territoriale contemporaneo, ancor più che in passato, parte integrante del sistema urbano. Essi danno forma a nuovi scenari architettonici, paesaggistici, più o meno, vicini ai centri abitati e con i quali dobbiamo imparare a convivere e a vedere come occasioni progettuali. A riguardo la nostra storia sembra lasciarci un'immagine incoraggiante di accumuli di scarti che, in qualche modo, hanno disegnato il paesaggio diventandone parte integrante come: il Monte dei Cocchi a Roma; il Monte Stella a Milano o le numerose montagne di macerie, diffuse, un po'ovunque, nelle città distrutte durante la Seconda guerra mondiale. Ciò nonostante, gli impianti di stoccaggio e smaltimento rifiuti sono, ora, considerati luoghi sporchi, ostili, mal odoranti, da relegare a grande distanza. Per di più, il problema della raccolta e smaltimento immondizia è andato aumentando, in modo esponenziale, in tempi relativamente recenti portando a far incombere sulle nostre teste una montagna di rifiuti di cui dobbiamo assolutamente disfarci. Ma come? Le soluzioni adottate per la loro eliminazione sono, in genere, espedienti per sottrarli ai nostri sensi, in particolare alla vista e all'olfatto. Gli scarti si "interrano" nelle discariche; si sciolgono nelle acque meteoriche o nei corsi d'acqua; si affidano al catarsi del fuoco oppure si abbandonano in discariche a cielo aperto. Si ha, dunque, bisogno di spazio: di uno spazio "vuoto", sia esso di terra, di acqua o di cielo, in cui poter depositare tutto ciò che non vogliamo più vedere. In particolare, l'impianto di incenerimento è una delle tecniche di smaltimento più innovative e, al contempo, temute, a causa dei dubbi che permangono sulla nocività delle emissioni nel lungo periodo. Le discariche controllate sono, invece, depositi definitivi di materia e sono un'antica forma di smaltimento, tra le più elementari dal punto di vista tecnologico ma anche tra le più pericolose

per l'ambiente e realizzate, di solito, in funzione delle caratteristiche geomorfologiche e idrogeologiche del sito prescelto e quindi secondo tre modalità: in avvallamento (o in trincea); in rilevato e in pendio. Alla luce di quanto detto gli impianti di smaltimento o di trattamento rifiuti si dimostrano essere, sempre più, necessari nella politica sociale del nostro tempo e, sempre più, diffusi e articolati nel panorama della città contemporanea. Come si evince, di fatti, dalle indagini statistiche-quantitative, una quantità, ogni giorno più incisiva, di spazzatura invade il nostro territorio, un ammasso di rifiuti di cui dobbiamo assolutamente disfarci e che, la società contemporanea, attenta solo al consumo e fatta di oggetti e d'immagini che passano senza lasciare alcuna traccia, porterà presto a non avere più "spazio" e, conseguentemente, sarà sempre meno disposta a fare da pattumiera per quelli prodotti da altri.

In questo, più o meno, catastrofico panorama ambientale si rivelano, però, anche progetti, realizzati e non, per il "recupero" di questi, scomodi, impianti che cercano di dare risposta, per quanto possibile, sostenibile, salubre e del tutto sicura. Progetti che suggeriscono un modo interessante di sfruttamento e gestione così da rivelarsi potenzialità e occasioni territoriali del tutto inaspettate, incoraggianti e, a tratti, persino rassicuranti. Dunque, suggerire un ripristino, una garanzia di condizioni "sopportabili", opportune e, ovviamente, risposte tecniche-funzionali, sempre più aggiornate, efficienti ed efficaci è, oggi, assolutamente debito e dovuto. Si auspica, allora, una progettazione atta a giudicare questi luoghi quali capitale geografico in continuo cambiamento e la cui riqualificazione ambientale deve, in ogni caso, cercare un tanto possibile quanto adeguato "senso di luogo" più che una loro semplice "correzione".

In definitiva, proprio grazie a un attento piano di recupero, numerose questioni: ambientali, politiche, economiche, sociali... vengono messe in atto. In primo luogo, è sostanziale conoscerne la localizzazione, il grado di attività, lo stato di bonifica in base a cui dare risposte progettuali adeguate a ogni situazione. In particolare, in Italia, si rileva, dall'indagine cartografica sullo stato di fatto, una distribuzione territoriale degli impianti di smaltimento e raccolta rifiuti pressoché uniforme in tutto il Paese sia pur, regioni come: Puglia, Veneto e Lombardia appaiano essere più soggette di altre allo smaltimento di rifiuti in discarica. Per quanto riguarda invece la tecnica di incenerimento si rileva essere ancora minoritaria, ma, pur sempre, nella media dei paesi europei: piccoli impianti a scarso livello tecnologico e con basso rendimento, per i quali sono necessari degli ammodernamenti, sono diffusi nel nord Italia mentre nel meridione se ne rileva una scarsa presenza che, insieme a una limitata raccolta differenziata, porta a un eccessivo utilizzo della discarica (fra i più alti in Europa), e, talvolta, alla spedizione di rifiuti verso il Nord e a volte persino all'estero.

Proseguendo l'analisi, prima areale poi puntuale, su come il sistema urbano italiano cerchi di convivere

con questa realtà e come la presenza, più o meno diffusa, di aree così alterate ne cambi, inevitabilmente, il carattere non solo paesaggistico, architettonico, urbano... ma anche "funzionale" viene presa in esame una sezione territoriale particolarmente interessata dal fenomeno: la regione Lombardia, da cui emerge che, in genere, la localizzazione di un nuovo impianto per il recupero o lo smaltimento rifiuti non deve costituire elemento di degrado del territorio e, di conseguenza, la valutazione della non idoneità localizzativa di alcune porzioni di suolo si fa elemento fondamentale per la programmazione e per la realizzazione di questi impianti. Evidentemente, i criteri di esclusione sono individuati in sede prima areale e poi puntuale e responsabilità della Regione è cercare anche i fattori preferenziali, ovvero quegli elementi di natura logistico/economica che possono contribuire a valutare l'idoneità più o meno strategica di un sito. Per esempio, la localizzazione in aree industriali, data una buona viabilità di accesso o la presenza di attività estrattive cessate che offrono "spazio in suolo" o anche di altri analoghi sfruttamenti territoriali possono costituire elementi preferenziali nella scelta del sito. Gli aspetti da non dimenticare nella localizzazione di un nuovo impianto sono inoltre: l'inevitabile aumento del traffico sulla rete stradale, del grado di disturbo acustico o della possibile diffusione di odori e della dispersione di materiali leggeri attorno all'area. Ovviamente è, in ogni caso, vietata la possibilità di destinare le aree così interessate a coltivazioni alimentari o a costruzioni che potrebbero gravare sul corpo rifiuti. Al contrario si suggerisce la realizzazione di impianti per la produzione di energia "pulita" o la costruzione di termo utilizzatori con recupero energetico e naturalmente di impianti attenti al riciclo-recupero di materia sia organica che inorganica...

Proseguendo nell'indagine cartografica, che si fa sempre più dettagliata, si è andata delineando, per quanto riguarda la Provincia di Brescia, una sintesi schematica di reali o probabili scenari territoriali così alterati che, in vero, si manifestano, quasi sempre, solo quali ordinari e comuni sistemi chiusi, del tutto inaccessibili che, tra l'altro, cercano un qual si voglia occultamento, isolamento e allontanamento dal sistema "urbano centrale", per di più dimostrando una loro inadeguatezza e difetto nel tentativo di ridurre o mitigare l'impatto ambientale.

In base a quanto emerso dall'indagine sullo stato di fatto della città di Brescia si rileva una conformazione della stessa, spesso adeguata ad accogliere queste, scomode, realtà. La struttura territoriale, di fatti, è caratterizzata da numerosi ambienti di cava, da un fascio esteso e ben articolato di infrastrutture stradali che si fanno spazi tecnici di collegamento e servizio nel mettere in relazione fra loro e con il sistema circostante le differenti aree di raccolta e di smaltimento rifiuti. In questo panorama ambientale prende forma un definito e specifico studio della pressione territoriale che tali realtà possono, o potrebbero, causare e, conseguentemente, organizza piani di bonifica per tutti quei luoghi che, in passato così come nel presen-

te, sono stati, più o meno, inquinati e sfruttati.

D'altra parte, il territorio, mano a mano che le aree in questo modo alterate aumentano, sia in numero che in superficie occupata, si dimostra essere sempre più fragile e sempre meno disposto ad accogliere ulteriori rifiuti senza dover modificare radicalmente i propri equilibri. Da qui prendono forma chiare e precise indicazioni, norme e "mappe studio" che, di fatto, spiegano, nel dettaglio, sia i gradi d'idoneità e sia le tipologie impiantistiche in quel luogo realizzabili o anche solo ipotizzabili.

Per di più, osservando lo stato di fatto in cui si presenta, oggi, il territorio, si rileva come le aree soggette alla presenza di spazzatura contribuiscano, solitamente, a far perdere una dimensione chiara, circoscritta e definita del sistema ambientale in cui si insediano, più o meno intenzionalmente. Prendono forma fra le larghe maglie che strutturano l'attuale città-territorio comprendendo e, talvolta, dividendo lo spazio urbano-rurale secondo logiche estranee e apparentemente indifferenti al comune sistema ambientale. Gli impianti di raccolta e smaltimento si fanno, dunque, occasioni per taciti accordi, abbandoni e dispersioni insediative. Ciò nonostante, il prevalere dell'efficienza, del rapido sviluppo e della crescente loro diffusione rendono sempre più dovuto e, in ogni caso, necessario il loro progetto e pianificazione; non solo per dare risposta a funzioni pratiche e tecniche (superando, così, la passata concezione settoriale e monofunzionale) ma anche e soprattutto per la resa paesaggistica, per la costituzione di altre relazioni contestuali e, in particolare, per il riscatto del loro singolare, sovente inaspettato, ruolo e "senso" urbano; dando, in questo modo, spazio a nuovi scenari urbani ed extraurbani.

In definitiva, impianti di smaltimento rifiuti quali fondamentali componenti nel progetto di riconfigurazione e riqualificazione territoriale. Impianti che possono farsi, nella città contemporanea, perché numerosi e ovunque necessari, struttura o meglio rendersi frammenti attivi nella città, collegandosi ad altre realtà edificate e non, annesse all'uso e non, e a cui possono riferirsi assumendo identità, ruolo e senso altro ma rimanendo, pur sempre, legati a quello che, al momento, è solo un paesaggio frastagliato, molteplice, instabile e in continua trasformazione. Tra l'altro, evidenziandone le potenzialità altimetriche, ovvero l'alterazione della sezione territoriale modificata, appunto, dalla presenza di discariche o più in generale da "montagne" di immondizia, si dimostra come, rispondendo a domande d'uso e ragioni diverse, il paesaggio ne risulti animato, caratterizzato e reso facilmente riconoscibile. Talvolta, però, (soprattutto per quanto riguarda i vecchi depositi di spazzatura) si dimostrano essere semplici ritagli di terra incolta, abbandonati e di difficile individuazione che necessitano, è ovvio, di bonifica ma anche e soprattutto di trovare, ritrovare un "senso" e "ruolo" territoriale perduto da tempo.

Considerare gli immondezzai, le discariche delle nostre città quali capitale geografico sfruttabile, in continuo cambiamento e con un moderno, singolare,

rinnovato “senso” di luogo è, dunque, una sfida importante, sostanziale e, ora, assolutamente indispensabile. Ci si trova, di fatti, innanzi a una vera e propria abdicazione degli “immondezzai”, legali o illegali che siano, a favore di un preteso “risarcimento paesaggistico” fatto di terrapieni, terrazzamenti, trincee o, più semplicemente, di colline verdi o di “eleganti”, propagandistiche “basi energetiche”. Per di più, queste “infrastrutture” oltre a suggerire un’ambiguità diffusa, e un’evidente, reale trasformazione territoriale ricercano, anche e soprattutto, un miglioramento delle qualità ambientali e un equilibrio fra le esigenze di sviluppo economico, normativo, gestionale. In definitiva, si auspica di dare inizio a un vivace dialogo fra plurimi soggetti: politici, tecnici, gestionali, ambientali e delineare, così, possibili relazioni territoriali, sia fra gli impianti stessi (di passata, presente o futura realizzazione) sia fra gli impianti e il sistema urbano nel suo insieme. Impianti di smaltimento rifiuti intesi, dunque, quali parti attive e reattive nella contemporanea scena territoriale.

#### Bibliografia

- Augé M., *Le temps en ruines*, Galilée, 2003, tr.it Serafini A., *Rovine e macerie. Il senso del tempo*, Bollati Boringhieri, 2004
- Bauman Z., *Modus vivendi. Inferno e utopia del mondo liquido*, Laterza editori, 2007
- Braungart M., McDonough W., *Cradle to Cradle. Remaking the way, we make things*, Water proof, Durabook, 2002
- Donadieu P., tr.it L’Erario M., *Campagne urbane, una nuova proposta di paesaggio della città*, Donzelli Editore, Roma, 2006
- Dirk R. B., Keller D. J., *Sanitary Landfill: design and operation*, Washington D.C., U.S. Environmental Protection Agency, 1972
- Ealdheim C., *The landscape urbanism reader*
- Eco U., *Sugli sprechi e altri saggi. Il segno, la rappresentazione, l’illusione, l’immagine*
- Jackson J. B., *A sense of place, a sense of time*, 1994
- Jackson J. B., *The necessity for ruins and other topics*, 1980
- Jackson J. B., *Landscapes, selected writings of J. B. Jackson*, edited by Ervin H. Zube, 1970
- Jackson J. B., *Discovering the vernacular landscape*, Yale University Press, 1984
- Jackson J. B., *Landscape in sight, looking at America*, edited by Helen Lefkowitz Horowitz, 1999
- Koolhaas R., *Junkspace*, A+U, special issue, 2000
- Lynch, K., *Wasting Away: an exploration of waste: what it is, how it happens, why we fear it, how to do it well*, ed. Southworth M., Sierra Club, 1990; tr.it. Southworth M.: *Deperire. Rifiuti e spreco nella vita di uomini e città*, Legambiente e CUEN (ed.), 1994
- Lynch K., *What time is this place*, traduzione: *Il tempo dello spazio*, Milano, Il Saggiatore, 1977
- Melosi M. V., *Garbage in the cities: refuse, reform, and the environment, 1880-1980*, Collage Station TX., Texas A&M University Press, 1982
- Melosi M. V., *The sanitary city: urban infrastructure in*

- America from colonial times to the present, (Creating the north american landscape)*, Hardcover
- Morgan S., *Rubbish and waste*, Franklin Watts, 2008
- Pawley M., *Building for tomorrow: putting waste to work*, San Francisco, Sierra Club Books, 1982
- Rathje W. L., *Once and future landfills*, National geographic, May 1989
- Virilio P., *Città panico. L’altrove comincia qui*
- Virilio P., *Lo spazio critico*
- Virilio P., *Estetica della sparizione*
- Zingari G., *Ontologia del rifiuto. Pasolini e i rifiuti dell’umanità in una società impura*, Le Nubi

## Strategie urbanistiche per la pianificazione di aree produttive ecologiche

ROBERTO DE LOTTO  
E VERONICA GAZZOLA

#### Introduzione

Le aree produttive sono ambiti di qualificazione economica e sociale di un territorio ma allo stesso tempo potenziali fonti di elevata pressione ambientale. Tali aree vengono associate a luoghi di norma di scarso valore, collocati lontano dai centri abitati o in luoghi apparentemente marginali, che si impongono per le loro dimensioni e per l’assenza di dialogo con l’ambiente circostante.

Alla luce di quanto detto, è opportuno chiedersi se e in quale modo sia possibile qualificare e rendere “ecologicamente sostenibili” tali insediamenti.

Obiettivo del paper è rileggere le strategie per la trasformazione delle aree industriali in luoghi di elevata qualità urbanistica e paesaggistica come linea di politica urbana e territoriale. Attraverso una analisi bibliografia in materia, dalle diverse formulazioni regionali relative alle APEA (Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate) e da casi studio nazionali ed internazionali, si è focalizzata l’attenzione sugli aspetti strettamente urbanistici che possono essere utilizzati come elementi guida per la coerentizzazione territoriale delle grandi strutture produttive, artigianali e logistiche.

#### Riferimenti per lo stato dell’arte

I parchi industriali sono sistemi insediativi complessi che, in ottica ecologica, devono considerare aspetti gestionali, distributivi, economici, paesaggistici, energetici e sociali che collaborano insieme al fine di determinare i caratteri e le qualità delle aree industriali e produttive.

#### Eco-Industrial Park (EIP)

Sul finire degli anni Novanta, negli Stati Uniti e in Europa, si sono diffuse sperimentazioni volontarie volte alla realizzazione di parchi produttivi attenti

alla minimizzazione degli impatti sull'ambiente. Gli Eco Industrial Park (EIP), così come teorizzati da Lowe, Moran e Holmes, sono comunità di imprese manifatturiere e di servizio, legate da una gestione comune, che cercano di migliorare le proprie performance ambientali, economiche e sociali, attraverso la collaborazione nel trattare questioni ambientali e l'impiego di risorse (Lowe, 2003).

Sulla base dei principi sviluppati dall'Ecologia Industriale (Frosch e Gallopoulos, 1989) gli EIP propongono una nuova strategia per l'industria manifatturiera mediante l'applicazione ai sistemi industriali e ai suoi cicli di trasformazione-produzione delle regole e dei principi che determinano il funzionamento degli ecosistemi (rapporti simbiotici e assenza del concetto di rifiuto).

All'interno di un parco industriale, ogni scarto viene reimmesso in circolo quale prodotto intermedio per produrre energia oppure come materia prima per avviare un nuovo processo. Si passa quindi da un processo di produzione lineare secondo cui risorse e capitali sviluppano un sistema produttivo che genera rifiuti ad un sistema chiuso dove i rifiuti diventano input per nuovi processi (Allenby, 1992).

Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate (APEA)

In Italia tali temi hanno destato un'adeguata attenzione solo successivamente. A fine anni '90 si sono definite le Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate per indicare aree destinate all'insediamento di attività economico-produttive (industriali, artigianali, logistiche, di servizi commerciali ed al commercio) caratterizzate dalla presenza di servizi ed infrastrutture che li rendono capaci di offrire elevate prestazioni in termini di uso efficiente delle risorse (energetiche, idriche, naturali), di riduzione degli impatti ambientali, di gestione delle interazioni fra ambiente e comunità circostante.

Tale concetto è stato introdotto dal Decreto Legislativo D.Lgs. 112/98 (Decreto Bassanini) il quale demanda alle Regioni il compito di disciplinare le proprie aree produttive secondo parametri di eco-efficienza.

L'approccio al tema è stato affrontato con diverse metodologie di impostazione: molte Regioni hanno inserito il tema in propri disposti legislativi accentuando gli aspetti legati alle tematiche ambientali (Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia e Toscana), altre hanno trattato l'argomento in termini più generali legati alla programmazione e alla pianificazione (Friuli Venezia Giulia, Sicilia), altre ancora solo recentemente si trovano impegnate nell'elaborazione di proposte normative sulle APEA (Lazio).

Ad esse si è aggiunta la Provincia di Milano, la quale nell'ambito di un progetto pilota denominato "Ripensare le Aree Produttive. Regole, progetti e gestione per la qualità ambientale e funzionale", ha emanato Linee Guida per la promozione e la gestione di aree produttive ecologicamente attrezzate.

Esperienze nazionali ed internazionali

Di seguito viene esposto una breve elenco di alcune buone prassi da cui vengono estratti elementi distintivi per la pianificazione e progettazione di nuovi insediamenti produttivi è desumibile dall'analisi degli schemi strutturali, funzionali ed insediativi, di progetti e realizzazioni di aree produttive.

- APEA "ZIPA Verde", Jesi (AN) – Arch. isola
- APEA CARPINELLO, Forlì (RA) - A++ Associati
- APEA PONTE RIZZOLI, Ozzano dell'Emilia (BO)
- LE PARC TECHNOLOGIQUE DE LYON, Lione (Francia)
- PARQUE TECNOLOGICO DE RECICLADO "Lopez Soriano", Saragozza (Spagna)

I casi esemplificativi sono stati selezionati per la loro significatività in relazione alle caratteristiche prestazionali ed alla natura ecologica.

Sintesi degli elementi urbanistici strutturali

Dai casi studio analizzati emergono alcuni elementi comuni da considerare quali elementi strutturali, tratti distintivi per la pianificazione e progettazione di nuovi insediamenti produttivi.

1) Sistema della mobilità\_ Gerarchizzazione dei flussi

La necessità di ridurre al minimo le interferenze tra i flussi veicolari merci e quelli veicolari semplici e ancor più quelli ciclopeditoni, si traduce in una gerarchizzazione dei tracciati viari di attraversamento e di distribuzione interna (anello di distribuzione e loop di accesso).

2) Sistema del verde\_ Articolazione degli spazi verdi

Le aree verdi interne ad un insediamento produttivo si configurano come spazi capaci di interpretare le esigenze ecologiche e di vivibilità dell'area, i caratteri del contesto di appartenenza e le molteplici attività che possono svolgersi al loro interno. Tali spazi diventano parte integrante ed essenziale del funzionamento dell'insediamento produttivo. In questo senso, un buon indice prestazionale è il Biotopo Area Factor (definito per il piano paesaggistico di Berlino e relativamente diffuso anche in Italia. Da alcuni calcoli sperimentali, con un rapporto di copertura pari a 0,5 mq/mq è possibile garantire un BAF pari a 0,3, in linea con le indicazioni prestazionali definite dal piano di Berlino).

3) Sistema insediativo\_ Mix funzionale

L'esistenza di funzioni parallele alle attività industriali, la dotazione di servizi quali mense, bar, ristoranti, asili, palestre, alloggi per soggiorni brevi può rendere un'area produttiva un luogo capace di produrre socialità e che costituisce un servizio pubblico in termini di tempo libero, favorendo un uso collettivo degli spazi. Inoltre, la funzione produttiva accoglie anche funzioni di norma non compatibili con strutture urbane dense e ad alta residenzialità come i locali notturni e i grandi parchi divertimenti.

Indicazioni per una linea politica specifica

Relativamente alla scelta localizzativa dei complessi produttivi, non vi sono aspetti nuovi rispetto a quanto presente nei vecchi PIP. L'ecologia industriale, d'altro canto, necessita di grandi sforzi gestionali e di una precisa scelta delle aziende inseribili nel processo ecologico (che per sua natura non può essere discontinuo). Sarebbe auspicabile un sistema compensa-

tivo interistituzionale (al livello Regionale o anche Comunale) che permetta/garantisca la creazione di complessi a valenza ecologica spostando nel territorio le aziende laddove il loro ciclo produttivo sia utile a completare i cicli ecologici dei complessi produttivi. Ciò implica che vi siano almeno tre fattori:

a) la conoscenza geografica di condizioni perequate dal punto vista delle opportunità infrastrutturali;  
b) l'implementazione di una gestione unitaria degli oneri edificatori e di gestione;

c) un sistema di supporto alla mobilità della forza lavoro (in termini di residenzialità e di servizi). Sono tutte e tre condizioni complesse e di difficile attuazione, ma che devono essere affrontate in maniera integrata all'interno di una agenda urbana che non può non tentare il rilancio del settore produttivo nazionale in un'ottica di sostenibilità ambientale.

#### Bibliografia

AA.VV., Ambiente Italia Istituto di ricerche linee guida per la promozione e gestione di aree Produttive Ecologicamente Attrezzate in provincia di Milano AA.VV. (2011), Linee guida per l'applicazione della disciplina APEA della Toscana. L'applicazione della disciplina toscana sulle Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate: metodologia e casi studio Borsari L., V. Stacchini, (Ottobre 2008) Inseadimenti industriali e sostenibilita' APEA - Linee guida Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate Conticelli, E., Tondelli S., (2009), La pianificazione delle aree produttive per lo sviluppo sostenibile del territorio, Alinea, Firenze  
Côte, R. (1997). "Industrial ecosystems. Evolving and maturing" *Journal of industrial ecology* 1(3) - (pag. 9-11)  
Côté, R., Cohen-Rosenthal, E. (1998). "Designing eco-industrial parks: a synthesis of some experiences" *Journal of Cleaner Production*, 6 (3-4) (pag. 181-188)  
Environmental Park (2009), Linee guida definitive e sistema di valutazione per le APEA nella regione Marche  
Fernández, I., and Ruiz, M. C. (2009). "Descriptive model and evaluation system to locate sustainable industrial areas" *Journal of Cleaner Production* 17 (pag. 87-100)  
Gibbs, D., and Deutz, P. (2005). "Implementing industrial ecology? Planning for eco-industrial parks in the USA" *Geoforum* 36(4) (pag. 452-464)  
Gibbs, D., and Deutz, P. (2007). "Reflections on implementing industrial ecology through eco-industrial park development" *Journal of Cleaner Production* 15(17) (pag. 1683-1695)  
Kay, J. J. (2002). On complexity theory, energy, and industrial ecology: some implications for construction ecology. In *Construction ecology: nature as a basis for green buildings*, edited by G. B. Guy. London: Spon Press.  
Lowe, E. A., Moran, S., and Holmes, D. (1996). *Fieldbook for the development of Eco industrial Parks*. Oakland, CA: Indigo Development for US-EPA.  
McManus, P., and Gibbs, D. (2008) "Industrial ecosy-

stems? The use of tropes in the literature of industrial ecology and eco-industrial parks" *Progress in Human Geography* 32(4) (pag. 525-540)

Peck, S. (2002). "When is an eco-industrial park not an eco-industrial park?" *Journal of Industrial ecology* 5(3) (pag. 3-5)

Sakt, D., Baas, L., El-Haggar, S., and Huisingh, D. (2011). "Critical success and limiting factors for eco-industrial parks" *Journal of Cleaner Production* 19 (11) (pag. 1158-1169)

## Aumentare la resilienza nei tessuti urbani consolidati: la proposta operativa Smart Re-GreeNet

GIUSEPPE DE LUCA,  
FRANCESCO ALBERTI  
E SIMONE SCORTECCI

La proposta si colloca all'interno di una riflessione teorica su come sia possibile declinare il concetto di green city nella cultura urbana europea e, più specificatamente, nelle aree storiche delle città. Nel decalogo delle azioni verdi, recentemente proposto in Europa dall'Associazione Green City, un ruolo dominante è naturalmente riservato allo spazio pubblico, considerato come: «un bene collettivo (che) deve assumere pari dignità di uno spazio privato. Per assolvere alle sue molteplici funzioni richiede particolare cura e un apposito progetto capace di fare convivere gli elementi naturali con quelli della città mineralizzata, con particolare riguardo verso la permeabilità urbana, mirando alla massima percorribilità, al comfort ambientale e alla sicurezza»<sup>1</sup>.

Ripensare lo spazio pubblico in una ottica di sostenibilità è un tema largamente coltivato da diversi gruppi di ricerca, non solo nello spazio europeo<sup>2</sup>, così come quello del ripensare l'uso della risorsa idrica come strumento per tentare di definire nuove pratiche di pianificazione<sup>3</sup>. Interrogarsi sulle modalità di ri-pianificazione dei territori e delle città contemporanee ha portato a lanciare progetti e programmi d'azione fondate intorno al concetto di 'riciclo', che è diventato uno dei più ricorrenti 'pensieri-guida' per le trasformazioni urbanistiche e per i progetti urbani<sup>4</sup>. Nell'ambito della più ampia famiglia tematica del 'riciclo' si colloca appunto questa riflessione, che ha una prospettiva d'azione operativa verso la città esistente in un'ottica di rigenerazione di luoghi mediante interventi di urban design<sup>5</sup> e che trova riscontro in un progetto elaborato in occasione dell'ultimo bando Life, settore prioritario climate change adaptation, predisposto da un gruppo del Dipartimento di Archi-

tettura dell'Università di Firenze<sup>6</sup>, per la sperimentazione di un approccio complesso al tema del riciclo urbano su due aree inedificate del centro storico della città: progetto che, a sua volta, dovrebbe portare a riflettere, in termini più generali, sulla possibilità di considerare spazio pubblico e spazio privato – almeno per alcuni elementi dialoganti tra loro: nello specifico lo spazio aperto e le falde delle coperture degli edifici che vi si affacciano – come componenti di una stessa 'infrastruttura' collettiva finalizzata a migliorare le prestazioni ambientali e di resilienza dell'intero sistema urbano.



### 1. Il progetto Smart Re-GreeNet

Il progetto Smart Re-GreeNet ha come oggetto la rigenerazione – architettonica, ambientale, sociale, funzionale – attraverso il governo delle acque meteoriche e la riorganizzazione del sistema della raccolta e gestione di questa risorsa (recupero, filtraggio e riuso degli scarichi dei pluviali), da riutilizzare come “carburante” per la riprogettazione delle aree libere e degli spazi aperti presenti nelle città compatte e la loro messa a sistema come reti di spazi pubblici “trasversali” e infrastrutture verdi.

L'assunto è rendere possibile la creazione di una “infrastruttura verde multi-livello” che diventi vettore di rigenerazione fisica, ambientale e sociale nel contesto urbano di riferimento. Non sarà solo collegato e ricomposto il bricolage di spazi pubblici e privati – cortili, giardini, piazze, slarghi, aiuole spartitraffico, aree di risulta (ovvero tutti gli “scarti” urbani disponibili) – e le loro dotazioni verdi, ma saranno messe a sistema le falde dei tetti (sia private che pubbliche, purché

prospicienti spazi pubblici), come infrastruttura di raccolta e adduzione, e il sistema delle acque piovane recuperate, come impianto tecnologico di stoccaggio, con cisterne pubbliche interrato messe in rete tra loro e in grado di garantire l'autosufficienza del sistema di spazi rigenerati.

Questo tipo di infrastruttura verde può essere generalizzata a tutta la città esistente, anche a quelle realtà urbane dove per latitudine le precipitazioni sono più rarefatte e quindi più preziosa è la raccolta e la gestione della risorsa acqua.

L'assunto teorico di riferimento non è nuovo. È nuova invece la modalità applicativa e lo sfondo progettuale, basato su tecnologie innovative (la prima acqua piovana deve essere eliminata, perché inquinata) e sul monitoraggio remoto per quanto riguarda la gestione, la valutazione degli effetti di rinverdimento nei tessuti urbani ad alta densità, il controllo del micro-clima, la qualità dell'aria (particolato, composti organici volatili, clorofluorocarburi, ecc.), e più in generale sulla qualità dell'abitare. Ma non è da sottovalutare anche la modifica dell'aspetto del paesaggio urbano green; ridisegnando nuovi spazi verdi urbani e piantando alberi, si modifica la percezione delle aree dense cittadine e al contempo si incrementa la biodiversità di flora e fauna.

Campo di sperimentazione del progetto Smart Re-GreeNet è il centro di Firenze, comprensivo dell'area UNESCO e delle espansioni pianificate nell'Ottocento cresciute a nord-est oltre il perimetro dei viali di circoscrizione. Si tratta come noto di un tessuto estremamente denso, la cui articolata struttura dello spazio pubblico è stata efficacemente interpretata e restituita, fra gli altri, da Edmund Bacon (Bacon 1975), ma che presenta anche un ulteriore layer meno conosciuto e poco visibile, se non dal satellite, fatto di giardini (formali e non), piccoli ritagli verdi più o meno attrezzati, cortili di palazzi (di cui solo un'esigua minoranza ben noti e visitabili), pertinenze scolastiche e di uffici pubblici, aree scoperte racchiuse su tutti i lati da cortine edilizie, ecc.: nel complesso una grande dotazione di spazi puntuali ben distribuiti su tutto il territorio considerato, in gran parte di proprietà pubblica, il più delle volte poco o male utilizzati se non in stato di totale abbandono o degrado (spesso sono asfaltati e adibiti a parcheggio, o occupati da incongrue superfetazioni), che rappresenta a tutt'oggi una potenzialità non sfruttata dalla città.

Alcuni programmi di rinnovo o riqualificazione ambientale portati avanti da singole città hanno già affrontato, con ottiche parziali, il tema del recupero delle corti nell'isolato compatto. Un esempio tra i più interessanti è stato il programma ProEixample promosso dall'Ayuntamiento de Barcelona (1997-2011), che, attraverso la creazione di un'agenzia di scopo, ha sostenuto la sostituzione di attività incongrue all'intero di 44 blocchi della scacchiera di Cerdà, recuperando complessivamente 9,3 ha di spazi pubblici, interamente finanziati mediante la vendita di una parte dei terreni liberati per costruire appartamenti e negozi<sup>7</sup>.

Proprio per questo il progetto Smart Re-GreeNet, confrontando l'esperienza di Barcellona con quella di Firenze, ha la pretesa di rendere le tecnologie di adattamento innovative, applicate e valutate nei due casi, trasferibili ad altre città europee con problemi di adattamento climatico simili a Firenze e Barcellona, in cui i risultati finali potrebbero essere utilizzati come modello di integrare la dimensione urbana nella pianificazione del territorio e gestione delle risorse naturali.

Il problema affrontato dal progetto Smart Re-GreeNet riguarda il deterioramento degli spazi verdi urbani e cortili di qualità da più punti di vista: effetti climatici, acqua, gestione delle acque, presenza di componenti del gas, stoccaggio del carbonio, comfort termico, qualità dell'aria, acqua. Il 7° Programma generale di azione dell'Unione Europea in materia ambientale fino al 2020 prevede come obiettivo prioritario quello di «aiutare le città a diventare maggiormente sostenibili [...] (garantendo) che, entro il 2020, la maggioranza delle città dell'Unione attui politiche in materia di pianificazione e progettazione urbana sostenibile»<sup>8</sup>. La peculiarità del programma risiede nella sua duplice valenza, urbanistica ed ecologica, e nella logica di sistema che lo informa. Da un lato esso si propone di aumentare gli spazi di uso pubblico in una parte della città carente di aree a standard, attraverso la realizzazione di zone verdi diffuse, aree per il gioco dei bambini, luoghi di sosta, passeggio, ritrovo, ecc., ma anche di percorsi pedonali che attraversano gli isolati e/o riconnettono tra loro gli spazi pubblici esistenti. Dall'altra, esso persegue l'obiettivo di migliorare le prestazioni ambientali di tutta la zona centrale, quale esito cumulativo delle trasformazioni operate nelle singole aree. Il recupero degli spazi interni agli isolati diventa quindi uno strumento per ottenere risultati misurabili, attraverso la valutazione preventiva degli effetti prodotti dagli interventi di rinverdimento, incremento delle superfici permeabili, raccolta delle acque meteoriche ecc., in ordine alla riduzione dell'inquinamento atmosferico e del suolo nel centro città, al miglioramento delle condizioni microclimatiche, al risparmio delle risorse idriche, al rifornimento della falda acquifera sotterranea. La classificazione per tipologie degli interventi (in ragione della percentuale di suolo che può essere permeabilizzata compatibilmente agli usi sociali che si intendono promuovere, alla possibilità o meno di inserire nuove alberature, al grado di soleggiamento e ombreggiatura ottenibile, nelle varie stagioni, tenendo conto dell'esposizione, ecc.) ne consente inoltre una programmazione nel tempo tarata sia sulla disponibilità delle risorse pubbliche e private attivabili, si sui benefici che l'ente pubblico si prefigge di conseguire entro un quadro di gestione ambientale integrata (ad esempio in relazione agli impegni sottoscritti nel Patto dei Sindaci<sup>9</sup>). Il duplice ruolo assegnato agli spazi interni degli isolati compatti come "fuochi di riqualificazione urbana" e "nodi della rigenerazione ambientale", compresenti con gradazioni differenti a seconda della tipologia d'intervento prescelta, risponde a un'esigenza d'in-

tegrazione fra politiche – tesa a combinare le istanze globali della sostenibilità con la dimensione locale della vivibilità urbana – che caratterizza fortemente l'approccio europeo alla città contemporanea. Come ha sottolineato John Harman, chairman dell'Agenzia dell'Ambiente britannica «A good environment is a key to successful urban renewal. It can make a substantial contribution to improving social and economic conditions. While those responsible for urban regeneration will always think first about how the city will best serve the citizen's needs, they must also start to think about how it will impact on [and be impacted by] the wider world» (in Wilby, Perry 2006:73). L'idea di progetto è quella di aumentare il suolo urbano non impermeabilizzato, in modo da assicurare una serie di funzioni fondamentali che lo rendono dal punto di vista ambientale, economico e sociale importante<sup>10</sup>. Aumenta così la una capacità di filtraggio e trasformazione di una grande varietà di sostanze, compresa l'acqua, inorganici e composti organici, ed è un importante recettore per i gas serra, anche in area urbana; a contempo mantiene una capacità di contenimento e riduzione della cosiddetta 'isola di calore urbana' (UHI); aumenta l'infiltrazione d'acqua nel sottosuolo, riducendo il deflusso artificiale che le tecniche di convogliamento e allontanamento oggi attive non permettono; ma anche contenendo l'inquinamento per effetto dell'azione filtrante.

1.1 La sperimentazione per il giardino del palazzo di San Clemente

Il complesso di San Clemente, risalente al XVI secolo, è stato a più riprese trasformato nei secoli successivi e infine inglobato in un tessuto ottocentesco a isolati all'interno del perimetro dei viali di circoscrizione. Il complesso è ubicato di fronte al Giardino dei Semplici - il secondo più antico orto botanico del mondo – e a circa 300 m da Piazza SS. Annunziata – uno dei luoghi più rappresentativi del Rinascimento fiorentino.

Il complesso, acquisito nel 1960 dall'Università di Firenze, è costituito da un palazzo signorile, la cui attuale configurazione data 1644; da un secondo edificio più piccolo dello stesso periodo (le ex-scuderie) e da un'area scoperta di circa 1,5 ha (il giardino), chiusa al pubblico, oggetto dell'intervento pilota.

Nel 1970 una parte del giardino, pari a circa 1.800 mq, fu inopinatamente asfaltata per realizzarvi un parcheggio, alterando pesantemente l'immagine del complesso; e sebbene il parcheggio non sia mai stato utilizzato, a causa del parere contrario della Soprintendenza ai monumenti, che richiese all'Università il ripristino della situazione precedente, ad oggi l'asfalto non è mai stato rimosso. Inoltre, anche la parte di giardino formale sopravvissuta è da tempo soggetta a un progressivo degrado, che interessa sia la vegetazione, sia le opere di arredo.

Obiettivo dell'azione è il recupero e la messa in sicurezza di tutto il giardino di San Clemente, per renderlo fruibile al pubblico e farne il modello di interventi simili, sia all'interno del centro storico (dove

si trovano numerosi altri spazi, di proprietà di enti pubblici, in condizioni simili), sia negli altri tessuti densi della città.

Un capitolo molto importante, da sviluppare contestualmente agli interventi di restauro, è dedicato alle modalità di gestione post operam, comprendente sia le attività di manutenzione, che saranno prese in carico dal Comune di Firenze una volta che il giardino sarà aperto al pubblico, sia l'attivazione di forme di governance con il coinvolgimento di attori privati che ne rendano compatibile la libera fruizione con attività in grado di produrre reddito, allo scopo di ammortizzare i costi ed eventualmente finanziare altre iniziative.

#### 1.2 La sperimentazione nel sistema piazza della Libertà e Parterre

Il secondo intervento pilota riguarda piazza della Libertà e l'area ad essa adiacente denominata "il Parterre" che si estende per circa 3.000 mq sul bordo settentrionale del Centro Storico di Firenze. La piazza è stata progettata a metà del XIX° secolo dall'architetto Giuseppe Poggi, come spazio monumentale pubblico e ingresso alla città storica, con edifici porticati su tre lati e un giardino in mezzo. Oggi è diventato un punto di transito dei viali, che ne ha alterato l'impianto tanto da fare assumere alla piazza un ruolo più di spartitraffico che di spazio pubblico.

L'ingresso principale alla zona Parterre è esattamente nell'asse di Porta San Gallo (costruita nel 1285), una delle porte della cinta muraria medievale che è stato mantenuto nel piano di Poggi, e un arco trionfale progettato dall'architetto francese Jean Nicolas Jadot nel 1738, per festeggiare l'arrivo a Firenze del Granduca di Toscana Francesco di Lorena.

L'area Parterre deriva il suo nome da un giardino formale in stile francese costruito nel XVII° secolo dal Granduca Pietro Leopoldo. Nel 1922, i terreni abbandonati del giardino sono stati sviluppati come un centro espositivo per l'artigianato, modificato nel 1936, sotto forma di un cortile di forma ellittica circondato da 8 piccoli edifici. Il complesso è stato ristrutturato definitivamente nel 1990, quando un parcheggio sotterraneo per circa 1.000 auto è stato realizzato nella parte posteriore dell'ellisse, e gli edifici che si affacciano sul cortile sono stati trasformati in sportelli aperti al pubblico dei servizi comunali.

Al giorno d'oggi la zona Parterre è poco accessibile a causa del traffico nelle strade circostanti. Inoltre, gli spazi aperti all'interno dell'ellisse e sul tetto del parcheggio sotterraneo, la maggior parte dei quali ricoperti di asfalto e altre pavimentazioni impermeabili, sono in pessime condizioni, così come quella nel mezzo della adiacente Piazza della Libertà.

È importante notare che a circa 100 metri a nord della zona Parterre, dall'altra parte dello stretto torrente

### Smart ReGreenNet

A green infrastructure for increasing resilience to climate change inside densely built urban environments

Florence: general map of the implementation actions  
And cases pilot selected: San Clemente [1], Piazza Libertà and Parterre[2]



Mugnone, si trova il Giardino dell'Orticoltura, che è il primo di una sequenza di parchi pubblici (Villa Fabbriotti e Villa Stibbert), risalenti le colline su quel lato della città. Pertanto, la zona del Parterre e Piazza della Libertà possono svolgere insieme un ruolo centrale nel collegare il centro storico con questi parchi, come punti nodali di una infrastruttura verde continua. Obiettivo dell'azione è la rigenerazione di questo polmone verde urbano e la sua riconnessione con il corridoio ecologico del Mugnone e, attraverso questo, con le aree a verde esistenti.

2. Per un progetto di interesse strategico da inserire nell'Agenda Urbana Nazionale

La metodologia descritta nel progetto Smart Re-GreenNet può essere estesa, dalle corti e giardini dei tessuti più compatti, a una molteplicità di situazioni, a partire dalla presa d'atto che, come osservano Gill, Haldley, Ennos, e Pauleit: «in many existing urban areas where the built form is already established, is not feasible to create large new green-space. Thus, greenspace will have to be added creatively by making the most of all opportunities, for example the greening of roofs, building facades, and railway lines, street tree planting, and converting selected street into greenways. Priority should be given to areas where the vulnerability of the population is highest» (Gill, Haldley, Ennos, Pauleit 2007: 127).

La finalità è abbastanza semplice: considerare l'intera città pubblica (anche) come infrastruttura ambientale; le strade, piazze e giardini pubblici come telaio infrastrutturale di un nuovo paesaggio a terra; le falde degli edifici, sia pubblici che privati, come matrici del telaio infrastrutturale adduttore della città pubblica, che serve a raccogliere l'acqua piovana. Si potrebbero così perseguire contestualmente due obiettivi importanti: da un lato contribuire in maniera significativa a creare un deposito di risorsa da usare nel ripristino e nel mantenimento delle infrastrutture verdi sopra descritte; dall'altro ridurre la quantità d'acqua che in genere va a ingrossare fiumi e torrenti, in modo da abbassare il rischio idraulico in molti territori.

Un progetto di questa natura, dovrebbe essere sostenuto da un vero e proprio progetto nazionale da inserire nella redigenda Agenda Urbana Nazionale, perché oltre ad aprire una serie rilevante di questioni tecniche, giuridiche e progettuali (che non possono essere trattate nell'economia di questo contributo), riapre alla speranza di riconvertire un modello culturale attraverso la progettazione urbanistica sostenibile, facilmente comunicabile e verificabile nello stesso momento in cui prende corpo.

Note

1 Decalogo green per i cittadini europei, <http://www.greencity-italia.com/old/manifasto.html>.

2 Per un parziale panorama italiano rimandiamo alle due edizioni della Biennale dello spazio pubblico, tenute a Roma, nel 2011 e nel 2013, che ha portato all'approvazione della Carta dello spazio pubblico, recentemente adottata anche da UN-Habitat, cui

rimandiamo <http://www.biennespaziopubblico.it/>, cfr. anche Garau, P., «Una Carta per lo spazio pubblico», *Urbanistica Informazioni*, n. 248, 2013. Al tema dello spazio pubblico, come elemento centrale della resilienza urbana, ha riservato una delle tre sessioni in cui era organizzato il XXVIII Congresso nazionale dell'Inu, ai cui atti rimandiamo: *Città come motore di sviluppo del paese*, atti a cura di F. Sbeti, F. Rossi, M. Talia, C. Trillo, *Urbanistica Informazioni on line*, 2013 [http://www.urbanisticainformazioni.it/IMG/pdf/contributi\\_congresso\\_salerno.pdf](http://www.urbanisticainformazioni.it/IMG/pdf/contributi_congresso_salerno.pdf), pp. 16-323.

3 Cfr. F.D. Moccia, M.F. Palestino, a cura di, *Planning Stormwater Resilient. Urban Open Space, Clean, Napoli 2013*.

4 *Re-Cycle. Strategie per l'architettura, la città e il pianeta/Strategies for architecture, city and planet* è stato il titolo della mostra al MAXXI di Roma, 2 dicembre 2011-12 aprile 2012, dalla quale poi hanno preso corpo alcuni filoni di riflessione che stanno occupando diversi ricercatori e portando a significative sistematizzazioni teoriche e ad alcune proposte concrete; per tutti cfr. Fabian, Giannotti, Viganò (2012); e i Quaderni Recycle, pubblicati all'interno del progetto di ricerca nazionale Miur: *Nuovi cicli di vita per architetture e infrastrutture della città e del paesaggio*, <http://www.recycleitaly.it/>. Da questo filone di ricerca hanno preso avvio alcune riflessioni teoriche di un certo interesse disciplinare che hanno portato ad una proposta di rivisitazione complessiva della disciplina urbanistica nella contemporaneità. Una delle più fertili e avanzata è M. Carta, *Ripensare l'urbanistica-Reimagining urbanism*, LIST ed., Trento 2014.

5 *Urban design is the art of making places for people. It includes the way places work and matters such as community safety, as well as how they look. It concerns the connections between people and places, movement and urban form, nature and the built fabric, and the processes for ensuring successful villages, towns and cities*, Department of the Environment, Transport and the Regions, Commission for Architecture and the Built Environment, *By design. Urban design in the planning system: towards better practice*, Crown, London 2000, p. 8, <http://www.designcouncil.org.uk/sites/default/files/asset/document/by-design.pdf>

6 Il progetto è stato coordinato dal Dipartimento di Architettura di Firenze (DIDA), in collaborazione con il Dipartimento di Scienze della Terra (DST), il Dipartimento di Scienze delle Produzioni Agroalimentari e dell'Ambiente (DISPAA), il Dipartimento di Ingegneria Civile e Ambientale (DICEA); associati al progetto sono la Città Metropolitana di Firenze, l'Universitat Politècnica de Catalunya, il Gruppo MATI® srl., e la TEA Sistemi SpA. Il coordinatore del progetto è Giuseppe De Luca.

7 Altre esperienze significative sono rintracciabili in Germania, ad es. a Monaco e Norimberga, nonché a Berlino, nei quartieri intensivi di edilizia prefabbricata (*Plattenbauten*) della ex DDR. Si tratta però di interventi puntuali o riconducibili a specifici piani di recupero, anche se, nel caso di Monaco, il risultato

complessivo è stato quello di creare sistemi di spazi pedonali continui comprendenti strade chiuse al traffico, cortili e giardini di edifici storici, interni di isolati ristrutturati, percorsi lungofiume. Un programma della stessa capitale bavarese, che ha alcune attinenze con la proposta qui presentata, è 'Grüne Höfe - Grüne Wände' ('Giardini e muri verdi'), lanciato nel 1996 e tutt'ora in corso. Il suo obiettivo è la riduzione, dal suo avvio al 2020, del 15% delle pavimentazioni impermeabili nei cortili sia di proprietà privata, sia di enti pubblici, grazie all'erogazione di un incentivo pari al 30% dei costi di costruzione per ogni mq reso permeabile (fino a una spesa massima di 35 €/mq). Le quantità in gioco sono di 875 ha totali, pari a ca. 35 ettari recuperati all'anno per tutta la durata del programma.

8 Cfr. <http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm>

9 Cfr. [http://www.pattodeisindaci.eu/index\\_it.html](http://www.pattodeisindaci.eu/index_it.html).

10 Cfr. Strategia tematica

#### Bibliografia

Bacon E., *Design of cities*, Thames & Hudson, London 1975

Carta dello spazio pubblico

[http://www.awn.it/AWN/Engine/RAServeFile.php/f/CARTA\\_SPAZIO\\_PUBBLICO.pdf](http://www.awn.it/AWN/Engine/RAServeFile.php/f/CARTA_SPAZIO_PUBBLICO.pdf)

M. Carta M., *Ripensare l'urbanistica-Reimagining urbanism*, LIST ed., Trento 2014

Decalogo green per i cittadini europei, <http://www.greencity-italia.com/old/manifeto.html>

Department of the Environment, Transport and the Regions, Commission for Architecture and the Built Environment, *By design. Urban design in the planning system: towards better practice*, Crown, London 2000

Fabian L., Giannotti E., Viganò P. (2012), eds., *Recycling citylifecycles, embodied energy, inclusion*, Giavedoni ed., Pordenone

Garau P., «Una Carta per lo spazio pubblico», *Urbanistica Informazioni*, n. 248, 2013

Gill S.E., Haldley J.F., Ennos A.R., Pauleit S. (2007), *Adapting cities for climate change: the role of the green infrastructure*, *Built Environment*, vol. 33, no. 1

Moccia F.D., Palestino M.F., a cura di, *Planning Stormwater Resilient. Urban Open Space, Clean*, Napoli 2013

Quaderni Recycle (2013-2014), <http://www.recycleitaly.it/>

Re-Cycle. Strategie per l'architettura, la città e il pianeta/*Strategies for architecture, city and planet*, Fondazione MAXXI, Roma, 1 dicembre 2011-29 aprile 2012, <http://www.fondazionemaxxi.it/wp-content/uploads/2011/12/Re-cylce.pdf>

Strategia tematica dell'UE per la protezione del suolo [COM (2006) 231]

Wilby, R.L., Perry, G.L.W. (2006), *Climate change, biodiversity and the urban environment: a critical review based on London*, *Progress in Physical Geography*, vol. 30, no. 1

XXVIII Congresso nazionale dell'Inu, Città come

motore di sviluppo del paese, atti a cura di F. Sbeti, F. Rossi, M. Talia, C. Trillo, *Urbanistica Informazioni* on line, 2013

## Pianificazione e città rigenerativa: il Paesaggio Storico Urbano come nuovo paradigma dello sviluppo sostenibile

FORTUNA DE ROSA E FRANCESCA NOCCA

#### Introduzione

L'importanza assunta dalle aree urbane negli ultimi anni in ambito economico, sociale e politico costituisce un rilevante fenomeno, influenzato da processi di diversa natura, quali la globalizzazione dell'economia, delle comunicazioni e dei trasporti, con il conseguente ampliamento del mercato, che ha prodotto una maggiore competizione tra le città. In questo contesto i vantaggi competitivi per i singoli territori derivano dalla loro capacità di realizzare un prodotto con alto valore aggiunto in cui il patrimonio culturale e ambientale diventa la risorsa più importante.

Questa è la chiave di lettura con la quale si interpreta l'approccio dell'Historic Urban Landscape (HUL) (UNESCO, 2011) che introduce la nozione di context per sottolineare l'interrelazione sistemica dei fattori economici, sociali, ambientali, culturali e la complessità del quadro di riferimento all'interno del quale si inseriscono le politiche di gestione del paesaggio, inteso come risultato di un sistema complesso dinamico e adattivo, nel quale il centro sono le relazioni (tra soggetti e sistemi naturali/manufatto; comunità ed ecosistemi; comunità e componenti economiche, ecc.).

In questa visione complessa del territorio assume un ruolo centrale la pianificazione territoriale strategica che, partendo dall'idea di base che natura e territorio sono risorse da gestire e non da consumare, diventa lo strumento attraverso cui rigenerare il paesaggio storico urbano locale: rigenerare relazioni nel paesaggio naturale, manufatto, culturale, sociale, economico e umano, con il risultato del miglioramento della resilienza del paesaggio stesso (Plieninger and Bieling, 2012).

Occorre dunque un approccio innovativo di governo del territorio, guidato dal principio di sostenibilità, che non segua più logiche lineari, ma riveda e ristrutturi in maniera circolare le azioni sul paesaggio e rimodelli i comportamenti sulla base della natura e dei suoi processi, come suggerito nella Blue Economy che, attraverso operazioni di biomimesi, applica le logiche della natura alle attività umane (Pauli, 2014). Sinergie e circolarizzazione (su cui si basa la natura)

producono simbiosi, ovvero un rapporto collaborativo tra elementi che “si aiutano” reciprocamente. Questa stessa logica è alla base del concetto di ibridazione, in cui funzioni e programmi diversi non sono semplicemente accostati, ma “condividono intensità”, producendo plusvalore.

La circolarizzazione dei processi e le sinergie, che promuovono resilienza e quindi sostenibilità (Fusco Girard, 2013a), e la strategia dell'ibridazione possono essere considerati centrali nei processi di rigenerazione della città: possono essere trasferiti all'organizzazione della città, alla sua economia, al suo sistema sociale, alla sua governance (Fusco Girard et al., 2014) al fine di produrre plusvalore e migliorarne la produttività.

Nel presente paper si vuole proporre un diverso approccio alla gestione del paesaggio storico urbano, fondato sulle capacità di ricostruire legami e nuove relazioni, così come proposto recentemente anche dall'Un-Habitat (Un-Habitat, 2014).

La tesi è che il modello di città rigenerativa (Girardet, 2010) è capace di fermare i processi di degrado determinati dallo spopolamento/invecchiamento, di ricostruire l'economia locale e dunque stimolare una nuova domanda. La qualità del paesaggio è interpretata come risorsa endogena, catalizzatore di una nuova dinamica economica.

Si pone pertanto l'attenzione su come portare avanti la realizzazione del modello di città rigenerativa, proponendo l'approccio dell'HUL come fondamento del Piano Strategico, come base per una più ampia e complessa “strategia dei luoghi”, per ricreare le relazioni sociali ed ecologiche, e quindi anche economiche.

Nei paragrafi che seguono, dopo una riflessione sul ruolo del Paesaggio Storico Urbano all'interno della pianificazione strategica e sul concetto di ibridazione urbana, si propone una diversa strategia di pianificazione per la città rigenerativa, con una attenzione specifica all'esperienza della città di Rimini.

#### Il Paesaggio Storico Urbano come fondamento del Piano Strategico

È in particolare nel campo dell'urbanistica/pianificazione e dell'economia che numerosi studi hanno cercato di evidenziare le peculiarità delle situazioni locali quali fattori indispensabili nella catena di creazione di valore per la società.

È questo, infatti, il fondamento dell'approccio dell'HUL, che conferma un processo di progressivo allargamento del concetto di paesaggio, non solo in senso quantitativo (la dimensione territoriale nella quale va inserita l'azione di conservazione), ma anche in senso qualitativo, per la molteplicità di elementi (materiali e immateriali) da prendere in esame.

Tale approccio complesso è strutturalmente inter-multi-transdisciplinare, poiché pone l'attenzione su collegamenti, relazioni, connessioni, centrandosi non più solo su obiettivi, ma sui valori (culturali/storici/urbani/sociali/economici/ambientali) da preservare nell'attuale fase di forti cambiamenti per conservare la memoria collettiva. Il paesaggio storico urbano, in

quanto rappresentazione materiale della cultura di una comunità, diventa un elemento centrale dell'insieme delle strategie urbane, della visione che la città ha di sé e della sua futura collocazione. Molti degli attuali casi di successo di sviluppo sono legati a realtà locali in cui la correlazione tra la cultura (musei, teatri o auditorium, ma anche come spazi ricreativi e di socializzazione) e il territorio risulta il motore propulsivo per la creazione di un sistema integrato di attori che appartengono a filiere produttive diverse, ma caratterizzate da gradi crescenti di complementarietà (Tavano Blessi, 2003).

In questo contesto la dimensione simbolica assume un peso centrale nella determinazione del valore aggiunto dei territori. Il paesaggio storico urbano, con le sue molteplici valenze storiche e culturali, viene assunto in questa logica come garante e depositario di tale dimensione simbolica e diviene, nel suo aspetto più immateriale, un asset di valore strategico per la definizione del vantaggio competitivo.

Il paesaggio di qualità, importante attrattore di attività, investimenti, forza lavoro specializzata, talenti, abitanti e turisti diventa un elemento fondamentale per migliorare la capacità economica di una città, poiché promuove attività e industrie creative (design, moda, mass media, ecc.), cioè settori estremamente dinamici dell'economia urbana, che rendono la città più resiliente ai cambiamenti economici globali.

Occorre quindi una pianificazione che sia capace di rinsaldare da un lato i legami tra comunità e territorio e, dall'altro, di far emergere dal sistema territoriale i significati che possano (ri)innovare il rapporto che con esso stabiliscono coloro che ci vivono, così come quelli che lo visitano. Tale processo lega, in un rapporto di interdipendenza, la tutela e la valorizzazione delle risorse naturali alla dimensione economica, sociale e istituzionale di un territorio.

Dal punto di vista della pianificazione urbana, il Piano Strategico diventa lo strumento in grado di definire la caratterizzazione tipologica del territorio creando consenso tra gli attori.

Rispetto agli strumenti regolativi tradizionali del territorio, infatti, esso si configura come atto principalmente politico di costruzione e condivisione di una visione futura della città; del suo posizionamento rispetto ad altre città; di esplicitazione di obiettivi e strategie da conseguire attraverso politiche ed interventi pubblici e privati, offrendo una visione sistemica di obiettivi e azioni e un orizzonte temporale di più ampio respiro.

L'obiettivo finale è quello di riuscire a creare un sistema locale carico di storia e di consapevolezza ambientale, che dimostri l'efficacia della pianificazione strategica elaborata da una comunità, legata alla propria terra e alle proprie specificità.

#### L'ibridazione come strategia per la rigenerazione urbana

Ecosistemi naturali e città sono entrambi consumatori di risorse e generatori di prodotti e di rifiuti (che per gli ecosistemi naturali non sono scarti, ma nutrienti),

ma a differenza dei sistemi naturali, efficienti in quanto caratterizzati da un continuo e perpetuo movimento di nutrienti, la città contemporanea è insostenibile in quanto strutturata secondo sistemi organizzativi lineari: l'uomo sfrutta le risorse naturali, dimenticandosi che esse non sono illimitate.

Per invertire tale tendenza, occorre convertire i modelli e i processi di trasformazione della città da lineari a circolari applicando i principi della natura, in modo che l'accostamento di diverse funzioni, di diversi elementi (ovvero l'ibridazione) rinforzi i singoli programmi, invece di creare rapporti conflittuali: pubblico e privato, statico e dinamico trovano il loro punto di contatto nell'ibrido.

Alla città sono legati il benessere economico, ma anche il consumo ecologico e il benessere sociale (Fusco Girard, 2014) e dunque occorre ripensare la sua struttura organizzativa e considerare nuovi approcci/strategie in grado di generare flussi materiali e immateriali, affinché la città, insieme di scambi, di flussi, di reti, possa comportarsi come gli ecosistemi naturali, aumentando le relazioni/legami, le sinergie, le simbiosi e i processi circolari.

Il concetto di ibrido ha origine nella genetica e indica l'incrocio di specie differenti. Gli elementi messi a sistema conferiscono all'insieme proprietà che gli elementi stessi, presi singolarmente, non possiedono. Inteso come insieme di diversi programmi che non sono semplicemente accostati ma che condividono intensità, è possibile ritrovarlo in diversi ambiti, quali l'architettura e l'urbanistica.

Dalla definizione di ibrido in campo urbanistico (Zanni, 2012) emerge che, mentre in passato ogni spazio aveva una precisa funzione e le attività erano svolte separatamente, nella città contemporanea, gli spazi tendono a "mescolarsi", entrando in relazione tra loro, attenuando la separazione spaziale tra i diversi luoghi, ovvero ibridandoli.

Il concetto della flow city (Fusco Girard et. al, 2014), risultato di un processo di ibridazione e basato sulla diversità, sull'insieme di funzioni, di attori, di interessi, di relazioni, ecc., rimanda innanzitutto alla struttura dei sistemi che sono alla base dell'organizzazione della città, una città "che scorre"; tali sistemi determinano a loro volta la morfologia, la forma degli spazi.

Integrando la dimensione ecologica, ambientale, sociale e culturale e combinando la sfera pubblica con la sfera privata, la flow city rende più forti i legami sociali, incentivando rapporti sinergici e di cooperazione/collaborazione.

La diversità, caratteristica insita nel concetto di ibrido, promuove l'esistenza e la coesistenza di differenti opportunità e dunque crea la condizione per l'innovazione e la creatività, che non sono il risultato di un modello prestabilito (carattere antipolitico dell'ibrido), ma mutano in base al contesto che le accoglie e alle diverse esigenze.

L'ibridazione diventa uno strumento chiave per la rigenerazione della città: l'ibrido è infatti in grado di creare nuovi scenari capaci di rispondere alla

dinamicità e alla continua evoluzione della città e della società contemporanea. Risponde a dinamiche economiche e sociali ed è "in grado di reagire velocemente secondo strategie di adattamento e versatilità a un contesto in stato di continua mutazione" (Vitali, 2012).

Spazio ibrido per eccellenza è la piazza: caratterizzata da un paesaggio ricco e complesso, motore di scambi sociali, simbiotici ed economici (Fusco Girard, 2013b), è sede del municipio (potere civile/politico), della Chiesa (potere religioso), ma anche del mercato (potere economico); è ibridazione tra pubblico e privato, tra interessi particolari e interesse generale.

Occorre invertire l'attuale tendenza che oggi ha trasformato gli spazi pubblici in spazi anonimi in cui è difficile riconoscere luoghi, affinché essi diventino nodi, incroci di reti, in grado di contribuire alla rigenerazione della città. In quanto luoghi in cui sono concentrati patrimonio architettonico, artistico e culturale, essi sono in grado di costruire centralità, diventando catalizzatori di comunicazione, di relazioni, di scambio di idee e non soltanto di beni di mercato (Fusco Girard, 2013a).

Il carattere eterogeneo e dinamico dello spazio ibrido aumenta la sua attrattività e promuove la concentrazione di attività, di relazioni, ecc.; è capace di creare un senso di comunità e di far sentire le persone partecipi alla creazione dell'identità del luogo. Inoltre, ha effetti positivi sul capitale umano/sociale in quanto aumenta il benessere e il senso di appartenenza, diminuendo, di conseguenza, fattori negativi, (violenza, droga, ghettizzazione, ecc.).

L'ibrido è un innesto; è l'inserimento di un nuovo elemento in un complesso preesistente al fine di renderlo eterogeneo, più resiliente. Uno spazio per essere ibrido deve essere ricettivo, aperto a nuovi innesti.

Come in agraria l'innesto permette di ottenere una pianta più pregiata e produttiva dalla connessione di specie differenti, così, mediante i processi di ibridazione nella città, è possibile generare plusvalore.

Condizione necessaria per l'ibridazione è la conoscenza profonda dell'oggetto su cui si interviene; essa è catalizzatore della creatività, intesa come capacità di "prendere" elementi esistenti e dargli nuova vita.

La conoscenza rappresenta il punto di partenza fondamentale per il successo di ogni progetto in quanto aumenta la capacità del patrimonio culturale di produrre plusvalore economico, sociale, ambientale.

Occorre avviare innanzitutto una vera e propria "rivoluzione culturale" (Pauli, 2014) che avvicini sempre più l'uomo alle logiche della natura.

È l'ibridazione la strategia che, conservando l'identità, ma riconoscendo la necessità del cambiamento per rispondere alle esigenze della società contemporanea, può essere posta alla base della conservazione del paesaggio storico urbano.

I processi di ibridazione, accostando programmi diversi, sono collegati ai processi di produzione di valore, all'aumento della produttività del territorio e quindi alle sinergie, alle simbiosi, ai processi circolari, e quindi alla resilienza del sistema (Fusco Girard,

2014).

Il paesaggio ibrido rappresenta lo scenario più efficace per le trasformazioni urbane del nostro secolo, in quanto è in grado di rigenerare i legami sociali e rivitalizzare un luogo, adeguandolo alle esigenze della città contemporanea, alla sua complessità ed eterogeneità.

In questa prospettiva, il piano Strategico di Rimini può essere considerato un esempio significativo per la centralità che ha assunto la rigenerazione dei luoghi e dello spazio nella ridefinizione del ruolo culturale della città e del suo sistema di relazioni.

La strategia alla base di tale piano può essere letta nell'ottica dell'ibridazione, secondo cui le relazioni tra diversi spazi, funzioni, persone, ecc. producono plusvalore, aumentando il capitale sociale e l'attrattività della città.

Il Piano Strategico Rimini Venture 2027 (Associazione Forum Rimini Venture, 2011) nasce nel 2007 come opportunità per una riflessione sulle prospettive della città che, in un periodo di grandi trasformazioni globali, ha puntato sulla difesa di valori e identità locali. Punto focale del piano è il recupero, la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio di Rimini, del suo territorio e del suo paesaggio, partendo dai luoghi per arrivare alle identità storico-sociali della città.

Alle azioni direttamente connesse alla valorizzazione del patrimonio fisico, se ne affiancano altre maggiormente legate alla promozione turistica, con l'obiettivo di superare quella visione da "cartolina" con cui la città si è proposta fino ad oggi, a discapito della sua tradizione storica e culturale.

L'idea di sviluppo è fondata innanzitutto sulla rigenerazione dei luoghi, dello spazio fisico, non fine a se stessa, ma per la realizzazione di spazi per creare, mostrare, stimolare dibattiti e mettere in circolo energia positiva: ogni intervento sullo spazio fisico è permeato dalla matrice culturale, basata sulla partecipazione, diventando a sua volta elemento strumentale alla riqualificazione dell'area, non solo a livello infrastrutturale ma anche sociale.

Il recupero di alcuni punti cardine del centro storico; la riprogettazione e restauro di alcuni siti; la realizzazione di progetti ambiziosi e moderni (Fellini Center o e Centro arti Temporanee e Assi creativi, che oltre ad essere un Laboratorio di produzione e ricerca sulle varie forme di arti temporanee, è pensato come un punto di incontro e scontro di talenti e creatività, dal quale possano emergere nuove idee, stimoli e iniziative), partendo dalle specificità del suo patrimonio storico, culturale e ambientale, hanno lo scopo di restituire alla città una sua identità che nel corso del tempo è stata messa in crisi. È questo lo scopo del Piano Strategico: esaltare il capitale umano, la solidarietà, la conoscenza, le relazioni, sulla base di un paesaggio storico urbano in continuo mutamento.

### Conclusioni

Il paesaggio rappresenta una grande risorsa che può giocare un ruolo fondamentale nel futuro e nella rigenerazione delle nostre città, producendo benefici

sociali, economici e ambientali. Il paesaggio storico urbano, in particolare, diventa un catalizzatore per la rigenerazione urbana in cui conservazione e sviluppo lavorano insieme.

Il passato può diventare il sostegno del futuro delle città, guidandole verso la crescita economica e la prosperità, diventando stimolo per la rigenerazione della città e lo sviluppo sostenibile.

L'approccio HUL, riconoscendo collegamenti, relazioni e connessioni, può essere inoltre interpretato come una leva indiretta per circolarizzare il modello economico tradizionale (a partire da un'economia legata al patrimonio culturale) e per promuovere sinergie tra diversi soggetti/istituzioni.

Il paesaggio storico urbano rappresenta il risultato della stratificazione storica di valori e caratteri culturali e naturali, è un paesaggio oggetto di continui processi di ibridazione: ogni piazza, ogni edificio, ogni chiesa esprime l'innesto di nuovi punti di vista, nuovi stili, ecc. nel filone storico-tradizionale.

Come emerge anche dall'esperienza di Rimini, la città non deve essere tutelata solo nella sua fisicità, ma occorre salvaguardare anche gli eventi che accadono al suo interno, conservando le tracce del suo passato. Così come le persone, anche il patrimonio culturale ha bisogno di adattarsi per sopravvivere e deve essere in grado di rimodellarsi e riorganizzarsi seguendo le trasformazioni dinamiche delle città.

Occorre dunque trovare nuove soluzioni creative e programmatiche in grado di bilanciare le nuove esigenze legate al dinamismo della città con quelle della conservazione, nuovi approcci innovativi e nuovi strumenti secondo una prospettiva transdisciplinare. Un nuovo approccio, basato sull'ibridazione, può rappresentare un effettivo catalizzatore per la rigenerazione delle città.

Infine, l'interpretazione dei valori del paesaggio storico urbano non può prescindere dall'individuazione di metodi e strumenti per "valutare" le trasformazioni su di esso, tenendo conto della sua complessità e secondo una prospettiva sistemica e integrata.

È necessario strutturare un approccio innovativo all'interno del Piano Strategico, che combini la pianificazione con le valutazioni economiche e multidimensionali, nell'intento di comprendere le complessità e le contraddizioni del paesaggio e di guidare le trasformazioni in coerenza con un approccio integrato e interdisciplinare. Un aspetto essenziale del percorso valutativo è rappresentato dalla costante interazione con il processo di piano (Cerreta e De Toro, 2011).

Un adeguato sistema di supporto alla decisione deve quindi guidare il processo di piano e contribuire ad esplicitare la complessità delle relazioni che sussistono tra le diverse componenti, la scelta delle azioni compatibili e le conseguenze che possono derivare dalla loro implementazione.

In particolare, sono richiesti nuovi strumenti per valutare diverse alternative sulla base dei loro impatti multidimensionali: nuovi approcci sistemici e nuovi indicatori dovrebbero essere introdotti per identifica-

re i limiti di variazione e la “capacità di assorbimento” di un determinato paesaggio (Fusco Girard, 2011) e per valutare i flussi (materiali ed immateriali), la densità delle relazioni/legami, dei processi circolari e delle sinergie, che promuovono la resilienza e la sostenibilità del sistema urbano.

#### Bibliografia

Associazione Forum Rimini Venture (2011), Il Piano Strategico di Rimini e del suo territorio. Documento finale, La Pieve Poligrafica Editore, Villa Verucchio.

Cerreta M., De Toro P. (2011), “La Valutazione Ambientale Strategica per il Piano Urbanistico Comunale di Montecorvino Rovella: integrazione tra valutazione e pianificazione”. Atti XXXII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Il ruolo delle città nella economia della conoscenza. Torino, Italy, 15-17 Settembre 2011.

Fusco Girard L., De Rosa F., Nocca F., (2014), “Verso il Piano Strategico di una città storica: Viterbo” in Bollettino del Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici ed Ambientali, Vol.14, n.1, (pag.11-38)

Fusco Girard L. (2014), “The role of cultural urban landscape Towards a new urban economics: new structural assets for increasing economic productivity through Hybrid processes” in Housing Policies and Urban Economics, vol.1, n.1, (pag.3-27).

Fusco Girard L. (2013a), “Creative cities: the challenge of “humanization” in the city development” in Bollettino del Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici ed Ambientali, Vol.13, n.1, (pag. 9-33).

Fusco Girard L. (2013b), “Toward a Smart Sustainable Development of Port Cities/Areas: The Role of the ‘Historic Urban Landscape’ Approach”. Sustainability, vol.5, n.10, (pag.4329-4348).

Fusco Girard L. (2011), “Multidimensional evaluation processes to manage creative, resilient and sustainable city” in Aestimum, n.13, (pag.123-139).

Girardet H. (2010), Regenerative cities, World Future Council and Hafencity University, Hamburg, Germany.

Pauli G. (2014), 100 anni. 100 innovazioni. 100 milioni di posti di lavoro, Edizione Ambiente, Milano, Italia.

Plieninger T., Bieling C. (2012), Resilience and the cultural landscape, Cambridge University Press, Cambridge.

Tavano Blessi G. (2003), “Creative milieu e competitività: un nuovo paradigma di sviluppo locale” in Osservatorio impresa e Cultura (a cura di), Cultura e competitività. Per un nuovo agire imprenditoriale, Rubettino, Soveria Mannelli, (pag.64-106).

Un-Habitat (2013), The Future we want. The city we need, www.unhabitat.org, www.worldurbancampaign.org.

UNESCO (2011), Recommendation on the Historic Urban Landscape, UNESCO World Heritage Centre, Parigi.

Vitali P. (2012), “Ibridi. Enti urbani di nuova generazione a funzioni complesse. Nuove tipologie e spazi ibridi” in Zanni F. (ed.) Urban Hybridization, Maggioli, Milano, Italia, (pag.303-331).

## PSM – Piano Strategico Metropolitano di Bologna

ALESSANDRO DELPIANO,  
DANIELE DONATI, LUCIA FERRONI,

CHIARA MAZZANTI E ELENA SOVERINI

In una realtà come quella attuale dove crisi e disoccupazione dominano lo scenario economico-sociale, è d’obbligo ripensare a un nuovo futuro: a Bologna, la volontà di rilanciare il territorio, la sua economia, la sua storia, la sua cultura ha dato vita a un piano per dare un senso del futuro.

Lo strumento per la realizzazione è stato individuato nella pianificazione strategica di scala metropolitana e a tal fine il Comune e la Provincia di Bologna insieme alla Regione Emilia Romagna hanno deciso di costituire, nel dicembre 2011, il Comitato Promotore Bologna 2021, a cui hanno aderito tutte le Unioni di Comuni, l’Università, le associazioni sindacali, di categoria e il Forum terzo settore.

Il processo di elaborazione di un piano strategico è il motore di crescita di un territorio che riparte dalla propria dotazione di risorse intellettuali, naturali, professionali e imprenditoriali per la realizzazione di un sistema territoriale sostenibile, efficiente, vivibile e competitivo.

Nell’area metropolitana di Bologna il Piano Strategico ha portato a compimento “un percorso partecipativo che non ha avuto precedenti in Italia”: 954 associazioni cittadine, enti pubblici e privati hanno volontariamente iniziato un percorso di cambiamento sostenibile per migliorare la qualità della vita della comunità con l’intento di rispondere alle esigenze di tutte le sue componenti. È stato avviato così un complesso processo di partecipazione: sono stati organizzati 4 Tavoli di progettazione (Ambiente, Assetti Urbani e Mobilità; Innovazione e Sviluppo; Conoscenza, Educazione e Cultura; Benessere e Coesione Sociale). Dalla molteplicità di soggetti coinvolti sono state elaborate 551 idee progettuali, a partire dalle quali sono stati costituiti 26 gruppi di lavoro che hanno definito i 67 progetti del Piano, raccolti in 15 programmi strategici. Il confronto e la stesura dei progetti sono sempre stati guidati dalla Visione Strategica declinata in 4 Orientamenti Strategici specifici di ogni Tavolo: elaborati dal Comitato Promotore e condivisi con tutti soggetti coinvolti, si tratta di documenti che delineano gli obiettivi generali e le scelte strategiche.

I 67 progetti, che costituiscono i contenuti del Piano Strategico Metropolitano, sono stati approvati dal Comitato Promotore con la sottoscrizione del Patto Metropolitano (9 luglio 2013); tale atto rappresenta l’esplicitazione della volontà di condividere e farsi carico delle scelte assunte tutti insieme. I progetti sono stati “consegnati alla città” e da allora apparten-

gono all'area metropolitana bolognese e a tutti i suoi cittadini.

#### I 67 Progetti del PSM

“Noi sottoscrittori esprimiamo la convinzione che il Piano Strategico Metropolitan costituisca uno strumento prezioso per indirizzare e promuovere la coesione sociale, l'attrattività del territorio, lo sviluppo e il progresso della società bolognese, nella prospettiva della futura Città Metropolitana, la cui piena costituzione auspichiamo avvenga in tempi brevi.

Ci riconosciamo nella Visione Strategica e nei 15 programmi strategici in cui sono organizzati i 67 progetti, quali elementi caratterizzanti le strategie del piano, articolati in quattro filoni:

- Innovazione e sviluppo
- Ambiente, assetti urbani e mobilità
- Conoscenza, educazione e cultura
- Benessere e coesione sociale”

I 67 progetti del PSM “compongono un'agenda dedicata al cambiamento, per affermare il contributo e la proiezione del territorio bolognese, in Italia, in Europa e nel mondo”; un'agenda che dovrà continuare a trarre la sua forza dall'“alleanza trasversale” che unisce questi progetti.

L'economia bolognese vuole puntare a un'Iniziativa per il Rinascimento della MANifattura (IRMA), attraverso le leve dell'innovazione, della creatività e dell'internazionalizzazione. Il progetto si concretizza con la creazione di un centro che metta a disposizione della città e della regione una piattaforma di servizi evoluti e integrati pubblico-privati su standard internazionali, in grado di favorire la crescita innovativa dell'industria tradizionale e delle nuove industrie: realizzazione di momenti di incontro a livello internazionale, attività di incubazione e promozione di nuove imprese. Sempre a beneficio del sistema manifatturiero il progetto JoReL - Joint Research Labs. Materiali & Processi Manifatturieri Avanzati e ICT intende realizzare due piattaforme di lavoro di rilevanza internazionale in ambito di materiali e ICT.

Strettamente connessi alla rinascita della manifattura sono il rilancio dell'educazione tecnica e il Network metropolitan per lo sviluppo della cultura tecnica e professionale, che, valorizzando le relazioni tra scuole, imprese e territorio, favoriscono non solo cultura e apprendimenti, ma anche nuove traiettorie di sviluppo dell'industria bolognese.

Vengono consolidate la consapevolezza e le opportunità derivanti dalla tecnologia ICT, grazie all'adozione di un'Agenda Digitale Metropolitana, una strategia per dotare l'area metropolitana di una propria rete digitale, a cui si affianca la realizzazione di un distretto tecnologico e imprenditoriale (Il distretto delle ICT. Percorso di attivazione delle comunità del distretto). La tecnologia è pensata a servizio delle persone con un'alleanza tra mondo della ricerca, della pubblica amministrazione e delle imprese, anche in termini di semplificazione burocratica e amministrativa.

L'attivazione di un ufficio centrale del SUAP Metro-

politano rappresenta una possibile risposta alle esigenze di semplificazione delle procedure autorizzatorie di competenza degli Sportelli Unici per le Attività Produttive comunali. Nella stessa logica, per una Semplificazione della normativa edilizia, è necessario definire e condividere un Regolamento Urbanistico Edilizio metropolitan unico per tutti i comuni, con omogeneizzazione delle procedure progettuali e autorizzative e telematizzazione della modulistica inerente.

Sempre in tema di semplificazione e di modernizzazione, è stato avviato un Piano di sviluppo dei servizi della Giustizia Civile di Bologna e un progetto per la Riduzione dei tempi dei procedimenti civili presso la Corte d'Appello di Bologna.

L'utilizzo delle ICT e dei big data è finalizzato anche alla riorganizzazione dei sistemi di prevenzione e cura, e, più in generale, a un Ridisegno e innovazione del sistema salute, ritenuti fattori di sviluppo e attrattività internazionale.

Dall'analisi del contesto è emersa la necessità anche di un Ridisegno del sistema socio-sanitario e socio-assistenziale: servizi alla persona dispensati dai servizi sanitari e sociali che dovranno tener conto delle molteplici esigenze di ognuno, in un'ottica di accorciare la filiera assistenziale, attraverso azioni di Sostegno alle fragilità e Politiche e sostegni alla domiciliarità.

In un generale riassetto socio-economico, sono stati elaborati progetti che sostengono il lavoro a tutti i cittadini (Servizi in rete per l'occupazione giovanile; Patto per il lavoro e interventi a sostegno dell'occupazione; Le politiche di welfare aziendale in un sistema di welfare condiviso; La riorganizzazione della rete metropolitana dei servizi per il lavoro). Sono proposti strumenti che facilitano l'entrata e la permanenza nel mondo del lavoro, la conciliazione tra vita lavorativa e familiare, ma anche strumenti finanziari innovativi, partecipativi e rotativi a supporto della nuova imprenditoria, della valorizzazione dei talenti e della patrimonializzazione delle imprese in funzione attrattiva (Fondo per la manifattura e talenti).

Un futuro migliore non può prescindere dal perseguire un'idea generale di benessere attraverso diverse azioni: la realizzazione di una piattaforma metropolitana condivisa BO 3.0 che garantisca un uso integrato dei dati provenienti da sorgenti multiple, pubbliche e private (I dati al centro: la piattaforma digitale della condivisione per lo sviluppo ovvero la piattaforma metropolitana condivisa BO 3.0); la riorganizzazione e la ridefinizione di forme di partecipazione attiva mediante la progettazione condivisa delle politiche pubbliche (Conoscenze in connessione; Conoscenza e partecipazione); il consolidamento del lavoro di comunità, delle risorse collettive dei cittadini (organizzati e non, professionisti e volontari) affinché operino nel territorio per migliorare la qualità della vita e prevenire situazioni di disagio (Empowerment e comunità). Obiettivi, questi ultimi, comuni al progetto sulla Prevenzione e promozione della salute, che prevede la costituzione di un luogo di incontro fisico e virtuale dove promuovere stili di vita salutari e

contrastare l'isolamento sociale attraverso lo scambio intergenerazionale e l'attivazione di laboratori.

Il benessere della comunità è declinato anche in altri due progetti: Bologna del civismo responsabile: la cura dei luoghi e delle relazioni, che fa perno sul coinvolgimento dei cittadini nella trasformazione del territorio, in termini sia fisici sia sociali, attraverso un nuovo patto tra città, famiglia e scuola; Bologna consumi responsabili, nato per la diffusione di orientamenti e pratiche di consumerismo socialmente responsabile, al fine di promuovere il capitale sociale e creare cultura civica, fiducia e reciprocità sociale allargata.

Se l'educazione a questi temi è importante, lo è altrettanto quella scolastica in senso stretto: La promozione della riuscita formativa di tutti gli adolescenti e i giovani, il contrasto al fenomeno della dispersione scolastica e l'innovazione delle politiche socio-educative attraverso Servizi educativi e scolastici equi e di qualità nel territorio metropolitano (0-14) rappresentano il fulcro del cambiamento per un futuro migliore, che necessariamente deve nascere e crescere nelle scuole.

È nota la ricchezza del patrimonio paesaggistico, storico e culturale dell'area bolognese, che non può che essere valorizzato attraverso politiche di promozione e marketing del territorio, in grado di sviluppare un sistema capace di attrarre investimenti, talenti, cittadini e turisti (Bologna Welcome e la DMO: valorizzazione turistica delle risorse culturali e paesaggistiche). Il fine è quello di restituire una dimensione di livello internazionale all'area metropolitana di Bologna, a partire dai suoi asset fondamentali: il sistema della sanità, attraverso un'Iniziativa per la promozione dell'internazionalizzazione del "Sistema Bologna", e il sistema dell'agroalimentare, attraverso il progetto F.I.CO. EatalyWorld Bologna Fabbrica Italiana Contadina. Per una promozione del territorio a 360°, quindi, assume una rilevanza strategica creare un'immagine di Bologna metropolitana riconoscibile a livello nazionale e internazionale (Bologna City Branding). Esempio di valorizzazione del territorio è la Valle del Reno, La valle delle arti e della scienza, uno dei sistemi territoriali unici del paesaggio metropolitano bolognese, per il quale si è proposto un piano integrato di azioni e misure per lo sviluppo della vallata e la creazione di un suo specifico brand.

Non va dimenticato che Bologna da sempre produce e consuma cultura, perciò i progetti che intendono svilupparne le varie forme sono molteplici: da un lato, mirano alla valorizzazione del patrimonio esistente, attraverso la riorganizzazione del Sistema metropolitano delle biblioteche e degli archivi e azioni condivise che rendano sistematiche e operative le collaborazioni Per un sistema museale metropolitano. Dall'altro, tendono a sperimentare e promuovere nuove forme artistiche, in un'ottica non solo formativa, ma anche terapeutica e di inclusione sociale (Welfare culturale: molteplici arti; Le case fertili della cultura), in un disegno complessivo di Bologna del Contemporaneo. Il tutto, all'interno della cornice che si fonda

sui Distretti culturali: il sistema metropolitano di governance culturale.

Il rinnovamento passa anche attraverso il Binario dell'innovazione, un collegamento strategico che mette a sistema infrastrutture e strutture di portata metropolitana (aeroporto, stazione alta velocità, nuova sede comunale, CNR/Unibo, Istituto Aldini Valeriani, Tecnolopo, Fiera e CAAB). In generale, su tutto il territorio, si è voluta rafforzare il Servizio di trasporto pubblico integrato metropolitano bolognese, in grado di servire efficacemente gli spostamenti di ambito sia metropolitano sia urbano, migliorando l'intermodalità con la mobilità ciclistica. Il rafforzamento dei trasporti pubblici comporta necessariamente un nuovo Piano dei parcheggi ed è complementare al Piano metropolitano della mobilità ciclistica. Non ultimo, è importante dotarsi di linee di comportamento condivise per l'accessibilità e la sicurezza di tutti gli utenti della strada (Strada accessibile e sicura per tutti). Un progetto specifico per le zone a traffico limitato del centro di Bologna prevede la distribuzione delle merci tramite una flotta di veicoli elettrici alimentati con energia autoprodotta (CAAB, City logistic: distribuzione delle merci nel centro storico).

Sempre in una prospettiva di sostenibilità ambientale, Bologna metropolitana si vuole dotare di un Patto metropolitano per il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana, in cui i Sindaci individuano interventi volti al contenimento quantitativo del consumo di suolo, al contrasto della dispersione insediativa e alla densificazione sostenibile dei tessuti esistenti, anche attraverso incentivi fiscali, finanziari ed economici e l'adeguamento degli strumenti urbanistici. Nella stessa direzione va il progetto sugli Usi temporanei e rivitalizzazione urbana che promuove una serie di misure di facilitazione dell'uso temporaneo di immobili inutilizzati o sottoutilizzati.

Complementare a tali strategie per il contenimento del consumo di suolo è la promozione dell'Agricoltura metropolitana: il settore agricolo farà leva sull'azienda agricola, che, competitiva e multifunzionale, sarà a servizio del territorio nel rispetto dell'ambiente, sia in ambito rurale sia in ambito periurbano/urbano. Sempre in termini di sostenibilità, non si può prescindere dalla realizzazione di un sistema informativo di analisi e stima degli effetti dei cambiamenti climatici, per intervenire con azioni tese al risparmio idrico, alla gestione delle piogge e al risanamento della qualità delle acque dei canali (Piano di adattamento ai cambiamenti climatici: il progetto Navile).

Semplificazione e sostenibilità ambientale sono le parole chiave di altri tre progetti che intendono realizzare un Osservatorio sugli sprechi: uno strumento di supporto alle decisioni per il monitoraggio e la prevenzione degli sprechi, un'Agenzia unica metropolitana per l'impatto ambientale e climatico e le Comunità Solari locali.

In seguito al sisma in Emilia, La riqualificazione energetica e sismica e il progetto specifico già avviato, che prevede una Valutazione speditiva di vulnerabilità sismica degli edifici secondo una metodologia di

classificazione degli edifici in 5 classi di vulnerabilità, rappresentano una sfida più che mai urgente. Non ultimo, la città metropolitana che stiamo delineando punta anche alla sperimentazione di iniziative partecipative e interventi progettuali sullo spazio pubblico, i cui esiti porteranno alla redazione di un Protocollo sulla qualità dello spazio pubblico. Parallelamente, il Patto metropolitano per l'Edilizia Residenziale Sociale tra istituzioni, associazioni d'impresa e rappresentanze dei cittadini nasce per condividere le strategie, urbanistiche e sociali, volte a offrire nuove opportunità abitative, in termini di disponibilità di aree e immobili, canoni e prezzi equi, localizzazione e formule innovative di progetti dedicati a specifici segmenti di popolazione.

Da settembre 2013 è iniziata la fase di attuazione dei progetti e, a un anno di distanza dalla sottoscrizione del Patto, molte linee d'intervento previste sono in via di implementazione. Si sono riattivati i gruppi di lavoro, coinvolgendo non solo chi aveva già preso parte al processo, ma estendendo la partecipazione anche ad altri stakeholders. Inoltre, si sta procedendo, ove necessario, alla revisione dei progetti o alla implementazione di nuovi in coerenza con la Visione Strategica. Parallelamente, alcuni gruppi di lavoro hanno promosso eventi pubblici di discussione sui progetti, che hanno riscosso un buon risultato soprattutto per la qualità dei contenuti, accrescendo la sensibilità della comunità su quelle tematiche.

La Pianificazione Strategica da atto volontario ad atto di indirizzo della Città Metropolitana  
Il processo del Piano Strategico Metropolitano di Bologna si è intrecciato con la stagione delle riforme degli enti locali, riavviata nell'estate 2013, che ha portato all'approvazione della legge 56/2014 Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni: non poche sono state le conseguenze.  
Questa legge non solo è istitutiva della Città Metropolitana ma, andando a definire le funzioni che questo nuovo ente dovrà assumere, indica quale sua primaria funzione la redazione di un piano strategico di valenza triennale con aggiornamenti annuali. Sono poste le basi per un rilancio del valore della pianificazione strategica a livello nazionale in termini rinnovati: da strumento volontario di governance istituzionale multilivello, il piano strategico si trasforma in atto di indirizzo "per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni" (art. 1, comma 44 a) che la Città metropolitana dovrà obbligatoriamente far proprio per assicurare "la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano" (art. 1, comma 2).  
Oggi, la sfida del Piano Strategico Metropolitano è nella Città Metropolitana di Bologna, quindi nella sua capacità di trasformare i progetti in indirizzi, all'interno di un percorso statutario che dovrà cogliere l'occasione di valorizzare il patrimonio culturale e relazionale costruitosi con il PSM.  
Nell'ottica di continuare a dare impulso alla pianifica-

zione strategica come metodo di governo dei processi di sviluppo del sistema metropolitano bolognese, si dovranno portare avanti la promozione dei contenuti del piano e dello stato di avanzamento dei suoi progetti; la verifica di fattibilità e il monitoraggio degli stessi; l'ideazione e la realizzazione di tutte le attività di comunicazione.

L'amministrazione condivisa da sempre contraddistingue questo territorio: basti richiamare la Conferenza Metropolitana, la Conferenza Socio-Sanitaria, i Distretti Culturali e le Unioni di Comuni, tutte esperienze che dimostrano quanto sia necessario e proficuo lavorare in maniera integrata sul territorio. Il PSM non ha fatto altro che riprendere tale approccio, allargandolo a tutta l'area metropolitana e a più ambiti d'azione e coinvolgendo non solo soggetti pubblici ma anche privati: un unico disegno strategico generale, a cui si possono ricondurre la complessità e la specificità locale e sulla base del quale valutare la coerenza dei progetti e promuovere la consultazione tra più interessi.

La partecipazione di attori diversi, l'analisi prospettica e di scenario – le fondamenta del PSM di Bologna – sono state adottate nell'iter di progettazione della Città Metropolitana: l'esperienza del PSM sta facilitando il lavoro di istruttoria tecnica fra Comune capoluogo, Provincia e Unioni di Comuni nella definizione delle funzioni e dello statuto del futuro ente. Per questo sono stati organizzati 5 gruppi di lavoro, individuati sulla base delle materie indicate nella legge e che riprendono gli ambiti di progettazione del PSM: "pianificazione territoriale, infrastrutture e mobilità"; "ambiente"; "sviluppo economico, attrattività e occupazione"; "innovazione digitale"; "welfare, occupazione e cultura"; l'incontro e il confronto hanno prodotto un documento di linee guida che, consegnato al Consiglio Metropolitano, diventerà oggetto delle scelte politiche.

Volendo trarre un bilancio di questi tre anni di lavoro, quindi, si può sicuramente affermare che il PSM di Bologna è stato pionieristico, avendo anticipato quella che poi sarebbe stata la base del processo per la costituzione della Città Metropolitana.

Inoltre, il processo del PSM ha consolidato la "filosofia" dell'approccio trasversale e integrato come modalità forte per dare risposte innovative alle odierne problematiche. Non solo si è rafforzata la rete di relazioni tra soggetti dello stesso settore, ma soprattutto si è generata una sinergia tra soggetti operanti in ambiti diversi, che, riuniti intorno allo stesso tavolo, hanno concretamente sperimentato la forza di questo approccio: tant'è che molte di queste collaborazioni continuano anche al di fuori del PSM.

È proprio da questo patrimonio che bisogna proseguire. Il government della Città Metropolitana non dovrà assolutamente perdere la peculiarità della pianificazione strategica, cioè la governance: nello statuto della Città Metropolitana si dovranno riflettere i metodi, i contenuti e processi del PSM e il government del nuovo ente dovrà consentire alle amministrazioni di essere aperte e trasparenti nei confronti dei cittadini.

In sostanza, la Città Metropolitana dovrà istituzionalizzare e valorizzare il modello di governance che ha guidato il processo del Piano Strategico, attraverso la partecipazione e il coinvolgimento di terzi. L'ambizione è sicuramente alta, ma l'auspicio è che la realizzazione di un futuro migliore non sia più così utopistico, visto che, come sapientemente è stato detto, "il termine utopia è la maniera più comoda per liquidare quello che non si ha voglia, capacità o coraggio di fare"<sup>2</sup>. Ecco, Bologna ha dimostrato che ha la voglia, la capacità e il coraggio di fare il futuro, la determinazione di trasformare un sogno in tangibile realtà.

#### Note

1 (2014), Patto Metropolitan per il Piano Strategico di Bologna in Il Piano Strategico Metropolitan di Bologna. Un Senso al futuro, una visione condivisa, pag. 29  
2 Adriano Olivetti

#### Bibliografia

(2014), Il Piano Strategico Metropolitan di Bologna. Un Senso al futuro, una visione condivisa  
<http://psm.bologna.it/category/documenti/documenti-del-psm/>

## I piani di gestione dei siti UNESCO 'centro storico di Firenze' e 'centro storico di Siena': obiettivi ed esiti per la valorizzazione dei paesaggi storici urbani

BARBARA DEL PRETE

La Lista del patrimonio mondiale dell'umanità e il paesaggio storico urbano  
Con la Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, firmata a Parigi il 16 novembre 1972 e poi ratificata dallo Stato italiano con legge n.184 del 6 aprile 1977, l'UNESCO ha riconosciuto l'obbligo a ciascuno Stato partecipe di garantire l'identificazione, la protezione, la conservazione, la valorizzazione e la trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale, situato sul suo territorio (cfr. art. 4).  
In base agli inventari sottoposti dagli Stati il 'Comitato del patrimonio mondiale' allestisce, aggiorna e diffonde, sotto il nome di 'World heritage list' (Whl), un elenco dei beni del patrimonio culturale e del patrimonio naturale, che considera di valore universale eccezionale (cfr. art. 11).  
L'aumento costante dei siti della Lista, così come la necessità di implementare sistemi reali di control-

lo della gestione dei siti, ha portato l'UNESCO ad adottare diversi documenti, che rendono chiari gli obiettivi della Convenzione del 1972. Con la Dichiarazione di Budapest del 2002, ad esempio, il World heritage committee ha invitato gli Stati membri dell'Organizzazione a rafforzare le iniziative di tutela del patrimonio culturale mondiale, chiedendo a tutte le città che hanno siti iscritti nella Lista di dotarsi di un Piano di gestione (Pdg). Si precisa che l'obiettivo di ogni Pdg è di «assicurare un giusto equilibrio tra conservazione, sostenibilità e sviluppo, in modo che i beni del Patrimonio mondiale possano essere tutelati attraverso attività adeguate, che contribuiscano allo sviluppo socio-economico e alla qualità della vita della nostre comunità» (articolo 3). In aderenza agli obiettivi di tale Dichiarazione, le Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention (il cui ultimo aggiornamento è del 2013) prevedono espressamente che l'istanza di iscrizione di un determinato Sito nella Whl, debba essere corredata da un Piano di gestione, la cui concreta attuazione va garantita da parte degli organismi proponenti, predisponendo a questo scopo tutti gli strumenti per un'efficace protezione dell'area, e pubblicando rapporti periodici sul grado di protezione ed implementazione delle tutele delle singole aree inserite nella lista dell'UNESCO.

Ma i siti iscritti nella Lista sono molto diversi tra loro, quindi l'UNESCO ha lasciato a ciascuno Stato membro il compito di procedere alla predisposizione dei Piani di gestione sulla base del proprio ordinamento. In Italia le Linee guida redatte nel 2004 dalla Commissione Consultiva per i piani di gestione dei siti UNESCO e per i sistemi turistici locali costituiscono il principale riferimento per la redazione dei Piani di gestione dei diversi siti italiani. Con la legge 20 febbraio 2006, n.77 l'Italia ha, inoltre, previsto che l'elaborazione del Piano di gestione costituisca una dotazione obbligatoria anche per i siti già iscritti nella Whl. Ma la discussione internazionale che nell'ultimo decennio si sta svolgendo nell'ambito della disciplina del restauro ha anche determinato la redazione di importanti documenti e convenzioni inerenti le tematiche del paesaggio. Ricordiamo la Convenzione europea del paesaggio adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a Strasburgo e firmata a Firenze il 20 ottobre del 2000 che all'art. 1 offre tale definizione: "Il termine paesaggio designa una determinate parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni". Ma è il Vienna Memorandum, adottato nel 2005 dalla Conferenza Internazionale "Patrimonio dell'Umanità e Architettura Contemporanea" con il patrocinio dell'UNESCO, che propone il concetto di Historic urban landscape (Hul).

Il concetto dell'Hul si consoliderà in un'apposita "Dichiarazione" nel 2011, la cui definizione è data all'art. 8: "The historic urban landscape is the urban area understood as the result of a historic layering of cultural and natural values and attributes, extending

beyond the notion of “historic centre” or “ensemble” to include the broader urban context and its geographical setting”. Ed ancora all’art. 11: “The historic urban landscape approach is aimed at preserving the quality of the human environment, enhancing the productive and sustainable use of urban spaces, while recognizing their dynamic character, and promoting social and functional diversity. It integrates the goals of urban heritage conservation and those of social and economic development. It is rooted in a balanced and sustainable relationship between the urban and natural environment, between the needs of present and future generations and the legacy from the past”. Pare che con la dichiarazione si sia ‘allargato’ il concetto di centro storico, nascendo così la necessità di un tipo di progetto le cui caratteristiche sono: integrazione e strategia, ma che necessariamente ingloba il tema gestionale. Il progetto non deve essere solo fisico-urbanistico ed architettonico ma anche sociale, culturale, economico, amministrativo, gestionale<sup>1</sup>.

Il recepimento del concetto di Hul dai piani urbanistici e dai piani gestionali

La ridefinizione del sistema dei criteri e dei principi della conservazione delle città storiche che si sta delineando nel dibattito culturale internazionale, ed in particolare l’interpretazione del concetto di paesaggio storico urbano sembra essere stato acquisito dalla strumentazione urbanistica di alcune città italiane che hanno una parte di territorio iscritta nella Whl. È il caso di Firenze e di Siena dove risultano evidenti anche importanti relazioni tra i piani urbanistici, che interessano l’intero territorio comunale e che rispondono a norme statali e regionali, e i piani gestionali, che invece sono relativi alla sola parte di territorio iscritta nella Lista e seguono indirizzi UNESCO. Per quanto concerne Firenze, ad esempio, i risultati di studi e ricerche, avviati in attuazione dei progetti previsti dal Piano di gestione, sono poi stati acquisiti dal Regolamento urbanistico (Ru). Per Siena, invece, non solo il quadro conoscitivo sviluppato in fase di redazione del Piano strutturale (Ps) è poi stato acquisito dal Piano di gestione, ma quest’ultimo ha fatto propri anche gli indirizzi e le strategie del Ps.

Il sito UNESCO ‘centro storico di Firenze’

Il Centro storico di Firenze è un sito UNESCO dal 1982, l’ambito territoriale iscritto nella Lista coincide con l’area inclusa entro il circuito dei viali corrispondente all’antica cerchia delle mura.

Il perimetro UNESCO coincide con l’ambito del ‘nucleo storico’ e ricade nella UTOE 12 individuata dal Piano strutturale approvato nel giugno 2011 e dal Regolamento urbanistico adottato nel marzo 2014. Il Piano di gestione, invece, è stato approvato nel 2006 ed è a cura dell’Ufficio Centro Storico – Patrimonio Mondiale UNESCO. Il Piano ha subito due aggiornamenti, uno nel 2007 e l’altro nel 2008.

Nel Pdg dopo aver evidenziato le caratteristiche storiche, artistiche e culturali che hanno determinato l’iscrizione del sito nella Lista, si procede con «un’ana-

lisi socio-economica del territorio con particolare riferimento ai cambiamenti avvenuti in città ed ai fattori di rischio e di pressione che minacciano il Centro Storico [sono poi analizzate] le risorse e i piani di tutela predisposti dall’autorità amministrativa per la conservazione e valorizzazione del sito»<sup>2</sup>.

Con l’analisi SWOT (Strengths-Weakness-Opportunities-Threats) sono, quindi, individuati punti di forza e di debolezza, opportunità e minacce del sito. Tra i punti di forza sono indicati: alto valore paesaggistico, forte identità culturale, artigianato di qualità e negozi storici, patrimonio storico artistico di eccellenza, importante flusso turistico. Di contro, però, tra le minacce si evidenziano: degrado del paesaggio, spopolamento residenti e perdita della identità culturale, impoverimento patrimonio artistico per inquinamento e mancata manutenzione, presenze turistiche non governate. Ed ancora tra i punti di debolezza si segnalano: proliferazione attività commerciali improprie, insufficienza dei fondi per la manutenzione del patrimonio storico artistico, disordine nell’arredo urbano in tutte le sue realtà (p.e. manutenzione stradale e facciate).

Il Piano di gestione individua quattro Piani di azione che indicano obiettivi e strategie operative da mettere in atto per sostenere l’integrità e lo sviluppo del sito. I Piani di azione sono: piano di azione per la tutela, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio; piano di azione per la ricerca e la conoscenza; piano di azione per la mobilità e l’ambiente; piano di azione per il turismo. Per ogni piano di azione sono segnalati una serie di progetti molto diversi tra loro. Questi, infatti riguardano sia il costruito storico che il patrimonio dei beni culturali immateriali, prevedendo, inoltre, azioni volte alla conoscenza e alla divulgazione e all’incremento dell’offerta turistica. I progetti prevedono il coinvolgimento di diversi enti. Quello che si evidenzia dopo otto anni dall’approvazione del Pdg è che i progetti effettivamente realizzati dall’ufficio UNESCO sono quelli che riguardano principalmente l’asse della conoscenza e del turismo. Ricordiamo, ad esempio il progetto ‘Negozi storici: itinerari storico artistici’ che ha determinato la pubblicazione del volume Firenze tra Arte e Botteghe, dove sono proposti sei itinerari all’interno del centro storico. Il testo è integrato con schede di approfondimento per gli esercizi storici presenti nei percorsi proposti.

Ed ancora il progetto ‘DAVID’ che ha portato alla realizzazione del sito web [www.heritageflorence.it](http://www.heritageflorence.it) dove è presentata l’immagine di Firenze’, con l’obiettivo di coniugare sia esigenze di comunicazione che quelle dell’approfondimento.

Ciò che però risulta significativo per le tematiche in esame è che nel primo aggiornamento nel piano di azione per la ricerca e la conoscenza è stato inserito il progetto ‘Il centro storico di Firenze in trasformazione. Rilievo critico per la riqualificazione del paesaggio urbano’ nato con «l’ambizione di realizzare uno strumento che possa essere utilizzato con profitto per la protezione del paesaggio urbano»<sup>3</sup>. Nel catalogo ela-

borato sono esposti i Punti di Belvedere del versante che va dal Piazzale Michelangiolo fino al Giardino di Boboli. I punti di belvedere individuati, oltre ad essere stati utilizzati per la definizione della buffer zone, sono poi stati recepiti dal Regolamento urbanistico determinando anche una variante al Ps (non ancora approvata) con l'indicazione nella tav. 3-Tutele di tali punti. Dunque il nuovo skyline che si configurerebbe a seguito di interventi nel centro storico o nella buffer zone «deve essere oggetto di verifica del corretto inserimento paesaggistico avendo come riferimento i punti di belvedere individuati nel Piano Strutturale (tavola 3 Tutele)»<sup>4</sup>.

Si vuole inoltre evidenziare che nelle Nta del Ps, sempre con riferimento all'invariante nucleo storico, sono fornite indicazioni relative al Pdg: «Attraverso il Piano di gestione dovranno essere avviati interventi tesi a: - gestire il patrimonio culturale; [...] - prevedere efficaci misure di protezione del Paesaggio Urbano Storico così come definito dall'UNESCO nel Memorandum di Vienna e più specificatamente dall'Assemblea Generale con la "Declaration on the Conservation of Historic Urban Landscapes" (Decisione 29 COM 5D del 10 e 11 ottobre 2005) attraverso la creazione di una "buffer zone"»<sup>5</sup>.

Nel Ru nel capitolo 'L'integrazione del Quadro conoscitivo', invece, sono svolti degli approfondimenti specifici di tipo storico, sociale ed economico dedicati al centro storico UNESCO e sono, poi, indicate delle Norme comuni di tutela del paesaggio storico urbano. Ricordiamo infine che per il sito UNESCO è in corso di redazione il nuovo Piano di gestione. Sono state individuate cinque principali minacce: turismo di massa, inquinamento dell'aria, mobilità urbana, esondazione del fiume Arno, spopolamento del centro storico dai residenti.

La novità rispetto al primo piano è che «si è scelto di unificare i vari piani di azione previsti per ogni ambito, quali conoscenza, conservazione e valorizzazione, mobilità, ambiente e turismo in un solo Piano di azione accorpandoli in tra aree tematiche; conoscere, salvaguardare, vivere»<sup>6</sup>.

Il sito UNESCO 'centro storico di Siena'

Il centro storico di Siena è iscritto nella Whl dal 1995. L'ambito sotto la tutela UNESCO è il territorio delimitato all'interno della cinta muraria e coincide con la UTOE 1 del Piano strutturale approvato a febbraio del 2007 e con il tessuto insediativo 'centro storico' individuato dal Regolamento urbanistico approvato a gennaio 2011. Il centro storico di Siena è, inoltre, dotato di un Pdg approvato dalla Giunta Comunale il 3 maggio 2011.

Nel Pdg si rimanda diverse volte alle strategie e agli obiettivi del Ps. In particolare nel capitolo VI dove è fatta una ricognizione dei piani urbanistici e dei piani settoriali che interessano il territorio in oggetto si ricorda che «le previsioni del Ps per il centro storico si inseriscono nel più ampio quadro delle scelte riguardanti gli ecosistemi e il paesaggio, la tutela dagli inquinamenti, l'evoluzione della città e degli

insediamenti, la mobilità e le reti. In particolare per l'UTOE n. 1, che circoscrive il centro storico definito "Sito Unesco", il piano riconosce la necessità di mantenere il ruolo di luogo rappresentativo dell'insieme delle identità e delle funzioni espresse dalla comunità senese. [...] la strategia del Ps è rivolta a conservare l'integrità dell'impianto urbanistico e architettonico del centro antico attraverso l'attività di manutenzione e restauro del patrimonio storico, a mantenere la presenza fisica ed il ruolo sociale delle Contrade mediante la valorizzazione delle strutture gestite dalle Contrade come luoghi privilegiati per la promozione di attività socio-culturali e identitarie, a migliorare la mobilità attraverso una nuova regolamentazione del traffico e degli orari delle Ztl anche al fine di incrementare la vivibilità e la qualità degli spazi pubblici. [...]

Grazie a queste politiche, l'affermazione della monofunzionalità commerciale o direzionale può essere contrastata favorendo la diversificazione delle funzioni e delle attività economiche di qualità anche nel tessuto storico delle propaggini nord e sud esterne alla città murata (UTOE 2 e 3), tutelando gli esercizi commerciali e dell'artigianato di servizio di valore storico e favorendo l'insediamento di edilizia residenziale»<sup>7</sup>.

Esiste dunque una relazione tra lo strumento urbanistico e quello gestionale, almeno nella misura in cui il primo tiene conto della presenza di un sito di valore eccezionale nel territorio chiamato a pianificare e il secondo fa propri indirizzi e strategie individuati dal primo.

Nel Pdg più volte si evidenzia che «il centro storico è stato interessato da flussi di spopolamento verso i quartieri periferici residenziali e la campagna e da una progressiva terziarizzazione. [...] Con sempre maggiore evidenza, l'obiettivo da raggiungere appare dunque quello di un giusto equilibrio tra le funzioni, anche attraverso un processo di ripopolamento del Centro Storico favorito da quote crescenti di imprese che hanno iniziato a trasferire i propri uffici al di fuori delle mura, in virtù di una migliore accessibilità e funzionalità». Ne consegue che «le strategie indotte dal Piano di gestione si fondano su principi flessibili di tutela, che mirano a tutelare in maniera integrata l'assetto sociale, politico, economico ed urbanistico della città e non solo l'aspetto fisico dell'edificato o i reperti della tradizione, che diventerebbero solo delle rappresentazioni vuote»<sup>8</sup>.

«Per il perseguimento della strategia il Piano si propone di individuare sia i fattori che si pensa possano influenzare o minacciare il Valore Universale del bene sia le difficoltà che si pensa possano essere incontrate nell'affrontare tali problemi»<sup>9</sup>. L'analisi SWOT è stata suddivisa in tre articolazioni principali: 1. Cultura - Patrimonio Artistico - Turismo; 2. Ambiente - Territorio - Mobilità; 3. Economia - Società - Istituzioni. In particolare per quanto concerne l'articolazione 1. tra i punti di forza si individuano: forte identità culturale, patrimonio storico-artistico di eccellenza, alto valore paesaggistico. Di contro tra le minacce sono

individuati: possibilità dei fenomeni degenerativi (turismo di massa e sostituzione negozi di vicinato con negozi per turisti – spiazzamento); rischio di museificazione del patrimonio culturale; rischio di scomparsa delle attività artigianali e commerciali storiche. Nella Parte Quarta vengono, poi, definiti gli obiettivi e le strategie del piano dalle quali derivano i cinque Piani di Azione settoriali, così definiti: 1. Piano di azione per la tutela, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio; 2. Piano di azione per la sicurezza dell'ambiente urbano; 3. Piano di azione per la ricerca e la conoscenza; 4. Piano di azione per la valorizzazione culturale (turismo); 5. Piano di azione per la mobilità.

Anche in questo caso i progetti previsti per i cinque Piani di azione sono molto diversi tra loro ed è sempre individuato quale soggetto attuatore il comune di Siena.

Per quanto riguarda il Piano di azione per la tutela, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio degli otto progetti segnalati tre sono stati eseguiti, uno eseguito in parte, due in corso di attuazione e due non attuati. Relativamente al Piano di azione per la ricerca e la conoscenza, invece dei cinque progetti proposti solo uno è stato eseguito ossia quello relativo alla creazione dell'ufficio UNESCO.

Degli otto progetti proposti nel Piano di azione per la valorizzazione culturale (turismo) ne sono stati attuati quattro, tre sono in corso di attuazione e uno non è stato attuato.

### Conclusioni

Gli obiettivi e le strategie dei Piani analizzati redatti per le città toscane sono coerenti e condivisibili con le attuali politiche di restauro urbano ed in particolare con la più recente definizione di Hul. Esistono, inoltre, importanti relazioni tra la strumentazione urbanistica e i piani UNESCO in particolar modo laddove studi sviluppati con il coordinamento dell'Ufficio UNESCO sono poi stati acquisiti da Piani urbanistici comunali.

Non è chiara, però, l'effettiva potenzialità che i Pdg possono assumere nelle scelte di intervento sul patrimonio storico-artistico. Infatti quasi tutti i progetti realizzati con il coordinamento degli Uffici UNESCO sono volti alla conoscenza e alla divulgazione del sito e sono stati realizzati facendo ricorso a fondi previsti dalla legge 77/2006. Dunque per tutti gli interventi che riguardano azioni sul costruito si rimanda all'attuazione di progetti previsti da altri strumenti urbanistici e che saranno realizzati sotto il coordinamento di diversi enti.

Non si ritiene che il Pdg debba aggiungersi agli altri piani, ma forse affinché assumi una certa efficacia dovrebbe coordinare aspetti già pianificati e che potrebbero essere in contrasto tra loro e con gli obiettivi di conservazione. Quindi, l'idea maturata dalla scrivente, è che la forza di regolamentazione del Piano di gestione sarà tanto maggiore quanto più quest'ultimo avrà la natura di "piano di coordinamento" tra tutti quelli che esistono e investono oggettivamente e contesti

diversi tra loro; quanto più, cioè, sarà in grado di riportare a sistema una serie di strumenti di regolazione che provengono da "centri decisionali" diversificati ed autonomi.

### Note

1 Gabrielli, B. (2011), "50 anni ANCSA: le idee di ieri, le responsabilità dell'oggi", in Toppetti F. (a cura di), Paesaggi e città storiche. Teorie e politiche del progetto, Alinea ed., Perugia, p. 15.

2 Francini C., Carsillo L., Rizzetto C., Piano di Gestione 2006-2008. Il Centro Storico di Firenze. Patrimonio Mondiale - UNESCO, Tipografia Novis snc, Firenze 2006, p. 25.

3 Francini, C., Capitanio, C. (a cura di) (2009), *bel\_Vedere\_firenze*, Comune di Firenze, p.5.

4 Regolamento urbanistico di Firenze, 2014 (approvato), Norme tecniche di attuazione.

5 Piano strutturale di Firenze, 2010, Norme tecniche di attuazione, p.35.

6 Anti, V., Chiti, A., Cotta, G., Francini, C. (a cura di) (2014), *Firenze patrimonio del mondo*, Comune di Firenze, p.14.

7 Burroni, E., d'Orsi, P., Valacchi, F., Piano di Gestione Sito UNESCO Centro Storico di Siena. 2011-2014, Siena 2011, p. 47.

8 Ivi, p.10.

9 Ivi, p.12.

### Bibliografia

Pressouyre, L. (1996), *The World Heritage Convention, twenty years later*, UNESCO Publishing, Parigi Aa. Vv. (2006), "Il Piano strutturale di Siena" in *Urbanistica*, 129 (pag. 31-65)

Francini, C. (a cura di) (2006), *Firenze tra arte e botteghe*, Comune di Firenze.

Guido, M. R., Palombi, M. R. (a cura di) (2007), *I siti italiani nella Lista del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO. Dai Piani di Gestione ai Sistemi Turistici Locali*, Atti della Quarta Conferenza Nazionale, a cura di Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Diffusioni grafiche, Villanova Monferrato (AI)

Francini, C., Capitanio, C. (a cura di) (2009), *bel\_Vedere\_firenze*, Comune di Firenze

Gabrielli, B. (2011), "50 anni ANCSA: le idee di ieri, le responsabilità dell'oggi", in Toppetti F. (a cura di), *Paesaggi e città storiche. Teorie e politiche del progetto*, Alinea ed., Perugia (pag. 9-18)

Frey, B. S., Steiner, L. (2011), "World Heritage List: does it make sense?", in *International Journal of Cultural Policy*, (pag. 555-573)

Bandarin, F., Van Oers, R. (2012), *The Historic Urban Landscape. Managing Heritage in an Urban Century*, Wiley-Blackwell, West Sussex (UK)

Gabrielli, B. (2012), *Paesaggio Storico Urbano (P.S.U.)*, Intervento al Convegno internazionale Il paesaggio urbano storico: le strategie e le azioni della nuova raccomandazione UNESCO, Roma 19-20 aprile 2012. Aa. Vv. (2012-2013), "Siena: il regolamento urbanistico 2011-2015" in *Urbanistica*, 150-151 (pag. 70-121)

Anti, V., Chiti, A., Cotta, G., Francini, C. (a cura di)

## Infrastrutture Verdi e recupero di aree dismesse

MARIALODOVICA DELENDI

La condizione di arcipelaghi metropolitani, città diffuse con vaste aree agricole intercluse, ma anche aree industriali dismesse, diviene una nuova opportunità per creare relazioni significative, paesaggio urbano da riorganizzare entro una visione di area vasta, territoriale dove la base idrogeomorfologica, ambientale ecosistemica costituisce non solo un riferimento ma un principio ordinatore. Il concetto di infrastruttura ambientale nato con Olmsted potrebbe quindi ampliarsi e divenire necessario se riconosciuto nel suo valore ambientale, terapeutico, sociale ed economico. Per fare questo è necessario che ogni singola operazione progettuale venga riferita contestualmente ad uno scenario più ampio che comprenda i dati ambientali relativi all'area. Dati relativi ai flussi antropici ed allo stato dei servizi ecosistemici che devono essere parte di un programma di raccolta dati organizzato su piattaforme condivise, ampio e disponibile come suggerito dall'Unione Europea: il processo promosso dai programmi Smart Cities e Smart Land dovrebbero mirare alla facilitazione e all'efficientamento delle politiche e delle pratiche declinate nel senso della resilienza e della sostenibilità, sia ecosistemica che sociale, favorendo e accogliendo iniziative "bottom up". Gli insegnamenti tratti dai casi Berlinesi di recupero ambientale di aree dismesse all'interno di un programma di pianificazione ambientale più vasto che include principi di resilienza, di valorizzazione del patrimonio storico culturale, sociali, e pratiche di partecipazione pubblica per raggiungere obiettivi condivisi indicano come accanto alla pianificazione attenta all'aspetto ambientale vi sia attenzione a come gli urban pioneers, persone organizzate in associazioni autonome, si appropriano degli spazi inutilizzati, sia aperti che all'interno di volumi in disuso, per dare voce ad esigenze di autoproduzione del cibo, di aree ricreative verdi per le diverse fasce di età, di socializzazione spontanea, ma anche di inizi di attività alternative e creative, sia dando indicazioni sugli scenari più richiesti, sia anticipando le scelte amministrative. Le recenti posizioni della Commissione Europea sulle Infrastrutture Verdi ci permette di guardare al tema delle I.V. come un volano in grado di agire in diversi settori che possono attuare politiche mirate con effetti positivi sulla resilienza ai fenomeni ambientali, sullo sviluppo in termini di sostenibilità, sull'occupazione, con valutazioni costi-benefici molto vantaggiose. Gli spazi pubblici in una città resiliente ed interconnessa, devono confrontarsi con una esigenza

di continuità espressa dalle infrastrutture ambientali per garantire i servizi ecosistemici in un ottica di rigenerazione urbana contribuendo così allo spazio pubblico appetibile, aggregativo, multifunzionale. Spazi riciclati del patrimonio dismesso e sottoutilizzato in un ottica di sostenibilità ambientale e sociale possono avviare una scannerizzazione dei rapporti tra design e biodiversità, della loro reciproca interazione.

In altre parole si suggerisce di pianificare l'infrastruttura ambientale come una struttura diffusa che ingloba gli spazi pubblici che possono essere proprio fattori di rigenerazione di aree degradate e parte di aree dismesse diversamente utilizzate grazie a processi di partecipazione. Questi spazi pubblici, condivisi, acquistano una importanza sempre maggiore anche grazie al fatto che la mobilità lavorativa, la possibilità di lavorare e di incontrarsi ovunque, aumenta grazie alla possibilità data dalle nuove tecnologie: si cercano nuovi spazi di incontro e di lavoro che trovano luogo in forme autorganizzate proprio nei grandi contenitori in disuso.

Alcune suggerimenti per una strategia complessiva. Quindi il recupero di aree dismesse e degradate inserite nell'infrastruttura ambientale, dove venga assicurata una qualità di vita grazie alla presenza di spazi pubblici a mobilità sostenibile, diviene una componente importante sia per operazioni inerenti alla resilienza, ai cambiamenti climatici, sulla base della disponibilità di open data inerenti allo stato dei suoli, dell'aria e dell'acqua, e dei servizi ecosistemici oltre alla limitazione del consumo di suolo e di riqualificazione urbana.

I cinque punti fondamentali che costituiscono il nucleo dell'agenda urbana, limitazione del consumo di suolo e riqualificazione urbana, infrastrutture e mobilità sostenibile, strategia europea in materia di clima e di energia, cultura università e Smart Cities, lavoro e welfare, verrebbero essere così ad essere declinati in modo coordinato assicurando alcuni criteri di qualità ad ogni intervento.

Una strategia che sul modello del Low Impact Development dia luogo ad una pratica sostenibile complessiva, dagli edifici verdi, utilizzo di energie alternative, spazi pubblici multifunzionali anche per il recupero e gestione delle acque con ripristino di aree umide e della biodiversità in ambito urbano, coordinata con un sistema infrastrutturale che assicuri la continuità del sistema ambientale.

Un filone di ricerche si occupa del rapporto tra biodiversità e design. Possono essere definite tre scale di design, la scala territoriale, la media e la scala di dettaglio<sup>1</sup>.

A scala territoriale viene portato come esempio il Florida Greenway System Planning Project<sup>2</sup> che ha come obiettivo il creare greenways a scala dell'intero stato, dal rurale al suburbano fino al gradiente urbano<sup>3</sup> nel quale ha fondamentale importanza l'organizzazione dei percorsi ( multiuso, equestri, ciclabili con diversi livelli di difficoltà, per escursioni, da percorrere in canoa) a servizio dei beni ambientali e culturali.

A scala intermedia negli Stati Uniti la strategia per la protezione della biodiversità urbana è strettamente unita al Low Impact Development, fa parte di una pratica sostenibile complessiva che include: edifici verdi, riscaldamento solare, raccolta differenziata, tetti verdi, laghetti di contenimento, i giardini per il recupero e gestione delle acque ed il recupero organico. Il tema di fondo della gestione sostenibile delle acque reflue urbane include strategie per il compattamento degli edifici, dalla conservazione al ripristino del suolo. Il Low Impact Development è un approccio al design urbano adottato a Seattle, a Portland a Chicago e in alcune aree della costa orientale. Le motivazioni alle origini di questa posizione sono lo sprawl con l'associata frammentazione e perdita di habitat naturali, un alto livello di consumismo e uno stile di vita insostenibile con associati problemi di inquinamento e spreco di energia e di acque<sup>4</sup>.

Joan Nassauer<sup>5</sup> si interessa di approcci interdisciplinari alla riqualificazione delle aree dismesse ma anche di infrastrutture ecosistemiche per la creazione di corridoi ecologici e considera come la prateria nativa e le aree umide giochino un importante ruolo per connettere la struttura ecologica facendola diventare un pattern ecosistemico che guida la crescita dei sobborghi<sup>6</sup>. Anche alla piccola scala il ripristino di aree umide con recupero delle acque reflue e vegetazione autoctona gioca un ruolo importante per il ripristino della biodiversità in ambito urbano<sup>7</sup>.

La Nuova Zelanda si trova a fronteggiare gli stessi problemi ed infatti sono stati adottati progetti di Low Impact Urban Design and Development (LIUDD) con particolare attenzione a tutti i dispositivi per l'economia delle acque ma con particolare attenzione ad incrementare la biodiversità urbana utilizzando specie autoctone che attraggano la fauna nativa.

Questo programma incorpora l'uso di piante native nel design con materiali sostenibili, architettura innovativa degli edifici e l'introduzione di orti urbani della comunità insieme ai servizi per le riserve di acque<sup>8</sup>.

In Germania è stato sviluppato il design con vegetazione spontanea che in questo caso significa vegetazione che appare nel sito per caso e senza un intento progettuale. Questo approccio tende a rinforzare i processi di successione naturali delle comunità di piante e rendere la vegetazione spontanea più appetibile e alternativa alla piantumazione ornamentale nella città<sup>9</sup>. L'idea di utilizzare comunità spontanee di piante per il landscape design nasce da una nuova visione che rende esteticamente accettabili le comunità di piante pioniere insediatesi nelle aree abbandonate, creando un grande potenziale per il ridisegno delle zone industriali e dei siti abbandonati. Un importante punto di questo approccio è di utilizzare sia piante native che non native<sup>10</sup>. L'idea di usare comunità di piante spontanee nel design urbano ha sviluppato l'accettazione di una nuova visione estetica delle aree dismesse che sono spesso le uniche aree nelle città Europee dove la vegetazione ha potuto svilupparsi indisturbata per molti anni, e quindi sono un'ottima opportunità di integrazione nella struttura verde

della città per aumentarne la biodiversità. Diversi studi sulle città tedesche hanno cercato di capire le opportunità ed i limiti di questo approccio integrando le foreste urbane, la naturalità e le aree di successione delle aree dismesse nel sistema verde e che grado di accettabilità abbia questo nuovo tipo di natura urbana<sup>11</sup>.

Per alzare il livello di accettabilità è necessario trasformare i patterns ecologici in linguaggio culturale, legare cioè la naturalizzazione spontanea a motivi culturali ed estetici, integrano la vegetazione spontanea con aree disegnate dove gli elementi siano tra loro integrati. L'informazione sulle strategie di conservazione ed il valore della biodiversità delle nuove forme di new wilderness portano ad accettare i nuovi paradigmi. In questo modo le aree dismesse possono contribuire a risolvere i problemi di design e i processi spontanei in natura possono essere parte di un unico disegno complessivo<sup>12</sup>.

Vi sono esempi di aree nelle quali è preservato l'aspetto di biodiversità con l'accesso al pubblico, vengono mantenute come parchi naturali con valore ecologico, come il paesaggio post industriale della Ruhr<sup>13</sup>, l'area di Sudgelände a Berlino (ex area ferroviaria), Canvey Wick alle foci del Tamigi (ex raffineria di petrolio che ospita maggiore biodiversità per mq. che ogni altro sito in Gran Bretagna).

Il riconoscimento della importanza della biodiversità presente in queste aree ha condotto la Royal Commission sull'Inquinamento Ambientale ad enfatizzare l'importanza di includere i brownfields come componente essenziale della infrastruttura verde urbana riconoscendo le funzioni ecosistemiche che possono svolgere e raccomandando che sia le amministrazioni locali che il Governo nazionale rivedano l'impatto delle loro politiche riguardanti i brownfields nel Regno Unito. Viene inoltre auspicato l'Health Impact Assessment per ogni operazione di pianificazione<sup>14</sup>.

#### Biodiversità e design

Le aree dismesse risultanti dai processi di deindustrializzazione possono essere percepite come opportunità oppure come minacce: la natura spontanea e selvatica che le occupa viene spesso percepita dai residenti come segno di declino della città e come pericolo di criminalità associata ai luoghi in abbandono. Naturalmente dal punto di vista ecologico queste aree creano la possibilità di habitat di flora e fauna spontanea nel cuore di città densamente abitate. Le soluzioni per questi "buchi" nel tessuto urbano è così di integrare queste aree dismesse nella rete verde della città<sup>15</sup>. Queste sono nuove forme di organizzazione del verde che possono essere stepping stones per la continuità dell'infrastruttura ambientale.

La vegetazione è spesso ruderale di specie pioniere con specie che non richiedono habitat specifici e neofite. Con il tempo spesso divengono rifugio per specie rare o in estinzione che trovano qui un microclima adatto e assenza di disturbi. Sono infatti di solito caratterizzate da una maggiore diversità di specie che i biotopi presenti in terreni ad agricoltura intensiva

o nelle aree boscate. Questo è dovuto da una grande differenza di habitat che offre una varietà di diverse condizioni di vita una accanto all'altra. Queste aree sono caratterizzate da un ambiente costantemente dinamico. Appaiono quando le aree sono incolte, quando sono riutilizzate o quando hanno luogo processi di successione per il decadimento di edifici. Il corso delle successioni così come la composizione florofaunistica dipendono dal clima, dalla lunghezza del periodo di disuso, dal tipo di utilizzo precedente ed attuale, dagli effetti dei dintorni, dal grado di permeabilità del suolo, dalla localizzazione così pure dall'estensione dell'area dimessa<sup>16</sup>.

Queste nicchie microclimatiche diventano importanti per divenire motore di sviluppo di attività legate al benessere degli abitanti, sia fisico che psicologico.

Da più di un decennio vengono auspicati maggiori studi sulle correlazioni tra salute, pianificazione della città, presenza di aree verdi e longevità delle persone anziane<sup>17</sup>. Inoltre la consapevolezza ambientale delle popolazioni è strettamente relata all'esperienza diretta del mondo naturale nei loro ambienti quotidiani<sup>18</sup>. La conservazione della biodiversità assume quindi un valore di educazione sociale oltre che di miglioramento della qualità ambientale<sup>19</sup>.

L'importanza psicologica della biodiversità urbana viene sottolineata nella formazione dei bambini (prima dei 12 anni) che influenzerà al loro percezione della natura da adulti. E' stata anche studiata l'influenza benefica della presenza dell'elemento verde da parte di studi di psicologia ambientale che hanno cercato di valutare il potenziale rigenerativo prendendo in esame il ruolo della biodiversità sul processo di rigenerazione psicologica<sup>20</sup>. E' stata presa in esame l'esperienza diretta degli individui in diversi ambienti rigenerativi caratterizzati da un crescente livello di biodiversità. E' stato verificato che tutte le proprietà rigenerative e i benefici psicologici aumentano passando dal luogo con minore livello di biodiversità al luogo con livello più elevato. Le modalità di fruizione incidono sugli effetti di rigenerazione. Più le attività praticate contemplano l'interazione diretta con l'ambiente maggiori sono i benefici. La durata e la frequenza delle visite incidono sui benefici avvertiti che vengono mediati dalla sensibilità e dall'attribuzione di qualità emotive positive all'ambiente stesso. Nel complesso lo studio mostra l'importanza delle caratteristiche fisiche dell'ambiente (livello di biodiversità) e dei processi di natura psicologica (cognizioni, emozioni, attività) nel determinare il dispiegarsi di effetti benefici delle esperienze a contatto con ambienti naturali<sup>21</sup>.

L'attenzione al design diviene fondamentale in quanto la qualità ecologica non viene percepita come qualità estetica, quindi l'attenzione deve essere posta su come le strategie di piano per incrementare la biodiversità urbana possano incontrare l'accettazione degli abitanti. I gruppi di discussione esaminati hanno messo in luce che le aree dimesse e la new wilderness sono accettate quando: 1) la messa in sicurezza e la protezione permette l'uso dell'area e risponde a

requisiti per la ricreazione locale 2) viene integrata in un design-concept in modo da tenere in considerazione esigenze estetiche 3) l'obiettivo deve essere compreso, cioè deve essere resa nota l'utilità per la protezione della natura 4) La wilderness contribuisce al miglioramento del quartiere e non causa stigmatizzazione. Queste ricerche tedesche<sup>22</sup> sono confermate dalle ricerche effettuate nel Nord America che confermano l'esigenza di un design attraente, che deve essere chiara l'intenzione alla base del design-concept e che la località sia comunque tutelata da personale<sup>23</sup>.

#### Note

1 Maria Ignatieva, Design and Future of Urban Biodiversity, in N. Muller, P. Werner, Urban Biodiversity and Design, Wiley-Blackwell, Oxford, 2010, p. 118.

2 Le greenways nello statuto della Florida sono definite uno spazio aperto lineare sia lungo un corridoio naturale, come un fiume, una vallata, sia uno spazio ad uso ricreativo lungo una ferrovia o una strada carrabile, ciclabile, pedonale; uno spazio aperto che connette parchi, riserve naturali, emergenze culturali, siti storici tra loro e con le zone abitate. Hanno tre principali funzioni: 1. Proteggono e implementano le restanti risorse naturali, culturali e storiche; 2. Forniscono spazio aperto lineare per un uso umano compatibile; 3. mantengono la connettività tra le aree protette, le comunità, i parchi, altre possibilità ricreative e i siti storici e culturali. <http://www.dep.state.fl.us/gwt/about/pdf/execsumm.pdf>

3 J. Ahern, E. Leduc, M. L. York, Biodiversity Planning and Design, Island Press, 2006.

4 M Ignatieva, op. cit. p. 131.

5 Professore di Landscape Architecture alla scuola di Risorse Naturali e Ambiente Università del Michigan, 6 J. Nassauer, The Cambridge Ecological Corridor Neighbourhood, using ecological patterns to guide urban growth, [www.personal.umich.edu/~Nassauer/MetropolitanWatersheds/Cambridgecorridor/CamCover](http://www.personal.umich.edu/~Nassauer/MetropolitanWatersheds/Cambridgecorridor/CamCover)

7 Ibidem, J. Nassauer, The North St. Paul Urban Ecology Center, "Hands on" Wetland restoration for Environmental Education.

8 Ibidem.

9 N. Kuhn, Intentions for the Unintentional Spontaneous Vegetation as the Basis for Innovative Planting Design in Urban Areas, Journal of Landscape Architecture, 2, 2006, p. 46-53.

10 Maria Ignatieva, op. cit.

11 I. Kowarik, S. Korner, Wild Urban Forests, Springer Verlag, 2005.

12 J. Mathey, Dieter Rink, Urban Wastelands-A Chance for Biodiversity in Cities? Ecological Aspects, Social Perceptions and Acceptance of Wilderness by Residents, ibidem, cap. 21.

13 J. Dettmar, Forest for Shrinking Cities? The Project for Industrial Forest of the Ruhr, in I. Kowarik e S. Korner, Wild Urban Woodlands, Springer Verlag, Berlin, p. 263-276.

14 Royal Commission for Environmental Pollution, The Urban Environment, march 2007 in [http://www.eeac-net.org/bodies/uk/uk\\_rcep\\_publications.htm](http://www.eeac-net.org/bodies/uk/uk_rcep_publications.htm)

- 15 J. Mathey, D. Rink, *Urban Wastelands-A Chance for Biodiversity in Cities? Ecological Aspects, Social Perceptions and Acceptance of Wilderness by Residents*, in N. Muller, P. Werner, J. Kelcey, *Urban Biodiversity and Design*, Blackwell Publishing, Oxford, 2010.
- 16 Rebele F. Dettmar J., *Industriebrachen, Okologie und Management*, Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart, 1996.
- 17 L. Duhl, *Health and Greening the City, Relation of Urban planning and Health*, *J Epidemiol Community Health*, 2002; 56:897.
- 18 Takano T, Nakamura K, Watanabe M., *Urban Residential Environments and Senior Citizen, Longevity in Megacity Areas: the Importance of Walkable Green Spaces*. *J Epidemiol Community Health* 2002;56:913-18.
- 19 L. J Duhl, A.K. Sanchez, *Healthy Cities and the City Planning Process: a Background Document on Links between Health and Urban Planning*. EUR/ICP/CHDV 03 04 03.
- 20 J.P. Savard, P. Clargeau & G. Mennechez, *Biodiversity Concepts and Urban Ecosystems, Landscape and Urban Planning*, 48, 131-142.
- 21 L'aspetto educativo è stato messo in luce nel Progetto Biennale Anno Zero. Ippolito Ostellino, *Manifesto Paesaggio Zero per la Biodiversità in Ri-vista*, 2012 in [www.unifi.it/ri-vista/15ri/pdf/8\\_Ostellino\\_n.15.pdf](http://www.unifi.it/ri-vista/15ri/pdf/8_Ostellino_n.15.pdf) 20 Ibidem p. 24.
- 22 M. Scopellitti, G. Carrus, A.M. Nenci, *Biodiversità e Benessere Psicologico. Ambienti Rigenerativi ed Effetti sui Fruttori*, LUMSA (Libera Università Maria Ss Assunta), CIRPA (Centro Universitario di Ricerca in Psicologia Ambientale), Università degli Studi Roma tre, *Comunicazione Convegno Wonderland nel Mosaico Paesistico Culturale*, Palmanova, 16-17 settembre 2010.
- 23 J. Nassauer, *Messy Ecosystems, Orderly Frames*, *Landscape Journal*, 14, 1995, p. 161-170.

## Costruzione di scenari strategico-strutturali per comuni costieri in contesti marginali di pregio ambientale

NELLO DE SENA, CARLA EBOLI  
E ISIDORO FASOLINO

### Premessa

La pianificazione strutturale definisce le scelte, con validità a tempo indeterminato o di lungo termine, che riguardano il complesso delle azioni di tutela e l'assetto di lungo periodo. Definisce, altresì, le indicazioni strategiche per il governo del territorio comunale, che derivano dall'integrazione delle direttive del

piano territoriale di coordinamento (Ptc) provinciale con gli indirizzi di sviluppo espressi dalla comunità locale.

La riflessione qui riportata nasce dall'esperienza maturata durante la consulenza scientifica a supporto del processo di pianificazione del Comune di Camerota (Sa) da parte del Dipartimento di Ingegneria Civile dell'Università di Salerno.

In questo ambito territoriale le disposizioni strutturali devono essere condotte considerando, da un lato, la distanza da aree metropolitane, da grandi poli produttivi e la difficile accessibilità, che lo relega ad un ruolo marginale, dall'altro i pregi ambientali e paesaggistici che lo caratterizzano.

La marginalità diventa la causa e il presupposto del pregio. Territori che sono pregevoli e incontaminati devono la loro potenzialità di valorizzazione all'essere stati finora relegati ai margini.

Le disposizioni strategico-strutturali sono tese ad individuare le linee fondamentali della trasformazione a lungo termine del territorio, in considerazione dei valori naturali, ambientali e storico-culturali, dell'esigenza di difesa del suolo, dei rischi derivanti da calamità naturali, dell'articolazione delle reti infrastrutturali e dei sistemi di mobilità: prima fase del lavoro. A questa segue la sistematizzazione delle risorse, che si costruisce anche attraverso lo studio e la consapevolezza delle nuove politiche e pratiche esistenti per lo sviluppo dei luoghi. Ultima fase è la sintesi dei risultati delle prospettive di sviluppo, che rappresenta lo scenario strategico-strutturale.

### Le risorse endogene del territorio

#### La geografia del luogo

Il Comune di Camerota si colloca nella zona meridionale della Provincia di Salerno, in un'area geografica di elevata importanza strategica sotto il profilo ambientale, idrogeologico e territoriale. Afferisce al sistema collinare Cilentano, quale subregione<sup>1</sup> montuosa della Campania, con una superficie di circa 70 kmq e ricade per la sua interezza nel territorio del Parco Nazionale del Cilento, Vallo di Diano e degli Alburni.

L'area di studio è caratterizzata da un'elevata naturalità dei luoghi in cui gli elementi predominanti sono rappresentati dal corso fluviale del Mingardo, che lambisce il versante occidentale di Camerota, dal monte Bulgheria che sovrasta la parte nord del comune e dal mar Tirreno, che lo bagna a sud.

L'accessibilità dei luoghi è garantita da due corridoi principali che assolvono alla funzione di collegamenti veloci dell'area del golfo di Policastro con la rete di connessioni della piana del Sele. La rete stradale locale è il principale collegamento tra le zone costiere e l'entroterra.

L'area è servita dalla rete ferroviaria Salerno - Reggio Calabria, che concentra i principali scali ferroviari nei comuni di Sapri, Centola e Vallo della Lucania. Stazioni secondarie più vicine a Camerota sono nei comuni di Celle di Bulgheria e Torre Orsaia.

L'unico eliporto della zona è stato costruito negli anni '80 proprio nel capoluogo del comune.

Sede di un porto, nella frazione di Marina di Camerota, sia turistico che peschereccio. L'accesso dal mare avviene seguendo le rotte dei traghetti da Napoli e dalla vicina Sapri.

È un comune formato da 4 frazioni, con caratteristiche geografiche diverse tra loro<sup>2</sup>.

#### La naturalità

L'area è totalmente immersa nel Parco Nazionale del Cilento Vallo di Diano e Alburni (Pncvda), protetta dall'Unesco<sup>2</sup> quale patrimonio mondiale dell'umanità e riserva della biosfera, per le caratteristiche proprie dell'area, che vanno dalla fauna alla flora oltre che dalla geologia. Proprio quest'ultimo aspetto ha reso possibile che il Pncvda diventasse un Geoparco<sup>3</sup>, quale area naturale di particolare interesse geominerario, per cui l'Unesco assegna un riconoscimento inserendoli in un'apposita Rete internazionale. In modo specifico Camerota racchiude in sé non solo un patrimonio floristico-vegetazionale e faunistico di eccellenza ma anche geomorfologico. Diversi i geositi che sono stati individuati sul territorio e che sono di interesse stratigrafico, paleoambientale, paleobiologico, strutturale e geomorfologico. Questi sono tutelati e regolamentati dalle norme del Piano del Pncvda. È, inoltre, interessata da un'area marina protetta e da diversi siti di Natura 2000. A tutto questo bisogna aggiungere che l'area costiera ricade nel perimetro del Piano paesistico del Cilento Costiero, il che evidenzia ulteriormente la grande potenzialità ambientale e culturale della zona e la necessità di salvaguardarne l'integrità per le generazioni future.

La topografia del territorio evidenzia a nord il monte Bulgheria (1200m), mentre a sud vi è una costa frastagliata e sabbiosa, caratterizzata da un alternarsi di promontori rocciosi, baie, spiagge sabbiose<sup>4</sup> e grotte carsiche<sup>5</sup>.

#### I segni antropici

I segni antropici di questo territorio sono rappresentati da molteplici risorse. Si considerano per primi i centri storici che sono la somma di diverse stratificazioni. A questo si aggiunge l'intera rete del sistema difensivo costiero Cilentano costituito da 13 torri<sup>6</sup>. Tra le testimonianze storiche-culturali e archeologiche rilevanti, sono da annoverare le mura di cinta medioevali.

Altri segni predominanti e fondamentali sono le antiche vie di comunicazione che un tempo rappresentavano il collegamento tra il mare, i centri abitati e la montagna per proseguire verso le aree interne del Cilento.

Il Comune di Camerota è attraversato da un segmento del sentiero Europeo E12<sup>7</sup>. Come i sentieri locali sono le porte verso i comuni dell'entroterra, il sentiero europeo è il collegamento verso l'Europa.

Proprio partendo da tali collegamenti fisici, è resa possibile la interrelazione tra il comune costiero di Camerota e quelli interni, puntando non solo su una connessione fisica, ma anche funzionale, culturale e sociale.

#### La pianificazione terrestre

Le tante peculiarità del territorio camerotano sono gestite da diversi enti e normate da diversi livelli pianificatori, partendo dal Piano del Parco del Pncvda (Pp), Piano territoriale paesistico (Ptp) del Cilento Costiero, passando per il Piano territoriale regionale (Ptr), il Piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp), il Piano stralcio per l'assetto idrogeologico (Psai) e il Piano stralcio per l'erosione costiera (Psec), questi ultimi dell'Autorità di bacino Sud Campania e Interregionale del fiume Sele.

Tali normative formano un intricato intreccio che si traduce ai fini della gestione del territorio in lunghi iter procedurali. Ma un piano non è solo normativa, è "innanzitutto un evento culturale"<sup>8</sup>, per cui si cerca di uscire da tale groviglio normativo e si tenta di arrivare ad una pseudo "gariga<sup>9</sup> pianificatoria", dove convivono e si valorizzano le forme di tutela del paesaggio nella sua più ampia declinazione, considerando forme di sviluppo compatibili per tali luoghi.

#### La pianificazione delle aree marine

La Commissione Europea Affari Marittimi e Pesca, in una comunicazione nel settembre del 2012, intitolata Crescita blu. Opportunità per una crescita sostenibile dei settori marino e marittimo, introduceva quale principale scopo di questa pianificazione la promozione dello sviluppo sostenibile, incoraggiando altresì un utilizzo del mare multifunzionale<sup>10</sup>.

A luglio 2014 il Parlamento Europeo e il Consiglio hanno adottato una normativa volta a creare un quadro comune per la pianificazione dello spazio marittimo in Europa. La pianificazione a livello locale, regionale e nazionale nelle zone marittime condivise sarà resa più uniforme mediante una serie di requisiti minimi<sup>11</sup> comuni. Tale pianificazione è diretta ad operare su vasti territori e, quindi, potrebbe interessare, in un futuro prossimo, tutto il mare Tirreno. Nell'attesa che si proceda con questa tipologia di pianificazione, si propone una strategia per il territorio che sia coerente con i principi che fanno parte di detta direttiva europea, il tutto in un'ottica olistica che consideri lo sviluppo di tutti i caratteri legati al mare: turismo, ambiente, ricerca, pesca, nautica, trasporto.

#### Le aree protette

Il territorio in esame è inserito totalmente nel Pncvda, lo specchio d'acqua Cilentano su cui si affaccia Camerota è in parte tutelato quale area marina protetta denominata Costa degli Infreschi e della Masseta. L'opportunità che nasce dalla consapevolezza, da una parte, del rispetto delle regole, dall'altra dal fatto che le regole ci sono per tutelare qualcosa di importante, fa sì che tale area possa proporsi come candidata ideale nel progetto Mediterranean Experience of Eco-Tourism (MEET) che è una iniziativa finanziata dal programma europeo ENPI-CBC Mediterranean basin, in cui Federparchi Europarc Italia è capofila<sup>11</sup>. Lo scopo del progetto è sperimentare e trasferire nelle aree del Mediterraneo, sia marine che terrestri, aventi un'importante valenza ambientale, una serie di strate-

gie di gestione e di strumenti operativi mirati a creare un'offerta turistica per conoscere e vivere in modo autentico, e non mediato da standard globalizzati, le peculiarità e le bellezze locali.

#### Scenari strategico-strutturali

Per una costruzione dello scenario strutturale si sistematizzano interpretativamente le conoscenze che identificano delle linee strategiche di sostenibilità e degli obiettivi prioritari possibili.

Lo scenario proposto suddivide il territorio in quattro sistemi: ambientale, insediativo, produttivo e infrastrutturale.

Il sistema ambientale è a sua volta suddiviso in quattro ambiti:

1 tutela integrale: costituito dalle omonime zone del piano del parco, dalle aree di conservazione integrale del piano paesistico, dall'area marina protetta e dai geositi, nei quali l'ambiente naturale dovrà essere conservato nella sua integrità<sup>12</sup>, intesa come piena efficienza funzionale e strutturale;

2 tutela generale: comprende le zone di riserva generale orientata del piano del Parco;

3 valorizzazione di elementi di pregio naturalistico-culturale: costituito dalle grotte, le sorgenti, il fiume Mingardo, le torri, i sentieri e tutte le aree archeologiche vincolate o indiziate;

4 valorizzazione delle spiagge di rilevante pregio naturalistico.

Il sistema insediativo è suddiviso in due ambiti:

1 valorizzazione dei centri e nuclei storici;

2 consolidamento urbanistico.

Il sistema produttivo è a sua volta suddiviso in tre ambiti:

1 turistico-ricettivo: costituito dalle strutture ricettive presenti sul territorio, tra cui villaggi, campeggi, alberghi.

2 turistico-balneare: costituito da tutte le strutture per la balneazione;

3 portuale: sia come porto peschereccio che turistico.

Il sistema infrastrutturale prende in considerazione sia gli assi stradali, che le vie del mare e il porto. Le nuove direttrici di connessione stradale, ipotizzate per una migliore accessibilità e migliore collegamento tra le frazioni, risultano fondamentali anche ai fini della sicurezza. Le buone pratiche di protezione civile evidenziano la necessità di accessibilità ai luoghi durante eventi straordinari.

#### La costa come infrastruttura verde e blu

L'infrastruttura verde e blu per il litorale costiero di Camerota può costituire una porta di accesso per lo sviluppo delle aree interne. Il comune di Camerota diventa, quindi, la porta di accesso verso comuni aventi anch'essi peculiarità di rilevanza culturale e ambientale, ubicati nell'entroterra cilentano, nel cuore del territorio del Parco.

Gli elementi fisici portanti dell'infrastruttura verde per il nostro territorio sono gli ambiti individuati nello scenario strategico-strutturali. La valorizzazione di questi ambiti avviene attraverso il perseguimento

di obiettivi specifici attuati attraverso azioni.

Gli obiettivi specifici riguardanti il sistema ambientale saranno rivolti alla conservazione, tutela, valorizzazione e miglioramento in funzione dei diversi ambiti in cui è suddiviso.

L'ambito della tutela integrale, in tutte le sue componenti, sarà rivolto alla conservazione e al miglioramento della diversità e della funzionalità ecosistemica, attraverso azioni di carattere scientifico-didattico e culturale, con accesso ai luoghi solo secondo itinerari prestabiliti e, soprattutto per i geositi, con l'ausilio di esperti.

Nell'ambito di tutela generale si salvaguarda il valore naturalistico attraverso il mantenimento delle attività agro-silvo-pastorali tradizionali. La fruizione, oltre a scopi naturalistici, scientifici e didattici, può avere anche carattere sportivo o ricreativo, senza utilizzo di motori, mezzi meccanici o attrezzature fisse.

Per quanto riguarda l'ambito di valorizzazione di elementi di pregio naturalistico-culturale, si presentano tre tipologie di azioni, una rivolta ai siti con una prevalenza naturalistica, quali le grotte, le sorgenti, la seconda riguarda il fiume Mingardo, l'ultima rivolta ai beni di tipo storico-artistico quali sentieri, torri e aree archeologiche. Per la prima categoria si procede in perfetta sintonia con quanto già iniziato con la realizzazione dell'ecomuseo virtuale del Paleolitico (Muvip) di Camerota, prevedendo percorsi didattici e scientifici, da effettuare con l'ausilio di esperti speleologi. Il fiume Mingardo, un discorso a parte Per la seconda categoria è prevista la valorizzazione della rete dei percorsi<sup>13</sup> e della viabilità storica attraverso la realizzazione di percorsi didattici e interpretativi con la realizzazione di piccoli spazi di sosta e belvedere, segnaletica apposita e pannelli informativi.

Nell'ambito dei percorsi didattici si inserisce anche il sistema difensivo delle tredici torri, sia per quelle che sono direttamente accessibili dai sentieri, che per tutte le altre. Per esaltarne la funzione interpretativa e didattica si propone un sistema di illuminazione che evidenzia il collegamento visivo tra le torri. Per la loro particolare posizione si prevede la destinazione ad osservatorio dei cetacei per la torre Fenosa, e un osservatorio ornitologico per la torre degli Iscolelli. Per l'ambito di valorizzazione delle spiagge di rilevante pregio naturalistico, che va da Cala Fortuna a Porto Infreschi, e che comprende le spiagge che si affacciano sull'area marina protetta Costa degli Infreschi e della Masseta, si prevede una valorizzazione dell'area a fini didattici e scientifici, finalizzata a incrementare le conoscenze del territorio marino e costiero.

Gli obiettivi specifici individuati per il sistema insediativo sono di tutela, valorizzazione dell'identità storica e culturale, miglioramento della qualità insediativa e controllo del consumo di suolo. Tra le azioni da mettere in campo per il sistema insediativo, in modo specifico per l'ambito di valorizzazione dei centri e nuclei storici e del consolidamento urbanistico, si prevede una maggiore dotazione di attrezzature, oltre che un solo centro sportivo comunale e un solo cimitero, entrambi nella frazione capoluogo di

Camerota, e un solo plesso scolastico nella frazione di Marina di Camerota, che risulta essere quella con la maggiore domanda a riguardo. Gli accorpamenti di tali impianti possono accogliere le esigenze della totalità della popolazione, superando, al contempo, la fase attuale che vede un centro sportivo, una scuola e un cimitero per frazione, tutti in cattivo stato e poco attrezzati.

Gli obiettivi specifici per il sistema produttivo riguardano la promozione del territorio, il potenziamento e la riqualificazione dell'offerta turistica balneare e di tipo naturalistico-culturale, la promozione e l'incentivazione delle produzioni agricole locali.

Per l'ambito turistico-ricettivo, costituito da diverse tipologie di strutture ricettive presenti sul territorio, tra cui villaggi, campeggi, alberghi si immagina la valorizzazione dell'area dal punto di vista dell'accoglienza, senza aumentarne la capacità di posti letto, ma con la possibilità di innalzare la dotazione e la qualità dei servizi offerti.

Per l'ambito turistico-balneare, vista la presenza attuale di varie strutture adibite alla balneazione, si pensa al miglioramento e innalzamento dell'offerta turistica sotto forma di servizi.

Per la zona che ospita gli impianti portuali, si confermano le infrastrutture a servizio del porto, le aree a terra immediatamente adiacenti e il relativo specchio d'acqua. Il porto, attualmente prevalentemente turistico, funge anche da infrastruttura a servizio della pesca. Si prevedono una riconfigurazione del layout portuale con banchinamenti ed attrezzaggi dei moli foranei, una migliore sistemazione delle aree per la sosta, per il verde urbano, edifici per attività turistiche-commerciali, per servizi turistici, controllo e direzione generale.

Il porto, nodo terminale dell'infrastruttura verde e blu, si candida ad essere così una vera e propria porta di accesso dal mare verso tutti i comuni dell'entroterra.

La creazione di connessioni tra aree costiere e aree interne, definite più deboli, si effettua attraverso azioni materiali e immateriali. Tra le prime, troviamo, ad esempio, i tanti sentieri naturalistici che, attraversando le diverse realtà territoriali, innervano il territorio verso l'interno; tra le seconde, troviamo il potenziamento delle reti istituzionali, con l'obiettivo di promuovere buone pratiche per la tutela ambientale e lo sviluppo del territorio, e la tutela e la valorizzazione delle specificità territoriali, quali condizioni irrinunciabili per la vita di questa preziosa porzione di territorio del nostro paese.

#### Note

1 Cfr. Dizionario Hoepli on line: Zona che, trovandosi all'interno di una regione più vasta, ha caratteristiche fisiche, etniche o linguistiche tipiche e proprie

2 Il capoluogo Camerota si erge su uno sperone roccioso, ed è collegata lungo la Sp66 a sud alla frazione di Marina di Camerota, caratterizzata dalle coste frastagliate e dalle spiagge bianche, a nord invece a Licusati, situata in una vallata e contraddistinta dalle

colline dove si ergono i caratteristici ulivi. La quarta frazione è quella di Lentiscosa che sorge sulla collina, e si raggiunge attraversando Marina di Camerota lungo la Ss562. Percorrendo la Sp66 a nord di Licusati si giunge sulla Ss562 nei pressi di San Severino, frazione del vicino comune di Centola.

3 Il Parco è stato inserito nel 2010 nella rete Europea dei Geoparchi - sito <http://www.unesco.it>.

4 Legambiente ha premiato le spiagge rispettivamente di Cala Bianca e degli Infreschi come "più bella d'Italia", rispettivamente nel 2013 e nel 2014.

5 Le grotte carsiche, note ai paleontologi, anche per ritrovamenti risalenti all'età della pietra. Alcune di queste grotte sono accessibili da terra, altre solo via mare. Sono da menzionare la Grotta della Calanca, Grotta Sepolcrale o del Poggio, Grotta della Serratura, Grotta della Cala, Grotta di Santa Maria, Grotta di porto Infreschi e la nota grotta del Ciclope.

6 Da nord a sud: Torre del Mingardo; Torre Muzza o Spacco della Pietra; Torre Finosa; Torre di Arconte; Torre dell'Isola; Torre di Teano; Torre d'Avviso o del Poggio; Torre Lajella, di Camerota o della Marina; Torre dello Zancale; Torre di Calabianca; Torre del Frontone, del Semaforo o di Falconara a Capo Infreschi; Torre di Infreschi; Torre di Marcellino o di Calamoresca.

7. <http://www.sentierieuropei.it>.

8 A. Barbanente, Processi e pratiche di pianificazione del paesaggio in Puglia, Urbanistica informazioni n. 255, Inu Edizioni, 2014.

9 Per gariga si intendono due differenti associazioni fitoclimatiche.

10 Partendo da tale norma sono stati impostati cinque Maritime spatial planning in tutta Europa. In Italia il progetto è Adriplan che interessa lo spazio marittimo nei mari Adriatico e Ionio per il triennio 2013-2015.

- Art.6 – Direttiva UE del 23/7/2014 - Requisiti minimi per la pianificazione dello spazio marittimo

- 1. Gli Stati membri definiscono fasi procedurali per contribuire al conseguimento degli obiettivi elencati all'articolo 5, tenendo conto delle pertinenti attività e dei pertinenti usi nelle acque marine.

- In questa prospettiva, gli Stati membri:

- a) tengono conto delle interazioni terra-mare;

- b) tengono conto degli aspetti ambientali, economici e sociali, nonché degli aspetti relativi alla sicurezza;

- c) mirano a promuovere la coerenza tra la pianificazione dello spazio marittimo e il piano o i piani da essa derivanti e gli altri processi, quali la gestione integrata delle zone costiere o le pratiche equivalenti, formali o informali;

- d) assicurano il coinvolgimento delle parti interessate in conformità dell'articolo 9;

- e) organizzano l'impiego dei migliori dati disponibili a norma dell'articolo 10;

- f) garantiscono un'efficace collaborazione transfrontaliera tra gli Stati membri a norma dell'articolo 11;

11 Le attività hanno avuto inizio a gennaio 2013 e termineranno nel 2015, e coinvolgono 10 Paesi del Mediterraneo: Cipro, Egitto, Francia, Grecia, Italia, Giordania, Libano, Malta, Spagna, Tunisia, in ognuno dei quali verranno sviluppate due Azioni Pilota in

altrettanti Parchi. <http://www.parks.it/federparchi>.  
12 Art. 12 della legge 394/1991.  
13 Art. 16 comma 5 – Nta Piano del Parco

## Orientamenti valutativi nella programmazione comunitaria 2014-2020 per decisioni e strategie integrate di rigenerazione urbana

BARBARA FERRI

### Introduzione

La nuova fase di programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020 pone la Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente e la Qualità della vita e inclusione sociale tra i principali obiettivi tematici, proponendo differenti indirizzi per le città e per le aree interne del Paese; si tratta di strategie integrate focalizzate su obiettivi misurabili riguardanti i settori dell'istruzione, del welfare, della mobilità, la modernizzazione dei servizi, il rilancio di attività agricole e dei centri storici minori, il rafforzamento delle filiere produttive (Ministero per la Coesione territoriale, 2012). In generale, la sostenibilità territoriale - economica, sociale ed ambientale - rappresenta l'elemento centrale delle decisioni, riaffermando il ruolo della valutazione di politiche e interventi per dimostrare il valore delle scelte operate e la loro sostenibilità di lungo periodo. Il contributo propone una riflessione sulle più recenti metodologie impiegabili nelle analisi di impatto dei processi di rigenerazione urbana. Tali approcci valutativi sono ritenuti essenziali al fine di migliorare la spesa dei fondi europei e, in generale, la programmazione di politiche complesse come quelle territoriali. La necessità di approcci integrati e partecipati nella riqualificazione urbana è ormai ampiamente documentata: le città sono i motori di sviluppo, creatività e innovazione; tuttavia esse presentano gravi problemi occupazionali, sfide ambientali e socio-demografiche che rendono necessario un approccio collaborativo e soluzioni condivise. Nei processi di rigenerazione urbana, le valutazioni di piani/programmi/politiche sono ritenuti utili strumenti nelle analisi di efficacia dei processi di governance, e supportano le decisioni pubbliche volte a stabilire se la conservazione/valorizzazione degli ambiti urbani – antichi o di più recente formazione - possa ritenersi compatibile con gli obiettivi generali di sviluppo urbano. Con riferimento ai progetti di tutela e valorizzazione del paesaggio e patrimonio culturale, le valutazioni degli interventi risultano particolarmente complesse, richiedendo

sia di considerare il valore sociale complesso delle risorse (F. Girard e Nijkamp, 1997), sia di analizzarne lo stato di consistenza, verificando altresì gli effetti della valorizzazione del patrimonio sul welfare e sulla qualità della vita<sup>1</sup>. In tal senso, ai fini della valutazione degli impatti delle politiche culturali, si attribuisce importanza alla comprensione del valore intrinseco del patrimonio culturale<sup>2</sup>.

Interessa qui sottolineare che, secondo i più recenti orientamenti nella programmazione dei Fondi Strutturali e di Coesione dell'Ue, la valutazione degli interventi assume un ruolo cruciale nel rafforzamento dello sviluppo socioeconomico dei contesti territoriali. Tuttavia, la definizione di idonee strategie di sviluppo richiede la conoscenza approfondita delle realtà urbane, delle risorse e dei valori del territorio, delle tendenze in atto a medio-lungo termine. Da qui il recente contributo alla definizione di Indicatori di benessere e la possibilità di sfruttarli in seno ai processi di valutazione degli interventi<sup>3</sup>.

Nel quadro dei metodi valutativi multi criterio - sviluppati nell'ambito dell'analisi dei sistemi complessi come insieme di tecniche e strumenti di analisi dei dati finalizzati a risolvere problemi decisionali in presenza di molti obiettivi e criteri eterogenei e conflittuali - gli approcci gerarchici dell'AHP (Saaty, 1980) e ANP (Saaty et al., 2008) hanno trovato utile impiego in ambito internazionale nella formulazione delle politiche urbane e sociali, suggerendo – anche in ambito nazionale - interessanti prospettive metodologiche fondate sull'impiego congiunto di dati georeferenziati, analisi swot e metodi gerarchici (lineari o a rete).

### Indicazioni valutative della politica urbana per il settennio 2014-20

Nell'attuale fase di programmazione comunitaria dei Fondi Strutturali l'agenda urbana appare più ricca di indirizzi rispetto ai precedenti periodi, proponendo un approccio maggiormente rivolto ai luoghi. In tal senso, gli interventi di sviluppo territoriale dovranno articolarsi in progetti più rispondenti ai bisogni territoriali, al fine di valorizzare le istanze e le specificità dei singoli contesti di intervento. Le esperienze di valutazione riferite ai precedenti cicli 2000-2006 e 2007-2013 della programmazione europea hanno in genere evidenziato una eccessiva frammentazione degli interventi, con risultati spesso inferiori alle attese. Il complesso delle innovazioni metodologiche della nuova fase di programmazione 2014-2020 propone una chiara definizione degli obiettivi e dei risultati desiderati, dai quali dipenderanno le azioni con cui conseguirli e la esplicitazione dei tempi di attuazione. Tali risultati saranno misurabili attraverso indicatori di risultato, descritti attraverso specifici valori obiettivo (target) al fine di "rendere evidenti le finalità degli interventi" e fornire ai cittadini uno strumento di verifica sugli effettivi conseguimenti, ponendo altresì le basi per la necessaria valutazione di impatto, proposta ora come attività contemporanea a quella di programmazione. Una particolare sottolineatura è inoltre riservata alla valutazione pubblica

aperta, prevedendo trasparenza e diffusione delle informazioni, e il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati nel processo di monitoraggio delle politiche (Ministero per la Coesione territoriale, 2012). Nel rilevare la potenzialità di apprendimento che deriva dall'applicazione di metodi e strumenti valutativi dei programmi implementati e/o interventi conclusi che risultino di interesse attuale, i documenti comunitari e nazionali rimarcano come sia proprio nella fase “during the programme” che più si comprende cosa funzioni, in quali circostanze, con l'apporto di chi, quali siano le certezze e i dubbi (Ministero per la Coesione territoriale, 2012, p. 21). Tuttavia, l'applicazione dell'analisi di impatto delle politiche risulta ancora caratterizzata da notevole variabilità, richiedendo l'ulteriore affinamento di capacità valutative. Nel contesto europeo sono proposte molteplici tecniche quali-quantitative al fine di migliorare la qualità dei processi valutativi. Il documento di linee guida “The Programming Period 2014-2020, Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy” sottolinea come tali approcci metodologici dipendano dalla specifica domanda di valutazione, sottolineando l'esigenza di rendere pubblici i risultati stessi delle valutazioni<sup>4</sup>. In tal senso, al fine di includere il processo valutativo nella formulazione delle politiche, la nuova fase di programmazione della Politica di Coesione europea propone di dare centralità alla valutazione di impatto - come valutazione del “se, in quale misura e per quali soggetti le azioni adottate abbiano effettivamente avuto effetti per la qualità di vita delle persone e/o per l'opportunità delle imprese” (Ministero per la Coesione territoriale, 2012, p.21) - e alla valutazione ex ante - come stima della logica di intervento del

programma - garantendo che i programmi stessi soddisfino esigenze specifiche e offrendo altresì una serie di informazioni di supporto per un monitoraggio efficiente. La definizione di indicatori assume pertanto una importanza cruciale in questa nuova fase di programmazione maggiormente orientata ai risultati. In particolare, si propone che i valutatori verifichino che gli indicatori di risultato producano gli effetti principali del programma, originando il più importante cambiamento che si intende raggiungere (Formez, 2013).

Si riporta di seguito una schematizzazione degli elementi essenziali delle valutazioni ex ante a supporto della formulazione di programmi e politiche. In generale, i criteri di valutazione dei programmi dovrebbero riguardare i seguenti aspetti: rilevanza (appropriatezza degli obiettivi di programma in relazione alle istanze socio-economiche da affrontare), efficacia (riferita alla capacità del programma di conseguire gli obiettivi fissati), efficienza (valutata confrontando i risultati con le risorse impiegate), utilità (stimata in base ai risultati ottenuti rispetto alle necessità socio-economiche di contesto, queste ultime analizzate attraverso il coinvolgimento di beneficiari e stakeholders), e sostenibilità (considerata in base al significato stesso di sviluppo sostenibile e stimata nella misura in cui i risultati dell'intervento si possono ritenere durevoli in termini di mantenimento del capitale umano, produttivo, naturale e ambientale per le future generazioni) (da Evalsed 2013, pp. 34-35).

Considerazioni sulle prospettive metodologiche in ambito valutativo di piani e programmi urbani  
La valutazione dello sviluppo socio economico si avvale di numerosi metodi che, come documentato dalle guide messe a punto in ambito comunitario, possono essere scelti a supporto delle decisioni pubbliche in base a specifiche domande valutative e alle varie fasi della programmazione (Ferri, 2013), o in riferimento alla tipologie di dati (quantitativi e qualitativi) da impiegare (Sourcebook, Evalsed 2013). Il documento “The Programming Period 2014-2020, Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy” sottolinea l'importanza di attribuire il giusto peso alle specifiche esigenze territoriali nella definizione delle priorità di investimento, proponendo che i valutatori indichino “le modalità con cui gli output attesi contribuiranno ai risultati”, così da stabilire se le azioni programmate concorreranno effettivamente al perseguimento dei risultati attesi (analisi causale). Nella prospettiva di produrre i risultati desiderati e documentare le relazioni causali tra questi ultimi e le azioni programmate, si richiede di comprendere la teoria del cambiamento sottesa ad un programma.

La guida Evalsed<sup>6</sup> fornisce alcune indicazioni sui vari approcci valutativi riferiti alle politiche di sviluppo socioeconomico, comprese la valutazione di impatto basata sulla teoria (theory based evaluation) e la valutazione di impatto controfattuale (counterfactual evaluation). Il documento sottolinea che la valutazione dei programmi di sviluppo socioeconomico

Tab. 1 Valutazione ex ante – Programmi regionali 2014-2020

<b>Coerenza</b>	<p><b>Coerenza esterna:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- complementarità e sinergia del programma con le strategie nazionali (Quadro Strategico Comune, Contratto di Partenariato) e con le priorità dell'UE (Strategia Europa 2020)</li> <li>- coerenza con altri documenti programmatici rilevanti che definiscono i fabbisogni specifici della regione (radotti in specifici obiettivi), anche in riferimento alle esigenze di livello sub regionale, delle aree funzionali (regioni-città o aree metropolitane, aree rurali limitate) e con specifiche caratteristiche territoriali o di gruppi target specifici, evidenziando le circostanze in cui le esigenze locali divergono dai fabbisogni di livello nazionale, e tenendo conto altresì dei principi orizzontali, in termini di pari opportunità e promozione dell'uguaglianza.</li> </ul> <p><b>Coerenza interna:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- complementarità e sinergia tra gli obiettivi specifici di ciascun asse di priorità e gli obiettivi specifici dei vari altri assi del programma, al fine di garantire la massima efficacia nel raggiungimento dei risultati attesi;</li> <li>- correlazione tra le azioni (con esplicita definizione dei gruppi target e dei beneficiari), output e contributo di questi ultimi ai risultati attesi;</li> <li>- individuazione di fattori esterni che possono influenzare i risultati attesi;</li> <li>- cognizione di valutazioni, studi e indagini che documentino le modalità di perseguimento dei risultati attesi, anche in riferimento della adeguatezza degli strumenti finanziari proposti.</li> </ul>
<b>Pertinenza degli indicatori</b>	<p>La verifica dello stato di avanzamento dell'attuazione dei programmi rispetto al conseguimento di obiettivi predefiniti avviene attraverso un set di indicatori - compresi gli indicatori comuni definiti nelle regole dei Fondi; tali indicatori devono risultare rispondenti alla politica formulata, misurando i cambiamenti avvenuti in un'area - o in un settore oggetto del programma - attraverso:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- indicatori di output e relativi target</li> <li>- indicatori di risultato e relativi target</li> </ul>
<b>Chiarezza e robustezza degli indicatori</b>	<p>Gli indicatori devono risultare misurabili, esplicitati con chiarezza e collegati agli obiettivi del programma di riferimento, al fine di fornire un supporto alle ulteriori e successive fasi di valutazione di impatto.</p>

(Fonte: Rielaborazione da Formez, 2013 – Documento di orientamento sulla valutazione ex ante)

consiste nell'impiego di metodi volti essenzialmente alla quantificazione e spiegazione degli effetti degli interventi programmati. In particolare, la quantificazione degli effetti richiede di riconoscere la teoria sottesa al programma e valutarne il successo confrontando la teoria stessa con quanto realizzato (comparing theory and implementation); la spiegazione degli effetti richiede di comprendere se un dato intervento produce gli effetti desiderati su specifici elementi ritenuti di interesse (understanding casual effects by counterfactual approach) (in Evalsed 2013, p. 47).

L'analisi degli effetti territoriali di piani, programmi e politiche richiede la definizione di una metodologia valutativa condivisa, già da tempo oggetto di studio<sup>7</sup>. In proposito, la valutazione di impatto territoriale proposta da Camagni si configura come valutazione integrata strategica, in grado di cogliere le diverse dimensioni di impatto – economico, sociale, ambientale, paesistico, culturale - dello sviluppo territoriale (Camagni, 2006). Lo stesso autore, attraverso il modello Tequila<sup>8</sup> – sviluppato e applicato nell'ambito del progetto ESPON<sup>9</sup> su “Scenari territoriali e orientamenti con riferimento allo Schema di Sviluppo dello spazio Europeo e alle politiche di coesione”- esplicita il concetto di coesione territoriale (v. Terzo Rapporto sulla Coesione – CEC, 2004 a) come “dimensione territoriale della sostenibilità”, articolandolo in termini di efficienza territoriale, qualità territoriale e identità territoriale<sup>10</sup>. Tali aspetti rappresentano i criteri per una analisi di impatto territoriale delle politiche europee, incentrata sui concetti di rilevanza (pesi) dei criteri stessi, vulnerabilità/recettività dei contesti territoriali rispetto ai vari impatti, desiderabilità di ciascun criterio in ambito territoriale; in definitiva, combinando indicatori quali-quantitativi, l'impatto territoriale è definito come prodotto di un impatto potenziale della politica (rispetto ai singoli criteri), con un indice di sensitività regionale riferito agli stessi impatti/criteri valutativi (Camagni, 2006).

Negli approcci territoriali integrati previsti dalla nuova fase della programmazione, la robustezza degli indicatori è di importanza cruciale per valutare il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Nell'ambito del Programma Espon 2013, il recente progetto Interco (Indicators of Territorial Cohesion) ha fornito un set di indicatori per misurare e monitorare le dinamiche territoriali e gli effetti delle politiche, così da supportare i decisori pubblici nella programmazione delle stesse<sup>11</sup>. Il progetto Espon Interco rappresenta la più aggiornata strategia territoriale dell'Ue, proponendo 32 indicatori raggruppati in sei principali obiettivi territoriali. Tali indicatori riflettono il carattere multidimensionale del concetto di coesione territoriale, con riferimento agli aspetti della struttura territoriale, connessione, competitività, innovazione, inclusione, qualità dell'ambiente, energia, cooperazione/governance (Espon Interco 2013). Valutazione e programmazione richiedono una approfondita conoscenza dei punti di forza e delle criticità del contesto di riferi-

mento. Pertanto, ai fini della definizione di indicatori da impiegare nelle analisi di impatto territoriale, un ulteriore contributo è rappresentato dal documento “Sustainable urban models” (European Programmes (Urban Environment Observatory – OMAU, 2012). Gli indicatori proposti riguardano i criteri di Territorio e configurazione della città, Mobilità e trasporti, Gestione delle risorse naturali, Coesione sociale ed economica, in seno ai quali si definiscono specifici target, come livelli ottimali da raggiungere entro un periodo di tempo determinato.

Gli interventi di trasformazione urbana e territoriale richiedono scelte complesse che implicano la selezione delle azioni prioritarie sulle quali investire risorse pubbliche, coinvolgendo la collettività nell'individuazione degli obiettivi da perseguire, e analizzando i cambiamenti e i possibili miglioramenti apportati dalle politiche. Tali elementi suggeriscono l'opportunità di un rafforzamento del sistema valutativo in ambito pubblico, anche attraverso un più diffuso impiego delle analisi gerarchiche del tipo Analytic Hierarchy Process (Saaty, 1980). Come già evidenziato da vari studiosi (v. Bottero et al., 2008; Cerreta e De Toro, 2010), lo sviluppo di tali tecniche ha trovato interessanti applicazioni nella valutazione della sostenibilità di progetti di trasformazione urbana e territoriale (v. anche Maturo e Ferri, 2012). Tuttavia tale approccio risulta impiegato soprattutto in ambito internazionale. Inoltre, incorporare la valutazione nella programmazione richiede una conoscenza approfondita del contesto di riferimento (Formez, 2013), pertanto è auspicabile il ricorso ad approcci che esplicitino l'intero processo decisionale, esponendo chiaramente “ciò che funziona, perché, per quali soggetti ed in quali contesti”. In tal senso, si intende qui rimandare alle interessanti prospettive della ricerca valutativa derivanti da un utilizzo congiunto delle analisi swot (ormai diffusamente impiegate nelle analisi di contesto) con la spatial multicriteria analysis per l'introduzione di dati geografici nelle tecniche multi criteri gerarchiche finalizzate alla selezione di alternative, rimarcando in particolare le applicazioni dei più recenti approcci dell'Analytic Network Process (Saaty and Cillo, 2008) in ambito territoriale.

#### Note

1 Conferenza Mibact, Misurare gli impatti della valorizzazione del patrimonio culturale. Strumenti per politiche 'evidence based', Roma, 13-14 ottobre 2014

2 Progetto BES, Benessere Equo e Sostenibile, Paesaggio e patrimonio culturale – [www.misuredelbenessere.it](http://www.misuredelbenessere.it)

3 Rapporto UrBES, Benessere Equo e Sostenibile nelle città, Istat 2013, <http://www.istat.it/it/archivio/92375>

4 In proposito, si veda il documento Evalsed (2013), p. 33

5 L'impatto è il cambiamento che può essere credibilmente attribuito all'intervento (Evalsed, 2013, p. 34)

6 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide\\_evalsed.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf), EVALSED:

The resource for the evaluation of Socio-Economic Development, September 2013

7 V. Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo, SSSE, 1999

8 Tequila - Territorial Efficiency, Quality, Identity Layered Assessment, modello di valutazione multi criterio degli impatti territoriali

9 Espon - European Spatial Planning Observation Network (2002), Programma europeo finalizzato a sviluppare un approccio operativo alla valutazione di impatto territoriale, così come suggerita dallo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (1999)

10 La valutazione dell'impatto territoriale proposta nel modello Tequila (Camagni, 2006, pp. 9-10) tiene conto dei seguenti criteri e sotto-criteri: efficienza territoriale (sistema urbano policentrico ed efficiente, integrazione inter-regionale, sviluppo di reti di città e città medie, efficienza di uso delle risorse (energia, terra, acqua,...), accessibilità generale, trasporti sostenibili, qualità di trasporti e servizi di comunicazione, compattezza delle città, riduzione del rischio tecnologico e ambientale); qualità territoriale, incorporata nella cultura locale, nel capitale sociale e nel paesaggio (conservazione e gestione creativa del patrimonio naturale; accesso ai servizi di interesse generale, qualità della vita e condizioni di lavoro, integrazione, riduzione delle disparità reddituali interregionali, riduzione della povertà, cooperazione città-campagna, performance occupazionale); identità territoriale (conservazione e gestione creativa del patrimonio culturale, conservazione e valorizzazione delle risorse paesistiche, sviluppo di specifiche conoscenze regionali, sviluppo di "visioni territoriali", sviluppo di "capitale sociale", accessibilità alla conoscenza globale e fusione con la conoscenza locale).

11 Espon, INTERCO, Final Report, Executive Summary

#### Bibliografia

Bottero M., Lami I.M., Lombardi P. (2008), Analytic Network Process, Le valutazioni di scenari di trasformazione urbana e territoriale, Firenze, Alinea Editrice

Cerreta M., De Toro P. (2010), La Valutazione Ambientale Strategica per il PUC di Cava de' Tirreni (parcodellconero.com)

Camagni R. (2006), Rivista di Economia e Statistica del Territorio, F. Angeli, Milano, n. 3, sett.- dic. 2006, p. 37-62

EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development, 2013

Espon 2013 Programme, Interco, Indicators for the territorial cohesion, Final Report Part A, ESPON & University of Geneva, 2012

European Commission, "The Programming Period 2014-2020, Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy", 2013

European Programmes - Urban Environment Observatory - Sustainable urban models, OMAU, 2012

Ferri B. (2013), The Evaluation of Interventions in Urban Areas: Methodological Orientations in the

Programming of Structural Funds for the period 2007-2013, Multicriteria and Multiagent Decision Making with Applications to Economics and Social Sciences, Studies in Fuzziness and Soft Computing, Springer

Fusco Girard L., Nijkamp P. (1997), Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e il territorio, Milano, Franco Angeli

Marchesi G., Tagle L., Befani B., Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale, Mteriali Uval, numero 22, 2011

Maturo A., Ferri B. (2012), Decision making models for a sustainable reuse of port areas: the case of Pescara (con A. Maturo, 2012) in BDC, Bollettino del Dipartimento di Conservazione dei Beni architettonici e ambientali dell'Università degli Studi di Napoli, vol. 12, pp. 771-783

Ministero per la coesione territoriale, Ministero del Lavoro e delle politiche agricole e forestali, Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020, 2012

Saaty T. L. (1980), The Analytic Hierarchy Process, New York, Mc Graw Hill

Saaty T.L. (2008), The Encyclicon, A dictionary of Complex Decisions using the Analytic Network Process, Pittsburgh, RWS Publications

Taralli S. (2013) Indicatori del Benessere Equo e Sostenibile delle Province: informazioni statistiche a supporto del policy-cycle e della valutazione a livello locale (Equitable and sustainable well-being measures to support policy making and local government evaluation in a Province)

## Luoghi della krìsis. Il paesaggio come strumento anti-crisi

### MICHELE GALELLA

La situazione di crisi in cui ci troviamo pone nuove domande all'architettura. Molteplici e rilevanti condizioni con cui la disciplina si confronta sono mutate con il porsi della crisi (il fallimento dei modelli di sviluppo economico basati sulla crescita illimitata, l'insolvenza dei classici strumenti di pianificazione economica ed urbanistica, la minaccia di un esaurimento delle risorse primarie e il feroce cambiamento climatico). Queste mutazioni hanno prodotto delle incertezze che sono causa dell'odierna difficoltà di ideazione e raffronto di visioni per la città del prossimo futuro.

Poniamo domande non per trarne risposte certe, quanto per proiettare lo sguardo più in là, verso un possibile futuro, alla ricerca di nuovi scenari d'azione. Come, da architetto, replicare alla situazione di crisi economico-ambientale? Come le città potranno reagire ad un modello di sviluppo in stasi? Come si

adegueranno alla mancanza di risorse?

La città della crisi richiede progetti in grado di attivare il contesto in cui intervengono. Occorre misurarsi con la città esistente e con la scarsità di risorse. Occorre individuare le caratteristiche, i processi e gli strumenti per un progetto urbano anti-crisi.

Crisi, tra economia e paesaggio: riscoperta di un valore altro.

Stiamo vivendo un momento segnato da un insieme di crisi: economica, climatica-ambientale, sociale, ma anche energetica, urbana, finanziaria, e così via. Molte di queste sono collegate tra loro più di quanto si pensi, potrebbe essere necessario considerare gli effetti reciproci al fine di individuare politiche e strategie di più ampio respiro. Con questa attenzione è possibile che vi sia anche qualche scoperta inattesa. Ad esempio si può notare che a seguito della crisi economica i consumi energetici delle nazioni coinvolte hanno subito una imprevista riduzione (nello specifico solo il consumo di fonti rinnovabili e di gas naturale sono cresciuti)<sup>1</sup>. Inoltre è possibile verificare che la riduzione coinvolge tutti i settori di consumo energetico, quello industriale-produttivo, quello commerciale e quello residenziale. La crisi economica ci ha condotti a quel risparmio energetico, e a un relativo risparmio di emissioni nocive, tanto ricercato dai diversi accordi internazionali (tra gli altri il protocollo di Kyoto, l'accordo 20-20-20).

Questo ci mostra come anche la crisi economica ha un riscontro sull'ambiente, pur all'interno di una causalità indiretta, perché legata all'abbattimento delle produzioni e dei consumi. Si potrà altresì notare che i grafici del footprint (impronta ecologica) delle nazioni colpite dalla crisi economica mostrano un picco negativo in corrispondenza del 2009 (Annual Report 2012 - Global Footprint Network) segnando di fatto un "miglioramento ecologico". La crisi economica e quella ambientale sono intimamente collegate tra loro, l'una influisce sull'altra. Sarebbe errato considerare separatamente e perseguire politiche scollegate perché risulterebbero parziali e settoriali. Senza far riferimento ad un quadro più completo, difficilmente possono essere individuate soluzioni profonde e consapevoli.

La crisi ambientale offre all'economia delle opportunità: la possibilità di pensare una conversione ecologica di produzioni e consumi, attraverso una minore dipendenza dai combustibili fossili verso un uso razionale delle risorse naturali; attraverso una valorizzazione dei rapporti sociali e della cooperazione; attraverso una valorizzazione del territorio stesso, delle sue caratteristiche storiche, fisiche e sociali. È quindi possibile ricercare una soluzione alla crisi economica che vada nella direzione dell'ecologia e che miri ad una ricostruzione di nuovi equilibri antropologici-ambientali?

Sembra questa la direzione sostenuta anche da Alberto Magnaghi: «la risposta relativa alla ricostruzione delle basi materiali e territoriali dello sviluppo locale probabilmente non passa più per grandi investimenti

pubblici come nel new deal, ma può essere immaginata come autoinvestimento sociale da parte di sistemi socioeconomici locali e delle loro grandi e inesplorate energie latenti»<sup>2</sup>

Nel corso della storia l'urbanizzazione è stata una strategia per riattivare economie e un mezzo fondamentale per assorbire le eccedenze di capitale di lavoro. Ma in un lungo periodo, a seguito di una pratica esasperata e del ricorso all'indebitamento pubblico, è facile il rischio di provocare le stesse condizioni di sovraccumulazione che hanno aiutato a risolvere in origine. Nasce da qui la particolare esposizione a crisi degli investimenti nell'urbanizzazione e in altre forme di infrastrutture materiali.

L'urbanizzazione da sempre svolge un ruolo particolarmente attivo nell'assorbire l'eccedenza prodotta dalla continua ricerca di plusvalore.

Il New Deal propose un rilancio del territorio con uno sguardo attento alle qualità e ai materiali urbani che caratterizzeranno l'architettura e l'urbanistica di quegli anni e di quelli a venire. Ma vi fu anche la capacità di cogliere tempestivamente i temi e gli aspetti emergenti dal territorio (l'infrastruttura, l'ambiente, lo spazio aperto) e di collocarle al centro del piano di ripresa economica nazionale.

In precedenza anche una delle prime crisi europee, quella del 1848, determinata dall'eccedenza di capitale non reinvestito e di lavoro non impiegato, portò a porre in campo un particolare investimento sull'ambiente: in Francia dove la crisi fu particolarmente forte, una conseguenza fu l'ascesa al potere di Luigi Bonaparte, Napoleone III, il quale era consapevole di dover affrontare la questione del capitale in eccedenza e lo fece proponendo un grande programma di investimenti infrastrutturali diffusi sia in Francia, sia all'estero. La riconfigurazione urbanistica di Parigi fu l'impresa più simbolica e importante. La trasformazione della Capitale riuscì ad assorbire grandi quantitativi di manodopera e di denaro. I grandi tagli urbani del Barone servirono a riportare luce e salubrità, lavoro e investimenti economici, e allo stesso tempo furono uno strumento di controllo sociale.

Secondo David Harvey, Haussmann contribuì a risolvere il problema dell'investimento dell'eccedenza di capitale «ideando un piano protokeynesiano di opere di ristrutturazione urbana finanziate con l'emissione di debiti. Il sistema funzionò molto bene per quasi quindici anni, producendo non solo una trasformazione delle infrastrutture cittadine, ma anche un nuovo stile di vita e una nuova tipologia di cittadino urbano. Parigi divenne la Ville Lumière»<sup>3</sup>

Una delle differenze predominanti tra la crisi attuale e quella del '29 è ascrivibile alla presenza simultanea di una crisi della finanza pubblica. La condizione di indebitamento degli Stati, insieme ai vincoli di riduzione del deficit imposti dall'Unione Europea (rapporto deficit/PIL < 3%), bloccano, di fatto, l'approvazione di politiche di tipo keynesiano che produrrebbero un aumento della spesa pubblica attraverso il ricorso all'indebitamento.

Oggi nella preoccupante condizione in cui sono le

finanze pubbliche statali e locali, con il recesso del mercato immobiliare dovuto anche all'inaccessibilità ai mutui, a seguito di un'errata politica di imposizione fiscale legata agli immobili (principale forma di ingresso per i governi locali), con i governi statali e locali che tagliano servizi e l'edilizia pressoché ferma, con le politiche di austerità, non ultima nella emergente situazione ecologica-ambientale, si prevede una crisi fiscale urbana. L'insieme di tutti questi sintomi sembrerebbe suggerirci che l'epoca di stabilizzazione e accumulazione macro-economica attraverso la suburbanizzazione e lo sviluppo edilizio sia terminato. Nonostante l'acceso dibattito sulle misure per uscire dalla crisi, con buona ragionevolezza si può affermare che gli strumenti anticrisi stanno subendo uno spostamento dalla macroeconomia verso strumenti di tipo micro-economici.

Per intervenire risolutivamente sarà necessaria un'azione congiunta (macro e microeconomica), tuttavia le politiche nazionali lasciano uno spazio sempre maggiore a politiche locali, quindi a carattere urbano, e questa può essere una novità assoluta rispetto alle precedenti crisi.

Infine un ultimo ragionamento è da svolgersi sulle conseguenze sociali che la crisi urbana ha prodotto. Il parallelo tra le crisi passate e quella che stiamo ancora vivendo, con le lotte urbane cui siamo stati testimoni, dalla primavera araba a Zuccotti Park, dagli Indignados spagnoli a Occupy Movement del 99% da Piazza Taksim a Occupy Central di Hong Kong, è un parallelo inequivocabile. Sono tutti movimenti che proclamano il diritto alla città, il diritto di cambiare i modi, di cambiare vita, di reinventare la città in funzione dei loro desideri. Scriveva Henri Lefebvre nel 1973: «la rivoluzione nella nostra epoca sarà urbana o non sarà nulla». Viene in mente l'importanza simbolica e politica della lotta in piazza, degli spazi aperti del Cairo, di Madrid, Atene, Barcellona, New York, Istanbul, e oggi di Hong Kong.

I luoghi della crisi economica, gli spazi urbani, pubblici, sono anche e soprattutto gli spazi della crisi identitaria, della crisi culturale, della crisi sociale. Piazza Taksim è un luogo che per mesi ci ha riportato una realtà sicuramente generata dalla crisi economica, ma anche soprattutto da uno scontro identitario e ideologico, uno scontro che pone al centro diverse visioni sull'idea di sviluppo e sulla funzione dell'ambiente. I luoghi della socializzazione, che hanno perso molto della loro originario ruolo, in seguito alle crisi, tornano con forza a mostrare l'importanza delle relazioni e degli scambi, mostrano ancora l'importanza di aver un bene collettivo.

Questo concetto è ben descritto da David Harvey: «Piazza Syntagma ad Atene, piazza Tahrir al Cairo e Placa de Catalunya a Barcellona erano semplici spazi pubblici: sono diventate un bene collettivo urbano quando le persone le hanno occupate per esprimere le proprie visioni politiche e avanzare le proprie richieste»<sup>4</sup>

La crisi economica ha già prodotto degli effetti fisici sulla città: abbandoni, trasferimenti, contrazioni

urbane (shrinking cities), crisi industriali, e altri fenomeni simili. Detroit ne è la città simbolo. Osservando meglio, la crisi mostra forti segnali, se pur temporanei e sfuggenti, anche sul non costruito. Quali modifiche ha prodotto e produrrà sulla parte "soft" del territorio, quali effetti sullo spazio aperto (piazze, parchi, campagne) e sul paesaggio in genere?

Neo-produzione: economia e paesaggio verso un possibile accordo.

È interessante constatare lo sviluppo di una nuova forma di produttività che cerca di proporsi come tema di unione per il rilancio di economie locali e come metodo per il riequilibrio tra ambiente e sviluppo urbano. Si sta affermando l'idea che debbano abbattersi i flussi di materiale ed energia<sup>5</sup> e che occorra produrre meno e più vicino agli utenti. In questo senso acquista un ruolo lo spazio aperto e il paesaggio della prossimità. Non al fine di un puro e nuovo sfruttamento, ma come occasione di instaurare una nuova relazione tra paesaggio antropico e biologico, tra paesaggio e uomo.

Gli emergenti fenomeni di produttività urbana (dal modello di decentramento della produzione energetica<sup>6</sup> alla diffusione degli orti urbani, dall'elaborazione e divulgazione di dati e informazioni, fino alla new manufacturing economy) ci forniscono la possibilità di generare convincenti visioni per la città futura, innescando una sequenza di scenari possibili fondati sulla restituzione di auto-sufficienza e resilienza al territorio.

In queste visioni, la città riassume un ruolo produttivo, pulito ed ecologico; annulla o almeno riduce la propria dipendenza dall'importazione di risorse, dunque la dipendenza da altri territori. Ne deriva un incremento della resilienza urbana: la capacità di un sistema di resistere a shock esterni, la capacità del territorio di assorbire le difficoltà e ristabilire l'ordinario funzionamento. Il rilancio della città può prendere avvio da questa conversione: una nuova produttività urbana capace di imporre una resilienza di tipo ecologico ed economico.

Si è avviata una fase in cui la città cerca di accorciare le proprie filiere, cerca di recuperare un rapporto con la campana prossima al fine di creare quegli equilibri storico-culturali prima che ambientali. Si accorcia la filiera della produzione alimentare (kmo), si accorcia la distanza tra luogo di produzione energetica e luogo di consumo (micro produzione energetica), si azzerà la distanza tra la stessa produzione di oggetti e il loro consumo (diffusione di case-fabbrica, fablab e di stampanti 3d). Anche la filiera degli scarti e dei rifiuti si contrae grazie al micro compostaggio e ai micro-impianti di biomassa.

Questo fenomeno riporta la produttività in città, riduce quello stacco tra città e campagna, o tra città e luogo della produzione in genere. Ribalta l'idea di città come luogo per il solo consumo di risorse suggerendo nuove forme di produttività. Ripropone, in nuova chiave, lo storico equilibrio ecologico, economico, sociale tra produzione e consumo locale. Ripropone

quello storico equilibrio del buon governo, ben rappresentato negli affreschi senesi di Lorenzetti<sup>7</sup>. Rifkin è il primo a descrivere questa rivoluzione industriale e ad esplicitarne le capacità di muoverci verso un diverso sviluppo economico: «La nostra civiltà industriale è a un bivio. [...] Sta diventando sempre più evidente la necessità di una nuova "narrazione economica" che ci conduca verso un futuro più equo e sostenibile. [...] La terza rivoluzione industriale è l'ultima delle grandi rivoluzioni industriali e creerà le infrastrutture fondanti di un'emergente era collaborativa»<sup>8</sup>.

Questo fenomeno modificherà tanto lo spazio quanto la natura della città; modificherà le relazioni urbane tra gli oggetti, e tra i soggetti e gli oggetti, attivando luoghi, manufatti e utenti.

Occasioni di paesaggio.

Il ruolo produttivo, ed insieme, di prestazione ecologica per il riequilibrio territoriale può fornire un'importante occasione di paesaggio. Il progetto dei luoghi della *krìsis* coincide con un potenziamento dello spazio aperto, è abilitante nel senso che attiva il territorio alla produzione e fornisce i servizi associati; è un accrescimento dello spazio a disposizione, del suolo aperto. Può configurarsi come progetto di infrastruttura ambientale<sup>9</sup>, configurazione artistica e attrezzatura per la socializzazione. Non propone edifici, ma li attiva. Non si stabiliscono progetti, piuttosto principi di processi. Il paesaggio della *krìsis* può essere una struttura produttiva multifunzionale: produce e distribuisce, rileva dati e informa i cittadini, ha un compito ecologico e uno sociale. È un ambiente performante.

In questo modello di produzione diffusa, riveste una singolare importanza la capacità di generare un nuovo lessico formale-spaziale. L'innovazione di questo tema porta con sé la necessità di investire in maggior misura e prioritariamente sulla componente progettuale. Vi è la domanda, ci sono le tecnologie, non c'è ancora un' esplorazione responsabile dell'architettura. L'approccio architettonico-paesaggistico pone in evidenza alcuni temi trainanti, ad esempio: il paesaggio come dispositivo;<sup>10</sup> lo studio di "superfici intelligenti"; l'uso dell'arte come valore e metodo; il riciclo di spazi abbandonati. Si rimanda ad alcune esperienze che esemplificano una capacità innovativa proprio nella progettualità di questi temi:

- il workshop/mostra del MoMA, intitolata *Foreclosed: Rehousing the American Dream*,<sup>10</sup> ripensa la periferia abbandonata, cercando di rilanciare uno sviluppo economico attraverso il progetto di un nuovo rapporto tra città e natura, i risultati portano inevitabilmente a inedite morfologie urbane;

- il concorso biennale *Land Art Generator*,<sup>11</sup> che vuole dimostrare la veridicità del suo slogan: «Renewable energy can be beautiful», ritrova nell'arte una strada per l'innovazione;

- la ricerca *Energy*,<sup>12</sup> sviluppata dal Maxxi dimostra come la progettualità di queste tematiche, oltre ad essere una necessità/occasione, appartenga anche alla

storia più recente del nostro paese e che ripercorrerla ci proietta verso il futuro.

La nuova stagione di politiche territoriali dovrebbe investire sull'innovazione urbana, ma allo stesso tempo ambientale e sociale, che interpreti lo spazio aperto come luogo denso e iper-funzionale in cui produrre, rappresentare, informare e condividere.

Il disegno della città prende forma attraverso l'idea di paesaggio e non il contrario. La condivisione degli ambienti naturali dovrebbe segnare sempre più il nuovo volto dell'abitare le città. Il progetto di paesaggio, partendo dai nuovi modelli per la produzione decentrata ed individuale, può portare ad una nuova visione territoriale, ad una rigenerazione in cui il cittadino diventi un abitante-produttore e non sia solo un consumatore.<sup>13</sup>

I luoghi della *krìsis* sono occasioni di paesaggio in cui produrre localmente al fine di aumentare la resilienza della comunità e riattivare processi ed economie locali. Il progetto architettonico di questi temi e luoghi, puntando a strategie liquide e ambigue, pone al centro la reinvenzione dello spazio urbano e il suo modo di abitarlo, di viverlo.

Note

1 Si sono presi a riferimento i dati dell'Annual Energy Outlook 2013 e ci si riferisce al picco negativo del 2008-2009.

2 Magnaghi A. (2012), *Le ragioni di una sfida in Il territorio bene comune* a cura di Magnaghi A., Firenze University Press, Firenze.

3 Harvey D. (2013), *Città ribelli. I movimenti urbani dalla Comune di Parigi a Occupy Wall Street*, Il saggia-tore, Milano.

4 Ibidem.

5 Meadwos D. & Meadwos D. & Randers J. (2006), *I nuovi limiti dello sviluppo*, Mondadori Editore, Milano.

6 Rifkin J. (2011), *La terza rivoluzione industriale: come il "potere laterale" sta trasformando l'energia, l'economia e il mondo*, Mondadori Editore, Milano.

7 Lorenzetti A. (1338-1339), *Effetti del Buon Governo in città*, *Effetti del Buon Governo in campagna*, Sala della Pace, Palazzo Pubblico, Siena.

8 Rifkin J., op. cit..

9 Infrastruttura nello stesso senso attribuito da Yona Friedman alle sue visioni.

10 Martellucci S. (2012), *Dall'opera al dispositivo*. Un suggerimento agli architetti per ricominciare ad occuparsi di spazio, Alinea Editrice, Firenze.

11 Bergdoll B. & Martin R. (2012), *Foreclosed: Rehousing the America Dream*, The Museum of Modern Art, New York.

12 Klein C., Monoian E., Ferry R. (2013), *Regenerative Infrastructures: Freshkills Park, NYC*. Land Art Generator Initiative, Prestel Pub, New York.

13 Ciorra P. (2013), *Energy*. Architettura e reti del petrolio e del post-petrolio, Mondadori Electa S.P.A., Milano.

14 Magnaghi A., op.cit..

## Bibliografia

- Calafati A. G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli Editore, Roma.
- Galella M. (2014), "Time design. Crono-territori e architetture di backup." in *Riciclo e Infrastrutture Ambientali* a cura di Branciaroli P, Galella M., Massacesi R., Libria, Melfi.
- Galella M. (2013), "I luoghi della crisi", in atti della XVI Conferenza Nazionale SIU "Urbanistica per una diversa crescita", Planum. The Journal of Urbanism n.27, vol.II, S.l., S.n..
- Galella M. & Micozzi V. (2010), "I territori dell'energia: Agopuntura sensibile", in *Rapporti Urbani*. Faculty press n.2, Sala Editori, Sambuceto.
- Magnani A. (2010), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri editore, Torino.
- Magnaghi A. (2012), "Le ragioni di una sfida" in *Il territorio bene comune* a cura di Magnaghi A., Firenze University Press, Firenze.
- Meadows D. & Meadows D. & Randers J. (2006), *I nuovi limiti dello sviluppo*, Mondadori Editore, Milano.
- Rifkin J. (2011), *La terza rivoluzione industriale: come il "potere laterale" sta trasformando l'energia, l'economia e il mondo*, Mondadori Editore, Milano.
- Serres M. (2010), *Tempo di crisi*, Bollati Boringhieri, Torino.

# "Social Learning" e politiche del Paesaggio: la co-costruzione di strategie integrate per il mantenimento dei Servizi Ecosistemici. Il progetto TER.R.E.

ELENA GISSI, VITO GARRAMONE,  
FRANCESCO MUSCO, GIULIA LUCERTINI  
E MATELDA REHO

## Introduzione

L'efficacia delle politiche di Paesaggio, in quanto operanti su sistemi sociali ecologici, è garantita dall'integrazione tra conoscenze scientifiche e conoscenze tacite, in un processo di apprendimento collettivo (Social Learning) in cui gli attori sono in grado di apprendere dal processo e di mettere in pratica le conoscenze acquisite. D'altro canto, le politiche ecosystem-based sono tali nel momento in cui gli attori sono messi in grado di identificare e attivare i benefici derivanti dal mantenimento di funzioni ecosistemiche proprie di processi e strutture del paesaggio, definiti come servi-

zi ecosistemici (MEA, 2005).

Il paper presenta l'esperienza del progetto europeo TER.R.E.<sup>1</sup> che utilizza tale approccio nella costruzione di piani di investimento per progetti di energie rinnovabili a supporto dello sviluppo locale sostenibile. L'approccio proposto si preoccupa di mantenere i servizi ecosistemici tramite il loro riconoscimento e la loro attivazione da parte degli attori locali coinvolti, a fondamento di una visione di paesaggio che integra aspetti ambientali, economici e sociali nella pratica. Il presente contributo illustra il percorso di costruzione dei piani e si sofferma sul processo di capacitazione degli attori locali e sulla costruzione di uno strumento di supporto alle decisioni.

## Social Learning e approccio Ecosystem-Based

Le azioni ed i comportamenti degli attori sociali sono una componente essenziale del funzionamento dei sistemi sociali-ecologici, definiti come tali proprio per l'integrazione inscindibile delle componenti ambientali e delle componenti antropiche, come caratteristica fondamentale del paesaggio. Su di essi lavorano due teorie di matrice ontologica differente, ma che interagiscono in maniera essenziale nella costruzione di azioni, strategie e politiche (pubbliche) per il paesaggio: il Social Learning e l'Ecosystem Based Approach. La prima, di matrice psicologica, analizza i comportamenti ed i modelli di riferimento degli attori per identificare i processi cognitivi che interessano i vari contesti sociali e le loro culture (Bandura, 1977). Ne emerge una dimensione complessa, in cui il Social Learning è di volta in volta il risultato dell'interazione con l'ambiente socio-culturale e bio-fisico (Krasny et al., 2013). Negli ambiti del Natural Resource Management, il Social Learning è inteso generalmente come l'esito di processi deliberativi (Daniels e Walker, 1996) che interessano il singolo individuo all'interno delle interazioni e delle dinamiche di reti degli attori (Reed et al., 2010), o come azione collettiva volta a comprendere le relazioni tra sistemi sociali ed ecologici, il più delle volte per attivare processi di trasformazione e cambiamento sociale che vadano ad interessare ed incidere su norme, valori, istituzioni, interessi e azioni (Keen et al., 2005) e che impattano significativamente sulle pratiche di costruzione dei paesaggi. Il Social Learning permette di agire su conoscenze, valori e competenze di individui, gruppi, istituzioni e reti, al fine di farli concorrere in modo efficace alla risoluzione dei problemi (Wals, 2007). E questo tratto è comune anche all'Ecosystem Based Approach. Sono gli attori sociali costruttori di paesaggio, che devono riconoscere i processi e le strutture biofisiche dei vari ecosistemi, per identificarne le funzioni e trasformarle in "servizi" in quanto capaci di fornire i benefici e di conseguenza il "valore" (Haines-Young e Potschin, 2010), anche in termini economici. In breve, occorre mappare gli ecosistemi e le loro funzioni e ricostruire la catena che va dai providers agli end-users, tenendo conto che questa azione riguarderà i vari elementi veicolati e veicolabili attraverso il Social Learning, anche per finalità di governance. Nel contesto di TER.R.E., in

linea con quanto stabilito dalla nuova classificazione CICES (Haines-Young e Potschin, 2011), le Fonti Energetiche Rinnovabili (FER) sono intese come alcuni dei servizi ecosistemici che i paesaggi possono fornire, e, come tali, possono essere un volano per lo sviluppo locale sostenibile solo se attivati in maniera da non danneggiare altri servizi ecosistemici che possono essere forniti dai paesaggi stessi, e i cui benefici sono parimenti riconosciuti dagli attori locali. Sarà, dunque, sostenibile solo quella quota di energia che verrà prodotta tramite FER tenendo conto delle compatibilità ambientali e dei trade-offs con gli altri Servizi Ecosistemici forniti dal paesaggio (De Groot et al., 2010; Gissi et al., 2014).

Il metodo proposto dal progetto SEE TER.R.E. Al fine di supportare un processo di costruzione delle decisioni secondo un approccio Ecosystem based che sia al tempo stesso votato al Social Learning, il metodo proposto dal progetto TER.R.E. è stato strutturato integrando alle fasi di progetto (analisi, costruzione delle alternative ed elaborazione del piano) un processo di capacitazione multilivello, sia per i partners di progetto che per gli attori locali coinvolti nel processo decisionale.

A partire da una prima fase di raccolta degli Input (fase 1), costituita dall'analisi del capitale sociale (mappatura ed analisi degli stakeholders e dei target groups), dei potenziali delle fonti energetiche rinnovabili, dagli aspetti paesaggistici ed ambientali e da una rassegna di esperienze ritenute Best practice dai

partners di progetto (e, quindi, replicabili sui territori), si giunge ad una seconda fase di elaborazione di alternative di piano (fase 2); queste sono valutate sulla base di un apposito strumento di supporto alle decisioni (DSS) (fase 3), per dar luogo alla definizione dei piani degli investimenti per ogni area studio, ed ad un catalogo dei piani, al livello transnazionale, condiviso tra i partners del progetto (fase 4).

Tale processo lineare si è nutrito dei contributi nati dalla discussione e dal confronto sia sui temi di lavoro (tramite processo di capacitazione) che sugli strumenti utilizzati nel processo stesso, ed in particolare sullo strumento di supporto alle decisioni (DSS) che è stato costruito tramite la partecipazione ed il confronto tra i 13 gruppi di lavoro partecipanti al progetto.

Dato il loro carattere strategico e propedeutico all'efficacia del piano, verranno brevemente illustrati gli aspetti legati al DSS e alla costruzione dei processi locali di partecipazione e di capacity building.

Il percorso di capacity building e partecipazione Negli ultimi decenni, è stata riconosciuta l'efficacia di supportare la gestione delle risorse naturali per lo sviluppo locale tramite la negoziazione tra attori, data la diversità dei livelli di conoscenze, la frammentarietà delle competenze e l'alta conflittualità tra le parti. Per queste ragioni, si è riconosciuto il ruolo chiave del Social Learning nell'Adaptive co-management (Armitage et al., 2008) di piani e politiche pubbliche riguardanti la gestione delle risorse ambientali e lo sviluppo locale, spesso legato ai processi di governance e di decision making multi-attore (Cundill, 2012).

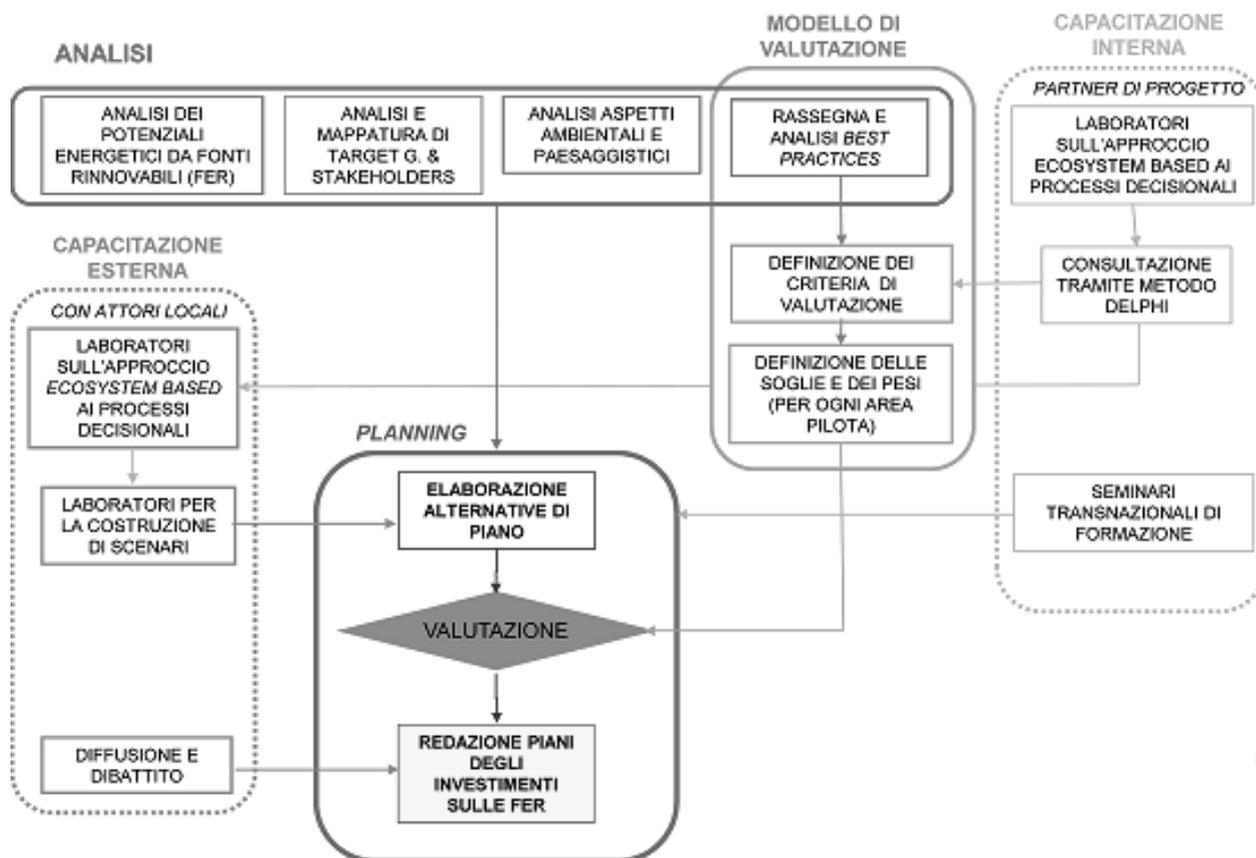


Figura 1– Diagramma di flusso delle attività del progetto TER.R.E; fonte: Università Iuav di Venezia

Nell'ambito del progetto TER.R.E. il Social Learning è stato strutturato secondo due livelli: in ambito transnazionale tra i gruppi di lavoro (Partners e gruppi di consulenza), e rispetto ai target del progetto, intesi come attori locali nelle diverse aree studio (decision makers, strutture amministrative, agenzie di sviluppo locale, agenzie energetiche, agricoltori, forestali, allevatori, imprese ed operatori attivi nei vari settore delle energie alternative, associazioni e gruppi sociali specifici).

Il percorso di capacity building e partecipazione all'interno del progetto è stato, quindi, suddiviso in una "strategia interna" al progetto ed una "esterna", legata alle varie case study areas, entrambe rese operative attraverso programmi di training (internazionale, per la dimensione interna al progetto, e regionale, per la dimensione esterna).

Nello specifico, i programmi di training regionali, dopo una mappatura degli Stakeholders e dei Target group, al fine di censire e orientare risorse, abilità e competenze dei vari attori territoriali a seconda dei diversi gradi di coinvolgimento (livelli della partecipazione), sono stati strutturati in due fasi. Una prima fase ha interessato la capacitazione (capacità building) degli stessi (Gissi et al., 2014), per mezzo di una Simulazione attraverso un role-playing game, basato sull'approccio Ecosystem Based ai processi decisionali, al fine di fornire expertise e competenze<sup>2</sup> in maniera interattiva, condivisa e negoziale (trade-off), secondo le linee del learning by doing (imparare facendo). Sono state in questo modo socializzate nuove conoscenze e costruite strategie basate sulla fornitura, scambio e regolazione dei servizi ecosistemici. A seguito di tale esperienza e con questo bagaglio di conoscenze apprese si è passati ad una seconda fase di tipo propositivo, in cui i partecipanti sono stati invitati alla costruzione di scenari e strategie, in grado di comporre le risorse (e le conoscenze) sociali, economico-finanziarie, ambientali e normative, al fine di costruire proposte e suggerimenti per l'elaborazione di alternative riguardanti le FER per le strategie locali, che sono state, poi, oggetto della valutazione a mezzo del DSS.

Lo strumento di supporto alle decisioni (DSS) in TER.R.E.

I Decision Support Systems (DSS) nascono alla fine degli anni '50 come approcci o metodologie in grado di supportare il manager/decisore durante tutte le fasi di un processo decisionale. Un DSS è generalmente un sistema informativo computer-based, sviluppato allo scopo di individuare una soluzione per un problema gestionale non completamente strutturato (e che quindi non può essere risolto con i modelli della ricerca operativa). Il DSS viene costruito ad-hoc, attraverso un processo iterativo ed interattivo, attorno ad uno specifico decisore, utilizzando dati misurati, conoscenze e preferenze proprie del decisore stesso (French, 1988; Hammond et al., 1999; Power, 2002). Il DSS elaborato per il progetto TER.R.E. è stato sviluppato come "decision aiding process" tramite il

coinvolgimento dell'intero partenariato di progetto e degli stakeholders locali in maniera transnazionale. Il modello valutativo si basa sulla "Multi-Criteria Decision Analysis" (MCDA), i cui criteri e sotto-criteri sono stati selezionati dai 13 team di progetto in un percorso condiviso tramite metodo Delphi. Il DSS, e quindi l'intero processo decisionale, è stato sviluppato attraverso una costante cooperazione tra l'Università Iuav di Venezia (analista) e i partner di progetto (decisori). Il DSS è stato costruito tramite 4 fasi principali (fig. 1). In un primo momento sono state raccolte tutte le informazioni di base (tecniche, ambientali, sociali ed economiche) riguardanti l'analisi dei potenziali energetici delle FER, nonché l'analisi degli attori da coinvolgere nel processo decisionale, e anche un'analisi delle best practices per identificarne gli elementi di successo e criticità. Ogni partner ha poi proceduto nella definizione di alternative progettuali in base ai potenziali e alle altre caratteristiche di contesto delle aree studio. Le alternative sono state strutturate su catene di vision, obiettivi e azioni per ogni scenario alternativo rispetto alla diversa valorizzazione del potenziale energetico e relativi attori coinvolti. Le alternative sono state, quindi, valutate da ogni partner attraverso il modello valutativo MCDA, dopo la selezione dei sotto-criteri specifici, delle soglie e dei pesi dei sotto-criteri per la propria area studio. Il risultato del processo di valutazione ha portato ad una serie di raccomandazioni, oltre che l'analisi delle alternative secondo i criteri di valutazione condivisi dai partners, entrambi utili per supportare la scelta finale del decisore verso l'elaborazione dei piani locali di investimenti sulle FER.

La costruzione dei Piani degli investimenti sulle energie rinnovabili. Prospettive

Il progetto TER.R.E. ha introdotto una prospettiva innovativa nel rapporto tra programmazione territoriale e politiche di supporto alle energie rinnovabili: quella dello sviluppo locale.

Infatti, nella gran parte dei casi, la sostenibilità degli investimenti rivolti alla produzione decentrata di rinnovabili si lega alla funzionalità degli impianti e al rientro economico da parte del developer nel medio/lungo periodo (10-20 anni). Al contempo, le procedure di autorizzazione alla realizzazione di nuovi impianti – in genere in capo alle Regioni, con pareri non vincolanti da parte di comuni e province – si limitano a valutarne la funzionalità tecnica, senza alcun tipo di inquadramento di contesto, in termini di efficacia di filiera o di benefici economici locali di lungo periodo. Nell'ambito del progetto il rapporto tra potenziale energetico rinnovabile locale (indipendentemente dalla tipologia) è stato visto come base per un'ipotesi di investimento in termini di specifici impianti per la produzione decentrata di energia da biomassa, eolico, geotermico, solare fotovoltaico, includendo anche altre specifiche fonti sperimentali a seconda delle caratteristiche territoriali dei partners di progetto. Ad esempio – nel caso della provincia di Rovigo – si è ipotizzato anche l'impiego di piccoli impianti a gra-

diente salino da realizzare nel Delta del Po a supporto del processo di riconversione della centrale Enel di Polesine Camerini. L'insieme dei potenziali di FER è la condizione necessaria, ma non sufficiente, per l'elaborazione dei piani/cataloghi di investimento. Al potenziale vanno associate ragioni di sostenibilità economico-finanziaria ed ambientale. In quest'ottica i piani/catalogo esito di TER.R.E. si caratterizzano per localizzazione geografica, per tipologia di rinnovabile impiegata, per esternalità positive prodotte in termini di sviluppo locale. Potranno, inoltre, essere efficacemente connessi con i Piani d'Azione Locale per l'Energia Sostenibile – dove attivi – promossi a livello delle amministrazioni locali in accordo con la DG Energy della Commissione Europea (Musco, 2012).

#### Note

1 TER.R.E. (TERritory, eneRgy & Employment) è un progetto del Programma di cooperazione transnazionale South East Europe 2007-2013, [www.terre-project.eu](http://www.terre-project.eu).

2 Le expertise e le competenze, oltre che i processi di apprendimento sociale, generate dal training condotto con role-playing game, sono stati anche oggetto di valutazione.

#### Bibliografia

Armitage, D. Marschke, M., Plummer, R. (2008), "Adaptive co-management and the paradox of learning" in *Global environmental change*, 18(1) (pag. 86-98)

Bandura, A. (1977), *Social Learning Theory*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ

Cundill, G., Cumming, G. S., Biggs, D., Fabricius, C. (2012), "Soft systems thinking and social learning for adaptive management", in *Conservation Biology*, 26(1) (pag. 13-20)

Daniels, S., Walker, G. B. (1996), "Collaborative learning: improving public deliberation in ecosystem-based management", in *Environmental Impact Assessment Review*, 16 (pag. 71-102)

De Groot, R.S., Alkemade, R., Braat, L., Hein, L., Willemen, L., (2010), "Challenges in integrating the concept of ecosystem services and values in landscape planning, management and decision making", *Ecological Complexity*, 7 (pag. 260-272)

French, S. (1988), *Decision theory: an introduction to the mathematics of rationality*, Ellis-Horwood.

Gissi, E., Gaglio, M., Reho, M. (2014), "Trade-off between carbon storage and biomass-based energy sources ecosystem services, the case study from the Province of Rovigo (Italy)", in *Annali di Botanica*, 4 (pag. 73-81)

Gissi, E., Musco, F., Garramone, V. (2014), "Esperienze di capacity building nella gestione delle risorse naturali secondo l'approccio dei servizi ecosistemici", *Urbanistica Informazioni*, n° 256-7, INU edizioni, Roma

Haines-Young, R. Potschin, M. (2010), "The links between biodiversity, ecosystem services and human well-being", in D. Raffaelli, C. Frid (a cura di), *Ecosystem Ecology: a new synthesis. BES ecological reviews series*, Cambridge University Press, Cambridge, UK (pag. 110-139)

Haines-Young, R., Potschin, M. (2011), *Common International Classification of Ecosystem Services (CICES): 2011 Update*. Nottingham: Report to the European Environmental Agency

Hammond, J. S., Keeney, R. L., Raiffa, H. (1999), *Smart Choice: A Practical Guide to Making a Better Decision*, Harvard Business Press

Keen, M., Bruck, T., Dyball, R. (2005), "Social Learning: a new approach to environmental management", in M. Keen, V. Brown, and R. Dyball (a cura di), *Social learning in environmental management: towards a sustainable future*, Earthscan, London, (pag. 3-21)

Krasny, M. E., Lundholm, C., Shava, S., Lee, E., Kobori, H. (2013), "Urban Landscapes as Learning Arenas for Biodiversity and Ecosystem Services Management", in *Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services: Challenges and Opportunities* (pag. 629-664). Springer Netherlands

MEA - Millennium Ecosystem Assessment (2005), *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, Isl. Press, Washington, DC

Musco, F. (2012). "Energia e piani clima: nuovi strumenti per la pianificazione locale", in Veronesi, S., Zanon B. (a cura di), *Energia e pianificazione urbanistica. Verso una integrazione delle politiche urbane*, FrancoAngeli, Milano

Power, D. J. (2002), *Decision Support Systems: Concepts and Resources for Managers*, Quorum Books, Westport, CT

Reed, M. S., A. C. Evely, G. Cundill, I. Fazey, A. Laing, J. Newig, B. Parrish, C. Prell, C. Raymond, Stringer L. C. (2010), "What is social learning?" in *Ecology and Society*, 15: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/respr1/Wals>, A. E. J. (2007), "Learning in a changing world and changing in a learning world: reflexively fumbling towards sustainability", in *Southern African Journal of Environmental Education*, 24 (pag. 35-45)

## Dalla riqualificazione delle matrici agricole tradizionali alla valorizzazione del paesaggio. Un caso di studio nell'area metropolitana di Bari.

DI FRANCESCA GRECO  
E FRANCESCA TRIBUZIO

#### 1. Introduzione

Mai come oggi, la questione del paesaggio è al centro del dibattito culturale, con l'ambizioso intento di formare quadri concettuali e indirizzi in termini operati-

vi per la valutazione e riqualificazione, a recepimento di quanto espresso nella Convenzione europea del 2000.

L'ambiente da sempre può essere considerato come l'esito di un processo di stratificazione i cui significati sono il risultato del complesso rapporto di interazione tra uomo e ambiente. Il concetto di paesaggio, di agricoltura e di uomo con tutta la rete di relazioni che intercorrono tra essi, non è di facile ed immediata lettura. Pertanto nel corso degli anni è sorta la necessità di dover adottare un approccio multidisciplinare e sfaccettato che coinvolga settori di studio profondamente diversi per comprendere l'evoluzione del concetto di paesaggio e le prospettive future del rapporto uomo territorio.

Basti pensare che la stessa Convenzione Europea del Paesaggio lo definisce nell'art.1 come: "una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni".

Nonostante ciò, le varie trattazioni sull'argomento hanno evidenziato come un approccio di tipo storico-economico abbia tardato ad arrivare nel nostro Paese, presentandosi all'appello solo pochi decenni fa [Bevilacqua, 1989].

Nella storia dei luoghi è importante innanzitutto comprendere quali siano stati i fattori principali che hanno contribuito alla trasformazione dell'immagine di paesaggio. A tal proposito le riflessioni condotte in merito al ruolo svolto dall'agricoltura sono molteplici. L'agricoltura è in grado di determinare l'aspetto visivo di un territorio, particolarmente in aree in cui l'attività antropica risulta essere prevalente. Essa dunque, può risultare la maggiore responsabile della modificazione del paesaggio. A sua volta il paesaggio agrario è frutto di logiche articolate, in cui si intersecano fattori economici, politici, sociali e tecnici.

Dunque è difficile effettuare una netta distinzione tra paesaggio naturale e paesaggio agrario, e anche se quest'ultimo nell'immaginario collettivo è sinonimo di natura, di territorio non ancora "inquinato", esso può essere antropizzato tanto quanto quello urbano. Ricordiamo la definizione data da Sereni in merito al paesaggio agrario come "forma che l'uomo nel corso ed ai fini delle sue attività produttive agricole, coscientemente e sistematicamente imprime al paesaggio naturale" [Sereni, 1961].

Il paesaggio si presenta quindi con le sue caratteristiche e peculiarità dettate dal modellamento dei terreni, dal tipo di suolo, dalla presenza di corsi d'acqua, dalle condizioni climatiche. Su tale sistema l'uomo interviene con le tecniche agricole, con i tipi di colture, con la rete di strade e sentieri per l'accesso ai fondi, con la gerarchia della rete irrigua. La fusione di tutte queste componenti, ha determinato nel tempo una grande varietà di mosaici agricoli, connotandoli di elementi unici ed inconfondibili in cui vi è perfetta fusione tra naturalità e antropizzazione.

Non di minore importanza è il contributo del patrimonio costruito rurale, elemento chiave nella definizione identitaria dell'insieme. Per questo motivo la

conservazione e la valorizzazione degli insediamenti rurali viene vista oggi come un'occasione per la difesa e la valorizzazione del paesaggio agrario, anche in una prospettiva futura.

Nei secoli però ci si è trovati di fronte a fenomeni quali l'urbanizzazione, l'innovazione tecnologica dei processi produttivi e la trasformazione delle campagne che hanno indotto processi di destrutturazione e di alterazione del paesaggio agricolo. L'esodo rurale verso le città ha comportato una necessaria riorganizzazione delle campagne che hanno risentito fortemente della drastica riduzione della popolazione. Si è passati da una produzione di tipo estensivo, ad una produzione a carattere intensivo dettata dalla legge economica della maggiore produttività. La perdita di identità e di un'immagine eterogenea del paesaggio e della sua campagna è data, inoltre dall'innovazione tecnologica che ha modificato in un lasso di tempo brevissimo il territorio agricolo. Con l'avvento delle macchine agricole si è passati da una logica di massimizzazione delle produttività della terra, a quella del lavoro, con conseguenze più dannose dal punto di vista dell'ecologia del paesaggio piuttosto che della sua immagine. Mentre fino a qualche decennio fa c'era una sorta di ordine ecologico con un'agricoltura che instaurava con l'ambiente un rapporto di compatibilità, negli ultimi cinquant'anni questo tipo di ordine è completamente sovvertito, portando ad una vera e propria crisi ecologica.

Alla luce di quanto detto è chiaro comprendere la sempre più pressante esigenza di ripensare l'agricoltura, rendendola sostenibile sia in termini sociali, come paesaggio storico e culturale, sia in termini ambientali, come agricoltura rispettosa. In tale prospettiva sarà necessario che venga perseguito un adeguato equilibrio fra le norme di tutela istituzionale e le esigenze del mondo agricolo produttivo.

## 2. Il caso di studio

### 2.1 Inquadramento storico-ambientale

Il caso studio è quello del paesaggio rurale di Adelfia, Comune di 17.000 abitanti nell'area metropolitana di Bari, da cui dista 12 km circa. Un paese dalla storia tormentata, caratterizzata da un dualismo che si riverbera anche negli attuali equilibri fra tradizione localistica e modernità globalista.

D'altra parte la dicotomia cittadina, rappresentata dalla compresenza dei due rioni, Canneto e Montrone, è il leitmotiv delle storie che hanno trovato spazio nei pochi testi dedicati alla ricostruzione storica di Adelfia, sorta per Regio Decreto e "volontà popolare" nel 1927 dalla fusione dei due nuclei storici.

In una storia tanto movimentata si situa l'evoluzione di un rapporto particolare tra città e campagna. Non per altro l'identità storica di Adelfia si legge, più che nei tessuti urbani e nelle tipologie abitative, negli edifici religiosi e nelle storie del paesaggio agrario con i suoi elementi distintivi: masserie, jazzi<sup>1</sup>, lamie<sup>2</sup>, neviere<sup>3</sup>, pozzi in pietra a secco, elementi a supporto delle attività agro-pastorali, che hanno costituito la testimonianza di una specifica cultura insediativa.

Del resto, già da un rapido sguardo all'analisi fisico-geografica del territorio, o semplicemente leggendo la cartografia aerofotogrammetrica, è facile constatare come a un ampio territorio comunale (29 Km<sup>2</sup>) corrisponda un centro urbano relativamente poco esteso, collocato nella parte alta di un ipotetico asse Nord/Sud che coincide grossomodo con l'impluvio che separa i due rioni e che taglia il territorio in due.

Il territorio extraurbano, anche se fortemente frammentato in termini fondiari, è a prevalente funzione agricola, sin dalle sue origini. L'economia di Adelfia, infatti, è basata ancora oggi sulla coltivazione di uve da tavola tradizionali e sulla produzione olivicola e olearia, grazie alla particolare vocazione del territorio e alle caratteristiche del terreno. Le attività produttive non legate all'agricoltura sono limitate a poche piccole situazioni isolate.

Adelfia è quindi, da sempre, testimonianza piena di quella che è la rappresentazione identitaria dei paesaggi della Puglia<sup>4</sup>, condotta dal nuovo PPTR (Piano Paesaggistico Territoriale Regionale), dominata da distese di ulivi, mandorli, vigne su una sequenza di gradinate carsiche, incise trasversalmente da una rete di lame<sup>5</sup>, antichi solchi erosivi distintivi del paesaggio carsico pugliese.

Il Comune è caratterizzato dalla presenza di molteplici lame, che hanno fortemente influenzato l'espansione urbana, e ancora incidono nell'evoluzione della stessa. È evidente quindi come, specie in un territorio come questo, valga quanto evidenziato da Magnaghi [2000], ossia che i processi di riqualificazione ambientale e di riqualificazione insediativa debbano andare di pari passo, soprattutto se, come vedremo, le cause del degrado sono da ricercare nella rottura di equilibrio tra ambiente antropico e ambiente naturale.

Finanche lo strumento di pianificazione comunale, sebbene frenato da un iter amministrativo troppo lungo, ha riconosciuto le peculiarità paesaggistiche e agricole di questo luogo, per alcuni tratti considerate elementi di debolezza, come un nuovo punto di partenza per l'economia adelfiese ma anche per valorizzare l'identità ambientale e storico culturale del territorio.

Il PUG (Piano Urbanistico Generale) di Adelfia, infatti, approvato nel 2013 dopo nove anni dall'avvio del processo di pianificazione, è stato rimodulato e riadattato in base agli importanti cambiamenti sopravvenuti nel quadro normativo regionale. Anche se lo stato avanzato dei lavori non ha consentito di seguire esattamente il processo tracciato dai predetti cambiamenti normativi, il Piano Urbanistico di Adelfia tiene conto delle principali indicazioni ivi contenute, con previsioni di valorizzazione, tutela e recupero di quel delicato equilibrio tra paesaggio naturale e paesaggio agricolo.

Un nuovo approccio alla pianificazione locale dovrà quindi tener conto della fase critica che vive oggi l'agricoltura e con essa i suoi paesaggi, ed essere in grado di creare nuovo senso locale e nuove opportunità per i produttori e consumatori, nell'ottica della sostenibilità ambientale dei processi di produzione

e consumo e di nuove relazioni nel territorio. Primo passo fondamentale è stato pertanto un'analisi del territorio fondata su una concezione di paesaggio inteso come segno ed espressione della relazione uomo-natura, non solo come costruito storico ma anche come ponte verso il futuro [Quaini, 2006].

## 2.2 La trasformazione da paesaggio agricolo ad ambiente indifferenziato

Le situazioni che hanno portato i sistemi agricoli adelfiesi, un tempo fertili e vivaci, all'appiattimento generato dall'agroindustria e dalle colture intensive, non sono di difficile comprensione e rientrano nel contesto di "generale crisi che i sistemi agricoli e il territorio rurale incontrano di fronte alle pressioni dell'espansione urbana, ai danni provocati dall'agricoltura industriale o all'abbandono dell'attività agricola"[Bocci, Ricoveri, 2006].

Dalle analisi condotte a livello territoriale si evince quanto già detto, ossia come l'area sia in parte urbanizzata ma in massima parte antropizzata, dove gli spazi non ancora utilizzati dalle colture agricole risultano veramente esigui.

Le aree semi-naturali nel territorio comunale infatti, sono pari a poco più dello 0.2% della superficie, ossia circa 8 ettari contro i 3000 ettari circa di superficie complessiva. Ulteriori piccole e frammentate aree semi-naturali, di difficile quantificazione e comprese nella voce più generale di incolti, sono costituite da lembi di territorio in abbandono, ancora oggi utilizzati occasionalmente come pascolo, con presenza sporadica di elementi arborei e arbustivi spontanei. Gran parte di queste aree sono localizzate in prossimità dell'esteso reticolo idrografico. Numerose altre aree appartenenti alla categoria degli incolti (pari a circa il 13% della superficie), sono concentrate in particolare ai margini del centro urbano, e testimoniano l'esistenza di una forte ed evidente attesa edificatoria per queste aree, da qualche tempo non più utilizzate a fini agricoli ma ancora non interessate da fenomeni spontanei di rinaturalizzazione.

Come chiaramente si può dedurre, la quantificazione dei differenti usi dei suoli evidenzia come il territorio di Adelfia abbia un forte impianto economico a carattere agricolo, in forma privata o aziendale, ed in particolare circa il 36% del territorio è utilizzato a vigneto, insieme al 17% utilizzato ad uliveto. Se analizziamo poi i suoli rimanenti, vedremo che anch'essi sono adibiti ad uso agricolo, sebbene le coltivazioni a fruttiferi, a cereali e a frumento siano in misura minore rispetto alle suddette risorse.

Entrambe le tipologie sono interessate da dinamiche di intensivizzazione – spesso infatti, attraversando le vie rurali principali sembra di trovarsi di fronte a vere e proprie monoculture – e di artificializzazione del vigneto, con serre e coperture in film di plastica, che enfatizzano la percezione visiva dominando il paesaggio. Dagli anni '50 in poi infatti, si assiste ad un passaggio da un'agricoltura di tipo estensivo ad una a carattere intensivo, rivolta ad una maggiore produttività. L'effetto principale, come abbiamo visto è stata la

scomparsa del seminativo a riposo ed il campo in erba a favore degli impianti arborei.

Le ripercussioni che le tecniche agronomiche e intensive delle coltivazioni arboree hanno sui paesaggi rurali, sono importanti: uso di sostanze tossiche e nocive, importanti esigenze di acqua, problematiche connesse allo smaltimento delle coperture utilizzate, impoverimento delle sostanze chimiche nel terreno. Ma l'elemento più critico nel territorio di Adelfia è l'interferenza antropica con il reticolo idrografico superficiale, tramite sbarramenti delle lame, impermeabilizzazione diffusa, modificazione delle pendenze del terreno, zone di discontinuità dovute a lavori di interrimento artificiali e utilizzo a fine agricolo degli alvei.

L'antropizzazione diffusa delle ripe fluviali ha mimetizzato l'originario tracciato idraulico, comportando conseguenze non solo a livello idrogeologico. Gli impluvi infatti, avrebbero potuto rappresentare l'unico sistema a più elevata naturalità in un contesto intensamente coltivato.

Per far posto alle colture più redditizie si è operata un "semplificazione dell'ambiente": si sono, infatti, rimosse le siepi e le alberature, si sono colmati le fosse ed i ruscelli, si sono abbattute le piccole opere di contenimento [Lanzani, 2003].

L'agricoltura si divide quindi tra gli estremi dell'industrializzazione dell'impresa agricola professionale, con gli svantaggi che questa comporta per l'ecosistema e per l'economia locale, per sfumare nei paesaggi dell'abbandono, con conseguenze dannose quantomeno per le trame del reticolo idrogeologico.

E' chiaro come in uno scenario simile le architetture rurali, le masserie e tutti quegli elementi che misurano il paesaggio agrario vengono "inghiottiti" e dimenticati, diventano punti isolati e non più tracce e testimonianze di un territorio unico.

### 2.3 Le ipotesi progettuali

Alla luce di quanto detto, è necessario individuare il punto di partenza per una riqualificazione che viene chiesta sempre più a gran voce dalla cittadinanza.

E' necessario partire dalle campagne e considerare i vari aspetti e le varie funzioni del paesaggio che, seppur nella sua fase decadente, rappresenta il documento storico e sociale di questo territorio da tutelare.

Il paesaggio, in questo caso più che mai, dovrà essere visto come strumento in grado di sintetizzare, rappresentare e comunicare le progettualità delle società locali (o parti di esse), come orizzonte per l'immaginazione collettiva e veicolo per la riproduzione dei valori che danno forma alle reti sociali, in grado di generare nuovi percorsi di territorializzazione [Magnaghi, 1998].

Le azioni ipotizzate permetteranno di concepire nuovamente la campagna come paesaggio, intervenendo non solo in ambito fisico, ma apportando dei cambiamenti profondi anche nel modo in cui i cittadini la intendono. Il contadino non potrà più pensare soltanto al suo interesse privato nel coltivare il campo, andando a danneggiare eventualmente una immagine

che è di tutti. Egli dovrà considerare il "suo" campo come spazio che contribuisce a creare una immagine di paesaggio appartenente alla collettività, dovrà quindi sopportare anche la presenza di chi fa footing o di chi cerca in esso valori perduti, la bellezza delle coltivazioni, degli alberi, del verde.

E' chiaro, dunque, che l'opera di salvaguardia, e ove possibile di recupero e restauro dovrà interessare non solo le forme estetiche ma anche le forme significative per la cultura locale. Qualsiasi azione da intraprendere dovrà intrecciarsi con la dimensione identitaria dei luoghi e con la partecipazione civica; le istituzioni dovranno far leva sul senso di appartenenza della comunità che abita il paesaggio agricolo e che lo produce, e sul significato "positivo" dato ai beni paesaggistici (monumenti, manufatti, itinerari e acque...) da utilizzare in maniera collettiva e oculata come risorsa per il futuro.

Una prima ipotesi rigenerativa potrebbe riguardare la riqualificazione dei corsi d'acqua come corridoi ecologici multifunzionali, recuperandone la qualità ambientale, promuovendo la rinaturazione delle fasce riparie e di pertinenza, e quindi il ripristino delle capacità parziali di autodepurazione. La scarsa qualità ecologica dei corsi d'acqua in territorio adelfiese, costituisce uno dei principali detrattori della qualità paesistica. Pertanto sarebbe necessario realizzare un vero e proprio spazio che, riqualificato, penetri nel paesaggio naturale tramite una fascia fruibile non solo dagli "addetti ai lavori" ma dall'intera cittadinanza, oltre che a svolgere funzione di riequilibrio ecologico. L'ipotesi di una futura rete ecologica potrebbe trovare un altro elemento cardine nel percorso tratturale<sup>6</sup> situato a Sud dell'abitato. Esso è un segno particolare che va a definire una parte di quella che è stata la storia della popolazione adelfiese, legata un tempo anche all'attività economico-pastorale della transumanza e di tutte le attività ad essa connesse. Tale segno ha subito però una forte penalizzazione per la mancanza di una politica di tutela, arrivando alla quasi completa perdita di memoria, anche perché divenuta parte del sistema viario extraurbano. Andrebbe quindi riprogettato, nel rispetto della disciplina di tutela dei beni da parte del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio. Una riprogettazione che dovrebbe interessare la piattaforma e i bordi, ossia tutti quegli elementi che compongono la sezione ma sono allo stesso tempo l'interfaccia tra la sede stradale e il sistema ambientale e concorrono alla costruzione complessiva dell'immagine di paesaggio. L'asse viario potrebbe essere dotato di percorsi ciclabili e pedonali fiancheggiati da alberature tali da permettere l'ombreggiamento ma allo stesso tempo la fruizione visiva del territorio. Anche il consolidamento e il ripristino dei muretti a secco che confinano i poderi, risulterebbe un intervento significativo per il perseguimento dell'obiettivo, garantendo una continuità spaziale e visivo-percettiva. La nuova immagine tratturale sarebbe in questo modo solo l'inizio di un corridoio paesaggistico che partendo dalla campagna del periurbano si estende fino alla campagna profonda

agganciandosi ad una nuova rete infrastrutturale per la mobilità dolce, realizzata anch'essa sovrascrivendo i tracciati viari rurali. Un siffatto sistema infrastrutturale, in passato utilizzato ad uso prettamente agricolo, permetterebbe di raggiungere manufatti rurali poco appetibili, rispetto a beni culturali "ad alta visibilità", e permetterebbe di produrre una nuova ricchezza durevole. Le ipotesi progettuali non devono prescindere dalla riconversione dei manufatti in pietra a secco presenti sul territorio, trasformandoli a favore della promozione di attività che consentano la produzione forme e valori paesaggistici di contesto (agricoltura, allevamento) e la fruizione pubblica (accessibilità, attività e servizi culturali).

Non ultima sarebbe la necessità di catalogare le coltivazioni di pregio esistenti, al fine di valorizzarle e tutelarle, eliminando i fattori che ne possano intaccare la qualità, nel rispetto della giacitura della maglia agricola esistente, ma anche ipotizzando l'insediamento di nuove attività primarie, che oltre a generare reddito ed occupazione costituiscano una vera e propria rete ambientale.

In definitiva, per conservare il paesaggio rurale e trasformarlo in risorsa si dovrà effettuare uno sforzo congiunto, non solo sul territorio e sulla sua salvaguardia ma anche e soprattutto sulla coscienza degli abitanti. Nel caso specifico l'amministrazione pubblica si dovrebbe porre come un vero e proprio mediatore, il cui compito dovrà essere quello di individuare delle forme di accordo tra proprietari e potenziali gestori, individuando quindi i meccanismi mediante i quali permettere l'attuazione delle previsioni.

#### Note

Sebbene frutto di un lavoro comune, i paragrafi 1 e 2.1 sono attribuibili a Francesca Greco e i paragrafi 2.2 e 2.3 sono attribuibili a Francesca Tribuzio.

1 Lo jazzo è una struttura rurale autonoma destinata all'allevamento del bestiame ovino. Generalmente gli jazzi, destinati al riparo degli animali, sono suddivisi in tre comparti: lamie, alloggi per i pastori e "mungituri".

2. La lamia è un riparo monocellulare, di campagna, tipico del territorio pugliese, abitato temporaneamente durante i lunghi periodi di lavoro nei campi o utilizzato come deposito occasionale degli attrezzi e del raccolto. E' a pianta quadrangolare o rettangolare, realizzata con pietra calcarea posta in opera a secco o in tufo calcareo squadrato.

3 La nevieria è un luogo sotterraneo in cui un tempo si raccoglieva la neve per produrre ghiaccio da utilizzare prevalentemente nel periodo estivo. Esse erano distribuite soprattutto presso le masserie, nei declivi dei campi e avevano la forma di un parallelogramma con volta a botte.

4 Regione Puglia, "Atlante del patrimonio ambientale, territoriale e paesaggistico", Piano Paesaggistico Territoriale Regionale

5 Le lame sono solchi erosivi poco profondi, tipici del paesaggio pugliese, in cui corsi d'acqua episodici

convogliano le acque meteoriche verso il mare. Oggi vengono considerati beni patrimoniali, elementi di testimonianza identitaria" come parte essenziale dell'ambiente di vita delle popolazioni e fondamento della loro identità" (art.5 Convenzione Europea del Paesaggio).

6 Tratturo n.91 Canneto- Cassano Murge. Disposti come i meridiani (tratturi) e i paralleli (tratturelli e bracci), essi formavano una rete viaria che copriva in modo uniforme tutto il territorio e dettavano, in tutto il Mezzogiorno orientale, la legge del movimento e dell'insediamento. È bene ricordare come i tratturi furono utilizzati per il pascolo di greggi in transito. I tratturi, non essendo più utilizzati come vie di comunicazione di persone, animali e merci, sono diventati dei grandi musei all'aperto che potrebbero costituire delle preziose testimonianze storiche. Il decreto ministeriale del 1976, ha definito i tratturi beni di notevole interesse, sottoponendoli alla stessa disciplina che tutela le opere d'arte d'Italia.

#### Bibliografia

Stangarone L. (1944), Vicende Parallele.

Stangarone L. (1991), Adelfia ricordi antichi e recenti.

Stangarone L.(1993), Montrone. 1800-1927, Bari.

Stangarone L., Il 1848 a Montrone, Bari.

Bevilacqua P. (1989), Storia dell'agricoltura italiana, vol. I, Spazi e Paesaggi, Marsilio, Venezia.

Bevilacqua P. (2006), La riforma agraria e la trasformazione del paesaggio, in Eddyburg, 12 giugno 2006.

Sereni E. (1961), Storia del Paesaggio agrario italiano, Laterza, Roma-Bari.

Magnaghi A. (2000), Il progetto locale, Bollati Boringhieri Editore, Torino

Bocci R., Ricoveri G., (2006) Agri-Cultura, EMI, Bologna.

De Vecchi C. (2000), La rappresentazione del paesaggio, Cuem, Milano.

Lanzani A. (2003), Paesaggi italiani, Meltemi, Roma.

Maciocco G. (1991), Le dimensioni ambientali della pianificazione urbana, Milano, Franco Angeletti.

Assunto R. (1973), Il Paesaggio e l'estetica, Giannini, Napoli.

Selicato F. Rotondo F. (2010) Progettazione urbanistica. Teorie e tecniche, McGraw Hill, Milano.

Selicato F., Torre C. (2003) Analisi e valutazioni in urbanistica. Dall'urbanistica tecnica alla valutazione dei piani, Mario Adda Editore, Bari.

# Verso l'Ecomuseo del Paesaggio: il processo di ri-significazione del contesto periurbano dell'area metropolitana di Cagliari

FEDERICA ISOLA,  
ELEONORA MARANGONI  
E ILENE STEINGUT

## Premessa

La Convenzione Europea del Paesaggio (firmata a Firenze il 20 Ottobre del 2000 dagli Stati membri del Consiglio d'Europa e recepita nella legislazione italiana con la Legge n. 14/2006) definisce il paesaggio non solo come esito dinamico dell'interazione tra fattori antropici e naturali, ma, anche, come "fondamento dell'identità" (Art.5 della Convenzione); anche il Piano Paesaggistico Regionale (PPR) della Sardegna (approvato con la Delibera della Giunta Regionale n. 36/7 del 5 Settembre 2006) lo individua come identità del territorio. La Legge Regionale della Sardegna n. 8/2004 2 "Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale" ed il PPR pongono il tema del paesaggio e della sua tutela come elementi fondamentali e strategici della pianificazione territoriale e della programmazione regionale e locale. Da ciò consegue che, in quanto sistema di valori identitari, il paesaggio esprime non solo le peculiarità, i caratteri e le differenze del territorio, ma, anche, le sue potenzialità evolutive.

Il progetto del paesaggio implica, quindi, la necessità di rendere disponibili adeguati strumenti normativi e tecnici per la trasformazione e la gestione del territorio. Questi strumenti sono riconoscibili come nuove forme di elaborazione dei progetti dello sviluppo locale, poiché è nella dimensione locale che si evidenziano l'identità e i caratteri peculiari del territorio e, quindi, del paesaggio. Oggi assume un ruolo di particolare interesse lo studio delle aree cosiddette aree "periurbane", nelle quali l'apparente complessità del territorio compreso tra contesto urbano denso e campagna profonda, data la commistione di usi, morfologie insediative e naturalità del suolo, è assunta come specificità di un paesaggio, che nuove strategie di intervento e strumenti di gestione dello spazio cercano di interpretare per elaborare innovative modalità di azione (Annese et al, 2012).

Si tratta sicuramente di territori complessi, ibridi e spesso frammentari sia nelle loro manifestazioni fisiche che in quelle sociali e culturali ma rappresentano anche un territorio che tende a divenire sempre più una condizione stabile e permanente, e non più una

fase di passaggio e trasformazione delle aree rurali e agricole in aree urbanizzate, per questo motivo si rende necessaria un'iniziativa da parte delle Amministrazioni pubbliche tesa a creare un sistema integrato che cordini le risorse esistenti per la "messa in valore" del territorio.

La stessa Agenda urbana europea mira nel contesto degli obiettivi della strategia Europa 2020 ad un'economia intelligente, sostenibile e solidale (Regione Autonoma della Sardegna, 2014), coerentemente con le rispettive agende urbane nazionali, nel rispetto del principio di sussidiarietà. L'Agenda rappresenta in tal senso uno strumento capace di migliorare il coordinamento delle politiche, dei soggetti e dei livelli di governance, permettendo una migliore comprensione dei contesti urbani.

Il questo sfondo lo Studio di fattibilità per la costituzione di un "Ecomuseo del paesaggio" descritta nel primo paragrafo, rappresenta un'occasione attraverso la quale è possibile sperimentare e innescare nuove funzioni ambientali e produttive delle risorse presenti interpretate in chiave culturale.

Nel secondo paragrafo si discutono alcuni aspetti relativi all'inserimento dell'esperienza dell'Ecomuseo all'interno della strategia Europa 2020 mentre il paragrafo conclusivo sviluppa un'analisi sui possibili percorsi per la definizione di un approccio strategico ed efficace alla pianificazione di tali aree.

## L'Ecomuseo del paesaggio<sup>1</sup>:

Esistono in Italia e in altri paesi d'Europa, e non solo, molteplici casi di ecomusei riferiti a paesaggi tradizionalmente considerati e percepiti come paesaggi "di valore", da tutelare e proteggere, mentre sono pochi i casi di ecomusei urbani<sup>2</sup>, delle periferie, delle zone periurbane o agriurbane. Tali zone, spesso dimenticate, ignorate, sono talvolta trattate come "non-luoghi", in bilico tra urbanità diffusa e ruralità debole, tra abusivismo e grande qualità. Una parte rilevante dei paesaggi dei comuni di Selargius, Monserrato, Quartucciu, Settimo S. Pietro, aree queste a ridosso del contesto urbanizzato dell'area metropolitana di Cagliari, si caratterizza in questi termini. Per questo l'Ecomuseo del paesaggio si configura non solo come processo socio-culturale proiettato verso la costituzione di un'istituzione culturale ma anche come laboratorio di studio innovativo nell'ambito internazionale degli ecomusei.

L'innovazione consiste principalmente nell'interpretazione delle relazioni tra la varietà di paesaggi che coesistono nell'ambito, che vanno dal centro storico alla vasta periferia urbana, dalle zone di commistione tra aree industriali e agricole "in attesa", alle aree agricole ancora produttive. Si tratta di aree attrezzate e dotate di servizi e di infrastrutture. Da qui l'importanza di una particolare riflessione su questa parte della città, e di un'approfondita analisi delle sue caratteristiche, che il termine periurbano prova a contenere e a descrivere (Cavalcoli, 1999).

Figura 1– Analisi e confronto delle macroclassificazioni dei PUC - Analisi propedeutiche, Fase 1.



L'Ecomuseo del paesaggio, prima ancora di essere pensato come un insieme di luoghi da visitare, deve essere considerato un processo di cambiamento culturale/antropologico profondo delle comunità che lo abitano che non si identifica con degli spazi specifici ma consiste in un processo che investe tutto il territorio. In tal senso, la costituzione dell'Ecomuseo rappresenta una sfida a lungo termine per la popolazione residente, per le amministrazioni e per la comunità economica e culturale a partire dalla valutazione delle risorse che ogni contesto locale può mettere in gioco, cercando di modellare il programma sulle specificità del luogo e promuovendone la valorizzazione come puntualizzato all'Art. 11, comma 1 della Legge regionale 14/2006 "Norme in materia di beni culturali, istituti e luoghi della cultura". E' evidente che l'Ecomuseo non è solo uno strumento per la valorizzazione del territorio e del paesaggio in un'ottica di sviluppo sostenibile come recita la norma, ma anche e forse soprattutto, è un processo di sviluppo condiviso e sostenibile a lungo termine che evolve rendendo il territorio e la comunità il museo stesso. Per la Nouvelle Muséologie, i musei devono dimostrarsi in grado di interpretare un contesto locale e fornire risposte alla società contemporanea (Riva, 2008). La centralità della componente umana e il valore soggettivo nell'interpretazione del patrimonio culturale e del paesaggio, emergono come elementi fondanti dei processi ecomuseali. Questa valenza è anche occasione per esprimere inedite forme di cittadinanza e di partecipazione alla gestione delle risorse presenti, foriera di un rinnovamento del sistema di deleghe democratiche (regolate attraverso accordi, denominati Patti di comunità, tra associazioni, istituzioni, cittadini ed operatori economici). Lo studio di fattibilità è stato orientato, pertanto, in modo da poter rispondere agli obiettivi del Piano Integrato di Sviluppo Urbano (PISU) del Comune di Selargius, finanziato dalla Regione Sardegna ossia: "valorizzazione dei caratteri peculiari, documentazione e conservazione della memoria storica del territo-

rio, [...] e il superamento della banalizzazione folklorica di saperi e pratiche tradizionali". Di conseguenza, da un lato la filosofia dello Studio si fonda su una metodologia ecomuseale intesa come strumento concreto di espressione e gestione del punto di vista soggettivo, dall'altro prevede una sua articolazione in modo da includere le misure previste dall'Art. 6 della Convenzione Europea del Paesaggio: dalla sensibilizzazione all'identificazione, dagli obiettivi alla loro realizzazione attraverso progetti di paesaggio. L'Ecomuseo è "il patto con cui una comunità si impegna a prendersi cura di un territorio, conservandolo e adoperandosi per aumentare il valore." (Maggi, 2002). Lo Studio di fattibilità aspira ad essere il primo atto nell'accompagnamento delle comunità di Selargius, Monserrato, Quartucciu e Settimo S. Pietro a raggiungere questo traguardo. Essendo uno studio di un'opera sui generis prevedrà, proprio per la sua natura e per i dettami normativi della LR 14/2006, interventi ed iniziative materiali ed immateriali (Art. 11, comma 2, lettera a) coinvolgendo la popolazione e le associazioni locali. La metodologia proposta ha previsto l'elaborazione dello Studio in maniera fortemente partecipata, articolata in tre fasi. La Fase 1 è stata basata sulle analisi propedeutiche funzionali all'analisi di contesto del territorio e articolate in tre diverse tipologie: - le analisi soggettive, attraverso le quali è stato possibile investigare sull'identità del territorio e della sua popolazione; - le analisi esterne, che hanno permesso attraverso l'esame di una serie di best practices di rilevare gli elementi trasferibili per il progetto dell'Ecomuseo e gli aspetti critici rilevati durante la gestione delle stesse; - le analisi oggettive o tecniche, di competenza dei professionisti componenti il gruppo di lavoro, delle varie discipline costituenti la progettazione dell'ecomuseo. Durante la Fase 2 è stato organizzato il laboratorio di progettazione partecipata attraverso la tecnica parte-

cipativa “Charrette” funzionale alla definizione delle alternative di progetto, mentre la Fase 3 è relativa alla verifica della fattibilità dell’Ecomuseo, dal punto di vista della sostenibilità ambientale ed economica (la fase è attualmente in stato di elaborazione) secondo la normativa vigente e le prassi correnti.

Il progetto dell’Ecomuseo nella Strategia 2020  
Dall’analisi degli aspetti relativi al quadro programmatico strategico europeo, nazionale, regionale, il progetto dell’Ecomuseo risulta essere pienamente coerente con gli obiettivi di tali strategie.  
Nell’ambito del quadro programmatico dei Fondi comunitari 2014-2020 la Regione Sardegna, alla luce delle attività partenariali sviluppate ai sensi del Protocollo di intesa stipulato nel Giugno 2011 tra l’Amministrazione regionale e i partner economico, sociali, istituzionali, ha definito attraverso il Documento Strategico Unitario (DSU) le strategie regionali da assumere per concorrere al perseguimento degli obiettivi Europa 2020 e per orientare in tale direzione le risorse comunitarie disponibili a livello regionale per il periodo 2014-2020. Nel DSU vengono definiti gli obiettivi tematici della programmazione 2014-2020, basati sulle indicazioni contenute nel Quadro Strategico Comune e dai contenuti dettati nel Position Paper dei Servizi della Commissione Europea sulla preparazione dell’Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020.  
La mission dell’Ecomuseo è inquadrabile in particolare nell’ Obiettivo tematico 6 “Tutelare l’ambiente e promuovere l’uso efficiente delle risorse”, per il quale sono state individuate due distinte linee di azione: garantire i servizi essenziali ai cittadini e tutelare e promuovere gli asset naturali e culturali, nel quale è specificata l’importanza della valorizzazione delle risorse naturali e le politiche di sviluppo rurale.  
La valorizzazione di tali aree è illustrata anche nell’Atto di indirizzo strategico per la programmazione unitaria 2014-2020, Deliberazione N. 19/9 del 27.5.2014, nel quale si afferma che: “Una parte costitutiva del nuovo impianto programmatico è rappresentato dalla definizione di una strategia specifica per lo sviluppo territoriale integrato delle “Città” e delle “Aree Interne” che si basa su un approccio di tipo place-based di attenzione alle specificità dei luoghi. [...] I Programmi Operativi dovranno, pertanto, contenere una precisa indicazione dei criteri da adottare per individuare le aree in cui si intende intervenire in maniera coerente con la strategia, degli obiettivi che si intendono perseguire e delle risorse finanziarie stanziare, in una logica di programmazione plurifondo FESR, FSE, FEASR”. La Regione ha infatti da tempo avviato una riflessione sulle modalità attraverso le quali attivare, in particolari contesti territoriali, i nuovi strumenti di attuazione delle politiche di sviluppo locale disposti dai nuovi regolamenti: Sviluppo locale di tipo partecipativo (Community-led local development), Piani di Azione Comuni e Investimenti Territoriali Integrati (ITI).  
In questo contesto, il progetto dell’Ecomuseo, come

descritto nei paragrafi precedenti, potrebbe rappresentare un modello di governance, di sviluppo locale e di progettazione integrata, coerentemente con tali strumenti e in attuazione dell’Agenda Urbana (art. 7 comma 2 del Regolamento UE n. 1301/2013).

## Conclusioni

Il percorso ecomuseale proposto si colloca come elemento trainante del processo di risignificazione dei centri a ridosso del contesto urbanizzato di Cagliari. L’obiettivo generale era la valorizzazione del territorio attraverso un programma integrato e coordinato di interventi materiali ed immateriali. Per rafforzare la necessità di integrazione è però necessaria una presa di posizione, di attivazione di rapporti di complementarità nella gestione tra i decisori pubblici, gli operatori privati e i vari soggetti che formano il cosiddetto “Terzo settore” (organizzazioni di volontariato, imprese sociali ecc.). Durante questo processo è emerso come il soggetto pubblico debba assumere in maniera decisa il proprio ruolo di catalizzatore e coordinatore di energie che provengono da più parti, funzionalmente alla crescita di una nuova urbanità.  
D’altra parte nel panorama internazionale, nazionale e regionale è cresciuta la consapevolezza della necessità di approcci maggiormente coerenti alla politica urbana. La stessa Unione europea ha attribuito un ruolo centrale a tale dimensione. Infatti, essa prevede che la metà degli investimenti del Fondo europeo di sviluppo regionale per il periodo 2014-2020 sarà destinata alle città e alle aree urbane e che almeno il 5% sia destinato per azioni urbane sostenibili integrate.  
È però indispensabile, come afferma Roberto Camagni nell’articolo “Un’Agenda urbana per il prossimo governo” che: “non ci si deve arrestare qui, alla capacità di progettazione e alla presentazione dei relativi progetti al supporto pubblico, nazionale e europeo. L’occasione deve essere sfruttata per avviare alcune riforme indilazionabili, credibili e intelligenti su vari aspetti della governance delle città che appaiono cruciali per riavviare un percorso virtuoso di sviluppo. Mi riferisco alla necessità di predisporre alcuni disegni di legge assolutamente necessari, al di là di quelli già da molti proposti ed evidenti, come quelli sui consumi di suolo e sui compiti delle città metropolitane, e loro rapporti con la pianificazione comunale e le politiche di sviluppo regionali”. La sperimentazione di uno strumento come l’Ecomuseo potrebbe contribuire alla definizione di nuove strategie sovracomunali, nuovi strumenti pianificatori e nuove modalità di fruizione delle risorse finanziarie a beneficio di una comunità, del suo patrimonio e del suo territorio.

## Note

1 Il presente paragrafo si basa sull’elaborato “Analisi propedeutiche: Introduzione metodologica” della Fase 1 dello Studio di fattibilità per la costituzione di un Ecomuseo del paesaggio”, elaborato dall’RTP costituita da VPS Srl (capogruppo), Fiorenza Bortolotti, Giulio Angioni, Mauro Pompei, Tiziana Sassu, Stefano Carboni, Cristiana Verde, Mario Palomba e Renato Margelli.

L'elaborazione della tavola di progetto nella Figura 1 è di Sara Mantega.

2 Tratto dal Sito <http://www.eumm-nord.it/>, <http://www.comune.torino.it/ecomuseo/>, L'Ecomuseo Urbano di Botrugno, Puglia [ultimo accesso: Ottobre 2014].

#### Bibliografia

Annese, M., Vivas, J. J. G., Marocco F. (2012) Politiche di valorizzazione del periurbano in alcuni paesi della Unione Europea: confronto tra esperienze francesi, spagnole e italiane, Atti della XV Conferenza nazionale SIU, Società italiana degli urbanisti "L'Urbanistica che cambia. Rischi e valori", Pescara, 10-11 maggio 2012

Camagli R. (2013), "Un'Agenda urbana per il prossimo governo" in Scienze regionali, 2013/2 (pag. 125-128)

Cavalcoli, P. (1999) Il tema della sostenibilità nell'area periurbana, nel quadro della pianificazione di area vasta: quattro titoli di sperimentazione e di ricerca, in Camagli R. (a cura di) "La pianificazione sostenibile delle aree periurbane", Il Mulino, Bologna

Maggi, M. (2002) Ecomusei: guida europea, Allemandi Editore, Torino

Regione Autonoma della Sardegna (2013) Documento strategico unitario per la programmazione dei fondi comunitari 2014-2020. Documento disponibile su internet all'indirizzo: [http://www.regione.sardegna.it/documenti/I\\_274\\_20130917122653.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/I_274_20130917122653.pdf) (ultimo accesso Ottobre 2014)

Riva, R. (2008) Il meta progetto dell'ecomuseo, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN)

## La componente ambientale nelle scelte pianificatorie: il ruolo della valutazione ambientale strategica

STEFANIA ANGHINELLI E SARA LODRINI

#### Premessa

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) è un passaggio obbligatorio nell'iter di approvazione di piani e programmi, attraverso il quale si mira a tenere in debita considerazione, nel valutare le possibili opzioni e gli scenari decisionali, gli aspetti ambientali. Introdotta a livello comunitario dalla direttiva 42/2001/CE del 27 giugno 2001, è stata tardivamente recepita a livello nazionale dalla parte seconda del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in seguito modificato dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 e, con differenti tempistiche, normata a livello regionale.

Nell'applicazione concreta della VAS, non solo a livello italiano, si sono però evidenziate diverse criticità e difficoltà che, spesso, ne hanno minato a fondo l'efficacia e la capacità di rendere la tutela del territorio, dell'ambiente e del paesaggio, un elemento paritetico

nelle scelte pianificatorie e programmatiche.

L'articolo intende indagare le motivazioni poste alla base di questo "fallimento" con un affondo sugli elementi conflittuali e le opportunità che si presentano alle diverse categorie di stakeholder coinvolte nel procedimento di valutazione, per provare, infine, ad identificare interventi correttivi e di miglioramento dell'efficacia del procedimento.

Elementi conflittuali, criticità e opportunità della Valutazione Ambientale Strategica applicata agli strumenti della pianificazione territoriale

L'insoddisfacente incidenza della VAS nei processi di piani e programmi a matrice territoriale si evidenzia in diversa misura in campi differenti che spaziano dalla dimensione tecnica alla dimensione politica, essendo il procedimento di VAS per sua natura in posizione intermedia fra le due (Treu, 2009).

La VAS registra più livelli di complessità, in particolare in relazione a:

- oggetto della valutazione, che non riguarda la realizzazione di un singolo intervento ma la pianificazione/programmazione di un sistema di azioni, interventi, procedure finalizzate alla promozione dello sviluppo e al governo del territorio ai diversi livelli che necessariamente generano, nel loro complesso, variazioni allo stato dell'ambiente;
- sistema dinamico dell'ambiente sul quale si rende necessario valutare i probabili effetti determinati dal piano/programma;
- applicazione delle pratiche della partecipazione su argomenti delicati come la relazione tra conservazione delle qualità dell'ambiente e promozione dello sviluppo (Buffon, 2009).

Criticità ed elementi di conflittualità

È possibile suddividere le principali criticità e gli elementi di conflittualità riconducibili alla VAS secondo tre aspetti strettamente correlati fra di loro: normativo, procedurale, metodologico.

Dal punto di vista normativo, è evidente la difficoltà generata da una legislazione complessa, poco chiara, a volte contraddittoria nei differenti livelli di governo del territorio che produce, a sua volta, una serie di atti amministrativi e procedimenti/procedure eterogenee, spesso arbitrarie e difficilmente ripercorribili. Basti pensare al problema della individuazione all'interno delle PA lombarde di una autorità competente per la VAS dotata di terzietà rispetto all'autorità proponente o al precedente.

Con riferimento agli aspetti procedurali, oltre a quanto anticipato sopra vi è da evidenziare una scarsa e non efficace integrazione fra il processo di piano/programma e la VAS, che, spesso, viene relegata a mero adempimento burocratico e quindi non incide significativamente durante la sua elaborazione. Basti pensare ad esempio alla non contestualità dell'avvio del piano/programma e relativa VAS: sempre più spesso la valutazione ambientale di tali strumenti di governo del territorio viene applicata a scelte generali già effettuate quando non a uno scenario di piano

sostanzialmente definito rendendo di fatto assente la fase di valutazione ambientale ex ante, poco incisiva la fase in itinere e ricca di aspettative difficilmente soddisfabili la fase ex post o di monitoraggio.

In merito agli aspetti metodologici, le criticità spaziano da questioni tecniche ad altre maggiormente politiche. Dal punto di vista tecnico, la mancanza di una strumentazione condivisa di valutazione, costruzione di scenari e individuazione delle alternative ha reso le valutazioni contenute nelle VAS poco efficaci e confrontabili sia per la fase di valutazione ex ante che per il monitoraggio successivo. Le criticità dal punto di vista politico, riguardano principalmente le modalità più corrette o efficaci per gestire la partecipazione e il coinvolgimento dei diversi portatori di interesse e ancora, in quale momento del procedimento, applicarle.

### Aspetti positivi ed opportunità

A fronte di questi aspetti ancora critici, l'applicazione della VAS a piani/programmi ha evidenziato anche interessanti aspetti positivi che, se ottimizzati e adeguatamente valorizzati, si trasformano in opportunità, quali ad esempio: realizzazione di sistematiche analisi ambientali a supporto dei piani/programmi, obbligatorietà per le amministrazioni che governano il territorio di giustificare dal punto di vista ambientale le proprie scelte, incremento delle possibilità di partecipazione degli stakeholder e del pubblico in generale.

### Criticità e opportunità degli stakeholder

La partecipazione è insieme un punto di forza e di debolezza del procedimento di VAS: da un lato, infatti, consentendo l'apporto di soggetti territorialmente e ambientalmente competenti<sup>1</sup> si migliora la qualità della pianificazione (spesso "obbligando" ad una comunicazione di dati, scenari e obiettivi tra enti che altrimenti non avverrebbe) e dall'altro grazie all'apporto delle associazioni sul territorio (nel gergo della

norma, il "pubblico interessato"<sup>2</sup>) si ha il continuo confronto tra pianificazione e obiettivi strategici ed esigenze della società civile.

Tra gli attori di un processo VAS non vanno dimenticati Autorità procedente, Autorità proponente, Autorità competente VAS ed eventuali Autorità competenti per la Valutazione di Incidenza e la Valutazione di Impatto Ambientale se previste e trattate in modo coordinato.

L'intento di questo articolo è cercare di individuare per ognuna delle differenti categorie di stakeholders coinvolte nel procedimento, quali siano le driving forces che spingono od allontanano dall'obiettivo di garantire che la difesa dell'ambiente e del paesaggio sia adeguatamente presa in considerazione nell'elaborazione di piani e programmi. La figura seguente mostra, quindi, un quadro delle varie criticità e opportunità che i diversi stakeholders fronteggiano al fine di tutela del territorio.

### Possibili interventi correttivi e di miglioramento dell'efficacia del procedimento

E' evidente, a partire da quanto sopra esposto, la "necessità di ripensare il processo e lo strumento valutativo, all'interno di una dinamica globale di mutamento del paradigma dominante di sviluppo verso un modello nuovo che dovrà sempre più orientarsi verso principi di miglioramento e sostenibilità della qualità della vita e, non più alla sola crescita dei consumi. In questo senso, la VAS deve diventare uno strumento capace di dare un contributo significativo nel supportare il cambiamento in atto verso soluzioni di sistema che abbiano una maggiore sostenibilità non solo ambientale e sociale, ma anche economica" (Besio, Brunetta, Magoni, 2013).

Tra i primi elementi da considerare, affinché la VAS sia capace di incidere significativamente su un piano/programma e non essere un mero adempimento burocratico o una verifica esterna, vi è l'effettiva contemporaneità dei due procedimenti caratterizzata da costanti momenti di confronto e interscambio, dove la valutazione ambientale possa concretamente esprimersi ex ante, in itinere ed ex post. Questo potrebbe efficacemente avvenire attraverso la costruzione, come prima fase comune ad entrambi i procedimenti di piano e di VAS, di una base conoscitiva unica, di scala sovra comunale, capace di intercettare adeguatamente i sistemi ambientali e territoriali e le loro relazioni sempre più caratterizzate da una geometria variabile e da confini che oltrepassano i limiti amministrativi<sup>3</sup>.

Tale quadro ambientale e territoriale potrebbe avere utilizzi differenti sempre più orientati a integrare la tematica ambientale e il procedimento di valutazione ambientale sin dalle prime fasi di individuazione degli obiettivi del p/p. Pensiamo cioè ad una base conoscitiva che non sia una mera fotografia dell'esistente, ma che si spinga ad individuare fin da subito soglie ambientali e territoriali ed, eventualmente, limiti di sviluppo territoriale (come per esempio sul

Figura 1 – Criticità e opportunità dei diversi stakeholder

Stakeholder	Criticità	Opportunità
Autorità procedente	Spesso vero e unico responsabile e decisore di un piano/programma e della relativa VAS Considera elementi diversi nella valutazione (aspetti sociali e soprattutto economici)	Portatore di una conoscenza esperta generalmente locale Titolare di altri piani/programmi
Autorità proponente (se privata)	Focalizzata su proprio profitto (vive ancora troppo spesso la tutela ambientale come un vincolo alla propria azione)	
Autorità competente VAS	Spesso non dotata di sufficiente terzietà (scarsa autonomia di valutazione e capacità di "opporsi" ad aspetti insostenibili del piano)	Portatore di una conoscenza esperta generalmente locale
Autorità competenti VIC / VIA	Si occupano di aspetti marginali del procedimento	La VAS dovrebbe fungere da coordinamento tra le diverse procedure garantendo livelli di approfondimento diversi in relazione ad aspetti territoriali ed ambientali particolarmente rilevanti (come la presenza di elementi della Rete Natura 2000) o aspetti progettuali potenzialmente anche molto impattanti (come nel caso della procedura di VIA) Portatore di una conoscenza esperta settoriale generalmente sovra locale
Soggetti competenti in materia ambientale	Coinvolti "tardi" nel processo di VAS e con possibilità di esprimere parere ma non vincolante	Portatore di una conoscenza esperta generalmente sovra locale Si esprimono su molti piani/programmi con la possibilità di fungere da canale di diffusione di buone pratiche
Pubblico/Pubblico interessato	Spesso solo informati Esprimono pareri e osservazioni non vincolanti	Portatore di una conoscenza specifica

consumo di suolo) ove è bene non spingersi o identificare le invarianti territoriali, qui intese come quegli elementi territoriali e ambientali che costituiscono le caratteristiche distintive dell'ambiente e dell'identità di un territorio, e che sono meritevoli di tutela e di valorizzazione al fine di garantire lo sviluppo equilibrato e sostenibile nei processi evolutivi previsti. La costruzione di un quadro conoscitivo di questo tipo porta con sé la necessità di una strumentazione specifica quale quella dei sistemi GIS che, in questo caso, non sono una semplice riproduzione informatica di cartografie che potremmo disegnare a mano, ma, che assolvono a differenti compiti sempre più complessi che vedono: “la realizzazione di una adeguata base di dati, la rappresentazione delle informazioni (mappe, fotografie, filmati, ecc), la simulazione della situazione attuale del contesto territoriale di riferimento, la valutazione della situazione attuale con l'identificazione ei campi problematici dei processi in atto, la simulazione di scenari futuri connessi all'attuazione di opzioni di piano alternative, la definizione delle scelte di piano in base alla simulazione di questi scenari” (Zoppi, 2006).

Un ulteriore cenno merita l'utilizzo degli scenari (che spesso si riducono allo scenario di piano e allo scenario zero), in quanto strumento capace di costruire vere analisi di alternative sulle quali incentrare la partecipazione dei diversi soggetti. L'elaborazione e costruzione di un p/p porta con sé, nel suo cammino, una serie di scenari e alternative che vengono man mano a costituirsi e modificarsi, ma che spesso non diventano un patrimonio condiviso con gli stakeholder che quindi non possono percepire effettivamente quali sono le diverse variabili decisionali in gioco.

Così facendo si realizzerebbero “interessanti innovazioni nei processi di pianificazione/programmazione che attengono al principio dell'integrazione: integrazione di considerazioni ambientali nella fase di elaborazione del piano/programma (integrazione di tipo sostanziale e metodologica); applicazione di procedure valutative nella fase di redazione del piano/programma relative agli effetti significativi sull'ambiente e ai possibili scenari alternativi (integrazione metodologica e procedurale); partecipazione istituzionale e pubblica al processo decisionale prima dell'adozione del piano/programma (integrazione istituzionale e politica) (Buffon, 2009).

Riguardo a quest'ultimo punto, è interessante notare che in un sistema così articolato, gli stakeholder potrebbero partecipare fin da subito di costruzione del p/p e relativa VAS (e non solo in sede di conferenza) portando informazioni utili alla costruzione della base conoscitiva e alla formulazione di scenari e di alternative possibili. Una volta individuati obiettivi di sviluppo e costruiti scenari e alternative entro cui muoversi, anche i soggetti del pubblico potrebbero essere coinvolti per acquisire un loro parere preventivo in virtù della loro conoscenza esperienziale. L'introduzione di ulteriori momenti di confronto a vari livelli (informazione, consultazione, coinvolgimento, negoziato, ecc.) con svariate tecniche anche consoli-

date, oltre alla conferenza VAS, hanno fatto pensare alla necessità della figura dell'agente di sviluppo che, “al momento, rappresenta la professionalità che più di ogni altra ha la capacità di gestire, attraverso processi comunicativi circolari, sistemi di relazioni di tipo verticale e di tipo orizzontale. L'agente di sviluppo non come mediatore di conflitti ma come animatore territoriale impegnato a rafforzare e stabilizzare il sistema delle relazioni locali per l'attuazione dell'empowerment cioè dell'accrescimento delle capacità, da parte della società locale, di progettarsi e gestire autonomamente le proprie dinamiche di sviluppo con particolare attenzione, quindi, al miglioramento delle qualità ambientali che caratterizzano il territorio nel quale vivono” (Buffon, 2009).

In sintesi, tra i principali aspetti su cui è opportuno lavorare per aumentare l'efficacia della VAS vi sono la partecipazione e la costruzione di una base informativa condivisa.

Per quanto riguarda la partecipazione, occorre distinguere dei soggetti di cui si parla. Da un lato, è necessario inquadrare meglio il ruolo e la portata del contributo del pubblico, in modo tale da poterlo concretamente considerare nel procedimento valutativo (troppo spesso i pareri non vincolanti vengono poco o per nulla considerati), dall'altro, il ruolo degli enti ambientalmente e territorialmente competenti dovrebbe essere più attivo nell'ottica di contribuire al miglioramento del procedimento VAS in generale e della valutazione del p/p specifico. Questo significa che le varie autorità preposte alle indagini ambientali, territoriali e quant'altro inerente una VAS, dovrebbero contribuire con le loro competenze e il loro sapere al procedimento fin dalle prime fasi di costruzione della base conoscitiva.

Da ultimo, poter disporre di dati e indicatori condivisi con i soggetti preposti alla tutela e al controllo dell'ambiente, fornirebbe ai proponenti una base conoscitiva comune su cui costruire scenari e monitoraggi di qualità e confrontabili/condivisibili alle diverse scale territoriali.

Note

1 La legislazione nazionale individua per le consultazioni due categorie di attori: i soggetti competenti in materia ambientale e il pubblico interessato; con soggetti competenti in materia ambientale si intende “le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che, per le loro specifiche competenze o responsabilità in campo ambientale, possono essere interessate agli impatti sull'ambiente dovuti all'attuazione dei piani, programmi o progetti”.

2 Con pubblico interessato si intende “il pubblico che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale o che ha un interesse in tali procedure; ai fini della presente definizione le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che soddisfano i requisiti previsti dalla normativa statale vigente, nonché le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sono considerate come aventi interesse”

3 Non sfugge che così facendo potrebbero porsi

problemi di disomogeneità di dati e informazioni e di quali siano gli enti/soggetti titolati a produrre e tali dati e informazioni

#### Bibliografia

Besio M., Brunetta G., Magoni M. (2013), *Valutare i piani. Efficacia e metodi della valutazione ambientale strategica*, Bruno Mondadori Pearson Italia, Milano-Torino

Buffon M.G., (2009), “Il Rapporto Ambientale e le pratiche della partecipazione nel processo della Valutazione Ambientale Strategica” in *Aestimium*, 32 (pag. 394-404)

Cagnoli P. (2010), *VAS valutazione ambientale strategica: fondamenti teorici e tecniche operative*, Dario Flaccovio, Palermo

Plaisant A. (2009), *La partecipazione nel governo delle trasformazioni del territorio: strumenti innovativi per costruire la città dei diritti*, FrancoAngeli, Milano

Zoppi C. (2006), *Attori locali e pianificazione del territorio: metodologie e pratiche nel quadro concettuale della valutazione ambientale strategica*, Gangemi, Roma

## Infrastrutture verdi e Biodiversità urbana come cardini per la nuova Agenda Urbana Nazionale

BENEDETTA LUCCHITTA

E FILIPPO MAGNI

Le città, se considerate al pari di qualsiasi altro sistema socio-ecologico, risultano dipendere dagli ecosistemi e dalle loro componenti interne ed esterne, per sostenere a lungo termine condizioni ottimali per la vita, la salute (Maas et al., 2006; Tzoulas et al., 2007), la sicurezza (Costanza et al., 2006; Dixon et al., 2006) e il benessere umano (TEEB, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity*, 2011). I servizi ecosistemici (suddivisi nelle 4 categorie supporting, cultural, regulating e provisioning) forniti nelle aree urbane sono stati analizzati da importanti iniziative come il “Millennium Ecosystem Assessment” e il “The Economics of Ecosystems and Biodiversity”, ricevendo crescente attenzione nel dibattito politico sulle green infrastructures. Questo è anche il caso del “insurance value” derivante dal contributo degli ecosistemi urbani e dalle infrastrutture verdi (EEA, Agenzia europea dell'ambiente, 2011; DG Ambiente, 2012). Per intendere a pieno il concetto di “insurance value”, è necessario capire e spiegare quali siano le interconnessioni tra la biodiversità, gli ecosistemi (urbani e non) e il processo di urbanizzazione. Questo per verificare in

che maniera i servizi apportati dai diversi ecosistemi possano influire sullo sviluppo delle normali attività e sul benessere umano e la sua sicurezza.

Secondo diversi autori (McNeill 2000, Brown 2001, Satterthwaite 2007) i processi di urbanizzazione, frammentando i sistemi naturali, hanno indebolito i servizi apportati dagli stessi. Per questo motivo risulta fondamentale ripristinare e tutelare gli ecosistemi degradati e le funzioni e servizi da essi generati, soprattutto in ambito urbano, in maniera da ricreare quella connessione che si è gradualmente indebolita. Rispetto a un ecosistema sano, un ecosistema degradato presenta una minore varietà di specie (animali e vegetali) e offre meno servizi, i quali, hanno tuttavia un valore indiretto per la nostra economia (riduzione degli inquinanti, riduzione del consumo energetico, diminuzione dei problemi idraulici, aumento della resilienza urbana).

Le politiche urbane e gli strumenti di pianificazione territoriale forniscono l'opportunità di innescare meccanismi di conservazione della biodiversità e quindi dei servizi ecosistemici ad essa relazionati. Gli strumenti utilizzabili sono di diversa natura e di conseguenza si delinea la necessità di un approccio inter-disciplinare e olistico che evidenzia come il ruolo della pianificazione sia fondamentale in un'ottica strategica di lungo periodo, unico termine per poter assicurare uno sviluppo sostenibile e una tutela del territorio. L'integrazione del paradigma ecosistemico all'interno della pianificazione territoriale di scala locale è contenuta nelle linee guida del “Local Biodiversity Strategy and Action Plan”, in cui, a seconda delle specifiche necessità locali, delle priorità di intervento, e del contesto politico/amministrativo, sono definite diverse indicazioni che possono essere utilizzate dai policy-makers per rendere i servizi ecosistemici urbani una priorità all'interno delle singole agende locali. Inoltre, Secondo lo “Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020” (CDB), per cercare di implementare le funzioni dei servizi ecosistemici, è necessario raggiungere determinati target ambientali, che a livello urbano possono avere ampio successo nelle green infrastructures (combinazione di posizione, connettività e tipologia di spazi verdi, che assieme, assicurano molteplici vantaggi come beni e servizi, Defra 2010).

I benefici maggiori generati dalle infrastrutture verdi sono legati al ruolo che esse svolgono in relazione all'acqua. La rimozione della vegetazione naturale, per esempio, riduce l'intercettazione fogliare delle acque meteoriche, che, se combinato all'uso di materiali impermeabili nelle pavimentazioni, ne diminuisce l'infiltrazione totale nel sottosuolo, portando a una riduzione complessiva dell'evapotraspirazione. Altro aspetto fondamentale legato alla riduzione della superficie permeabile è l'aumento della velocità di deflusso delle acque meteoriche che influisce sul rischio potenziale di inondazioni (Mansell, 2003). Ne consegue quindi, che in aree altamente impermeabilizzate, il drenaggio urbano dell'acqua è altamente

compromesso, raggiungendo un perdita quasi del 90% di acqua piovana, mentre in aree con un'alta percentuale di vegetazione, solo il 5-15% di acqua è perso attraverso il run-off, un altro 5-20% evapora e il resto viene assorbito dagli alberi o dal suolo (Bolund e Hunhammar 1999).

Oltre ai benefici appena descritti, possono essere ricondotti alla componente "ambientale" anche altri servizi, che hanno ripercussioni maggiormente legate al tema della sicurezza urbana (non intesa in senso stretto ma con come conseguenza indiretta).

I benefici ambientali possono essere riassunti come seguono:

- riduzione dell'inquinamento;
- riduzione del rischio di allagamento;
- miglioramento della percezione degli spazi;
- mitigazione del fenomeno isola di calore urbano;
- aumento del grado totale di resilienza urbana.

L'inquinamento atmosferico è uno dei maggiori problemi che accomuna numerose città del mondo (Nowak, 1994). Secondo uno studio del "Environmental Epidemiology Research Centre" (CREAL), solo a Barcellona 3,500 morti ogni anno sono dovuti all'inquinamento, con il relativo aumento dei costi economici per le cure mediche che ne conseguono (Escobedo et al. 2008). Inoltre gli inquinanti atmosferici influenzano anche la salute degli animali, causano danni alla vegetazione, agli edifici, riducono la visibilità e la radiazione solare e, infine, influenzano le condizioni del microclima locale. (McPherson & Simpson 1999). La vegetazione urbana, in particolare gli alberi, influisce sulla qualità dell'ambiente e il sul benessere umano, sia in maniera diretta che indiretta. Alberi e boschi sono in grado di assorbire notevoli quantità di inquinanti come SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> e O<sub>3</sub> dall'atmosfera. La quantità di inquinanti che vengono sottratti dalla vegetazione, dipendono da una serie di fattori quali: la specie arborea, "stomatal conductance", le condizioni ambientali e la stessa concentrazione di inquinanti nell'atmosfera. Le infrastrutture verdi generano quindi dei benefici che difficilmente si verificano singolarmente, contribuendo a stimolare impatti cumulativi indiretti di tipo positivo. Basti pensare all'implementazione dei viali alberati (che rappresentano una delle strutture fondamentali per il collegamento degli spazi urbani), essi rispondono a diverse categorie di servizio: riduzione del rumore, regolazione della temperatura urbana, mitigazione di eventi climatici estremi, stoccaggio di CO<sub>2</sub>, coesione sociale etc...

In conclusione si vuole sottolineare il contributo che le infrastrutture ecologiche, siano esse semplici spazi verdi o vere e proprie green infrastructure, possono offrire al miglioramento della sicurezza e della qualità della vita urbana grazie ai servizi ecosistemici da esse generati. Se considerati come fattori di aumento della resilienza urbana, in termini di riduzione del rumore, calmierazione della temperatura, mitigazione degli eventi climatici estremi, sviluppo cognitivo e coesio-

ne sociale, tali servizi, possono migliorare la capacità di adattamento di una struttura urbana agli shock ambientali e socio-economici che negli ultimi anni hanno coinvolto sempre più realtà urbana in Italia e nel mondo.

Sempre più spesso infatti gli spazi verdi sono visti come una parte integrante della città ad alta capacità di fornitura di servizi tanto per la cittadinanza quanto per la fauna selvatica che vive nelle aree urbane. Storicamente questa enfasi verso le aree verdi urbane è stata descritta sia in termini di impatto sulla qualità dell'aria (in qualità di "polmoni della città") sia per la sua influenza sul comportamento sociale. Più recentemente, attori pubblici e privati, tanto a livello nazionale che internazionale, stanno concretizzando questa posizione attraverso il riconoscimento del verde urbano e naturale come componente centrale di un sistema di infrastrutture verdi per lo sviluppo di una politica sostenibile (Werquin et al., 2005). In questo ruolo, i boschi urbani e il loro spazio verde correlato sono identificati come beni fondamentali per affrontare una gamma più ampia di questioni ambientali e sociali, in primis quella della sicurezza verso i fenomeni meteorologici estremi. I servizi forniti dagli ecosistemi urbani contribuiscono a soddisfare diversi target e politiche imposti dall'EU. Implementando quindi politiche per la pianificazione di infrastrutture verdi urbane si consoliderà anche la rete ecologica all'interno alla città e di conseguenza si rafforzeranno quegli ecosistemi che esso compone, capaci di rendere la città un ambiente urbano resiliente e sicuro.

#### Bibliografia

- Bolund, P. and Hunhammar, S. (1999). Ecosystem services in urban areas. *Ecological Economics* 29, 293-301.
- Costanza, R., Mitsch, W.J., Day Jr., J.W., 2006. A new vision for New Orleans and the Mississippi delta: applying ecological economics and ecological engineering. *Frontiers in Ecology and the Environment* 4, 465-472.
- Defra (2010). Making space for water. Taking forward a new government strategy for flood and coastal erosion risk management in England. Defra, London.
- Dixon, T., Amelung, F., Ferretti, A., Novali, F., Rocca, F., Dokka, R., Sella, G., Kim, S.-W., Wdowinski, S., Whitman, D., 2006. Subsidence and flooding in New Orleans. *Nature* 441, 587-588.
- EEA (European Environmental Agency), 2012. Green infrastructure and territorial cohesion. The concept of green infrastructure and its integration into policies using monitoring systems. EEA Technical report, 18.
- European Environment Agency.
- Escobedo, F.J., Nowak D.J. 2009. Spatial heterogeneity and air pollution removal by an urban forest. *Landscape and Urban Planning*.
- Escobedo, F.J., Wagner, J.E., Nowak, D., De La Maza, C.L., Rodriguez, M., Crane, D.E., 2008. Analyzing the cost-effectiveness of Santiago, Chile's policy of using urban forests to improve air quality. *Journal of Environmental Management*

Maas, J., Verheij, R.A., de Groenewegen, P.P., Vries, S., Spreewenbergen, P., 2006. Green space, urbanity, and health: how strong is the relation? *Journal of Epidemiology and Community Health* 60, 587–592.

Mansell, M.G. (2003). *Rural and urban hydrology*. Thomas Telford, London.

McNeill, J. R. (2000). *Something new under the sun, an environmental history of the twentieth century world*. New York: W.W. Norton and Company.

McPherson, E.G., Simpson, J.R., Peper, P. and Xiao, Q. (1999). Benefit-cost analysis of Modesto's municipal urban forest. *Journal of Arboriculture* 25 (5), 235–248.

McPherson, E.G., Simpson, J.R., Peper, P. and Xiao, Q. (2000). Benefit-cost analysis of Modesto's municipal urban forest. *Journal of Arboriculture* 25 (5), 235–248.

Nowak, D.J., Crane, D.E. and Stevens, J.C. (2006). Air pollution removal by urban trees and shrubs in the United States. *Urban Forestry and Urban Greening* 4, 115–123.

Satterthwaite, D. (2007). *The transition to a predominantly urban world and its underpinnings* (IIED human settlements discussion paper series). London: International Institute for Environment and Development (IIED).

TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity), 2011. *Manual for Cities: Ecosystem Services in Urban Management*. UNEP and the European Commission.

Tiwary, A., Sinnett, D., Peachey, C.J., Chalabi, Z., Vardoulakis, S., Fletcher, T., Leonardi, G., Grundy, C., Azapagic, A. and Hutchings, T.R. (2009). An integrated tool to assess the role of new planting in PM<sub>10</sub> capture and the human health benefits: a case study in London. *Environmental pollution* 157, 2645–2653.

Tzoulas, K., Korpela, K., Venn, S., Yli-Pelkonen, V., Kazmierczak, A., Niemela, J., James, P., 2007. Promoting ecosystem and human health in urban areas using Green Infrastructure: a literature review. *Landscape and Urban Planning* 81, 167–178.

Werquin, A.C., Duhem, B., Lindholm, G., Oppermann, B., Pauleit, S., Tjallingii, S. (Eds.), 2005. *Green Structure and Urban Planning*. Final Report, COST Action C11, European Commission, Brussels.

Whitford, V., Ennos, A.R. and Handley, J.F. (2001). 'City form and natural processes' – indicators for the ecological performance of urban areas and their application to Merseyside, UK. *Landscape and Urban Planning* 57, 91–103.

Yang, J.; McBride, J.; Zhou, J.; Sun, Z., 2005. The urban forest in Beijing and its role in air pollution reduction. *Urban Forest Urban Green*.

## Fondamenti per una crescita urbana consapevole e sostenibile: un modello di supporto alla decisione.

GIULIA LUCERTINI E IRENE CHINI

### Introduzione

Negli ultimi trent'anni si è consolidata l'idea che tutte le nostre azioni abbiano un effetto tangibile sull'ambiente e il paesaggio, e che queste, se non ragionate e considerate nell'insieme delle relazioni (ambiente, economia e società), possano compromettere il nostro futuro.

Molti governi hanno fatto propri i concetti dello sviluppo sostenibile integrandoli nella pianificazione territoriale e più in generale nelle politiche di sviluppo. Sono state promosse, a più livelli, numerose iniziative per la sensibilizzazione dei cittadini sull'importanza del riciclo, del risparmio energetico e del rinnovo urbano. Tuttavia, nonostante gli sforzi, invertire la rotta e mettere in atto uno sviluppo consapevole e sostenibile si sono dimostrate operazioni ardue e complesse.

In questo momento, la questione fondamentale è trovare nuovi e migliori modi di gestione e governance, soprattutto per quanto riguarda le politiche della città e la crescita urbana. La città è, infatti, riconosciuta unanimemente come causa e soluzione delle sfide ambientali-climatiche ed economico-sociali che dovremo affrontare. Riteniamo, pertanto, che solamente con uno sforzo di coordinamento tra le politiche e di supporto ai policy-maker nella presa di decisioni ponderate, efficaci ed efficienti si possa ottenere una crescita urbana consapevole e sostenibile.

Il paper è organizzato come segue: 2) presentazione delle dinamiche e dei prerequisiti a una crescita urbana consapevole e sostenibile, 3) presentazione del policy cycle e delle caratteristiche delle politiche pubbliche, 4) presentazione del modello decisionale proposto, 5) conclusioni e prospettive future.

### Città e sviluppo urbano: dinamiche e prerequisiti

La città è sempre stata considerata come un organismo strutturato e complesso, tuttavia, nel corso degli anni, il grado di complessità è aumentato esponenzialmente, tanto da non consentire più interpretazioni basate sull'analisi di singoli fenomeni o la predisposizione di formule, piani e programmi risolutivi generali e omnicomprensivi. Occorre, quindi, un ragionamento che integri le numerose questioni che s'interfacciano nella città, in grado di individuare, comprendere e acquisire le nuove dinamiche che coinvolgono e compongono la città contemporanea.

Le dinamiche che abbiamo individuato come centrali possono essere riassunte in quattro macro gruppi:

#### 1. Dinamiche economiche

Dal punto di vista economico, lo sviluppo delle città sta attraversando una fase di stasi: il rapporto tra la crescita economica, l'occupazione e il progresso sociale si è gradualmente allentato, e conseguentemente sta crescendo il tasso di disoccupazione e la disparità di reddito tra i cittadini. La crisi economica sta portando al graduale ritiro dello Stato sociale nella maggior parte degli stati europei, incrementando la polarizzazione e la segregazione sociale, rendendo sempre più difficile assicurare un livello base della qualità della vita ai residenti (Strange e Bayley, 2008).

#### 2. Dinamiche ambientali e climatiche

L'innalzamento della temperatura, l'intensità e la portata delle piogge, gli effetti di desertificazione e tutti gli effetti legati al cambiamento climatico hanno un'incidenza maggiore sulla città, rendendo la sua struttura e i suoi cittadini particolarmente vulnerabili a questi eventi estremi. Inoltre, anche l'ambiente, il paesaggio e gli ecosistemi si trovano, sia a causa del cambiamento climatico, sia dell'azione antropica delle città, sotto una crescente e costante pressione, divenuta oramai, in molti luoghi, insostenibile (World Bank, 2010).

#### 3. Dinamiche sociali

Le trasformazioni degli ultimi decenni hanno modificato il modo in cui la società riproduce se stessa. La precarizzazione che coinvolge oramai molti aspetti delle nostre vite, toglie terreno a quel sistema attraverso cui la società riproduceva le sue relazioni di potere in base alle dimensioni lavorative, abitative e identitarie. Anche la scissione dei tempi e degli spazi sociali degli individui, quelli dedicati al lavoro, alla casa e al tempo libero, assumono oggi caratteri sfumati e non più nettamente scindibili (Florida 2005, Baumann 2000, Sennett 2006). Le nuove forze che trasformano la città contemporanea impongono anche un nuovo ordine sociale.

#### 4. Dinamiche del tessuto urbano

Nel XX secolo abbiamo assistito a una serie di cambiamenti morfologici nelle città Europee, che hanno segnato il passaggio da una città storica compatta a una diffusa, policentrica, ramificata e dispersa nel territorio (solitamente in modo disordinato). Inoltre, l'aumento demografico ha portato a una progressiva espansione della città e delle aree urbane, intensificando fenomeni di suburbanizzazione, e portando a uno sfruttamento eccessivo delle risorse naturali. Tutto ciò costituisce un'ulteriore sfida per uno sviluppo territoriale sostenibile, in quanto i servizi pubblici sono più difficili da garantire su un territorio diffuso (causando una dipendenza dai mezzi privati e un aumento del traffico veicolare urbano) (Secchi, 2000).

Le quattro macro dinamiche sono state individuate tenendo in considerazione l'attuale dibattito sulle città contemporanee, sulle città resilienti, sulla smart city e sulla città sostenibile, ovvero sui possibili e potenziali futuri immaginati per la città e per chi ci vive. Queste

sono alla base, unite alle caratteristiche delle politiche pubbliche che illustreremo nel prossimo paragrafo, del modello decisionale proposto in seguito.

Le politiche pubbliche: policy cycle e caratteristiche  
Aiutare e supportare il policy-maker, inizialmente nella costruzione e in seguito nella decisione di quale politica (insieme consequenziale di azioni, piani e progetti) sia la più idonea a raggiungere i fini ultimi, è l'obiettivo dei modelli decisionali. Riteniamo che il livello più adeguato per utilizzare e integrare uno specifico modello decisionale sia quello del design e della selezione della politica stessa, poiché solo intervenendo durante la creazione della politica (non a posteriori) è possibile considerare in modo coerente, efficace ed efficiente le necessità e i prerequisiti per lo sviluppo di una città "intelligente, sostenibile, inclusiva e solidale".

Tuttavia, per parlare di "policy-making" dobbiamo introdurre il concetto di "policy cycle" (Lasswell 1956). Il policy cycle consiste in un insieme consequenziale di azioni, legate le une alle altre da un obiettivo finale o più comunemente da un qualche problema pubblico. Il policy cycle si compone di otto fasi principali: a) issue identification; b) defining policy objectives; c) policy design; d) policy testing; e) policy finalisation; f) policy implementation; g) policy monitoring and evaluation; h) policy readjustment and innovation. I policy-maker, inoltre, non sono solamente impegnati (o almeno non dovrebbero esserlo) nell'analisi di questo ciclo della politica, ma devono anche confrontarsi con cinque grandi complessità (Tsoukias et al. 2013), inerenti alla decisione pubblica, ovvero:

#### 1. Uso delle risorse pubbliche

Sebbene l'utilizzo di risorse pubbliche appaia ovvio in questo contesto, ciò comporta ulteriori implicazioni. Si deve considerare che le risorse, tangibili o intangibili, sono fornite dai governi o enti pubblici, ossia fornite da tutti anche da chi non è direttamente coinvolto sia dalla politica sia da una potenziale redistribuzione di risorse. Infine, considerando le decisioni (e così le politiche) come "allocazioni irreversibili di risorse", si aprono le porte a questioni etiche, morali e intergenerazionali.

#### 2. Stakeholder multipli

I policy cycle sono "di fatto" processi partecipativi, in quanto numerosi attori (cittadini, gruppi organizzati) possono direttamente o indirettamente essere coinvolti. La partecipazione può essere strutturata o destrutturata, permessa o ostacolata, visibile o invisibile, formale o informale, ma ciò accade comunque e indipendentemente dalla volontà di coloro che promuovono una certa politica e il relativo policy cycle. Tutto ciò impone di considerare contemporaneamente diverse problematiche, obiettivi e percezioni.

#### 3. Lungo orizzonte temporale

Il policy cycle solitamente è un processo lungo, e, frequentemente, gli effetti e le conseguenze politica stessa diventano visibili solo dopo un lungo arco temporale. Tutto ciò può entrare in conflitto con l'agenda dei vari stakeholder, e soprattutto dei policy-maker,

che a causa dei tempi della politica hanno agende a breve termine. Tali conflitti temporali aumentano l'incertezza del policy cycle, oltre a quella già generata dalla difficoltà di prevedere come evolveranno gli scenari economici e sociali.

#### 4. Legittimazione e accountability

La legittimazione è l'elemento ricercato dai policy-maker sia per se stessi, sia per le azioni di cui sono promotori all'interno del policy cycle, sia per i risultati prodotti dalla politica. La legittimazione può provenire da diverse fonti (legge, tradizione, obblighi morali, consuetudine, scienza, etc.). In prospettiva, un aspetto chiave per ottenere la legittimazione della politica è il processo di policy-making stesso, ovvero con la partecipazione nel policy cycle, la trasparenza del processo decisionale e l'accountability delle risorse.

#### 5. Deliberazione;

L'ultima fase di un processo di decisione pubblica è la deliberazione, ovvero il momento in cui la decisione viene formalizzata e adottata come ufficiale.

Queste caratteristiche della decisione pubblica sono importanti, poiché interrelate e strettamente connesse alla natura della politica stessa (Davies 2004; Dunn 2012; Hill 1997; Kraft and Furlong 2007; Parsons 1995), pertanto, come tali, non possono non essere considerate simultaneamente e di eguale importanza alle necessità e prerequisiti selezionati per il raggiungimento della città intelligente, sostenibile, inclusiva e solidale. Le caratteristiche della città e della politica, quindi, devono necessariamente essere considerate entrambe sullo stesso piano ontologico, al fine di costruire un modello decisionale completo ed efficace.

#### Il modello di supporto alla decisione

Considerando quello che abbiamo illustrato nei paragrafi precedenti, ovvero, che prendere decisioni in un contesto caratterizzato da un alto tasso di complessità e incertezza comporta un'analisi preliminare delle problematiche, e al tempo stesso un legame coerente e interattivo con il processo decisionale stesso (policy cycle), proponiamo un modello teorico di supporto alla decisione. Tale modello è costruito principalmente per le amministrazioni locali e per i policy maker, che devono far fronte alle problematiche urbane in contesti di incertezza, e che necessitano di approcci efficaci ed efficienti.

In questo contesto, il nostro obiettivo è quello specifico di legare le quattro macro dinamiche urbane messe in evidenza con le cinque caratteristiche fondamentali delle politiche pubbliche, rivelandone le connessioni sottese e decodificando le ricadute territoriali dirette e indirette della politica scelta.

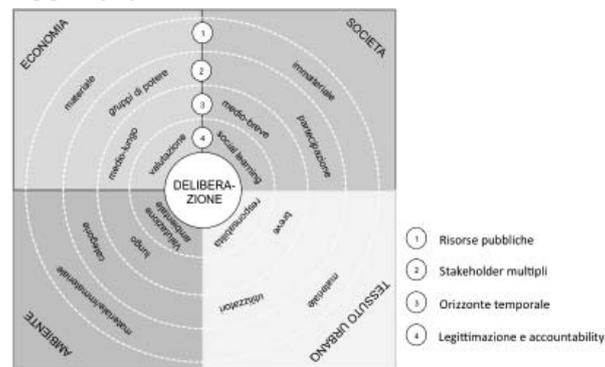
Il modello di supporto alla decisione che proponiamo in linea generale deve essere obbligatoriamente declinato alla scala urbana e alle caratteristiche/problematiche proprie della città presa in esame, come anche al decisore/policy maker che definirà e utilizzerà il modello.

Il modello, rappresentato dalla Figura 1, si basa sui quattro quadranti dedotti dalle dinamiche che caratte-

rizzano la città contemporanea (Economia, Ambiente, Società, Tessuto urbano), che si intersecano con i cinque cerchi (Risorse pubbliche, Stakeholder multipli, Orizzonte temporale, Legittimazione e accountability, Deliberazione) che rappresentano le caratteristiche delle politiche pubbliche, da noi interpretate in maniera consequenziale.

Dall'unione dei quadranti e dei cerchi, otteniamo delle intersezioni in grado di darci delle indicazioni su ciò che il decisore deve necessariamente considerare e mettere in relazione quando deve fare delle scelte che riguardano combinazioni delle macro dinamiche e delle questioni relative al processo di policy making.

Figura 1 – Modello di supporto alla decisione [riadattato da Ludo 2D: simplified version (<https://alorza.wordpress.com/tag/policy-cycle/>)]



Per spiegare il funzionamento del modello teorizzato, proponiamo un esempio semplificato che utilizza solamente la combinazione di due quadranti, benché nelle reali decisioni si debbano considerare congiuntamente tutte e quattro le dinamiche.

Immaginiamo un policy maker e l'insieme dei partecipanti coinvolti nella decisione che debbano decidere in merito ad una politica relativa all'espansione industriale nella direzione di un'area agricola. Prendendo in esame i quadranti ambiente e tessuto urbano, si dovrebbe tener conto, come primo step, della tipologia di risorse pubbliche che vengono messe in campo: materiali dal punto di vista del tessuto urbano (uso del suolo o delle infrastrutture), materiali/immateriale da quello ambientale (sfruttamento delle risorse naturali, limitazione dei possibili usi futuri). Come secondo step, si analizzeranno gli stakeholder coinvolti direttamente o indirettamente, sia dal processo decisionale sia dalla politica stessa: in questo caso, nel tessuto urbano, gli utilizzatori, ovvero i portatori di interessi diretti (coloro che promuovono l'espansione industriale, coloro che abitano e/o lavorano nell'area agricola e tutti coloro che in futuro utilizzeranno le infrastrutture) e nell'ambiente le categorie, portatrici di interessi indiretti (ambientalisti, generazioni future). Il terzo step riguarda l'arco temporale di riferimento: lungo per le dinamiche ambientali (ecosistemi, inquinamento) e breve per il tessuto urbano (costruzione o modifica di strutture e infrastrutture). Il penultimo step considera la legittimazione e l'accountability delle possibili decisioni: nell'ambiente,

attraverso l'utilizzo della valutazione ambientale (VIA, VAS, ecc.), e la responsabilità civile e penale delle scelte per quanto riguarda il tessuto urbano. Infine, l'ultimo step, quello relativo alla deliberazione, riassume e sintetizza le considerazioni avvenute nelle fasi precedenti, esplicitando in questo modo le preferenze del policy maker e dei soggetti coinvolti e le relazioni tra gli elementi presi in esame.

Attraverso l'utilizzo del modello proposto, si giunge a una decisione finale ponderata, efficace ed efficiente, poiché mette il decisore in condizioni di valutare la complessità delle molteplici relazioni tra le varie dinamiche. In questo modo, il modello è in grado di accompagnare progressivamente alla decisione, mettendo in evidenza punti di contatto o possibili incongruenze, sia tra le varie tematiche affrontate sia nel processo decisionale stesso.

### Conclusioni

Il paper si inserisce nel filone di ricerca del supporto alla decisione (decision aiding), che non ha ancora affrontato compiutamente le tematiche relative alla città e al cambiamento climatico.

Il contributo illustra inizialmente la complessità delle tematiche che modella la città contemporanea, mettendo in luce quattro macro dinamiche. Successivamente, sono state definite le politiche pubbliche attraverso il policy cycle e cinque caratteristiche fondamentali. Nella terza parte, i vari elementi individuati sono stati messi in relazione attraverso la costruzione di un modello di supporto alla decisione (Figura 1), costruito principalmente per le amministrazioni locali e per i policy maker, che devono far fronte alle problematiche urbane in contesti di incertezza, e che, pertanto, necessitano di approcci efficaci ed efficienti. Il modello proposto, allo stato attuale, è sviluppato in una versione base che, pertanto, non analizza nello specifico numerose questioni, che prevediamo di approfondire in un secondo tempo, anche attraverso l'applicazione di tale modello in un caso reale.

### Bibliografia

- Baumann, Z. (2000) *La solitudine del cittadino globale*, Feltrinelli, Milano
- Davies, P. T. (2004) *Is evidence-based government possible?*, Jerry Lee Lecture, <http://www.national-school.gov.uk/policyhub/downloads/JerryLeeLecture1202041.pdf>
- Dunn, W. N. (2012) *Public policy analysis*, Pearson, Boston (5° ed)
- Florida, R. (2005) *Cities and the creative class*, Routledge, Londra
- Hill, M. (1997) *The public policy process*, Pearson Education Limited, Harlow
- Kraft, M. e Furlong, S. R. (2007) *Public policy. Politics, analysis and alternatives*, CQ Press, Washington (2° ed.)
- Lasswell, H. D. (1956) *The decision process: seven categories of functional analysis*, University of Maryland Press, College Park
- Parsons, D. W. (1995) *Public policy: an introduction to*

*the theory and practice of policy analysis*, Edward Elgar, Cheltenham Glos

Secchi, B. (2000) *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Bari

Sennett, R. (2006) *Il declino dell'uomo pubblico*, Mondadori, Milano

Strange, T. e Bayley, A. (2008) *Sustainable development: linking economy, society, environment*, OECD publishing, Parigi

Tsoukias, A., Montibeller, G., Lucertini, G. e Belton, V. (2013) "Policy analytics: an agenda for research and practice" in *EURO Journal on Decision Processes*, 1 (pag.115-134)

World Bank (2010) *Cities and climate change: an urgent agenda*, Urban Development Series-Knowledge Papers, Vol. 10

## Le città che vogliamo, dalle città globali alle comunità umane della decrescita felice

### CARLA MAJORANO

Le città nell'era della globalizzazione.

Nell'anno 2014, per la prima volta nella storia dell'umanità, coloro che vivono in città, pari al 55% degli abitanti del pianeta, sono di più di quelli che vivono in campagna. Non ci sono mai state sulla Terra così tante persone per le quali alimentazione, riscaldamento e altri bisogni primari dipendano da luoghi altri e distanti. Lo stesso elemento che ha reso possibile questa vertiginosa urbanizzazione, il consumo massiccio di combustibili fossili, è responsabile del picco del petrolio e dei cambiamenti climatici che minacciano di destabilizzare il mondo contemporaneo, urbano e globalizzato.

Da sempre il destino delle città ha seguito l'evoluzione dei gruppi sociali dominanti e i modelli economici e sociali da essi imposti ma, con l'affermarsi del pensiero unico e della globalizzazione, esso è sempre più legato alle varie metamorfosi del capitalismo. Le città moderne sono, dunque, l'espressione fisica del modello economico dominante: la crescita materiale e quantitativa. Gli attuali modelli insediativi comportano un alto consumo di risorse naturali non rinnovabili e l'emissione di sostanze inquinanti in atmosfera, nel suolo e nelle acque. "Appare evidente come tutte le attività umane, e quindi anche la vivibilità degli ambienti urbani, dipendano strettamente dalla salute e dalla stabilità degli ecosistemi: il loro sovra-sfruttamento, che un'illusoria crescita illimitata ed esponenziale della produzione e dei consumi impone a una velocità che ne oltrepassa le intrinseche capacità di rigenerazione, non è in grado di garantire all'umanità

una prosperità di lungo periodo e l'equa gestione e ripartizione di risorse planetarie limitate<sup>1</sup>.”

Dal punto di vista economico il periodo attuale è caratterizzato dall'esistenza di un'economia di mercato globalizzata, da un capitalismo globale che Luttwak chiama “turbo-capitalismo” o terzo capitalismo, successivo quindi al primo della rivoluzione industriale e al secondo del Welfare State<sup>2</sup>.

Le conseguenze del turbo-capitalismo, aggravate dalla crisi finanziaria, sono ormai manifeste: concentrazione della ricchezza nelle mani di un'oligarchia che ne possiede la metà a livello mondiale, disoccupazione, precarizzazione e dequalificazione del lavoro, degrado sociale, esaurimento delle risorse vitali, incremento esponenziale delle varie forme d'inquinamento, cambiamenti climatici, guerre.

Nell'era del turbo-capitalismo il destino delle città muta a una velocità mai conosciuta nella storia e la loro interdipendenza con l'economia globale è fonte intrinseca di vulnerabilità. Le città sono sempre più i luoghi in cui si svolgono i processi che impattano a livello planetario, “la combinazione di due fenomeni: la dispersione globale di fabbriche, uffici, mercati e servizi e l'integrazione dell'informazione hanno contribuito a creare il ruolo strategico di certe grandi città, definite globali”<sup>3</sup> In questo tipo di città si concentrano i centri di comando dell'economia mondiale, la finanza e i servizi specializzati alle imprese, i centri d'innovazione. La nuova geografia a rete del potere globale si snoda fra New York, Londra, Tokio, Parigi, Francoforte, Zurigo, Amsterdam, Hong Kong, Singapore, Mumbai, San Paolo, Sydney.

Ma la globalizzazione attraversa e caratterizza trasversalmente anche i territori che non rappresentano i nodi della rete e produce fenomeni, da un lato, di declino e in taluni casi di abbandono di città consolidate e, dall'altro, di urbanizzazione e crescita di nuove conurbazioni produttive intorno a città che fino a pochi anni fa erano assolutamente marginali. Assistiamo a casi di città, come Detroit che, a causa del progressivo spostamento delle geografie economiche globali, sono investite da estesi fenomeni di de-industrializzazione e in pochi anni perdono buona parte del loro tessuto produttivo e insieme con esso una parte della loro stessa identità. Città, come Timisoara, dove si realizzano transitori ed effimeri investimenti stranieri derivanti da fenomeni di de-localizzazione in altre nazioni, ma che vanno incontro a un rapido declino quando le condizioni del mercato del lavoro diventano meno favorevoli per gli investitori. Città, come Ulan Bator, che non hanno conosciuto fino a ieri alcuno sviluppo industriale, le quali vedono realizzare in pochi anni un massiccio inurbamento dovuto all'arrivo delle multinazionali interessate ad accaparrarsi le risorse locali.

Gli effetti del neoliberismo economico e della globalizzazione si sentono con particolare virulenza anche nel nostro paese dove, secondo il rapporto di Legambiente edizione 2013 “L'Italia oltre la crisi”, il declino negli ultimi dieci anni è evidente in alcuni settori

come l'industria, dove dai grandi poli siderurgici, chimici e manifatturieri del passato si è passati ad avere solo grandi aree inquinate da bonificare, zone depresse dal punto di vista occupazionale e nessuna prospettiva. Gli effetti sono ora sotto gli occhi di tutti, da Taranto a Brindisi, da Genova a Napoli, da Porto Vesme a Piombino, dai poli chimici o petroliferi di Gela, Augusta-Priolo-Melilli fino a Porto Torres e Terni senza dimenticare Falconara e Porto Marghera. Tutti poli industriali realizzati anche in luoghi pregiati che hanno sversato per anni grandi quantitativi d'inquinanti nell'ambiente, colpendo duramente il territorio e le comunità<sup>4</sup>.

Le nostre città postindustriali, monumenti decadenti al mito della crescita illimitata, sono i luoghi dell'incertezza e dell'inquietudine esistenziale, e al riguardo sono emblematiche le parole di Serge Latouche: “Noi viviamo ancora nella città produttivista, pensata e strutturata in funzione dell'automobile, sotto forme che pretendono di essere razionali, con la sua segregazione degli spazi, le sue zone industriali, i suoi quartieri residenziali senza vita. Si è potuto parlare giustamente della distruzione delle città in tempo di pace, con l'esplosione dei vecchi centri storici, la speculazione immobiliare sfrenata che caccia i ceti inferiori e medi verso le periferie, il proliferare dei centri commerciali, l'estensione delle zone residenziali, l'emergere dei grattacieli, la lacerazione dello spazio causata dalle autostrade e la proliferazione dei non-luoghi<sup>5</sup>.”

Le città nella prospettiva della decrescita.

Dalla “distruzione” della città, di cui parla Latouche, è possibile partire per tracciare la prospettiva di una profonda trasformazione a partire dall'idea di decrescita. La decrescita rappresenta una vera e propria rivoluzione poiché non solo preconizza un modello economico e sociale alternativo al capitalismo e all'economia di mercato, ma prefigura una società fondata su valori e stili di vita completamente diversi, dove l'economia è rimessa al suo posto come semplice mezzo della vita umana e non come fine ultimo. Come sostiene Domenico De Masi nel suo ultimo trattato *Mappa Mundi*, “si tratta di un vero e proprio paradigma, con suoi teorici, sue analisi, sue regole, suoi cultori, sue pratiche: l'unico modello sociologico sufficientemente rifinito di società postindustriale<sup>6</sup>”. Nella società della decrescita il rapporto fra territorio, ambiente e insediamenti umani vive una profonda trasformazione, si fa strada un nuovo modo di abitare e vivere, vicino al modello comunitario pre-industriale<sup>6</sup>.

Nella società della decrescita il concetto di lavoro è diverso da quello di occupazione, perché le attività umane non sono finalizzate alla produzione di merci-troppo spesso inutili, a obsolescenza programmata o immediatamente superate da modelli sempre più nuovi che divengono quindi ben presto rifiuti- ma al ben vivere e alla capacità di futuro, che possono essere soddisfatti da forme di lavoro inedite e contemporaneamente molto antiche. Nell'idea di una società della decrescita, il lavoro è concepito “come attività

che consenta di essere utili a se stessi e agli altri anche indipendentemente da un impiego retribuito. Pensiamo al lavoro domestico e di cura, all'agricoltura contadina, all'economia di sussistenza dei villaggi, all'autoproduzione, al mutuo aiuto, all'artigianato di prossimità, al volontariato, all'economia informale<sup>7</sup>” Nella prospettiva della decrescita, quindi, la priorità nelle città non è attrarre capitali d'investimento, magari esteri di società multinazionali, per creare nuovi poli industriali che diventeranno in un futuro molto prossimo nuove aree di dismissioni, ma favorire settori produttivi diversificati che, a parità di produzione, riducano drasticamente l'inquinamento e il consumo di risorse, in particolare quelle energetiche, e le imprese locali, legate al territorio in una logica di scambio bio-regionale. La priorità è dunque “promuovere una politica economica finalizzata a creare occupazione nelle tecnologie che consentono di attenuare la crisi ambientale: l'inversione della tendenza alla globalizzazione e la rivalutazione delle economie locali<sup>8</sup>.”

Favorire, ad esempio, le imprese impegnate nella ristrutturazione del patrimonio edilizio esistente in una prospettiva di riduzione dei consumi energetici da combustibili fossili; le aziende che lavorano nel campo delle innovazioni tecnologiche finalizzate a ridurre il consumo di risorse, l'inquinamento e i rifiuti a parità di produzione; le aziende impegnate nelle energie rinnovabili per l'autoproduzione locale di energia. Tutte queste attività produttive creerebbero lavoro ma contemporaneamente una riduzione dei consumi attraverso il recupero degli sprechi e la produzione di energia per autoconsumo<sup>9</sup>.

Nella prospettiva culturale della decrescita assume particolare importanza promuovere, a livello urbano, le economie auto-centrate, quelle cioè fondate sull'uso di risorse locali e sulla commercializzazione in ambito locale e bio-regionale, dei prodotti fondamentali per la vita. Ciò a causa del declino dei combustibili fossili che comporterà in un futuro non molto lontano ripercussioni negative nei settori dell'agricoltura, dell'energia, delle costruzioni, dei trasporti. Da studi recenti (2010) del Pentagono e del Ministero della Difesa tedesco, risulta che il picco di Hubbert della produzione petrolifera sia stato già raggiunto<sup>10</sup> Che cosa accadrà nelle nostre città il giorno che la produzione di petrolio scenderà anche solo di qualche punto percentuale, e la possibilità di mobilità indiscriminata comincerà a venir meno? Ma una città non è solo mobilità. Per il suo funzionamento si utilizzano mille infrastrutture e tecnologie: acquedotti, reti fognarie, gasdotti, reti elettriche, ascensori, impianti di riscaldamento, di refrigerazione, ecc. Cosa accadrà quando queste protesi miracolose non avranno sufficiente energia per funzionare?

Non andiamo incontro, però, solo al declino dei combustibili fossili: secondo le valutazioni dell'IPCC, se entro il 2020 si riusciranno a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> del 20%, la temperatura media della Terra aumenterà di 2° C, il triplo del secolo scorso. In caso contrario l'aumento della temperatura porterà a uno

sconvolgimento climatico senza possibilità di ritorno. Secondo Naomi Klein “per contenere il riscaldamento climatico entro i due gradi i paesi industrializzati dovranno ridurre le loro emissioni di gas serra di circa il 10% all'anno fin da subito (...) un fenomeno praticamente senza precedenti da quando abbiamo cominciato ad alimentare l'economia con il carbone<sup>11</sup>.”

E' sotto gli occhi di tutti che i cambiamenti climatici sono già in atto, eventi atmosferici estremi e frequenti sono la realtà del presente. Ma cosa accadrà quando si presenteranno in tutta la loro evidenza gli effetti più catastrofici: innalzamento dei mari, aumento delle temperature e forti ondate di calore, fenomeni atmosferici estremi, concentrazione delle precipitazioni in pochi giorni alternata a prolungati periodi di siccità, emergenza idrica?

Le comunità umane dovranno prepararsi ad affrontare la doppia sfida costituita dal sommarsi del riscaldamento globale e del picco del petrolio e quindi le città dovranno trasformarsi e ricercare strategie per ridurre l'utilizzo di energia e incrementare la propria autonomia a tutti i livelli (energetica, idrica, alimentare, ecc). Affinché le città possano avviarsi alla transizione verso una nuova era post-picco le comunità locali dovranno saper ripensare, ridisegnare, ristrutturare l'ambiente urbano e l'economia locale in base alle nuove esigenze e per aumentarne la resilienza. “Auto-produrre cibo ed energia è l'elemento più importante dell'aumento di resilienza di cui ha bisogno la nostra società: senza questo paracadute, il nostro paese crollerà non appena i vincoli internazionali posti dall'incipiente era delle vacche magre diventeranno più stringenti. La resilienza è una proprietà che si prepara, come una rete di sicurezza, deformabile quanto basta per attutire il colpo<sup>12</sup>.”

Gli insediamenti umani dovranno tendere all'auto-sufficienza alimentare ed energetica sperimentando discipline di frontiera e pionieristiche finora poco utilizzate come la permacultura e la biologia quale modello per la progettazione, idea sviluppata dal New Alchemy Institute già negli anni '60<sup>13</sup>.

La validità di queste discipline è ampiamente dimostrata. La permacultura, ad esempio, ha avuto un ruolo fondamentale nel superamento della gravissima crisi alimentare che si è avuta a Cuba durante il cosiddetto Periodo Especial. Nel 1991, in seguito al crollo dell'ex Unione Sovietica, Cuba si ritrovò dall'oggi al domani con forniture di petrolio ridotte al minimo, ciò comportò un tracollo devastante per l'economia cubana, paralisi che colpì il settore agroindustriale, l'industria e i trasporti. Cuba è stato il primo Paese al mondo a vivere la sfida che ogni Paese dovrà affrontare: la crisi del picco petrolifero. Il Governo si rivolse immediatamente a scienziati, esperti e ad agricoltori che praticavano la permacultura. I cittadini furono aiutati a creare orti urbani e gli esperti di permacultura insegnarono loro la rotazione delle colture, i sovesci e forme naturali di controllo dei parassiti. Attraverso queste pratiche si mise in atto il recupero dell'organicità dei terreni e si riuscì a superare la crisi alimentare.

Per rendere le città resilienti sarà necessario sperimentare nuovi approcci in campo progettuale, come ad esempio il post oil design, il carbon neutral design e il design dei servizi, nuove tecniche come l'acquacoltura e la bio-depurazione sull'esempio delle macchine viventi di John Todd, nuove tipologie edilizie come bioricoveri, serre e shadehouse. Il design dei servizi potrà trasformare i rapporti fra i cittadini favorendo gli scambi extra-monetari, l'economia del dono e quella informale: casa estesa, piattaforma abilitante, rete collaborativa, vicinato elettivo, ufficio di vicinato, social street, car e bike sharing, car pooling, sono solo alcuni esempi di benessere sociale basato sul contesto<sup>14</sup>. Per quanto riguarda l'autosufficienza alimentare, molte sono le iniziative che si potrebbero realizzare in ambito urbano: la difesa di tutte le aree inedificate del territorio comunale attraverso strumenti urbanistici di tutela a tempo indeterminato; la creazione di Parchi metropolitani a difesa della biodiversità locale e delle aree agricole produttive ancora esistenti e per la valorizzazione dei prodotti agro-alimentari tipici; la destinazione di aree dismesse o inedificate a orti comuni e city farms; la riconversione di edifici dismessi a fattorie integrate solari sul modello del New Alchemy Institute, dove si pratici l'allevamento di piccoli animali da cortile, l'allevamento di pesci e crostacei, la produzione di compost e la coltivazione. Seguendo l'approccio multidimensionale della permacultura, poi, si potrebbero realizzare interventi di riforestazione urbana diffusa e di migliore uso delle risorse: la creazione di orti-giardino pensili condominiali; la trasformazione di balconi e terrazzi in camere verdi con funzione di auto-produzione alimentare e mitigazione climatica; la creazione di facciate verdi; la conversione dei giardini pubblici e privati in orti-giardino con funzioni produttive; il riciclaggio comunitario e la trasformazione dei rifiuti organici in compost per aumentare la fertilità dei suoli; l'intercettazione e raccolta delle acque meteoriche con la creazione di vasche e di canali urbani con sistemi di fitodepurazione; il riuso e riciclaggio delle acque di scarico depurate. Ai fini dell'autosufficienza energetica in ambito urbano andrà incoraggiato l'uso di fonti energetiche rinnovabili, il risparmio energetico in edilizia, il riscaldamento e raffrescamento passivo attraverso un approccio progettuale che segua i principi dell'architettura bio-climatica e che faccia tesoro delle antiche tecniche costruttive spesso dimenticate. Di fondamentale importanza saranno poi gli interventi nel campo della mobilità e dei trasporti seguendo i principi dettati già negli anni '90 dalla Ricerca per una città senza auto, promossa dalla Commissione della Comunità Europea, uno studio il cui obiettivo è dimostrare che può essere tecnicamente possibile ed economicamente praticabile un modello di città in cui la mobilità sia assicurata con altri mezzi, anche tra loro combinati, che non siano l'auto e in cui la forma urbana non sia condizionata dalla necessità di assicurare crescenti spazi alla circolazione dei veicoli<sup>15</sup>. La ri-localizzazione, cioè l'azione di consumare soltanto prodotti locali ovvero frutto dell'economia del

proprio territorio, assumerà un ruolo fondamentale. Grazie alla ri-localizzazione ogni decisione economica andrà presa tenendo conto essenzialmente dei fabbisogni locali e riducendo alla minima parte la movimentazione delle merci, così da diminuire il consumo di combustibili fossili e l'inquinamento. Nell'ottica della ri-localizzazione le città dovranno evolversi verso un "un insieme complesso di sistemi territoriali e locali dotati di una forte capacità di auto sostenibilità, mirata a ridurre il consumo di energia e le economie esterne.(...) Città di città, città di municipi, municipio di municipi o forse una città di villaggi, in breve una rete policentrica o multipolare »<sup>16</sup>

Nella società della decrescita si darà vita a nuove forme di convivenza tali da rispondere all'attuale disgregazione dell'organizzazione familiare, culturale e sociale della condizione postmoderna e globalizzata. Si rivaluteranno i legami comunitari nelle famiglie, si romperanno i limiti mononucleari in cui la famiglia è stata ristretta, si ricostruiranno forme di solidarietà comunitaria per libera scelta tra persone con sensibilità comune: banche del tempo, gruppi d'acquisto solidale (GAS), gruppi di acquisto della terra (GAT), co-housing, eco-villaggi.

Tuttavia il paradigma culturale della decrescita non potrà realizzarsi nel solo ambito urbano, perché è necessaria un'inversione dei movimenti migratori tra le città e le campagne, dovrà cioè tramontare definitivamente l'era dell'urbanizzazione. Una soluzione ai problemi delle società occidentali è costituita probabilmente da una neo-ruralità, come dice Maurizio Pallante<sup>17</sup> o, come dice Bill Mollison padre della permacultura, dalla formazione di piccole comunità responsabili<sup>18</sup> impegnate nell'applicazione di tecnologie appropriate e discipline di frontiera, come appunto la permacultura. Dovremo passare dalla condizione di consumatori a quella di produttori di cibo, anche se su piccola scala, nei nostri orti. Dovremo comprendere il modo in cui funzionano i sistemi naturali, attraverso l'attenzione alla riforestazione e alla coltivazione in generale e attraverso la contemplazione e la cura della terra.

L'esperienza di Cuba ci insegna che i problemi derivanti dalla scarsità di combustibili fossili si affrontano attraverso la comunità, cioè attraverso economie locali e interdipendenza sociale. La maggior parte degli esperti asserviti alle logiche del capitalismo dichiara che la soluzione è nel ritrovamento di nuovi giacimenti o nella scoperta di nuove tecnologie, ma il problema principale è mettere in discussione questo sistema economico e sociale, ricostruire i rapporti umani, avere un'altra visione del nostro posto nel mondo, affinché tutti possano usufruire degli immensi beni che la terra ci regala.  
carla.majorano@virgilio.it

## Note

- 1 D. Lerch. Post Carbon Institute. Post Carbon Cities. Come affrontare l'incertezza energetica e climatic. Edizione italiana.
- 2 E. Luttwak. La dittatura del capitalismo. Mondadori.
- 3 S. Sassen. The Global City: New York, London, Tokyo. Princeton University Press.
- 4 Legambiente edizione 2013 "L'Italia oltre la crisi" in <http://www.legambiente.it>
- 5 S. Latouche. Intervento al meeting «The architecture of well tempered environment», promosso dall'Unione internazionale degli architetti e dall'Union internationale des architectes, da [www.carta.it](http://www.carta.it)
- 6 D. De Masi. Mappa Mundi, modelli di vita per una società senza orientamento. Saggi Rizzoli.
- 7 P. Cacciari. Decrescita, beni comuni, lavoro. Terra Nuova Edizioni.
- 8 M. Pallante. Meno e meglio. Bruno Mondadori.
- 9 M. Pallante. La decrescita Felice. Edizioni per la decrescita felice.
- 10 M. Pallante. Op. cit.
- 11 N. Klein. Un clima rivoluzionario. In Internazionale N. 1028. Anno 21.
- 12 L. Mercalli. Prepariamoci. Chiarelettere Edizioni
- 13 N. e J. Todd. Progettare secondo natura. Eleuthera Edizioni.
- 14 E. Manzini, F. Jegou. Quotidiano sostenibile. Scenari di vita urbana. Edizioni Ambiente.
- 15 Sintesi della Ricerca per una città senza auto. In [www.cittasostenibili.minori.it/guida/senzauto.htm](http://www.cittasostenibili.minori.it/guida/senzauto.htm)
- 16 S. Latouche op. cit.
- 17 M. Pallante. Meno e meglio. Bruno Mondadori Editore
- 18 B. Mollison e R. M. Slay. Introduzione alla permacultura. Terra Nuova Edizioni

## Paesaggi tra idea e realtà

FRANCESCO MAZZETTI,  
MICHÉLE PEZZAGNO E ANNA RICHIEDEI

### Generalità

Il ruolo identitario di un territorio è fortemente connesso al disegno del territorio stesso ed alla riconoscibilità dei segni ricorrenti, espressi ad esempio da colture agricole pregiate come la vite o l'ulivo e i loro manufatti.

Nel caso della Franciacorta l'identità culturale ha anche un perimetro fisico, poiché coincide con una volontà delle amministrazioni locali di un coordinamento nella pianificazione urbana a livello di area vasta, ovvero un gruppo di comuni che vorrebbero progettare insieme il proprio territorio e con esso il paesaggio.

Una delle problematicità riscontrate riguarda le interazioni con gli enti sovraordinati che hanno interessi di tipo settoriale sul territorio (quali ad esempio i

gestori e pianificatori delle infrastrutture) ai quali manca la consapevolezza del valore del paesaggio locale, naturalmente noto alla comunità ivi insediata. Il paper apre la discussione tra gli addetti ai lavori rispetto alla necessità di intraprendere politiche e pratiche concertative come trait d'union tra sapere tecnico, progetto identitario di paesaggio al fine di proporre uno strumento d'interazione multiscale e come indirizzo per le valutazioni paesaggistiche delle opere.

### Inquadramento del caso Franciacorta

La Franciacorta copre un'area di circa 300 km<sup>2</sup> ad ovest del capoluogo Brescia, ha una popolazione di più di 170.000 abitanti (ISTAT, 2013), paragonabile al capoluogo provinciale e le caratteristiche fisico-morfologiche predominanti sono legate alla presenza dalla fascia collinare, bordo meridionale e cordone morenico del lago d'Iseo. L'area è attraversata da grandi infrastrutture esistenti e di progetto. L'ambito in cui si inseriscono i comuni oggetto di studio risulta nel complesso densamente antropizzato (Richiedei, Tira, 2012). L'elemento caratterizzante questo territorio è sicuramente l'agricoltura ed in particolar modo la coltura del vigneto. Quest'area ha forti caratteri identitari ed anche per questo motivo è stato possibile condurre progetti basati sulla partecipazione di tutti gli amministratori locali per costruire una visione comune e sostenibile della Franciacorta. I progetti a cui si fa riferimento sono "Franciacorta Sostenibile" e "Terre di Franciacorta" che si sono susseguiti e intersecati dal 2008 ad oggi realizzando una collaborazione tra comuni franciacortini, la Fondazione Cogeme, la Camera di Commercio di Brescia e il Consorzio per la tutela del Franciacorta, per rispondere alla richiesta di una regia unitaria per la valorizzazione economica ed ambientale dell'area, in grado di definire un modello di sviluppo sostenibile condiviso. Ciò ha recentemente portato a proporre a Regione Lombardia di considerare la Franciacorta come area vasta proponendo in variante al Piano Territoriale Regionale (PTR) che essa abbia una sua valenza attraverso un Piano Territoriale Regionale d'Area della Franciacorta, strumento attuativo di maggior dettaglio delle strategie e degli obiettivi individuati nel PTR.

### Paesaggio "invisibile" franciacortino

Per parlare del Paesaggio franciacortino è necessario utilizzare i giusti binari semantici indicati dalla Comunità Europea. Secondo la definizione<sup>1</sup>, Paesaggio trae il proprio senso dalle relazioni fra gli elementi naturali, natural-antropici, caratteristici di un territorio e le popolazioni che lo abitano. Tali relazioni consistono in uno scambio reciproco di significati, di valori, infine, di forme. L'esito di tali scambi è detenuto dall'azione sociale, della cultura locale, dell'economia di un territorio.

Qual è allora il Paesaggio della Franciacorta?

Un raro patrimonio di elementi, dalla concentrazione territoriale amena, dà corpo alla sua immagine più comune. I fitti boschi che ne ricoprono le colli-

ne moreniche fanno da quinta ai filari di viti e alle coltivazioni di ulivi. A loro volta i filari lasciano il campo, verso la pianura, alla coltivazione del granturco. Diversi parchi ne tutelano aree di particolare interesse paesaggistico e naturalistico: le Torbiere del Sebino, l'Orto Botanico di Ome, le cascate di Monticelli Brusati, il Parco delle colline di Brescia, il Parco della Santissima a Gussago, il Parco dell'Oglio Nord. Sul territorio è disseminata una dote rilevante di beni monumentali come: il Castello di Bornato, il Castello di Cazzago, il Castello di Paderno Franciacorta, il monastero di San Pietro in Lamosa a Provaglio d'Iseo, il Convento dell'Annunciata sul Monte Orfano a Rovato, l'Abbazia Olivetana di San Nicola a Rodengo Saiano, le ville e i giardini quattro e cinquecenteschi della nobiltà bresciana, una moltitudine di pievi e chiese quattro-cinque-sei e settecentesche. Tali ricchezze si rispecchiano nel lago d'Iseo, moltiplicandosi. Superando, grazie alla definizione della Convenzione Europea, l'identificazione di un paesaggio con i suoi elementi eccezionali, considerando il percepito dei suoi osservatori, benché la Franciacorta sia anche terra di grandi industrie e di densissima urbanizzazione residenziale, l'immaginario ameno legato ad essa resta predominante. Si percepisce chiaramente l'intento di costruzione di un'identità comune che vada oltre il vissuto del singolo cittadino per confluire in una trama immaginale, in un paesaggio che si rivela essere scenario di alcuni recenti esiti produttivi. Il Franciacorta<sup>2</sup> e le sue Terre, in quanto espressione dell'immaginario di molti, sono il Paesaggio che incalza. Come un moto pendolare, la visione romantico-ottocentesca dello storico iseano Gabriele Rosa<sup>3</sup>, benché portatrice di un'interpretazione paesaggistico-vedutistica superata dall'attuale orizzonte di significato della Convenzione Europea, torna ad essere calzante nella descrizione del paesaggio del Franciacorta: "La Francia Corta è un'ondata di colline succedentisi variamente alle falde degli estremi dell'alpi retiche verso il piano tra Brescia e l'Olio, che verso Castegnato sfumano in questa campagna, e fra Rovato, Erbusco e Cologno, quasi urtandosi da varie parti, s'accumulano e compongono il Monte Orfano...; Strade lisce, belle, quale che inerpica, quale che scende, quale che costeggia il lago, intrecciano la Francia Corta in mille guise, e ad ogni miglio è un paesuccio tra il verde. Qualche cosa d'intimo e di fratellevole è diffuso per questo ridente bacino, strade postali non l'attraversano, ma vie larghe non più del bisognevole agli scambi, fiancheggiate non da monotoni filari di piante, che la molta polve dà un colore cenericcio, ma da siepi fiorite che circondano e dividono poderi ottimamente coltivati da parere giardini"(Rosa, 1852). Il Consorzio del Franciacorta<sup>4</sup>, attualizza la visione del Rosa semplificandola: "Il territorio della Franciacorta è caratterizzato da colline tappezzate di vigneti, piccoli borghi in pietra, torri e castelli medievali, palazzi cinquecenteschi e ville patrizie settecentesche e ottocentesche. Per scoprire l'incanto sottile della Franciacorta, l'ideale è vagabondare fra borghi e colline, lasciandosi catturare dal loro tranquillo fascino".

Oggi l'opinione pubblica in generale e molta parte degli abitanti della Franciacorta riconoscono questo immaginario come realtà.

La visione del paesaggio invisibile ha indotto alcune conseguenze significative. Vivere, comprare casa, villeggiare, trascorrere il tempo libero, cibarsi in Franciacorta hanno dismesso il proprio sostanziale carattere rurale, in favore di un nuovo "lifestyle di qualità". Nella ricerca dei lineamenti per uno sviluppo sostenibile, vengono praticati da tempo monitoraggi e si producono politiche d'area vasta<sup>5</sup> rivolte ai settori educativi, ambientali, demografici, energetici, urbanistici e della mobilità. Il paesaggio della Franciacorta induce una certificazione di qualità implicita anche al di fuori del comparto vitivinicolo e agroalimentare – riconosciuta anche nella prospettive dell'EXPO2015 – andando a valorizzare anche il settore artigianale e quello industriale.

#### Realtà del paesaggio

I Piani che hanno nel tempo valutato i differenti sistemi paesaggistici che compongono e rappresentano la Franciacorta risultano inefficaci a individuare delle indicazioni a livello locale, difficilmente in grado di raccontarne il paesaggio, e senza un livello di dettaglio significativo.

Il punto di vista di un outsider<sup>6</sup> evidenzia gli aspetti percettivi che compongono il paesaggio e mette in luce come questo territorio non è solo ciò che viene mostrato nelle operazioni di marketing territoriale sulla Franciacorta, ma è ben più complesso.

Per realizzare una corretta interpretazione del territorio e delle diverse componenti del paesaggio, si è ritenuto opportuno partire da una lettura degli aspetti percettivi caratterizzanti la Franciacorta lungo le infrastrutture principali al fine di realizzare degli schemi di sintesi in relazione alle specificità di paesaggio maggiormente ricorrenti. La strada e la relativa mobilità, come noto, costituiscono un punto di vista privilegiato per raccontare i territori (Busi, Pezzagno, 2004) e quindi un elemento fondamentale per la riletture interpretative dei paesaggi effettivamente in essere.

Metodologicamente si è fatto riferimento ai criteri di analisi dettati dalla soprintendenza<sup>7</sup>, attraverso la tecnica della schedatura si è messo a disposizione un bagaglio d'informazioni che, se reso consultabile, potrà aumentare la conoscenza reale della Franciacorta. Inoltre, la realizzazione di una carta tematica potrebbe essere mezzo di restituzione della conoscenza dell'area per la collettività, portando in particolare gli enti locali a ragionare in modo univoco sugli strumenti per la valorizzazione effettiva di questo territorio e un'utile strada per ampliare l'offerta turistica, culturale e sociale e quindi promuovere tutta l'economia locale e non solo quella vitivinicola.

I più importanti paesaggi reali caratteristici del territorio della Franciacorta sono di seguito sintetizzati per macrocategorie a seguito dell'indagine svolta:

- il paesaggio agricolo, non solo espressione dei filari della vite e delle aree di produzione del vino, ma

anche degli uliveti e di altre colture permanenti, delle attività artigianali ad essi connesse e tipizzanti le colline moreniche;

- il paesaggio culturale, da un lato legato agli aspetti naturalistici (il lago d'Iseo, la riserva naturale delle Torbiere del Sebino ed il parco delle colline di Brescia) e dall'altro a quelli storico-artistici (palazzi e dimore storiche rurali, architetture religiose e militari)
- il paesaggio periurbano, caratterizzato dall'area di frangia tra gli insediamenti a prevalente destinazione residenziale e dall'aggregazione di nuclei artigianali e industriali compresi tra la città di Brescia e la Franciacorta e tra i nuclei storici dei comuni stessi. Il perimetro di questo paesaggio non è univocamente identificabile, ma ha dimensione diffusa in tutta l'area. Esso è composto dal mix di insediamenti industriali, artigianali e commerciali, tessuto residenziale discontinuo - mediamente denso e sparso - aree agricole e boschi. La visione d'insieme di ciascuno di questi paesaggi e la descrizione di ogni elemento che lo caratterizza, concorre a una reale e oggettiva descrizione della Franciacorta, oggi conosciuta a livello mondiale quasi esclusivamente per la propria produzione vitivinicola. Ciò evidenzia un'assenza di unità nella percezione del paesaggio, che rivela un'importante frammentazione tra le aree a forte valore naturalistico, quelle agricole, quelle urbane e quelle industriali, che spesso tentano di coesistere, ma con scarsi risultati qualitativi anche a causa della difficoltà di dialogo e di consapevolezza tra tecnici e amministratori a livello locale e sovralocale.

Questa fenomenologia è del tutto evidente nel caso del paesaggio tipizzante le infrastrutture stradali, che in alcuni casi sono addirittura percepite come aree di degrado con fenomeni di abbandono e di periferizzazione, i non luoghi dell'abitare. La ricerca mette pertanto chiaramente in evidenza la distanza tra i paesaggi ideali e i paesaggi reali della Franciacorta e la necessità di trovare elementi definitivi affinché si possa procedere ad una lettura univoca dei paesaggi territoriali tenendo presenti le specificità locali di questa pregiatissima area vasta.

Primi elementi definitivi delle linee guida per far coincidere idee e realtà di paesaggio

Lo studio percettivo svolto attraverso la lettura dei paesaggi tipizzanti l'area vasta della Franciacorta ha evidenziato la presenza di diverse situazioni critiche all'interno del complesso e frammentato scenario paesaggistico. Un'analisi approfondita delle singole unità paesaggistiche ha mostrato la presenza, più o meno massiccia, di situazioni incompatibili con il forte valore ambientale, naturalistico, storico ed artistico del territorio. Il riconoscimento amministrativo, accompagnato dall'individuazione di un soggetto giuridico in grado di raggruppare esponenti di tutti i comuni interessati, come il già citato conferimento per questo territorio di una sua valenza di area vasta, incentiverebbe l'applicazione di politiche d'intervento condivise, strategie e promozioni coordinate ed uniformi in materia di sviluppo, uso, tutela e valorizzazione del

territorio.

Nonostante l'intrinseco aspetto soggettivo della percezione paesaggistica, sottolineata dalla già citata convenzione europea per il paesaggio, permangono aspetti oggettivi che mostrano il contrasto di manufatti e scenari paesaggistici con il valore naturalistico del sito.

Le linee guida per la riqualificazione del paesaggio si basano sulle criticità evidenti, catalogate e sintetizzate per tipologia e forma, proponendo azioni di miglioramento, che dovranno tener conto del valore intrinseco di tutto il territorio ed il contesto economico attuale. Queste proposte, attraverso schede esplicative con esempi sintetici, potranno fornire un supporto alle commissioni locali di paesaggio attraverso per ottenere interventi di qualità sull'esistente e gli indirizzi per poter valutare i progetti di nuove opere. Questa doppia valenza è mantenuta all'interno della strutturazione delle linee guida stesse i cui principi fondamentali sono di seguito elencati.

Per quanto riguarda la riqualificazione del paesaggio agricolo le maggiori criticità riscontrate sono la frammentazione dell'unità paesaggistica e il difficile dialogo tra le aree agricole e le strutture produttive artigianali che costituiscono dei contenitori a forte impatto visivo e ambientale (elementi detrattori a causa di dimensioni, materiali e colori). Gli indirizzi proposti sono quindi rivolti alla riqualificazione dei margini delle aree artigianali (fasce filtro verdi quali siepi, filari e fasce boscate utilizzando per il trattamento degli spazi aperti o di pertinenza degli edifici "moduli base" ricorrenti nelle coltivazioni) (Fig. 1) e ai relativi volumi architettonici (seconde pelli architettoniche, pareti verdi verticali, organizzazione e localizzazione delle aree di deposito a cielo aperto, attenzione all'utilizzo delle coperture per ottenere effetti di efficientamento energetico e/o idraulico). All'interno del paesaggio culturale, si è riscontrata la presenza di alcuni ostacoli di tipo percettivo e conoscitivo, che rendono difficoltosa, ed in certi casi impossibile, la percezione del patrimonio stesso. La diffusa discordanza tra le immagini proposte dalla letteratura locale e dai siti informativi dedicati a storia, cultura e tradizioni della Franciacorta e ciò che è realmente visibile in sito è del tutto evidente. Spesso, le proprietà private dei singoli edifici non sono aperte al pubblico, impedendo al visitatore di ritrovare gli scorci proposti e quindi ostacolando il godimento del patrimonio architettonico locale. In altri casi invece, meno frequenti, le alte cinte murarie e le facciate al limite dei viali d'accesso agli edifici, con i portoni spesso chiusi, non consentono (o consentono solo in parte) di apprezzare giardini e parchi storici anche di carattere monumentale. Si è inoltre riscontrato, che alcuni episodi architettonici, posti a margine di piazze, o a chiusura di assi prospettici (o sopraelevati rispetto al piano stradale), sono caratterizzati da elementi di arredo, arboreo o architettonico, che impedisce il racconto dei quadri visivi. Per superare gran parte delle problematiche evidenziate, è necessaria una maggiore consapevolezza e cultura del

proprio territorio anche da parte dei privati, in modo da consentire, ad esempio, ad associazioni culturali, la gestione, la promozione e la scoperta di questi luoghi tramite collaborazione con gli enti locali.

Il paesaggio periurbano, molto frammentato, è segnato e compromesso dalle attività antropiche e dalle scelte pianificatorie che hanno concesso la realizzazione di manufatti privi di qualunque dignità e valore. Si ritrovano dunque, molte delle problematiche già evidenziate per le aree artigianali situate all'interno del paesaggio agricolo. L'intervento di miglioramento paesaggistico, si giustifica qui per il valore stesso del territorio e per la necessità di creare una vera e propria "porta d'accesso di qualità" all'area vasta, in grado di trasmettere, con il solo paesaggio percepibile, l'ingresso in Franciacorta.

Le linee guida per il progetto si articolano in:

- interventi ad edilizia diretta, proponendo schede esplicative con proposte risolutive dei problemi ricorrenti per quanto riguarda i "grandi contenitori", i "piccoli contenitori" e gli spazi a "volume zero";
- interventi ad edilizia indiretta per ambiti di trasformazione residenziali, per i quali vengono individuate le problematiche ricorrenti e le soluzioni principalmente legate all'organizzazione e alla qualità dell'impianto insediativo con particolare attenzione alle maglie insediative ed alla grana dei tessuti oltre che alle recinzioni, alle dotazioni e verde e alle mitigazioni;
- interventi ad edilizia indiretta per ambiti di trasformazione produttivi, per i quali vengono individuate le problematiche ricorrenti e le soluzioni principalmente legate alla qualità, sostenibilità, dimensione e posizione dell'insediamento ed del volume in senso stretto, alle modalità di accesso, stoccaggio e/o deposito di materiali a cielo aperto ed alla mitigazione dei volumi.

#### Conclusione

Riqualificare il paesaggio franciacortino, anche attraverso delle linee guida condivise, può contribuire non solo al miglioramento della qualità del territorio - aumentando il benessere per i cittadini - ma soprattutto alla riconoscibilità e alla lettura dell'area, svincolandola da quella percezione invisibile poiché parte del solo immaginario collettivo e non della realtà che la caratterizza. Tali miglioramenti potranno incidere anche sull'offerta turistica e di conseguenza sulle possibilità economiche da essa derivanti.

Si vuole dunque valorizzare la creazione di un'omogeneità di paesaggio, nel quale potenziare la riconoscibilità e la lettura dei simboli totemici presenti al suo interno, così da trasformarli in landmark riconosciuti da tutti come appartenenti all'area vasta della Franciacorta reale<sup>8</sup>.

#### Note

1 Convenzione europea del Paesaggio, 20 ottobre 2000, Firenze, Capitolo I – Disposizioni generali, Art.1 «Definizioni: a) "Paesaggio" designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori

naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni».

2 Il Franciacorta è stato il primo vino italiano, prodotto esclusivamente con il metodo della rifermentazione in bottiglia (metodo classico), ad avere ottenuto nel 1995 la Denominazione di Origine Controllata e Garantita. Oggi sulle etichette si legge solo la denominazione Franciacorta, unico termine che definisce il territorio, il metodo di produzione e il vino. In tutta Europa solo 10 denominazioni godono di tale privilegio e di queste solo tre vengono realizzate con la rifermentazione in bottiglia: Cava, Champagne e Franciacorta.

3 Gabriele Rosa, (Iseo, 1812-1897), filosofo, storico, patriota, pubblicista. Prigioniero allo Spielberg, durante la dominazione austriaca, a causa delle sue idee rivoluzionarie.

4 Il Consorzio per la tutela del Franciacorta con il suo logo inconfondibile, una effe merlata, simbolo delle antiche torri medievali che caratterizzano il territorio, nasce il 5 marzo 1990 a Corte Franca (BS), come aggregazione di un gruppo di viticoltori accomunati da passione e stimoli comuni, interessati soprattutto alla tutela, alla valorizzazione e alla promozione della vitivinicoltura franciacortina e del territorio nel suo insieme. Si tratta di un'organizzazione consortile interprofessionale, indipendente, in grado di fornire quel supporto di servizi, d'immagine, di aggregazione forte e uguale per tutti. Le aziende associate al Consorzio del Franciacorta rappresentano la quasi totalità di quelle attive sul territorio e sono presenti sul mercato soprattutto con il prodotto principe di quest'area vitivinicola, il Franciacorta ([www.franciacorta.net](http://www.franciacorta.net)).

5 Il progetto "Franciacorta Sostenibile" è un percorso attivato nel 2007 dalla Fondazione Cogeme Onlus che, nel quadro delle proprie attività di sostenibilità territoriale, ha coinvolto i venti Comuni della Franciacorta (162.000 abitanti), per ragionare insieme sul futuro del loro territorio.

6 Ovvero il visitatore esterno che osserva, guarda e studia il paesaggio, ma non partecipa alla sua produzione non facendo parte della comunità ivi insediata. Esso è tipicamente colui che si muove utilizzando le infrastrutture stradali che attraversano il territorio e gode di esso. (Beltrame, 2009)

7 L'Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione (ICCD), istituito nel 1969, raggruppa tutte le schede redatte dalle singole soprintendenze e i documenti precedenti al Regno d'Italia, per effetto del R.D. 16 giugno 1923 n° 1889, Norme per la compilazione del catalogo dei monumenti e delle opere d'interesse storico, archeologico ed artistico, abrogata successivamente dalla legge del 6 agosto 2008 n° 133, Conversione in legge con modificazione del decreto legge 25 giugno 2008 n° 112 recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

8 Un'espressione del rapporto tra la città indistinta e i suoi Landmark più significativi può essere ben espressa ad esempio da Muji (city in a bag).

## Riconoscimenti

Si ringrazia Valentina Nessi per la preziosa collaborazione nella ricerca su questo tema.

## Bibliografia

Beltrame, G. (2009) Evoluzione del concetto di paesaggio e dei contenuti della pianificazione paesistica disponibile in: [http://www.italianostraedu.org/wp-content/uploads/2014/06/Beltrame\\_Evoluzione-del-concetto-di-paesaggio.pdf](http://www.italianostraedu.org/wp-content/uploads/2014/06/Beltrame_Evoluzione-del-concetto-di-paesaggio.pdf)

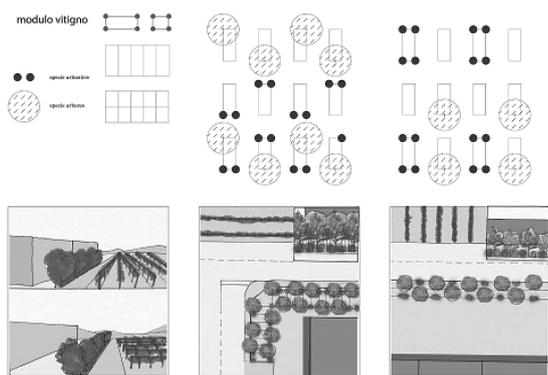
Busi, R., Pezzagno, M. (2004). "Non-motorised mobility and land resources" in De Martino A., V International congress energy, environment and technological innovation. Gangemi editore, Roma

Richiedei, A., Tira, M. (2012) "Ragioni per il contenimento dell'uso del suolo: i costi delle urbanizzazioni a confronto" in Planum. The Journal of Urbanism, n.25, vol.2/2012, (pag.1-10)

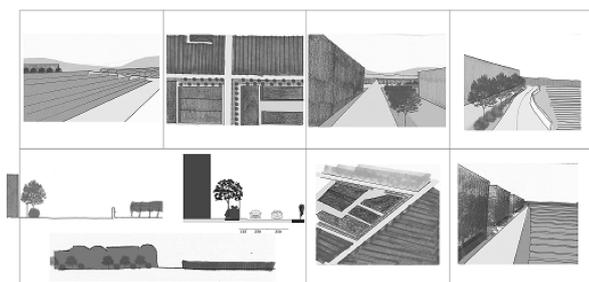
Rosa, G., (1852). La Francia Corta, Mazzoleni, Bergamo

Figura 1 – Esempio di mitigazione: inserimento di nuove siepi e verde filtro

### Schemi percettivi



### Schemi d'Intervento



# SMART FOOD AND ENERGY. Valorizzare il paesaggio peri-urbano con cicli produttivi chiusi

DI BARBARA MELIS

E GRAZIELLA ROCCELLA

Smart Food and Energy. Definizioni e ambiti di intervento<sup>1</sup>

Il valore delle frange di transizione urbano-rurali attorno alla città metropolitana è fondamentale: si tratta di ambiti paesaggistici preziosi per regolare un equilibrio precario tra l'abitato urbano e le aree prettamente rurali. Qui la domanda di cibo ed energia formulata dalla città potrebbe incontrarsi con la produzione agroalimentare e di energia da biomasse, recuperando il patrimonio immobiliare esistente, favorendo la chiusura dei cicli in modo da apportare anche un contributo all'innovazione sociale. E' nell'ambito di questa ipotesi che si delinea il concetto di Smart Food and Energy. Si considera 'smart' l'intervenire sulle aree peri-urbane secondo logiche di esclusivo riuso dell'esistente, superando le tecniche di in-filling e gli approcci di ridisegno del margine, in quei territori altrimenti minacciati dall'abbandono o da usi impropri. Territori in cui il tema dell'energia può essere approcciato puntando sulla nuova stagione che vede i punti energetici non più soggetti autosufficienti ma semmai nodi di una rete, che con valenza multifattoriale, si dirama sul territorio.

La Città del futuro, concepita come organismo metropolitano, avrà una domanda di cibo ed energia qualitativamente sempre più alta. Sfruttando le sinergie di ambito locale dei Comuni metropolitani, il territorio peri-urbano può produrre risorse alimentari ed energetiche in modo sistemico per accompagnare eticamente il processo di rigenerazione delle proprie forme e destinazioni d'uso. Tra le azioni possibili per proteggere il suolo rurale da ulteriore consumo speculativo andrebbero incoraggiate quelle che apportano innovazione sociale, soprattutto quelle che innescano meccanismi virtuosi autoalimentanti attraverso 'paradigmi generativi'<sup>2</sup>

Per una gestione intelligente delle politiche sulle risorse si possono delineare almeno tre linee di indirizzo volte al rinnovamento delle strategie agroalimentari ed energetiche per i paesaggi peri-urbani: 1) il potenziamento dell'apparato produttivo agroalimentare nelle frange di transizione urbano-rurale; 2) lo sviluppo di forme di turismo eco-sostenibile e nuove proposte didattiche nel campo dell'agricoltura multifunzionale 3) la chiusura dei cicli produttivi tramite impianti per la valorizzazione energetica della "biomassa" derivante dalla produzione agroalimentare, con un'attenzione all'inserimento paesaggistico/

ambientale delle strutture.

L'analisi qui descritta presenta i processi in atto nei territori attorno alla città metropolitana di Torino e in particolare nella Comunità dei Comuni del Parco La Mandria<sup>3</sup>.

Potenziamento dell'apparato produttivo agroalimentare nelle frange di transizione urbano rurale

Il valore delle frange di transizione urbano-rurale nel sistema metropolitano torinese, in particolare in un territorio d'eccellenza come quello del Parco La Mandria e dei Comuni interessati dalle aree protette, pare essere ancora in discussione. Si tratta invece di aree fondamentali per regolare il rapporto tra città e campagna che non sono più da intendere come coppie antinomiche ma come poli di un rapporto che procede per gradienti e che può accogliere l'apparato produttivo agroalimentare per incontrare la domanda della città metropolitana.

Oggi per mantenere alta la vitalità di un territorio è necessario promuovere logiche che tengano correlati entro un rapporto di prossimità la produzione e il consumo dei prodotti agro-alimentari. Qui il potenziamento dell'apparato produttivo può passare attraverso il disegno di grandi reti per la gestione delle risorse secondo i temi del verde, dell'acqua e del turismo rurale. Attraverso la promozione di azioni cooperative tra i produttori agroalimentari si ridurrebbero alcuni costi di gestione e si otterrebbero risultati importanti da un punto di vista ambientale e paesaggistico. Tra le diverse iniziative possibili, si suggerisce ad esempio la condivisione dei mezzi agricoli per le operazioni di semina e di raccolto, sicuramente sottoutilizzate dalle singole aziende. Anziché disseminare il territorio di capannoni pre-fabbricati da adibire a ricovero dei mezzi, si potrebbe pensare a un luogo di rimessaggio comune i cui effetti sul paesaggio potrebbero essere controllati più facilmente e che produrrebbe minori costi di manutenzione. Ancora, tra le azioni sinergiche possibili tra aziende agricole e allevatori, si ipotizza la creazione di un brand per la distribuzione dei prodotti coltivati o lavorati attorno al Parco, offerta che un circuito di visitatori come quello della Reggia di Venaria Reale non avrebbe nessuna difficoltà ad assorbire. Si tratterebbe di istituire un regolamento disciplinare che assicuri parametri di qualità dei prodotti ma anche la condotta esemplare da un punto di vista paesaggistico e ambientale dei produttori che vi aderiscono. In questo modo sarebbero premiate quelle aziende che producono recuperando il patrimonio esistente anziché costruendo nuove strutture; coloro che usano le risorse in maniera sistemica favorendo la chiusura dei cicli; gli allevatori che prediligono il pascolo nei prati anziché l'allevamento intensivo. Un marchio smart si configurerebbe come vero e proprio strumento di marketing territoriale capace di costruire identità e di veicolare i valori di un paesaggio tra i suoi abitanti e i suoi fruitori.

Oggi è ancora vivo il ricordo de La Mandria come luogo del lavoro rurale. Negli anni '30 del Novecento, i Marchesi Medici del Vascello avviarono una gran-

de opera di bonifica, costruirono nuove cascine in cui si produceva latte e yogurt (dall'evocativo nome Mandriot), introdussero allevamenti di diversi tipi di volatili e ampliarono le superfici a pascolo. Per un breve periodo si tentò persino la coltivazione della ramié, una fibra resistente da lavorare presso l'Inramit di Druento, fabbrica tessile che negli anni '60 impiegava più di 400 persone tra operaie e tecnici.

Oggi il retaggio culturale basato sui campanilismi degli agricoltori è difficile da superare verso un'ottica di cooperazione. La mancanza di progettualità delle associazioni di categoria e la difficoltà delle amministrazioni a legiferare in maniera coerente ai diversi livelli regionale, di area metropolitana, e comunale, rallentano un naturale percorso ormai comunque avviato verso forme di green-economy.

Turismo eco-sostenibile e nuove proposte didattiche nel campo dell'agricoltura multifunzionale

L'attitudine smart dei consumatori-cittadini si riflette anche sulla richiesta di cibo e loisir che devono essere altrettanto smart. Oggi si pone all'agricoltura una precisa domanda, quella di specializzarsi in proposte multifunzionali per offrire oltre ai prodotti agroalimentari di alta qualità anche esperienze didattiche o turistiche di filiera corta. La fiducia che il consumatore aveva riposto nei produttori di cibo industriale e nei tour operator consolidati è improvvisamente reindirizzata verso quegli agricoltori che hanno saputo accogliere il grande pubblico e guidarlo verso scelte d'acquisto più consapevoli. Ad oggi, il successo degli agri-turismi in ambito regionale e nazionale è comprovato. L'apertura di punti di vendita direttamente all'interno dell'azienda agricola ha avvicinato produttori e consumatori consentendo margini più ampi al produttore e fornendo un prodotto qualitativamente più alto al consumatore. Si pensi a quanto sta avvenendo nel caso delle agri-gelaterie o agri-macellerie. Queste attività di agricoltura multifunzionale spesso innescano anche fenomeni di turismo di prossimità che spingono il cittadino verso i margini dell'area metropolitana per fruirle. Per calarsi nella realtà dei dintorni del parco, sono proprio le aziende agricole poste in abito peri-urbano quelle di maggiore successo. Le due fattorie didattiche di Druento, in prossimità dell'ingresso al Parco, e di Pianezza, sono sovraffollate e causano problemi di viabilità nei weekend.

Per quanto riguarda le nuove proposte didattiche nel campo del sociale, sono nati per primi in Piemonte, i cosiddetti agri-asilo, in cui si sperimentano i ritmi rurali, lavorando la terra e giocando con i materiali naturali. Oltre alla ricchezza dell'esperienza di per sé, al bambino resta un bagaglio di conoscenze che imposterà nell'adulto una percezione consapevole del paesaggio come rappresentazione del proprio territorio che partecipa alla catena agroalimentare. Scoprirà valori che vanno marginalizzandosi nella società contemporanea, come quelli dell'attesa dei tempi della natura, dell'ineluttabilità del clima, della stagionalità dei prodotti, della quantità di lavoro ed energia che è sottesa alla loro produzione. Pare ci sia interesse verso

questo tipo di attività che incontrerebbe una crescente domanda da parte delle famiglie<sup>4</sup> D'altra parte i fondi europei per lo sviluppo rurale e le agevolazioni per le attività di conciliazione famiglia-lavoro sono a disposizione di soggetti che vogliono offrire un nuovo servizio alla Comunità del Parco.

Chiusura dei cicli produttivi tramite impianti per la valorizzazione energetica della biomassa  
Il territorio di transizione urbano-rurale appartenente alla Comunità del Parco La Mandria è un paesaggio prezioso che conserva ancor oggi valori identitari della collettività qui insediata, ma è anche un luogo capace di accogliere e integrare nei propri sistemi nuove valenze come è accaduto per il tema della produzione di energia da fonti rinnovabili. La richiesta europea per un innovativo sviluppo del tema energetico ha il fine di una maggiore efficienza e sostenibilità del processo, ma in territori come quello analizzato deve soprattutto mediare con una corretta attenzione al paesaggio, inteso come spazio vitale che denota e accompagna il cambiamento.  
Il campo dell'uso razionale dell'energia e della produzione da fonti rinnovabile oggi è normato in modo attento a livello europeo e locale, ma il percorso già tracciato lascia libertà di manovra sulle modalità di attuazione, in particolare in territorio metropolitano dove l'energia trova un proficuo impiego nel settore edilizio e potrebbe parimenti avvenire per iniziative sinergiche al settore alimentare.  
Agire con il fine di guidare questa sinergia è indispensabile in quanto norme e leggi, pur definendo dei confini, lasciano spazio a esperienze che hanno la potenzialità di costruire un percorso dialogico intorno al tema dell'energia, in cui rispondere all'esigenza energetica sia il fine ma non l'unico risultato ottenibile, definendo situazioni che coinvolgono l'aspetto tecnico ma anche quello sociale e di reti economiche locali, in grado quindi di arricchire il paesaggio.  
Bisogna tener presente che negli ultimi anni l'evoluzione del pensiero sulle problematiche ambientali ha imposto a chi si occupa di architettura un salto di scala: oggi si affianca l'uso razionale dell'energia a scala edilizia, tramite tecnologie innovative integrate nell'edificio, a strategie e tecnologie ambientali a scala microurbana. Il passaggio non è solo dimensionale ma rende conto di uno sviluppo dell'approccio alla sostenibilità che tende a formulare risposte complesse per un fenomeno che ha già mostrato i limiti di soluzioni settoriali, mettendo così in crisi il pensiero di autosufficienza del singolo oggetto urbano dando invece risalto all'opportunità di definire distretti energetici. Ciò è supportato dai nuovi sistemi di gestione dell'energia quali le smart grids e i District Energy Systems, in cui il nuovo paradigma energetico è ben rappresentato dalle piccole centrali per la produzione di energia da fonte rinnovabile, che accompagnano il cambiamento definendo una rete di pertinenza energetica estesa su porzioni di territorio.  
Il territorio di pregio a prevalente vocazione agricola della Comunità del Parco La Mandria è il caso stu-

dio corretto per riflettere sul una possibile strategia sinergica, tra ambito energetico e produzione agroalimentare, in grado introdurre nuove attività tutelando il paesaggio. I fini cui si dovrebbe ispirare questa strategia sono di diversa natura.

In prima istanza la cura del territorio: gli interventi devono essere occasione di miglioramento delle aree che accolgono gli impianti, se possibile i principali impianti dovrebbero essere medium di divulgazione dell'attenzione ambientale in tema energetico, e l'inserimento degli impianti dovrebbe dare impulso all'adeguamento energetico degli immobili della zona. In secondo luogo disvelare le potenzialità energetiche dei siti: si dovrebbero porre le basi per un piano energetico che individui i contributi dei singoli attori nella produzione energetica, incrementando così la vocazione delle aree. Inoltre si dovrebbero individuare e consolidare i rapporti di filiera: con l'introduzione dei nuovi impianti deve essere chiara la rete, cioè il bacino di carico e i nodi di conferimento dell'energia.

In ultimo la produzione energetica distribuita deve apportare innovazione sociale: un piano per la produzione di energia rinnovabile dovrebbe essere occasione per innovare le dinamiche consolidate, quindi disegnare spazi adeguati alle nuove esigenze e nuove attività.

Il territorio preso in esame ha le caratteristiche per sostenere le ipotesi sopradette infatti sono già presenti, ed operano, i fattori del cambiamento. In particolare le due aziende agricole contattate dimostrano le possibili vie per nuovi impegni sul territorio. L'azienda agricola La Falchetta nel 2010 ha installato un impianto a biomassa che lavora alla potenza di 650 kW, utilizza per il 61% liquami e letame provenienti dall'allevamento di bovini aziendale e il restante materiale necessario sono prodotti intercalare delle proprie terre. L'impianto produce 5.200 MW elettrici che vengono venduti alla rete e 2.500 MW termici utilizzati per riscaldare immobili della proprietà. L'azienda agricola La Bellotta ha invece un impianto da 1 MW dal 2010, alimentato dalla coltura di 55 ettari di mais nei propri campi. La produzione energetica è di 8.500 MW elettrici ceduti alla rete mentre il calore prodotto viene impiegato per l'azienda, e venduto a 12 unità abitative prossime all'area e ad una stamperia nel vicino polo industriale di Robassomero. In entrambi i casi il digestato viene impiegato nei campi come fertilizzante.

Entrambe le aziende hanno ribassato il piano di posa dell'impianto per ridurre l'impatto visivo dei palloni dove avviene la produzione del gas, e nella azienda La Bellotta uno dei manufatti è stato oggetto dell'intervento dello street artist milanese Ivan Tresoldi, segnali questi che si cerca un accordo tra gli interventi e i siti ospitanti.

Viste le premesse sembra proficuo lavorare nella direzione di unire l'abito agroalimentare con quello energetico anche per dare vita a un nuovo paesaggio culturale sul tema della sostenibilità ambientale che colleghi in rete diversi utenti/produttori energetici in

un rapporto orizzontale di soggetti attivi e consapevoli.

Conclusioni e aperture: un nuovo orizzonte di senso dell'abitare i paesaggi peri-urbani

Nonostante attorno al parco siano già attive iniziative di produzione intelligente di cibo ed energia, si tratta principalmente di interventi promossi da singoli soggetti privati che, sebbene gestiti secondo processi corretti da un punto di vista ambientale e con punte di innovazione tecnologica, rimangono sforzi isolati in un contesto vitale e con potenzialità di sviluppo di reti smart.

In questo senso alcuni progetti già avviati da tempo, come Corona Verde, stanno aprendo la via a nuove forme di collaborazione, che sebbene percepite dagli enti locali come imposte dall'alto, dovrebbero produrre risultati almeno a livello di sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Comincia lentamente a diffondersi l'idea che l'agricoltura peri-urbana possa avere un ruolo primario nel mantenimento dei paesaggi rurali tradizionali.

Tra i soggetti che governano il territorio, si auspica che la Comunità delle Aree Protette voglia assumere un ruolo più attivo riguardo all'elaborazione del piano economico-sociale del Parco, dato che per definizione normativa si tratta non solo di un organo consultivo ma anche propositivo e con facoltà di verifica sull'attività dell'ente di gestione del Parco<sup>5</sup>.

In seno a questo organo potrebbe essere costituito un servizio di fund-raising rivolto agli altri enti locali per l'accesso al FEASR 2014-2020, che prevede una misura specifica per i Parchi.

Da un punto di vista culturale servono invece processi snelli che favoriscano le attività dell'economia informale e azioni volte al coordinamento degli agricoltori che restano i soggetti privati più idonei a operare in questo settore.

Occuparsi di politiche per la produzione agroalimentare ed energetica con attenzione alla chiusura dei cicli produttivi è una sfida che l'urbanistica italiana contemporanea deve raccogliere per poter esercitare una tutela attiva sul paesaggio delineando un nuovo orizzonte di senso dell'abitare i paesaggi peri-urbani in epoca contemporanea.

#### Note

1 Le due autrici hanno trattato congiuntamente Introduzione e Conclusioni, si deve a G. Roccella il paragrafo 2 e 3, mentre B. Melis ha redatto il 4. Le riflessioni qui esposte hanno beneficiato del confronto con due rilevanti attori del territorio oggetto di studio, il dottor Riccardo Ferrero proprietario dell'azienda La Falchetta e il dottor Luca Remmert proprietario dell'azienda La Bellotta. Cui va un sentito ringraziamento.

2 Si tratta dei cosiddetti generative scripts: più il paradigma è fertile più è capace di generare ipotesi e da queste nuove idee e politiche. Murray, R., (2010).

3 Il caso studio qui presentato prosegue la ricerca "Abitare nei territori d'eccellenza. Progetti per l'inno-

vazione compatibile della montagna della collina e delle aree a parco", cui G. Roccella ha contribuito dal 2009 al 2014. L'incontro con Barbara Melis, che si è occupata di produzione energetica diffusa in ambiente urbano ha avviato una nuova indagine sui territori campione attorno al parco La Mandria, (Patrimonio Unesco), che consente di misurare sul campo elementi di scalabilità ed esportabilità delle riflessioni proposte. Questa analisi si inserisce nel sistema di studi e azioni di Corona Verde e altri programmi di ricerca già in atto come per esempio Rurbance (Rural Urban Governance)

4 Attorno al Parco non sono presenti agri-asilo; è invece consolidata l'attività delle agri-tate: operatrici che erogano servizi educativi ai bambini in età prescolare nell'ambito della propria azienda agricola. G. Roccella ha avviato come relatore una tesi di laurea sul riuso della Cascina Rampa, attualmente in disuso all'interno del Parco, come agri-asilo

5 L.R. 19/2009 Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità, art. 18 e 25.

#### Bibliografia

Cumo, F. (editor) (2011), SoURCE. Sustainable urban cells. Energy and environment: sustainable cities progress del programma di ricerca bilaterale europeo, Roma, Quintily spa

Droege, P. (2006), The Renewable City – A comprehensive guide to an urban devolution, Chichester, John Wiley & Sons Ltd

Melis, B., Mutani, G. (2013), "Social energy e produzione distribuita in ambiente urbano: nuova vocazione e nuovo business per gli spazi pubblici. Il caso della piccola centrale idroelettrica Michelotti del Comune di Torino", in Smart City Exhibition, (pp 176-191) Sede: Bologna, ottobre 2013

Murray, R., Caulier-Grice, J., Mulgan, G. (2010), Il Libro Bianco dell'Innovazione Sociale, Young Foundation Barzan, F., Grella, S., Roccella, G. (2013), "Abitare nei paesaggi d'eccellenza: Smart-food e turismo verde intorno al Parco La Mandria", disponibile al link: [http://smartfoodvenariareale.files.wordpress.com/2014/02/smartfood\\_roccella.pdf](http://smartfoodvenariareale.files.wordpress.com/2014/02/smartfood_roccella.pdf)

<http://www.alpine-space.eu/projects/projects/detail/RURBANANCE/show/>

<http://www.regione.piemonte.it/ambiente/coronaverde/>

# Valorizzazione energetica delle risorse ambientali della città: le bioenergie urbane

BENEDETTO NASTASI

L'attuale configurazione della gestione energetica urbana richiede, alla luce degli impegni di livello internazionale in materia di energie rinnovabili e strategie di efficientamento, un differente approccio. Particolare rilievo deve essere dato alla scalabilità territoriale della pianificazione della domanda e del consumo dell'energia all'interno della città. L'ottica più idonea in termini economici e ambientali consiste, dunque, nel focalizzare l'attenzione sulle risorse disponibili all'interno del territorio comunale per la conversione energetica. Infatti, i fattori di costo ed emissione di inquinanti associati al trasporto e alla distribuzione giustificano questa scelta. Ciò si inserisce in un contesto urbano ove l'immaterialità del bene energetico e la finora impedita accessibilità al suddetto da parte del cittadino hanno permesso la proliferazione di un vuoto normativo e gestionale. Questo *vacuum legis* si è rivelato oggi un ulteriore handicap di programmazione della città nel medio-lungo periodo.

L'energia e la pianificazione della città  
I sistemi urbani sono caratterizzati da autonomia politica e amministrativa ma contemporaneamente subiscono le ricadute delle scelte degli enti sovraordinati. L'energia quale tema di interesse nazionale insieme alla gestione del territorio di competenza concorrente tra Stato e Regioni risulta un campo minato per la pianificazione. Da questi presupposti, esprimere una progettualità territoriale, possibilmente di medio-lungo periodo, necessita di una propedeutica fase di ricognizione delle risorse locali per valutarne l'attuale uso, valorizzarne la parte inutilizzata e programmarne lo sviluppo futuro. Oggigiorno, l'impiego di alcune tecnologie come il GIS, permette non solo di ottenere un quadro sinergico delle risorse georeferenziate, ma anche di poterle tenere in costante aggiornamento in tutte le fasi dall'idea pianificatoria alla sua messa in pratica. Nel quadro legislativo attuale, costellato di nuovi lemmi per identificare lo stesso strumento pianificatorio nel passaggio da regione a regione e allo stesso tempo l'inamovibile vetustà della legge urbanistica datata 1942, il problema energetico urbano non è previsto sotto l'aspetto programmatico. Esso è divenuto attuale soltanto dopo l'adesione al protocollo di Kyoto e all'adozione del susseguirsi di direttive europee negli ultimi dieci anni (Nastasi, 2014a). La città, oggi, è sinonimo di centro di consumo di energia al contrario del modello ottocentesco industriale che ne faceva l'insediamento produttivo per

eccellenza. Le ultime tracce del ruolo di produttore risalgono agli anni 30 del 1900, quando l'insediamento delle fabbriche costituiva motivo di espansione in una determinata direzione, e le loro spoglie, arrivate fino a giorni nostri, sono classificate come archeologia industriale (Nastasi, 2014b). La produzione di elettricità e di gas illuminante o di città ha lasciato il suo segno anche nello skyline di molte città italiane, pullulanti di ciminiere, gasometri, tramogge e serbatoi idrici. Attendarsi un influsso di trasformazione morfologico-funzionale di pari portata nella città postmoderna sembrerebbe auspicabile. Essa potrebbe così regolare, secondo i principi della sovranità energetica e della sostenibilità in tutte le sue accezioni, uno sviluppo urbano coerente, in controtendenza al fenomeno di urban sprawl, con lo scopo dell'approvvigionamento e del consumo di prossimità, che per le ragioni sopraesposte risulta il più fattibile. L'integrazione, dunque, dell'assetto energetico e di quello territoriale necessita l'individuazione di quelle risorse sfruttabili ai fini energetici ma al contempo compatibili con la tutela ambientale, la gestione del rischio idrogeologico ed eco-sistemico (Nastasi, 2014c). In questo frangente, l'attenzione della policy contro il cambiamento climatico ha posto l'accento sul fattore delle emissioni climalteranti quale parametro discriminante nella scelta dell'approvvigionamento energetico. Così è iniziata la corsa alla fonte primaria di energia a più basse emissioni di anidride carbonica, gas di riferimento per il calcolo del cosiddetto carbon footprint. La letteratura scientifica ha, però, sollevato numerose critiche, tali da giustificare il ricorso a distinte definizioni di compatibilità ambientale, rinnovabilità e sostenibilità. Infatti, a valle di queste considerazioni, le bioenergie sono state investite del ruolo di fonti rinnovabili di transizione verso l'economia del terzo millennio (de Santoli e Nastasi, 2012). Il loro ruolo di stoccaggio della CO<sub>2</sub> durante il ciclo di vita e il successivo rilascio durante la combustione è a sostegno della tesi della loro neutralità in termini di emissioni carboniose. Ciò, con tempistiche differenti, avviene nella formazione delle le fonti fossili. Non a caso, la valutazione di rinnovabilità è il vero parametro di definizione della loro sostenibilità. Gran parte del focus delle policy su queste risorse è dovuto all'esigenza di aumentare l'efficienza del sistema urbano, agendo in particolar modo sulla valorizzazione dei suoi output e scarti, dai quali è possibile ricavare energia a costo esiguo o pressoché nullo. Il termine rifiuto viene abolito in favore del termine residuo. Il primo lemma identifica, nelle legislazioni regionali e nel provvedimento quadro in materia di ambiente, un bene non più utilizzabile e perciò sottoposto a precise procedure di smaltimento. D'altra parte, il residuo è ancora considerato un bene sfruttabile e di diritto reinseribile in una filiera produttiva. La complicazione della definizione normativa è stata affrontata soltanto nella pratica dopo aver sperimentato la sperequazione dei sistemi incentivanti per le fonti rinnovabili.

Le bioenergie e l'evoluzione del contesto energetico  
La ricerca di un equilibrio di scenario energetico attraverso la taratura dei differenti Conti Energia e il riconoscimento dato man mano alle energie di prossimità, nella speranza di promuovere l'autoconsumo e la riduzione del problema economico della distribuzione, hanno gradualmente incentivato le bioenergie. Esse, inizialmente risultato del trattamento degli scarti dell'industria agro-alimentare, hanno subito un rapido sviluppo in seguito alla Direttiva Nitrati. L'impossibilità di superare una soglia limite di composti azotati nei terreni ha obbligato il trattamento dei reflui zootecnici e quindi la valorizzazione attraverso la produzione del biogas da digestione aerobica e anaerobica. Il boom registrato fuori dal quadro previsionale del Piano di Azione Nazionale sulle biomasse 2010 ha scosso il mercato e gli interessi economici. Le bioenergie hanno conquistato un ruolo e una prima differenziazione nel Quarto Conto Energia. Nella città, i Rifiuti Solidi Urbani sono la materia trattabile con le stesse soluzioni impiantistiche. Il loro sfruttamento però cozza con la logica delle discariche e quindi trova ostacoli nella sua applicazione. La sicurezza chimico-ambientale diventa un problema insormontabile. I rifiuti urbani, non essendo adeguatamente selezionati e differenziati, non forniscono affidabilità nei processi di trattamento in termini di resa e successivo smaltimento della frazione esausta. La città, costruita esclusivamente su una logica di consumo in termini di beni e di energia, si ritrova ricca di risorse residuali ma caratterizzati dalla molteplicità di problemi nel loro reinserimento in una filiera produttiva. Le aree ove trasformare il residuo sono le stesse ove esso è stoccato, vale a dire le discariche, lo scolo delle condotte fognarie e i siti di depurazione. Da conversione in bene energetico dello scarto, nel settore agricolo contestualmente al calo dei prezzi pagati alla produzione per il comparto alimentare a vantaggio delle massicce importazioni, si passa alla coltivazione dedicata, eliminando il fine alimentare ma muovendosi verso le alte rese energetiche (de Santoli e Nastasi, 2013). La pianificazione non pronta al repentino cambiamento si dota di strumenti con adesione su base volontaria sulle generiche tematiche della mitigazione del cambiamento climatico (Nastasi, 2013a). I primi piani del clima sono soltanto un impegno virtuoso più che un vero strumento di programmazione della città, non avendo direttamente una ricaduta sull'uso dei suoli. A livello regionale, il primo strumento di pianificazione è il Piano Energetico Regionale. Questo strumento si occupa soprattutto del censimento del consumo e declinato anche in versione provinciale tende a riportare nero su bianco l'assetto energetico corrente rimandando l'elaborazione di una visione al semplice rispetto delle direttive recepite: nella sostanza si tralascia la progettualità. Il caso più eclatante di tale negligenza è la conversione di molte aree agricole in aree blu ossia colorate dalle celle fotovoltaiche che le ricoprono a seguito dello spropositato primo sistema incentivante. L'abdicazione del ruolo di produzione

alimentare in favore della vendita alla rete a prezzo quattro volte superiore a quello pagato dall'utente finale crea forti scompensi specialmente nel cosiddetto rural-urban continuum (Nastasi, 2013b). Le aree periurbane e quelle interstiziali all'interno dei contesti metropolitani diffusi pagano lo scotto di una "rendita energetica" loro imputata, stimabile nella superficie ricopribile con pannelli fotovoltaici o la coltivabilità di piante ad alta resa bioenergetica (Nastasi, 2013c). L'ultimo regime incentivante, il Quinto Conto Energia, ha percorso la strada della generazione distribuita promuovendo la piccola taglia di impianto e, quindi, la sua diffusione prossima al consumo e bloccato l'ulteriore sviluppo della prima generazione di bio-carburanti, ossia quelli provenienti da coltivazioni ai fini alimentari devoluti alla causa dell'investimento nell'etichettata energia verde.

La generazione distribuita e le opportunità  
Il ruolo di prosumer accessibile oggi a qualsiasi cittadino mediante l'installazione di solare termico o fotovoltaico e quindi di interazione con la rete ha aperto la strada all'energia 2.0. A questo modello deve corrispondere un territorio gestito in ottica partecipativa (Nastasi, 2013d). Per questa nuova urbanistica, si richiede la dotazione di strumenti progettuali dei futuri scenari energetici a scala urbana non limitati al consumo e all'eventuale strategia di retrofit edilizia. Si deve concertare la produzione diffusa, sganciandosi dall'ottica centralizzata del sistema energetico urbano novecentesco a favore di una rete dotata di nodi di scambio di pari livello. Il grave problema del mismatching tra la domanda e la produzione delle rinnovabili non programmabili solleva questioni legate al sistema infrastrutturale, idoneo solo per il vecchio modello.

Lo stoccaggio della biomassa può sopperire a questa non programmabilità, ma necessita numerose soluzioni in termini spaziali e di sicurezza, tipici di un sito di produzione vera e propria, non collocabile in ambiente urbano. Ne deriva che la diffusione territoriale, ponendo particolare attenzione alle aree non costruite, potrebbe rivelarsi la risposta sostenibile in questa fase di transizione. Dal modello di generazione infatti scaturisce un modello di consumo e quindi sociale differente. Proprio informando il cittadino attuale utente della possibilità di diventare produttore lo si rende consapevole della filiera e del costo del bene, spingendolo a portare un contributo in sede di scelta politica dell'energia.

Nella visione della città come luogo del servizio pubblico, riprendendo il principio costituzionale di sussidiarietà e applicandolo al campo energetico, si volge l'attenzione all'autosufficienza energetica, non solo per considerazioni di convenienza produttiva, ma per circoscrivere la domanda ad una scala direttamente pianificabile e gestibile, consentendo un efficientamento mirato e aprendo così le porte ad una conseguente economia eco-compatibile dell'insediamento urbano. L'ultima occasione presentatasi per portare avanti questa visione è l'elaborazione del

Piano di Azione dell'Energia Sostenibile, all'interno dell'iniziativa europea del Patto dei Sindaci. La redazione ed approvazione di uno strumento di indagine e di programmazione a breve termine, all'incirca dieci anni, può davvero rivelarsi occasione per misurarsi con le scelte energetiche territoriali, complementari alla mobilità sostenibile e alla gestione del ciclo dei rifiuti. La scala ridotta al livello comunale fa sì che, siglata l'adesione al Patto, si integri e si diffonda la programmazione. La necessità di censire lo stato di fatto del consumo e il potenziale di produzione presuppone la progettazione di strategie concrete non basate su stime nazionali ma diretta emanazione della specificità del luogo in termini di risorse presenti e peculiarità. All'interno di questo indirizzo, si può intercettare una vocazione energetica locale permettendo alla comunità urbana l'identificazione di queste risorse come proprie. Alla fine del 2020, sarà opportuno valutare, quindi, più che gli effetti concreti in termini di realizzazione, quali saranno i rilievi sulla dotazione normativa comunale a valle delle scelte strategiche maturate per raccogliere la sfida dell'Europa 20-20-20.

In ultima analisi, la presenza di documenti europei di strategia al 2030 e al 2050 offre le occasioni per adeguare la pianificazione energetica a breve, medio e lungo termine, nella speranza di costituire un forte radicamento della politica della comunità locale indipendente dal governo quinquennale della città. L'energia comunale, dunque, può essere identificata, in prima istanza, nelle bioenergie di un dato territorio urbano, quale espressione più strettamente connessa di bene locale.

#### Bibliografia

de Santoli, L., Nastasi, B. (2012), "Biomasse, reti energetiche e sistema rurale" in *Slowfood*, 54 (pag.86-88)

de Santoli, L., Nastasi, B. (2013), "Modello energetico e agricoltura" in *Nutrirsi*, 13 (pag.63-66)

Nastasi, B. (2013), "Lo strumento piano del clima e le bioenergie: potenzialità e criticità di sviluppo nelle metropoli italiane", in Musco, F., Zanchini, E. (a cura di), *Le città cambiano il Clima*, Corila, Venezia, (pag. 168-173)

Nastasi, B. (2013), "Planning of rural-urban continuum towards a sustainable relationship between agricultural and energy production", *Proceedings of Tropentag - Tropical and Subtropical Agriculture and Natural Resource Management 2013*, Stoccarda, Germania, 17-19 settembre 2013, in *Agricultural development within the rural-urban continuum*, Cuvillier Verlag, Göttinga

Nastasi, B. (2013), "Planning and management of peri-urban agricultural areas: the bio-energy potential", *Proceedings of AIIA 13 Horizons in agricultural, forestry and biosystems engineering*, Viterbo, Italia, 8-12 settembre 2013, in *Journal of Agricultural Engineering*, XLIV 51 (pag.45-46)

Nastasi, B. (2013), "Ruralità urbana nei quartieri ERP: processi agricoli di partecipazione", in Lambertini, A., Metta, A., Olivetti, M.L. (a cura di), *Città Pubblica/Pae-*

*saggio Comuni*, Gangemi, Roma, (pag.174-176)

Nastasi, B. (2014), "Pianificazione energetica (e) urbana" in *Urbanistica Informazioni*, 251 (pag.71-72)

Nastasi, B. (2014), "Reti e sistemi energetici delle città: le relazioni con la morfologia urbana e gli scenari futuri dei PAES" *Atti della XVII Conferenza Nazionale Società Italiana degli Urbanisti, L'urbanistica italiana nel mondo*, Milano, Italia, 15-16 maggio 2014, in *Planum. The Journal of Urbanism*, 29, vol.2

Nastasi, B. (2014), "Planning instruments towards Urban Biosphere", *Proceedings of the European Conference Climate Change and Nature Conservation in Europe – an ecological, policy and economic perspective*, Bonn, Germania, 25-27 giugno 2013, in *BfN-Skripten*, 367 (pag.161-162)

## Ri-progettare il giardino produttivo delle città pugliesi

GIULIA ANNALINDA NEGLIA

Le attuali strategie europee di sviluppo urbano<sup>1</sup> sono finalizzate ad orientare verso una crescita sostenibile e inclusiva della città, con importanti ripercussioni sul progetto della forma urbana e sui nuovi paradigmi di sviluppo, tesi ad integrare proposte sulla struttura fisica dei luoghi costruiti e delle aree verdi con azioni che hanno inevitabilmente esiti economici e sociali. Porre le basi per progetti di sviluppo identitario, che abbiano negli spazi verdi nuove centralità, vere e proprie polarità per l'organismo urbano nelle sue aree di espansione, significa riflettere sulla riorganizzazione della distribuzione delle attività agrarie, facendo coincidere i luoghi di produzione e di svago e, conseguentemente, attribuendo loro una forte componente estetica.

Se ormai da anni la ricerca su nuove forme sostenibili per le città europee è stata influenzata da politiche e idee basate sul policentrismo, sull'integrazione tra città e campagna, sulla valorizzazione dei corridoi ecologici tra aree naturali, rurali e verde urbano, ad oggi, rispetto a questi temi, non è ancora stata declinata una chiara individualità mediterranea, e pugliese in particolare. Ciò comporta il rischio che nelle attuazioni dei piani vengano fatte scelte poco integrate con la reale vocazione dei luoghi e, conseguentemente, scarsamente efficaci o improprie rispetto alle specifiche individualità ambientali e paesaggistiche.

In Puglia, in un ambito geografico / territoriale rimasto a lungo marginale rispetto alle sperimentazioni europee sulla città, le riflessioni estetico / progettuali sulle aree verdi sono state focalizzate sull'assetto dei giardini formali, trascurando riflessioni sistematiche sulla reale "vocazione" produttiva che queste strutture invece, così come nel resto del Mediterraneo me-

ridionale, hanno sempre avuto. Qui, infatti, la forma del giardino produttivo è storicamente derivata dal rapporto tra le sue componenti interne, la struttura fisica del territorio e le tecniche (“logiche” e in seguito identificate come “sostenibili”) di coltivazione e di trasformazione del suolo.

Conseguentemente, sembra necessario “ri-radicare” il progetto del paesaggio pugliese nei caratteri precipui del suo territorio al fine di salvaguardare e ridefinire queste forme ormai abbandonate, così come di precisare i paradigmi delle forme del paesaggio agrario urbano.

In questo contesto, l’esercizio del progetto diventa significativo nel momento in cui porta a focalizzare la riflessione sulla relazione inter-scalare tra giardino produttivo e città, legando necessariamente i caratteri e la struttura del territorio a quella delle aree verdi e dell’aggregato.<sup>2</sup>

Il problema della forma nell’architettura del paesaggio

Il territorio delle città meridionali, ed in particolare pugliesi, è caratterizzato da una forte antropizzazione e da una stretta relazione tra strutture urbane e territoriali che ne hanno fortemente caratterizzato il paesaggio: le stesse forme architettoniche sono state analogamente declinate negli aggregati urbani e agrari; le stesse tecniche sostenibili sono state applicate al territorio e alla città.<sup>3</sup> Qui il giardino produttivo si è storicamente configurato come un frutteto circondato da mura e dotato di tutte quelle caratterizzazioni proprie del giardino formale (presenza di pergolati e luoghi d’ombra, di cisterne, pozzi e fontane, di percorsi e strutture per la sosta, etc.) che lo hanno reso il centro delle attività lavorative ma, al contempo, luogo di delizia e di svago.

La fase di iato storico / economico / culturale che nel moderno ha portato alla trasformazione dei nostri insediamenti ha comportato quasi un processo di rimozione della consapevolezza del ruolo che, non solo dal punto di vista economico e sociale ma anche formale, questi giardini avevano avuto nella città. Oggi, in un momento in cui la necessità di un generale ripensamento della forma urbana ha portato a rivalutare, per via di esigenze di carattere ambientale, economico e sociale, il tema delle aree agricole in ambito urbano, il giardino produttivo è spesso pensato o progettato nell’accezione di un “orto”, la cui funzione tende a prescindere dalla forma e dal ruolo che, invece, il “giardino” ha sempre avuto nella città mediterranea.

I progetti delle aree agricole, ormai da anni all’attenzione delle più recenti sperimentazioni europee sulle nuove forme del paesaggio in ambito periurbano, non hanno, infatti, ancora teorizzato un modello proprio o individuo per le città del sud che, così come si è verificato storicamente nei nostri paesaggi agrari, necessita di essere implementato da valori estetici oltre che meramente produttivi.

Risulta pertanto necessario aggiungere alle teorizzazioni sulla forma della città mediterranea quelle sulla

forma del giardino produttivo, inteso come elemento di connessione necessaria tra struttura urbana e territoriale e riportandolo alla dimensione che da sempre gli è stata propria: vera centralità urbana, luogo di lavoro ma, al tempo stesso, di aggregazione, di delizia e di svago.<sup>4</sup>

La domanda che ci si pone, allora, è se sia possibile avviare una riflessione progettuale sulla forma delle aree agricole urbane e periurbane che coniughi la necessità della valenza plurifunzionale dello spazio pubblico con i caratteri tipici del giardino produttivo. È possibile fondare il progetto di un “paesaggio sostenibile” sull’identificazione dei nessi esistenti tra forma dei giardini produttivi, della città e del territorio che abbiano, quindi, coerenza “fisica” con la struttura territoriale e con le “regole” dell’agro pugliese?

La necessità del progetto inter-scalare

La complessità del progetto alla scala del territorio pone con forza la questione dell’interrelazione e della specificità delle diverse discipline necessarie a comporre l’assetto generale del piano.

Ribadendo l’importanza e la peculiarità delle scelte fatte nei singoli ambiti disciplinari, è importante sottolineare come il progetto degli strumenti per il controllo degli sviluppi urbani non possa prescindere dalla necessità di tener conto delle relazioni inter-scalari degli elementi che definiscono la relazione territorio / città / architettura, all’interno delle specificità morfologiche di ciascuno dei singoli sistemi. Pertanto, esso non può prescindere dal problema della forma. Nelle pratiche del progetto della “generazione” o della “ri-generazione” urbana è necessario, infatti, ancorarsi ai nessi giardino produttivo / territorio, giardino produttivo / aggregato, giardino produttivo / suoi elementi costitutivi che, in questa nuova ottica, sono alla base della forma del paesaggio della città.

Il giardino produttivo e la struttura territoriale

Nelle meno recenti fasi di pianificazione urbanistica i progetti che hanno interessato le nostre regioni hanno parzialmente o quasi totalmente ignorato la relazione città / territorio, intesa non dal punto di vista economico o dell’uso dei suoli, ma nel suo assetto fisico e morfologico (diversa, ad esempio, la struttura dei centri murgiani da quelli salentini o dauni, non solo per ragioni storiche e culturali ma proprio per via della loro relazione specifica con la struttura fisica del territorio).

Le questioni legate all’assetto idrografico o ai “corridoi ecologici” non possono essere relegate a semplici slogan o percentuali atte ad acquietare gli animi ambientalisti. Esse sono questioni di morfologia urbana e territoriale (che forma hanno, come li progettiamo, cosa sono fisicamente?) che devono essere tenute in considerazione nel momento in cui si voglia salvaguardare la sostenibilità urbana. Dall’attenzione a questa relazione tra forma della città e struttura fisica dei luoghi deve derivare il modello di sviluppo urbano individuo. Il problema non è, quindi, preferire un modello ma, piuttosto, capire quale sia quello più

adatto alle singole città.

Dalla relazione analisi / progetto e dal rapporto struttura territoriale / struttura urbana nascono quindi il piano del paesaggio alle diverse scale e il progetto della forma delle aree verdi in relazione a quella del territorio.<sup>5</sup>

Il giardino produttivo e la struttura dell'aggregato  
Alla scala dell'aggregato, la forma più comune delle aree verdi delle città pugliesi è esemplificata dalla villa comunale e dal viale o dalla piazza alberata. Questa derivazione "altra" rispetto al contesto locale, poiché importata nella fase di pianificazione ottocentesca, è stata recentemente sostituita da nuovi modelli che non hanno caratterizzato in maniera identitaria le aree di verde urbano.

Nelle nostre città, specie nelle aree periurbane, le forme più tipiche del verde, così come storicamente sperimentate, sono date, invece, dalle diverse declinazioni del rapporto tra giardino produttivo e struttura territoriale, edificato, natura.

Qui la relazione con i sistemi idrografici superficiali e i sistemi per incanalare e convogliare le acque, le tecniche di trasformazione del suolo a fini agricoli, di appoderamento e bonifica hanno determinato delle forme che sono diventate tipiche non solo del paesaggio agrario ma anche di quello urbano e periurbano. Sono questi gli elementi che è necessario recuperare in un progetto sostenibile di sviluppo del territorio. Inoltre, individuare i rapporti di necessità tra le diverse componenti diventa premessa indispensabile per il riconoscimento dell'intorno areale di attuazione del piano.

L'architettura del giardino produttivo

Il giardino produttivo delle città pugliesi è sempre stato connotato da una forte componente estetica, che ha visto le forme dell'agricoltura scaturire dal connubio tra colture e forme di antropizzazione della terra (portare in piano e terrazzare, ciglionare, etc.). Questi nessi sono stati alla base della definizione dei caratteri individui e, pertanto, dell'assetto "sostenibile" del paesaggio naturale trasformato in architettura.

Queste forme millenarie di coltivazione (costituite da sistemi agricoli strutturati per favorire la captazione dell'irraggiamento solare, l'ombreggiamento, l'ottimizzazione della raccolta e della distribuzione delle acque piovane, etc.), che hanno definito non solo i caratteri dell'agro ma anche dei giardini pugliesi, sono state recentemente abbandonate a favore di sistemi produttivi più agevoli, la cui messa in opera ha però portato a trascurare la componente estetica nel progetto del paesaggio agrario.

La domanda che ci si pone è, quindi, se sia possibile ritrovare nelle forme tradizionali dell'architettura dei giardini produttivi pugliesi un'identità regionale che faccia da volano ad una "ri-generazione" della forma urbana con epicentro l'agricoltura formalizzata in giardino.

Per fare questo è necessario riflettere progettualmente su alcuni temi di architettura:

Il giardino produttivo come oasi: il giardino, produttivo o formale, non può essere inteso come una "oasi", una struttura architettonica separata dal contesto.

Al contrario, così come un'oasi del deserto, esso vive del rapporto di necessità col territorio, fattore che lo rende sostenibile e gli permette di esistere. Il progetto del giardino produttivo, pertanto, deve fondarsi sulla relazione con le strutture urbane e territoriali (rete di percorsi, sistemi idrici, stratificazioni storiche, emergenze archeologiche o architettoniche) cui è connesso, al fine di trasformarlo in una nuova centralità urbana.

Il giardino produttivo come architettura dell'acqua e della terra: lungo il bacino del Mediterraneo le tecniche tradizionali di captazione, raccolta e distribuzione dell'acqua hanno sapientemente trasformato una risorsa rara e preziosa, quale è l'acqua alle nostre latitudini, nell'elemento più fortemente caratterizzante il giardino produttivo.

Pozzi, cisterne, sistemi di adduzione sono diventati gli elementi accentranti e più propri della sua architettura; sistemi di captazione dell'umidità per una "idratazione sostenibile" quali muri a secco e ciglioni, hanno fortemente caratterizzato, anche da un punto di vista estetico, il paesaggio agrario. Ciò ha portato ad una antropizzazione delle forme della terra, divenute il "suolo artificiale" del giardino stesso

Il giardino produttivo come architettura dell'ombra: progettare il giardino significa progettare le forme della natura, trasformandole in architettura. Nel progetto del giardino produttivo mediterraneo, in un contesto geografico e climatico in cui la ricerca dell'ombra è quasi ossessiva, questa azione si trasforma nell'individuazione delle forme derivate dalla messa a sistema di elementi vegetali (rampicanti profumati uniti ad alberi da frutto e agrumi che, con la loro capacità di portare anche contemporaneamente fiori, frutti e foglie, adeguatamente piantumati costituiscono dei "volumi di ombra", delle stanze di colore o di profumo) e di strutture più propriamente architettoniche (pergolati, logge), tali da favorire la sosta e l'espletamento di attività ludiche o sociali.

Vivere in città, vivere nella campagna. Alla ricerca di un nuovo paradigma per le città pugliesi

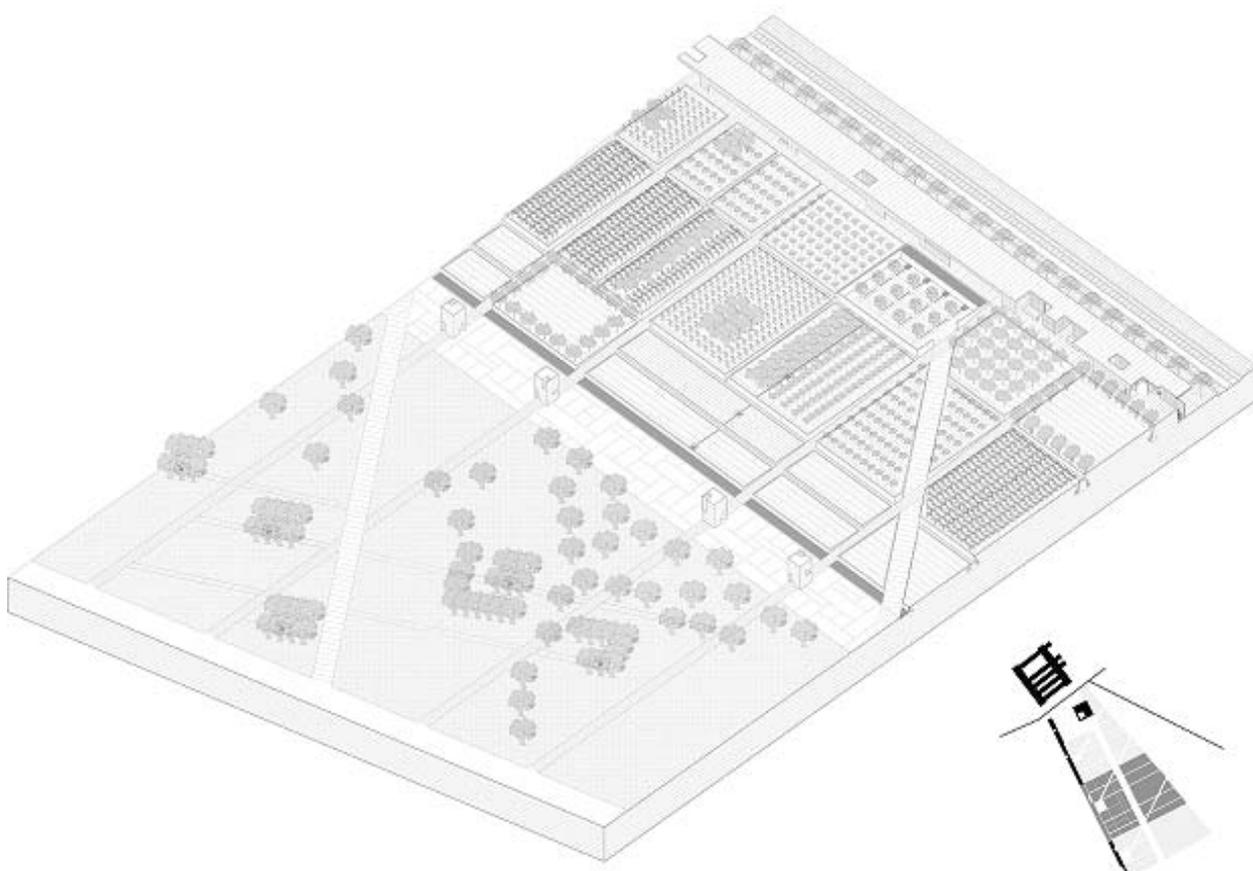
E se, allora, vivere la città potesse diventare vivere la campagna?

Se i nuovi modelli urbani riuscissero ad essere basati su questa stretta relazione di necessità (organica) tra le loro componenti, definendo un paesaggio complesso, non più caratterizzato dalla divisione tra urbano e periurbano, ma in cui le infrastrutture verdi e l'agricoltura possano contribuire ad incrementare la diversità e divenire nuove centralità?

Da queste premesse nascono quindi le domande che sono alla base del progetto del paesaggio e che trasformano delle funzioni in architettura.

Quali forme dare a queste nuove idee di città, su quali principi progettarle? Quale può essere la forma sostenibile dell'agricoltura? È possibile individuare questi caratteri a partire da una ricerca che abbia come sua

Figura 1 – Proposta progettuale per Bari Porta Est<sup>6</sup>



scala preferenziale quella del territorio o forse occorre piuttosto utilizzare un approccio che ribalti il punto di vista partendo dall'architettura? In questo contesto disciplinare generale, per individuare le peculiarità dell'agricoltura urbana sostenibile nel Mezzogiorno d'Italia è possibile ripartire dalla storia e declinare questi temi nelle forme e negli assetti propri delle città pugliesi?

A questo fine, e per dare una risposta a queste domande, è necessario sviluppare delle metodologie per il progetto del giardino produttivo inteso non più come sistema isolato dal contesto urbano o territoriale, ma come una delle componenti inter-scalari del progetto del paesaggio, nuova centralità dei sistemi aggregativi periferici.

L'esercizio del progetto rappresenterà, in seguito, l'occasione più grande per recuperare e definire i nuovi rapporti spaziali propri di ciascuna sperimentazione.

#### Note

cnico di Bari, giuliaannalinda.neglia@poliba.it

1 In relazione ai temi di integrazione tra città e campagna e della valorizzazione delle connessioni fisiche e virtuali di aree di verde a diversa valenza si vedano, ad esempio, l'Agenda Territoriale Europea 2020, e l'Agenda Urbana per l'Italia.

2 Sulla necessità della relazione inter-scalare nell'architettura del paesaggio, si veda: Aprile M., C. Bellavista (2002) Paesaggi di costa. Riflessioni sul paesaggio come unità di misura delle trasformazioni e strumen-

to di lettura del territorio, Flaccovio, Palermo.

3 L'esempio della Valle d'Itria in Puglia, il cui sistema territoriale è conformato dall'aggregazione di unità minime insediative (masserie, contrade e paesi) fortemente legate alla struttura agraria, e realizzate utilizzando le stesse logiche costruttive e morfologiche, è particolarmente significativo a questo proposito. Qui la sommatoria di caratteri architettonici e costruttivi, declinati nei sistemi urbani, nelle contrade, nelle masserie e nei tessuti agrari, determina l'assetto individuo del paesaggio della valle.

4. A questo proposito l'esempio degli agdal come quello di Marrakech, i giardini produttivi del Mediterraneo meridionale, vere e proprie nodalità urbane di dimensioni a volte comparabili con le strutture insediative stesse, è particolarmente significativo poiché, in molti casi, il loro progetto ha dettato gli indirizzi e le regole generali di crescita della città.

5 Per chiarire la questione della necessità della definizione di una forma nel progetto del paesaggio alla scala del territorio è significativo il progetto di recupero di Villa Peripato a Taranto, programmato all'interno di un piano più generale di recupero della "cintura" di verde del bacino del Mar Piccolo, svolto nell'ambito del programma comunitario South East Europe (SEE), Asse Prioritario 4 "Sviluppo di sinergie transnazionali per la crescita di aree sostenibili", Misura 4.3 "Promozione dei valori culturali quali leve per lo sviluppo" dal titolo CultTour "Cultural (garden) heritage as focal points for sustainable Tourism". In questo progetto il

territorio è stato inteso come un organismo complesso di cui il sistema del verde (nelle diverse valenze di giardino formale, viali e piazze alberate, spazi pubblici, verde periurbano, verde agricolo o a vocazione naturalistica) dovesse rappresentare il “tessuto” degli ambiti di intervento progettuale, la trama che con la sua “forma” (nelle diverse valenze formali, produttive o naturali) coincide con la struttura idrografica superficiale o episodica (corso e foce del fiume Galeso, saline, lame) del territorio comunale e “riammaglia” le diverse risorse da riqualificare.

6 Proposta progettuale realizzata nell’ambito del Laboratorio di Laurea del Politecnico di Bari, Dipartimento ICAR, CdLM in Architettura, “Bari Porte urbane 2” Realtore M. Beccu; Collegio dei Docenti: F. Calace, G.A.Neglia, F. Ruggiero; Laureandi: D. Bertugno, A. Dechiara, U. Gentile, G. Giagnotti, D. Ragno, M.M. Tangari.

#### Bibliografia

- Assunto, R. (1973) *Il paesaggio e l'estetica*, Novecento, Napoli
- Palazón J.N. (2013) “Water, architecture and power in an Islamic capital: the royal country state of the Agdal of Marrakech (12th-20th Centuries)” <http://arqarqt.revistas.csic.es/index.php/arqarqt/article/view/160/172>
- Petruccioli, A. (1985) *Dar Al Islam. Architetture del territorio nei paesi islamici*, Carucci, Roma
- Tosco, C. (2009) *Il paesaggio storico. Le fonti e i metodi di ricerca*, Laterza, Bari
- Turri, E. (1998) *Il paesaggio come teatro. Dal territorio vissuto al territorio rappresentato*, Marsilio, Venezia [http://www.culttour.eu/fileadmin/user\\_upload/Current\\_Findings/Feasibility\\_Studies/CultTour\\_WP6\\_Feasibility\\_Study\\_Taranto\\_Final\\_results.pdf](http://www.culttour.eu/fileadmin/user_upload/Current_Findings/Feasibility_Studies/CultTour_WP6_Feasibility_Study_Taranto_Final_results.pdf)

## Design in difesa del paesaggio? Il contributo di Eduardo Vittoria alla cultura urbanistica

### PIETRO NUNZIANTE

#### Agenda urbana e memoria storica

Le ragioni per cui oggi è importante rivolgere a partire proprio dai temi dell’agenda urbana, lo sguardo alla memoria storica, sono molteplici. Ma sicuramente c’è ne è una, di ragione, che rende culturalmente indispensabile questa azione: la constatazione del fallimento delle politiche territoriali e urbanistiche orientate alla salvaguardia diffusa del nostro territorio. Ne sono esempio triste e inquietante gli effetti disastrosi dell’urbanizzazione recente sull’assetto

idrogeologico delle aree urbane, il consumo di suolo indiscriminato nelle aree metropolitane, la fallimentare e spesso criminale politica di prevenzione dai rischi ambientali, la complessiva svalutazione dei valori ambientali nel nostro paese attraverso una scellerata strategia infrastrutturale. Se lo svilimento dei valori architettonici è avvenuto, ciò è da addebitare in primo luogo alla incapacità di operatori, amministrazioni ed enti a determinare un nuovo equilibrio dei valori ambientali, il che vuol dire riconoscerne i caratteri armonici ma anche quelli conflittuali, propri della dimensione territoriale moderna. Il fallimento però è addebitabile anche ad un difetto di approccio che ha visto la sostanziale vittoria delle teorie vincolistiche a discapito di approcci progettuali razionali e più autenticamente moderni.

In questo quadro appare ancora motivato l’appello alla difesa del paesaggio, perché oggi ancor più che in passato appare essenziale preservare quei valori strutturanti il territorio la cui perdita rappresenterebbe un danno irreversibile. Se nell’ottica moderna era vero che “a un astratto paesaggio di natura o di architettura si sostituisce l’invenzione di paesaggi, di ambienti diversi tagliati e formati su elementi precisi, indispensabili alla continuità della vita: l’industria, le case d’abitazione, gli edifici per lo svago, i monumenti storici”, più ancora oggi, superata la fase di deindustrializzazione della fine del secolo scorso, vanno riconosciuti i contributi che le discipline del progetto possono fornire per ripensare lo spazio tra le cose e il complesso paesaggistico in cui sono inserite. La dimensione ambientale e quella ecologica hanno negli ultimi anni assunto un rilievo centrale nella definizione del panorama progettuale, delle tecnologie e della pianificazione strategica. La conquista della consapevolezza che il progetto non possa dirsi tale se non in relazione ad una dimensione ambientale più ampia, determina una modifica sostanziale dell’idea di contesto, questa, oggi, si è allargata all’intera ecosfera, e simultaneamente all’idea che esista un ciclo di vita dei manufatti e dei prodotti di cui l’attività progettuale deve fin dalle prime fasi tenere in conto. Questa va valutata mediante indicatori che considerino le relazioni con gli impatti sull’insieme complessivo dell’ambiente. Ad un’idea di contesto statico si è andata cioè progressivamente sostituendo quella di un contesto in continua trasformazione, il concetto di contesto dinamico sostituisce la soluzione chiusa tradizionale fornita dal progetto architettonico o urbanistico con un approccio processuale, capace di fornire sempre più scenari piuttosto che soluzioni. Così come in passato proprio dallo sviluppo industriale è sorta una nuova problematica della questione ambientale, la quale non era più riducibile alle sole implicazioni spaziali dello sviluppo urbanistico, così oggi non vi è forma o rapporto del paesaggio architettonico e territoriale che può essere svincolato da rapporti funzionali, percettivi, tecnici e sociali, quelli che esso intrattiene con i cicli vitali e naturali, il concetto di città ecologica va declinato proprio a partire da qui.

Il contributo di Eduardo Vittoria

L'attività di Vittoria è ancora in gran parte negletta, a causa probabilmente di una forma di amnesia che di frequente attanaglia l'accademia italiana. Si studiano sempre meno i testi seminali, e sempre più attenzione viene data alle ultime novità editoriali, si trascurano saperi e conoscenze profonde in nome di mode passeggere. Nonostante l'importanza e il riverbero che ebbe all'interno del dibattito sulla città e il paesaggio, unitamente a tutta la generazione che operò subito dopo la seconda guerra mondiale, sulle tesi di Vittoria non esistono ancora studi sistematici e affidabili. Di sicuro è un contributo non riducibile al milieu culturale dell'architettura, ma centrale in esso, in particolare per la partecipazione ad una serie di momenti di discussione e dibattito salienti dell'epoca: lo sviluppo dell'INU, il dibattito culturale interno al PCI, l'esperienza olivettiana, e ancora il progetto Comunità con Quaroni e la SAU Società di urbanistica e architettura di cui fu tra i fondatori con Piccinato, Melograni, Moroni, Valori e Aymonino, e di cui fu il primo presidente. Ci sembra che possa essere ancora utile e attuale ritornare a riflettere su queste esperienze per comprendere la definizione di alcuni principi essenziali che sono alla base dello sviluppo successivo nelle discipline del progetto, della tecnologia e del paesaggismo stesso.

Quando egli scriveva "Tra le due concezioni chiunque abbia qualche cognizione del modo moderno d'intendere l'architettura, non esiterà nel prender posizione e nel proporsi il problema più che della difesa, della formazione del nuovo paesaggio. Un paesaggio adatto alla vita moderna, questo è il tema principale; l'altro, quello storico e conservativo, sarà conseguenza del primo"<sup>2</sup>, Vittoria poneva la questione della concezione del paesaggio da un punto di vista radicale, ribaltando copernicanamente i termini, già consapevole che "che la difesa dell'ambiente storico e monumentale e delle bellezze naturali abbia, in fondo in fondo, un certo sapore di arretratezza culturale e elementi tipici di concezioni storiche e critiche largamente superati"<sup>3</sup>. Costantemente poneva la necessità di porre l'accento della riflessione in modo integrato, considerando la città moderna in modo utilitaristico, concretamente nuova e perciò orientata al futuro, contro l'idea di un paesaggio considerato come pezzo da museo, fermamente intenzionato a criticare le sorti sul terreno della concezione paesaggistica e pianificatoria: "riuscire a superare questa retriva concezione del paesaggio quale "pezzo" da museo, e una volta individuati e intesi gli elementi di una nuova concezione, saperli trasferire in un dibattito più ampio che di fatto consenta quella comprensione e quella partecipazione indispensabili per operare una sostanziale modifica delle attuali strutture. In che modo? Semplicemente seguendo una nostra idea, raccontando, con i mezzi che ci sono propri, questo paesaggio, scoprendolo nei suoi temi, nei suoi contrasti, nella sua armonia"<sup>4</sup>.

Quando dopo il 1951, Vittoria diventa uno dei principali interlocutori di Adriano Olivetti sul fronte

dell'architettura, progetta e realizza un numero importante di architetture a Ivrea (su tutte il Centro Studi e la copertura della ICO), gli stabilimenti di San Bernardo e poi a Scarmagno, Crema e Marcanise, architetture olivettiane ma aggiornate con un chiaro intento didascalico, quello di affermare l'idea comune e condivisa di una "nuova civiltà edilizia"<sup>5</sup> in cui fossero integrate le idee di derivazione organicistica con quelle del razionalismo. Non possiamo cioè leggere e interpretare i suoi progetti se non alla luce degli studi e delle ricerche che conduce simultaneamente, e che sono orientati sempre più chiaramente alla definizione di alcuni principi di quella che diventerà poi una visione di design integrato, l'attenzione per lo spazio verde, l'integrazione dei settori industriali con opere di uso ed interesse collettivo (scuole, lo spazio per la socialità e il gioco), in sostanza la necessità di superare e far progredire la tradizione del moderno in modo progressivo ed evolutivo, tentando di realizzare concretamente quella usine vert di corbusiana memoria.

Una nuova dimensione

Il contributo intellettuale allo sviluppo di una nuova sensibilità tecnologica è stata l'ossessione costante dell'attività culturale, di studioso e progettista di Eduardo Vittoria, da qui probabilmente trae origine un percorso originale che partito dall'urbanistica finirà con il design, passando per la fondazione di una nuova disciplina come la tecnologia dell'architettura. Ci sembra significativo e utile riportare alla luce alcune sue riflessioni perché ci aiutano a decifrare anche alcune tra le aporie nel dibattito attuale.

"In tal senso non si può negare che l'enorme sviluppo dei mezzi economici della società moderna nell'ottocento e nel novecento abbia imposto, con le sue stesse innovazioni, il paesaggio delle città attuale; né che l'ultima guerra abbia prodotto, specie in Italia, una rottura della tradizione urbanistica ponendo problemi nuovi, assolutamente estranei a quell'antica concezione ambientale in nome della quale, bene o male, si vorrebbe difendere il paesaggio e i luoghi d'arte e di storia. La rozzezza e la barbarie che si lamentano non si combattono in nome dei principi di cinquanta, o anche solo dieci anni fa, sono qualcosa da combattere altrimenti; e un nuovo appello alla difesa del paesaggio si giustifica oggi solo se posto in termini diversi"<sup>6</sup>. Ma quali sono questi termini diversi? Se non per l'appunto una difesa del paesaggio che partisse dalla sua ridefinizione fondamentale, che lo si inquadrasse non solo in termini percettivi, visivi, naturalistici ma che ne affermasse il carattere funzionale e strutturale, dunque riconoscendo esplicitamente il primato al contributo che l'invenzione progettuale (design appunto!) può fornire alla definizione di un nuovo paesaggio? La riflessione critica che egli svolge è tutta tesa a dimostrare quanto le tinte fosche con cui i fautori della tutela integrale motivano le proprie posizioni, sortiscano sempre esiti errati e non condivisibili dal punto di vista della razionalità, perché i vincoli intesi in senso puramente limitativo e difensivo non rappresentavano altro che valori momentanei, privi

di una capacità reale di indirizzo delle scelte: “si lasci dunque che anche noi, in quanto architetti, portiamo il nostro contributo alla polemica in difesa del paesaggio, ma restando fedeli alla tradizione che ci è propria e che è pur sempre rappresentata dalla ideale invenzione delle forme, delle strutture, delle architetture costruite e naturali che formano la città.”<sup>7</sup> Negli anni del secondo dopoguerra un intenso dibattito aveva nutrito le associazioni culturali e professionali, queste erano promotrici di un rinnovo sostanziale dell’approccio progettuale, il dibattito aveva al centro della discussione proprio il profondo cambiamento del panorama sociale ed economico, di conseguenza si trasformò radicalmente il modo di operare e riflettere degli architetti. Se infatti il paesaggio naturale era diventato parte di un più complesso paesaggio costruito lo si doveva certamente a quel processo che dalla fine del settecento, e grazie alla rivoluzione industriale, aveva prodotto una teoria di progetti e esempi costruiti in cui la secolarizzazione della campagna, lo spazio della natura e le infrastrutture del territorio erano diventate un tutt’uno con l’architettura.

Tra la fine degli anni quaranta e i primi anni cinquanta del novecento, Eduardo Vittoria, opera in un difficile equilibrio tra professione e impegno culturale, aveva iniziato a riflettere su temi transcalari che spaziavano dalla prefabbricazione all’architettura, dalle tematiche della città moderna e dell’urbanistica per approdare nei primi anni sessanta al concetto di “nuova dimensione”<sup>8</sup>, in cui tentava di dimostrare, anche sperimentalmente, una nuova dimensione, in cui la concezione di oggetti-modello e struttura del paesaggio conducevano alla definizione inedita del problema “della sostituzione dell’edificio tradizionale con il paesaggio architettonico e della trasformazione della natura”<sup>9</sup>. Ancora da studente con l’attività pubblicistica come redattore del quotidiano *La Voce del mezzogiorno*, aveva iniziato ad occuparsi di questioni urbane, poi appena laureato militando nell’Istituto Nazionale di Urbanistica come membro della sezione campana, partecipò attivamente al dibattito sui temi dell’urbanistica e del paesaggio, fece il suo apprendistato progettuale nello studio di Luigi Cosenza. Progressivamente assistiamo seguendo la sua straordinaria traiettoria, al prendere forma nel suo percorso teorico di quell’interrogativo che riproporrà durante tutta la sua produzione pubblicistica che riguarda proprio il rapporto tra costruzione e paesaggio, tra ambiente e trasformazione della natura, tra la forma elementare e la dimensione urbana.

### Conclusioni

Vittoria individua nella parte industriale della città il luogo in cui poter affermare i valori del paesaggio con l’introduzione del concetto delle unità ambientali, egli anela alla conquista di interventi non casuali e non discontinui, che rendano le cosiddette “zone industriali” presidi di paesaggio, come se dovessero essere trattate fin dalla loro concezione come delle riserve ecologiche ante litteram. Ma pure riserve di una socialità più evoluta, matura, profondamente

riformatrice, industriale in un’accezione progressiva di questo termine. Incredibilmente l’Italia rinunciò alla valorizzazione di quella esperienza, che aveva rappresentato un’originale soluzione ai problemi del boom economico degli anni sessanta, poi fu definitivamente tradita dall’incapacità del sistema capitalistico italiano di assorbire la lezione di Adriano Olivetti. “È proprio impossibile comprendere il sollievo, la gioia, l’ampiezza di respiro che offrirebbe una maggiore sensibilità per la natura delle costruzioni come del verde, che ristabilisse le vere proporzioni delle masse edilizie nei loro rapporti reciproci e nella loro armonia, allargasse lo spazio urbanistico all’aria, alla luce, al verde, a tutti quegli elementi oggi soverchiati da tipi edilizi troppo intensivi?”<sup>10</sup>.

La visione di un’utopia realizzabile, in cui fossero temperati gli effetti negativi dello sviluppo economico grazie a una fiducia totale data ai mezzi propri della scienza creativa e del pensiero progettante declinò non solo per Vittoria ma per l’intero sistema paese con la morte di Olivetti; l’ipotesi comunitaria fu accantonata e con essa le incredibili invenzioni informatiche che in essa erano state incubate, ma egli, probabilmente proprio grazie a quella esperienza, a quell’osservatorio privilegiato dove intellettuali, designer, architetti e ingegneri elettronici si erano incontrati, aveva maturato una consapevolezza anticipatrice di ciò che sarebbe avvenuto negli decenni: “si ricava una situazione di mobilità e di continuo cambiamento, fatto che presuppone uno spazio abitativo libero da vincoli e potenzialmente sgombrato da strutture stabili e definitive. Il che è senza dubbio positivo anche se non dice ancora in che misura le tecnologie del computer come il Word Processing, la posta elettronica, le banche-dati e l’office automation influenzeranno l’organizzazione dell’ambiente futuro. In effetti, occorre riconoscere che, dai tempi di Galilei ad oggi, pur essendosi modificato profondamente il ruolo della tecnica, questa, paradossalmente, proprio in un’epoca così ricca di sofisticati prodotti tecnici, si è svuotata di qualsiasi senso teoretico nel campo dell’architettura”<sup>11</sup>.

Vittoria studia e propone una nozione di architettura come fenomeno complesso interrelato con altri campi disciplinari, propone in sintesi un’idea epistemologica del progetto per il paesaggio e per il design. Non ha epigoni, eppure fonda scuole, istituti di ricerca, dipartimenti e facoltà universitarie, ma se ne distacca sempre. Inaugura nuove linee di ricerca senza restarne imprigionato. Semina costantemente ma evita di raccogliere i frutti, lascia ad altri e ad altre generazioni la responsabilità di farlo. Pur avendo vissuto lo slancio e il sogno dell’utopia concreta di Olivetti se ne emancipa trovando altrove modi per esprimere e sviluppare la sua intenzionalità progettante.

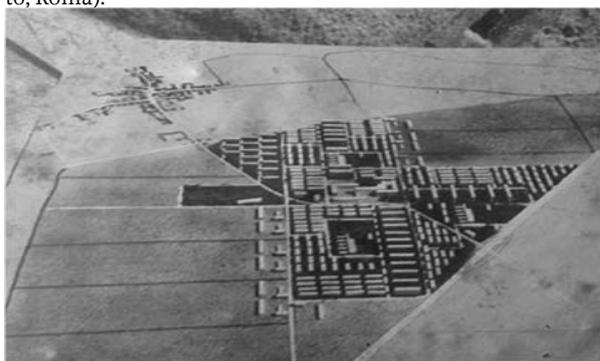
## Note

- 1 Eduardo Vittoria, Un paesaggio per la vita Articolo pubblicato sul quindicinale "Città aperta" (n. 4-5) Roma, luglio 1957
- 2 Ibidem
- 3 Ibidem
- 4 Eduardo Vittoria, Difesa del Paesaggio Relazione tenuta alla Commissione di Studio dell'Istituto Nazionale di Urbanistica Roma, Gennaio 1957
- 5 Giovanni Durbiano, I Nuovi Maestri Architetti tra politica e cultura nel dopoguerra, Saggi Marsilio 2000
- 6 Vittoria (1957) Difesa ...
- 7 Ibidem
- 8 Eduardo Vittoria Una nuova dimensione, Maestri Milano 1962
- 9 Eduardo Vittoria dalle note del curriculum vitae 1967
- 10 Eduardo Vittoria, (1957) Difesa del Paesaggio
- 11 Eduardo Vittoria, Le tecnologie devianti dell'architettura 1988

## Bibliografia

- Vittoria, E. (1947), "Tesi di laurea studio di sistemazione urbanistica: a) sistemazione generale dei Campi Flegrei, b) sistemazione di comunità urbana", relatore arch. Prof. L. Piccinato, Archivio Piccinato Roma.
- Vittoria, E. (1948), "L'evoluzione della città nella società moderna", Seminario di Architettura per gli studenti del Politecnico di Napoli diretto dal Prof. Ing. Luigi Cosenza, inedito.
- Vittoria, E. (1951), "L'invenzione del paesaggio architettonico, Dalla città giardino al quartiere residenziale", in Galleria n. 6 edizioni Lattes.
- Vittoria, E. (1957), "Una nuova concezione del paesaggio", Convegno nazionale di urbanistica sul tema: difesa e valorizzazione del paesaggio urbano e rurale INU Roma.
- Vittoria, E. (1957), "Difesa del paesaggio", Relazione tenuta alla Commissione di Studio dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, L'Architettura n.20.
- Vittoria, E. (1965) "La città tradizionale di ieri e il paesaggio urbanizzato di domani" in Urbanistica n.45.
- Vittoria, E. (1992), "Per una nuova concezione degli interventi nel territorio. Campania Felix: regione d'acqua e giardini", in Controspazio gen-feb 1992.

Figura 1– Tesi di laurea di E. Vittoria 1947 (archivio Piccinato, Roma).



# I territori delle Reti

## Camillo Orfeo

Da dove ci verrà la rinascita, a noi che abbiamo insozzato e vuotato tutto il globo terrestre? Solo dal passato se l'amiamo.

Simone Weil, L'ombra e la Grazia

Ricucire, ricomporre, ricostruire la nostra identità, prima che i luoghi fisici. La finta modernità ha avuto vita breve, lasciando macerie, tracce prive di senso che hanno confuso il disegno chiaro e intellegibile del territorio e della città. Proprio partendo dai luoghi delle dismissioni, degli abbandoni e dei conflitti, si possono immaginare nuovi paesaggi capaci di riscattare e riequilibrare le fragili ed emarginate dimensioni dei territori dell'abbandono. In seguito alla costruzione delle reti Alta Velocità / Alta Capacità, interi tratti ferroviari sono rimasti inutilizzati o sottoutilizzati e possono essere reimpiegati per costituire lo scheletro delle politiche del territorio smart.

### La rete centrale europea

Il progetto delle reti TEN (Trans European Networks) è stato approvato ad Essen nel 1994, per rispondere alla necessità di un sistema di trasporti e di una rete di infrastrutture plurimodali. Le reti transeuropee sono presenti in tre settori di attività: trasporti (TEN-T), energia (TEN-E), telecomunicazioni (eTEN).

Dopo il trattato di Maastricht nel 1992 si è avviato un processo d'integrazione soprattutto rivolto alle reti TEN-T (Trans-European Networks – Transport), che hanno avuto la loro base giuridica nel 1997 con la firma del trattato di Amsterdam. Il Consiglio europeo aveva approvato ad Essen un elenco di 14 grandi progetti, ampliati nel 2005 in 30 progetti prioritari da avviare entro il 2010.

Lo sforzo della UE in questi anni è stato quello di concentrare enormi fondi per la realizzazione delle TEN-T, per colmare lo squilibrio tra i diversi paesi, in particolare di quelli dell'Europa centrale ed orientale, migliorare la interoperabilità delle tratte interne e transfrontaliere, e raggiungere un'efficiente collegamento tra i diversi paesi.

Le verifiche di attuazione del programma a medio e lungo termine sono state pubblicate nel Libro Bianco dei Trasporti del 2001, revisionato nel 2006 e ancora nel 2011. In questi documenti emergono i risultati raggiunti, ma anche le criticità dovute allo squilibrio tra i diversi modi di trasporto, e la marginalità in termini numerici del trasporto ferroviario rispetto agli altri. Nell'attuazione del programma ci si è concentrati sulle singole reti e non su corridoi infrastrutturali, e sono rimasti irrisolti le integrazioni tra i diversi paesi, le interconnessioni, con la presenza di strozzature del sistema.

Nel 2013 in seguito alla presa d'atto delle difficoltà

emerge c'è stata una importante innovazione nella politica europea dei trasporti, con il passaggio dalla realizzazione delle singole reti, alla creazione di veri corridoi infrastrutturali intermodali. Ogni corridoio deve includere almeno tre modi di trasporto, attraversare tre stati membri e almeno due sezioni transfrontaliere. «L'obiettivo finale della nuova rete centrale TEN-T è di fare in modo che progressivamente, entro il 2050, la stragrande maggioranza dei cittadini e delle imprese europei non disti più di 30 minuti di viaggio dalla rete principale<sup>1</sup> ».

La costituzione dei nove corridoi principali segna dunque un grande progresso nella pianificazione delle infrastrutture di trasporto, capaci di collegare attraverso una rete globale dal Portogallo alla Finlandia, dalle coste della Scozia alle rive del Mar Nero, con gli stessi standard operativi e di efficienza<sup>2</sup>. Come ha dichiarato il Vicepresidente della Commissione europea responsabile dei trasporti, Siim Kallas, «La nostra nuova politica infrastrutturale consentirà di realizzare nei 28 Stati membri una rete robusta e capace di promuovere la crescita e la competitività, che collegherà l'est all'ovest e sostituirà il puzzle attuale con una rete autenticamente europea<sup>3</sup> ».

La creazione della “nuova rete centrale” rappresenta un passaggio storico nella concezione e realizzazione delle reti infrastrutturali, perché concepita non più con criteri nazionali, all'interno di un singolo stato, ma perché interconnessa e costruita su plurime modalità di trasporto. Le interconnessioni e le integrazioni tra i diversi sistemi favoriranno l'interscambio e la crescita economica, e rappresenterà il valore aggiunto che solo una perfetta rete integrata di trasporti può offrire.

L'esigenza di una “rete centrale” europea nasce dalla previsione di un aumento consistente della mobilità tra persone e merci, calcolata per il 2050 con un incremento dell'80% dei traffici merci e del 50% dei traffici passeggeri. La riorganizzazione delle reti ha anche l'obiettivo di ridurre entro il 2050 del 60% le emissioni dovute ai trasporti, favorendo il trasferimento massiccio dei traffici da modo stradale a modi meno impattanti, soprattutto ferroviario. A questo scopo per essere finanziati tutti i progetti TEN-T sono sottoposti a una rigorosa valutazione sull'impatto, in modo tale da soddisfare i requisiti di sostenibilità previsti dalle leggi ambientali dell'UE.

L'attuale frammentazione infrastrutturale sarà superata con la creazione di terminali e nodi multimodali capaci di eliminare strozzature e colli di bottiglia, realizzando collegamenti e connessioni mancanti attraverso una rete integrata che toccherà tutti i 28 stati membri.

La “rete centrale” è costituita da nove corridoi, 2 nord-sud, 3 est-ovest, e 4 diagonali, che saranno attuati attraverso gli stati interessati per mezzo delle “piattaforme”, i lavori di progetto e realizzazione saranno coordinati attraverso “piani di sviluppo”.

L'Italia è attraversata da quattro corridoi europei: – corridoio Baltico-Adriatico, che collega il Mar Baltico attraverso la Polonia, l'Austria, la Repubblica Ceca

all'Italia settentrionale, e ai porti dell'Adriatico di Trieste, Venezia e Ravenna; – corridoio Mediterraneo, che collega la penisola iberica con il confine ungaro-ucraino, che attraversa interamente il nord Italia da Torino a Trieste, unendo la Francia con i Balcani; – corridoio Scandinavia-Mediterraneo, un asse cruciale per l'economia europea che dalla Scandinavia, attraversa la Germania, e l'Italia dal Brennero al sud fino a Napoli, Bari, e Palermo; – corridoio Reno-Alpi, una delle rotte merci più trafficate d'Europa, che collega i porti del mare del nord di Rotterdam ed Anversa, passando per la Svizzera, con Milano, Genova e il Mediterraneo.

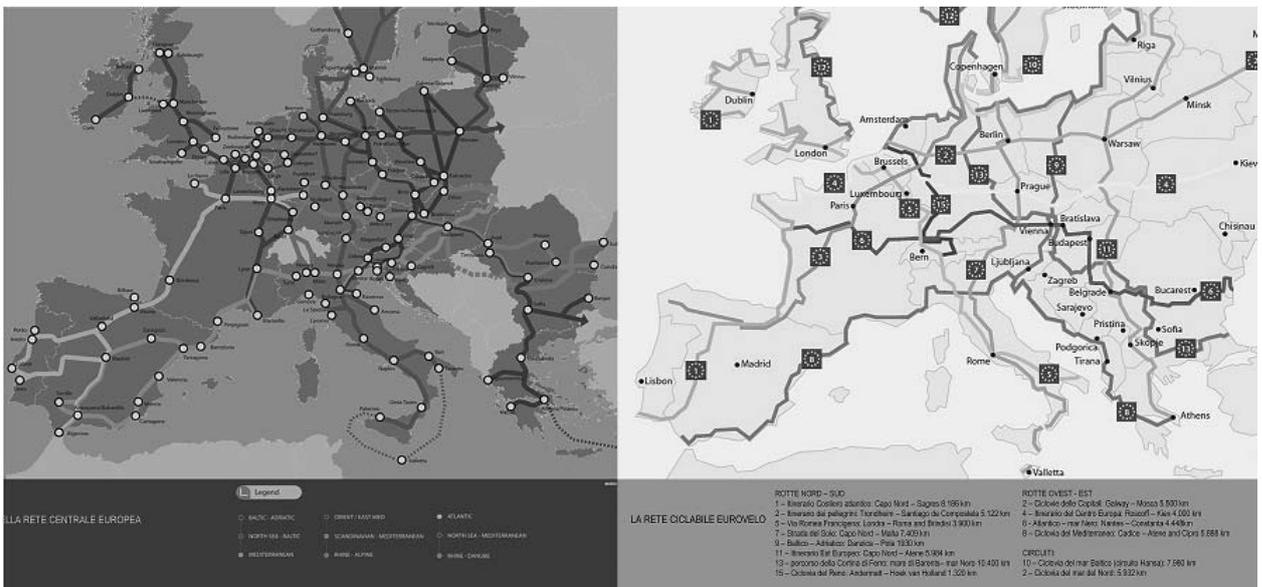
Rete Alta Velocità – Alta Capacità

In Italia lo sviluppo della rete TEN-T ha coinciso soprattutto con la realizzazione della rete AV/AC, che si integra ai programmi di potenziamento infrastrutturale dei corridoi europei, e prevede nei nodi metropolitani la realizzazione di nuove stazioni di interconnessione capaci di collegare le reti secondarie a quelle principali.

Un effetto dell'entrata in esercizio della rete AV/AC, è stato quello di proiettare immediatamente le città connesse in una nuova dimensione spazio-temporale, rafforzando la concentrazione urbana e metropolitana in atto da alcuni decenni, e creando delle nuove centralità territoriali nelle aree toccate dai nodi intermodali.

In Italia si è innescato un processo irreversibile in cui alla geografia fisica si sovrappone quella delle reti di connessione, con un evidente squilibrio tra i territori serviti e altri che restano esclusi e marginalizzati da questo processo. Questa riorganizzazione complessiva coinvolge la vita degli ambiti metropolitani attraversati dalla rete, le stazioni di testa eliminate o declassate, sostituite da stazioni passanti, costruite fuori dal nucleo storico o lontano dai centri abitati, che hanno la funzione di scambio intermodale. I traffici merci sono delocalizzati in terminali periferici, facilmente accessibili dalle infrastrutture autostradali. La riorganizzazione dei terminali, e la costruzione delle stazioni e nuove linee generano sui territori attraversati nuove problematiche, polarità e crescita che richiedono un'attenzione elevata sulle politiche di sviluppo e di riordino urbano, per evitare che si generino le problematiche della prima infrastrutturazione. Le nuove reti condizioneranno lo sviluppo e l'assetto dell'intero territorio italiano, favorendo la crescita e l'estensione delle macro-regioni-metropolitane connesse tra loro, incidendo in modo preponderante sugli aspetti territoriali e paesaggistici. Per alcuni aspetti la “rete centrale” anticipa le linee guida dell'agenda urbana europea, che pone le città al centro degli interessi comunitari.

La nuova rete ferroviaria AV/AC è profondamente diversa, nell'impostazione e negli obiettivi, dalla rete ferroviaria ottocentesca, concepita per collegare tra loro il centro delle grandi città italiane. Anche se non realizzata con uniformità, e con problemi gravi su molte tratte, la vecchia rete ferroviaria ha permesso la crescita del paese, e condizionato lo sviluppo di interesse



Confronto tra la rete centrale dei corridoi infrastrutturali e la rete ciclabile Eurovelo.

aree geografiche. L'Italia era percorsa da due direttrici, l'adriatica e la tirrenica, che garantivano anche un equilibrio tra le due coste e una diffusione uniforme del servizio. I processi di nazionalizzazione delle ferrovie italiane è avvenuto molto lentamente, ma ha avuto l'obiettivo di garantire la distribuzione uniforme dei traffici soprattutto sulle lunghe distanze. La rete AV/AC ricalca l'itinerario di maggior traffico del paese, collegando gli ambiti metropolitani densamente popolati, si snoda sulla dorsale tirrenica da Salerno a Roma, Firenze, per rientrare a Bologna attraverso gli Appennini. L'evidente squilibrio tra la costa adriatica e tirrenica è stato parzialmente corretto con l'estensione dei corridoi della rete centrale con il prolungamento da Caserta verso Bari e Taranto, e da Bologna verso Ravenna e Ancona. In questo scenario molte aree restano tagliate fuori dal processo di integrazione, rimanendo marginali rispetto alle aree servite dalle nuove infrastrutture. Basti pensare che alcune regioni, come l'Abruzzo e il Molise, private di accesso diretto ai corridoi principali. Proprio quelle regioni attraversate dalla prima linea ferroviaria che metteva in collegamento il nord e sud del paese post-unitario, appaiono ora escluse dalla rete centrale. Il previsto allargamento dell'UE verso i Balcani<sup>4</sup> richiederebbe una rimodulazione dei corridoi, con un consistente rafforzamento della dorsale adriatica e dei suoi porti.

#### Le reti dismesse

Il riassetto complessivo della rete trasporti e la realizzazione dei corridoi europei, rende immediatamente obsoleta gran parte delle linee esistenti, perché inadeguate per capacità di traffico, velocità sopportate, e assenza di connessioni con la rete principale. Un patrimonio immenso, sottoutilizzato o in abbandono che può rappresentare un enorme potenziale per la crescita o il riequilibrio dei territori attraversati. Molte di queste linee sono localizzate in aree di particolare pregio paesaggistico e ambientale, spesso costruite

in prossimità della costa per ovviare i costi di un'infrastruttura in galleria, o sopraelevata.

Le caratteristiche costruttive delle prime linee erano molto semplici, si sovrapponevano ai territori attraversati con un leggero modellamento del terreno in scavo o in rilevato, e le protezioni consistevano in siepi o piccole palizzate. L'impatto sul territorio era modesto, e perfino all'interno delle città non comportavano grandi variazioni strutturali e insediative. Solo con gli anni, con l'aumento del numero dei convogli e delle loro dimensioni, con il raddoppio dei binari sulle linee, la creazione delle grandi stazioni metropolitane, e in seguito con l'elettrificazione, si è innescato l'effetto barriera. Le linee sono diventate delle vere e proprie cesure che hanno amplificato l'effetto disgregativo in ambito urbano e sui territori attraversati. La costruzione delle barriere ha provocato un duplice effetto, l'abbandono delle aree poco antropizzate e la periferizzazione di quelle urbane densamente abitate, dovuta proprio all'esplosione della crescita delle città soprattutto dal secondo dopoguerra. Un processo disgregativo che ha colpito con molta violenza alcune tra le aree più ricche e interessanti, come il tratto della costa vesuviana, della Costa ligure, quella siciliana o quella abruzzese. In genere il processo disgregativo è avvenuto proprio a ridosso del margine ferroviario, in cui si sono addensate parti di città private di quell'orbita necessaria alla crescita e sviluppo. Le antiche strutture insediative sono rimaste interrotte, frantumate dalla presenza della linea ferrata, e quei territori costruiti con una sapiente e articolata struttura sono stati riempiti da un processo speculativo non in grado di confrontarsi e di interpretare la saggezza costruttiva preesistente. Come nel caso della costa vesuviana<sup>5</sup>, stretta tra il vulcano e il mare, un limbo di terra tra i più densamente abitati d'Europa<sup>6</sup>, dove la presenza della ferrovia ha innescato un processo disgregativo, che può essere recuperato solo attraverso una profonda trasformazione della linea e della struttura

insediativa costruita sui margini. Questo processo di trasformazione o recupero delle linee ferroviarie è un tema particolarmente sensibile, perché rappresenta l'occasione, grazie alla costruzione dei nuovi corridoi europei, di lavorare sul recupero e trasformazione delle vecchie linee dismesse o da dismettere.

Le vecchie linee ferroviarie possono essere recuperate attraverso una riconversione del modo di trasporto, o attraverso la sua trasformazione strutturale. La rete centrale ha bisogno di essere servita da una rete capillare ed efficiente di trasporto locale, gestito a livello urbano o regionale. Proprio le vecchie reti, ripensate adeguatamente possono costituire la base per contribuire alla strutturazione di una rete secondaria. Il tipo d'intervento sarà necessariamente calibrato attraverso alcuni parametri fondamentali: numero di utenti, velocità di trasporto, e soprattutto caratteristiche dei territori attraversati. Si può parlare di un'operazione di *rightsizing*, cioè di una ristrutturazione che porta a un corretto dimensionamento attraverso la riprogettazione del sistema. Grazie all'utilizzo di mezzi flessibili possiamo fare in modo che le reti non sono più dei corpi estranei che attraversano il territorio, ma possono costruire un rapporto osmotico con esso. I mezzi impiegati possono variare la velocità in base alle caratteristiche del territorio attraversato, e le barriere in alcuni tratti possono essere eliminate, o ridotte, semplicemente abbassando la velocità di percorrenza del mezzo. L'ipotesi fatta lungo la costa del Vesuvio<sup>7</sup> cercava di adattare ad un territorio complesso, con una struttura insediativa storica molto definita, assediata dalla speculazione edilizia negli ultimi decenni, un'infrastruttura leggera capace di comportarsi come tram nei nuclei abitati, e come treno nei tratti scoperti o protetti, con l'obiettivo di ricomporre il rapporto tra mare ed entroterra.

La trasformazione strutturale delle vecchie linee può riguardare anche territori meno abitati, insufficienti per la messa in opera di una rete urbana o metropolitana, o toccare ambiti particolarmente complessi. In questi due casi è possibile una riconversione che alleggerisca il sistema favorendo la creazione di una rete per la mobilità alternativa, o per la costruzione di un parco pubblico lineare. Una tale trasformazione può essere inserita, come le reti di trasporti, in un ambito più generale, basti pensare alla rete Eurovelo che con 15 itinerari attraversa l'intera Europa, ricalcando lo spirito della "rete centrale" TEN-T. Un eccellente lavoro è stato compiuto sul vecchio tracciato costiero della Genova-Ventimiglia, tra Ospetaletti e San Lorenzo, in cui la vecchia linea è stata riconvertita in tracciato ciclopedonale, entrando a far parte del Parco del Ponente Ligure. Altre coste aspettano di essere curate per contribuire alla costruzione di un paese intelligente.

## Note

1 AA.VV. (2013), Carta della nuova politica infrastrutturale dei trasporti dell'Unione europea, Bruxelles, 2013.

2 La "rete centrale" deve prevedere requisiti tecnici interoperabili, «come per esempio l'ERTM (European Rail Traffic Management System), il sistema informatico di base di controllo dei treni, che deve essere applicato ovunque. Analogamente, gli standard di sicurezza stradale, sia per le gallerie sia per i tratti stradali in genere, devono valere su tutta la rete e la tecnologia STI (sistemi di trasporto intelligente) deve essere interconnessa. Inoltre, l'eventuale futura infrastruttura di punti di ricarica per veicoli elettrici deve obbedire a norme comuni in modo che le automobili possano utilizzarla in tutti i punti della rete», *ibidem*.

3 La nuova rete centrale TEN-T e i 9 corridoi delle infrastrutture UE, 29 ottobre 2013, [www.regioneambiente.it](http://www.regioneambiente.it).

4 I paesi della penisola balcanica candidati a entrare nella UE sono: Macedonia (dal 2004), Montenegro (dal 2010), Serbia (dal 2012), Albania (dal 2014), gli altri stati della penisola balcanica occidentale hanno firmato l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione necessario prima che possano candidarsi per l'adesione.

5 Pezza V. (2005), Città e metropolitana – Vesuvio, infrastrutture, territorio, Clean edizioni, Napoli.

6 La provincia di Napoli ha il primato della maggior densità di popolazione per Ettaro d'Italia e d'Europa, Il comune di Portici è il comune che vanta la maggior densità, circa 12.300 abitanti/kmq.

7 Pezza V., (2003), Riconversione della linea FS costiera e riqualificazione della costa Vesuviana, ipotesi per uno sviluppo sostenibile, Clean, Napoli.

## Bibliografia

- Augé M. (2012), *Futuro*, Bollati Boringhieri editore, Torino.
- Dematteis G. (1995), *Progetto implicito, il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, FrancoAngeli, Milano.
- Donadieu P. (2002), "Conservazione inventiva", *Lotus Navigator* N. 5, Fare ambiente.
- Gregotti V. (1965), "La forma del territorio", *Edilizia Moderna*, N. 87/88.
- Matvejević P. (1991), *Mediterraneo, Un nuovo breviario*, Garzanti, Milano.
- Navarra M. (2003), "Parco lineare tra Caltagirone e Piazza Armerina, Sicilia", in *Navigator – Velocità controllate*, n. 8, Editoriale Domus, Milano.
- Pezza V. (2003), *Riconversione della linea FS costiera e riqualificazione della costa vesuviana*, Clean Edizioni, Napoli.
- Pezza V. (2005), *Città e metropolitana – Vesuvio, Infrastrutture, Territorio*, Clean edizioni, Napoli.

# Environmental planning in harsh conditions: the malignant case of the Land of fires

MARIA FEDERICA PALESTINO

I would like to present the poisoning of the area between the Provinces of Naples and Caserta, once known as Campania Felix due to the fertility of its lands, as a case study for a deconstruction of the complex environmental issues Campania Region is currently facing. After twenty years of illegal waste trade by criminal organizations, which filled the gap left by the lack of governance by local institutions and the absence of state control, the media have nicknamed the area “Land of Fires” due to the well-established ill behavior of burning the waste illicitly dumped by criminal organizations in the countryside and in the open spaces extending between patches of urban sprawl (Yardley, 2014).

The paper will highlight factors making the Land of Fires a paradigmatic case of environmental planning in harsh conditions.

To understand the origin of the designation “Land of the Fires,” we need to retrace the history of the poisoning of Campania, starting from the province of Caserta in 2000, the year when the Domizio-Agro Aversano littoral was first singled out as a Site of National Interest (SNI).

In 2004, a first scientific study on health conditions in Campania, published in the journal *The Lancet Oncology*, coined the name “Triangle of Death” for the area encompassing the municipalities of Acerra, Nola and Marigliano, northeast of Naples. Here the researchers observed an increase in oncological pathologies, and linked this increase to pollution connected to the waste crisis.

In 2006 the perimeter of the SNI was further extended to include a total of 77 towns, and the stigmatized area also expanded to include the towns of Giugliano, Villaricca and Qualiano.

In November 2013 the Land of the Fires was the object of a “Pact for security and the rule of law” signed by 57 town administrations in the Provinces of Naples and Caserta. With the issuing of Act 6 of February 6, 2014 and the legislation that followed in its wake, 31 more towns were included within its perimeter. Now including 89 towns, the definitive perimeter of the Land of Fires has ended up becoming connoted as a vast media non-place.

Whether it is because fires are lit in their territories to burn waste of textile processing from the Vesuvian area, or waste pellets stocked under the terms of the plans of regional government, or waste poured or buried illicitly by the camorra, all these towns have

in common the resulting damage to the environment, people’s health, and the local economy.

The spread of the stigma in popular imagination is driven by the increasing visibility of the waste in the urban space and in the hinterland of Naples and Caserta. This visibility explains why knowledge previously only held by operators in the field has gradually become public domain. Since what was at stake here was people’s health, a universal value, what had previously remained confined in legal investigations or academic studies by sociologists of organized crime, physicians, or specialized reporters, forced its way into the strategic agenda of local administrators and national politicians. The local people’s life and death eventually claimed visibility outside of the papers of specialists, bursting onto the public scene through the worldwide popularity of the novel-investigation *Gomorra* (2006), the protest documentary *Biùtiful Cauntri* (2007), the experimental movie *Gomorra* (2008)—Italy’s candidate to the Oscar Awards—and the prayers of suburb parsons (Patriciello, 2013).

The piling up of waste along the edges and in the subsoil of violated agricultural areas, along the sides of highways, and in the underbelly of the historical city, eventually broke through the wall of indifference. It did so using the iconic power of images to grab popular attention. The territorialization of criminal practices thus suddenly became linked with a cluster of negative images, of symbols of evil, including urban guerrilla warfare in the suburbs of Naples, and certain landscapes of the Acerra and Afragola areas, and of Lake Patria and the Domizio littoral.

The ensuing crescendo of descriptive rhetoric – to cite an example among many, the thousands of postcards the mothers of children who had died of cancer sent to Pope Francesco and the President of the Republic, *Napolitano*<sup>1</sup> – opened the floodgates for a hyper-realistic deluge of images, beliefs, stories, reports, scientific, technical or populist argumentations, and what not. By emphasizing only certain aspects of reality, these narrations ended up by distorting it, thereby precluding the possibility of democratic participation in decisions about the future of these areas. The issue has thus come to be portrayed as malignant and without solution.

Downstream of the spread and rooting of Berlusconi Mud Machine tactics, and of the impact of the financial crisis, this phenomenon has taken on further worrying features, proving the effectiveness of forms of media discredit, which are capable of ousting from the market whole categories of producers in the agro-food sector (De Arcangelis, 2013; Sannino, 2013) and, with them, parts of the land and the population.

This situation has sparked a media war and a surge of practices aiming at promoting or, vice versa, discrediting the products of Campania, inaugurating a new form of low-cost marketing strategy that still remains to be investigated. This strategy consists of discrediting the products of competitors, rather than promoting one’s own.

Researchers hypothesize that, in the paradigma-

tic case of Campania, the various forms of social, environmental and administrative dysregulation pervading Italy (Donolo, 2011) have the peculiar characteristic of spatializing and conveying local land-management cultures through stigmata. In doing so, they follow a fractal, complex and fluid geography, on which counter-areas of socio-ecological resiliency are superimposed. These areas are smaller and denser, and organized according to rules that are not easily deciphered. While the stigma has attached to an area with undefined boundaries and invented place names, self-organized resistance brews in this vast non-place, keeping together shreds of Campania Felix that refuse to be swallowed up by the Land of Fires.

Mapping how forms of dysregulation become structural in the vast area encompassing the Provinces of Naples and Caserta, and also taking into account the resilience of social actors in reacting to the current media storm, can be useful as a means to highlight strategies to recover and to design the corresponding policies.

In undertaking the environmental restoration of the area we have not only to keep in mind the just described phenomena, but also to interface with local society and cultures with the aim to stop the immense Mud Machine proposing the indecent equation of Campania Felix with the Land of Fires.

#### Notes

1 To know more see the website [www.noigenitoridi-tutti.it](http://www.noigenitoridi-tutti.it)

#### References

- De Arcangelis, I. (2013), "Sos mozzarella: travolti dalla psicosi. Effetto Terra dei fuochi: le vendite sono calate del 40%", *La Repubblica - Napoli*, 21 novembre
- Donolo, C. (2011), *Italia sperduta. La sindrome del declino e le chiavi per uscirne*, Donzelli, Roma
- Patriciello, M. (2013), *Vangelo della Terra dei fuochi*, Imprimatur, Reggio Emilia
- Sannino, C. (2013), "Vendiamo solo pomodori padani. L'ira del sud: speculano sulla paura", *La Repubblica - Napoli*, 4 novembre
- Saviano R. (2006), *Gomorra. Viaggio nell'impero economico e nel sogno di dominio della camorra*, Mondadori, Milano
- Yardley, J. (2014), "A Mafia Legacy Taints the Earth in Southern Italy", *The New York Times*, January 29

## I paesaggi di tutti i giorni: la nuova sfida per le politiche del paesaggio

LUISA PEDRAZZINI

1 Aree perirubane come tema strategico delle metropoli mature

Le città e i contesti metropolitani assumono un ruolo di rilievo nel Piano paesaggistico della Lombardia. L'attenzione è mirata ai paesaggi marginali e difficili ma che costituiscono lo scenario della vita della maggior parte dei cittadini. Nel caso della Lombardia, sette milioni e mezzo di persone hanno a che fare giornalmente con un ambiente periurbano nella sola regione metropolitana di Milano. In Europa lo spazio periurbano corrisponde quantitativamente circa a quello delle aree urbane dense.

Questi territori richiedono necessariamente un approccio integrato di analisi e di intervento, in quanto, come dichiarato nella Convenzione europea del paesaggio (COE, 2000): "landscape means an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors", che sottende pari dignità tra paesaggi eccezionali e paesaggi marginali o "di tutti i giorni" i quali devono essere gestiti in una prospettiva di sostenibilità delle scelte e di gestione con riferimento ai processi sociali, economici e ambientali.

Questo è dunque un ambito primario per i nuovi piani e le politiche del paesaggio, in linea con i principi della Convenzione europea del paesaggio che, all'art.2 identifica tra i campi di intervento delle politiche paesaggistiche: "i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati".

Da anni la Commissione europea approfondisce il tema delle aree marginali periurbane e del loro ruolo nel futuro delle regioni metropolitane mature. Questi ambiti, caratterizzati per essere non più agricoli e non ancora urbanizzati, sono riconosciuti di grande importanza per le aree metropolitane mature in Europa, come emerge anche da numerosi studi e documenti recenti (BBSR-BBR, 2012; Pluriel, 2011; EC, 2011). In particolare lo spazio perirubano, che riguarda ambiti "incerti" e di transizione, non del tutto agricoli in senso pienamente produttivo e non ancora urbani, è la sfida per la pianificazione e la progettazione delle regioni metropolitane mature. Con riferimento alla pianificazione territoriale e urbanistica, questa è oggi prima di tutto una questione di potenzialità in termini di qualità e di funzioni insediabili in tali ambiti. Quantitativamente e qualitativamente questi spazi sono importanti. Oggi il 75% dei cittadini dell'Unione vive in ambito urbano o perirubano. Secondo i dati della ricerca Pluriel, in Europa 48.000 km<sup>2</sup> sono definiti perirubani e 49.000 km<sup>2</sup> urbani in senso proprio (Plurel, 2011:10). Questa situazione conduce a superare la storica dicotomia tra città e campagna, vi-

sto che oggi nel vecchio continente le aree periurbane sono quasi pari a quelle urbane e che la stessa ricerca afferma che la tendenza per i prossimi 30-35 anni le aree periurbane potrebbero raddoppiare.

Data la forte destrutturazione di questi ambiti, per comprendere meglio di che tipo di spazi si tratta, è opportuno considerare come punto di partenza le definizioni assunte dai documenti di riferimento dell'Unione Europea, tenendo in considerazione che questo concetto può assumere differenti significati secondo i diversi caratteri del assetto spaziale in Europa. Per l'OECD sono gli ulteriori spazi risultanti dall'impatto dello sviluppo economico: "The impacts of economic growth and physical expansion of the urban area are not confined within urban boundaries; they reach into much wider areas surrounding urban centres, creating so-called "rurban areas", "urban fringe areas", ovvero "peri-urban areas" (OECD, 1979:9).

La Conferenza dei Ministri responsabili per la pianificazione territoriale del Consiglio di Europa (CEMAT) ha approfondito questo concetto, proponendo la seguente definizione: "Peri-urban areas are areas that are in some form of transition from strictly rural to urban. These areas often form the immediate urban-rural interface and may eventually evolve into being fully urban. Periurban areas are places where people are key components: they are lived-in environments. The majority of peri-urban areas are on the fringe of established urban areas, but they may also be clusters of residential development within rural landscapes. Peri-urban areas are most frequently an output of the process of suburbanisation or urban sprawl. [...]". (CEMAT, 2007:19)

Si tratta dunque di concetti non nuovi nella pianificazione territoriale o nelle analisi di geografia economica ma è nuovo l'approccio con cui si considerano la composizione, il ruolo e le potenzialità di questi territori, particolarmente nelle regioni metropolitane delle economie mature. Oggi queste aree non sono considerate semplicemente luoghi di transizione da funzioni rurali ad urbane ma ambiti con una loro specifica caratterizzazione e con importanti potenzialità grazie alla loro identità multifunzionale.

Secondo il Quinto Rapporto di Coesione: "In the EU-27, around 24% of the population live in predominantly rural regions, around 35% live in intermediate regions and slightly more than 40% live in predominantly urban regions" (EC, 2010: 58). Questi territori "intermedi" costituiscono l'interfaccia tra i cittadini che vivono nelle aree urbane e il circostante territorio rurale, con il quale è riconosciuta la sempre maggiore interdipendenza; oggi vi è una forte rivalutazione per la produzione agricola di prossimità ("km zero"), è apprezzata la qualità e la diversità dei paesaggi rurali anche se di margine, come pure la ricchezza di patrimonio storico rurale diffuso e le potenzialità per la qualità della vita in un ambiente che presenta ancora caratteri di naturalità.

In Europa grande attenzione è stata data nel corso degli ultimi anni a questo tema e molte iniziative sono state promosse. La più interessante è probabilmente

quella relativa alla costituzione di una piattaforma costituita da 15 città e regioni metropolitane, denominata PURPLE, che si definiscono: "peri-urban territories, where urban and rural features co-exist". Questa associazione, composta da autorità pubbliche, lavora come lobby avente come scopo: "maximize the advantages resulting from their location in proximity to large cities while minimizing adverse impacts on the character, landscape and environment that make them distinct and special" (<http://www.purple-eu.org>). L'organizzazione lavora per promuovere uno sviluppo rurale e agricolo sostenibile e per far crescere la consapevolezza nei policy makers coinvolti nelle politiche di sviluppo regionale e agricole della rilevanza delle aree perurbane e della necessità di elaborare politiche tagliate su misura per loro.

Dal punto di vista delle politiche europee, sebbene questo tema sia molto trattato e studiato, mettendo in evidenza le sue molte facce, non trova ancora una definitiva e concreta politica operativa, con dispersione di molte risorse e occasioni nel tentativo di concettualizzare e identificare qualcosa in trasformazione così velocemente che è difficile governare.

Il Parlamento europeo nel 2010 approvò una "preparatory action" gestita dalla Commissione con lo scopo di analizzare e approfondire le relazioni urbano-rurali in Europa, denominata RURBAN. Questa azione era orientata a promuovere le relazioni urbano-rurali e iniziative di concerto tra città e aree rurali, incoraggiando una "governance territoriale multilivello" anche in relazione alle potenzialità della cooperazione per lo sviluppo economico, la competitività e la governance alla scala regionale ed inoltre, all'integrazione tra i fondi strutturali FESR e i fondi agricoli FEASR.

Tra le diverse iniziative promosse da RURBAN, uno studio mise in evidenza il carattere delle relazioni urbano-rurali con lo scopo di sostenere la cooperazione nella prospettiva di riconoscere le aree periurbane per la loro specifica peculiarità e come ambito territoriale multifunzionale (BBSR-BBR, 2012: 5-10). Questo studio fu particolarmente importante nella prospettiva della programmazione comunitaria 2014-2020, considerando in particolare che la Politica Agricola Comune (PAC) e i Fondi strutturali (FESR) costituiscono quasi l'intero budget dell'Unione Europea.

## 2 Spazi periurbani nel contesto metropolitano e regionale in Lombardia

Nel contesto regionale lombardo l'area metropolitana di Milano è caratterizzata da una forte concentrazione di popolazione e di funzioni e presenta densità fino a 6.000 abitanti /km<sup>2</sup>. L'area è connotata da una perenne criticità dell'ambiente urbano relativamente ad aria, acqua e suolo e congestione da traffico, un alto grado di consumo di suolo e degrado paesaggistico. D'altra parte, specialmente nella parte sud della città, resiste ancora un'importante quota di suoli agricoli altamente produttivi, una fiorente agricoltura e tradizioni rurali attive.

Occorre inoltre considerare lo specifico contesto di

attenzione alla tematica agricola determinato dal prossimo evento globale che si terrà a Milano con EXPO2015, dedicato a “Nutrire il pianeta, Energia per la vita”, con l’obiettivo di promuovere un adeguato accesso al cibo sicuro, sufficiente ed equilibrato come diritto di base dell’umanità. Nel caso di Milano questa è un’occasione importante per ripensare profondamente il rapporto tra la regione urbana, gli spazi liberi ancora esistenti e una “nuova ruralità” come modo per dare più attrattività alla città metropolitana in riconversione.

Attualmente, l’agricoltura di margine (ma non troppo!) e i territori sottoutilizzati al bordo delle città possono giocare un ruolo importante per i cittadini e i portatori di interesse che chiedono di migliorare la qualità della vita e dell’ambiente dove vivono e operano. Ridisegnare questo vasto seppure disorganico spazio metropolitano è importante per ragioni sociali, economiche e ambientali. In questo quadro “rurbanizzazione” sembra la parola chiave per descrivere un fenomeno che catalizza l’attenzione e dove stanno convergendo politiche e progetti.

Nei passati decenni, le uniche politiche territoriali con un certo grado di efficacia in termini di protezione del suolo agricolo, libero o con valenza naturale nella regione metropolitana di Milano sono state quelle dei piani dei parchi regionali.

La politica regionale dei parchi promossa negli anni ’90, secondo un approccio di settore (piani orientati all’ambiente e alla tutela degli ecosistemi ma con valenza paesaggistica) è stata efficace anche per frenare lo sviluppo a macchia d’olio degli insediamenti urbani, sebbene spesso si siano sviluppate relazioni conflittuali con la pianificazione urbanistica o di altri settori (ad esempio, i trasporti), interessate a gestire le trasformazioni che coinvolgevano spesso gli spazi liberi.

In questo quadro, la presenza di tre parchi regionali (Parco Agricolo Sud Milano, Parco della Valle del Ticino e Parco Nord Milano) nell’area urbana più densa ha opportunamente aiutato a preservare gli spazi liberi dall’espansione insediativa intorno a Milano negli ultimi 25 anni.

Di recente, il Piano Territoriale regionale e il Piano Paesaggistico (PTR-PPR) hanno confermato la necessità di un approccio integrato per correlare la pianificazione urbanistica e territoriale con quella paesaggistica, confermando una particolare attenzione alla salvaguardia degli spazi liberi intorno alla regione metropolitana ed al raccordo tra aree protette e spazi liberi residuali, sviluppando il concetto di “ambito rurale-paesistico-ambientale”.

Anche il piano territoriale della provincia di Milano (PTCP), oggi città metropolitana secondo le recenti modifiche normative, assume ed opportunamente sviluppa alla scala di area vasta il concetto di “ambito rurale-paesistico-ambientale” definito nel PTR. Questo concetto mette in evidenza l’esigenza di riconoscere, collegare e coordinare gli spazi liberi a scala territoriale siano essi ambiti tutelati per legge o meno, al fine di gestire in maniera più efficace il sistema delle aree

verdi e del paesaggio a scala vasta.

Il PTCP assume norme per promuovere la multifunzionalità del sistema delle aree perirubane e di margine (PTCP Norme - Art. 19 c) anche per sostenere un sistema insediativo multipolare, dove la residua agricoltura o gli spazi verdi liberi sono fondamentali per completare un sistema capace di connettere le reti ecologiche con le aree libere di margine urbano.

Uno dei progetti più interessanti attualmente in corso nell’area milanese, capace di coniugare gli aspetti di governo territoriale e il progetto a scala urbana, è quello del “Parco delle risaie”, consistente nel recupero e nella rivitalizzazione di un ampio spazio residuale ai margini meridionali della città di Milano, sostenendo e promuovendo nuova agricoltura, con il ridisegno degli spazi liberi e delle reti verdi e recuperando ad usi produttivi insediamenti storici rurali. Questo progetto ricevette il premio europeo del Paesaggio da una giuria internazionale nel 2012, proprio per la metodologia adottata che prevedeva la partecipazione attiva dei cittadini, di associazioni ONLUS e dei privati per contribuire al recupero dell’area.

In seguito, la volontà di consolidare l’interesse per l’agricoltura periurbana, come componente rilevante del sistema di margine metropolitano, ha avuto come esito la promozione del Distretto Agricolo Milanese (DAM) nel 2011, per assicurare e sostenere la produzione agricola nella città metropolitana, con il motto: “Milano città di campagna”.

Questa iniziativa fu promossa da un’associazione no-profit composta da un consorzio di 31 aziende agricole, con obiettivi di pubblico interesse ma anche orientata ad una produzione agricola professionale in relazione con le esigenze del territorio. L’ambito interessa una vasta parte dell’intero territorio agricolo milanese e gli obiettivi operativi riguardano il mantenimento della produzione agricola ma anche la preservazione dell’ambiente, dei servizi ecosistemici, la riqualificazione di acque e suolo seguendo specifici protocolli di produzione, la protezione e valorizzazione del patrimonio storico rurale comprese le cascine storiche.

Questo approccio all’agricoltura multifunzionale, posizionata ai margini urbani identifica e declina con atti di tipo regolamentativo e contrattuale funzioni specializzate in aree che, solo pochi anni fa, sarebbero state a rischio di abbandono e in attesa di essere incorporate nell’espansione urbana.

Con l’accordo tra il DAM, il Comune di Milano, la Provincia di Milano e la Regione Lombardia nel settembre 2011, venne avviata formalmente la road map per perseguire “un processo di neoruralizzazione di Milano” (Piano del Distretto Rurale di Milano, 2011:7) (<http://www.consorziodam.com>).

Tale accordo ha dato il via a un processo di tipo contrattuale rafforzato in seguito con la promozione di un accordo quadro territoriale denominato “Milano Metropoli Rurale” avviato nel 2013 dagli stessi attori di cui sopra, in cui diversi progetti in corso sull’area metropolitana sono coordinati con l’espresso obiettivo di mantenere l’agricoltura multifunzionale e

valorizzare il paesaggio rurale, coordinando le diverse iniziative e i progetti di ruralizzazione tramite strumenti di governance.

Tutto questo rappresenta una pietra miliare e un punto di svolta nella storia della pianificazione urbana, tradizionalmente orientata all'espansione della città. Nella città di Milano l'agricoltura e gli usi rurali, per decenni funzioni dimenticate, sono ancora importanti, infatti la superficie dedicata ammonta a circa 4.000 ha, pari al 22% dell'intera superficie urbana. Milano è la seconda municipalità agricola in Italia, con 128 aziende agricole registrate alla Camera di Commercio (2010).

I sobborghi meridionali di Milano sono ancora riconosciuti per il loro rilevante contributo produttivo primario ma anche per la funzione ricreativa che svolgono a favore dei cittadini che cercano spazi liberi di qualità, per il patrimonio storico ambientale e paesaggistico che, sebbene residuale, presenta ancora un'identità rilevante. In totale, nella provincia di Milano, queste aree rappresentano più di un terzo e sono generalmente comprese in parchi regionali o sovralocali.

Considerando la sola area metropolitana centrale, il 48% appartiene ad un parco regionale a orientamento agricolo (il Parco Agricolo Sud), il 70% della popolazione della provincia di Milano vive in un comune appartenente ad un parco regionale (da 2,1 a 3,1 milioni di abitanti) e il 50% dei comuni sono situati in area parco. Nonostante ciò l'area è caratterizzata da un'alta pressione antropica e insediativa, con la più alta densità di popolazione in Italia e superfici impermeabilizzate anche oltre il 70%, nella parte nord della regione metropolitana (Monza-Brianza).

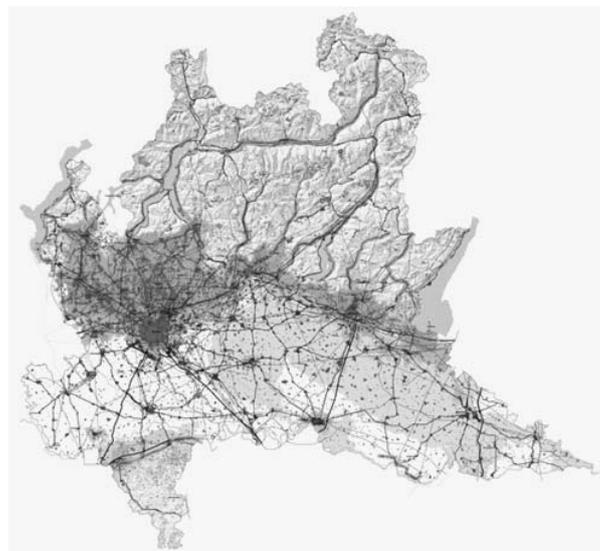
Esiste un generale riconoscimento del valore che caratterizza questo territorio circa la qualità pedologica dei suoli, la ricchezza in biodiversità e l'unicità del paesaggio storico e del patrimonio (con una rete di monasteri medievali e numerose cascate e insediamenti rurali storici), ancora in uso ma ormai in degrado e costretto tra infrastrutture, insediamenti industriali e commerciali e recenti espansioni residenziali. Da questo punto di vista, le differenze e le peculiarità di questo spazio perirurbano, comparato ad altri in Europa, sono evidenti.

### 3 Nuove politiche

Oggi, con le nuove politiche in atto si avvia un radicale cambiamento riferito alla storica competitività tra sviluppo insediativo e usi agricoli ai margini delle regioni metropolitane, in cui i rapporti di forza sono sempre stati favorevoli al primo.

E' sempre più richiesto ai pubblici decisori da parte di cittadini e agricoltori di sviluppare politiche dedicate a questa tipologia di spazio, volte anche a riconoscere un nuovo ruolo dell'agricoltura come funzione utile ad assicurare una produzione primaria di prossimità ma anche a migliorare la qualità delle aree di margine urbano secondo una forte vocazione multifunzionale e ambientale, mettendo in valore il patrimonio stori-

Figura 1- Piano paesaggistico regionale della Lombardia – Ambiti del degrado



co e le identità culturali presenti, attribuendo quindi uno status specifico a questo spazio polifunzionale. In questo quadro il paesaggio gioca un ruolo fondamentale e può costituire un fattore chiave per un'efficace integrazione delle politiche.

Nei mesi recenti si è sviluppata in Lombardia una riflessione sull'esigenza di aggiornare l'attuale piano paesaggistico regionale con uno specifico approfondimento analitico che affronti questa complessità partendo dal vasto ambito definito oggi dal piano come "ambiti del degrado" e che interessa l'area metropolitana da est a ovest, dal confine con il Piemonte a quello con la regione Veneto, e la fascia pedemontana. Con il nuovo piano si scenderà di scala e si affronterà l'organizzazione di questo spazio, pari a circa il 20% dell'intero territorio regionale, il più denso e concentrato di funzioni, stress e disordine paesaggistico e ambientale, caratterizzandolo per le diverse peculiarità specifiche.

In questo ambito complessivo (fig.1), che comprende infrastrutture, cave attive e abbandonate, aree dismesse, inquinate, ambiti di degrado e rischio ambientale, quello periurbano è di cruciale importanza anche per la competitività globale della regione metropolitana che deve essere attrattiva per nuovi investimenti. Governare uno spazio così difficile e in evoluzione richiede per ogni scelta su agricoltura urbana, inclusione sociale, sviluppo insediativo una effettiva integrazione e coerenza per essere adeguati alla complessità; solo piani e azioni integrati volti a coordinare a scala territoriale la valorizzazione del sistema paesaggistico possono essere efficaci sulla pluralità di competenze che sono esercitate in tali ambiti.

### Bibliografia

Bundes Institut für Bau-, Stadt und Raumforschung BBSR, Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. BBR, 2012, „Partnership for sustainable rural-urban development: existing evidences”, n° 2011.CE.16.o.AT.017

COUNCIL OF EUROPE-COE, 2000, "European Landscape Convention", Florence.

Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Spatial/Regional Planning-CEMAT, 2007, "Spatial development glossary European Conference of Ministers responsible for Spatial/Regional Planning", Strasbourg.

Distretto Agricolo Rurale di Milano-DAR, 2011, "Piano del Distretto Rurale di Milano, Documento Programmatico", Consorzio DAM, Milano  
EC, 2010, EC82010 "Fifth report on economic, social and territorial cohesion, European Commission", COM(2010)642, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

EC - Directorate General for Regional Policy, 2011, "Cities of tomorrow. Challenges, visions, forwards", Luxembourg, Publications Office of the European Union.

Organization for Economic Co-operation and Development-OECD, 1979, "Agriculture in the planning and management of peri-urban areas", Volume 1: synthesis, Paris.

Priori A., Ravets J., Tosics I. (Eds.), 2011, Pluriel "Peri-Urbanization in Europe: Toward European Policies to Sustain Urban Futures – Syntesis Report", H. Heene-mann, Berlin.

Provincia di Milano Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale 2013 - Relazione generale, DCP n.93 del 17 dicembre 2013, BURL – Serie Avvisi e Concorsi n. 12 del 19 marzo 2014.

Regione Lombardia RL- PTR Il Piano Territoriale della Lombardia Testo integrato degli elaborati integrati (DCR 19 gennaio 2010 VIII/951) BURL 31 marzo 2010, 1° supplemento straordinario

## Multifunctionality and resilience of urban systems: the role of green infrastructures

RAFFAELE PELOROSSO,  
FEDERICA GOBATTONI E ANTONIO LEONE

### Introduction

Cities are facing big challenges. Climate change, urban population growth, emigration fluxes, population aging and natural resources depletion are some of the most important issues that claim the attention of urban planners. Indeed, each of the aforementioned dynamic processes stresses urban systems applying pressure on all different social, economic and ecological sectors that support the overall life quality both inside and outside the city. Nature and ecosystems have a paramount role in facilitating transformations needed to address these processes in a sustainable

way. Urban green (e.g. gardens, planted trees) and blue (e.g. watercourses, lakes, ponds) areas are multifunctional structures with different externalities that can mitigate several negative consequences of sudden and/or unexpected changes of urban systems (Pelorosso, Gobattoni, Lopez, & Leone, 2013b). Moreover, they can add further aesthetic, social and ecological value to the urban environment and the architectural city project. All these externalities can be recognized as Urban Ecosystem Services (UES), i.e. benefits that people derive from semi-natural ecosystems and structures (Haase, Larondelle, et al., 2014). They include: 1) provisioning services such as food, wood and clean water; 2) regulating services such as flood, climate and CO<sub>2</sub> control; 3) cultural services such as social, recreational, and touristic benefits; and 4) supporting services, such as oxygen production and habitat provision, that maintain the conditions for a highly differentiated life on the Earth (Hermann, Schleifer, & Wrška, 2011).

Due to the wide scale of natural processes, even extra-urban ecosystems can point out a positive effect inside the fuzzy limits of the city: examples are the wooded areas that mitigate the floods events or the rural peri-urban areas furnishing food and recreational services to cities inhabitants. UES can therefore be produced by ecosystems falling out of the traditional planned city border and their role, often not fully acknowledged, should be always taken in consideration widening the view from the limited/administrative urban scale to that of the landscape. Examples of dramatic consequences of the extra-urban natural and green areas value under-estimation are the recent city flooding events that have involved both the north (Genova) and the South (Bari) of Italy. Indeed, the Mediterranean basin is considered one of the most vulnerable regions of the world to climate change. The predicted future scenarios for Mediterranean region present an increased frequency of floods and extended droughts. These climatic changes impact the capacity of ecosystems and landscapes to provide goods and services to human society (Bangash et al., 2013). In particular, Mediterranean Cities, due to climate change and unregulated urban development, are experiencing sudden changing fluxes of energy and matter in terms of quantity (e.g. increased amount of rainfall or solar radiation), quality (e.g. increased amount of pollution into runoff due to traffic roads), spatial distribution (e.g. localized critical meteorological events and heat island effect) and time scale (e.g. short and intense rainfall after long dry periods). To counteract these negative impacts, it is necessary to increase the resilience of the social-ecological systems both at scale of city and landscape (Leone, Gobattoni, & Pelorosso, 2014; Zurlini, Petrosillo, Jones, & Zaccarelli, 2013). Resilience is the capacity of the systems to face changes and external pressures and still retain essentially the same functions, structures, identities, and feedbacks (Pelorosso, Gobattoni, Lopez, & Leone, 2013a). UES integration in urban planning can enhance this resilience (Gómez-Baggethun & Barton,

2013; Leone et al., 2014). Indeed, a holistic assessment of the whole urban system by a framework analysis of the UES can 1) increase the complexity of urban systems through the maximization of the exchange among natural and anthropic components, 2) reduce the ecological footprints and the ecological debts of cities and 3) count cultural and social aspects. In this work, we focus on several semi-natural ecosystems and structures presented under the view of the multifunctionality (i.e. the ability to furnish UES to people) and resilience of the urban social-ecological systems: the Non-Urbanized Areas (NUAs) and the urban Best Management Practices (BMPs). All these ecosystems and structures constitute the underlying Green Infrastructure (GI) of the urban system. Furthermore, a synthetic overview of current methods for the assessment and planning of GI components following the UES framework is presented.

The Urban Green Infrastructure components Urban Green Infrastructure (GI) is a discussed issue. A literature review of the GI and its components is reported in Boyle et al. (2012). In this paper, GI is defined as the natural and engineered ecological systems integrated with the built environment providing a wide and diversified range of UES. A synthetic discussion of GI components (NUAs and BMPs) is here then reported based on UES approach and current research development.

The Non-Urbanized Areas (NUAs) are outdoor places with significant amounts of vegetation. Such areas can represent the last remnants of nature in many metropolitan areas and they are able to furnish several UES (La Rosa, Barbarossa, Privitera, & Martinico, 2014; La Rosa & Privitera, 2013). Example of NUAs are: brownfields, farmlands and abandoned farmlands, parks and public gardens, allotments, woods and shrubs, vacant lots, cemeteries, sport fields and, in general, open spaces. In a UES view, each NUA can be revisited and re-designed in order to accomplish the most suitable flux of benefits for the population and a better social-environmental quality of urban systems. For instance, new forms of agriculture can be realized in existent NUAs adding further UES such as the food at Km zero or the recreational/psychological functions of social agriculture. The NUAs constitute the only Habitat areas for animal and vegetal species living in the city; to counteract the barrier effect of urban and road development and maintain the biodiversity levels, the connectivity among NUAs needs to be preserved and increased (Pelorosso, Gobattoni, Geri, Monaco, & Leone, 2014; Pelorosso, Gobattoni, Lauro, Monaco, & Leone, 2012). The same vegetated NUAs could also reduce the urban heat island effect or water runoff. The planning of a widespread ecological network also in the city context can therefore support both the Habitat provision and the climate and storm water regulation. NUAs inside the city or strictly connected with it cover therefore an important role for the global urban sustainability.

Projects of urban regeneration and new urban settle-

ments can also be supported by a UES-conscious planning and design by the so-called Best Management Practices (BMPs) (Leone et al., 2014; Lundy & Wade, 2011; Scholz, 2013). Several urban BMPs (Pelorosso et al., 2013b) were developed to control pollution, runoff and, in general, to ensure a sustainable urban water management, such as: green roofs, pervious surfaces, constructed wetlands, detention basins, infiltration basins, filter drains. BMPs bear a wide range of UES even if not directly designed for them such as: the habitat provision and the cooling effect of green roofs and vegetated areas or the recreational functions of wetland and detention basins. Multifunctional BMPs (as green roofs or wetlands), where ecosystem service provisions are “designed-in”, can therefore help the transition of social-ecological systems to more sustainable environments which are more resilient to changing future conditions (Lundy & Wade, 2011; Pelorosso et al., 2013b). In this view, urban BMPs can act as the natural and semi-natural structures present in the environment furnishing similar provisioning, regulating, supporting and cultural functions and services (Dahlenburg & Birtles, 2012).

#### Urban Ecosystem Services (UES) Assessment

Several methodological approaches are developed in UES assessment and many criticisms are still present (Haase et al., 2014). A deep review of manifold methods and issues related to UES assessment is out of the scope of this paper. However, for the UES quantification, we can distinguish monetary and non-monetary evaluation, bio-physical models, empirical model/methods, GIS-based spatial modelling assessment, look-up tables and interviews. The choice among the different approaches is mainly due to the available data and resources and the objectives of the work. The chosen method and/or indicator should: a) promote the quantification of services, b) be simply and readily understandable, c) use readily available information, d) be cost-effective, e) be quickly produced and f) allow easy comparisons between different study cases. Moreover, helpful supports to land use decision making processes could be found in scenario analysis and assessment tools for the choice of actions to be prioritized. Scenario simulation and comparison are proposed to address the uncertainties, generated by socio-economic systems and natural driving forces, and insecurities carried by data and assessment methods (Gobattoni, Pelorosso, Lauro, Leone, & Monaco, 2011). The identification of the key actions to be firstly realized for the maintenance or enhancing of global urban sustainability is of paramount importance, such as: the most effective localization of BMPs for the reduction of flood risk or the choice of which NUAs are to be addressed to new settlements and which are to be preserved from urban development instead.

Several UES evaluation methods for urban BMPs and NUAs have been recently presented to support urban planners and environmental analysis in the cities. Two illustrative methods are reported. Recently,

Scholz and Uzomah (Scholz & Uzomah, 2013) have presented a rapid decision support tool to assess the UES furnished by urban BMPs: the retrofitting of permeable pavements systems in presence of trees. The method uses interviews and it is based on the expert experience of different stakeholders for the evaluation of UES: it could be applied to different urban BMPs. Regarding NUAs assessment in terms of UES related with Habitat and landscape connectivity, a GIS-based spatial modelling assessment was recently published by Pelorosso et al. (Pelorosso et al., 2014). In particular, the PANDORA 3.0 model used in the proposed method was developed to put UES evaluations into effective plans and environmental assessment procedures. A case study application to Metropolitan area of Bari was realized but the work has not been published yet.

### Conclusion

In the current historical moment, where conflicts between man and nature are becoming more evident and where the conservation of natural resources (water, soil, air) needs, now more and more peremptorily, to identify an effective action plan, the design and management of multifunctional Green Infrastructures is essential to achieve sustainable development of cities. These are the guiding principles of the Aalborg Charter (1994), the European Landscape Convention (2000) and the European Territorial Strategy (ECTP-CEU, 2013).

In this paper, GI was presented as an integrated system of NUAs and BMPs, localized at landscape scale, providing a wide and diversified range of UES for citizens able to increase the resilience of the urban systems. Moreover, a UES-conscious planning and design of GI was proposed as a methodological approach to achieve the sustainable integration between human activities and nature looking not only at ecological aspects but also at cultural and social issues. The understanding and identification of the multifunctional capabilities of NUAs and BMPs has been internationally pointed out but, above all in Italy, the full integration of them in the territorial planning and in the urban (re-) design is not fully realized yet. Indeed, such a holistic approach requires a transdisciplinary collaboration of experts and the abandon of old-fashioned view of urban green as islands placed in remnant/marginal non-edified areas. Several UES assessment methods were developed to support urban planners and designers. However, UES-conscious planning and design of NUAs and BMPs needs further studies to maximize the effectiveness of actions, such as the exploration of synergies and trade-offs between services, the involvement of stakeholders and the communications to citizens and policy.

### References

- Bangash, R. F., Passuello, A., Sanchez-Canales, M., Terrado, M., López, A., Elorza, F. J., ... Schuhmacher, M. (2013). Ecosystem services in Mediterranean river basin: Climate change impact on water provisioning and erosion control. *The Science of the Total Environment*, 458-460C, 246–255. doi:10.1016/j.scitotenv.2013.04.025
- Boyle, C., Gamage, G., Fassman, E., Knight-Lenihan, S., Schwendenmann, L., & Thresher, W. (2012). *Greening Cities: A review of Green Infrastructure* (p. 212). University of Auckland.
- Dahlenburg, J., & Birtles, P. (2012). All roads lead to WSUD: exploring the biodiversity, human health and social benefits of WSUD. In 7th International Conference on Water Sensitive Urban Design. ECTP-CEU. (2013). The Charter of European Planning, approved by the General assembly of Barcelona the 22th April 2013. European Council of Spatial Planners.
- Gobattoni, F., Pelorosso, R., Lauro, G., Leone, A., & Monaco, R. (2011). A procedure for mathematical analysis of landscape evolution and equilibrium scenarios assessment. *Landscape and Urban Planning*, 103(3-4), 289–302. doi:10.1016/j.landurbplan.2011.08.011
- Gómez-Baggethun, E., & Barton, D. N. (2013). Classifying and valuing ecosystem services for urban planning. *Ecological Economics*, 86, 235–245. doi:10.1016/j.ecolecon.2012.08.019
- Haase, D., Larondelle N., Andersson E., Artmann M., Borgstrom S., Breuste J., Gomez-Baggethun E., Gren A., Hamstead Z., Hansen R., Kabisch N., Kremer P., Langermeyer J., Lorance Rall E., McPhearson T., Pauleit S., Qureshi S., Schwarz N., Voigt A., Wurster D., Elmquist T.. (2014). A quantitative review of urban ecosystem service assessments: concepts, models, and implementation. *Ambio*, 43(4), 413–33.
- Hermann, A., Schleifer, S., & Wr̀bka, T. (2011). The Concept of Ecosystem Services Regarding Landscape Research: A Review. *Living Rev. Landscape Res.*, 5(1), 1–37.
- La Rosa, D., Barbarossa, L., Privitera, R., & Martinico, F. (2014). Agriculture and the city: A method for sustainable planning of new forms of agriculture in urban contexts. *Land Use Policy*, 41, 290–303. doi:10.1016/j.landusepol.2014.06.014
- La Rosa, D., & Privitera, R. (2013). Characterization of non-urbanized areas for land-use planning of agricultural and green infrastructure in urban contexts. *Landscape and Urban Planning*, 109(1), 94–106. doi:10.1016/j.landurbplan.2012.05.012
- Leone, A., Gobattoni, F., & Pelorosso, R. (2014). Sustainability and planning: thinking and acting according to thermodynamics laws. *Journal of Land Use, Mobility and Environment*, (Special Issue Eighth International Conference INPUT).
- Lundy, L., & Wade, R. (2011). Integrating sciences to sustain urban ecosystem services. *Progress in Physical Geography*, 35(5), 653–669. doi:10.1177/0309133311422464
- Pelorosso, R., Gobattoni, F., Geri, F., Monaco, R., & Leo-

ne, A. (2014). Bio-Energy Connectivity and Ecosystem Services. An assessment by PANDORA3.0 model for land use decision making. *Journal of Land Use, Mobility and Environment*, (Special Issue Eighth International Conference INPUT).

Pelorosso, R., Gobattoni, F., Lauro, G., Monaco, R., & Leone, A. (2012). Pandora: modello per l'analisi di scenario a supporto delle pianificazioni. *Urbanistica*, (149), 129-138.

Pelorosso, R., Gobattoni, F., Lopez, N., & Leone, A. (2013a). Gestione adattativa dei territori abbandonati verso un nuovo approccio per la salvaguardia della funzionalità. *Materiali e metodi*. In SIU Conference (pp. 1-8).

Pelorosso, R., Gobattoni, F., Lopez, N., & Leone, A. (2013b). Verde urbano e processi ambientali: per una progettazione di paesaggio multifunzionale. *Journal of Land Use, Mobility and Environment*, 6(1), 95-111. doi:10.6092/1970-9870/1418

Scholz, M. (2013). Sustainable Water Systems. *Water*, 5(1), 239-342. doi:10.3390/w5010239

Scholz, M., & Uzomah, V. C. (2013). Rapid decision support tool based on novel ecosystem service variables for retrofitting of permeable pavement systems in the presence of trees. *The Science of the Total Environment*, 458-460C, 486-498. doi:10.1016/j.scitotenv.2013.04.062

Zurlini, G., Petrosillo, I., Jones, K. B., & Zaccarelli, N. (2013). Highlighting order and disorder in social-ecological landscapes to foster adaptive capacity and sustainability. *Landscape Ecology*, 28(6), 1161-1173. doi:10.1007/s10980-012-9763-y

## L'ecosostenibilità nelle trasformazioni urbane: certificazione ambientale dei quartieri

FULVIA PINTO

Trasformazioni urbane e riqualificazione sostenibile  
Una reale diffusione della cultura della sostenibilità ambientale non può prescindere dalla definizione di efficaci politiche di governo del territorio. Attualmente, nei centri urbani vive circa il 50% della popolazione mondiale, percentuale destinata a salire al 70% entro il 2050. In un prossimo futuro, la qualità della vita di miliardi di persone, se non addirittura la sopravvivenza del pianeta, dipenderà da quanto le aree urbane riusciranno a risparmiare energia, a ridurre le emissioni e rendere più agevoli le condizioni di vita e di lavoro al loro interno.

L'impatto ambientale della progettazione, realizzazione e gestione delle costruzioni è enorme: in Europa gli edifici sono responsabili, direttamente o indiret-

tamente, di circa il 40% del consumo di energia primaria complessiva. Tale influenza negativa richiede azioni specifiche per contrastarne gli effetti ambientali. Un progetto realizzato con criteri di sostenibilità ambientale può ridurre o addirittura eliminare gli impatti ambientali negativi mediante opportune pratiche progettuali, costruttive e gestionali.

L'Italia si trova a dover affrontare diverse sfide connesse alla crisi economica, alla disoccupazione e al rilancio della competitività. Allo stesso tempo deve allinearsi all'obiettivo dell'Unione Europea al 2020 di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>, prevedere fonti rinnovabili e risparmiare energia per una percentuale del 20%.

Il recupero e la riconversione di parti di città potrebbe rappresentare una risposta alle sfide della crisi contemporanea e rilanciare l'economia verso uno sviluppo sostenibile dei territori.

Per rispondere adeguatamente a tale crisi in questi termini è però necessario aggiornare i paradigmi di riferimento del settore edilizio e dello sviluppo urbano. Per quanto riguarda le nuove costruzioni, l'applicazione dei principi di sostenibilità e di risparmio energetico risulta facilmente realizzabile. Difficoltà maggiori si riscontrano nelle procedure di recupero dell'esistente.

La riqualificazione sostenibile urbana è un processo complesso, organico ed integrato finalizzato all'incremento della qualità di un territorio, di un quartiere, di un insieme di edifici.

Alla luce delle trasformazioni economiche che hanno investito l'Europa dalla metà degli anni 80 con la dismissione industriale e il conseguente degrado economico e sociale delle aree periferiche e industriali, i vari Paesi hanno utilizzato diverse strategie per la riqualificazione, con il duplice scopo di conservare e trasformare.

Ogni Paese ha adottato diverse strategie di riqualificazione attraverso interventi di tipo sociale, tecnico - funzionale, economico - finanziario o ecologico - energetico.

Le aree degradate spesso vengono identificate con la periferia poiché sono analoghe le potenzialità insite e la necessità di cambiamento delle funzioni insediate, tuttavia, il processo di trasformazione investe anche aree centrali. Le nuove tendenze della pianificazione promuovono azioni integrate di sostenibilità (territoriale, economica e sociale) anche mediante la creazione di città policentriche puntando più sulla trasformazione dei quartieri esistenti che sulla nuova costruzione. Nel presente studio sono stati esaminati diversi casi in cui il riuso conseguente alla dismissione è stato caratterizzato da un forte potenziale di utilità collettiva promuovendo usi pubblici e risanamento ambientale. Si cerca di recuperare il senso del luogo mediante il consenso nelle decisioni, la concertazione e la negoziazione. Le principali funzioni insediate nelle aree dismesse sono quelle terziarie, dei servizi, delle funzioni tecnologiche, del commercio e del verde. A tali usi viene affidata la chiave per una possibile rinascita. Il vuoto degradato rappresenta

un'opportunità per nuove relazioni tra spazio aperto pubblico e spazio chiuso privato e per il potenziamento delle relazioni metropolitane in quanto l'area dismessa può finalmente essere collegata al resto della città con nuove infrastrutture viarie e reti di trasporto pubblico.

L'area più idonea su cui intervenire è quella a scala di quartiere poiché dà la possibilità di indagare sul ruolo che la funzione produttiva ha avuto sull'intorno e di conseguenza sui modi in cui ridare vita al sito. Una delle chiavi per la riqualificazione ambientale dei centri urbani è la creazione di quartieri basati su principi di sostenibilità: numerosi sono gli esempi in Europa, dai quartieri car-free di Friburgo, Vienna e Amsterdam alle nuove aree urbane di Stoccolma e di Bolzano. Dalle analisi effettuate risulta evidente che il mix funzionale sia un aspetto fondamentale per la riuscita degli interventi e, nello stesso tempo, elemento determinante per introdurre caratteri di complessità e variabilità urbana. È necessario rivalutare il significato ecologico - culturale dei contesti urbani e avviare processi in grado di ritrovare il legame tra ambiente naturale e costruito, localizzando attività strategiche per lo sviluppo economico della città.

#### Sistemi di certificazione ambientale

La certificazione ambientale è un processo che consente di valutare un edificio non solo considerando i consumi e l'efficienza energetica, ma anche esaminando l'impatto sull'ambiente e sulla salute dell'uomo. Le certificazioni ambientali hanno l'obiettivo di sostenere un tipo di costruzione basato sul concetto di sostenibilità, sia dal punto di vista energetico che dal punto di vista del consumo delle risorse ambientali coinvolte nel processo di realizzazione. Si certifica che un edificio rispetta l'ambiente e rappresenta un luogo salubre per vivere o lavorare.

Tra i principali protocolli di certificazione ambientale il più diffuso è sicuramente l'americano Leed - Leadership in Energy and Environmental Design. Tale sistema certifica la sostenibilità delle strutture in termini di risparmio energetico, attenzione al ciclo di vita dei prodotti, salubrità degli ambienti interni e sintonia con il contesto urbano.

Tra gli altri sistemi di certificazione europei si ricordano: in Inghilterra: Breeam (Building Research Establishment Environmental Assessment Method), in Germania: Passivhaus, in Italia: Itaca, in Francia: HQE (Haute Qualité Environnementale), in Austria: TQ Building Assessment Tool, in Danimarca: Energy Rating. Ai fini del presente studio, particolare interesse riveste il sistema LEED for Neighborhood Development, il quale parte dal presupposto che i criteri dello sviluppo sostenibile applicati ai quartieri urbani hanno ricadute positive in termini di ridotti impatti ambientali, migliore qualità della vita per i residenti, risparmio di risorse. Tale sistema di classificazione va dalla scala dell'edificio fino a quella del quartiere, affermando che un edificio può essere considerato sostenibile solo se lo sono anche le sue pertinenze.

Il Leed si basa su prerequisiti che tutti i progetti devo-

no avere e una serie di crediti dai quali ogni progetto può scegliere di guadagnare punti per la certificazione.

La caratteristica peculiare dei quartieri certificati attraverso il sistema LEED ND è la multifunzionalità, che riduce gli spostamenti in auto e incentiva l'uso di mezzi alternativi. Ogni quartiere viene visto come un'unità compatta che include spazi edificati e naturali, poli di attrazione, elementi di connettività con gli ambienti circostanti, percorsi pedonali, luoghi per usi civili e interazione sociale. Secondo gli standard LEED, un quartiere deve avere spazi pubblici, riconoscibili come il fulcro della comunità, che favoriscono la socializzazione. Il quartiere deve essere progettato a misura di pedoni e tutte le principali funzioni devono essere raggiungibili agevolmente a piedi entro una distanza massima di 500 m.

La morfologia di un quartiere sostenibile dipende dalla posizione delle strade, degli edifici e degli spazi aperti, le aree verdi e l'arredo urbano sono necessari per creare uno spazio pubblico sicuro e ben utilizzato. Le cinque aree di interesse che Leed ND esamina sono: Smart location & linkage, Neighborhood pattern & design, Green infrastructure & buildings, Innovation & design process, Regional priority credit.

La prima area di interesse analizza il rapporto tra il quartiere ed il territorio in base al tipo di terreno su cui costruire, alle infrastrutture presenti, ai servizi e alla conservazione dell'ambiente naturale. La seconda area focalizza l'attenzione sulla struttura del quartiere con riferimento alle destinazioni d'uso, ai parcheggi e alla gestione del traffico. La terza area riguarda le scelte sviluppate in ambito energetico, l'efficienza idrica, le strategie solari. La quarta area considera le scelte progettuali innovative, mentre l'ultima area assegna il punteggio in relazione all'importanza regionale della località in cui il quartiere è collocato.

A giugno 2014 sono stati presentati a Milano due nuovi protocolli di certificazione sviluppati dal Green Building Council Italia per la valutazione della sostenibilità ambientale e l'eco-compatibilità di progetti di ristrutturazione di edifici storici e di interventi di trasformazione di aree urbane.

Il nuovo protocollo di certificazione "GBC Quartieri" fa riferimento ai progetti di aree oggetto di riqualificazione o di nuove espansioni, che sostengono tra gli obiettivi primari le prestazioni di sostenibilità ambientale del territorio, delle infrastrutture e degli edifici. Tale sistema riconosce il valore degli interventi che promuovono un approccio integrato alla qualità della vita, alla salute pubblica e al rispetto per l'ambiente. La certificazione incentiva le migliori pratiche orientate all'analisi del territorio, alla scelta delle aree in rapporto alla preservazione ambientale, garantendo la connessione ai trasporti pubblici, le relazioni di aree con strutture preesistenti, la creazione e lo sviluppo di servizi e funzioni sociali.

I quartieri sostenibili sono definiti come luoghi in cui le residenze, le funzioni di servizio ed i luoghi di lavoro sono raggiungibili pedonalmente.

GBC Quartieri non nasce come uno strumento di pia-

nificazione urbanistica, ma può essere un supporto alle amministrazioni locali che potrebbero adottarlo per la promozione, l'incentivazione e la riqualificazione sostenibile del territorio urbano o per la stesura di linee guida di sviluppo.

Il sistema di valutazione è suddiviso nelle seguenti categorie: Localizzazione e Collegamenti del Sito, Organizzazione e Programmazione del Quartiere, Infrastrutture ed Edifici Sostenibili, Innovazione nella Progettazione, Priorità Regionali.

Una volta individuate le zone da riqualificare, GBC Quartieri è un valido strumento che consente alla Pubblica Amministrazione di identificare e valorizzare le potenzialità del territorio attraverso uno sviluppo sostenibile. Ad esempio, rispetto ai parametri di sostenibilità definiti dal protocollo, dall'analisi dell'area possono emergere carenze delle infrastrutture e/o dei servizi, di conseguenza, l'Ente Pubblico può stabilire le strategie che ritiene più opportune per colmare le lacune individuate, anche attraverso le indicazioni specifiche del protocollo nei suoi strumenti urbanistici per programmare le attività di sviluppo e rigenerazione territoriale.

Il protocollo è organizzato secondo un sistema di elementi misurabili che consente di individuare le potenzialità dell'area da riqualificare per progettare e realizzare un quartiere sostenibile. L'ente può quindi utilizzare i parametri del protocollo formalizzandone le richieste nei bandi pubblici. I quartieri certificati saranno aree che utilizzano in maniera intelligente l'insieme delle risorse ambientali ed economiche del territorio, favorendo contestualmente l'aggregazione tra i suoi abitanti.

Verso una definizione di linee guida per la certificazione energetica dei quartieri

Dallo studio svolto risulta che è possibile costruire un sistema per la certificazione energetica a livello di quartiere che prenda in considerazione aspetti economici e sociali, oltre quelli di tutela ambientale. La certificazione energetica degli edifici è ormai una prassi consolidata, mentre risulta molto più complessa la valutazione della prestazione energetica di un quartiere. Gli elementi che hanno condotto all'esigenza di una certificazione sostenibile dei quartieri, concernono essenzialmente:

- la scarsa qualità dell'ambiente in termini di tutela delle risorse naturali, della sicurezza e della salute dei cittadini;
- l'insufficiente integrazione e coordinamento tra le leggi e i piani di settore;
- la crescita del sistema insediativo - territoriale in forma eccessivamente diffusa che ha determinato, tra l'altro, l'aumento dei costi di gestione dei servizi a rete.

L'obiettivo della valutazione di sostenibilità è principalmente quello di coniugare le prospettive di sviluppo socio-economico con la necessità di tutelare l'equilibrio naturale come logica continuazione del processo evolutivo che riguarda il rapporto tra i sistemi ambientali e le attività umane.

Con riferimento ai sistemi di certificazione esistenti, risulta possibile tracciare delle linee guida per gli interventi a scala di quartiere che si ritengono più sostenibili dal punto di vista ambientale, economico e sociale. Per ogni operazione di riqualificazione urbana, lo studio degli indicatori di sostenibilità ha offerto delle opportunità da seguire affinché nel futuro si possano realizzare quartieri più efficienti dal punto di vista del risparmio energetico, della mobilità e dell'impiego di risorse. Il quartiere si presta alla sperimentazione di interventi che integrano obiettivi multipli rivolti alla sostenibilità ambientale, sociale ed economica.

Dopo aver affrontato le varie problematiche connesse alla riqualificazione urbana sostenibile, sono stati scelti alcuni casi studio di quartieri europei oggetto di trasformazioni. Si tratta di quartieri che sorgono su aree ferroviarie, portuali o industriali dismesse che hanno manifestato attenzione nelle scelte relative alla sostenibilità.

Per ogni caso studio è stata elaborata una scheda di lettura e di analisi. La struttura delle schede è omogenea poiché il fine era quello di unificare le informazioni spesso frammentarie provenienti da fonti differenti. È stato predisposto un modello di scheda, strutturato in 5 parti, ognuna poi ulteriormente ripartita per la gestione delle informazioni. Le parti sono:

- il Processo: contiene informazioni per l'identificazione del caso di studio riguardo il contesto temporale e geografico entro cui si è sviluppato il progetto, con indicazioni sulla localizzazione, i tempi di realizzazione, la denominazione del progetto e gli obiettivi che si pone;
- l'Intervento: riguarda i dati materiali e tecnici del progetto quali l'estensione territoriale, la popolazione insediata, la densità abitativa, le destinazioni d'uso, le scelte progettuali, le aree verdi, gli aspetti connessi alla viabilità;
- la Qualità Urbana: esamina le informazioni sulle scelte progettuali afferenti la scala urbana, con riferimento al contesto, ai servizi, alle infrastrutture, al verde;
- la Qualità Gestionale: fa riferimento alle informazioni sulle soluzioni adottate per gestire le fasi preliminare ed attuativa del progetto e nella realizzazione dell'intervento;
- la Qualità Sociale: contiene le scelte finalizzate a orientare la formazione del capitale sociale in base alla tipologia d'utenza e quelle volte alla partecipazione dei privati nella fase di definizione degli obiettivi. Attraverso tali schede sono stati confrontati i casi analizzati. Gli elementi esaminati corrispondono a specifici standard di sostenibilità che appartengono ai seguenti macro-gruppi: sostenibilità del sito, gestione delle acque, energia e atmosfera, materiali e risorse, qualità ambientale interna.

La valutazione di tali indicatori ha portato ad individuare i principi caratterizzanti un progetto di riqualificazione urbana che possa essere definito eco-sostenibile.

In primo luogo particolare attenzione è posta al

risparmio energetico e al conseguente utilizzo di energie rinnovabili ricavate da fonti alternative. Rientrano in questa categoria l'energia solare, eolica, idroelettrica, geotermica, l'energia da biomasse e la cogenerazione da acqua di falda.

Grande rilevanza riveste anche il tema dell'acqua: sempre di più si cercano metodi per ridurre gli sprechi e ciò avviene grazie all'utilizzo di tecnologie innovative di recupero delle acque reflue e al riutilizzo delle acque meteoriche.

Un altro punto fondamentale riguarda l'accessibilità del sito: esso deve essere servito da un corretto sistema di infrastrutture, ma soprattutto deve essere raggiungibile agevolmente da mezzi di trasporto pubblico. Potenziare i mezzi pubblici e incentivarne l'utilizzo determina una riduzione nell'utilizzo di automobili con benefici in termini di inquinamento atmosferico e acustico. Inoltre il calo delle auto comporta una diminuzione della domanda di parcheggi con un conseguente aumento di spazio superficiale che può essere utilizzato per aree verdi, spazi pubblici e luoghi di aggregazione. A disincentivare i cittadini all'uso di auto private e ad aiutare nella lotta contro l'inquinamento intervengono anche i sistemi di car-sharing, car-pooling e bike-sharing.

Ovviamente una città o un quartiere più vivibile, servito bene, che offra spazi verdi e culturali porta il cittadino a sviluppare un senso di appartenenza al luogo e ad una maggiore identificazione come membro di quella comunità.

Tuttavia non è solo l'attenzione agli ambienti esterni che aumenta il senso di benessere dei cittadini: un quartiere per essere definito ecosostenibile deve avere al suo interno edifici privati e pubblici che rispettino gli standard di qualità. Tali strutture devono, per esempio, utilizzare materiali basso emissivi e naturali, come legno e fibre vegetali; devono sfruttare al massimo la luce naturale e quindi dovranno essere orientati in modo da ridurre al minimo l'uso di illuminazione artificiale ed il consumo di energia per riscaldamento/condizionamento.

Pensare alla riqualificazione urbana come strumento per il risparmio energetico consente di svolgere un'azione sinergica a sostegno della definizione di nuovi piani, che intendono coniugare la qualità degli interventi con la qualità urbana. Questi nuovi modelli di piano vanno nella direzione di una nuova concezione dello sviluppo non focalizzato sulla crescita.

Intervenire in maniera coordinata su urbanizzazione e mobilità, creare poli contestualmente misti e compatti e assicurare una maggiore qualità di vita nell'ambiente urbano sono obiettivi possibili e in stretta continuità con il modello europeo di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

## Bibliografia

- Diappi, L. (2000) *Sostenibilità urbana: dai principi ai metodi di analisi; forma urbana, energia e ambiente*, Paravia Scritorium, Torino.
- Farr, D. (2008) *Sustainable urbanism - urban design with nature*, J. Wiley & Sons, Hoboken.
- Newman, P., Kenworthy, J. (1999) *Sustainability and cities: overcoming automobile dependence*, Island Press, Covelo.
- Pinto, F. (2012) "Pianificazione sostenibile e governo integrato del territorio", in Moccia F.D. (ed) *Città senza petrolio*, ESI, Napoli.
- Pinto, F. (2012) "Governo del territorio e certificazione di sostenibilità per gli insediamenti urbani", in AISRE (ed) "Istituzioni, Reti Territoriali e Sistema Paese: la governance delle relazioni locali nazionali". *Atti della XXXIII Conferenza Nazionale di Scienze Regionali* Roma.
- Maltese, I., Mariotti, I. Pinto, F. (2013) "Sustainable Planning and Housing Market Prices", in Oktay U., Pizzi E., Croce S. (ed) *Changing needs, adaptive buildings, smart cities*, Proceedings of the XXXIX IAHS World Congress, Politecnico di Milano, Italy.
- Sarté, S.B. (2010) *Sustainable infrastructure - the guide to green engineering and design*, J. Wiley & sons, Hoboken.

## L'agenda urbana europea nei Programmi Operativi: il caso Sardegna e altre declinazioni regionali.

### CHETI PIRA E CARLO TORSELLI

#### Premessa

La città contemporanea è oggetto di riflessione da parte di varie discipline, spesso poco integrate tra loro; ne derivano visioni settoriali e non globali delle tematiche e degli ambiti urbani esaminati, con modeste conseguenze nell'operare concreto, nel definire programmi adeguati alla dimensione urbana in evoluzione. Le principali problematiche si riscontrano sia nel carattere mutante della città a scala territoriale che nella sua gestione complessiva (Marcelloni, 2005). Da tempo è riconosciuto il potenziale ruolo delle città ai fini dello sviluppo economico, sociale e culturale, come luoghi caratterizzabili da un uso più efficiente delle risorse in senso lato. Anche a livello nazionale ed europeo, negli anni, la risposta politica e di governo è stata lenta e frammentaria, con iniziative spesso circoscritte e scarsamente integrate. Da più parti si sostiene che le città devono essere adeguatamente coinvolte nella concezione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione Europea (UE) e che queste devono essere meglio rivolte alle specifiche realtà urbane. In

questo senso vanno le istanze per un'Agenda Urbana (AU) UE formulate a livello comunitario, locale e nazionale (Commissione Europea, 2014).

L'AU è una delle principali sfide della politica europea di coesione 2014-2020. La priorità strategica territoriale interseca molti ambiti di intervento della Strategia "Europa 2020",<sup>1</sup> dall'inclusione sociale alla crescita sostenibile, e ha trovato traduzione operativa nei Regolamenti comunitari per i Fondi strutturali e di investimento europei (Regolamenti) e nell'Accordo di Partenariato nazionale (AdP) ad essi conforme.

Le politiche urbane sono certamente complesse, bisognose di integrazione e variamente declinate negli anni (Progetti Pilota Urbani, URBAN, URBACT). Gli Stati membri, come l'Italia, operano secondo il risultato implicito di normative di pianificazione urbanistica e di progettazione degli spazi urbani e dell'intervento combinato di politiche settoriali, nonché di prassi consolidate non sempre virtuose: talvolta si fatica a definire ambiti cui rivolgere precisi indirizzi strategici e politici. Definire oggi politiche urbane nel panorama europeo, a qualsiasi livello, è complicato da molteplici aspetti, tra i quali la rispondenza al quadro di principi e obiettivi stabiliti dall'UE, la scarsità di risorse, la cornice culturale e politico amministrativa degli Stati membri.

In questa sede si esplorano alcuni elementi fondanti dell'AU UE e nazionale e come questi siano stati recepiti ed elaborati da alcune Regioni nelle loro proposte di Programmi operativi regionali (POR).

#### L'Agenda Urbana UE

L'AU è al centro del processo decisionale UE, che ha indicato modi per dare risalto alle città nella politica europea, così che le loro esigenze siano meglio comprese e che le politiche siano maggiormente coordinate (Hahn, 2011). Le città assumono quindi un ruolo cruciale per raggiungere gli obiettivi di Europa 2020, caratterizzate dalle maggiori concentrazioni di popolazione, ricchezza, istituzioni, servizi, attività produttive, ma anche da disparità ed esclusione, potenzialità e bisogni.

L'UE ha trattato la questione urbana in vari documenti che costituiscono l'acquis urbain communautaire<sup>2</sup>. Alla fine degli anni '90, le tematiche proposte dall'UE (CE, 1997) erano rivolte a migliorare l'occupazione e la prosperità della città, a raggiungere la parità, l'integrazione sociale, il rinnovamento, a tutelare e rendere più vivibile l'ambiente urbano.

Oggi l'AU europea è rivolta alla dimensione economica della sostenibilità, oltre a quella ambientale e sociale e alle iniziative che diano risposte innovative, utili e misurabili alla difficile congiuntura. Diverse sono le novità concettuali, per esempio, se si considera la dimensione ambientale, alcune parole chiave ricorrenti sono eco-efficienza, miglioramento del metabolismo urbano, riuso dei suoli. Per la dimensione sociale, si parla di istruzione, formazione, inclusione, lotta contro la segregazione spaziale e l'emarginazione; per quella economica si punta su rigenerazione dell'economia urbana, da volgere al rafforzamento

dello sviluppo endogeno e alla competitività dei sistemi produttivi locali.

Al di là delle tematiche affrontate, un aspetto innovativo è la spinta all'approccio integrato raccomandato dalla Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili e poi ripreso nei Regolamenti, accanto al paradigma delle iniziative place based, cioè "mirate ai luoghi", perché così più adatte e rispondenti a esigenze e fabbisogni, a fronte della specificità territoriale.

L'approccio integrato si fa carico di una visione ampia di sviluppo che contempli non solo le aree urbane, ma anche quelle non urbane e rurali, con un orientamento di tipo olistico, basato sul considerare la città nel suo complesso e su azioni unitarie che ne affrontino lo sviluppo secondo più sfaccettature.

Altro fondamentale capovolgimento di logiche e prassi fin qui dominanti sta nel deciso orientamento ai "risultati"; se nel passato era "lecito" fare quasi tutto quanto potesse contribuire a perseguire obiettivi generali, ora devono essere prima individuati i risultati (misurabili) da ottenere e le azioni che diano una ragionevole certezza di raggiungerli, pena definanziamenti.

Così, per favorire l'integrazione non solo tematica o territoriale, nel Reg.(UE) n.1303/2013 recante disposizioni comuni sui Fondi, all'art. 36 si enuncia che qualora una strategia di sviluppo urbano o un'altra strategia o patto territoriale richieda un approccio integrato che comporti investimenti del Fondo Sociale Europeo (FSE), Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) o Fondo di coesione, nell'ambito di più assi prioritari di uno o più programmi operativi, le azioni possono essere eseguite sotto forma di Investimento Territoriale Integrato (ITI).

Gli ITI sono definiti dal Reg.(UE) come strumento di programmazione e integrazione top down e come metodo attuativo che si giovi di lezioni passate.

Non è necessario che un ITI corrisponda a un'unità amministrativa; qualsiasi area geografica con caratteristiche territoriali particolari può essere dunque oggetto di un ITI, da quartieri urbani con specifici svantaggi, fino al livello metropolitano, urbano-rurale, sub-regionale o interregionale. È anche possibile andare oltre la contiguità territoriale, ad esempio, per una rete di città di piccole o medie dimensioni. Inoltre, l'ITI non può consistere nella banale giustapposizione di operazioni ma deve discendere da uno strumento/atto di programmazione/pianificazione generale, ad esempio valorizzando esperienze del tipo di PISU (Piani Integrati di Sviluppo Urbano sostenibile) e PIST (Piani Integrati di Sviluppo Territoriale).

#### L' Agenda Urbana nazionale

Per il Reg. (UE) 1301/2013 relativo al FESR (che cura in misura quasi esclusiva l'AU) almeno il 5% delle risorse assegnate a livello nazionale deve essere destinato ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile, con l'introduzione di autorità urbane responsabili dei compiti relativi almeno alla selezione delle operazioni.

Per la programmazione 2014-2020 sono stati individuati come cardine dell'AU tre driver di sviluppo

(con un possibile quarto, individuabile da ciascuna Regione); essi si articolano in ambiti tematici prioritari di intervento in parte fra loro integrabili, rilevanti oltre che per le funzioni/servizi che ogni città deve assicurare, anche per il territorio o la sua area vasta. I temi su cui focalizzare l'attenzione sono indicati nell'AdP e declinati secondo obiettivi generali di sviluppo territoriale quali la qualità della vita nelle città, l'organizzazione sociale e la gestione sostenibile delle risorse della collettività.

Le priorità dell'AU nazionale sono perseguibili tramite azioni selezionate con i POR nel "pacchetto" stabilito nell'AdP in riferimento agli 11 Obiettivi Tematici (OT) espressi nei Regolamenti (per il FESR vi sono 8 OT di competenza quasi esclusiva), con particolare attenzione agli OT 2 (Agenda digitale), 4 (Energia sostenibile e qualità della vita), 9 (Inclusione sociale e lotta alla povertà), 3 (Competitività dei sistemi produttivi) e con una generale cura della sostenibilità ambientale.

L'AdP prevede, infine, che nelle 14 Città Metropolitane si interverrà anche con un Programma Operativo Nazionale (PON), mentre altrove si interverrà con i POR. La strutturazione, le tematiche e le priorità di questi ultimi in riferimento all'AU sono definiti secondo le specificità di ciascuna Regione selezionando obiettivi, risultati, azioni secondo due facoltà consentite dal Regolamento: inserire nel POR un "Asse urbano", con o senza risorse proprie, con azioni proprie o partecipando ad azioni e risorse di altri Assi/OT; oppure realizzando "azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile" con o senza appositi ITI.

Agenda urbana regionale

Sulla base di quanto accennato, le Regioni hanno predisposto i loro POR (in attesa di approvazione della CE) organizzando le azioni secondo la loro collocazione territoriale, in città, aree urbane, città intermedie e aree rurali. In realtà, è presente una certa indeterminatezza, nei Regolamenti e nell'AdP, nelle distinzioni non solo lessicali tra gli ambiti suddetti che portano ad una classificazione dell'insediamento umano variamente definibile. Nel caso italiano, inoltre, l'attenzione è rivolta soprattutto alla Strategia Città e alla Strategia per le Aree interne, lasciando in una sorta di limbo le città intermedie. Le Regioni italiane, come il resto d'Europa, sono classificate in tre gruppi: meno sviluppate (al Sud), in transizione (Sardegna, Abruzzo e Molise), più sviluppate (al Centro-Nord). Da ciò deriva l'assegnazione dei fondi europei in senso decrescente, per tener in maggior conto le situazioni più disagiate. Analogamente si restringono le tematiche su cui intervenire, con più vaste opportunità per colmare gap storici infrastrutturali, per le regioni meno sviluppate.

Nel definire i POR, altro elemento essenziale, in generale e per l'AU, è il rispetto del "principio di addizionalità", per il quale le risorse UE devono essere utilizzate in maniera "aggiuntiva" alle politiche ordinarie (nel senso di obbligatorie o dovute) poste in essere dalle amministrazioni nazionali, regionali o locali. Ciò comporta che l'AU in questione non può costituire

una "politica urbana" tout court ma un contributo di eccellenza a politiche altrimenti avviate e finanziate. Un ulteriore principio condizionante per i POR e l'AU è quello di "concentrazione", per il quale, perché le risorse europee abbiano un'efficacia tangibile, non devono avere un andamento dispersivo, in senso tematico o territoriale ma concentrato su bisogni e potenzialità e sui territori.

Addizionalità e concentrazione devono quindi misurarsi nel concreto con le risorse che ogni POR destina espressamente all'AU alla voce Sviluppo Urbano Sostenibile, mediamente intorno al 5-6%, con significative differenze fra le tre classi di Regioni. Infatti, la dotazione dei POR delle più sviluppate non supera il miliardo di euro per il settennio, mentre quelle meno sviluppate (es. Sicilia e Campania) possono arrivare a poco meno di 7 miliardi.

Accanto alle citate risorse specifiche, con le quali cercare di sviluppare "politiche" ad hoc, i POR finanziano altri interventi territorialmente indistinti che contribuiscono ai risultati globali di taluni OT.

Nel dettaglio, per citare realtà significative, Emilia Romagna, Toscana, Piemonte e Lombardia hanno individuato un asse urbano, dotato rispettivamente di circa 30, 80, 50 e 60 M€, concentrando le risorse in poche azioni per ottenere risultati incisivi. Ad esempio, la Lombardia si è rivolta solo all'abitare sociale nell'area milanese, come carenza/disagio abitativo, sostenibilità ambientale e dotazioni tecnologiche. Le altre Regioni hanno optato per un mix di OT in relazione a ICT, abbattimento di emissioni climalteranti, mobilità sostenibile e attrattività turistico culturale. Il Lazio non dispone di un asse urbano e si interverrà in sinergia con il PON Metro per Roma Capitale.

Tra le Regioni meno sviluppate, Campania e Puglia hanno interpretato diversamente l'asse urbano: la prima (755 M€) agirà con ampie logiche unitarie nelle grandi città e in un folto gruppo di città intermedie; la seconda ha specializzato l'asse (65 M€) per intervenire in senso "verde" su vari OT. La Sicilia ha scelto di non disporre di un asse apposito ma di agire trasversalmente sugli OT e sugli altri assi con approccio integrato e formalizzato con gli ITI.

Va sottolineato che, pur nel generale richiamo all'integrazione, tra le Regioni citate solo la Sicilia opererà con ITI, insieme con il Piemonte, che li utilizzerà per le Aree interne. Ad essa si affianca con forza in questa opzione la Sardegna, per la quale l'ITI sarà strumento privilegiato di azione su tutto il territorio regionale e per diverse tipologie di investimento. Si ritiene utile fornire qualche dettaglio su quest'ultima proposta, per talune interessanti singolarità nell'approccio.

Il caso Sardegna

La Sardegna, "Regione in transizione", ha un debole sistema urbano, caratterizzato da una bassissima densità della popolazione: 68 ab./Km<sup>2</sup> contro circa 197 della Sicilia o 211 della Puglia. Se si considerano le polarità di Cagliari e di Sassari e la città di Olbia, in 24 Comuni (su 377) risiede circa il 42% della popolazione isolana; si tratta di una situazione complessa e

frammentata, ove spesso è difficile costituire “massa critica” per la fornitura di servizi di qualità vicini ai cittadini.

Perciò, per intervenire efficacemente con logiche integrate e per raggiungere dimensioni adeguate di cooperazione per lo sviluppo, la Sardegna ha scelto di non disporre di un apposito asse dedicato alle tematiche urbane, utilizzando risorse poste nei vari assi del POR, o in più programmi, senza una rigida settorializzazione degli interventi ed esaltando le possibili sinergie. Parallelamente, è stata avviata una profonda riforma istituzionale dell’assetto degli enti locali verso una loro compattazione in Unioni di Comuni, insieme all’assegnazione di competenze adeguate. Le azioni per lo sviluppo urbano sostenibile sono assegnate alle “aree vaste” di Cagliari e Sassari e alla città di Olbia, sulla base della dimensione demografica, dell’essere “porte di accesso” in senso lato all’isola, luoghi privilegiati per competitività, ricerca e innovazione, dello svolgere funzioni pregiate ed esclusive a servizio di tutta la Regione. Criterio di scelta non meno importante è che esse sono dotate di Piani Strategici comunali ed intercomunali, già trasposti in alcuni PISU nel periodo di programmazione 2007-13. Su questa base il POR ne esalterà il ruolo di promotrici di innovazione e di crescita economica, anche agendo negli ambiti colpiti da degrado fisico ed emarginazione socio-economica, per un riequilibrio urbano. Il criterio di ripartizione delle aree di intervento sulla base del ruolo storico-istituzionale è stato sostituito da uno fondato sull’aspetto funzionale delle stesse, assegnando alle principali il ruolo di “cerniera esterna” con il mondo e alle città/aggregazioni intermedie quello di “cerniere interne” nei territori di riferimento.

Gli ITI non potranno prescindere da un disegno strategico preesistente e condiviso. Nel panorama considerato emerge, inoltre, che solo il POR FESR Sardegna (933 M€) ha previsto e quantificato un contributo del FSE per ITI-Sviluppo urbano sostenibile (9 M€ FSE e 50 M€ FESR).

Di particolare interesse è che, insieme alla definizione del POR sono stati attivati tre ITI pilota, riferiti a quartieri disagiati di Cagliari, Sassari e Olbia, con azioni integrate di inclusione sociale (terzo driver AdP). Soprattutto per Cagliari si è già ad un elevato grado di definizione, grazie all’intensa attività di co-progettazione tra Regione, Comune e alcuni stakeholder pubblici. Da questi test sono derivate indicazioni utili per la messa a punto del metodo, per una sua replicabilità e per le scelte del POR. La co-progettazione si è rivelata elemento chiave anche per condurre con le tre realtà un’azione pratica di “potenziamento della capacità amministrativa” (obbligatoria per i Regolamenti), anche in vista dell’estensione a future esperienze di ambito intercomunale. Dai risultati che si raggiungeranno si procederà all’individuazione di Autorità Urbane, ove necessario.

#### Conclusioni

Rispetto all’analisi dell’AU comunitaria e nazionale e al suo recepimento nei POR, si evidenzia una pluralità di approcci legati alle peculiarità locali, talvolta un

po’ generali rispetto alla richiesta di concretezza: vi saranno puntualizzazioni ulteriori nel “negoziato” appena aperto sui POR tra CE e Regioni.

È possibile trarre alcune importanti conclusioni dall’azione programmatoria fin qui svolta. Anzitutto vi è stato un generale approccio di “programmazione unitaria”, che ha tenuto conto di risorse finanziarie di varia fonte, da utilizzare in maniera integrata.

La lezione della “concentrazione”, anche riferita all’AU, ha mitigato le tentazioni onnivore e onniscienti di taluni strumenti pianificatori e programmatori, evitando dispersioni e frazionamenti di risorse economiche e umane che hanno alimentato la logica delle “incompiute”.

Fondamentale e profondamente innovativo, infine, è lo sforzo diffuso di programmare e agire “partendo dai risultati”, individuando priorità realistiche e sostenibili in senso ambientale, economico e dei tempi di realizzazione. In particolare, misurarsi con scelte che utilizzino al meglio quanto disponibile ha portato a distinguere attentamente tra ciò che è veramente importante e il superfluo.

Resta la consapevolezza che, se queste logiche e questi programmi avranno attuazioni coerenti, anche piccole gocce di azioni massimamente efficaci non si disperderanno nel mare ma scaveranno e modelleranno in profondità la roccia dei problemi delle nostre città e della qualità della nostra vita urbana.

#### Note

1 I documenti di riferimento sono “Europa 2020: Una strategia per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”, (2010) e “Strategia per sviluppo sostenibile dell’Unione Europea” (2006)

2 Fra questi: “La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo” (1997); “Quadro d’azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell’Unione europea” (1998); “La Politica di coesione e la città” (2006); la “Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili” (2007); la “Dichiarazione di Marsiglia” (2008) la “Dichiarazione di Toledo” (2010); il report “Cities of Tomorrow. Challenges, visions and ways forward” (2011) e le dichiarazioni finali del Forum “Cities of Tomorrow: Investing in Europe” (2014).

#### Bibliografia

Ascher F., Borja J., Venuti G. C., Clementi A., Donolo C., Indovina F., Marcelloni M., Mela A., Petreschi M., Portas N., Purini F., Rosemann J., Rykwert J., Tsiomis Y. (2005), a cura di Marcelloni M., Questioni della città contemporanea, Franco Angeli, Milano.

Commissione Europea (2009), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni-La dimensione urbana delle politiche dell’UE – Elementi fondanti di una agenda urbana UE, Bruxelles, 18.7.2014 COM(2014) 490.

Commissione Europea (1997), La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo, Bruxelles, 06.05.1997 COM(97) 197 def.

Hahn J. (2011), “Premessa” in Città del futuro. Sfide, idee, anticipazioni, Unione Europea, Politica regionale.

# Infrastrutture verdi per il drenaggio delle acque meteoriche nel progetto della città resiliente

RICCARDO PRIVITERA,  
VIVIANA PAPPALARDO,  
LUCA BARBAROSSA E DANIELE LA ROSA

## Introduzione

La crescente attenzione alla gestione delle acque meteoriche in ambito urbano si colloca sullo sfondo delle agende politiche europee e si lega saldamente a questioni urbane, quali consumo di suolo, processi di cambiamento climatico, scarsità delle risorse ambientali ed economiche, che agiscono come fattori potenziali di rischio sulla città. In particolare, la domanda di strategie efficaci finalizzate a dotare la città di una sua capacità di resilienza, ha fatto emergere, di recente anche in Italia, l'importanza del ruolo dei Sustainable Urban Drainage Systems (SUDS) quali componenti del progetto urbano.

Il presente contributo, partendo dalle indicazioni fornite dalla letteratura scientifica sul tema, proverà brevemente a riflettere sull'applicabilità di alcune di queste tecnologie analizzando in dettaglio i fattori che possono incidere sulla buona riuscita di tali pratiche.

Politiche europee e gestione delle acque meteoriche  
Nonostante l'Unione Europea dedichi alla gestione delle acque meteoriche un'attenzione residuale nei suoi documenti ed atti ufficiali, è possibile comunque individuare, soprattutto nelle politiche legate al tema dell'adattamento ai cambiamenti climatici, del consumo di suolo e dell'approccio sostenibile alla risorsa acqua, la cornice semantica entro cui collocare lo stormwater management.

Mentre la Direttiva Quadro sulle Acque dell'Unione Europea (2000/60/CE), orientata a prevenire il deterioramento qualitativo e quantitativo delle acque e ad assicurarne un utilizzo sostenibile, affida allo strumento del "piano di gestione per il distretto idrografico" e a piani e programmi più dettagliati l'obiettivo di affrontare aspetti particolari della gestione delle risorse idriche, la Direttiva sulle Alluvioni (2007/60/CE), che la completa insieme ad altre norme di taglio più specifico, è pensata per assicurare che gli Stati Membri si adoperino per prevenire i fenomeni di allagamento e limitare i loro impatti sulla salute umana, sull'ambiente, sulle infrastrutture, sul patrimonio privato<sup>1</sup>.

Ancora, la Commissione Europea, impegnata a favorire un uso più sostenibile del suolo, ha sottolineato con la Strategia tematica per la protezione del suolo del 2006, la necessità di porre in essere buone pratiche

per mitigare gli effetti negativi dell'impermeabilizzazione, obiettivo generale ulteriormente esplicitato nel 2011 con la Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse.

Se da una parte il fenomeno di impermeabilizzazione del suolo determina effetti negativi sui servizi ecosistemici essenziali, contribuendo al depauperamento del patrimonio naturale e del paesaggio, dall'altra, combinandosi con l'incremento di intensità e frequenza di eventi meteorici estremi, dovuto anche ai processi di cambiamento climatico, risulta particolarmente significativo per l'impatto che determina sul ciclo delle acque (ISPRA, 2011). La sempre minore capacità delle aree impermeabilizzate di assorbire le acque di precipitazione, determina un notevole aumento, in volume e portata, del contributo dovuto allo scorrimento superficiale (Bassan, Pozzer, 2011) causando evidenti problemi nei centri urbani, in particolare in occasione di fenomeni di pioggia particolarmente intensi, ed aumentando il rischio di spingere i sistemi di drenaggio al di là delle loro capacità di convogliamento.

Nel documento "Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo" (Commissione Europea, 2012) viene sottolineato il problema legato alla gestione delle risorse idriche e fatto esplicito riferimento ai sistemi di drenaggio urbano sostenibile. Ciò riflette la consapevolezza, acquisita a livello internazionale, sulla inefficienza dei sistemi di drenaggio tradizionale che ha condotto a rivedere completamente il progetto dello smaltimento delle acque meteoriche nelle aree urbanizzate e ad introdurre nuove pratiche: i SUDS. Queste, e più in generale quelle di green infrastructure alle quali possono essere ricondotte (Mell, 2008), avviate sperimentalmente negli Stati Uniti, nel Regno Unito e in Olanda (Langella, 2012), oggi rappresentano il cuore del water sensitive urban design.

Anche l'Italia comincia ad adeguarsi e lo fa con l'emanazione di linee guida per la gestione sostenibile delle acque meteoriche: è il caso di quelle della Provincia Autonoma di Bolzano, di quelle approvate dalla giunta comunale del Comune di Reggio Emilia e di quelle pubblicate dall'Agenda 21 Locale "Area Fiorentina".

## Sustainable Urban Drainage Systems

Con il termine Sustainable Urban Drainage Systems (SUDS), si intendono misure estensive di controllo delle acque piovane diffuse nel territorio; esse ricalcano principi di funzionamento che mimano i processi idrologici naturali, con gli obiettivi principali di ridurre i picchi ed i volumi di portata, incrementare l'infiltrazione, ricaricare le falde e proteggere i corpi idrici attivando meccanismi di rimozione degli inquinanti (Hunt et al., 2010). Traducono un nuovo tipo di approccio alla gestione delle acque di precipitazione (Damodaram et al., 2010): rispetto all'orientamento tradizionale in cui si mira a convogliare ed allontanare le acque lontano dal sito nel più breve tempo possibile, la nuova ottica è quella di intercettare e mantenere l'acqua piovana laddove essa precipita,

attraverso elementi piccoli e poco costosi diffusi all'interno di un ristretto sottobacino, piuttosto che convogliarla e gestirla attraverso sistemi imponenti a valle dell'area di drenaggio. Il principio alla base dell'applicazione dei SUDS è quello di mantenere il comportamento idrologico di un'area soggetta a una trasformazione urbana quanto più simile a quello che era proprio prima di tale trasformazione (Ahiblame et al., 2012). L'obiettivo è quello di minimizzare gli impatti che la crescita determina in seno alla qualità e quantità del ruscellamento superficiale oltre che massimizzare le opportunità di biodiversità e amenità dei contesti (Woods-Ballard et al., 2007). La letteratura scientifica distingue tra pratiche strutturali e pratiche non strutturali (Elliot, Trowsdale, 2007). Le prime includono elementi fisici dell'infrastruttura verde quali canali inerbiti, superfici permeabili, tetti verdi, bacini di ritenzione e infiltrazione, cisterne e vasche di raccolta, aree vegetate e filari alberati (Cheng, 2012). Le seconde, per contro, attengono alle strategie di controllo del consumo di suolo, di tutela dell'ambiente, di riduzione delle pressioni antropiche e, quindi, alle norme, regolamenti, linee guida, direttive che ne derivano.

I benefici dei SUDS non si limitano soltanto alla possibilità di gestire i rischi ambientali connessi al dilavamento superficiale delle acque piovane ma contribuiscono, ove possibile, al miglioramento complessivo delle condizioni ambientali in termini di fornitura di acqua, riduzione delle inondazioni, impatti positivi sui consumi energetici, sulla qualità dell'aria, sul sequestro e la riduzione delle emissioni di carbonio, sugli aspetti ricreativi e su altri elementi relativi alla salute ed alla vitalità delle comunità (CNT, 2010). Più in generale, la rete di elementi verdi interconnessi accresce la resilienza del sistema urbano, basato sul rapporto tra comunità, insediamenti e ambiente naturale, in quanto essa fornisce una molteplicità di servizi ecosistemici (Wu et al., 2013).

Alcune esperienze europee hanno orientato i processi di trasformazione urbana proprio puntando su un approccio progettuale legato alla gestione sostenibile delle acque ed alla salvaguardia del verde, applicando tecniche e principi dei SUDS. Dalla nota esperienza di rigenerazione di Augustenborg quartiere di Malmö, (Svezia) al Barking Riverside (UK), uno dei più grandi progetti di sviluppo su brownfield in Europa, l'obiettivo è quello di realizzare insediamenti dove raggiungere alti livelli di sostenibilità urbana e dove gestione del rischio idraulico, tutela delle aree verdi e incremento della biodiversità, sono i principali fattori determinanti le scelte di pianificazione e progetto.

L'adozione di sistemi sostenibili di drenaggio urbano ha consentito di progettare attraverso l'utilizzo di nuovi elementi (tetti verdi, canali inerbiti, cisterne, trincee, strisce verdi e zone umide) integrati nel paesaggio urbano all'interno di un sistema che si allarga di scala e comprende anche spazi verdi più ampi, pensati per rispondere a scopi ricreativi, quali parchi e aree naturalistiche tradizionalmente legate all'immagine delle reti verdi. Componenti queste del

progetto che hanno innescato un insieme di benefici aggiuntivi legati alla riconfigurazione degli spazi pubblici, al miglioramento delle condizioni ambientali ed al rinnovamento sociale ed economico (Kazmierczak, Carter, 2010).

La sensibilità al tema è preponderante anche in progetti tedeschi di nuova espansione come quelli di Trabrennbahn Farmsen, quartiere residenziale di Amburgo, o di Hohlgrabenäcker a Stoccarda, che rappresenta un eccellente esempio di traduzione progettuale delle politiche adottate dalla municipalità per regolare, incentivare o prescrivere l'integrazione di soluzioni tecnologiche nell'ambiente costruito. Guardare alle esperienze di altre città che hanno adottato buone pratiche con esiti di successo<sup>2</sup> è sicuramente utile per estrapolare indicazioni e principi di trasferibilità che possano servire ad alimentare una progressiva diffusione anche in Italia dei SUDS in ambito urbano (Barbarossa et al., 2014).

#### Applicare i SUDS: nuovi spunti di ricerca

La presente ricerca propone una riflessione finalizzata alla costruzione di un metodo per valutare la propensione di alcuni tipi di SUDS ad essere introdotti nel contesto specifico delle città dell'area mediterranea. In generale, la selezione delle tecnologie da applicare dovrebbe prevedere il coinvolgimento di gruppi di stakeholders e basarsi su criteri progettuali specifici per l'area di interesse: criteri legati alla quantità delle acque in termini di difesa da queste, criteri legati all'ecologia ed agli aspetti ricreativi del verde (i progettisti dovrebbero tenere in considerazione quegli elementi di scelta che dipendono da benefici ambientali e sociali (Cherqui et al., 2013)). Ciascuno di questi criteri, poi, è accompagnato da considerazioni che riguardano il grado di servizio richiesto, la sostenibilità delle soluzioni di drenaggio, i costi di realizzazione e mantenimento delle stesse. L'ampia letteratura, prodotta in Europa ma anche e soprattutto negli Stati Uniti<sup>3</sup>, oltre ad illustrare l'efficacia delle soluzioni nella riduzione dei volumi e/o dei picchi di portata e nella rimozione di specifici tipi di inquinanti dalle acque di ruscellamento, elabora "matrici" di sintesi utili a mettere in relazione i diversi tipi di tecniche di drenaggio con i fattori che condizionano il loro potenziale di adattabilità.

Sulla scorta della letteratura internazionale, si è proceduto dunque a definire una matrice interpretativa che, a partire dalla scelta di specifici tipi di SUDS e di fattori di idoneità, si propone come strumento di sintesi per la valutazione delle effettive possibilità di applicazione dei SUDS nei contesti specifici delle realtà urbane mediterranee (Figura 1).

La griglia lega, dunque, i diversi tipi di SUDS (riportati nelle colonne) ai fattori di idoneità (riportati nelle righe). L'intersezione di ciascuna riga e colonna rappresenta, di volta in volta, la risposta in termini di applicabilità totale (Y), applicabilità a condizione (Y\*), non applicabilità (N) dei SUDS rispetto ai diversi fattori.

Figura 1– Matrice di valutazione della applicabilità dei SUDS

		SUSTAINABLE URBAN DRAINAGE SYSTEMS (SUDS)									
		tetti verdi	superfici permeabili	rainwater harvesting	canali inerbiti	strisce vegetate	rain garden	bacini d'acqua			
FATTORI DI IDONEITÀ	TIPICI DI URBANIZZAZIONE	insediamenti a bassa densità		Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
		aree residenziali		Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
		strade		N	N	N	Y*	Y*	Y*	Y*	Y*
		aree commerciali		Y*	Y*	Y*	Y*	Y*	Y*	Y*	Y*
		aree industriali		Y	Y*	N	Y*	Y*	N	Y*	Y*
		aree dismesse		Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
		aree contaminate		Y	Y*	Y	Y*	Y*	N	Y*	Y*
	CARATTERISTICHE GEO-FISICHE E MORFOLOGICHE DEL SITO	suolo	imp.	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y*	
			per.	Y	Y*	Y	Y	Y	Y	Y*	
		area drenante	< 2 ha	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y*	
			> 2 ha	N	Y	N	N	N	Y*	N	
		profondità della falda	< 1 m	Y	N	Y	N	N	N	Y*	
			> 1 m	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y*	
		pendenza del sito	< 5 %	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
			> 5 %	Y	N	Y	Y*	N	N	N	
		disponibilità fisica di spazio	bassa	Y	Y	N	N	N	N	N	
			alta	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	

La costruzione delle colonne della griglia è stata condotta attraverso una prima ricognizione delle componenti SUDS più diffuse e quindi attraverso la selezione di quelle più pertinenti rispetto agli obiettivi della ricerca. I SUDS sono infatti in grado di fornire un'ampia varietà di servizi ecosistemici e tra questi, i regulating services (come capacità di gestione della quantità dell'acqua e di gestione della qualità dell'acqua) e i cultural services (tradotti in benefici di valenza estetica, simbolica e di benessere psicofisico). Per le finalità della ricerca, risultano di grande interesse i SUDS che oltre a fornire regulating services sono anche in grado di restituire servizi ed attrezzature per la fruizione pubblica, integrabili in contesto urbano e con una elevata qualità dell'impatto visivo, peraltro fondamentale per garantire il consenso da parte della collettività (Woods-Ballard et al., 2007).

La strutturazione delle righe della matrice è stata per contro condotta partendo dall'idea che ogni area suscettibile di trasformazione urbana possiede caratteristiche fisiche proprie che possono condizionare l'applicabilità dei diversi tipi di SUDS e quindi incidere sul processo di selezione. Partendo da questa considerazione, sono stati individuati due gruppi di fattori di idoneità: un primo gruppo è individuato sulla base dei tipi di urbanizzazione. La classificazione che ne risulta è legata alle caratteristiche di permeabilità delle superfici, al tipo ed alla quantità degli inquinanti che si rilasciano in funzione del tipo di attività svolta e che, conseguentemente, influenzano la qualità delle acque di dilavamento superficiale. Insediamenti con una densità di superfici permeabili molto elevata non generano alti livelli di inquinamento mentre aree industriali e zone contaminate, ovviamente, richiedono livelli di attenzione molto più alti. Strade più o meno trafficate determinano impatti diversi sulla qualità delle acque che devono essere rapidamente smaltite. Considerazioni di tipo analogo interessano aree commerciali e industriali dismesse.

L'altro gruppo di fattori, potenzialmente vincolanti nell'applicazione dei SUDS, è rappresentato dalle caratteristiche geo-fisiche e morfologiche del sito.

Prima tra tutte la disponibilità di spazi aperti che molte delle tecniche richiedono per essere realizzate. La funzionalità dei SUDS dipende anche dal tipo di suolo sottostante; la caratteristica di permeabilità, infatti, si rivela indispensabile per l'efficacia di alcune pratiche (raingarden) e, contemporaneamente, una barriera per la applicazione di altre (bacini d'acqua). Il livello di profondità stagionale della falda influisce sull'efficienza di alcune tecniche (raingarden, fasce vegetate) durante periodi di piovosità notevole e sul rischio di allagamento che ne consegue. Ancora, la pendenza del sito può impedire la fattibilità tecnica di alcuni SUDS (superfici permeabili, fasce vegetate, bacini d'acqua) o richiedere specifiche soluzioni progettuali per altri (canali inerbiti). Infine, pratiche diverse per tipo di processo su cui basano il loro funzionamento, tendono ad essere più o meno idonee in funzione dell'estensione della superficie drenante che devono servire.

L'applicabilità totale (Y), l'applicabilità a condizione (Y\*) e la non applicabilità (N) dei SUDS, leggibile ad ogni incrocio, viene assegnata in funzione:

- del livello di idoneità di ogni SUDS ad essere usato singolarmente in corrispondenza di specifiche fasi della filiera di trattamento<sup>4</sup> delle acque di dilavamento per il gruppo tipi di urbanizzazione;
- della necessità o dal tipo e complessità di accorgimenti tecnico-progettuali necessari a garantire il corretto principio di funzionamento di ogni SUDS per il gruppo caratteristiche geo-fisiche e morfologiche del sito.

Una matrice così concepita consente di valutare l'applicabilità dei SUDS tenendo conto di fattori di idoneità che possono trovare applicazione in qualsiasi tipo di contesto. Le città del sud Italia, così come altre realtà mediterranee, presentano però caratteristiche climatiche, pluviometriche ed insediative che necessitano evidentemente di essere descritte da fattori di idoneità più specifici. E' da questa considerazione che nasce la necessità di elaborare ulteriormente la griglia interpretativa.

Ciò che si ritiene importante cominciare ad indagare è quali siano i fattori condizionanti, propri dei nostri contesti, utili a definire ulteriori gruppi di fattori di idoneità che permettano di costruire, in modo speditivo, un primo livello di conoscenza sulla propensione dei SUDS ad essere applicati con specifico riferimento alle aree mediterranee. Le prime considerazioni possibili da effettuare riguardano i fattori legati al clima ed alle precipitazioni per capire se essi debbano essere considerati vincolanti o superabili con una corretta progettazione ovvero influenzino la sola efficienza delle prestazioni rispetto ai criteri progettuali decisi. Altre considerazioni, possono riguardare il tipo di vegetazione e le specificità di paesaggio che caratterizzano le aree mediterranee. Adattata la griglia, si può considerare l'opportunità di testarne la validità attraverso l'applicazione ad un insieme di casi studio ove si ritiene che la presenza di condizioni insediative peculiari, possa condurre alla necessità di affinare anche le categorie di tipi di urbanizzazione prima elencate. Le valutazioni che ne potranno così emergere rappresenteranno informazioni utili al processo di selezione dei SUDS nelle fasi di consultazione e concertazione tra gli stakeholders coinvolti. La domanda di una governance dell'acqua e del suolo improntata ad una logica unitaria di gestione delle risorse (Checcucci, 2012), sollecitata da premesse culturali ed esperienze progettuali, stimola nuovi percorsi di ricerca ove coniugare saperi settoriali secondo logiche interdisciplinari e i cui esiti (come ad esempio, la griglia interpretativa proposta) supportino le decisioni di pianificazione. Il disegno delle infrastrutture a valenza ambientale (del verde e delle acque) è occasione per orientare le scelte progettuali legate ai processi di trasformazione urbana e per attribuire loro ulteriori importanti significati legati alla possibilità che essi hanno di diventare strumento per l'adozione di misure di adattamento ai cambiamenti climatici (Voskamp, Van de Ven, 2014) e, quindi, strategie di costruzione della resilienza urbana.

#### Note

1 Tra le altre norme europee a completamento della Direttiva Quadro sulle Acque si citano di seguito, per completezza: la direttiva Nitrati (1991), la direttiva sulle acque reflue urbane (1991), quella sull'acqua potabile (1998), sulle acque di balneazione (2006), sulle acque sotterranee (2006), sulla strategia per l'ambiente marino (2008), sugli standard di qualità ambientale (2008).

2 Le schede informative sui progetti citati possono essere approfondite sul sito "STUDY TOUR 2012 Water Sensitive Cities".

3 Per maggiori approfondimenti fare riferimento al seguente elenco, non esaustivo, di pubblicazioni: "Overview of SuDS performance" (2009), Draft Report; "The SUDs Manual" (2007), CIRIA C697, "Best Management Practises Guide for Stormwater Management", "Best Management Guide for Stormwater" (1999), Study funded by the Greater Vancouver Sewerage and Drainage District e "The Value of Green Infrastructure. A

Guide to Recognizing Its Economic, Environmental and Social Benefits" (2010), CNT Guide, "Retrofitting to manage surface water" (2012), CIRIA C713  
4 Per mimare quanto più fedelmente possibile i processi naturali di captazione è richiesta una sorta di "catena di gestione"/"filiera di trattamento". Questo concetto è fondamentale per progettare uno schema efficace di SUDS: tecniche di drenaggio in serie per ridurre gli inquinanti, le portate e i volumi in modo progressivo e secondo una precisa gerarchia: prevenzione-controllo alla fonte-controllo alla scala del sito-controllo alla scala di bacino.

#### Bibliografia

Ahiablame, M. L., Engel, B.A., Chaubey, I. (2012), "Effectiveness of Low Impact Development Practises: Literature Review and Suggestions for Future Research" in *Water Air Soil Pollution*, 223 (pag.4253-4273)  
Barbarossa, L., La Greca, P., La Rosa, D., Privitera, R., 2014. Le città del sud Italia come nuove greencities. Una sfida possibile? Atti della XVII Conferenza Nazionale Società Italiana degli Urbanisti (SIU): L'Urbanistica italiana nel mondo, Politecnico di Milano – Scuola di Architettura e Società – Dipartimento di Architettura e Studi Urbani – Milano 15-16 Settembre 2014 (in fase di pubblicazione).  
Bassan, L., Pozzer, G. (2011), "Vincolo di invarianza idraulica e Pianificazione del Territorio: prove di zonizzazione in provincia di Vicenza" in *Acqua e Città* 2011, 4° Convegno Nazionale di Idraulica Urbana  
CNT - Center for Neighborhood Technology (2010), "The Value of Green Infrastructure. A Guide to Recognizing Its Economic, Environmental and Social Benefits", Guida, su <http://www.cnt.org/>  
Cherqui, F., Granger, D., Métadier, M., Fletcher, T., Barraud, S., Lalanne, P., Litrico, X. (2013), "Indicators related to BMP performances: operational monitoring propositions" in *Novatech* 2013  
Commissione Europea (2012), "Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo", Documento di lavoro dei servizi della CE, su [http://ec.europa.eu/environment/soil/sealing\\_guidelines.htm](http://ec.europa.eu/environment/soil/sealing_guidelines.htm)  
Checcucci, G. (2012), "La governance dell'acqua come pilastro dello sviluppo sostenibile" in *Energia, Ambiente e Innovazione*, 2  
Cheng, C. (2012), "Green Infrastructure Resilience Planning for climate change: stormwater BMPS and social vulnerability for climate-induced flooding risk assessment framework" in *AESOP 26th Annual Congress*  
Damodaram, C., Giacomoni, M.H., Prakash Khedun, C., Holmes, H., Ryan, A., Saour, W., M. Zechman, E. (2010) "Simulation of combined Best Management Practices and Low Impact Development for Sustainable Water Management" in *Journal of the American Water Resources Association*, 46, 5 (pag.907-918)  
Elliot, A.H., Trowsdale, S.A. (2007), "A review of models for low impact urban stormwater drainage" in *Environmental Modelling & Software*, 22 (pag.394-405)

EPA – United States Environmental Protection Agency, “Improving Community Resiliency with Green Infrastructure” in Publication # 830F14001 su <http://water.epa.gov/infrastructure/greeninfrastructure/>

Hunt, W., Traver, R., Davis, A., Emerson, C., Collins, K., Stagge, J. (2010), “Low impact development practices: designing to infiltrate in urban environment” in Chang, N. Edizioni, “Effects of urbanization on groundwater” in ASCE, Environmental Water Resources Institute

ISPRA (2011), “L'impermeabilizzazione” in pubblicazioni di pregio -“Suolo-Radice”, (pag.58-66)

Langella, C. (2012), “Politiche per il governo delle acque meteoriche urbane nell'Unione Europea” in “Atti della XV Conferenza Nazionale SIU”, in Planum. The Journal of Urbanism, 25, 2

Kazmierczak, A., Carter, J. (2010), “Adaptation to climate change using green and blue infrastructure. A database of case studies”, Database prepared for the Interreg IVC Green and blue space adaptation for urban areas and eco towns (GRaBS) project

Mell, I.C. (2008), “Green infrastructure: concepts and planning” in Forum Ejournal 8, (pag.69-80), Newcastle University

Voskamp, I.M., Van de Ven, F.H.M. (2014), “Planning support system for climate adaptation: Composing effective sets of blue-green measures to reduce urban vulnerability to extreme weather events” in Building and Environment (2014), (pag.1-9)

Wu, J., Wu, T. (2013), “Ecological resilience as a foundation for urban design and sustainability” in Pickett, S.T.A., Cadenasso, M. L., P. McGrath, B., Hill K. Edizioni, Resilience in Urban Ecology and Design: Linking Theory and Practice for Sustainable Cities

Woods-Ballard, B., Kellagher, R., Martin P., Jefferies, C., Bray, R., Shaffer, P. (2007), “The SUDS Manual”, CIRIA C697, Londra

## Funzionalità ecologica: un nuovo scenario per la pianificazione del territorio

STEFANIA GRASSO,  
SIMONETTA ALBERICO,  
GABRIELE BOVO, GIAN LUIGI ROSSI,  
SIMONE CIADAMIDARO  
E MARIA RITA MINCIARDI

Tre forme di consumo di suolo atipico si sono consolidate negli ultimi decenni: tentacolare (c.d. sprawling urbano), lungo le principali vie di comunicazione che garantiscono “l'effetto vetrina” nel caso degli insediamenti di tipo commerciale; a macchia d'olio o cluster, tipica degli insediamenti produttivi collocati preferibilmente in prossimità degli accessi autostradali;

disseminata, tipica degli insediamenti residenziali a bassa densità alla ricerca di un maggiore spazio privato, maggiore privacy e maggiore qualità della vita. Gli effetti da esse prodotti a livello territoriale sono, però, dello stesso tipo: consumo e impermeabilizzazione del suolo naturale e/o agricolo, depauperamento ecologico e paesaggistico, incremento dell'uso dell'auto, inquinamento atmosferico, aumento dei costi di infrastrutturazione e di servizio.

La pianificazione e il governo del territorio al riguardo sono chiamate a costituire un quadro di programmazione, progetto e gestione comune (Peano, 2008) efficace per interrelate le politiche di sviluppo insediativo con quelle per la biodiversità, il paesaggio, il suolo, l'agricoltura, i trasporti, l'assetto idrogeologico. E' ormai noto a tutti che diventa sempre più impellente la necessità di salvaguardare i servizi ecosistemici<sup>1</sup> forniti dalla diversità biologica e dipendenti dalle relazioni e scambi di energia tra un ecosistema e l'altro. Tale è lo scopo della c.d. Rete Ecologica che, se implementata, è al tempo stesso strumento utile al contenimento del consumo di suolo, alla regolazione della distribuzione spaziale degli insediamenti, alla salvaguardia del paesaggio.

Il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Torino (PTC2) propone, a questo riguardo, un progetto di Rete Ecologica Provinciale, supportato da specifiche Linee Guida per il Sistema del Verde elaborate con il contributo scientifico di ENEA, che dettagliano gli orientamenti tecnico-procedurali per la sua implementazione dalla scala di area vasta alla scala locale (Minciardi et al., in stampa), aprendo a nuovi scenari per la pianificazione territoriale ed urbanistica. L'approccio utilizzato è stato quello bioecologico (Bennett & Wit, 2001; Walker et al., 2002; Bennett, 2004; Romano, 2008; Todaro, 2010) con l'individuazione quale obiettivo principale per il miglioramento della reticolarità, la conservazione della biodiversità, con specifica attenzione alle specie ed habitat minacciati (Council of Europe, 1996; Bennet & Wit, 2001; Bennet & Mulongoy, 2006) ed alla loro interconnessione..

Gli habitat sono stati considerati come unità ecologica fondamentale di riferimento per la costruzione della Rete Ecologica in quanto comunità caratterizzanti un ambiente con proprie caratteristiche ecologiche di complementarietà ed integrazione delle diverse componenti.

Partendo da tale approccio è stata definita una metodologia procedurale di costruzione della Rete caratterizzata da trasparenza, riproducibilità, facilità di utilizzo da parte dei tecnici degli Enti locali (Comuni, Provincia, Regione). Partendo da 97 tipologie di usi del suolo (Land Cover Piemonte con approfondimento al 4° livello di classificazione) sono state definite 5 aggregazioni degli stessi in termini di loro valore dal punto di vista della Naturalità, Rilevanza per la conservazione, Fragilità, Estroversione, Irreversibilità.

La lettura integrata della Naturalità e della Rilevanza per la Conservazione degli usi del suolo presenti ha restituito una zonizzazione del territorio in quattro

livelli di funzionalità ecologica (elevata, moderata, residuale, nulla) utilizzati per la caratterizzazione della reticolarità del territorio: le aree a funzionalità ecologica elevata e moderata costituiscono gli elementi strutturali della Rete ecologica (ovvero core areas, corridoi lineari, stepping stones), le aree a funzionalità ecologica residuale sono considerati quali ambiti di possibile espansione della Rete, le aree a funzionalità ecologica nulla sono quelle in cui è impossibile l'espansione della Rete. All'interno degli ambiti di possibile espansione della Rete sono state individuate le aree di prioritaria espansione attraverso un processo che vede, l'individuazione a scala di area vasta di Direttrici di connessione dettagliate e cartografate alla scala locale come Ambiti di connessione (Minciardi et al, in stampa).

Perché il processo di miglioramento della reticolarità possa essere messo in atto è necessario che tutti gli elementi che la costituiscono vengano riconosciuti all'interno degli strumenti urbanistici quali invarianti strutturali (Magnaghi, 2012) del territorio non trasformabili<sup>2</sup> e vengano altresì previste specifiche modalità di tutela e di miglioramento.

Per la tutela si può pensare all'introduzione di parametri tecnico-normativi di natura urbanistica in grado di regolamentare i processi di trasformazione del territorio (Provincia di Torino, 2014) agendo su:

- Capacità insediativa: massima limitazione delle nuove espansioni e delle pressioni antropiche sull'ecosistema. Saranno da privilegiare il riuso e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente garantendo la tutela delle aree libere, evitando la frammentazione ecologica e paesaggistica.

- Localizzazione delle aree di nuova espansione: controllo della distribuzione spaziale e della qualità tipo-morfologica dei nuovi insediamenti evitando che l'aggiunta di quote marginali di edificato producano effetti impattanti e destrutturanti, oltreché dequalificanti sul sistema ecologico, paesaggistico, idrogeologico.

- Forma urbana e densità edilizia: controllo della forma e della crescita urbana sulla base delle effettive dinamiche insediative in atto e prevedibili in ciascun tipo di contesto. Lo sviluppo urbano di tipo diffuso e lineare è assolutamente da evitare in quanto uno dei principali fattori di insostenibilità, non solo ambientale, ma anche economica e sociale poiché causa di pressioni sia sull'ambiente che sulla qualità di vita della popolazione.

- densità edilizia: adeguata disciplina negli strumenti di pianificazione urbanistica e suo incremento al fine di avviare allo sviluppo urbano filamentoso, discontinuo, a bassa densità e disperso che genera oneri elevati anche a livello di reti infrastrutturali e di trasporto.

- Permeabilità del suolo: introduzione di tale indice per verificare la dotazione complessiva degli spazi aperti e permeabili (utili anche per la prevenzione dei fenomeni di dissesto idrogeologico).

- Densità arborea e arbustiva: utile a garantire l'adeguatezza degli interventi di riforestazione o di miglioramento naturale, laddove previsti.

- Perequazione: attraverso forme di compensazione che prevedano di acquisire aree di elevata funzionalità ai fini dell'integrazione della rete ecologica, ma utili anche a perseguire il miglioramento della qualità ambientale e paesaggistica.

- Aree di compensazione ambientale: individuazione di aree, di proprietà pubblica o privata, a buona ed elevata funzionalità ecologica su cui far atterrare le opere di compensazione ambientale di impatti derivanti da interventi di trasformazione territoriale. Il miglioramento, invece, è possibile soprattutto agendo sugli strumenti e sulle modalità di gestione del territorio attraverso l'adesione a contratti di fiume e di lago, la predisposizione di progetti e programmi regionali, nazionali ed europei, l'implementazione dei contenuti dei regolamenti di polizia rurale, la predisposizione del piano del verde.

#### Bibliografia

Bennet G. 2004. Integrating biodiversity conservation and sustainable use. Lessons learned from ecological networks. IUCN Gland.

Bennet G. and Mulongoy K.J. 2006. Review of experience with ecological networks, corridors and buffer zones. Secretariat of the Convention on Biological Diversity, CBD Technical Series, n.23.

Bennet G. and Wit P. 2001. The Development and Application of ecological network: a review of proposal, plans and programmes. AIDEnvironmet and IUCN, Amsterdam.

Council of Europe, UNEP and European Centre for Nature Conservation. 1996. The Pan European Biological and Landscape Diversity Strategy. Netherlands.

Magnaghi A., 2012, Proposte per la definizione delle invarianti strutturali regionali, in Regole e progetti per il pasaggio, Poli D. (a cura di), Firenze University Press, Firenze.

Minciardi M.R., Rossi G.L., Ciadamidaro S. In stampa. Modalità tecniche per il miglioramento della reticolarità ecologica del territorio. Applicazione al territorio della Provincia di Torino. Rapporto Tecnico ENEA Peano A., 2008, Aree protette e governo del territorio, in Gambino R., Talamo D., Thomasset F., (a cura di), Parchi d'Europa, Verso un politica europea per le aree protette, Edizioni ETS, Pisa, pp121-132.

Provincia di Torino, 2011, Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTC2), Torino.

Alberico S., Bovo G., Grasso S., Vayr P., Minciardi M., Rossi G., Ciadamidaro S., 2014, Linee Guida per il Sistema del Verde, in Allegato 3 bis al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, Provincia di Torino (a cura di), Torino.

Todaro V. 2010. Reti ecologiche e governo del territorio. Franco Angeli, Milano.

UNEP, Millenium Ecosystem Assesment, 2005.

Walker B.H., Carpenter S., Anderies J., Abel N., Cumming G.S., Janssen M., Lebel L., Norberg J, Peterson Garry D. and Pritchard R. 2002. Resilience management in social – ecological systems: a working Hypothesis for a participatory approach, Conservation Ecology, n.6.

# Paesaggio e antiche infrastrutture. Un collegamento ideale tra affinità e diversità culturali

EMANUELE ROMEO

Il paesaggio, luogo in cui si sono confrontate diverse culture e attività umane, presenta oggi tracce di antiche infrastrutture (tracciati viari, ponti, acquedotti, insediamenti fortificati) che sin dall'età classica hanno facilitato l'osmosi tra popolazioni di differenti culture. Tali tracce (rovine o frammenti) suscitano interesse nelle amministrazioni e negli enti preposti alla tutela, poiché possono connotare l'identità dei luoghi e stimolare introiti derivanti dal turismo. Proprio per tali ragioni questo patrimonio assieme agli elementi naturali, al paesaggio e alle presenze tangibili della storia culturale di un territorio antropizzato, merita di essere conservato. Pertanto le strategie di valorizzazione sostenibile dovrebbero essere chiarite all'interno dei documenti sulla tutela del paesaggio e del territorio culturale, a maggior ragione quando a questi contesti sono legate le tracce della storia percepibili attraverso la presenza di infrastrutture, siti urbani e monumenti ruderizzati.

Tali beni, e soprattutto i contesti in cui sono inseriti, possono essere definiti "paesaggi di rovine" e rappresentano, più di ogni altra categoria, un "patrimonio a rischio" prima di tutto perché spesso non interessano le logiche di un immediato riscontro di immagine in termini di propaganda politica; in secondo luogo perché non si prestano a quelle valorizzazioni (quelle purtroppo più richieste) legate non tanto alla divulgazione della conoscenza e alla conservazione del bene, ma al suo sfruttamento a fini turistici o meramente utilitaristici attraverso destinazioni d'uso quasi sempre incompatibili: risulterebbe, infatti, difficile attribuire un uso diverso da quello strettamente culturale a un tratto di strada romana, a un acquedotto, a una necropoli o ai frammenti di una cinta muraria.

Oggi l'evoluzione del concetto di paesaggio e le leggi riguardanti la tutela dello stesso nonché quelle più specifiche sulla conservazione del patrimonio ridotto allo stato di rudere hanno dato vita a un processo biunivoco che ripropone il confronto tra la problematica connessa con il paesaggio di matrice settecentesca e l'idea più contemporanea di "valore della rovina" (L. Scazzosi 2002): da un lato quest'ultima potrebbe rappresentare una risorsa aggiuntiva per il paesaggio, con tutti i rimandi ai valori culturali che essa intrinsecamente possiede; dall'altro il paesaggio aumenta di valore grazie alla memoria storica espressa dal rudere. Tuttavia il territorio storicizzato e antropizzato continua ad essere considerato quasi esclusivamente come scenario per lo sviluppo

Figura 1– Apt: il Pont Julien lungo la via Domizia



industriale e per le politiche economiche di amministrazioni pubbliche italiane ed europee. Ne consegue che la risorsa culturale data dall'endiadi indissolubile di rovina e paesaggio, diventa "inutile elemento di abbellimento" o impedimento per azioni di programmazione territoriale.

Ma se le indicazioni normative e le specifiche leggi di tutela a livello europeo auspicano il rispetto del paesaggio e delle rovine in esso contenute, allora è necessario "inventarsi" un escamotage attraverso il quale anche l'architettura ruderizzata, rappresentata dalle imponenti infrastrutture di epoca romana, possa risultare vantaggiosa per politiche di sviluppo economico. Intervengono allora le cosiddette "valorizzazioni" il cui vero obiettivo non è tanto la tutela e la conservazione di paesaggio e rovine ma lo sfruttamento di tali beni: ciò ha creato in passato e continua a creare oggi cesure tra paesaggio e rovina esponendo a grandi rischi buona parte del patrimonio culturale. In tale approccio alla cultura del paesaggio risultano più vulnerabili quei ruderi che traevano, già in origine, valore dal contesto naturale: le vie consolari romane, arterie stradali che collegavano i territori colonizzati assecondando la morfologia dei luoghi, scavalcando vallate con ponti, costeggiando o traforando costoni rocciosi, bonificando e mettendo a coltura i terreni in cui passavano; gli acquedotti che, attraversando interi territori, portavano acqua agli insediamenti urbani con soluzioni ingegneristiche che pur assecondando la natura orografica dei luoghi proponevano modificazioni interessanti dal punto di vista idraulico e strutturale; gli insediamenti fortificati che strutturavano il territorio affinché fosse difendibile attraverso una serie di postazioni strategiche creando "luoghi forti" di raccolta e di vendita dei prodotti agricoli e artigianali.

Se si considera, in primo luogo, il patrimonio costituito dalle reti stradali romane, esso non è oggetto di attenzione, soprattutto in Italia, anzi risulta marginale rispetto alle politiche legate alla pianificazione territoriale. Danno prova di tale disinteresse i la-certi della via Appia presenti tra Campania e Lazio, completamente abbandonati anche quando, presso Sessa Aurunca sono riconoscibili e ben conservati per

diversi chilometri e comprendono il ponte Ronaco. In analoghe condizioni versa la stessa via consolare presso Fondi visibile solo dalla nuova statale che vi corre parallela; appena noto è quell'esempio di ingegneria romana presso il Pisco Montano a Terracina; stesso trattamento viene riservato ai tratti ancora conservati della Cassia e dell'Aurelia spesso inaccessibili e appena percepibili dai tracciati paralleli delle autostrade, delle reti ferroviarie, della linea TAV. Ancor più a rischio sono i lacerti della via Emilia individuabili all'interno di aree adibite a sviluppo industriale o le tracce delle altre arterie consolari presenti dal Friuli alla Sicilia e continuamente aggredite da complessi residenziali e commerciali. Fa eccezione il recente intervento di conservazione e valorizzazione di una porzione della via Emilia nei pressi di Modena in cui si è cercato di evidenziarne un tratto cospicuo evocando, con strumenti didattici, l'antica via consolare. Meno efficaci, ma utili per la conoscenza del sistema viario romano sono i lacerti di pavimentazione conservati presso le Arce scalgere a Verona e nel centro storico di Rimini.

Eppure l'Italia potrebbe prendere a esempio quanto fatto in Francia dove ogni tratto rinvenuto della via Domitia è segnalato ed è accessibile direttamente dai percorsi viari o autostradali che le corrono parallelamente (M. Susplugas 2006). E la valorizzazione coinvolge direttamente le politiche di assetto territoriale e quelle di riqualificazione urbana come testimonia la conservazione di una porzione della stessa via consolare a Narbonne.

In effetti l'approccio francese alla conservazione e valorizzazione dell'antico patrimonio romano, si è sempre basato, prima di tutto, su di una serie di riferimenti territoriali grazie ai quali centri urbani, monumenti e insediamenti sparsi ancora oggi si conservano e sono collegati idealmente o praticamente. Il maggior elemento di riferimento di questo organismo non può che essere la rete stradale romana che, sia lungo le coste del Mediterraneo, sia nell'entroterra univa i centri attraverso un sistema osmotico di collegamenti militari e commerciali nonché scambi socio-culturali. Tale rete viaria, ad esempio, univa le maggiori città alle realtà minori e tutte erano collegate con la capitale dell'Impero. In tal senso il ruolo maggiore era affidato alla via Julia Augusta che partendo direttamente dall'Aurelia congiungeva, lungo la costa, le città di Cemenelum, Forum Julii, Aquae Sextiae e Arelate. Ad essa si agganciava la via Domitia: essa collegava la Gallia Cisalpina con l'Hispania Tarraconensis e attraversava l'intera provincia Narbonense toccando Arelate, Nemausus, Baeterrae, Narbo Martium, la capitale della provincia. Da Arelate partiva, in direzione nord, la via Agrippa che dopo aver attraversato Avenio (Avignon), Arausio, Valentia Julia, Colonia Julia Viennensis, raggiungeva Lugdunum (Lyon). Infine la via Aquitania, che partendo da Narbo Martium, attraverso Tolosa, raggiungeva Burdigalia (Bordeaux). Tale esempio di gestione territoriale in rapporto alle preesistenti strutture viarie esprime più di altri l'utilità che le antiche rovine possono avere affinché

una porzione di territorio riacquisti valore culturale attraverso la conservazione della tipicità dovuta a specifici monumenti; perché sia rispettata la biodiversità grazie alle specie vegetali autoctone che si fondono con gli elementi geo-morfologici e con la rovina; affinché il paesaggio diventi volano per la promozione di iniziative che migliorano la vivibilità dei luoghi appartenenti alle popolazioni autoctone. Così la rovina torna a essere utile, quasi indispensabile, come lo era un tempo.

Altra categoria a rischio è quella degli acquedotti che, a parte le proposte di conservazione e valorizzazione con la creazione del "Parco degli acquedotti" (F. Filippi 2001) a Roma, si presentano spesso abbandonati e decontestualizzati: i resti del tratto tra la Puglia e Roma presenti presso Minturno, soffocati dalla speculazione edilizia (E. Romeo 1990); le arcate dell'acquedotto presso Acqui Terme e i ruderi di quello Graziano a Susa, per citarne solo alcuni (V. Fasoli 1999).

Ben diverse, rispetto all'Italia, sono invece le politiche di tutela e conservazione degli acquedotti negli altri paesi europei: si pensi a Segovia in Spagna o a Pont du Gard in Francia dove la musealizzazione del rudere e la restituzione del monumento alla fruizione pubblica non ha compromesso i caratteri di infrastruttura romana inserita in un contesto paesaggistico che assume plusvalore per la presenza del rudere, delle colture autoctone, delle svariate attività legate a un turismo consapevole delle potenzialità storiche e naturali della regione di Gard. Inoltre i recenti studi riguardanti l'acquedotto di Frèjus hanno evidenziato il valore di tale infrastruttura romana non solo per il tratto presente all'interno dell'urbe ma per tutto il suo percorso dalle sorgenti, attraverso una consistente porzione di territorio, fino alle porte della città (C. Gèbara, J.-M. Michel, 2002).

Eppure sono questi "frammenti antichi" che, a parer mio, più del noto patrimonio archeologico, attribuiscono alle diverse realtà territoriali locali il ruolo di luoghi della memoria storica dell'Italia e dell'Europa romana, memoria accentuata dal valore d'uso dato dalla frequentazione dei luoghi, dal legame che esiste tra la storia e l'utilizzo post-romano del paesaggio e delle rovine.

Infine non sono esenti dal rischio di disfacimento quei siti urbani che, presentandosi come complessi di rovine, sono stati in passato sacrificati a vantaggio di quelle che possiamo definire le "presunte esigenze della modernità e del progresso" (C. Brandi 2001). Anche in questo caso ha prevalso il vantaggio di ciò che è nuovo, di ciò che rappresenta il progresso tecnologico, rispetto al valore dell'antico: si possono citare, per esempio in territorio italiano, le aree archeologiche di Aquinum e Cales accomunate da un'identica compromissione derivante dalla costruzione, in passato, dell'Autostrada Napoli-Roma e ulteriormente devastate dal successivo raddoppio delle carreggiate: nel primo caso il perimetro urbano, ancora ben definito, fu attraversato per intero dall'autostrada con la conseguente demolizione di un terzo dell'anfiteatro; l'ampliamento, infine, ha ridotto lo stesso monu-

mento a pochi frammenti appena percepibili lungo la corsia d'emergenza nei pressi dell'area di servizio di Aquino, creata proprio all'interno del sito romano. Nel secondo caso, un'analoga scelta, quella di creare un'area di parcheggio proprio all'interno del sito archeologico caleno aveva già cancellato interessanti tracce della città antica; situazione che è peggiorata quando con l'ampliamento della sezione autostradale l'area di parcheggio è stata chiusa, mentre i ruderi, che prima godevano di una sufficiente area di rispetto, oggi sfilano davanti agli autoveicoli come "informi macerie". Eppure entrambe le città possiedono caratteri di unicità archeologica e paesaggistica poiché il loro uso agricolo aveva garantito per secoli e potrebbe garantire ancora oggi, la conservazione delle rovine classiche tra le colture autoctone; e questo potrebbe risultare un giusto compromesso tra vantaggi economici (incentivazione delle attività agricole) e vantaggi culturali (conservazione dei ruderi archeologici) solo se le nostre politiche di sviluppo considerassero maggiormente le attività agricole rispetto a quelle industriali.

In effetti il passaggio dell'autostrada avrebbe dovuto rappresentare, già in passato, un'occasione per la conservazione e valorizzazione di entrambi i siti archeologici, come avvenuto a Lucus Feroniae, sul tratto autostradale Roma-Firenze, o ad Augusta Raurica o Frèjus rispettivamente in Svizzera e in Francia, solo per citare i più noti. In questi casi la sosta presso le aree di servizio contempla anche la possibilità di visitare i monumenti e di comprenderne le vicende storiche: la rovina diventa elemento di integrazione dell'indispensabile percorso autostradale.

Definita la consistenza e lo stato di conservazione degli elementi infrastrutturali di una porzione di territorio e riconosciuto alle antiche infrastrutture un valore di memoria ed anche un ragionevole valore d'uso culturale, il principale obiettivo deve essere, in termini di valorizzazione e promozione, la creazione di una serie di strumenti atti a permettere una lettura accompagnata (scientificamente corretta e al tempo stesso accessibile a tutti) di questo patrimonio attraverso strategie che siano applicabili a livello locale (per ogni singolo distretto), nazionale e internazionale dal momento che la maggior parte, soprattutto della rete stradale romana, travalica gli attuali confini delle singole nazioni europee.

In particolare sarebbe utile: progettare itinerari tematici per la lettura delle testimonianze all'interno delle realtà urbane e paesaggistiche; pubblicare mappe, dati storici, ricostruzioni virtuali dei tracciati, di vie consolari e acquedotti che ne evidenzino le trasformazioni e l'abaco degli elementi architettonici delle strutture stesse o del più ampio patrimonio storico a essi collegato (ponti, stazioni di posta, cisterne, fontane) e inserito nei contesti urbani o paesaggistici; creare un GIS che colleghi i diversi ambiti di studio rendendo accessibile l'insieme dei dati e delle informazioni alle diverse scale.

Al tempo stesso parrebbe interessante, nonché fondamentale suggerire un approccio non tanto episodico

quanto sistemico nell'inserire tali beni all'interno di specifici contesti di riferimento: tra le diverse realtà architettoniche; tra i differenti contesti urbani; all'interno di territori differenti apparentemente ma fortemente caratterizzati da matrici storiche comuni di cui le infrastrutture sono testimoni. Ancora oggi infatti gli attuali insediamenti, compresi quelli noti per fiorenti attività economiche e commerciali o per afflussi turistici, insistono lungo queste direttrici viarie e potrebbero essere il punto di partenza per una valorizzazione sistemica che non prediliga soltanto gli edifici e i centri urbani più importanti e più noti, ma anche quelli poco studiati e poco promossi dai meccanismi turistici. In effetti il successo di tali entità architettoniche e urbane e da attribuire alla capacità della rete viaria di trasferire la popolazione delle campagne limitrofe alle grandi città; e nelle grandi città la funzione avuta dai sistemi idrici (acquedotti, fontane, cisterne, impianti termali) che permettevano alla stessa popolazione di sopravvivere anche in caso di assedio.

Pertanto sulla base delle criticità riscontrate e in considerazione delle grandi potenzialità che le antiche infrastrutture inserite in contesti paesaggistici hanno, nasce l'esigenza di mitigare i rischi che tale patrimonio corre soprattutto perché, sebbene rappresenti specifiche culture e identità locali, non è sufficientemente rappresentativo di quella "globalizzazione culturale" che, sempre più, sta diventando condizione indispensabile nelle politiche di salvaguardia. Eppure le normative europee per la conservazione dei Beni culturali e in particolare la Convenzione europea sul Paesaggio, riconoscendo qualità e diversità a tutti i paesaggi europei, considera "Paesaggio" una determinata parte di territorio così come viene percepita dalle popolazioni, riconoscendo in esso non solo valori identitari nazionali ma soprattutto locali, poiché il paesaggio è componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, è espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale, è fondamento della loro identità (Convenzione Europea sul Paesaggio 2000). I ruderi citati precedentemente, così come altri ancora, rappresentano proprio quel patrimonio che più di altri risponde a quel valore di identità e diversità delle popolazioni locali riconosciuto dai documenti internazionali.

#### Bibliografia

- Romeo, E. (1990) La Commissione conservatrice di Terra di Lavoro: 1865-1897, in Fiengo G. (a cura di) Tutela e restauro dei monumenti in Campania (1860-1900), Napoli (pp.81-100).
- Fasoli, V. (1999) La conoscenza dell'antico dalla cultura antiquaria alle scienze archeologiche, in Comoli V. (a cura di) Acqui Terme. Dall'archeologia classica al loisir borghese, Alessandria (pp.65-71).
- Convenzione Europea sul Paesaggio (2000) art.1 (Definizioni) e art.5 (Provvedimenti generali), Firenze.
- Brandi, C. (2001) Il patrimonio insidiato. Scritti sulla tutela del paesaggio e dell'arte. Roma.
- Filippi, F. (2001) Archeologia e Giubileo. Gli interven-

ti a Roma e nel Lazio nel Piano per il Grande Giubileo del 2000, Napoli.

Gèbara, C., Michel, J-M. (2002) L'aqueduc romain de Frèjus, Montpellier.

Scazzosi, L. (2002) Paesaggio e Archeologia, in T.

Kirova (a cura di) Conservation and restoration of the archaeological heritage. Cagliari (pp.77-81).

Susplugas, M. (2006) Histoire du Languedoc, Rennes (pp.6-12).

## Paesaggi urbani costieri: prospettive d'azione

EMMA SALIZZONI

Urbanizzazione costiera: criticità e sfide lungo l'arco latino

Il secondo dopoguerra ha segnato una svolta radicale per i paesaggi situati lungo le coste dei Paesi componenti il cosiddetto "arco latino" (Spagna, Francia e Italia). In particolare, due processi di carattere socioeconomico e territoriale, strettamente interrelati, hanno stravolto l'assetto paesaggistico consolidato nei secoli, se non millenni, precedenti: il ridimensionamento dell'attività agricola e il conseguente esodo rurale dalle aree dell'agricoltura estensiva localizzate nell'immediato entroterra, e il processo di "litoralizzazione", ossia la progressiva concentrazione di uomini e attività lungo i territori prossimi alla linea di costa. L'azione congiunta di tali processi ha comportato una profonda alterazione delle relazioni paesaggistiche che, a scala vasta (costa-entroterra) avevano storicamente caratterizzato l'area costiera euro-mediterranea<sup>1</sup> e una serie di fenomeni interrelati, tra i quali sicuramente oggi il più evidente – e su cui questo contributo concentra l'attenzione – è quello relativo all'estendersi dell'urbanizzazione costiera<sup>2</sup>. Questa interessa oggi più del 70% delle coste in Spagna e in Italia e il 60% in Francia (Benoit, Comeau 2005). Si tratta di un'urbanizzazione a prevalente matrice residenziale e turistica (EEA 2006), tendenzialmente lineare e protesa verso l'orizzonte marino, inizialmente a carattere disperso, ma in molte aree ormai densificatasi. Un "anti-urban phenomenon", secondo alcuni (Ogrin 2005), spesso cresciuto anarchicamente, in assenza di pianificazione, a partire da centri costieri consolidati, e che in alcune parti d'Italia, e più estesamente in Francia e Spagna, si sviluppa – accompagnato dalle relative infrastrutture di trasporto – a meno di un chilometro di distanza dalla linea di costa (EEA 2006), costituendo una vera e propria barriera ecosistemica, scenica e funzionale (accessibilità) tra terra e mare. Le conseguenze del fenomeno, in termini di impatti paesaggistici, sono diverse, basti citare le principali: consumo di suolo, inquinamento di acque marine e lagunari, subsidenza e intrusione del cuneo salino, accelerazione dell'erosione costiera, alterazione delle

connessioni ecologiche terra-mare, banalizzazione paesaggistica, alterazione delle visuali terra-mare, alterazione dell'accessibilità pubblica entroterra-costa. Si tratta di processi di urbanizzazione ancora in atto lungo l'arco latino, in modo particolarmente intenso in Spagna (Greenpeace 2010<sup>3</sup>) e Italia (ISPRA 2014<sup>4</sup>), e destinato a svilupparsi ulteriormente, se si conta che la pressione insediativa e turistica aumenterà in modo significativo nei prossimi decenni (2025) lungo le coste euro-mediterranee (Benoit, Comeau 2005). È pertanto evidente l'urgenza operativa che connota questi territori, dove si concentrano elevati valori paesaggistici e al contempo una pressione antropica proporzionalmente più alta e in maggiore crescita rispetto al contesto nazionale dei tre Paesi (Benoit, Comeau 2005). Un'urgenza già raccolta da diverse politiche internazionali<sup>5</sup>, ben presente nei dibattiti sul tema (tra gli altri, Forman 2012, Carta 2007, King et al. 2001), ma, come risulta chiaro anche dai soli dati relativi al consumo di suolo (vedi sopra), ancora in attesa di risposte operative efficaci.

Temi operativi per i paesaggi urbani costieri: alcuni spunti

Volendo individuare alcuni dei temi operativi che connotano il progetto (pianificazione e gestione) dei paesaggi urbani costieri lungo l'arco latino, si segnalano di seguito, in estrema sintesi, tre, principali prospettive d'azione che dovrebbero essere perseguite contestualmente:

A. tutela, da ulteriori processi di consumo, dei vuoti costieri residui, ossia delle aree litoranee non ancora edificate, consapevoli della non rinnovabilità della risorsa suolo, della sua costituzionale "esiguità" in area costiera (Cazes, Lanquar 2000) e del suo particolare valore in aree ecotonali come quella litoranea ("Don't waste space", Forman 2010, p. 265);

B. ripristino, dove alterate, delle relazioni trasversali costa-entroterra interrotte dagli sviluppi urbanizzativi, nella loro complessità di declinazioni – ecologiche, sceniche, socioeconomiche – anche all'interno, ove possibile, degli insediamenti esistenti, e tutela e valorizzazione delle stesse, dove non ancora alterate (vuoti costieri residui – vedi sopra – preziosi corridoi ecologici, scenici e funzionali), ai fini di ristabilire, per quanto possibile, lo stato di diversità, biologica e culturale del paesaggio costiero, minato dai recenti sviluppi;

C. riequilibrio dei flussi (residenziali e, soprattutto, turistici) tra aree costiere più e meno "dense" e in particolare tra aree litoranee a minore e maggiore naturalità (potenziando la frequentazione, previa riqualificazione, nelle prime e, collateralmente, "scaricando" le seconde) e tra aree litoranee e aree interne, indirizzando i flussi verso le seconde.

Come mettere in atto strategie complesse come quelle citate, attraverso quali politiche e strumenti? Si ritiene che in merito possano essere fatte almeno tre considerazioni di ordine generale.

La prima riguarda la “necessità della norma”: se il paesaggio è bene comune per eccellenza, definibile, secondo un approccio economico tradizionale, come non “escludibile” ma “rivale”, lo è tanto più in aree come quelle costiere, dove la sua “rivalità” è particolarmente alta, anche a causa dei diffusi processi di privatizzazione correlati ai fenomeni urbanizzativi. Norme che ne regolino l’uso, per garantirne la non “escludibilità”, con particolare riferimento ai processi di consumo di suolo e a temi correlati come l’accessibilità, sono in questo senso indispensabili. Si tratta di norme che dovrebbero riguardare specificatamente il governo dei territori nelle aree costiere ed essere redatte ad una scala nazionale, fornendo anche una visione strategica, oltre che normativa, unitaria e complessiva, a cui le varie politiche locali (regionali e comunali) possano fare riferimento.

In Italia non esiste ad oggi una legge nazionale o un piano nazionale per la costa, ma un quadro normativo e pianificatorio regionale per la gestione costiera estremamente variegato (Barbano, Sinapi 2010), anche frutto della mancata redazione del Piano delle coste prefigurato dalla legge 979/82, e che, a giudicare dai dati relativi al consumo di suolo (vedi sopra) e dagli esiti delle politiche urbane in area costiera degli ultimi decenni sotto gli occhi di tutti (una costa sempre più indifferentemente divorata dai processi urbanizzativi, Gambino et al. 2009), è purtroppo scarsamente efficace. Ovviamente emergono tentativi pianificatori interessanti a scala regionale<sup>6</sup>, oltre che buone pratiche locali (ad esempio quella della Conservatoria delle Coste sarda, istituita nel 2007 ed esplicitamente ispirata all’esperienza francese del Conservatoire du Littoral). Tuttavia, l’assenza di un riferimento legislativo nazionale specifico, di una visione strategica unitaria per il governo del territorio nelle aree costiere<sup>7</sup>, si fa sentire, e la legge Galasso, con i relativi vincoli previsti per i territori costieri, supplisce solo parzialmente a tale mancanza.

Vale la pena, a tal proposito, portare lo sguardo sui Paesi a noi vicini, componenti l’arco latino, che convivono anch’essi, come si è visto, con importanti processi di urbanizzazione costiera, ma che tentano di fronteggiarli anche attraverso strumenti normativi nazionali.

In particolare, in Francia è vigente dal 1986 la Loi Littoral (86-2/1986), legge nazionale che, sulla scia del precedente Rapport Piquard (1973), ha introdotto concetti e principi operativi nodali per le politiche di pianificazione e gestione costiera. Tra questi, emerge il contrasto dell’urbanizzazione lineare e dei relativi fenomeni di consumo di suolo litoraneo e di interruzione della dimensione trasversale costa-entroterra<sup>8</sup> (temi A e B, vedi sopra). La legge inoltre orienta i documenti di pianificazione territoriale e urbanistica verso una prospettiva di “aménagement en profondeur” (tema C, vedi sopra), ossia verso un riequilibrio tra aree costiere congestionate e aree interne abbandonate (secondo una visione “estesa” di fascia costiera, comprendente anche le aree dell’entroterra, in linea, già negli anni ‘80, con i più recenti

concetti introdotti dalla GIZC, Vallega 1999, 2005). Va detto che l’applicazione delle legge ha incontrato, soprattutto nei primi anni dopo l’emanazione, diverse difficoltà, muovendosi in un’atmosfera di generale ostilità, soprattutto da parte delle amministrazioni locali (Bécet 2002). I Report redatti tra il 2006 e il 2007 dallo stesso Governo francese<sup>9</sup> e dalla IUCN, Comité Français<sup>10</sup>, riconoscono entrambi i ritardi applicativi della norma, che solo a partire dai primi anni Novanta ha iniziato ad essere effettivamente messa in atto. Si rileva tuttavia, soprattutto da parte delle Regioni, una diffusa maggiore sensibilità ai temi della gestione costiera, e una crescente rispondenza anche a livello locale alle indicazioni di legge, che divengono sempre più pervasive dei documenti di pianificazione locale, indirizzando la pianificazione urbana in area costiera verso obiettivi di compatibilità paesaggistica e contribuendo di fatto a “disegnare” uno sviluppo urbano lungo la costa francese profondamente diverso da quello che aveva interessato la Costa Azzurra già dalla prima metà del XX secolo. La legge, infatti, non si limita a porre limiti all’edificazione, ma fornisce una vera e propria “visione”, se non, appunto, un “disegno” dei futuri sviluppi urbani costieri (vedi nota 8): a limitato consumo di suolo litoraneo (non edificabilità nella “bande de cent mètres”), con ridotto “effetto barriera” (individuazione delle “coupures d’urbanisation”), permeabili in particolare rispetto ai flussi terra-mare (garanzia del “libre accès au rivage”), compatti (“urbanisation en continuité”), improntati ad uno sviluppo ad intensità equilibrata rispetto alla “capacité d’accueil” locale e alle aree dell’entroterra (“aménagement en profondeur”).

Si tratta sicuramente, pur nei limiti ricordati, di un tentativo normativo dagli esiti più felici rispetto a quello della vicina Spagna, e in particolare della Ley de Costas (22/1988), che tuttavia vale la pena qui citare poiché interessante, se non per modalità applicative, per contenuti. La legge, emanata alla fine degli anni Ottanta, dopo il boom turistico-edilizio dei decenni precedenti e in un momento di ancora progressiva e incontrollata privatizzazione e urbanizzazione delle aree costiere, ha come principale focus operativo la difesa dell’integrità dell’area del Demanio Público Marítimo-Terrestre (DPMT) da ulteriore consumo di suolo. La parte nodale della legge è infatti costituita dalla definizione del DPMT e dei suoi confini, definizione di importanza cruciale, visto che è previsto che tutti gli edifici presenti entro il DPMT, costruiti anche ante 1988, vengano automaticamente espropriati, trasformando i proprietari in concessionari per un periodo limitato di tempo (concessioni non vendibili o ereditabili: si tratta di una vera e propria “riconquista” del DPMT). La legge inoltre indica le aree parallele al litorale (“servidumbre de protección”, “servidumbre de tránsito”, “servidumbre de acceso al mar”) che devono essere individuate a protezione del DPMT e per favorirne un accesso pubblico e gratuito (temi A e B, vedi sopra). L’applicazione della legge – che è rimasta nel cassetto fino al 2004, primo governo Zapatero – ha tuttavia scatenato forti e diffuse polemiche tra i pro-

prietari degli edifici situati in area di DMPT, tanto da dar vita ad una Plataforma Nacional de Afectados de la Ley de Costas<sup>11</sup>. Anche a seguito di una Risoluzione del Parlamento Europeo<sup>12</sup>, che ha raccolto di fatto le istanze degli “Afectados”, la legge è stata modificata nel 2013 dal governo Rajoy, prevedendo norme decisamente meno severe in relazione all’individuazione del DMPT e in tema di concessioni (queste ultime estese in termini temporali e ritenute vendibili), oltre che rispetto all’area di servidumbre de protección, dove non è consentito edificare (fortemente limitata in termini spaziali)<sup>13</sup>. Una norma edulcorata dunque rispetto a quella originaria e ad oggi di fatto non ancora pienamente attiva, che però costituisce un tentativo di regolare (oltre che di “disegnare”, seppur in modo diverso dalla Loi Littoral<sup>14</sup>) gli sviluppi urbani lungo una costa ormai in ampia parte compromessa, e che – nonostante le pessimistiche previsioni dei disincantati ecologisti spagnoli<sup>15</sup> – dovrebbe avere esiti non irrilevanti nei prossimi anni.

La seconda considerazione riguarda la dimensione pianificatoria e progettuale relativa ai paesaggi urbani costieri, e in particolare: (i) la necessità di una prospettiva pianificatoria sovralocale, con piani che correlino in una visione intercomunale i diversi ambiti locali (la costa è paesaggio “continuo” per eccellenza, almeno nella medesima unità fisiografica e/o paesaggistica, impensabile ragionare solo alla scala comunale) e che dovrebbero essere poi recepiti dagli strumenti di pianificazione comunale, ricercando una interrelazione efficace tra pianificazione a scala vasta e locale; (ii) la necessità di integrazione della dimensione paesaggistica nei Piani di governo del territorio – che già dovrebbe caratterizzare, invero, le norme o i piani a livello nazionale – in relazione sia alla specificità dei territori costieri (si è detto, sede di eccezionali valori paesaggistici), sia alla costante necessità/opportunità di integrare il paesaggio nel governo del territorio (per un approfondimento del tema, si veda Paolinelli 2012<sup>16</sup>).

In Italia, queste due condizioni faticano ad affermarsi come pratica consolidata nel governo del territorio costiero (Peano 2011 – con particolare riferimento alla mancanza di una relazione efficace tra strumenti di scala vasta e locale – Paolinelli 2012). Al riguardo, risultano interessanti alcune esperienze di pianificazione condotte entro i Parchi Regionali (PR) francesi. Perché guardare alle esperienze sviluppate dentro un’area protetta per parlare di governo ordinario del territorio e del paesaggio? Anzitutto perché i PR francesi rappresentano realtà paesaggistiche fortemente antropizzate, che dunque condividono con il paesaggio non protetto criticità quali, appunto, l’urbanizzazione costiera; in secondo luogo perché i PR – così come le aree protette in generale, in linea con i cosiddetti “nuovi paradigmi della conservazione” (Phillips 2003) – prevedono obiettivi non più tanto di stretta conservazione quanto di sviluppo sostenibile (i PR peraltro con esplicito riferimento al paesaggio, FPNNRF 2008), mettendo in atto politiche vicine a quel-

le che dovrebbero caratterizzare anche il contesto del paesaggio ordinario, ma che spesso differiscono dalle politiche ordinarie per maggior efficacia<sup>17</sup>, costituendo dunque potenziali buone pratiche.

Si segnala di seguito, in particolare il caso del Parc Naturel Régional de la Narbonnaise en Méditerranée (PNRNM), territorio a tradizionale frequentazione turistico-balneare, interessato negli ultimi decenni da significativi processi di espansione urbana costiera, ancora in corso. Qui è stato redatto un piano per il litorale, la Dèclinaison littoral contenuta nella Charte du Parc (2010-2022), che costituisce un interessante esempio di strumento pianificatorio, in quanto: (i) si estende ad un livello sovracomunale, interessando, in un’ottica progettuale unitaria e integrata, tutti gli insediamenti costieri situati entro il Parco; (ii) integra norme di uso del suolo (coupures, vedi sopra) ad indirizzi di progetto paesaggistico (progetto dei margini dell’insediamento e delle “porte” urbane, riqualificazione dei fronti mare, valorizzazione delle visuali terra-mare e, in generale, della dimensione trasversale costiera, anche in termini di accessibilità – tema B, vedi sopra). Alcuni Comuni litoranei stanno oggi sviluppando, attraverso i loro Piani urbanistici (Plan Local d’Urbanisme), progetti che mettono in atto le indicazioni della Dèclinaison. Ad esempio, nel centro costiero di La Franqui, il progetto di una nuova espansione urbana litoranea, oltre ovviamente a individuare e rispettare le coupures previste dalla Loi Littoral, prevede la realizzazione di un tessuto urbano attento ad alterare il meno possibile la dimensione trasversale costa-entroterra, ricercando una permeabilità paesaggistica a tutto tondo: in termini ecologici (mantenimento della continuità dei corsi fluviali esistenti e predisposizione di una struttura viaria “a pettine” con strada di scorrimento arretrata), scenici (esaltazione delle visuali entroterra-mare, ma anche mare-entroterra, secondo una prospettiva “bifronte”) e sociali (pedonalizzazione dei percorsi trasversali di accesso al litorale, a sua volta pedonalizzato).

La terza e ultima considerazione riguarda la necessaria integrazione tra politiche di pianificazione fisico-spaziale e di sviluppo socioeconomico. In particolare, nel contesto dei paesaggi urbani costieri, ai fini di pervenire al necessario riequilibrio territoriale tra aree litoranee eccessivamente “dense” e aree interne in stato di abbandono (tema C, vedi sopra), occorre mettere in campo misure “immateriali” quali ad esempio la promozione di forme turistiche alternative a quelle consolidate balneari, ma anche di sostegno all’attività agricola praticata nelle aree interne (in un’ottica di multifunzionalità e di presidio territoriale). In questo senso i Piani dei Parchi costituiscono un esempio particolarmente significativo, soprattutto in Francia<sup>18</sup>, integrando al loro interno misure volte non solo alla conservazione e pianificazione fisico-spaziale del paesaggio, ma anche allo sviluppo socioeconomico delle popolazioni qui insediate. Prendendo ad esempio sempre l’Ente Parco del PNRNM (la Charte prevede al suo interno un’attenta programmazione

socio-economica), questo si fa carico, tra l'altro, di una politica di redistribuzione dei flussi, promuovendo forme di turismo escursionistico direzionate verso le risorse dell'entroterra, sostenendo la produzione agricola (incentivi e forme di pubblicizzazione della aziende vitivinicole) e l'apertura di agriturismi nelle aree interne, promuovendo (incentivi) il restauro degli edifici negli insediamenti dell'entroterra.

#### Note

1 Da un paesaggio costruito, vissuto e percepito, per secoli, anzitutto secondo una dimensione trasversale (grazie ad esempio ad una stretta integrazione tra attività agricole ed ittiche, o ad una pastorizia fondata sulla pratica della transumanza), si è passati ad un paesaggio in cui prevale in modo evidente la dimensione longitudinale (oggi le attività economiche presenti lungo la fascia costiera euro-mediterranea – principalmente turismo, industria, agricoltura intensiva – sono generalmente prive di relazioni economiche con le aree interne) e che si fonda su un nuovo rapporto tra costa ed entroterra, mondi non più complementari, ma opposti, se non antagonisti, spesso vicini in senso fisico ma distanti in termini socioeconomici: “The general result is an apparent spatial dichotomy between strong, heavily populated coastal areas, characterised by high intensity of land use and consumption, and inevitably weaker, thinly populated inland areas with lower housing density and a less dynamic economy” (UNEP, MAP, PAP/RAC 2001, p. V).

2 Tra gli ulteriori fenomeni, l'iperfrequentazione delle acque litoranee, l'intensificazione dell'agricoltura nelle pianure costiere, l'inquinamento e l'artificializzazione delle aree umide e fluviali, l'artificializzazione e l'iperfrequentazione delle aree a spiaggia, l'abbandono delle aree interne, rurali e insediate.

3 “En los últimos 20 años se ha destruido de media una superficie equivalente a 8 campos de fútbol al día en nuestro litoral [...]. En algunas comunidades más del 75% de los terrenos colindantes al mar son urbanos o urbanizables. En 2010 [...] no parece haber indicios de abandono de la construcción masiva ni del acoso a los últimos espacios vírgenes del litoral” (Greenpeace 2010).

4 “Il consumo di suolo nella fascia compresa entro i 10 km dalla costa assume valori nettamente superiori e continua a crescere più velocemente rispetto al resto del territorio nazionale, passando dal 4% degli anni '50 al 10,5% nel 2012” (ISPRA 2014).

5 Si vedano ad esempio la Raccomandazione europea 413/2002 per la Gestione Integrata delle Zone Costiere in Europa, o il più recente Protocollo sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere del Mediterraneo, 2008 (UNEP, MAP, PAP/RAC), ma anche la precedente Carta del Paesaggio Mediterraneo, 1993 (Regioni Andalusia, Languedoc-Roussillon, Toscana).

6 Alcuni piani della costa, come quello ligure – Piano Territoriale di Coordinamento della Costa – o Piani Territoriali o Paesaggistici con declinazione specifica per le aree di litorale, come il Piano di Indirizzo Territoriale – PIT della Toscana, i Piani Paesaggistici

regionali di Sardegna (la cui efficacia è stata però seriamente minata dalle recenti deroghe introdotte dalla Giunta Cappellacci) e Puglia, o, ancora, alcuni piani regionali di Gestione Integrata delle Zone Costiere.

7 L'Italia ha peraltro firmato nel 2009 (ma non ancora ratificato) il Protocollo sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere del Mediterraneo (UNEP, MAP, PAP/RAC), entrato in vigore nel 2011, il cui articolo 18, tra l'altro, impegna le parti aderenti ad adottare una strategia nazionale per la Gestione Integrata delle Zone Costiere.

8 La legge introduce l'obbligo per i documenti di pianificazione territoriale e urbanistica di verificare: (i) la “capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser” (pur non impedendo la crescita urbana, ne viene contemplato un limite, prevedendo che le espansioni urbane possano aver luogo solo se non intaccano quei valori ambientali, economici e sociali ritenuti non negoziabili), (ii) di prevedere una non edificabilità nella “bande de cent mètres” (con due importanti eccezioni: se si tratta di area urbana, e in caso di impianti di servizio pubblico o che esigono l'immediata vicinanza dell'acqua) e la costruzione di nuove strade – salvo costrizioni legate alla configurazione dei luoghi – ad una distanza minima di 2 km dalla riva, (iii) di individuare le “coupures d'urbanisation”, spazi di cesura nell'urbanizzato costiero, ai fini di contrastarne il carattere di espansione lineare continua e mantenere preziosi corridoi trasversali costa-entroterra, (iv) di realizzare una “urbanisation en continuité”, dove i nuovi sviluppi urbani avvengano in continuità con l'urbanizzazione già esistente al fine di limitare al massimo fenomeni di sprawl, (v) di garantire il “libre accès” alla riva e lo “usage libre et gratuit” della spiaggia.

9 Bilan de la Loi Littoral et des mesures en faveur du littoral, 2007.

10 1986 -2006, 20 ans de loi Littoral. Bilan et propositions pour la protection des espaces naturels, 2006.

11 Ciò che viene tuttora contestato è, in generale, la violazione del diritto fondamentale alla proprietà privata e, più in particolare, la retroattività della legge, che espropria anche i proprietari di edifici costruiti e acquisiti legalmente prima del 1988, oltre che una supposta aleatorietà della definizione del confine del DMPT da parte del Ministero.

12 Risoluzione del Parlamento europeo del 26 marzo 2009 sull'impatto dell'urbanizzazione estensiva in Spagna sui diritti individuali dei cittadini europei, sull'ambiente e sull'applicazione del diritto comunitario (2008/2248(INI)).

13 Per un approfondimento del tema, si veda il preambolo alla legge stessa (“Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de Costas”), che specifica le modifiche apportate al precedente testo legislativo.

14 Le due leggi disegnano sviluppi urbanizzativi differenti: la legge francese contempla infatti, oltre al rispetto di una distanza da riva per i processi di urbanizzazione (non edificabilità nella fascia dei 100 m), anche il mantenimento di vuoti costieri ad inter-

vallare lo sviluppo urbano longitudinale continuo (coupures), portando dunque l'attenzione sul tema della tutela della dimensione trasversale della costa (peraltro presente anche nel concetto di "aménagement en profondeur"); la legge spagnola, invece è improntata ad una visione dell'urbanizzazione essenzialmente longitudinale (strutturazione dell'area di costa secondo le diverse aree di servidumbre parallele al litorale), che non viene messa in discussione, ma rispetto a cui il testo si limita a normarne l'avanzata verso la linea di riva.

15 [Http://noticias.lainformacion.com/catastrofes-y-accidentes/accidentes-maritimos/ecologistas-tachande-locura-la-reforma-de-la-ley-de-costas-y-criticanel-privatizacion-del-litoral\\_kvxDi2Li22nqx5rGUSlJj3/](http://noticias.lainformacion.com/catastrofes-y-accidentes/accidentes-maritimos/ecologistas-tachande-locura-la-reforma-de-la-ley-de-costas-y-criticanel-privatizacion-del-litoral_kvxDi2Li22nqx5rGUSlJj3/).

16 Qui basti ricordare la stretta correlazione tra paesaggio e perseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile: "(...) The fact is that by taking care of the landscape we simultaneously promote communal well-being, safeguard the environment and protect economic activity. All four ingredients of sustainable development (social, ecological, economic and cultural improvement) are thus involved here" (CoE, 2006, Landscape and sustainable development. Challenges of the European Landscape Convention, p. 11, p. 17).

17 In relazione alla presenza di un governo speciale e di una struttura gestionale ad hoc, all'esistenza di piani di gestione specifici, alla disponibilità di finanziamenti e, in alcuni casi, ad un'esperienza consolidata negli anni.

18 Meno in Spagna e soprattutto in Italia, dove le politiche di conservazione e sviluppo sono raramente integrate in modo efficace, a causa della divisione tra Piano del Parco e Piano Pluriennale di Sviluppo Socio-economico, raramente redatti contestualmente, come invece previsto dalla legge (L 426/1998).

#### Bibliografia

Barbano, A., Sinapi, L. (2010), "ICZM: analisi della pianificazione in Italia" in Atti del Terzo Simposio Il monitoraggio costiero mediterraneo: problematiche e tecniche di misura, Livorno, 15-17 giugno 2010, CNR-IBIMET.

Bécet, J. (2002), *Le droit de l'urbanisme littoral*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.

Benoit, G., Comeau, A. (a cura di) (2005), *A sustainable Future for the Mediterranean*, The Blue Plan's Environment and Development Outlook, Earthscan, London.

Carta, M. (2007), *La sottile linea blu. Insediamento costiero e progetto di territorio*, CUEC Editrice, Cagliari.

Cazes G., Lanquar R. (2000) *L'aménagement touristique et le développement durable*. Paris: Presses Universitaires de France.

EEA (2006), *The changing faces of Europe's coastal areas*, Report 6.

Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France FPNRF (2008), *Argumentaire. 50 questions - réponses sur les Parcs naturels régionaux*.

Forman, R.T.T. (2010), "Coastal regions: spatial patterns, flows and a people nature solutions from the

lens of landscape ecology", in Mininni, M., *La costa obliqua. Un atlante per la Puglia*, Donzelli Editore, Roma.

Gambino, R., Castelnovi, P., Grasso, S., Salizzoni, E., Thomasset, F. (2009), "Trasformazione del paesaggio e sviluppo turistico nelle fasce costiere interessate da aree protette", in Calcagno Maniglio, A. (a cura di) *Paesaggio costiero, sviluppo turistico sostenibile*, Gangemi Editore, Roma.

Greenpeace España (2010), *Destrucción a Toda Costa 2010*, <<http://www.greenpeace.org/espana/es/Trabajamos-en/Defensa-de-los-oceanos/Destruccion-a-toda-costa/>>

King, R., Cori, B., Vallega, A. (2001), "Introduzione al Mediterraneo: l'unità, la diversità e la sfida dello sviluppo sostenibile" in Cori, B., Lemmi, E. (a cura di), *La regione mediterranea. Sviluppo e cambiamento*, Patron Editore, Bologna.

ISPRA (2014), *Il consumo di suolo in Italia*, Rapporto 195/2014, Roma.

Ogrin, D. (2005), *Mediterranean landscapes. Contribution to a better management*, Report commissioned by UNEP, MAP, PAP/RAC, Split.

Paolinelli, G. (a cura di) (2011), *Habitare. Il paesaggio nei piani territoriali*, Franco Angeli, Milano.

UNEP, MAP, PAP/RAC (2001), *White Paper: Coastal Zone Management in the Mediterranean*, Split.

Peano, A. (a cura di) (2011), *Fare Paesaggio. Dalla pianificazione di area vasta all'operatività locale*, Alinea, Firenze.

Phillips, A. (2003) "Turning Ideas on their Head. The New Paradigm for Protected Areas" in *The George Wright Forum*, 20, 2 (pagg. 8-32).

Salizzoni, E. (2012), *Paesaggi Protetti. Laboratori di sperimentazione per il paesaggio costiero euro-mediterraneo*, Firenze University Press, Firenze.

Vallega, A. (1999), *Fundamentals of Integrated Coastal Management*, Kluwer Academic Publishers, The Netherlands.

Vallega, A. (2005), "Gestione integrata delle aree costiere. La raison d'être di una categoria speciale di piano" in *Urbanistica Dossier*, 77 (pagg. 26-28).

## Urban Greening Management in the Framework of Smart City Development

CRISTINA SALMERI AND SALVATORE CARTARRASA

### Introduction

The quality of green areas, parks and gardens in a city is somehow a measure of civilization and urban

evolution.

Gardens and green spaces, especially when open to the public, are important resources in the sustainable development and contribute to improve the quality of life in urban and suburban areas in many ways, since they provide wide range of benefits, at once integrating social, cultural, environmental and economic values.

High-quality urban green spaces in urban areas can reflect and promote the identity and culture of a local community. Every element of the green space design contributes to its identity. Plant collections, materials, furniture, railings, paving and artistic features are all important in marking and revealing the distinctiveness of the green area, and of a city and their inhabitants, as a consequence (Guglielmo et al. 2006, 2014). Gardens and parks, especially the historical ones, are often key elements of cultural heritage, treated as monuments since reflecting local history, customs, and traditions, and including valued artistic and natural features (see Law Decree no. 1089 and 1497/1939; no. 490/1999). In addition to the usual community functions, like citizen recreation, welfare, gathering, and ecological education, gardens and green spaces also provide many so-called ecosystem services, such as pollutant mitigation, noise reduction, microclimate improvement, biodiversity enhancement and conservation, landscape connectivity.

Whilst these multiple functions of urban green spaces are widely known (Chiesura 2003; Baycan-Levent & Nijkamp 2005; Young 2010; Haq 2011; Tian et al. 2013), this knowledge does not appear to be well integrated into planning, design and management processes; actually, consistent approaches to the valuation of urban green space that effectively support greening policies are often poor or absent (Jim 2004; Maruani & Amit-Cohen 2007; James et al. 2009; Kabish & Haase 2012).

## Background

Urban gardens and related issues still arouse minor interest, mostly in the southern Mediterranean cities, where integration between management needs and socio-ecological benefits of gardens within environmental policies and local development strategies is often very limited. Comparing the "green performance" of European cities in terms of green space conditions, priorities in decision making and planning, and management ability, the indicators from northern European cities showed higher scores than those from eastern and southern cities (CABE 2006).

Green spaces in the public domain of S Mediterranean areas, managed by municipal authorities, government bodies or educational institutions, often suffer from the lack of financial support and of integrated management planning; thus they are intended as a cost to society rather than a resource. At the same time, both historical or botanical gardens and other public green areas have opposite missions that range from conservation and scientific aims to civic amenity and recreation, so requiring different approaches in their

management policy.

Actually, one of the main reasons for the deterioration in the quality of urban green space is the decline in public green space budgets, traditionally their main source of finance. Finding capital funding for the management and maintenance of green space remains a critical problem today (Fratini & Marone 2011). In case of financial constraints, which adversely affect the economic growth in many Mediterranean cities, green spaces are often more attractive for budget cuts than other services, because in the short terms the effects of reducing the green space budget are often less noticeable than the effects of reducing the budgets for other public services. For these reasons, the urban green sector is increasingly suffering from a critical lack of management, exhibition and promotion skills, also due to ageing workforce and shortage of horticultural expertise.

Moreover, the poor condition of green areas is frequently a major barrier to their use by the public, which conflicts with their purposes and functions in the urban life quality assessment and negatively affects people's awareness and involvement.

Although financial pressures are one of the main reasons for the decline in quality of green spaces, other factors are responsible, too. In many cases, key contributors to the decline were a lack of political commitment to green spaces and a lack of modern management skills in park and garden staffs. Local authorities did not have a strategy for green space development; they rarely have adequate databases of information about green space provision from which they can make appropriately informed management and funding decisions. In Italy, although the urban green spaces have overall increased by about 1% in the last year (ISTAT 2014), cities with a good quality urban green stay under 30% in the central and southern areas of the country. The situation further gets worse considering the application of management and planning instruments, such as the "urban green plan" (under 15.5%) or the "green regulatory rules" (just 42.2%): in the main southern cities the first one is virtually absent, and almost negligible the second one. Conversely, 66.4% of main cities made its "green inventory", which represents the most widely used management tool, as required by the Law no. 10/2013 too.

This lack of information and planning has undermined the ability of managers and politicians to argue the case for greater investment in green spaces. It also leaves local authorities unable to track declining rate or identify what actions and resources are required to stop decline. Sometimes new green space development or green restoration of abandoned areas are politically preferred rather than preserving the existing spaces, which stretches already reduced budgets, contributing to a further reduction in maintenance standards and a subsequent deterioration of green quality.

It is undoubted that urban green spaces are under strong and permanent pressure and therefore it is

of strategic importance to create an analytical and taxonomic framework for mapping out relevance and quality of green spaces in cities. Public and private decision-makers need proper information about the true value of urban nature for assessing advantages and disadvantages which local policies may lead to this urban heritage.

The challenge must be to ensure the long-term sustainability of urban green spaces across the country. To achieve this goal, garden operators and managers need to become aware of garden strength and weakness, and of management priorities in order to better plan and organize their efforts.

Hence, it is priority to define key criteria based on the multi-dimensional structure and function of urban green infrastructures. These criteria basically need to develop integrated tools for assessing/monitoring the state and sustainability of urban green spaces in order to identify the best management actions improving the maintenance and development of urban green areas.

#### Urban green management tools

The multiple functions of urban green spaces clearly show what a complex and multidimensional structure they have in relation with the environmental and socio-economical context. Thus, a comparative analysis of urban green spaces in different cities needs appropriate multidimensional evaluation tools taking in consideration all intrinsic and dynamic features of local communities. Over recent decades, a wide range of multi-criteria methods has been developed. These methods have become useful tools for helping decision makers to master actions involving both green infrastructure management and urban sustainability, also taking into account climate change impacts and adaptation in towns (URGE 2004; Baycan-Levent & Nijkamp 2005b; Baycan-Levent et al. 2009; GRaBS 2011).

The Italian territorial context shows specific requirements and constraints, depending on its diverse landscape, history, aesthetic and cultural aspects, arts, and biodiversity, which need to be considered in a comprehensive way through dedicated models (Sanesi & Laforteza 2002).

Due to the peculiar landscape evolution, past and present land use, extreme climate trends, and very variable environmental and socio-economic settings, the Mediterranean countries markedly reflect these requirements. Planning and managing urban green spaces, especially in the South Mediterranean cities, should take in account the territory uniqueness, not forgetting that the knowledge of plant biological cycles and ecological requirements are basically needed to long maintain qualitative standards.

In order to assess the current status of a green space and provide managers and competent authorities for measurable paths along which planning and management actions should be oriented, a first evaluation tool for the sustainability of Mediterranean gardens and green spaces has been developed (Salmeri et al. 2014), with the support of GARDMED - The Network

of Mediterranean Gardens (a project implemented within EU funds ERDF Operative Programme Italy-Malta 2007-2013). It has been practically tested and applied to different urban green infrastructures (public green spaces, botanic gardens and private historic gardens) both in Sicily and Malta.

This tool is based on a urban green Sustainability Assessment Framework including assessments for more than 100 different criteria dealing with six dimensions of sustainability for single green space:

- 1) garden product - indicators for plant diversity and relevance, gardening practices and procedures, management staff, security and safety processes, both for visitors and operators, garden interpretation (i. e. plant survey and check-list, leaflets and guide, panels, ITC, etc.);
- 2) enterprise/culture management - indicators especially referred to culture management policies, curatorship and infrastructure management; regulatory and governance processes; HR processes;
- 3) community - indicators for stakeholder identification-involvement, and social impact assessment;
- 4) visitors - indicators for customer satisfaction, oriented product/service development, visitor programs and participation;
- 5) public awareness - indicators for tracking and marketing activities, communication tools, advertising and public relations;
- 6) financial skills - indicators for financial management, fund raising and investments.

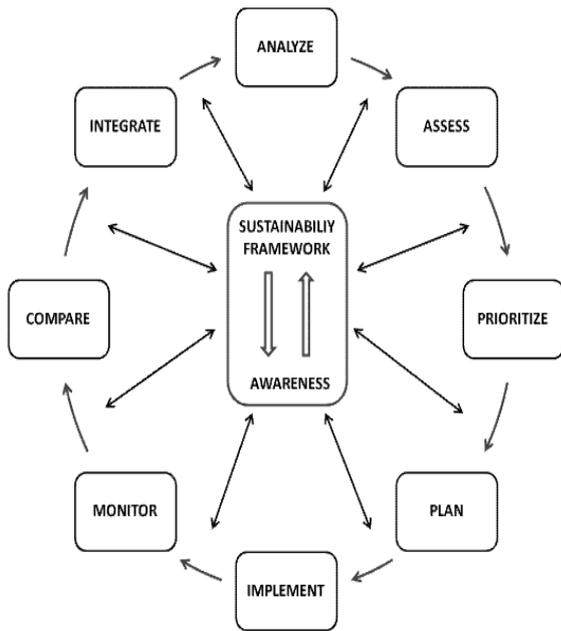
Within each sustainability dimension, indicators provides for three levels of achievement, ranging from the basic level to the advanced one and, then, the reference one. Scoring against the criteria has been binary coded, with 'o' to indicate lacking or in progress and '1' to indicate fully achieved. However, scores are weighted with reference to the different types of gardens and green spaces having, in many cases, very different sustainability goals. For instance, the rate of the three levels of achievement for the "garden product" or "enterprise/culture management" sustainability changes a lot when considering a botanic garden rather than a green recreational area or a tree path. Lastly, scores for each criterion and each dimension provide a Green Sustainability Index (GSI)<sup>1</sup> that indicates the overall sustainability rating of the specific green space.

The current status is checked and visualized using both a scoring table and a spider graph, which clearly target required actions to achieve higher levels and monitor progresses in the medium to long term. Note that public awareness, stakeholder involvement, community participation are focal points to set up and calibrate the assessment tool through the time, allowing urban green space sustainability in the long term (Fig. 1).

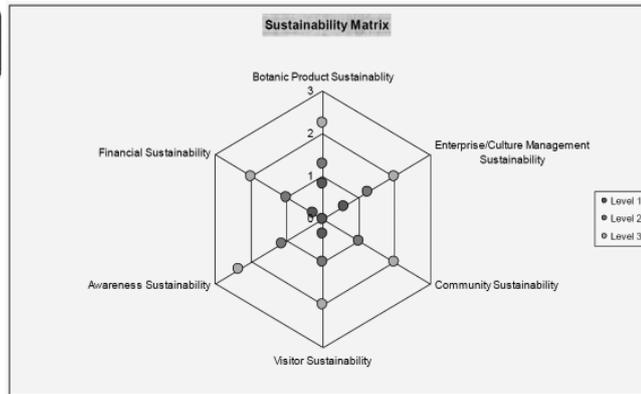
#### Conclusions

Future development of this tool is expected in: 1) implementing Sustainability Assessment Framework and related information on a Geographical Infor-

Figure 1 - The Sustainability Assessment Framework: urban green space management wheel and GSI matrix



Garden Name	Level-1	Level-2	Level-3	GSI
Botanic Product Sustainability	1.00	1.90	2.50	83%
Enterprise/Culture Management Sustainability	0.83	1.50	2.75	71%
Community Sustainability	0.00	1.00	2.00	0%
Visitor Sustainability	0.00	1.00	2.00	0%
Awareness Sustainability	0.00	1.00	2.00	0%
Financial Sustainability	0.00	1.00	2.00	0%
	<b>44%</b>	<b>31%</b>	<b>28%</b>	<b>35%</b>



mation System (GIS) oriented to the management of urban green spaces throughout the whole city; 2) improving the quantitative indicators, with a special attention to the silvicultural approach for each plant samples (growing features, conservation status, ecological role); 3) enhancing the dynamic system of weighted scoring by increasing or refining the rating ranges.

Given that in southern Italian cities the urban green management instruments are scarcely adopted, while it is well known that using accurate urban green indicators is crucial to support decision-making and urban environmental policies, practical integrated tools, such as our Sustainability Assessment Framework and GSI, should be considered and included within the expected urban green management rules (i.e. green action plan). Actually, indicator systems for urban green resources provide a ready-to-use approach, wide information, high-quality assessment and monitoring, and clear understanding of present and future environmental and socio-economic benefits which may result from the general awareness and eco-sustainable actions properly applied to the urban green management.

#### Notes

1 Adapted from "The Gardmed Garden Sustainability Manual", Output of the Gardmed Project, [www.gardmedproject.org](http://www.gardmedproject.org)

#### References

Baycan-Levent, T., Nijkamp, P. (2005a), "Evaluation of Urban Green Spaces", in Miller, D. and Patassini, D. (eds) *Beyond Benefit Cost Analysis: Accounting for Nonmarket Values in Planning Evaluation*, Ashgate Publishing Ltd., Aldershot (pp. 63–87).  
 Baycan-Levent, T., Nijkamp, P. (2005b), *Urban Green Space Policies: a Comparative Study on Performance*

and Success Conditions in European Cities, Department of Regional Economics, Free University, Amsterdam.

Baycan-Levent, T., Vreeker, R., Nijkamp, P. (2009), "A Multi-Criteria Evaluation of Green Spaces in European Cities", *European Urban and Regional Studies*, 16/2 (pp. 193–213).

CABE - Commission for Architecture and the Built Environment (2006), *Paying for parks*. Cabe Space, London.

Chiesura, A. (2003), "The role of urban parks for the sustainable city", *Landscape and Urban Planning*, 68 (pp. 129–138)

Fratini, R., Marone, E. (2011), "Green-space in urban areas: evaluation of efficiency of public spending for management of green urban areas", *International Journal of E-Business Development (IJED)*, 1/1 (pp. 91–114).

Guglielmo, A., Pavone, P., Salmeri, C. (2006) "Su alcuni giardini storici della Sicilia orientale" In *L'approccio multidisciplinare allo studio e alla valorizzazione dei Beni Culturali*. ARACNE, Roma (pp. 229–244).

Guglielmo, A., Cristaudo, A., Pavone, P., Catara, S., Salmeri, C. (2014), "Looking at Mediterranean gardens as evidence of historic and cultural landscape". *Acts of International Plant Science Conference (IPSC): from Nature to Technological Exploitations*. Società Botanica Italiana, Firenze (p. 183).

GRaBS - Green and Blue Space Adaptation for urban areas and eco-towns (2011), *GRaBS Adaptation Action Planning Toolkit*, University of Manchester, Manchester, [www.grabs-eu.org](http://www.grabs-eu.org).

Haq, S.M.A. (2011), "Urban green spaces and an integrative approach to sustainable environment", *Journal of Environmental Protection*, 2 (pp. 601–608).

ISTAT (2014), *Dati ambientali nelle città - Qualità dell'ambiente urbano - Anno 2013*, Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), Roma.

James, P., Tzoulas, K., Adams, M.D., Barber, A., Box, J., Breuste, J., Elmqvist, T., Frith, M., Gordon, C., Greening, K.L., Handley, J., Haworth, S., Kazmierczak, A.E., Johnston, M., Korpela, K., Moretti, M., Niemelä, J., Pauleit, S., Roe, M.H., Sadler, J.P., Ward Thompson, C. (2009), "Towards an integrated understanding of green space in the European built environment", *Urban Forestry & Urban Greening*, 8/2 (pp. 65–75).

Jim, C.Y. (2004), "Green-space preservation and allocation for sustainable greening of compact cities", *Cities*, 21/4 (pp. 311–320).

Kabisch, N., Haase, D. (2013), "Green spaces of European cities revisited for 1990-2006", *Landscape and Urban Planning*, 110 (pp. 113–122).

Maruani, T., Amit-Cohen, I. (2007), "Open space planning models: a review of approaches and methods", *Landscape and Urban Planning*, 81 (pp. 1–13).

Salmeri, C., Guglielmo, A., Pavone, P. (2014), "Sustainable gardens: an evaluation tool for management and planning strategies". *Acts of International Plant Science Conference (IPSC): from Nature to Technological Exploitations*. Società Botanica Italiana, Firenze (p. 117).

Sanesi, G., Laforteza, R. (2002), "Modelli di sviluppo sostenibile del verde urbano", *Atti convegno "Il verde urbano e lo sviluppo sostenibile"*, Bari (pp. 104–121).

Segre, A.V. (2004), *La conservazione del verde storico*, in Pirani A. (ed.) *La progettazione del verde negli spazi urbani*. Edagricole, Bologna.

Tian, Y., Jim, C.Y., Wang, H. (2013), "Assessing the landscape and ecological quality of urban spaces in a compact city", *Landscape and Urban Planning*, 121 (pp. 97–108).

URGE (2004), *Making Greener Cities – a Practical Guide*, No. 8/2004, UFZ Centre for Environmental Research, Leipzig-Halle. Available at <http://www.urge-project.org>.

Young, R.F. (2010), "Managing municipal green space for ecosystem services", *Urban Forestry & Urban Greening*, 9 (pp. 313–321).

## Il paesaggio agrario come bene da tutelare e risorsa economica

## Il museo del territorio e le politiche di crescita legate al luogo

SARA MARIA SERAFINI

Il paesaggio agrario, una risorsa sconosciuta in abbandono

Il paesaggio è presenza quotidiana e concreta attorno

a noi, ma anche immateriale e interiore, rassicurante oppure inquietante, sedimentazione di un passato in cui le forze della natura hanno intrecciato la loro azione all'operosità dell'uomo. Paesaggio è proiezione ideale di luoghi della fantasia rielaborati nel ricordo, è patrimonio culturale di grande suggestione e preziosa risorsa da difendere con saggezza.

Ogni qual volta si tenta di dare una definizione esaustiva del concetto di paesaggio, proprio a causa della dimensione sfuggente del fenomeno, si ricade nel classico binomio: raffigurazione ideale – concretezza materiale.

Partendo dal presupposto che con il termine paesaggio agrario s'intende quel particolare paesaggio dei campi, sia che si tratti di impianti agrari semplici che complessi, oggi è meccanismo necessario connettere le politiche agricole con le politiche territoriali, al fine di sensibilizzare le popolazioni e lo Stato sulla questione della tutela del paesaggio, a cui è connesso inevitabilmente quello agrario, creando alternative di valorizzazione e fruizione che meglio si adattano a questi tempi moderni.

La volontà di recuperare il paesaggio e di valorizzarlo, è affermazione di un'identità culturale che esprime, in stretta relazione con le tematiche naturalistiche ed ecologiche, il valore complessivo del territorio.

Oggi, il paesaggio agrario è seriamente compromesso, in particolare in Italia solo il 10% del territorio agricolo viene utilizzato, mentre la restante parte soffre dei tipici fenomeni d'erosione, causati dal classico urban-sprawl, dovuto al fenomeno dell'urbanizzazione che ha svuotato le campagne in favore del sogno di prosperità economica legato ai nuovi processi di industrializzazione che hanno interessato quasi tutte le nazioni negli anni della ricostruzione, e dal semplice abbandono, dovuto a molteplici condizioni sfavorevoli, tutte in qualche modo collegate all'economia.

Analizzando il paesaggio italiano nello specifico, si scopre con grande sorpresa, che l'attività apparentemente più produttiva, quella del vino, ricopre appena un 4% del territorio agricolo utilizzato, mentre la produzione più ampia si riscontra in alcune tipologie di coltivazioni che sono comunque legate ad altre attività o settori produttivi, consideriamo ad esempio i campi utilizzati per il seminativo (quasi il 43,5%) legati alla produzione dei cereali e quindi dei prodotti di uso comune quali pane o pasta, o ancora ai prati permanenti e i pascoli (22%) che servono alle attività tipiche della zootecnia.

Accanto a queste problematiche, che riguardano nello specifico il poco utilizzo del suolo da parte dell'agricoltura e le attività di maggiore e minore interesse, si deve porre l'attenzione anche su tutte quelle tematiche che da anni affliggono il paesaggio agrario, e che nel tempo stanno trovando sempre più ampia diffusione:

1. territori agricoli abbandonati (causati come abbiamo visto da fenomeni di cambiamento sociale), incolti, a rischio frane;
2. monumenti e testimonianze storiche dell'agricoltu-

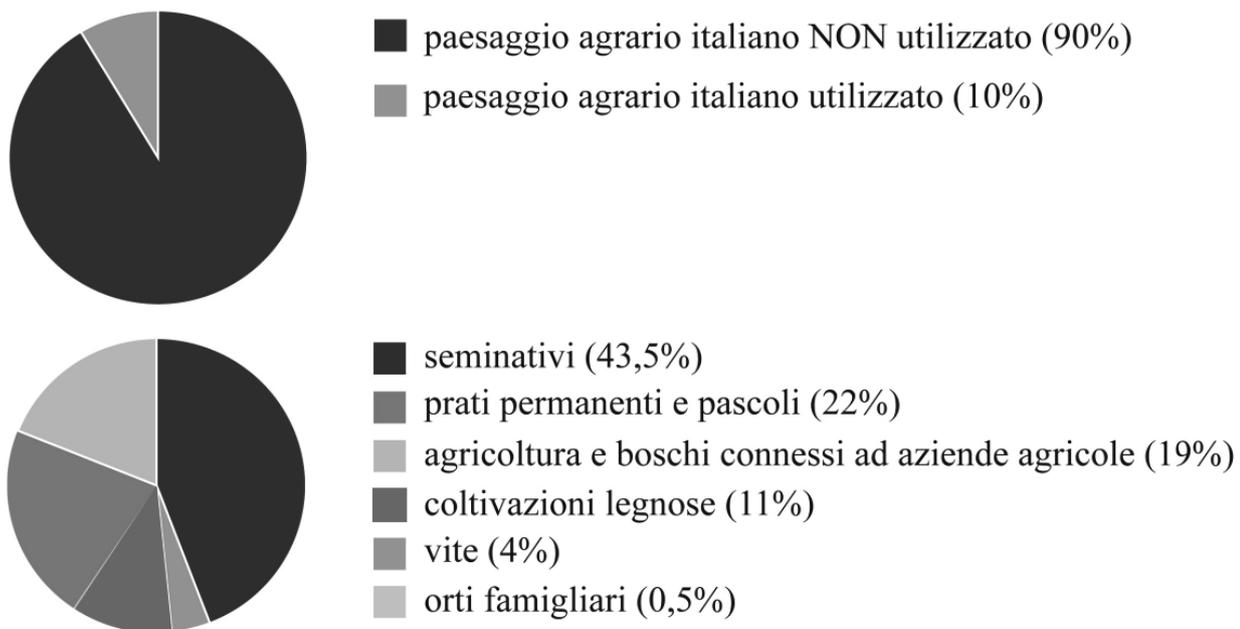


Figura 2– Dati ISTAT fino al 2010

- ra antica in abbandono;
- 3. inquinamento che devasta l'agricoltura;
- 4. perdita delle agro-biodiversità (ovvero la tendenza delle aziende agrarie a standardizzare i processi produttivi in favore di una produzione più economica);
- 5. desertificazione, spreco dell'acqua e bonifiche inutili o inadeguate;
- 6. disboscamenti e incendi motivati da nuove costruzioni;
- 7. rovina dei terrazzamenti ("le fasce" in Liguria);
- 8. perdita delle coltivazioni a causa delle nuove destinazioni a produzione di energia (fotovoltaico a terra);
- 9. grandi infrastrutture progettate e tracciate sulla carta senza guardare alla morfologia agraria dei territori che percorrono;
- 10. cementificazione dei grandi centri commerciali o delle infrastrutture.

Nuovi modelli di tutela e sviluppo territoriale  
 Oggi, è necessario connettere le politiche agricole e territoriali, sensibilizzare la popolazione sulle problematiche che affliggono il paesaggio, cercando di creare alternative di tutela e fruizione, che meglio si adattino a questi tempi moderni, ma soprattutto incoraggiare gli enti pubblici e privati a investire su questo tipo di risorsa, strettamente connessa alle comunità locali (menzionate più volte dalla Convenzione Europea del Paesaggio, CEP).  
 Il nostro Paese è universalmente conosciuto per la grande ricchezza culturale che lo caratterizza: 3.609 musei; quasi 5.000 siti culturali tra monumenti, musei e aree archeologiche; 46.025 beni architettonici vincolati; 34.000 luoghi di spettacolo; 49 siti Unesco, centinaia di festival ed iniziative culturali, tradizioni che animano i territori. Questa eredità rappresenta non solo il nostro passato e il presente, ma anche il futuro del Paese, una risorsa da tutelare e valorizzare e

che ci rende unici nel panorama internazionale.  
 La conoscenza di un patrimonio come quello del paesaggio agrario ripropone i caratteri di casualità propri della sua formazione, con conseguenze assai gravi per la tutela e la conservazione. Si parla di un patrimonio dall'indiscutibile fascino, di grande appeal anche presso un pubblico vasto, per il potere evocativo di suggestioni ed emozioni che richiamano storie antiche, accadimenti recenti e leggende; un patrimonio di cui si ignora l'esistenza e la natura e, che invece dovrebbe essere "esposto" proprio come accade per un quadro in un museo.  
 Le nuove modalità di comunicazione dell'arte hanno mutato in maniera diretta il rapporto intersoggettivo che si viene a creare tra il fruitore e la stessa opera; oggi l'utente è abituato ad avere tutto a portata di mano, a poter usufruire di informazioni, concetti, e beni, senza intermediari.  
 In quest'ottica, ben si colloca il museo territoriale, un modello museale che si compone di una sede fissa, ma soprattutto di una rete digitalizzata, che gli permetta di creare diverse soluzioni, in base alle caratteristiche proprie del territorio a cui si riferisce, e alla tipologia di utente che gli si rivolge.  
 Quello turistico è già oggi un settore chiave della nostra economia, che rappresenta il 10% del Pil, ma al di là delle stime, dei numeri e delle dichiarazioni sull'entità del nostro patrimonio materiale e immateriale, rimangono i fatti. E i fatti sono che la cultura non è considerata una priorità nelle scelte politiche per lo sviluppo del Paese. O almeno non lo è stata per lungo tempo.  
 Da diversi anni il settore culturale soffre per una gravissima sottrazione di risorse, specchio di una sostanziale assenza di politiche attive di investimento nello sviluppo delle attività culturali, creative, artistiche e della rinuncia ad un efficace tutela e valorizzazione

del nostro patrimonio.

Eppure, l'interesse che la popolazione mostra rispetto al patrimonio e alle attività culturali in genere, è in progressivo aumento, sicuramente grazie ai livelli d'istruzione media che rispetto al passato sono nettamente mutati, ma anche grazie a un'attrazione istintiva che si ha verso la bellezza, che ci porta ad avvicinarci, a guardare e a capirla.

Questo è dimostrato dai dati forniti dal SISTAN (Sistema Statistico Nazionale) e dall'Ufficio Statistico del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, in cui risulta chiaro che il numero dei visitatori dei musei, includendo in questa categoria anche monumenti, siti archeologici, ecc..., sta aumentando continuamente. Tuttavia risulta evidente che un numero ridottissimo di musei richiama la quasi totalità dei visitatori: è il fenomeno dell' "oligopolio", e che la predilezione dei visitatori nei confronti di alcuni musei non si basa solo sul "contenuto" di questi, ma sul "contenitore", cioè sull'attrattiva che esso esercita grazie al suo "brand name", ossia al marchio e alla pubblicità espressamente dedicata.

Per queste ragioni, si è reso necessario capire come superare queste direzioni d'interesse, e convogliare l'interesse della popolazione verso il patrimonio paesaggio, un bene immenso, che può essere declinato in diverse discipline e letto in chiave turistica, in modo da diffondere una cultura del paesaggio, l'amore e l'attrazione verso una risorsa dall'incredibile ricchezza, che è al tempo stesso una grande opportunità.

Una questione che si pone spontaneamente è: si può sviluppare un'analisi avente per oggetto l'economia del paesaggio rurale? O meglio, il paesaggio rurale è un argomento che può essere esaminato secondo le categorie logiche dell'analisi economica?

Una possibile risposta riguarda in modo specifico il soggetto di questo lavoro: se il paesaggio rurale viene considerato indipendentemente dal suo rapporto con l'uomo, la scienza economica non ha nulla da dire in quanto oggetto di studio.

Se, invece, il paesaggio rurale viene considerato, come si dovrebbe, una costruzione sociale, cioè l'espressione delle società rurali e non soltanto un attributo naturale, allora esso rientra a buon diritto nel campo di ricerca della scienza economica.

Ma una risposta più analitica va individuata in una visione più ampia dei problemi ambientali, facendo rientrare l'economia del paesaggio rurale nell'economia dell'ambiente. Per la sua natura di concetto intrinsecamente globale e di sistema complesso di beni naturali e culturali, il paesaggio rurale può essere oggetto di analisi economica non solo perchè anche il paesaggio è una risorsa esauribile come altre risorse naturali, ma anche, e soprattutto, perchè oggi i problemi ambientali sono visti e analizzati come trasformazioni globali e pervasive. È questo cambiamento di prospettiva che rende possibile allargare il campo di indagine della scienza economica ad aspetti che sembrano lontani dai suoi privilegiati oggetti di studio. In tal modo il paesaggio rurale rientra nel campo dell'economia in quanto l'ambiente non è visto più

come uno specifico problema che può essere trattato separatamente dalle variabili economiche, ma come insieme di elementi che interagisce e condiziona le stesse variabili.

L'economia è, in realtà, la scienza sociale che più delle altre ha affrontato l'analisi del fenomeno del degrado ambientale. L'economia dell'ambiente costituisce oggi un campo di indagine che occupa un posto importante nella riflessione degli economisti. Non altrettanto può dirsi per una componente dell'ambiente che è la più pervasiva e percepibile: il paesaggio.

Il museo del territorio, linee guida del modello  
Il museo, considerato per lunghi anni alla stregua di un luogo sacro in cui vigevano divieti e scarsità d'interazione, diviene un mezzo con cui avvicinare la popolazione al tema del paesaggio, attraverso la narrazione delle diverse tipologie, attraverso la formazione sul suo utilizzo e la tutela, e ancora tramite attività che permettano d'entrare in contatto col bene, con la sua bellezza e la sua produttività.

La volontà è quella di considerare il paesaggio un'opera d'arte e tentare di stabilire nuove relazioni: tattiche, sensoriali, comunicative e multimediali; il patrimonio paesaggio non sarà più estraneo, irraggiungibile, e soprattutto sconosciuto.

Il museo, così inteso, è il luogo in cui la realtà e l'immagine del paesaggio combaciano e si allacciano in un intreccio di relazioni culturali, è promotore di momenti di confronto col pubblico, in cui l'aspetto commerciale viene esaltato.

Esso non ha nulla delle istituzioni museali che l'hanno preceduto, non è statico e cristallizzato nel tempo, ma è parte di una realtà complessa, che sulle basi del passato, delle stratificazioni e delle connotazioni sociali, geografiche ed economiche odierne, muta continuamente volto indicando le giuste direzioni di sviluppo, che possiamo definire sostenibile.

Le prerogative di un museo tradizionale sono la conservazione, la manutenzione, l'archiviazione e l'esposizione del patrimonio artistico-culturale, infatti l'obiettivo principalmente perseguito è stato quello di preservare l'autenticità di ciascuna opera d'arte.

Con uno sguardo al passato, è possibile affermare che già dalla fine del 1800, i musei sono sempre stati un'istituzione criticata e al contempo voluta.

Parafrasando Camillo Sitte nel suo saggio "L'arte di costruire le città", i musei dopo aver depauperato le città delle loro opere, sono recepiti come "zoo dell'arte":

l'opera d'arte, intesa originariamente come oggetto scelto e realizzato per esistere in un certo luogo ed essere percepito in quel dato spazio, si trasforma in caso studio da osservare, come in uno zoo.

Così, dal 1800 a seguire, il museo diventa l'unico luogo privilegiato per l'incontro tra l'arte e il pubblico. Dalla nascita del primo museo, però, si sono verificati notevoli cambiamenti, soprattutto riguardo agli schemi di interazione, che hanno subito progressive evoluzioni anche grazie al progresso delle tecnologie legate sempre di più al mondo digitale e alla Rete.

Il modello di museo del territorio, oltre a essere una

rete di possibilità per il territorio stesso, deve necessariamente abbracciare il concetto di “museo virtuale”. L'aggettivo virtuale però, non deve collocarsi solo ed esclusivamente all'interno di un panorama digitale, esso deriva dal latino medievale *virtualis*, derivazione di *virtus*, che indica appunto la virtù, la forza, la potenza.

Caratteristiche che lo avvicinano molto di più al concetto di risorsa e di strumento, che a quello di mostra o installazione artistica.

Inoltre, il museo del territorio, bypassa l'eventuale problematica di un calo di presenza dei visitatori nei musei così detti “reali”, sia perché il contatto diretto che si crea tra lo spettatore e l'opera d'arte è imprescindibile da quello indiretto, ma soprattutto perché l'obiettivo principale del modello è quello di creare reali opportunità d'interazione tra utenti e paesaggio. Alla luce di quanto detto, più che di museo virtuale, si potrebbe parlare di museo interattivo.

I musei interattivi sono musei reali che utilizzano al loro interno tecnologie digitali, volte a rendere accattivante e dinamica la visita.

Le caratteristiche fondamentali dei musei interattivi sono molteplici:

- per rendere la visita all'interno del museo più accattivante e dinamica, si realizzano allestimenti virtuali e interattivi;
  - il visitatore è coinvolto appieno nell'esperienza museo, in quanto la percezione degli oggetti e la loro comprensione dipende solo ed esclusivamente dalle sue azioni;
  - viene data l'opportunità di esperire un'opera totalmente, ma sta al visitatore sfruttare ogni mezzo per la comprensione e conoscenza del pezzo esposto;
  - la conoscenza avviene attraverso allestimenti che sfruttano le ultimissime tecnologie digitali. Libri e album fotografici raccolgono immagini provenienti da proiettori; schermi verticali fungono da supporto a interviste video, il semplice gesto della mano di un visitatore può animare installazioni, far apparire documenti, illuminare oggetti.
- Oltre a sfruttare le moderne tecnologie e quindi creare App apposite, riproduzioni foto realistiche, o ancora ricreare realtà virtuali del tipo CAVE, la cosiddetta “realtà immersiva” dove l'utente può esplorare il posto in cui è circondato attraverso occhiali particolari e altri accessori, il museo del territorio si propone:
- di essere il punto di riferimento regionale per le politiche agro-economiche;
  - di essere polo di riferimento interregionale, per attuare processi di sviluppo interagenti e mirati a una cooperazione;
  - di essere centro di ricerca per lo sviluppo delle tecniche agricole;
  - di essere banca del seme e centro di scambio tra le diverse colture, sia all'interno di zone appartenenti alla stessa regione, che ad altre regioni;
  - di essere un'alternativa d'integrazione sociale;
  - di creare nuovi metodi d'approccio alla cultura;
  - di offrire spunti di formazione culturale alle istituzioni scolastiche, attraverso l'organizzazione di visite

presso aziende biologiche, aree protette o bioparchi;

- di tutelare il paesaggio rurale attraverso l'istituzione in situ di ecomusei in cui si salvaguardino particolari tecniche o bio-diversità;
- di essere il punto di riferimento per quella fetta di turismo espressamente interessata ad attività eco, a soggiorni naturali o a ricevere una formazione specifica coerente con la definizione classica di sviluppo sostenibile.

I vantaggi di questo modello museale sono facilmente intuibili. Il paesaggio tornerà a pieno titolo a occupare un ruolo di fondamentale importanza all'interno della comunità sociale, sia per le caratteristiche tipiche di patrimonio, quali bellezza, valore e unicità, ma anche e soprattutto grazie alla nuova veste di risorsa, che gli viene conferita, mirata a sostenere l'economia della regione e a guidarla verso scenari di prosperità e crescita.

#### Bibliografia

- Romano G. (1991), *Studi sul paesaggio*, Einaudi  
P. L. Carci (2005), *Le trasformazioni del paesaggio*, Gangemi Editore  
T. Pericoli (2013), *I paesaggi*, Adelphi  
A. Chiusoli (1999), *La scienza del paesaggio*, CLUEB Editore  
A. Pittaluga (1989), *Il paesaggio nel territorio*, Hoepli  
Turci E. (1979), *Semiologia del paesaggio italiano*, Biblioteca Longanesi & C.  
Priore R., *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino edizioni, Roma  
Barbi C., Camaleonte F., La Marca D., Modesti V. (2012), *Cultura e turismo. Locomotiva del paese*, Federculture  
Pariante F. (21 Febbraio 2014), “Visita guidata nei musei interattivi del futuro”, in *Wired*  
Distaso M. (1998), “L'economia del paesaggio rurale”, in *Agribusiness Paesaggio & Ambiente* (n.1, pag. 22-39)

## La conoscenza del territorio come strumento di sviluppo

### PATRIZIA TARTARA

#### Premessa

La conoscenza del territorio e del patrimonio ambientale e culturale non noto, visibile o sepolto, dovrebbe essere lo strumento principale di un possibile sviluppo economico. Carte archeologiche del territorio, carte dei beni ambientali, carte dei beni architettonici dei centri storici, realizzate ed in progress, con metodologia da tempo messa a punto nel “Sistema Informativo Territoriale per i Beni Culturali” del Consiglio Nazionale delle Ricerche, sono strumenti che soprattutto

i Comuni, nonché le Regioni ad un livello superiore, dovrebbero adottare per la pianificazione territoriale e per la destinazione d'uso delle diverse aree al fine di conoscere, tutelare e valorizzare le risorse esistenti. In particolare lo studio delle diverse fasi vissute dagli edifici di un centro storico per il recupero ragionato e consapevole degli stessi, può creare sviluppo lavorativo soprattutto di tipo artigianale di livello molto qualificato, cioè con l'utilizzo di maestranze specializzate attualmente in fase di progressiva scomparsa, a causa della sempre più scarsa richiesta da parte delle imprese. Tutto ciò porterebbe un aumento del lavoro, senza ulteriore consumo di suolo.

#### Considerazioni pratiche e motivazioni

Non si vuole proporre una serie di "ovvietà", bensì sottolineare che quanto appena accennato nella premessa, vuole mettere a fuoco quanto, spesso, la scarsa conoscenza del territorio, sia dal punto di vista archeologico, che ambientale, che relativo ai beni architettonici dei centri storici, in particolare dei centri urbani minori (cittadine e soprattutto centri storici di piccoli comuni), possa essere motivo di difficoltà e ritardi nel corso di lavori pubblici e privati, con perdite di tempo e soprattutto inutile accrescimento dei costi. Molto frequentemente la progettazione di infrastrutture o di nuovi ampliamenti urbani, od ancora anche di un singolo edificio, non si avvale degli strumenti per la conoscenza di quanto può esistere nel sottosuolo: ne deriva che l'eventuale presenza di evidenze archeologiche possa portare ad un blocco dei lavori, con successiva indagine di scavo, in attesa di finale autorizzazione o divieto di prosecuzione lavori o richiesta di variazione del progetto iniziale, con grave dispendio di energie, di tempo e di denaro (sia esso pubblico che privato).

Molto di quanto detto rientra peraltro nella normativa vigente con le prescrizioni di indagini di "archeologia preventiva" che, purtroppo, non essendo ancora entrate di routine nella fase iniziale di ogni progetto, spesso vanno ad operare a progetto già completo andando a costituire un danno per tutta la filiera, a partire dal progettista in poi.

Quanto sopra deve essere applicato anche nel caso di beni ambientali, ad esempio nel rispetto di una zona umida, di un corso d'acqua minore o, come spesso troviamo in aree urbane di periferia, di una "marana" (da non obliterare o interrare o chiudere, etc.), di alberature od essenze vegetali di nicchia, in rapporto ad un contesto originario dell'area in cui si lavora, etc.

La conoscenza della storia, delle diverse fasi strutturali, di eventuali interventi storici di ampliamento, restauro o di superfetazioni del singolo edificio (e del suo contesto) di un centro storico, forniranno informazioni essenziali per una programmazione di interventi che utilizzino materiali e colori già presenti nella gamma di quelli utilizzati nel progetto originario. Tali considerazioni dovrebbero portare, nella realizzazione pratica del lavoro, alla conseguentemente scelta ed all'utilizzo di maestranze specializzate e cioè, piuttosto che una grande impresa edile, di

numerose piccole imprese artigianali specializzate, con professionalità diverse ed altamente specializzate. Non posso entrare nello specifico di una materia che non mi appartiene, ma desidero portare l'attenzione sulla grande quantità di personale che potrebbe essere utilizzato, come noto, per tempi lunghi e con "ZERO" consumo di suolo, contrapponendolo al minore numero di persone occupabili nella costruzione di una struttura nuova, per un tempo decisamente minore e con consumo ulteriore di suolo.

Il Sistema Informativo Territoriale per i Beni Culturali Uno strumento creato per la conoscenza del patrimonio culturale del territorio nazionale è, come precedentemente accennato, il "SIT per i beni Culturali" messo a punto dal Consiglio Nazionale delle Ricerche in collaborazione con l'Università del Salento e sviluppato parallelamente anche in Laboratori di diverse Università italiane (Università del Salento, Università di Siena, Seconda Università di Napoli, Università di Roma "La Sapienza") ed attualmente "contenitore" di dati relativi a più di 20.000 evidenze, in prevalenza archeologiche, di Lazio, Abruzzo, Puglia, Campania, Basilicata, Toscana.

Il SIT è costituito da una Banca Dati alfanumerica proprietaria collegata a una serie di moduli GIS cartografici che interagiscono tra loro permettendo di formulare richieste, anche complesse, di dati e relative localizzazioni su cartografie di scala diversa: cartografia ufficiale dello Stato (100.000, 50.000, 25.000), Carte Tecniche Regionali e comunali, cartografie finalizzate appositamente realizzate, con corredo di disegni, di immagini, di prescrizioni relative a vincoli e quant'altro sia stato precedentemente immesso.

La Banca Dati, articolata in "pagine" a diversi contenuti scientifici e con diverse classi di informazioni (quali oggetto, rischio, localizzazione, consistenza e tipologia del suolo e della copertura vegetale su cui insiste il "bene", tipologia dei materiali mobili e strutturali, cronologia, documentazione, etc.), raccoglie dati provenienti da ricognizioni capillari del territorio, da spoglio bibliografico e di archivi pubblici e privati, da fonti antiche, da fotografie aeree storiche e recenti (anche da monitoraggio aereo effettuato in collaborazione con il Nucleo Tutela Patrimonio Culturale dei Carabinieri e con i Nuclei Elicotteri Carabinieri di Pratica di Mare e di Bari), da immagini satellitari, da prospezioni geognostiche di vario tipo (ad es. magnetometria, georadar, etc.), da scavi archeologici ufficiali, etc. Ciascuna evidenza è corredata, quando utile, di documentazione fotografica e grafica e, se esistente, anche documentale, come in particolare per la Banca Dati relativa ai centri storici.

Le evidenze individuate, anche in immagini aeree a livello di traccia da diversa crescita di vegetazione o traccia da umidità con diversa colorazione sul terreno, vengono localizzate sull'apparato cartografico del GIS e disegnate nella loro misura reale. Qualora la localizzazione sulla cartografia non permetta la massima precisione, il livello di affidabilità del "dato" viene dichiarato nella scheda.

I dati risultanti dalle domande, anche complesse, poste al Sistema vengono visualizzate in tempo reale e possono essere stampate in modalità diverse. Ogni elemento grafico è codificato secondo una specifica organizzazione coerente con le norme ICCD e della Commissione geodetica nazionale. La codifica permette di formulare richieste tra le più varie: scelto un determinato ambito territoriale è possibile richiedere la visualizzazione di ogni classe di elementi, ad esempio delle piscine visibili, delle recinzioni metalliche, di un tipo di alberatura, di un tipo di coltura. E' inoltre possibile strutturare un "buffer" o "area di rispetto" relativo, ad esempio, al progetto di una autostrada o di una linea ferroviaria o di una strada e visualizzare tutte le evidenze che vengono intercettate e che potrebbero rendere necessaria una variante del progetto originario. Da qui la necessità di utilizzare uno studio preventivo dell'area che, in linea di massima, sarà interessata dalla progettazione, onde evitare successive modifiche, rallentamenti o "fermo lavori" in attesa di indagini ed autorizzazioni, con perdite di tempo ed evidente lievitare dei costi. Prendendo ad esempio il patrimonio archeologico

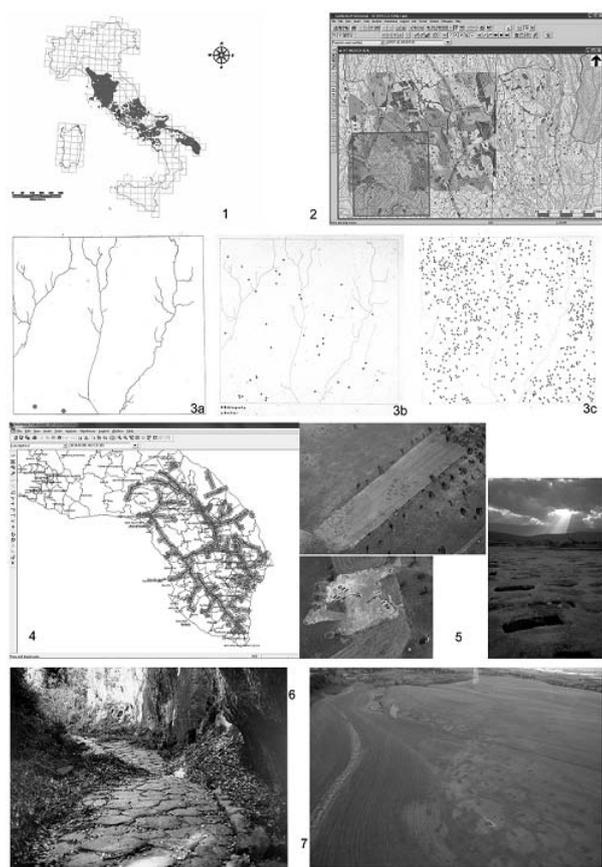


Figura 1 - 1) Visualizzazione dei dati del SIT; 2) "query" cartografica multipla; 3a) vincoli esistenti; 3b) dati da spoglio bibliografico e di archivi; 3c) dati da ricognizione capillare del territorio; 4) "buffer" od "area di rispetto" con visualizzazione evidenze archeologiche lungo il tracciato dell'Acquedotto Pugliese; 5) fotografia aerea obliqua: tracce di necropoli non nota e successivo scavo di Soprintendenza; 6) tratto, non noto, dell'antica via Cornelia; 7) tracce di tumuli, non noti, relativi alla necropoli di Cerveteri.

si riassumono i dati percentuali, derivanti da rilevamenti sistematici delle evidenze archeologiche del territorio, in diverse regioni (come già ricordato più di 20.000 siti, alcuni dei quali contengono centinaia di evidenze rilevate): a livello nazionale il numero delle evidenze archeologiche conosciute (quindi note agli Enti preposti, ma con sensibili difficoltà di gestione) rilevabili dalla bibliografia o dagli archivi, è mediamente inferiore al 5% di quanto è ancora esistente e rilevabile sul terreno con analisi capillari o altri metodi scientifici di indagine. Il livello della conoscenza è proporzionale all'investimento di ricerca sul territorio da parte di Università ed Enti di ricerca, strutture MIBAC, Enti locali; in comparti territoriali nei quali la ricerca si sviluppa da tempo ci si avvicina al 40/50%; in altre parti del territorio la conoscenza non supera la percentuale del 2-3%. Meno dell'1% delle presenze archeologiche nel territorio è sottoposto a forme ufficiali di tutela (vincoli), indipendentemente dal valore scientifico e monumentale.

Equazione : Comune - Municipio - Quartiere

Vorrei sottolineare come il discorso possa porsi sia per un territorio comunale ed i suoi centri abitati e possa essere trasferito, nel medesimo modo, al territorio di un Municipio od ancora più nel particolare, a quello di un quartiere cittadino, con le dovute peculiarità di ciascun caso. E' chiaro che il discorso relativo ad un territorio comunale ed ai suoi nuclei abitati può essere trattato su due binari paralleli, mentre per un municipio od un quartiere l'obiettivo "conoscenza" deve inizialmente essere indirizzato alla analisi storica della pianificazione e contemporaneamente sulla documentazione storica alfanumerica, fotografica, aerofotografica, grafica e documentale per tentare di avere un quadro abbastanza esaustivo del "pregresso". L'origine di un edificio e la stratificazione storica del terreno sul quale sorge, le fasi di vita storiche e architettoniche e di eventuali abbandoni, che lo hanno caratterizzato nel tempo, possono diventare catalizzatore di interesse, mezzo di trasmissione di cultura, fonte di lavoro (nelle fasi di recupero e nelle successive fasi di uso, di conservazione e manutenzione, di valorizzazione). A seguire saranno evidenziate le aree, anche di modeste dimensioni, non edificate (siano esse aree demaniali, aree non ancora occupate, in abbandono, lotti, parchi, giardini pubblici, etc.), o edifici abbandonati (casali, etc.). In questi casi si potrà intervenire con opere di recupero e di valorizzazione, con azioni di riqualificazione ragionata degli spazi (sia verdi, sia costruiti), interventi di restauro, di diffusione della storia del luogo tra gli abitanti, creazione di spazi didattici (tra questi anche piccoli "orti botanici" con esemplari della copertura vegetale originaria e delle eventuali essenze locali), etc. Tutto ciò implicherebbe il coinvolgimento di molte professionalità altamente qualificate e specializzate ed un innalzamento progressivo della conoscenza diffusa.

L'utilizzo di tecnologie specifiche potrebbe avvicinare l'utente ultimo, cioè il cittadino, al proprio luogo, anche mediante piccoli accorgimenti come, per esempio

nel caso dell'ambiente, quello della pulizia o potatura dei parchi o giardini pubblici utilizzata per energia e/o riscaldamento, come la pulizia del sottobosco per i territori comunali, etc.

Quanto sopra, però, può essere attuato mettendo a fuoco, in particolare, la necessità di manutenzione, possibilmente curata da personale interno agli apparati pubblici (con un migliore ritorno economico per i lavoratori), ma la manutenzione, che è azione normale nelle organizzazioni statali ad alto livello di coscienza civile ... è parola ormai in disuso nel nostro dialogare attuale!

#### Utenza finale

Comune, municipio, quartiere: quanto proposto potrebbe migliorare la qualità del paesaggio e dell'ambiente, nonché i rapporti tra cittadino e stato, ma soprattutto stimolare una coscienza civica attualmente scarsa e poco rispettosa del "pubblico" o della "cosa comune": un maggiore rispetto delle "cose altrui", un apporto di cultura percepita come "vicina" e dunque una maggiore integrazione del cittadino in un processo di trasformazione dei luoghi e di identificazione con essi, sviluppato mediante una puntuale conoscenza della storia e degli avvenimenti del "proprio luogo", con la partecipazione diretta alla tutela della propria "area"; sensibilizzazione tramite conoscenza storica del proprio quartiere o Comune e relativo territorio di competenza.

#### Conclusioni

La conoscenza dei Beni esistenti può dunque trasformare questi ultimi in "attrattori" di nuove fonti di sviluppo economico, a livelli diversi.

Ad esempio, per quanto sopra ricordato per il patrimonio archeologico, incrementando la conoscenza delle evidenze presenti nel territorio e riducendo la perdita e la cancellazione progressiva dei beni, si potrebbe esercitare una azione di tutela più razionale e capillare; allo stesso tempo, sulla base di un livello più elevato di conoscenza del territorio, sarebbe agevole individuare quelle con maggiori potenzialità culturali e di valorizzazione indirizzando con maggiore efficacia gli interventi, oggi spesso affidati a scelte casuali. Una rete di valenze monumentali e culturali incrementata da una buona comunicazione, razionalmente distribuita anche in relazione a percorsi stradali e ferroviari, strutture turistiche e di accoglienza potrebbero costituire attrattori significativi per turismo culturale. Innalzare significativamente la qualità e la quantità del turismo culturale e di conseguenza generare numerosi posti di lavoro qualificato in tempi lunghi. Ricordiamo la caratteristica assolutamente peculiare del patrimonio culturale: unica risorsa non delocalizzabile e di fatto inesauribile, in quanto in sostanza non suscettibile di consumo.

#### Bibliografia

- P. TARTARA, Historical and modern aerial photographs for cultural heritage and environment knowledge, contribute in Proceedings of SPIE, Remote Sensing

for Environmental Monitoring, GIS Applications, and Geology VIII, Cardiff (Wales United Kingdom), 15-18 September 2008.

- P. TARTARA, Historical aerial photographs: the case of Caere, contribute in Proceedings of SPIE, Remote Sensing for Environmental Monitoring, GIS Applications, and Geology VIII, Cardiff (Wales United Kingdom), 15-18 September 2008.

- P. TARTARA, Aerial monitoring and environmental protection: aerial photography as an instrument for checking landscape damage, paper number 7478-13, in Proceedings of SPIE, Remote Sensing for Environmental Monitoring, GIS Applications, and Geology IX, Berlino, 31 agosto-3 settembre 2009.

- P. TARTARA, The use of aerial photographs for studying and planning archaeological parks: the samples of Cerveteri and Veio, paper number 7478-14, in Proceedings of SPIE, Remote Sensing for Environmental Monitoring, GIS Applications, and Geology IX, Berlino, 31 agosto-3 settembre 2009.

- M. GUAITOLI, Metodologie per la conoscenza e la gestione dei beni culturali e del territorio. Le attività del Consiglio Nazionale delle Ricerche d'Italia per il Progetto "Sistema Informativo Territoriale della Regione Campania", in Sistema Informativo Geografico Territoriale della Campania - I risultati del progetto, Catanzaro, aprile 2009.

- P. TARTARA, Ricerche di topografia antica in Abruzzo: la ricognizione diretta, lo spoglio bibliografico e di archivi ed il contributo della fotografia aerea storica e recente, in AA. VV., Il dialogo dei Saperi - Metodologie integrate per i Beni Culturali, collana Monografie dell'Istituto per i Beni Archeologici e Monumentali, tomo I, Napoli, marzo 2010.

- P. TARTARA GUAITOLI, CNR GIS for Cultural Heritage: territorial analysis and damage to Cultural Heritage, in Proceedings-Resources of the territory (vol. I), in 5th International Congress on "Science and Technology for the Safeguard of Cultural Heritage in the Mediterranean Basin", Istanbul (Turkey) 22-25 November 2011, Rome - May 2012, pp.171-178, ed. VALMAR, (ISBN 978-88-905639-8-0).

- P. TARTARA, The Use of Historical Aerial Photographs in Italy: Some Case Studies, in W.S. HANSON and I.A. OLTEAN, Archaeology from Historical Aerial and Satellite Archives, Springer Science+Business Media, LLC 2013, pp. 123-145, List of Figures nn. 8.1-8.10.

# SESSIONE 4

## Politiche per lo spazio pubblico

### Politiche per lo spazio pubblico

MARIO SPADA

Il tema può essere sviluppato su diversi piani.

a) Dalla città ottocentesca al movimento moderno e ritorno

La revisione critica del modello espansivo e degli assiomi del Movimento Moderno in atto da alcuni decenni, attualizzata dalla fase di rigenerazione urbana, si fonda su una sorta di “ritorno al passato”, alla città ottocentesca, che tuttavia non può assumere la veste conservatrice di alcune correnti del New Urbanism.

E' in corso una diffusa revisione critica che si manifesta con una più attenta considerazione della qualità degli spazi pubblici, su un mix funzionale e sociale, commerciale e di servizi per riqualificare quartieri dormitorio o costruire nuovi quartieri (Hammerby a Stoccolma, Solar City a Linz, Millenium village a Londra, Vauban a Friburgo), sulla rivalutazione della strada e della piazza, sulla creazione di spazi pubblici in aree industriali dismesse (ex linee ferroviarie), sulla riduzione del trasporto automobilistico e lo sviluppo della ciclabilità, sulla partecipazione dei cittadini, sulla sicurezza urbana affidata alla socialità e alla cultura di massa (le biblioteche pubbliche di Medellin ecc).

La carta di Lipsia costituisce un riferimento politico culturale da non sottovalutare.

b) Lo spazio pubblico della città contemporanea .

Con il beneficio di una relativa semplificazione si possono riconoscere tre categorie:

1. lo spazio pubblico dell'incontro dove si tessono le relazioni sociali, si affermano identità locali, si svolgono attività sportive, di svago, o di prossimità (la piazza, la strada, il parco, la scuola e la biblioteca di quartiere) o di scala urbana (i grandi parchi, i grandi attrattori culturali o commerciali);

2. lo spazio pubblico dei flussi (trasporto pubblico): il sistema di mobilità urbana sempre più sottoposto a stress a causa del suo incremento a progressione geometrica. Molti anni sono passati da quando Marc Augè osservava perplesso le caratteristiche non identitarie (“non luoghi”) di stazioni, aeroporti ecc. che sono senza dubbio spazi pubblici. E' doveroso un approfondimento sull'identità dei “non luoghi” e sugli stili di vita che ispirano .

3. lo spazio pubblico delle reti digitali che si incrementa anch'esso in modo esponenziale: spontanee frattali reti di comunicazione interpersonale che

rappresentano bene la “società liquida” di Baumann. Flussi della mobilità fisica e flussi digitali si coniugano nei servizi di auto-sharing o nelle comunicazioni in tempo reale sul servizio pubblico. Le reti digitali, contrariamente a quanto previsto, aumentano il bisogno di spazi di interazione fisica: la piazza o il parco della protesta politica (piazza Tahir al Cairo, Parco Gezi a Istanbul), le strade dei flashmob o dei critical mass, gli Hub dei creativi digitali, la moltiplicazione di luoghi spontanei di aggregazione (i terzi luoghi teorizzati da Oldenburg, luoghi di socialità spontanea oltre la casa e il luogo di lavoro).

Le città che sono più avanti nella realizzazione della smart city accompagnano le innovazioni tecnologiche (open data, automazione digitale ecc.) con la realizzazione di luoghi fisici di incontro e di scambio: dai centri di formazione e start up diffusi nei quartieri agli HUB a scala urbana per l'incontro tra creativi (Manchester).

Prevale la flessibilità degli usi: piazze e strade sono ripensate per accogliere eventi ed usi temporanei. Il villaggio globale non è più solo quello dell'informazione, ha i connotati fisici delle tante etnie differenti che vivono la città contemporanea. Spazio pubblico dell'integrazione o spazio pubblico della coesistenza delle diversità? Da alcune città si riceve un'indicazione favorevole alla valorizzazione delle diversità etniche (parco urbano Superkilen a Copenaghen). Questa traccia si colloca nel percorso di avvicinamento alla terza Biennale dello spazio pubblico.

E' una opportunità per una revisione critica di tipo sistemico. La qualità dello spazio pubblico è il parametro principale con il quale si misura il grado di coesione sociale di una comunità. Gli spazi pubblici fisici e virtuali, nella misura in cui rappresentano ciò che lega persone, categorie professionali e politiche, costituiscono un terreno privilegiato per ricostruire relazioni di sistema tra cittadini, politica, attività produttive, commerciali e di servizio .

La “nuvola” che rappresenta la 3° Biennale indica l'intenzione di adottare un approccio olistico (sistemico) teso a ricostruire le relazioni tra le parti, integrando le competenze, superando le barriere autoreferenziali degli interessi particolari, dell'apparato amministrativo, dei professionisti, degli imprenditori, dei cittadini .La grande produzione di norme che non si traducono in regole condivise, di progetti che non si traducono in opere denuncia un difetto di sistema. L'elevata qualità della letteratura specialistica è spesso magra consolazione autoreferenziale, auto-legittimazione di identità professionali in crisi. Una riflessione collettiva sugli spazi pubblici della contemporaneità può essere occasione per ricostruire il processo che

lega le norme, il progetto, la costruzione, la gestione; per riflettere su come semplificare e armonizzare le competenze progettuali, amministrative, costruttive e gestionali in un sistema di relazioni più efficace. Il panorama dell'operato professionale è di scala perlomeno europea e rapidamente ci si dovrà adeguare agli standard di qualità dei paesi più avanzati.

## Identità da(a)mare

### ALESSANDRA ACAMPORA

Una nuova prospettiva per gli approdi e la città. I viaggi come strumento culturale cominciano già a partire dal XVII secolo quando i giovani aristocratici europei si spingono sulle coste del Mare Nostrum per studiarne la cultura, la politica, l'arte e le antichità. Durante il Grand Tour le città, raggiunte prevalentemente da mare, presentavano la loro immagine che veniva colta dal viaggiatore colto e preparato a riceverla e alle volte anche a rappresentarla. "Una grande epoca è cominciata. Esiste uno spirito nuovo... L'architettura soffoca nelle abitudini... Gli architetti vivono nella miseria dell'insegnamento scolastico... ma i costruttori di piroscafi, audaci e sapienti, realizzano palazzi accanto ai quali le cattedrali sembrano tutte piccole: e li gettano in acqua! La casa degli abitanti della terra è l'espressione di un mondo decaduto alle piccole dimensioni. Il piroscifo è la prima tappa verso la creazione di un mondo organizzato con spirito nuovo" Il piroscifo, come visionariamente scriveva Le Corbusier nel 1921, è "la prima tappa verso la creazione di un mondo organizzato con spirito nuovo". Ceci tuera cela, avrebbe detto Victor Hugo: e in parte avrebbe avuto ragione. Oggi sono le grandi compagnie marittime a proporre modelli di tour comparabili (come estensione e qualificazione delle mete) con il viaggio di formazione culturale degli intellettuali europei. Ma assolutamente incomparabili come esperienze di viaggio perché incomparabili con il passato sono le variabili tempo e spazio dentro le quali "la massa", contenuta in queste città galleggianti sceglie di muoversi; approfittando della varietà dalle rotte offerte dalle maggiori compagnie di navigazione per avere in breve tempo un'idea di una condizione "unitaria" ma al tempo stesso molto complessa e differenziata come quella del Mediterraneo. Solo da mare possiamo vedere il prospetto della città, la sua immagine: e di queste immagini abbiamo molte testimonianze nella storia della rappresentazione urbana. I media, le pubblicità, internet propongono l'inseguimento del mito mediterraneo attraverso la crociera, il tour mediterraneo per quanto cerchi di essere esaustivo, toccando le mete più note e più stereotipate del mare nostrum, non riesce, a mio avviso, a dare risposte convincenti soprattutto se si analizzano le

Figura 1 – Campagna pubblicitaria MSC Crociere 2013



single città.

La pubblicità, in quest'ottica, gioca un ruolo decisivo nella creazione dello stereotipo. Cosa si aspetta il viaggiatore quando decide di prenotare una vacanza nel mediterraneo?

Qual è l'idea di viaggio che ci si aspetta da un tour mediterraneo?

L'identità di una città, per dirla alla Rossi, è lo studio dei fatti urbani e del loro processo di trasformazione, "col tempo la città cresce su se stessa; essa acquista coscienza e memoria di se stessa". Studiare i processi di trasformazione di una città, significa studiarne le invarianti quanto le trasformazioni, e sono proprio i segni, quelli che rimangono inalterati nel tempo che caratterizzano "âme de la cité".

La particolarità delle città che si affacciano sul mediterraneo è sicuramente quella di avere una matrice comune dovuta alle continue dominazioni e ad i continui scambi culturali che nei secoli si sono succeduti, ma dall'altro hanno tutte delle caratteristiche molto diverse, come è ovvio che sia, dovute al clima, all'orografia, alla cultura, alla religione e anche alla politica. Quando si parla di città del Mediterraneo, soprattutto se si parla di città portuali, è apparentemente facile trovare delle analogie, ma il mare che accomuna tutte queste città, che ha permesso questa contaminazione così forte oggi non ha più lo stesso peso che aveva un tempo; i traffici marittimi sono ancora molto consistenti ma non sono l'unico modo per spostare grandi quantità di merci da una sponda all'altra, il turismo culturale del Grand Tour non è certo assimilabile alla crociera dei giorni d'oggi. Un ruolo fondamentale nel paesaggio dell'avvicinamento è giocato dai porti, i quali in quanto elemento spaziale di connessione tra la nave e la città rappresentano il primo impatto del crocerista con la "città sognata".

Dal ponte della nave la città si avvicina e l'immagine costruita nella testa comincia a prendere forma: inizialmente si delineano i contorni naturali, lo skyline, in un secondo momento si distingue il paesaggio antropico e i confini della città. Ci si comincia ad orientare e a riconoscere architetture, si hanno le prime suggestioni. Contorni che prima erano sfocati ora cominciano a delinearsi e il prospetto della città è proprio lì, come una quinta che delimita lo spazio che

si sviluppa alle sue spalle ma anche come una porta che aspetta di essere varcata per esplorare quello che c'è oltre.

Il problema per il crocierista attuale è che il porto vagheggiato, immaginato, idealizzato e sognato non è più il luogo in cui la "sua nave" attracca. Per motivi amministrativi e funzionali, dovuti sia alla dimensione delle navi che alla gestione portuale, l'attracco è per la maggior parte dei porti delocalizzato rispetto al passato. Questo spostamento dovuto a motivi logistici stravolge molto spesso il primo approccio con la città che non sarà più quella vista e raccontata dai grandi viaggiatori del passato, da Goethe a Le Corbusier, ma rappresenta un luogo che ha poco a che vedere con l'identità locale e che soprattutto niente ha a che vedere con l'immagine prefissata.

Le stesse attività commerciali che un tempo hanno permesso la fusione di alcune culture, e la creazione di significativi spazi di contaminazione – sociale, economica, religiosa - oggi creano all'interno delle città grossi problemi spaziali, funzionali e gestionali che stanno nel corso degli ultimi anni cambiando notevolmente l'assetto delle città che si affacciano sull'acqua.

Affrontare il tema dal punto di vista dell'"orizzontalità" consente di richiamarsi al modo più tradizionale di intendere il waterfront: un perimetro aperto e reticolare che costruisce il rapporto di contiguità/continuità tra porto e città. Una contiguità che, come è noto, sempre più raramente riesce a costruire continuità.

L'Italia, secondo le stime di Risposte Turismo, movimenterà nel 2015 undici milioni di crocieristi di cui poco più di un milione di passeggeri movimentati (-13,2% rispetto al 2014) e 425 toccate nave (-3,4%) solo per la città di Napoli che mantiene il podio in terza posizione dietro Civitavecchia con 2,19 milioni di passeggeri e Venezia con 1,74 milioni.

«Non ci interessa la bellezza o meno di una stazione marittima o di qualsiasi altra infrastruttura. Ciò che fa la differenza è la sua funzionalità, la capacità di operare in modo efficiente e veloce» spiega Anna Karini Santini, responsabile delle pubbliche relazioni per la compagnia crocieristica americana Royal Caribbean. «La decisione che ci fa scegliere un approdo è legata soprattutto a quello che c'è alle spalle del porto»

La fascia portuale deve essere considerata parte integrante della città stessa nonché il suo biglietto da visita.

La delocalizzazione dei porti, dovuta per lo più a motivi logistici, stravolge molto spesso il primo approccio con la città che non sarà più quella vista e raccontata dai grandi viaggiatori del passato, da Goethe a Le Corbusier, ma rappresenta un luogo che ha poco a che vedere con l'identità locale e che soprattutto niente ha a che vedere con l'immagine prefissata.

La letteratura che affronta il tema delle complesse relazioni città/porto è molto consistente.

Più esigue sono le riflessioni sul modo con cui queste relazioni si specificano e si articolano in relazione alle

diverse "funzioni" del Porto. Quel che appare ormai assodato è che non ha senso parlare genericamente di waterfront: e non solo perché i waterfront sono diversi da città a città ma anche perché la loro articolazione interna dipende da una serie di relazioni specifiche che i diversi luoghi del Porto costruiscono con i diversi luoghi della città.

Per motivi dovuti alla mancata programmazione ma anche per motivi amministrativi (l'Autorità Portuale, un ente pubblico dotato di personalità giuridica con funzioni finanziarie, di bilancio e amministrative fa riferimento al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e non al comune di appartenenza) il porto e la città spesso non hanno relazioni felici e integrate. La barriera tra il porto e la città è molto più che un cancello: la mancanza di dialogo tra il porto e il suo "retrotterra" - soprattutto negli ultimi anni, durante i quali i porti hanno subito delle trasformazioni impressionanti in tutti i settori da quello commerciale a quello crocieristico - ha creato delle piccole e grandi "no man's land".

Il crocierista che vuole scendere dalla nave per conoscere la città ha due alternative: visitare la città autonomamente fino all'orario di rientro a bordo oppure scegliere uno dei vari pacchetti proposti dalla compagnia e farsi guidare alla scoperta dei luoghi simbolo del posto

Bruno Russo, direttore generale della Terminal Napoli, la società che gestisce la stazione marittima di Napoli in un articolo di Paolo Bosso del 19 settembre per LaRepubblica spiega come in un giorno di massima affluenza come lo scorso 16 settembre nel porto di Napoli erano approdate contemporaneamente: Oasis of the Seas (220mila tonnellate e 5.400 passeggeri), Norwegian Epic (155mila tonnellate e 4.100 passeggeri) e Horizon (46 mila tonnellate e 1.828 passeggeri) per un totale di circa 11 mila passeggeri. Di questi però il 50% va in escursione via autobus tra Pompei e il Vesuvio, il 20% non scende proprio dalla nave e solo il 30% decide di visitare la città in autonomia.

Sono però solo la metà di questi ipotetici 3 mila passeggeri che non si arrendono all'impossibile attraversamento del porto, su Piazza Municipio (porta di accesso dal mare che dal 1994 è un cantiere a cielo aperto per i lavori della metropolitana), e visitano la città invece di tornare scoraggiati sulla nave.

A questo scenario poco rassicurante c'è da aggiungere che la nave da crociera di oggi offre al passeggero una quantità di servizi, confort e attività che anche solo fino a pochi anni fa le stesse compagnie non offrivano. Le moderne navi infatti, quelle dai 3.000 passeggeri in su, sono dotate di: ristoranti internazionali, casinò, discoteche, mini parchi acquatici e chi più ne ha più ne metta che poco invogliano l'ospite a sbarcare. Per la crociera il famoso slogan che più della destinazione quello che conta è il viaggio è sempre più vero. Il viaggiatore moderno non è interessato solo alle tappe del suo viaggio ma trova nella nave

stessa tutto ciò di cui ha bisogno per la sua vacanza. La vacanza, dal latino *vacantia*, rimanda al *vacante*, al vuoto, alla condizione di riposo che non prevede particolari attività intellettuali e fisiche. Il viaggio al contrario vede comunque nello spostamento la sua attività principale e nell'arrivo la sua ragion d'essere. Senza ombra di dubbio, a giudicare anche dalla percentuale di passeggeri che rispetto al passato, parlare di vacanzieri piuttosto che di viaggiatori. Per una città come Napoli il cui centro storico è dal 1995 tra i siti Unesco considerati patrimonio dell'umanità non è accettabile far sfumare l'85% dei turisti che giornalmente transitano per il porto senza nemmeno passare in città, è una perdita economica e culturale che la città non può a mio avviso permettersi.

È necessario al giorno d'oggi ripensare il progetto urbano anche dal punto di vista turistico, incentivare il passeggero a scendere dalla nave e ancor di più ad entrare in città.

Approfondendo come le compagnie crocieristiche sponsorizzano le loro escursioni è possibile notare come più del 50% delle visite guidate per la città siano niente di più che dei tour panoramici. Scattare una foto e fare shopping sembra essere l'obiettivo principale del tour. La maggior parte dei monumenti sono solo osservati dall'esterno e lo slogan principale è "scattare una fotografia", da postare sui social network di turno per mostrarla agli amici. Generalmente solo ad un monumento è concessa una visita interna mentre sono privilegiati i mercati, i bazar e in generale i luoghi commerciali il cui scopo prevalente è quello di vendere souvenirs. In ogni caso nonostante la varietà degli itinerari è praticamente impensabile riuscire a visitare una città in quattro ore, tempo medio delle gite.

Il tempo non gioca decisamente a vantaggio della cultura, conoscere una città in poche ore è oggettivamente impossibile ma farsi un'idea del patrimonio offerto potrebbe essere un obiettivo perseguibile. Incrementare un turismo sensibile è infatti l'obiettivo principe della rigenerazione dello spazio a cavallo tra la città e il porto. Ripensare alle connessioni tra le città portuali e i centri storici è il primo passo per consentire a tutti, compreso bambini e anziani la cui incidenza è in media del 50%, di entrare in città con facilità.

Questo nodo molto importante, sia per il porto che per la città potrebbe fungere da *trait d'union* culturale non solo tra il porto e la città ma anche tra la città e mediterraneo. Un vero e proprio percorso, che abbia sia le caratteristiche formali e culturali tipiche dell'architettura mediterranea ma che sia identitario della singola città. Se la contaminazione culturale dovuta agli intensissimi scambi che per secoli hanno interessato i paesi mediterranei ha permesso agli storici, ai sociologi, agli antropologi, agli economisti, agli urbanisti, di trovare più di un comun denominatore tra gli oltre venti paesi che oggi vi si affacciano è anche vero che la varietà del patrimonio culturale è tale che una visita lampo come quella proposta dalle compagnie crocieristiche non ne consente di apprezzare il valore. Creare un architettura che giocando sulla ridondanza

e puntando sullo stereotipo caratterizzi l'arrivo in città. Un percorso che, utilizzando come materiali le immagini storicizzate e quelle contemporanee, provare a capire come è visto oggi il mediterraneo per identificarne le invarianti sia delle singole città in relazione al contesto mediterraneo del quale fanno parte, può essere educativo: una strada mercato piuttosto che un museo a cielo aperto, un luogo nel quale il cittadino possa identificarsi e il turista avere un'idea sintetica.

"Se si pensa che la nave, il grande bastimento del XIX secolo, è un pezzo di spazio vagante, un luogo senza luogo che vive per se stesso, chiuso in sé, libero per certi aspetti, ma fatalmente consegnato all'infinito del mare e che di porto in porto, di quartiere di prostitute in quartiere di prostitute, di bordata in bordata, giunge fino alle colonie per cercare

ciò che esse nascondono di più prezioso (...), si comprende perché la nave sia stata per la nostra civiltà e questo almeno dal XVI secolo in poi- il maggiore strumento economico e, insieme, la maggiore riserva della nostra immaginazione. La nave è l'eterotopia per eccellenza. Le civiltà senza navi sono come i bambini, i cui genitori non hanno un letto matrimoniale sul quale poter giocare. I loro sogni allora si inaridiscono; lo spionaggio si sostituisce all'avventura, e lo squallore della polizia prende il posto dell'assoluta bellezza dei corsari."

Se la nave per Foucault è un eterotopia, lo sono anche questi *espaces autres*, che vogliono racchiudere in un unico luogo ogni tempo, ogni spazio, ogni forma e ogni gusto, così come accade nei musei, nelle fiere, nei villaggi che nello specifico vengono chiamati "eterocronie".

Occorre immedesimarsi nella condizione psicologica del viaggiatore che pur venendo anche da luoghi lontani ha in sé comunque la vocazione all'avventura, che vede nel mare il suo topos tradizionale. Novello Ulisse va alla ricerca di emozioni e comunque desidera l'approdo, il *Νόστος* (*nostos*) che è compimento naturale di ogni viaggio in mare. Saper leggere una città, l'orografia, il tessuto, lo spazio sono pratiche comuni per un architetto, non lo sono però per il turista medio che visita una città per la prima volta.

"Poiché lo sviluppo dell'immagine è un processo reciproco tra l'osservatore e la cosa osservata, è possibile rafforzare l'immagine attraverso artifici simbolici, attraverso la rieducazione di colui che percepisce o attraverso la ristrutturazione del suo ambiente. Si può fornire allo spettatore un diagramma simbolico di come l'ambiente sia coerentemente formato: una mappa o delle istruzioni scritte. Fintantoché egli sarà in grado di far corrispondere la realtà al diagramma, egli possiederà una chiave per relazionare le cose."

A mezzo secolo di distanza da *Image of the city*, *L'architettura della Città*, *Collage City* e *Delirious New York* ripensare ai fenomeni urbani complessi e a come oggi le città sono viste agli occhi di chi le osserva è fondamentale per comprenderne il cambiamento. Quella che Lynch chiama *imageability* che nella traduzione italiana viene chiamata *figurabilità* è la qualità di un oggetto fisico di evocare un'immagine,

la quale deve richiamare nell'osservatore un ricordo. Il viaggio è probabilmente tra le azioni umane quella che più ci lascia impresso delle immagini, queste sommate alla quantità di informazioni e riferimenti già acquisiti, contribuiscono tutte alla costruzione di una visione. Studiare come al giorno d'oggi la sommatoria delle immagini, degli stereotipi e delle memorie di una città vengono percepite dal viaggiatore può aiutare a comprendere la direzione da percorrere quando si ipotizza un progetto urbano.

L'educazione dell'immagine nonché un approccio simbolico può, in un'ottica limitata di tempo quale quella del viaggiatore mordi e fuggi, aiutare la comprensione della città. Il porto o per essere più precisi quella zona di bordo, dalle competenze giuridiche poco chiare a cavallo tra la zona portuale e la città, può essere il luogo adibito a questo esperimento di concentrazione culturale.

#### Note

1 Le Corbusier, *Verso una architettura* (1921), trad. it. Pierluigi Cerri e Pierluigi Nicolini (a cura di), Longanesi & co., Milano 1989, p. 67

2 Aldo Rossi, *L'architettura della città*, Quodlibet, Macerata, 2011, p. 11

3 Le crociere e il fattore terraferma, in [www.informazionimarittime.it](http://www.informazionimarittime.it), 30/09/2014

4 Michel Foucault, *Utopie Eterotopie*, Cronopio, Napoli, 2011, p. 28

5 Kevin Lynch, *L'immagine della città*, Marsilio, Venezia, 2006, p. 33

#### Bibliografia

BENJAMIN Walter, *Immagini di Città*, Einaudi, Torino, 2007

BRAUDEL Fernand, *Civiltà e imperi del mediterraneo nell'età di Filippo II*, Einaudi, 1976

FOUCAULT Michel, *Utopie Eterotopie*, Cronopio, Napoli, 2011

LE CORBUSIER, *Verso una architettura* (1921), trad. it. Pierluigi Cerri e Pierluigi Nicolini (a cura di), Longanesi & co., Milano 1989

LYNCH Kevin, *L'immagine della città*, Marsilio, Venezia, 2006

MATVEJEVIC Predrag, *Mediterraneo- un nuovo breviario*, Garzanti, Milano, 1991

MCLUHAN Marshall, *Gli strumenti del comunicare*, Il Saggiatore, Milano, 2008

ROSSI Aldo, *L'architettura della città*, Clup, Milano 1987

## Misurare gli esiti. Spazi pubblici di periferia dal "laboratorio Roma"

IRENE AMADIO

A differenza del passato, le periferie di oggi appaiono sempre meno indagate e studiate, nonostante sia proprio nelle aree al margine (fisico oltreché sociale) delle città, che gli abitanti tendano ad aumentare. Esse catturano l'attenzione in modo episodico, se non per qualche fatto di cronaca, per qualche iniziativa visionaria, intenzionata a trasformare le periferie "in pezzi di città felice"

1 (Piano, 2014). Eppure, non molto tempo fa, Augé (2007, p.49) ci ricordava che «le frontiere non si cancellano mai: si ridisegnano»; ciò ci dovrebbe far pensare a come nelle città contemporanee le nozioni di centralità e marginalità siano in continuo movimento.

Prendere Roma come laboratorio e confrontarsi con la marginalità urbana vissuta, ancora, dalle borgate ex-abusive, significa, a un tempo, ripercorrere la "storia del recupero" e interrogarsi sulle nuove modalità di intervento. Significa interrogarsi sugli spazi del quotidiano, sullo spazio pubblico dell'incontro, intendendo con esso il luogo prioritario entro il quale occorre operare e al tempo stesso, lo strumento attraverso cui apportare incisive trasformazioni. Leggere lo spazio pubblico come mezzo per la riqualificazione consente, in particolare, di riflettere su una recente sperimentazione urbanistica, adottata e applicata alla realtà periferica romana. Un'opportunità questa che, a partire da una condizione specifica di riferimento, nel tentativo di soddisfare le attese, sollecita stimolanti riflessioni, sintomatiche di una rinnovata necessità di fare ricerca per poter intervenire al meglio nella città diffusa.

#### Il recupero della "metropoli spontanea"

La storia urbanistica italiana ricorda gli anni '80 come quelli in cui si iniziò ad interessarsi al recupero del patrimonio edilizio esistente, alla pratica del "cucire", "legare" e "recuperare" (Secchi, 1983) nelle previsioni comunali. Gli anni in cui vengono elaborati nuovi modelli interpretativi della "metropoli spontanea"<sup>2</sup>, riconoscendo nella produzione edilizia illegale un cambiamento: dall'abusivismo di necessità si era infatti passati a quello speculativo e poi a quello di convenienza (Coppola, 2008).

Nel 1978, con l'approvazione della legge n. 457 la prima ad esprimersi organicamente in termini di «recupero» vi fu la spinta necessaria per andare ad incidere in maniera significativa sull'assetto territoriale. Cosicché, perimetrati gli abitati abusivi sotto il nome di zone "O", nacque ufficialmente, nel 1983, la prima generazione di piani di recupero urbanistico a

Roma: i Piani particolareggiati di riqualificazione<sup>3</sup>. Negli anni '90, i Programmi complessi portarono i temi della ri-generazione, ri-vitalizzazione, ri-funzionalizzazione anche tra gli insediamenti non pianificati, nell'ottica del "pianificar facendo". Così la sperimentazione avvenne direttamente in parallelo alla redazione del nuovo piano regolatore e lo stesso successe per i piani di recupero di seconda generazione - i Toponimi - sorti originariamente nel 1997, con la variante generale al piano comunale del 1962.

#### La sperimentazione dei Toponimi

Fu dunque con il Piano delle certezze che altri nuclei della città diffusa vennero individuati, per i quali in seguito ad un avviso pubblico, vennero accolte in due fasi le proposte preliminari dei progetti presentati. Il PRG approvato (2008) individua così 71 "nuclei di edilizia ex-abusiva da recuperare", di cui solo 11 allo stato attuale non sono coinvolti nel processo di pianificazione esecutiva<sup>4</sup>.

I Toponimi consistono in uno strumento del tutto nuovo nel panorama dell'urbanistica italiana. Una procedura sperimentale, una delle forme di autopromozione adottate dalla pubblica amministrazione, concepita per una riprogettazione integrale ed integrata dei quartieri periferici (Bettiol, Olivieri, 2007). Si inseriscono in un contesto urbanistico e sociale in continua metamorfosi: se negli anni '90 alla "cintura rossa" si sostituì una stratificazione della società varia e frastagliata (Ferrarotti, Maciotti, 2009), ora un ulteriore mutamento, dovuto all'aumentare dei flussi migratori internazionali, sembra ridisegnare la periferia. È così che nell'ultimo decennio, al crescere della domanda abitativa in controtendenza all'evidente fermo demografico, a crescere è simmetricamente: la richiesta di spazi pubblici e attrezzature collettive (data l'inadeguatezza di quelle esistenti), e l'adeguamento dei sistemi di trasporto, di frequente in un insoddisfacente stato di work in progress. In questo quadro, essi si propongono promotori di qualità urbana laddove l'edilizia minuta, prevalentemente residenziale, si andò insinuando in micro-lotti, lungo le consolari e tra vicoli di campagna trasformati in strade<sup>5</sup>; si prospettano di ottenere organismi urbani più attrezzati funzionalmente, relazionati con l'intorno, attivando i meccanismi partecipativi e le risorse dell'industria locale.

La simulazione: per un'ipotesi di valutazione Equity as a foundation of sustainable urban development: è il titolo della "Dichiarazione di Medellín" all'ultimo World Urban Forum (2014). Un forum, in cui le nozioni di «fairness», «equality», «equitable», assumono un ruolo chiave per indirizzare la nuova agenda urbana.

Da questa prospettiva, una città è equa se l'equità è in tutte le sue parti. E allora, bisogna chiedersi se sia equa una città che distribuisce le proprie ricchezze in maniera disomogenea; che non consente l'accesso indiscriminato ai servizi: la marginalità urbana, seppur in forme diversificate dal passato, esiste ancora. In tal

senso, in simili contesti, lavorare per e sullo spazio pubblico può essere determinante?

Lo spazio pubblico, in quanto luogo della socialità, dell'incontro, della convivenza, della democrazia, della inclusione è indubbiamente naturale promotore dell'equità urbana. Di conseguenza, è da intendere come motore trainante nei processi di recupero, considerando tali tutto quell'insieme di attività atte a proporre funzioni di rilievo urbano, anche e soprattutto nelle aree di "periferia".

#### Spazi pubblici di periferia

Prendendo in esame uno spaccato del quadrante sud-est dell'estrema periferia romana, individuando un'area campione 6, ci si interroga sul possibile esito degli interventi derivanti dall'eventuale applicazione del Piano di recupero urbanistico sopra descritto: come viene trattato lo spazio pubblico? Che rilevanza assume? Le strategie congeniate potrebbero essere sufficienti ai fini della riqualificazione?

Tenendo a mente il problema che lo strumento intende affrontare e con esso gli obiettivi che si prefissa di raggiungere, attraverso una simulazione - eseguita nell'osservanza del bando<sup>7</sup> (DCC n.122/2009) - passiamo a verificare le ipotesi progettuali. È infatti al termine della redazione del piano, dall'emergere di un possibile scenario, che occorre fare delle considerazioni.

L'ambito di studio, con una superficie complessiva di 89 ettari, con una quantità innumerevole di particelle catastali (peraltro non sempre conformi allo stato dei luoghi) data dall'eccessivo frazionamento delle proprietà, rende sin da subito complessa la fase di calcolo e di dimensionamento urbanistico. Prima vulnerabilità questa, legata allo specifico stato di fatto (ma comune ad altri Toponimi) che inevitabilmente si manifesta in tutte le fasi dell'iter di pianificazione. Altro ordine di criticità riscontrato riguarda invece proprio i caratteri intrinseci dello strumento stesso, e risultando pertanto generalizzabile su tutti i 71 nuclei, sembra qui opportuno ampliare la riflessione.

La normativa prevede di distribuire la rendita urbana ad ogni lotto del piano, applicando a ciascuno di essi diritti edificatori parametrici stabiliti in base alla loro classificazione<sup>8</sup>. Ciò fa sì che tranne nell'ipotesi in cui venga applicata la perequazione (non incentivata) e creati i Comparti soggetti a convenzione (art. 16) si avrà, per i motivi a cui precedentemente si accennava, un'edilizia per frammenti. Si dovrà far fronte dunque, all'inadeguatezza funzionale degli spazi per ospitare ogni tipo di attività, di privato e pubblico interesse. Tale condizione, abbinata ai bassi indici previsti (territoriali e fondiari) - seppur la SUL sia incrementabile da una quota premiale (artt. 10-11) - comporta una categorica rigidità della struttura morfotopologica sia delle funzioni residenziali sia di quelle non abitative. Ovvero, ancora una volta: frazionamento dei lotti e tipologie edilizie per singole abitazioni. Basse densità ed estese aree verdi private scarsamente capaci di favorire l'incontro tra abitanti negli spazi pubblici; fattori determinanti l'allontanamento dall'ambito

”effetto urbano” (Guiducci, 1990).

Pertanto, se non si può procedere per “densificazione” con lo scopo di dare carattere all’area, la progettazione degli spazi aperti assume una funzione ancora più rilevante; alla quale però, nessuna regola morfologico-prestazionale specifica - oltretutto relativa alle destinazioni d’uso (art. 15) - è dedicata.

È l’indice fondiario che va a determinare per ogni proprietà l’area in cessione gratuita al Comune: l’insieme dei tasselli messi a mosaico nel piano d’assetto, dovrebbe restituire l’organizzazione di tutte le superfici pubbliche. La somma delle tessere può risultare congruente, ma se la loro distribuzione spaziale è eccessivamente frammentata, esse saranno totalmente inadatte per una corretta predisposizione dei servizi. La loro aggregazione dunque (mediante i comparti) diviene presupposto essenziale.

Rispetto a ciò va inoltre detto che, l’incrementare dell’Indice Fondiario è direttamente proporzionale all’aumentare delle cessioni, quindi applicando il minimo consentito si è difficilmente in grado di soddisfare gli standard (pregressi e di nuovo impianto), prevedere la viabilità e i Comparti Fondiari Pubblici (C.F.P)<sup>9</sup>. Tale aspetto, congiunto all’eventuale insufficienza della partecipazione dei proprietari al piano e all’incerta fattibilità finanziaria renderebbe indispensabile, e quasi cronico, l’ampliamento del perimetro del Toponimo, al fine di legittimare e portare a compimento la pianificazione esecutiva<sup>10</sup>.

Se le questioni appena sollevate mettono in luce i limiti e le opportunità, in itinere, della tipologia di intervento, un’ultima osservazione va fatta sulla possibile situazione in fase di attuazione.

L’unico genere di sostenibilità considerata determinante per l’approvazione del piano è quella finanziaria. Essa, valutata in funzione della copertura per le opere di urbanizzazione primaria, mette in secondo piano il bilancio preventivo per le opere di urbanizzazione secondaria, per le quali, in assenza di finanziamenti, si dovrà ricorrere ai fondi di Roma Capitale. Ciò rischia di far sì che, se da subito verranno realizzati i servizi di base, strettamente connessi alla residenza (strade, fogne, illuminazione, ecc...), a data da destinarsi si provvederà a tutto il resto. E nel frattempo, per un intervallo transitorio ignoto, della riserva di standard rimarrebbero dei ritagli incompiuti, spazi di risulta, spazi pubblici sulla carta, ma solo “potenziali” nella realtà (AA.VV., 2013).

#### Misurare gli esiti

Quanto emerso finora, sembra contrastare le attese iniziali. Il primo insieme di problematiche combinato con il secondo si ritiene che possa generare forti ostacoli a quell’operazione di ricentatura finalizzata al miglioramento dell’efficienza, del funzionamento e della vivibilità. Se si intende un intervento di recupero quell’operazione mirata all’eliminazione di preesistenti condizioni di degrado, obbligata oggi a misurarsi con sfide importanti quali l’efficienza energetica, la sostenibilità ambientale, la sicurezza, l’integrazione sociale; la strada seguita, poco sembra essere efficace

per arginare l’esistente condizione di “periferizzazione” (Guiducci, 1991). Emergono i punti di debolezza, nonché il grado di adesione o di scarto tra intenzioni e realizzazioni (possibili), che motivano l’esigenza di ricorrere ad un intervento correttivo.

L’efficacia di piani, programmi e politiche si determina dai risultati. In tal senso, la simulazione proposta vuole dimostrare quanto sia fondamentale un controllo continuo dei metodi e delle strumentazioni concettuali della pianificazione; quanto occorra saper misurare (anche in termini analitici) gli esiti morfologici, funzionali, economici e sociali delle trasformazioni. La verifica vuole essere un momento per meditare sul nostro modo di concepire, valutare e progettare la città-periferia. Per focalizzare l’attenzione sulla pianificazione urbana degli spazi pubblici al fine di combattere la marginalità urbana. Vuole essere un’occasione per ragionare sulla necessità di ampliare la ricerca sui sistemi di previsione (ex ante) e monitoraggio (ex post) degli interventi, nell’ipotesi che, riflettendo sugli errori del passato si potranno trovare risposte per i nuovi bisogni.

#### Note

1 L’iniziativa “G124”: Il gruppo di lavoro del senatore Renzo Piano per “rammendare” le periferie italiane. Cfr. <http://renzopiano124.com/>.

2 Il termine è preso in prestito da Clementi, Perego (1983), i quali riconoscevano nel fenomeno dell’abusivismo l’indicatore della crisi delle pratiche tradizionali dell’urbanistica.

3 L’approvazione della Variante delle zone “O” di PRG venne emanata con DGR n. 4777 del 3 agosto 1983. Ulteriori nuclei -sanati con la L. 47/1985 - verranno aggiunti con altre due varianti, una del 1988 e l’altra del 2006. Attualmente, un numero limitato di piani è ancora in corso di approvazione. Inoltre, si ritiene opportuno ricordare che nel 1962, con l’adozione del PRG, si può constatare un primo tentativo di ristrutturazione urbanistica, tramite piani particolareggiati, per quei nuclei ricadenti nelle Zone F (F1 e F2). In seguito, l’amministrazione capitolina avviò piani - di risanamento idro-sanitario per la costruzione delle reti idriche e fognarie (1974), di edilizia scolastica (1976), di illuminazione pubblica (1979), e per l’estensione della rete di gas metano (1980) - da ritenere precursori di quel processo di risanamento degli insediamenti illegali.

4 I nuclei individuati sono quelli dell’ondata di abusivismo speculativo degli anni ’80 poi sanati con leggi n. 724/1994 e n. 326/2003. Per un aggiornamento sullo stato di attuazione dei Toponimi Cfr. <http://www.urbanistica.comune.roma.it/toponimi-stato.html>. Per un approfondimento sulle recenti ricerche nelle aree dei Toponimi Cfr. Battisti (2013).

5 Per una disamina recente e attenta sulle borgate romane spontaneamente sorte Cfr. Cellamare et. al. (2008), Coppola (2008), Ferrarotti, Maciotti (2009). Per un approfondimento sui caratteri dell’area di studio Cfr. Perin (2009).

6 Lo studio prende in esame l’area del Toponimo n. 8.9

“Finocchio - Via di Vermicino” come perimetrata dal PRG. Cfr. Elaborati di PRG “Sistemi e regole” 1:10.000/ foglio n. 20. È bene precisare inoltre, che in prossimità dell’area è in corso il progetto di “Centralità locale Finocchio” il quale, inserito all’interno di un Programma Integrato (PRINT), attende di essere concluso con l’ultimazione dei servizi (Comune di Roma, 2004).

7 Nel 2009 la redazione dei piani viene subordinata alla Deliberazione Consiglio Comunale n. 122 (21 dicembre 2009), la quale indica gli “Indirizzi per gli interventi di recupero nonché le modalità per la formazione, l’approvazione e l’attuazione della pianificazione esecutiva”. Nel testo che segue gli articoli citati tra parentesi fanno esplicito riferimento alla suddetta normativa.

8 La norma (DCC n.122/2009) prevede Indici di Edificabilità Territoriale (IT) diversi, da applicare in funzione di tre parametri: grado di completezza, posizione e dimensione del lotto. L’IT di base varia tra 0,047 e 0,141 mq/mq (Cfr. artt. 7-9). L’indice fondiario (IF) medio ipotizzato per il piano è pari a 0,219 mq/mq, o comunque non superiore a 0,391 mq/mq (Cfr. art.12).

9 Aree fondiarie di nuova edificazione abitativa e non abitativa con finalità di interesse pubblico o generale da ricavare nelle aree di cessione, nella misura non inferiore a 2000 mq, aventi lo stesso IF ammesso dal bando. Si presentano come elemento fondamentale per la fattibilità finanziaria dell’intervento, in quanto è nella facoltà del Comune prevederne la vendita (Cfr. art. 17).

10 Tutti i proprietari delle aree comprese nel perimetro del piano esecutivo per concorrere al recupero urbanistico dell’intero nucleo devono necessariamente rappresentare almeno i ¾ dell’imponibile catastale del valore di tutti i lotti oggetto dell’intervento. Il piano generalmente è di iniziativa privata ma, sono ammesse anche l’iniziativa pubblica e l’iniziativa pubblica su sollecitazione privata (Cfr. artt. 3-5). La fattibilità finanziaria per le OO.UU.PP. è data dal versamento degli oneri concessori ordinari (L.10/1977) e degli oneri straordinari derivanti dal differenziale di rendita generato dal PRG rispetto a quello previgente (Cfr. art. 13).

#### Bibliografia

AA. VV. (2013), “Carta dello Spazio Pubblico”, in II Biennale dello Spazio Pubblico, Roma, il 16-18 maggio 2013

Augé, M. (2007), “Cosa resta delle frontiere”, in *La Repubblica*, 8 maggio 2007

Battisti, A. (2013) *Rinnovare le periferie*, Alinea, Firenze

Bettioli, C., Olivieri, F. (2007) *La gestione dell’urbanistica partecipata. Il caso dei toponimi di Roma*, Alinea, Firenze

Cellamare, C., et al. (2008), “Periferie romane: città di uomini e di pietre”, in Fregolent L. (2008) (a cura di), *Periferia e periferie*, Aracne, Roma

Clementi, A., Perego, F. (1983) (a cura di), *La Metropoli “spontanea”: il caso di Roma*, Dedalo, Roma

Comune di Roma (2004), “Piani di centralità locali per il recupero dei territori in aree ex abusive”, in Catalogo della V Rassegna urbanistica nazionale, Venezia, 10-20 novembre 2004, Catalogo della Mostra

Comune di Roma (2009), “Indirizzi per gli interventi di recupero nonché le modalità per la formazione, l’approvazione e l’attuazione della pianificazione esecutiva”, Deliberazione Consiglio Comunale n. 122, 21 dicembre 2009.

Coppola, A. (2008), “Le borgate romane tra ’45 e ’89: esclusione sociale, movimenti urbani e poteri locali”, in Cremaschi M. (2008) (a cura di), *Tracce di quartieri. Il legame sociale nella città che cambia*, FrancoAngeli, Milano

Ferrarotti, F., Maciotti, M.I. (2009) *Periferie. Da problema a risorsa*, Sandro Teti, Roma

Guiducci, R. (1990) *L’urbanistica dei cittadini*, Laterza, Bari

Guiducci, R. (1991) *Periferie tra degrado e riqualificazione*, FrancoAngeli, Milano

Perin, S. (2009), “2nd International Workshop on the Informal City. Imparare da Borghesiana” in *SMU research.net*, 1 (pag.25-36)

Piano, R. (2014), “Il rammendo delle periferie nella coscienza collettiva”, in *Il Sole 24 Ore*, 19 giugno 2014

Secchi, B. (1983), “Cucire e legare” in *Casabella*, 490 (pag.26)

UN-Habitat (2014), “Equity as a foundation of sustainable urban development”, in *Medellín Declaration 7th World Urban Forum*, Medellín, 5-11 aprile 2014

## Air-design: intorni atmosferici negli spazi collettivi

### SERAFINA AMOROSO

La nostra quotidianità si svolge ormai da tempo in una sorta di “interno totale:” si passa da un luogo ad un altro (dal salotto di casa al terminal di una rete di trasporto, dalla hall di un hotel a quella di uno shopping mall...) permanendo quasi sempre in un interno. La città si sta trasformando in un pervasivo ed onnipresente edificio. Nuove condizioni spaziali ibride stanno mettendo a dura prova la tradizionale relazione tra le categorie di pubblico e privato, interno ed esterno, figura e sfondo. Gli spazi urbani in cui viviamo, sia pubblici che privati, si stanno configurando come delle enclaves atmosferiche i cui confini non sempre sono definiti da barriere fisicamente determinate e costruite. Si tratta letteralmente di “air-conditioned spaces that seek to reproduce the social life of cities within closed doors.”[1] Sebbene questa situazione di interiorizzazione dello spazio – in particolare di quello collettivo – sia particolarmente evidente (e, oserei dire, parossistica) in condizioni ur-

bane dense (come quella di Hong Kong, per citare un esempio), ritengo sia utile affrontare questi argomenti anche in relazione ad intorni urbani italiani.

Gli spazi urbani contemporanei d'uso collettivo si possono interpretare secondo una sorta di versione aggiornata dello schema di lettura della struttura urbana proposto da Giovan Battista Nolli per la città di Roma nel 1748. Nella mappa del Nolli, edifici di culto, palazzi privati, passaggi coperti, strade, piazze, cortili, chioschi, concorrono tutti alla costituzione di un continuum spazio-temporale di spazi urbani percorribili, visitabili ed accessibili - la maggior parte dei quali interni - prescindendo dal loro stato giuridico. Se considerati in quest'ottica, anche gli shopping malls possono essere apprezzati come esempio di spazi collettivi di socializzazione, sebbene si tratti di spazi aziendali privatizzati e, pertanto, regolamentati e condizionati, tanto in senso letterale quanto metaforico. A Mumbai, ad esempio, dal 2010 in poi, gli spazi di connessione del centro commerciale Inorbit Mall sono stati gratuitamente utilizzati dalla popolazione locale per le passeggiate mattutine, durante le prime ore della giornata. Si tratta, ovviamente, di un caso eccezionale, la cui particolarità discende sia da condizioni climatiche sfavorevoli (in un clima monsonico, la qualità dell'aria e dell'atmosfera sono fattori essenziali e vitali, non solo dal punto di vista psicologico ma, soprattutto, dal punto di vista fisico e fisiologico) che da una generalizzata carenza di spazi d'uso collettivo, dovuta all'elevata densità demografica. [2] Ciononostante, ritengo si possano delineare, sulla base delle precedenti considerazioni, alcune questioni generali che meriterebbero una riflessione più approfondita nell'ambito di un'eventuale strategia di pianificazione:

- favorire l'apertura alla fruizione collettiva – magari seguendo una scansione oraria delle varie tipologie di attività ammesse – di edifici istituzionali (...e non solo delle sale civiche, dei musei o delle biblioteche, ma anche delle scuole, degli ospedali, delle università)
- includere, come impostazione/imposizione predefinita, nei programmi funzionali e spaziali di interventi a carattere urbano e/o architettonico, l'esistenza di connessioni tra spazi interni ed urbani (esterni)
- promuovere la progettazione di edifici ibridi e di uso misto
- affrontare dal punto di vista etico, politico e sociale la questione dell'accessibilità e dei limiti d'uso degli spazi collettivi in relazione al loro stato giuridico (in termini sia di proprietà che di gestione);
- superare l'impasse della marginalizzazione dell'architettura e dell'urbanistica – rispetto ad altre discipline come l'ingegneria e l'economia - di fronte alle nuove sfide dello spazio urbano contemporaneo che non sembra più essere di loro esclusiva competenza;
- re-inventare il ruolo della figura dell'architetto e dell'urbanista che, soprattutto con riferimento ad intorni urbani di vita collettiva, dovrebbero proporsi in chiave curatoriale, al fine di permettere a tutti gli attori coinvolti (utenti, abitanti locali, artisti, collaboratori, istituzioni, etc.) di assumere le proprie respon-

sabilità.

La manipolazione, il condizionamento e, addirittura, la privatizzazione dell'aria - intesa come atmosfera piuttosto che come territorio - hanno reso espliciti, in maniera quasi allarmante, alcuni temi rispetto ai quali, fino ad ora, non era stata sviluppata un'adeguata consapevolezza. Con riferimento al tema dello spazio collettivo, ritengo sia giunto il momento di spostare l'interesse, tanto dell'urbanistica quanto dell'architettura, dal consumo di suolo al design dell'aria. [3] “Cultures are collective conditions of immersion in air and sign systems.” [4] Si sta, in definitiva, esplicitando, in maniera più consapevole, la questione dell'aria come comunità. [5]

Modificare le condizioni di un intorno atmosferico (ovvero, banalmente, controllare e gestire artificialmente grandezze quali temperatura ed umidità) ha conseguenze non soltanto dal punto di vista fisiologico e percettivo [6], ma anche dal punto di vista urbanistico/architettonico, ovvero in ambito spaziale e legislativo. Il controllo climatico non è più riservato ai soli spazi domestici e privati ma anche ai grandi interni, ovvero alle architetture a grande scala. Esperimenti in ospedali hanno dimostrato che spazi più luminosi, dotati di un maggior numero di finestre ed un livello di rumore basso, riducono lo stress dei pazienti e, conseguentemente, i loro tempi di degenza, abbattendo i costi di ospedalizzazione. [7] Emerge dunque la necessità operativa – ed anche l'opportunità economica – di impiegare una sorta di politica dei sensi nelle strategie urbane.

Ma come si progetta un'atmosfera? L'uso massivo di sistemi di condizionamento se, da una parte, conferma la nostra dipendenza da fonti di energia fossile, dall'altra, ci affranca completamente dalle condizioni ambientali esterne (temperatura, luce, ora della giornata, stagione dell'anno, pressione), sollevandoci dall'ansia dell'imprevedibilità delle condizioni atmosferiche del tempo meteorologico. Bruno Latour, nel suo saggio “Air-conditioned,” asserisce che dopo la Prima Guerra Mondiale “a whole science of atmospheric manipulation had been declared. [...] what does it mean to be ‘in’ some place? It always means being inside some sphere, (some atmo-sphere) [...]. And hence a whole series of very practical, irreverent, funny questions. What is the envelope of this space?” [8] Quali dispositivi progettuali contribuiscono alla percezione ed alla coscienza del limite? Con che mezzi si può intensificare o, al contrario, affievolire la consapevolezza della soglia (tra collettivo e domestico, tra pubblico e privato, tra interno ed esterno): evidenziandone i confini attraverso una differenziazione di qualità materiche (come l'uso dei materiali, la scala, le finiture superficiali, le luci) o sfocandoli ed andando al di là delle barriere fisiche attraverso differenziali di densità d'uso, suoni, odori, controllo dell'umidità e della temperatura? E quali sono gli strumenti (norme e strategie progettuali, gestionali, amministrative) più adeguati attraverso i quali reinventare, alla luce di queste nuove condizioni spaziali, il rapporto tra l'urbanistica, l'architettura e le altre discipline che

si occupano di città e spazi collettivi (psicologia, sociologia, economia, paesaggio, conservazione e restauro, etc.)? Qual è, dunque, il nuovo ruolo del piano urbanistico e del progetto architettonico? Che tipo di relazioni reciproche possono o devono esistere fra di loro? Non sarebbe forse il caso di trasformare il piano in una sorta di matrice in cui poter inserire le numerose variabili che condizionano i nostri spazi urbani e dalla quale derivare nuove, possibili configurazioni spaziali? La matrice-piano dovrebbe essere non tanto un catalogo di soluzioni progettuali - né tanto meno una descrizione analitica di una distribuzione di standard o parametri quantitativi - bensì un sistema di "condizioni" suscettibili di cambiamento, che indirizzino verso soluzioni progettuali inclusive e che aiutino a formulare nuove domande, piuttosto che proporre risposte.

#### Note

1 Gupta-Nigam, A. (2013), "Curatorial Governmentality: Air Design and the Atmospheres of Community in Contemporary India" in Sarai Reader 09: Projections, Centre for the Study of Developing Societies, Delhi, pag. 76.

2 Si veda: Patwa, S. (2010), "Morning Walk at Malad Mall" in The Indian Express (25 May 2010), consultabile all'indirizzo: <http://www.indianexpress.com/news/morning-walk-at-malad-mall/623089/> (ultimo accesso: 20 Ottobre 2014)

3 "Air-design is the technological response to the phenomenological insight that human being-in-the-world is always and without exceptions present as a modification of 'being-in-the-air.' [...] Air design aims at directly modifying the mood of airspace users." [si veda: Sloterdijk, P. (2009), *Terror from the Air* (Transl. Amy Patton and Steve Corcoran), Semiotext(e): Los Angeles, pag. 93-94]

4 Sloterdijk, P. (2009), op. cit., pag. 84

5 Gupta-Nigam, A. (2013), op. cit., pag. 76

6 entrambi sono campi difficili di indagine in quanto la percezione di determinate situazioni di comfort termico (caldo/freddo, secco/umido) sono, entro certi limiti, puramente soggettive. Stessa cosa dicasi per gli intorni olfattivi, essendo gli odori fondamentali nella nostra esperienza dei luoghi.

7 Borch, C. (2011), "Foamy Business: On the Organizational Politics of Atmospheres" in Schinkel, W. e Noordegraaf-Eelens, L. (a cura di), *In Media Res. Peter's Sloterdijk's Spherological Poetics of Being*, Amsterdam University Press, Amsterdam, pag. 39.

8 Latour, B. (2005), "Air-condition" in Jones, C. (a cura di), *Sensorium: A Catalogue*, MIT Press, Cambridge, Mass., pag. 104

#### Bibliografia

Gupta-Nigam, A. (2013), "Curatorial Governmentality: Air Design and the Atmospheres of Community in Contemporary India" in Sarai Reader 09: Projections, Centre for the Study of Developing Societies, Delhi, pag. 72-77.

Latour, B. (2005), "Air-condition" in C. Jones (Ed.), *Sensorium: A Catalogue*, MIT Press, Cambridge, Mass.

Patwa, S. (2010), "Morning Walk at Malad Mall" in The Indian Express (25 May 2010), consultabile all'indirizzo: <http://www.indianexpress.com/news/morning-walk-at-malad-mall/623089/> (ultimo accesso: 20 Ottobre 2014)

Sloterdijk, P. (2005), "Atmospheric politics" in B. Latour, e P. Weibel (a cura di), *Making Things Public: Atmospheres of Democracy*, MIT Press, Cambridge, Mass.

Sloterdijk, P. (2009), *Terror from the Air* (Transl. Amy Patton and Steve Corcoran), Semiotext(e): Los Angeles

## Urbanistica nella trasformazione: dalle esperienze di partecipazione il percorso per la città ed il territorio ecologico

STEFANO ARAGONA

#### Abstract

Il paper utilizzando la recente, ed ancora in atto, iniziativa del Comune di Roma di preparazione della Conferenza Urbanistica prevista per il 2015, illustra il processo di partecipazione avviato in ciascun Municipio come percorso di conoscenza della città quale spazio pubblico "tout - court", sostenibile socialmente e spazialmente, cioè ecologicamente. Seguendo il criterio di "o" nuovo consumo di suolo, l'attenzione è alle possibili trasformazioni dell'esistente. Identificazione di luoghi costituiti da: aree ed immobili dismessi e/o abbandonati, elementi di valore ambientale e/o paesaggistico, servizi ed attività legati al commercio, accessibilità e mobilità. Questa sperimentazione sul campo di costruzione di valori delle Comunità locali offre l'opportunità di "riempire" le indicazioni del Nuovo Piano Regolatore, arrivando a La Carta dei Valori per ciascun Municipio. Potenziali conflitti nascono dalle previsioni di piano con le scelte derivanti dal processo partecipativo. Emerge il formarsi di un nuovo modo di fare urbanistica legato a condizioni mai avutesi in passato quali l'aspettativa di vita enormemente aumentata, il mostrarsi dei limiti dello sviluppo, l'accesso alle informazioni e quindi alla conoscenza.

Hic sunt leones... come trasforma una minaccia in opportunità di trasformare l'esistente  
Avendo come riferimento base la trasformazione dell'esistente quale caposaldo di "o" consumo di nuovo suolo, rivitalizzare gli spazi urbani non può che essere che esito della partecipazione degli abitanti di tali aree. Abitanti che in tal modo diventano o rafforzano il loro essere cum-cives (Cacciari, 1991). Varie città italiane come Roma, Milano, Bologna, stanno ri-avviando sperimentazioni di quella che a partire dall'inizio degli anni '80 - con l'esperienza dei Laboratori Urbani della Dioguardi in centri quali Otranto, Bari, Roma, Cosenza (<http://www.fondazionedioguardi.it/know.htm>), in un quadro più generale che poi si costruirà rifacendosi alla "pianificazione strategica" - viene definita "urbanistica partecipata". Essa nasce non solo per aumentare l'efficienza degli strumenti urbanistici attuativi ma soprattutto per considerarne l'efficacia quindi il rapporto con il livello di soddisfazione dei fruitori degli interventi di trasformazione dello spazio.

Nei decenni da allora trascorsi i tentativi realizzati - sono noti i Laboratori di partecipazione di Roma svoltisi durante le sindacature di Francesco Rutelli, promossi in primo luogo da A. Giangrande, E. Mortola e M. Spada (Giangrande et al., 2000) - sembrano dimenticati o da ripensare in un contesto complessivo molto differente per la consapevolezza che sempre più si sta diffondendo della necessità sia di non avere ulteriore espansione urbana e sia, collegato a ciò, del trasformare ciò che già esiste. Va altresì notato che senza la partecipazione avutasi negli anni detti, anche sollecitata ed aiutata dalle esperienze prima citate, forse non ci sarebbe stato il taglio di 60 milioni di mc di nuove costruzioni nel Piano Regolatore di Roma del 2007 rispetto quello del '62.

Ancora si deve aggiungere che ormai anche istituzioni come l'ISTAT (2013) ha inserito accanto al canonico PIL, al reddito pro/capite, il BES, Benessere Equo e Solidale. Ovvero un macro indicatore, che attraverso 10 aree tematiche utilizzando 134 indicatori, analizza la qualità della vita degli abitanti in termini di sostenibilità materiale e sociale. Ed altrettanto, con maggior attenzione alle componenti spaziali fa da anni l'AUDIS - Associazione dedicata alla riqualificazione delle aree dismesse - nella Carta della Qualità.

L'Assessorato alla Trasformazione Urbana di Roma Capitale convocherà nei primi mesi del 2015 una Conferenza Urbanistica Cittadina, nella quale discutere del futuro del territorio della nostra città e delle opportunità che la rigenerazione urbana offre alla costruzione di un nuovo modello di città. La Conferenza Urbanistica Cittadina è preceduta da 15 Conferenze Urbanistiche Municipali che si concluderanno entro il mese di Dicembre. Il primo incontro della Conferenza Urbanistica di ciascun Municipio vede la presenza dell'Assessore Giovanni Caudo e del rispettivo Presidente di Municipio, vengono illustrati lo stato di attuazione delle previsioni di Piano Regolatore, le opportunità di rigenerazione e le questioni aperte in

ambito urbanistico. Dopo il primo incontro si avvia una attività laboratoriale, della durata di due mesi, aperta al contributo di singoli, Associazioni e Comitati presenti sul territorio, con la quale si intende venire a conoscenza della progettualità diffusa. Il lavoro dei Laboratori si articola su quattro temi generali: 1. Patrimonio ambientale e culturale; 2. Mobilità, connessioni, reti; 3. Servizi, spazi pubblici, incontro, urbanità; 4. Spazi dismessi e da rigenerare. L'attività dei laboratori è finalizzata alla costruzione di una "Carta dei Valori" del Municipio, nella quale sono evidenziate le qualità territoriali da valorizzare, gli obiettivi pubblici che si intendono perseguire e le priorità relative all'attuazione degli interventi. Gli esiti del lavoro di ciascun Municipio saranno presentati ed elaborati nella Conferenza Urbanistica Cittadina.

La modalità di partecipazione è molto semplice. Il Municipio invita tutti i soggetti che vogliono partecipare ai Laboratori a scrivere una mail all'indirizzo [conf.urbanisticamunicipiox@gmail.com](mailto:conf.urbanisticamunicipiox@gmail.com) indicando le proprie generalità, eventuale comitato/associazione di appartenenza, professione, recapiti telefonici e di posta elettronica. Ulteriori informazioni sulla Conferenza Urbanistica Cittadina sono a disposizione sul sito del Dipartimento Promozione, Sviluppo e Riqualificazione delle Periferie ove è stato creato un apposito link: [http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?contentId=NEW658588&jp\\_pagecode=newsview.wp&ahew=contentId:jp\\_pagecode](http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?contentId=NEW658588&jp_pagecode=newsview.wp&ahew=contentId:jp_pagecode). E' possibile anche l'invio da parte dei partecipanti ai Laboratori di sintetiche Schede di progettazione eventualmente accompagnate da planimetrie e disegni esplicativi.

Le esperienze fin qui condotte, ad es. quella del III (ex IV) Municipio, hanno visto una larga partecipazione a ciascuno dei tavoli dei Laboratori con oggetto i quattro argomenti sopra ricordati. Avendo come base di lavoro la planimetria dell'intero Municipio, a scala base il 25.000 ma, quando necessario, anche più grande o piccola, i partecipanti ai quattro differenti tavoli hanno individuato gli elementi ritenuti importanti nella costruzione della "Carta dei valori": immobili od aree in disuso, luoghi di valore paesaggistico od architettonico, collegamenti e spazi del commercio sono così stati segnati e classificati visti dalla prospettiva dell'abitante. Ciò ha consentito di ipotizzare usi e/o riusi, generare attività, proporre nuove modalità di fruizione e di connessioni diverse dalle attuali (Fig.1). Questo Municipio offre un'ulteriore occasione essendo area di sperimentazione di TUTUR, progetto europeo internazionale vinto da bando, finalizzato al Riuso Temporaneo delle aree ed immobili abbandonati o dismessi. Così si è avuta già una prima "uscita" operativa con l'utilizzazione dello spazio in corrispondenza della discesa per una delle stazioni del mai realizzato collegamento tram del Viadotto dei Presidenti nella zona nord-ovest del Municipio. Qui, utilizzando una proposta progettuale di un gruppo di giovani laureati in Architettura, Greenapsy, assieme a vari gruppi locali - sull'uso e manutenzione costruzione di biciclette, cooperative sulle energie

rinnovabili, un gruppo di progettazione che si rifà alle iniziative in tal senso di R. Piano, etc. - l'11 ottobre si è inaugurato un luogo ove gli abitanti del Municipio possono avere ulteriore spazio per attività sociali, ludiche, di mercato. Essendo ancora esperienza in fase iniziale si sta pensando a come gestirla, con quali fondi, se è possibile renderla permanente. Aperti alla Biennale Spazio Pubblico 2015 per dare diffusione di queste esperienze di riappropriazione della città, tra biciclette fatte con tubi innocenti riciclati, produttrici di energia, "chiusura dei cicli" dei materiali, bambini, musica si cerca un "Mondo Diverso".

Altra iniziativa in corso di progettazione, emersa dal lavoro congiunto dei tavoli citati e TUTUR (Temporary Use a Tool for Urban Regeneration), è quella della riorganizzazione di un'area di mercato a Val Melaina, quartiere storico del Municipio. Così come è in gestazione l'utilizzazione di immobili abbandonati, quale ad es. l'ex Commissariato di PS a via Gottardo - che potrebbe divenire sede delle molte associazioni presenti sul territorio - ed anche l'uso di alcuni vani non utilizzati nel Palazzo del Municipio che potrebbe essere "La Casa del Municipio".

Si sottolinea che tutte le iniziative, proposte e realizzazioni qui ricordate sono praticamente a costo zero poiché, escluse poche migliaia di euro, hanno visto il lavoro di volontariato dei partecipanti, delle imprese e cooperative che le hanno sponsorizzate e supportate materialmente.

Dialogo e questioni con le iniziative sul territorio E' necessario superare le settorialità ed assumere un approccio integrato, come sottolineato da Aragona ad uno dei primi incontri della Conferenza Urbanistica del III Municipio e ricordato da Mario Spada alla Tavola Rotonda alla ricordata inaugurazione dell'11 ottobre. Occorre evitare che incontri ad es. dei Servizi Sociali con gli abitanti dei PEEP del Municipio siano quasi concomitanti, e si ignorino reciprocamente, con quelli dei Laboratori così come invece è accaduto.

In quale modo far convivere con le previsioni di Piano che realizzandosi, invece che puntare sulla trasformazione dell'esistente, generano altro carico urbanistico? Questione economica, risolvibile sulla falsa riga dei PRINT - strumento attuativo previsto nel PRG del 2007 - che vedono i 2/3 della rendita di trasformazione prodotta da destinare all'Ente Locale, ma con grande difficoltà. Poiché lo strumento urbanistico generale ha sancito di diritti edificatori (già mediati con quelli esistenti con il precedente PRG del '62), in presenza di decisioni di più Organi dello Stato che hanno riaffermato i principi della supremazia della proprietà privata cioè il "depotenziamento" del concetto di "concessione edilizia" introdotto con la Bucalossi nel 1977 riportando nella sostanza il contenuto di "licenza edilizia" anche se con diverso nome.

Il tutto reso ancor più difficile poiché con un fiscalismo sempre più locale i Comuni sono spinti a "far cassa" con il proprio territorio trascurando quell'approccio integrato di cui prima si accennava. Si noti che integrato non significa solo di settori ma anche

di tempi: cioè ciò che costruisco oggi deve essere poi visto nel domani sia in termini di gestione, quindi manutenzione, ma anche di crescente consumo di risorse non rinnovabili, il suolo prima di tutte.

Integrato significa inoltre considerare le esternalità positive e negative che si creano, valutate mediante analisi multicriteria, composte da elementi quantitativi e qualitativi, così come il citato BES ha iniziato a fare.

Appare essenziale che la forza delle richieste della popolazione sia motivata, costante e capace di essere inclusiva dei vari soggetti sul territorio. Associazioni, Comitati, etc. sono tra gli attori principali di tale scena che si sta andando a comporre: il grande fiorire di iniziative sui cosiddetti "orti urbani" ne è l'esempio più evidente. Ma nascosta spesso dall'informazione ufficiale si sta creando una realtà formata da tante piccole proposte basate sulla ecologia e sulla vicinanza al territorio. Esempari sono le biciclette costruite con tubi innocenti riciclati fatte dalla Ricicloofficina Villaggio Olimpico o le cooperative sociali caratterizzate dall'essere con grande presenza di soggetti disagiati. Un rilevante pregio di queste Conferenze Urbanistiche Municipali consiste nel fare emergere e offrire l'opportunità di proporre reti di queste esperienze, fare sistema. Affiancandole quindi con le Istituzioni si crea una sorta di sussidiarietà locale. Entrambi gli aspetti particolarmente importanti in un contesto quale quello romano caratterizzato per essere il Comune più vasto d'Europa Occidentale - solo se si mettono insieme le 8 principali città italiane se ne pareggia l'estensione di 129.000 ha - devastato da una espansione edilizia incontrollata dall'Unità d'Italia, legale ed illegale, con le conseguenze di un condono edilizio che ha riguardato a metà anni '80 quasi un terzo di popolazione ma che non ha certo risolto le tante incongruenze create nella mobilità, nei servizi, etc., con una storia antica di oltre 2600 anni che oltre chiedere rispetto va tutelata essendo una grande risorsa del territorio.

Si evidenziano questi tratti caratteristici del caso trattato non solo per rimarcare l'eccezionalità ma soprattutto per sottolineare come il processo avviato, anche se metodologicamente è comune ad altre realtà territoriali, deve essere indirizzato e guidato dal contesto locale. E' a partire dalle dimensioni, di superficie, popolazione, densità, condizioni geo-morfologiche quindi distanze e tempi, situazioni socio-economiche che devono indicare non solo gli obiettivi ma anche gli strumenti per rilevare questioni e soluzioni. In questo modo i cosiddetti vincoli locali divengono suggerimenti progettuali efficaci socialmente ed efficienti, proposte e costruzione della "tecnologia colta" di cui parla Del Nord (1991). Che poi è la finalità della tanto richiamata Smart City, ovvero costruire Comunità locali inclusive e sostenibili socialmente e materialmente.

Questo approccio "dal basso" e partecipato fin dalle sue origini si rifà alla filosofia dell'advocacy plan-

ning che negli anni '60 si avviò nei paesi anglo-sassoni. Metodologie di lavoro quali "Play for real" sono strumenti di comunicazione ed in/formazione non solo degli abitanti ma anche di pianificatori, progettisti ed amministratori oltre che dei politici. Ma al centro dell'interesse c'è la città, o parti di essa, considerata quale bene pubblico o bene comune tout-court. Se invece prevale il vantaggio del privato è difficile, se non impossibile, che dalla teoria si passi alla pratica realizzazione di iniziative che alzino la qualità di vita degli abitanti. Ciò è ancor più vero se la politica - cioè l'arte di gestire la polis - non è capace, o non vuole, gestire e mediare la domanda/le domande di questi, sempre più individuale, frammenta - come scriveva Aragona già ne *La Città virtuale* (1993) ed unita solo dal dato anagrafico di anzianità avanzata - e le attività edilizie sul territorio che, avverandosi ciò che Form diceva nel 1984, è divenuta anche in Italia oggetto di grandi gruppi immobiliari internazionali.

Andando verso una nuova progettualità come spunto conclusivo

E' certamente arduo modificare un modello di sviluppo del territorio e della città che soprattutto in Italia ha significato creazione di rendita urbana, poi rendita finanziaria (Tocci, 2009), a beneficio di un ristretto gruppo di interessi: iniziato con l'unità del Paese, acceleratosi nel secondo dopoguerra e divenuto esponenziale in questi recenti tre decenni. Modello che è parte del più vasto paradigma (Khun, 1962) della città di massa nata con la città industriale (Tafari, 1972): quindi ogni differente ipotesi di trasformazione si deve confrontare con circa trecento anni di storia, di rapporti sociali ed economici, di assetti ed organizzazioni fisiche e gestionali.

La soggettivazione degli abitanti quali attori del territorio, come è stata descritta in precedenza, è una sperimentazione di "umanizzazione" territori e città. Coinvolgimento degli abitanti nelle scelte dell'Amministrazione secondo un approccio ascrivibile alla "Ecologia umana" come ne parlano dal 1990 Appold e Kasarda con le criticità poste in luce dalla Barbieri nel 2010 ed evidenziate dall'attuale Pontefice di nome Francesco, legate ai grandi decisori internazionali - creatori della globalizzazione dell'indifferenza - a cui, solo la attivazione locale di ognuno può cercare di porre resistenza ed offrire un'alternativa. Solo con tali spinte il legislatore prenderà atto delle modificate necessità e cambierà norme che, soprattutto nel nostro Paese, privilegiano l'interesse privato economico - che come si è detto è divenuto soprattutto di pochi - a scapito dei molti e delle risorse naturali.

#### Bibliografia

Appold, S.J., Kasarda, J.D. (1990), "Concetti fondamentali per la reinterpretazione dei modelli e dei processi urbani", in Gasparini A., Guidicini P. (a cura di) *Innovazione tecnologica e nuovo ordine urbano*, Franco Angeli, Milano  
 Aragona, S. (1993), *La città virtuale. Trasformazioni urbane e nuove tecnologie dell'informazione*, Gange-

mi, Roma - Reggio Calabria, cap.4

Associazione Aree Urbane Dismesse (AUDIS) (2010), *Carta della Rigenerazione Urbana*, in [www.audis.it](http://www.audis.it)  
 Barbieri Masini, E. (2010) "Ecologia umana, luci e ombre" in [http://www.fondazionemicheletti.it/altronevecento/articolo.aspx?id\\_articolo=16&tipo\\_articolo=d\\_saggi&id=234](http://www.fondazionemicheletti.it/altronevecento/articolo.aspx?id_articolo=16&tipo_articolo=d_saggi&id=234)

Cacciari, M. (1991), "Aut Civitas, Aut Polis", in (a cura di) Mucci, E., Rizzoli, P., *L'immaginario tecnologico metropolitano*, F. Angeli, Milano

Form, W.H. (1984), "Struttura sociale e destinazioni d'uso del suolo", in (a cura di) Crosta, P.L., *La produzione Sociale del Piano*, F. Angeli, Milano

Giangrande, A., Mortola, E., Spada M. (a cura di) (2000), *Progettare con la comunità*, Atti del seminario internazionale, Università di Roma Tre, Comune di Roma-Uspel, 13-14 aprile

Khun, T. S. (1962, 1970), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago University Press, ISTAT - CNEL (2013), *BES 2013 Il benessere equo e sostenibile in Italia*

Tocci, W. (2009), "L'Insostenibile ascesa della rendita urbana", in *Dialoghi Internazionali. Città del mondo* n. 10

Temporary Use a Tool for Urban Regeneration (TUTUR) in <https://mail.google.com/mail/u/0/#search/tutur/146d51cbbob89771?projector=1>  
[http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?contentId=NEW658588&jp\\_pagecode=newsview.wp&ahew=contentId:jp\\_pagecode](http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?contentId=NEW658588&jp_pagecode=newsview.wp&ahew=contentId:jp_pagecode) (ultima consultazione 9 ottobre 2014)  
<http://www.fondazionedioguardi.it/know.htm> (ultima consultazione 13 ottobre 2014)

Figura 1- Assemblea conclusiva della Conferenza Urbanistica del III Municipio con esposizione della "Carta dei Valori" (fonte: S. Aragona, 2014)



# Residui, paesaggi fertili: un sistema rigenerato di spazi pubblici urbani

ANNA ARIOLI

Residuo sedime fertile: ripartire dai vuoti

I vuoti e le aree rimaste indeterminate, impigliate nel tutto pieno delle configurazioni edificate, sono risorsa quanto mai importanti per il futuro della vita urbana, a patto che rimangano prevalentemente “liberi” e che, allo stesso tempo, siano oggetto di un nuovo progetto di riforma che ne sappia cogliere e valorizzare le potenzialità. Essi devono restare sospensioni calibrate, spaziate orientate a innestare discontinuità nelle diffusioni dell’urbanizzazione contemporanea.

Gli spazi residuali, una volta preservati, necessitano però di progetto, ma di un progetto particolare: solo se trattati con estrema cura, pensati cioè quali luoghi di eccellenza da riqualificare al loro interno e cardini di un processo rigenerativo ampio (ma intenzionale e regolato) verso l’esterno, essi potranno strutturare i nodi di una nuova rete “minore, leggera e lenta, di discontinuità nel tutto pieno”.

Essi si offrono al progettista quali occasioni per un prezioso processo di transizione, tra la trascuratezza in cui giacciono e un inedito loro ruolo di fuochi di rimisurazione e riqualificazione dei contesti degradati.

In architettura, il Tra centra il suo interesse su ciò che media - architettura di relazione e tangenza.

E’ l’urbanismo degli spazi aperti, architettura senza limiti, senza proporzioni, ma anche della congiunzione, del minimo e del poco interessante. Il “between” è un paesaggio sempre in corsa; ha origine là dove le condizioni sono ambigue, confuse, bistrattate, ibride, incerte<sup>2</sup>.

Il “Residuale” è luogo di contatto tra densità d’espansioni successive, spazio intercluso da rigenerare, vuoto da preservare, occasione per innescare nuove relazioni. Non c’è più spazio a disposizione per costruire ancora e di nuovo: ci è chiesto di “lavorare tra” gli spazi edificati, lungo le linee di bordo, nelle aree libere tra densità differenti, ai margini di spazi poco o per nulla riconoscibili.

La città stessa ci mostra le sue ferite e le sue porosità, “vuoti svuotati” dove i punti di riferimento sono assenti, le permanenze deboli, la vivibilità insostenibile. Da qui è possibile ripartire per un’inversione di rotta in opposizione all’infinita crescita per accumulo che caratterizza i nostri territori peri-urbani.

Non è possibile riempire ossessivamente quanto ci si offre libero, urge recuperare e rigenerare<sup>3</sup> quanto è rimasto: gli spazi interclusi degradati, le dismissioni post-industriali, i ritagli tra gli svincoli autostradali, le campagne incolte, tutti quei residui di margine, costi-

tuiti da spazi privi di relazioni e risonanze, ma ancora liberi e disponibili alla trasformazione.

Il vuoto diventa protagonista, non sfondo, non un’assenza, ma materiale della composizione, qualcosa in grado di dare nuova struttura a residuali frammenti della realtà degradata. (F. Spirito)

Se l’isolato è stato il luogo privilegiato della sperimentazione per la città ottocentesca, così il “vuoto” - che è sempre denso di segni e potenziali latenti, palinsesto di tracce e di usi -, può proporsi quale materiale inedito della contemporaneità. Esso porta con sé l’insostituibile valore della pausa e della sospensione, in grado di dare - grazie ai valori attribuiti dal progetto - tutti quei benefici ambientali e sociali carenti nei territori della dispersione, di costituire nuove centralità aperte al paesaggio.

I Residui si offrono concretamente alla città e al progettista - architetto, pianificatore, paesaggista - come intervalli preziosi<sup>4</sup> nel continuum costruito, che riqualificati e innervati di relazioni benefiche assumono il ruolo duplice di luoghi dinamici per la rigenerazione della città e di cellule a partire dalle quali mettere a sistema spazi complessi e rifondare il prossimo futuro.

La tesi esposta si precisa e verifica attraverso vari esperimenti progettuali condotti sul campo, che alimentano il tema e chiariscono la definizione del vuoto quale Sedime Fertile<sup>5</sup>, base concettuale e concreta per questa rinnovata coltivazione degli spazi di scarto: tutelati e progettati, in assenza di interventi radicali irreversibili e di infrastrutture pesanti, gli spazi aperti e di risulta divengono i luoghi dai quali ricucire il territorio urbano, costringendo ad estendere lo sguardo alla scala del paesaggio che lo comprende e lo nutre.

Stand-by Landscapes: il paesaggio come spazio pubblico contemporaneo

Anziché limitarsi a passare in rassegna ciò che contribuisce alla crisi d’identità del paesaggio della dispersione (infrastrutturazione decadente, precarietà di interventi e riferimenti, situazioni di incontenibile sprawl e congestionamento, svuotamento di senso dello spazio pubblico), “occorre dedicare altrettanti sforzi a scoprire la nuova identità nascente. La futura megalopoli identica al territorio, conterrà una quantità di spazi non urbani, che verranno chiamati natura”: spazi aperti progettati, scarti riqualificati e rifunzionalizzati, restituiti al territorio con una rinnovata vocazione, come scrive Corboz già nel 1996.

Quelli che definiamo “paesaggi in transizione” sono luoghi di passaggio tra un interno e un esterno, tra un possibile centro e le sue periferie; sono intervalli di rimedio e di apertura, non soltanto spaziale ma culturale e sociale, dove rifondare lo spazio pubblico urbano. Sono luoghi in mutamento, spazi che raramente irrigidiscono le proprie forme, strutturalmente instabili e dunque disponibili alla trasformazione. Ancor più efficace è il termine inglese “in stand-by”, a indicare

l'idea di interruzione, di sospensione del costruito e del normato, dove poter intervenire sperimentando nuove strategie e superando limiti disciplinari<sup>7</sup>. È il paesaggio che entra nelle città contemporanee estese, frammentate, policentriche, diviene materiale principale del progetto e sapientemente le riqualifica, occupando i residui dispersi e conservati, intessendoli poco a poco e generando da qui nuovi rimandi ed energie, in un circolo virtuoso dal locale al globale, dal segni minimo al paesaggio esteso, dallo scarto al centro, e viceversa.

La scala dell'architettura e del paesaggio sono poste in continua relazione: i residui sono spazi di ibridazione tra città e campagna, naturale e artificiale, pieno e vuoto, tra la sensibilità dell'architetto e la capacità sintetica del pianificatore, mediazione ben incarnata dalla figura del paesaggista, che può attingere da entrambi i mondi di competenze, attenuando le divergenze. La ricerca valorizza questa dimensione osmotica, facendone il perno fondativo che apre a nuove scale di lavoro, utilizzando materiali e termini che appartengono all'una o all'altra disciplina, in uno scambio estremamente attuale.

Un rinnovato approccio progettuale

"Nel leggere questo rigoroso lavoro scientifico ci si rende subito conto della serietà della proposta: invertire la visione dal pieno al vuoto, dalla verticalità alla orizzontalità, ci costringe a ristabilire un rapporto più diretto e durevole (dunque più responsabile) con il suolo, spesso mineralizzato se non contaminato e quasi sempre in attesa di una reinterpretazione e di una rifunzionalizzazione sapiente, in relazione alla propria collocazione urbanistico territoriale"<sup>8</sup>.

Il parco e la piazza messi a sistema, in relazione reciproca e con il territorio, divengono il tessuto che forma la nuova "città arcipelago", fatta di luoghi ospitali e intenzionalmente liberi, un sistema sostenibile, riqualificato, leggero, che ribalta le questioni e fissa nuovi equilibri, non più reperimento casuale di interstizi, ma preziosissima rete strutturante il territorio, che da qui prende forma, carattere, respiro.

Individuato e compreso dove lo sguardo intende focalizzare l'attenzione<sup>9</sup>, risulta immediato domandarsi come il progettista possa operare dei miglioramenti e fino a che punto lo possa fare; in tale direzione si orienta l'approfondimento teorico e sperimentale. All'interno di questo scenario complesso e multiverso, si vogliono mettere a fuoco gli strumenti strategici utili per la trasformazione di questi spazi, in linea con quanto assunto come principio cardine della ricerca, attraverso un lavoro diretto su casi specifici di luoghi interstiziali e residui, più o meno degradati, alle diverse scale operative.

Lo sguardo del progettista si deve dotare di una "lente" particolarmente sensibile, in grado di cogliere tutti i passaggi e gli elementi che in questi sedimi si stratificano e spesso si celano (precisione), di spaziare dall'una all'altra scala e di utilizzare strumenti diversi e complementari (flessibilità), osservando da vicino e da lontano insieme, in una messa a fuoco continua,

mai definitiva ma dinamica e rivelatrice.

E' chiara l'urgenza di una rinnovata prassi progettuale, più calibrata e flessibile, che procede "per segni minimi", riuscendo a cogliere sfumature, tracce, potenzialità latenti dal luogo residuale su cui opera, per metterle in efficiente ma mirata relazione. E' un sistema dinamico quello proposto, flessibile, in grado da una parte di orientare la ricerca verso sempre più avanzati punti di approdo, mai posti a priori, dall'altra, di strutturare la sperimentazione progettuale, fornendo materiali concreti per saper leggere i frammenti del paesaggio contemporaneo e poterne ricomporre tracce e criticità in maniera realmente efficace. Si propone dunque un modus operandi in piena sintonia con l'esigenza tangibile di una nuova politica per lo spazio pubblico, che deve essere aperto, riconoscibile, sostenibile (perché naturale e di recupero), esteso alla scala territoriale: è questo il luogo di relazione oggi, il paesaggio che entra in città, il residuo rimesso a sistema e strenuamente conservato nel suo carattere di libertà, ma immerso in una rete flessibile e fruibile.

A sperimentazione e verifica della tesi abbracciata, si propone un caso studio significativo sulla città di Milano: si tratta di un lavoro progettuale specifico, Small Green Ring, che a partire dalla riqualificazione alla micro-scala di ambiti residui, dismessi o sconosciuti, e dalla loro connessione lungo un percorso lineare, costituisce un sistema flessibile di luoghi d'eccellenza messi a sistema e comunicati all'esterno.

La proposta, che ben riassume alcune delle linee guida qui promosse, è quella di una Green Infrastructure alla scala urbana, termine strategico per lo sviluppo futuro delle città contemporanee e modello concreto per il progetto sulle aree considerate, ben delineato anche all'interno del Programma Quadro europeo per la Ricerca e l'Innovazione (2014-2020)<sup>10</sup>.

Small Green Ring: un circuito paesaggistico-culturale sulla Cerchia dei Navigli<sup>11</sup>

La strategia proposta, oggetto di un lavoro ancora in fieri che intende avere piena realizzazione nella primavera 2015 per proseguire il processo di rigenerazione nell'immediato futuro, è assumibile quale modello di fruizione sostenibile di luoghi strategici, per attivare un processo di valorizzazione culturale e paesaggistica incentrato sulla città storica e da qui proiettato verso l'esterno, lungo le radiali o Raggi Verdi<sup>12</sup>.

La promozione di uno stile di vita sostenibile e di tipo slow deve essere letto come condizione necessaria per affrontare un percorso di cultural planning di ampio orizzonte, sempre più attento a restituire spazi pubblici capaci di favorire l'incontro e l'integrazione su tutto il territorio urbano.

Per secoli i Navigli hanno rappresentato un vero e proprio land-mark di Milano: un patrimonio monumentale straordinario seppur scarsamente valorizzato, che ha contribuito a definire Milano Città d'Acqua. Nonostante gli interventi drastici subiti, il paesaggio urbano che si affaccia sulla Cerchia dei Navigli è

ancora leggibile e costituisce uno dei pochi luoghi caratterizzanti la città in maniera diffusa, estremamente potenziale.

Small Green Ring è un progetto che, passando attraverso l'analisi delle potenzialità e delle criticità di questo sistema articolato, ripropone e recupera questo circuito di interesse, andando a selezionare e valorizzare i numerosi potenziali poli attrattori per generare un reticolo verde di rigenerazione alla scala urbana. Sono aree dismesse o luoghi di eccellenza a generare un reticolo "naturale", che già innerva l'intero centro milanese e che può essere potenziato, allo scopo di valorizzare una serie di spazi pubblici che compongono la cerchia e di garantire una maggiore permeabilità dei tessuti abitati.

Intorno al Ring degli spazi aperti, costituito da ambiti naturali e percorsi verdi o ciclo-pedonali, si rintracciano innumerevoli punti di interesse culturale e tracce della memoria storica, lavorando a un "doppio sistema" di riqualificazione: quello della Natura (spazi aperti e verdi, sistema idrico leonardesco e percorsi lenti, giardini e filari arborei) e quello della Cultura (poli di interesse culturale, manufatti di pregio storico artistico, etc.). Il circuito paesaggistico-culturale è in grado di esportare la 'Cultura' - propria del mondo urbano consolidato - dal centro verso l'esterno, importando 'Natura' dalla cintura periferica e dal territorio agricolo, creando nuovi luoghi di socialità e offrendo contesti di qualità diffusi, in un continuo scambio tra interno e esterno, tra scala locale e scala metropolitana.

Lo spazio pubblico come paesaggio percorribile, sostenibile e messo in rete

Sono rilevate attraverso un minuzioso lavoro di analisi e di ricerca sul campo, circa quarantacinque aree di interesse lungo la Cerchia interna del centro città, contraddistinte da caratteristiche specifiche - pubbliche e private, più o meno estese, immediatamente visibili o nascoste - e potenzialmente disponibili per la riqualificazione o l'integrazione all'interno del circuito. I viali alberati e quelli degradati, i giardini e le corti interne più o meno fruibili, anche privati, i parchi urbani di varia dimensione, i piccoli angoli verdi trascurati, gli spazi di scarto tra le vie infrastrutturali sono selezionati e integrati nel sistema progettuale, che ne rilegge criticità e potenzialità inespresse e li mette a sistema attraverso un filo verde di connessione, fisica e virtuale. Lo spazio pubblico si fa percorso continuo, infrastruttura leggera funzionale alla vita urbana e luogo del loisir esplorabile nel tempo lento dello svago e della cultura.

L'anello che prende forma si estende per una lunghezza totale di circa 5,5 km lineari continui e al contempo si dirama e si ancora all'interno di ciascuno spazio recuperato di varia tipologia, per aprirsi a contesti esterni che da qui possono essere valorizzati.

Un modello concreto di riqualificazione verde: strumenti e materiali

La strategia di riqualificazione adotta soluzioni modificabili nel tempo e adattabili alle specifiche condizioni del luogo e alle necessità esplicitate, con l'introduzione di attrezzature che compongono fisicamente nuove ambientazioni o di elementi anche minimi che arricchiscono gli ambiti già esistenti, e la fornitura di servizi e prestazioni relative sia alla cura e manutenzione dei luoghi, sia all'offerta di nuovi temi e attività. Sono tre le macro tematiche progettuali, sufficientemente flessibili, di cui il progetto si avvale:

- comunicazione: sviluppo di strumenti di divulgazione e marketing, del sito internet e di applicativi che rendano l'iniziativa interattiva; ricerca di sponsor e fondi integrati per la realizzazione e gestione; coinvolgimento dell'utenza, pubblica o privata, con la partecipazione dei soggetti ai vari livelli.

- attrezzature: elementi flessibili che compongono nuove ambientazioni o arricchiscono quelle esistenti (arredi e sedute, vegetazione e alberature, strutture di riparo, pavimentazione e segnaletica).

- servizi: prestazioni relative alla cura e manutenzione, offerta di nuove attività, eventi e percorsi guidati. In risposta alla varietà delle tipologie di luoghi e delle richieste su ciascun ambito d'intervento, si suggeriscono in fase preliminare tre scenari possibili, cosiddetti "KIT progettuali", differenti combinazioni di intervento per estensione, target, strutture inserite, adattabili e ri-combinabili con la massima flessibilità. Si tratta di tre scenari potenziali composti da attrezzature e servizi via via più specifici e completi, ciascuno dotato di elementi riconoscibili e modulari, ma approfonditi ad hoc per il contesto specifico.

Un nuovo portale per il recupero dello spazio pubblico: percorribile, flessibile, verde

Le azioni specifiche proposte dal progetto sono volte a perseguire alcuni obiettivi condivisi: gestione sostenibile dal punto di vista ambientale e divulgazione di uno stile di vita slow; razionalizzazione del sistema mobilità e promozione di modelli alternativi; valorizzazione delle aree come spazio pubblico percorribile, rinnovato e diffuso; comunicazione ed educazione capillare, messa in rete dei contenuti; approfondimento e ricerca sui temi proposti (green e smart city, recupero e riuso urbano, città in rete, partecipazione, infrastruttura verde, etc).

All'interno di questa proposta sperimentale, tutta da verificare e misurare sul campo, assume particolare rilievo il lavoro di integrazione interdisciplinare e mediazione, da svilupparsi con l'attivazione di una solida rete di attori - amministrazione, proprietà, sponsor potenziali, associazioni, università ed enti di ricerca - per assicurare l'effettivo successo della proposta, anche sul lungo periodo.

La visione strategica così delineata conferma e potenzia quanto previsto dal Piano del Verde attuale e in linea con le prospettive europee 13; essa si propone quale modello ampliabile o esportabile in altri contesti, anche più complessi o periferici, verso

alcuni obiettivi condivisi: la costruzione paziente di uno spazio pubblico capillare, aperto e percorribile, grazie al quale il patrimonio paesaggistico e culturale viene recuperato e messo in rete, la qualità della vita e l'attrattività urbana incrementano, l'ambiente aumenta in sostenibilità, la città nel suo intero diviene realmente riconoscibile, accessibile e vivibile, dunque "ospitale per l'abitare dell'uomo<sup>14</sup>".

Note

1 Spagnolo R., Prefazione, in Arioli A., *Paesaggi in Transizione / Stand-By Landscapes*. Da vuoto informe a sedime fertile. Il progetto dello spazio residuale per la riqualificazione dei contesti di margine, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna 2013.

2 Gausa M., *In Between*, in *The metapolis dictionary of advanced architecture. City, Technology and Society in the Information Age*, Actar, Barcellona 2003

3 Latouche S., *Breve trattato sulla decrescita serena*, Bollati Boringhieri, Torino 2008

4 Dorflès G., *L'intervallo perduto*, Skira, Milano 2006

5 E' il binomio chiave nel testo dell'autrice Arioli A., *Paesaggi in Transizione / Stand-By Landscapes*, sopra-citato.

6 Corboz A., *Verso la città-territorio*, in *Ordine sparso. Saggi sull'arte, il metodo, la città e il territorio*, 1998.

7 In linea con quanto previsto dalla "Convenzione Europea del Paesaggio", che si prefigge di promuovere la protezione, la gestione e la pianificazione dei paesaggi europei e di favorire la cooperazione europea (Firenze 2000).

8 Kipar A., *Una rinnovata coltivazione del paesaggio urbano* in Arioli A., op.cit.

9 Con i termini marginale, residuale e periferico non ci si limita chiaramente ad esprimere soltanto una connotazione geografico-spaziale, di ciò che sta al bordo o verso l'esterno; esistono anche contesti di margine interno, interclusi, periferie quali situazioni di degrado e di emergenza, prive di servizi e di spazi collettivi di qualità.

10 Gli autori della Comunicazione della Commissione Europea sulla Green Infrastructure ricompongono i due fenomeni per dare un'unica risposta propositiva, dove il termine "green" si sostituisce a "natura" e il termine "infrastruttura" propone il tema della connessione, reale e virtuale, insieme alla valenza tecnologica e funzionale della rete. Green Infrastructure collega quello che pochi anni fa era impensabile: la tutela dell'elemento naturale, lo sviluppo economico, il miglioramento della qualità della vita, la prevenzione del rischio idrogeologico e l'aumento della biodiversità: "Le infrastrutture verdi si basano sul principio che l'esigenza di proteggere e migliorare i processi naturali, nonché i molteplici benefici che la società umana può trarne, sia consapevolmente integrata nella pianificazione e nello sviluppo territoriale. Realizzare elementi di infrastrutture verdi nelle aree urbane rafforza il senso di comunità, consolida i legami con azioni su base volontaria promosse dalla società civile e contribuisce a contrastare l'esclusione e l'isolamento sociale. Questo approccio giova ai singoli cittadini

e alla comunità sul piano fisico, psicologico, emotivo e socio-economico. Le infrastrutture verdi forniscono opportunità di collegamento tra le aree urbane e creano spazi di qualità".

11 Small Green Ring è uno studio di fattibilità per la riqualificazione di ambiti dismessi nel centro di Milano e la messa in rete attraverso l'integrazione di paesaggio naturale, nuovi usi e contenuti culturali, mobilità lenta, tecnologia e rete. Il progetto specifico, sviluppato dagli architetti Anna Arioli e Erika Cormio per la Società Orticola di Lombardia in collaborazione con LAND Milano srl, è ora oggetto di sviluppo preliminare per la realizzazione in vista di Expo 2015.

12 Raggi Verdi per il PGT del Comune di Milano è un progetto strategico di Andreas Kipar con il gruppo LAND Milano srl

13 L'Unione Europea ha avviato nel 2013 una nuova strategia a favore delle infrastrutture verdi (ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems) e anche il movimento delle Green City Europee ha di recente firmato una carta a favore del futuro delle città verdi ([www.galabau.de/Charta\\_Zukunft\\_Stadt\\_und\\_Gruen.aspx](http://www.galabau.de/Charta_Zukunft_Stadt_und_Gruen.aspx)). La "Città Verde" si pone sempre di più come un obiettivo per una pianificazione urbana sostenibile: compatta, flessibile, strutturata dal paesaggio interno, naturale e tecnologica insieme, così ci immaginiamo la città del futuro e non soltanto quella europea. (Horizon 2020 U.E.):

14 Il termine è esteso all'esplicitazione heideggeriana di "Essere nel Mondo", abitare collettivo e relazionale, come esplicitato nel noto testo di Heidegger, *Corpo e Spazio*. I Greci considerano lo spazio a partire dal corpo: esso "prende forma in quanto contenitore di luoghi, non esiste in sé, ma è forma soggettiva" che si dà solo in relazione all'intuizione e all'esistenza umana. Costruire spazio è creare sedi per la vita dell'uomo, sue proprie estensioni che consentono la relazione. Fare spazio significa liberare, consentire un'apertura "che sola accorda la possibilità di contrade, di vicinanze e lontananze, direzioni e limiti, di distanze e grandezze".

#### Bibliografia

AA. VV. (2003), *Dictionary of Advanced Architecture: City, Technology and Society in the Information Age*, Actar, Barcellona

AA. VV. (2012), "Landscape Urbanism", in *Lotus International*, 150

Arioli, A. (2013), *Paesaggi in Transizione / Stand-By Landscapes*. Da vuoto informe a sedime fertile. Il progetto dello spazio residuale per la riqualificazione dei contesti di margine, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna

Clément, G. (2005), *Manifesto del Terzo paesaggio*, Quodlibet, Macerata

Corboz, A. (1998), *Ordine sparso. Saggi sull'arte, il metodo, la città e il territorio*, Franco Angeli, Milano

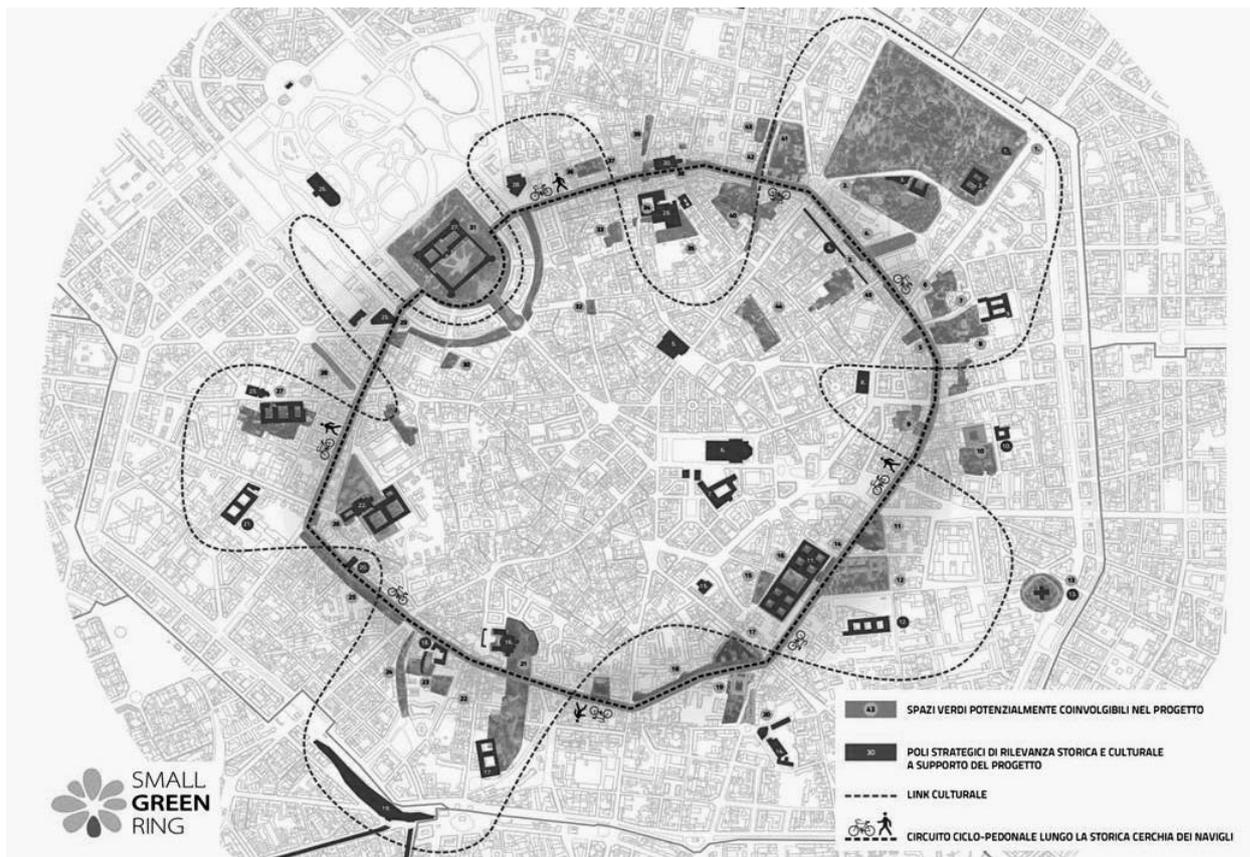
Corboz, A. (1993), "Avete detto spazio?", ne *Il disegno degli spazi aperti*, Casabella, 597-598

De Solà-Morales, I. (2002), *Terrain vague*, in *Quaderns d'arquitectura i urbanisme*, 212

De Solà-Morales, M. (1999), "Progettare città", in Quaderni di Lotus, 105  
 Donadieu, P. (2006), Campagne Urbane. Una nuova proposta di paesaggio della città, Donzelli, Roma  
 Dorfles, G. (2006), L'intervallo perduto, Skira, Milano  
 Heidegger, M. (2000), Corpo e Spazio. Osservazioni su arte - scultura - spazio, il Melangolo, Genova  
 Kipar, A. (2003), Architetture del Paesaggio, Il Verde Editoriale, Milano  
 Latouche, S. (2008), Breve trattato sulla decrescita

serena, Bollati Boringhieri, Torino  
 Marini, S. (2010), Nuove terre. Architetture e paesaggi dello scarto, Quodlibet, Macerata  
 Mohsen, M., Gareth, D. (2010), Ecological Urbanism, Lars Müller Publishers, Boston  
 Secchi, B. (1984), "Un problema urbano: l'occasione dei vuoti", in Casabella, 503  
 Secchi, B. (2005), La città del XX secolo, Laterza, Bari  
 Pollack, L. (2006), "The Landscape for Urban Reclamation", in Lotus International, 128

Figura 1– Small Green Ring, un circuito paesaggistico culturale lungo la cerchia dei Navigli: planimetria strategica



## “Giù le mani dal Porticciolo!”: una resistenza locale a Salerno

DANIELE BAGNOLI

Il Porticciolo di Pastena: caratteri specifici di una mobilitazione “di campo”

Per molti anni, a Salerno, il dibattito pubblico sull'urbanistica è stato a lungo sopito, limitato a settori specifici o a brevi periodi di sommovimento organizzato più generale, ma non particolarmente focalizzati sull'aspetto, di stringente attualità e dalle ripercussioni collettive spesso imponenti, del cambiamento visibile della città. A partire dagli anni 2011-2012,

complici alcuni casi di rilevanza eclatante come, ad esempio, la controversa realizzazione del Crescenti, il dibattito sull'opportunità di molte trasformazioni urbane programmate o in corso e su una critica della gestione della città si è intensificato, arrivando lentamente a coinvolgere associazioni “istituzionalizzate” e piccoli gruppi di potere locale. E' importante, comunque, segnalare che molti degli input tangibili a una mobilitazione crescente verso le tendenze e il modello di sviluppo perseguiti dall'amministrazione comunale negli ultimi anni<sup>2</sup>, hanno avuto origine dalle posizioni intransigenti e radicate di alcuni gruppi di cittadini, non legati a partiti o schieramenti politici e dunque portatori di un'opposizione sana, non strumentale ed esogena agli ambienti e alla dialettica del potere. E' il caso del movimento multidisciplinare che si è originato nel popoloso rione Pastena con l'obiettivo di salvaguardare, rinsaldando

fragili legami, bellezza, paesaggio e valori specifici del caratteristico Porticciolo.

L'inquadramento geografico: un'oasi inattesa, backstage del surplus edilizio

Al margine costiero di uno dei quartieri più densamente abitati di Salerno, simbolo della speculazione edilizia degli anni '60, esteso tra la ferrovia e il proseguimento del lungomare dal centro città verso oriente, la vista, ormai conformatasi ad un orizzonte marino pressoché sgombro da ostacoli fisici, si imbatte d'un tratto in una cortina di palazzi che si frappongono tra la strada ed il mare, troncando una pista ciclabile e pedonale, indicatore saliente di un ampio spettro di criticità latenti. Qui alcuni stretti passaggi, in larga parte di pertinenza privata, consentono l'accesso diretto alla spiaggia. E' proprio alle spalle di questi edifici, scenario di una frenetica vitalità commerciale diurna, che si incontra un caratteristico approdo di piccole barche da pesca, sottratto al traffico veicolare, possessore di un intimo legame tra il mare, le case ed i suoi frequentatori. Si tratta del Porticciolo di Pastena, un'area demaniale lunga circa 800 metri, corredata nel tratto centrale di un belvedere lastricato con sampietrini, protetto con una ringhiera e spalleggiato da muri di case private, arredato con panchine, aiuole di tamerici e una fontanella, che affaccia su uno specchio d'acqua racchiuso da un essenziale sistema bracciale di frangiflutti. La chiudono da entrambi i lati due scarni arenili, meta di una folta e diversificata balneazione autoctona, in quanto liberi da stabilimenti. Mentre i pescatori, che con le loro barche frequentano questo attracco, lamentano da anni la cattiva costruzione dell'imboccatura, realizzata in senso contrario alla direzione dei venti di maltempo e l'abbassamento progressivo delle barriere, per molti dei residenti e fruitori risulta oggetto di controversia l'impiego di un'ampia porzione di spiaggia per il rimessaggio di tutte le piccole imbarcazioni: quest'area è infatti concessa a una cooperativa che, oltre a regolamentare i posti barca, avrebbe l'onere di garantire la manutenzione del luogo, purtroppo di fatto carente. Alle due estremità del Porticciolo si palesa una realtà egemone per ciò che riguarda la fruibilità di gran parte del "fronte del mare" salernitano: strutture private e lidi, senza soluzione di continuità, usufruiscono di concessioni demaniali stipulate anche molti decenni fa, in un differente contesto storico, sociale e urbanistico, precludendo di fatto l'accesso alle spiagge se non previa stipula di un abbonamento stagionale. Nelle adiacenze del Porticciolo è presente la grande struttura del Polo Nautico, un fabbricato di mattoni ad arcate, sede di attività commerciali, alberghiere e di ristorazione, completamente affacciato sul mare. E' da questo luogo, di proprietà della società Fintur spa della famiglia Ilardi, che ne ha curato la progettazione e si occupa della gestione, che è stato promosso il progetto di ampliamento del cosiddetto "Porto di Pastena", una proposta imprenditoriale originariamente connessa al progetto iniziale del Polo Nautico, che si è fatta strada durante oltre un decennio di procedure

amministrative, fino a essere definitivamente approvata con tutti i pareri favorevoli a settembre 2012.

Fruizione, comunità e appartenenza tra socialità e ipoteca del degrado pianificato

L'area del Porticciolo si è ritagliata col tempo l'inedita funzione urbana di valvola di sfogo dal caotico viavai circostante, offrendo a molti la possibilità di godere di un tranquillo e pittoresco scenario per un momento di pausa, siano essi famiglie, anziani, bambini, studenti medi in attesa dei bus di linea presso la sempre affollata adiacente fermata. Ritrovo immancabile per gli innamorati di tutte le età ma anche meta fugace di emarginati, se si aggiungono a queste specificità quelle di piccolo ma funzionale approdo e luogo di socializzazione, nonché di risorsa lavorativa e di fucina di tradizioni per un nutrito gruppo di pescatori che ancora vi pratica un mestiere in disuso, si può notare come un'ampia porzione dei destinatari di tale contesto sia costituita dalle cosiddette fasce più deboli della popolazione. Alcuni tra questi fruitori sono occasionali (basti pensare che è molto comune incontrare sul posto salernitani che vivono altrove, e che non mancano di fare visita al Porticciolo al proprio rientro, per concedersi lo spettacolo del sole al tramonto che scivola dietro le creste dei monti Latari), mentre per altri (residenti e pescatori, ma anche affezionatissimi utenti provenienti da altri quartieri) si tratta di un'area eletta per l'esplicazione di pratiche quotidiane, di interazione, attività, svago e socialità diffusa.

Se da una parte possiamo descrivere il Porticciolo come scenario suggestivo, spazio vitale di funzioni "pregiate", o quanto meno atipiche in un contesto carente di luoghi di aggregazione, attrattività e svago, dall'altra non mancano alcuni fattori di criticità, che hanno portato molti tra gli osservatori e gli attori sociali a definire la zona come degradata ed abbandonata a se stessa. Fattori quasi tutti imputabili a una cattiva gestione dell'area da parte degli enti preposti ed alle pessime abitudini di alcuni cittadini. Nonostante un intervento di rifacimento, operato dall'amministrazione comunale nel 2009, questo non è servito a sciogliere i nodi in maniera soddisfacente. Delle attrezzature installate, infatti, non è mai stata curata la manutenzione, così che le panchine risultano scrostate o divelte, la ringhiera ricoperta di ruggine e danneggiata, gli alberi poco curati, i muretti fatiscenti, i contenitori per l'immondizia insufficienti. A questi elementi si deve aggiungere un'igiene non sempre all'altezza della bellezza intrinseca della cornice: infatti, al di sotto della piazzetta, corrispondente allo sbocco di una residuale asta torrentizia (Santa Margherita o Prato) vengono convogliate attualmente acque reflue. Ciò implica, oltre alla non balneabilità delle acque per parte dell'anno, anche un effluvio maleodorante e la presenza di ratti, che trovano condizioni favorevoli nelle barriere frangiflutti, dove si incagliano rifiuti plastici, scarti di reti e strumenti da pesca, e crescono senza controllo piante infestanti. Concludono la lista i problemi legati alla pubblica

incolumità, lamentati dai residenti, dovuti alla prossimità al mare di alcune abitazioni, specialmente in caso di forti mareggiate, piuttosto frequenti in quel tratto di costa, e alcune rimostranze sulla sicurezza e vivibilità del luogo, a detta di alcuni poco controllato, con una casistica forse trascurabile di un uso più o meno illecito di alcune zone franche, ma che pure affonda le proprie radici nella forte emarginazione sociale vissuta da tutta la zona in tempi non troppo lontani, e nella connotazione del Porticciolo come luogo di "rifugio".

Tutti i fenomeni sopra descritti, declinazioni di un certo degrado ambientale e sociale ma soprattutto di generali latenze istituzionali, hanno fatto da eco a quanti vedessero in un intervento di trasformazione del Porticciolo un valido strumento di "riqualificazione", per sanificare le problematiche che lo affliggono, anche se in modo radicale ed affatto mirato. Non si può recepire come casuale che molte delle più grandi e spesso controverse opere di rigenerazione urbana, hanno avuto come punto di partenza situazioni di degrado e abbandono, con la complicità delle istituzioni che dovrebbero essere preposte alla loro risoluzione.

Il progetto del nuovo "Porto di Pastena": le reazioni e gli inizi della mobilitazione

Dalle pagine degli allegati alla variante urbanistica del 2013 al PUC3, risulta programmato un intervento di project financing proprio nelle acque antistanti il Porticciolo di Pastena, prevedendo anche una serie di urbanizzazioni a terra, le cui caratteristiche vengono riportate sul sito della società Fintur srl<sup>4</sup>.

L'opera prevederebbe, sempre secondo il sito, un hotel con 48 stanze, 725 posti auto, 370 box, 42 negozi, 13 cottages, una torre di controllo, una superficie artigianale/commerciale adibita alla cantieristica, una "attività di media distribuzione", 33.451,04 sqm di aree attrezzate e giardini. Con l'inserimento nella variante al PUC, la chiusura della conferenza dei servizi e la definitiva conclusione dell'iter procedurale, l'ampliamento della struttura del Polo Nautico a distanza di quindici anni dalla sua esecuzione inizia a diventare realistico. Le prime reazioni al progetto, da parte dei residenti della zona, dei frequentatori e dei pescatori associati alla cooperativa sono state divise tra l'indifferenza, la perplessità e un generale favore, sull'onda di una diffusa fiducia in un possibile miglioramento dell'area, e soprattutto grazie all'azione di convincimento e di garanzia da parte della cooperativa e del Comune (partner dell'opera sin dagli albori, mediante la dichiarazione di pubblica utilità), riguardo la prospettiva, non ben definita, di opportunità di lavoro, sviluppo e rilancio per l'intero quartiere. Basate perlopiù su voci, indiscrezioni o convinzioni assodate, le ipotesi di un beneficio non mettono tutti d'accordo, ma si manifesta da subito un clima di impenetrabilità e di mancanza di volontà di "saltare oltre lo steccato" dei poteri forti: c'è un desiderio di approfondimento, discussione e confronto, ma l'iniziativa non può e non vuol essere presa dagli abitanti e dai pescatori, che sembrano chiudersi nella rassegnazio-

ne, non senza tracce di malinconia, chi per sfiducia, chi per interesse, chi per qualche promessa o altro vincolo reciprocamente accordato tra le parti in gioco. L'urgenza e inderogabilità di una mobilitazione di carattere popolare si rendono manifeste all'indomani del completamento dell'iter procedurale che sancisce la realizzazione del progetto "Porto di Pastena-Marina Urbano" intorno al 16 settembre 2012. Un gruppo di giovani del quartiere e delle zone limitrofe, quasi tutti già attivi in pregresse esperienze di critica urbana e ri-appropriazione, insieme ad alcuni pescatori del borgo, affiggono uno striscione all'ingresso del caratteristico approdo che recita: "Giù le mani dal Porticciolo!". La foto dello striscione, insieme a quella del gruppo di pescatori, compare immediatamente sulle testate locali<sup>5</sup> segnando così l'inizio di una fase di presidiamen- to del posto e l'apertura di una vertenza nel dibattito pubblico. La cantierizzazione imminente dell'area, prevista entro marzo 2013, appare da subito la minaccia da allontanare prioritariamente, ma ancora poco si sa del progetto, del suo percorso amministrativo, nonché delle sue esatte connotazioni esteriori. Questo, infatti, era stato presentato sotto forma di un plastico visibile pubblicamente presso la sede del Polo Nautico, ma solo per un breve periodo, dopodiché visionabile su appuntamento, fornendo generalità e motivazioni. Frattanto iniziavano le procedure di vendita e prenotazione dei box che sarebbero dovuti sorgere in superficie e al di sotto dell'area portuale, mediante l'affissione di un cartellone e attraverso il sito internet dedicato al progetto.

L'acquisizione e divulgazione delle informazioni per una critica contestuale e matura

Ben presto, dai primi incontri organizzativi, emerge la volontà di costituire un comitato informale, che prende il nome di "Giù le mani dal Porticciolo", ritenuto strumento indispensabile di identità e coesione, del quale viene realizzato un efficace logo. I promotori della lotta individuano in una corretta informazione sul progetto, in un ampio coinvolgimento e consapevolezza da parte dei residenti, alcuni tra i cardini dell'opposizione a quello che viene definito un mostro di cemento, abnorme per dimensioni e inopportunità<sup>6</sup>. Vengono così intraprese le procedure per visionare il plastico e per accedere agli atti, operazioni compiute con successo e con il supporto di alcuni legali, coinvolgendo anche un nutrito gruppo di residenti. Con rendering, foto ed incartamenti alla mano si decide dunque di iniziare a procedere con una serie di appuntamenti mattutini domenicali sul posto, a cadenza settimanale, in cui vengono illustrate ai cittadini le reali proporzioni e le contraddizioni del progetto, raccogliendo le firme per un ricorso e constatando una forte avversità ad un'operazione fino ad allora lasciata passare con troppa superficialità. In particolare, vengono messi in risalto i seguenti fattori di criticità:

- l'opera prevederebbe, oltre al porto, una serie di volumetrie sproporzionate sia a terra che nello spazio attualmente occupato dal mare, che andrebbero tutte

in gestione al privato, nuovo concessionario dell'area

- la consultazione con i cittadini interessati sarebbe avvenuta in modo sommario se non del tutto assente, o in maniera indiretta con i pescatori e i residenti, per mezzo della cooperativa

- la messa in opera di una banchina, di un molo e una piazza costruite sul mare, con l'avanzamento della linea di costa a scapito del bacino acquatico, costituirebbe un serio problema di stabilità ed un pericolo in caso di mareggiate, essendo la costa salernitana periodicamente aggredita dai marosi, specialmente nel tratto sud-orientale a danno delle opere umane

- la costruzione della banchina e dei fabbricati cancellerebbe ben cinque spiaggette libere, tra le ultime rimaste in città e densamente frequentate in estate, in particolare dai ceti meno abbienti della periferia orientale

- la realizzazione di un porto turistico, il quarto oltre a quello commerciale in soli 7 km di costa di pertinenza comunale, non troverebbe giustificazione, in quanto il settore nautico da diporto risulta da studi recenti in fortissima crisi<sup>7</sup>, ed il numero di posti barca sempre meno richiesto, anche a fronte della recente costruzione del porto Marina d'Arechi, tra l'altro non ultimato, e per il cui completamento l'imprenditore Gallozzi ha messo vendita il 20% delle quote azionarie<sup>8</sup>

- gli edifici progettati, tra cui una serie di box auto rialzati e la struttura turistica e commerciale sulla superficie marina, costituirebbero un forte ostacolo alla visione panoramica delle due costiere e dei rinomati tramonti, inficiando un vincolo paesaggistico in vigore dal 1957 già opportunamente scavalcato dal parere positivo della Soprintendenza preposta alla valutazione del progetto stesso<sup>9</sup>

- il progetto attuativo non terrebbe conto dell'inserimento urbanistico e strategico all'interno del quartiere: ciò comporterebbe notevoli conseguenze sul traffico veicolare, andando ad insistere su un tratto di lungomare tra i più congestionati in città e praticamente privo di vie di accesso e deflusso in caso di emergenze, perdipiù rendendo nuovamente carrabile un'area eccezionalmente pedonalizzata laddove la grave carenza degli standards costituisce da sempre la norma ed un forte limite alla vivibilità

- si tratterebbe di un investimento privato da 105 milioni di euro, assistito da un programma di ripascimento attuato con fondi europei, che potrebbero trovare la loro destinazione in opere più urgenti di riqualificazione reale e di messa in sicurezza della costa

- tra le incongruenze procedurali, oltre al mancato adempimento di indagini meteo marine, non risulterebbe assolta la V.A.S. (Valutazione Ambientale Strategica), di fatto indispensabile per l'inizio dei lavori

Appaiono dunque evidenti le grosse contraddizioni presenti nel progetto della Fintur srl: se questo, infatti, dovrebbe puntare a risolvere alcuni problemi dell'area, è innegabile che l'impatto ambientale, paesaggistico e affettivo sugli elementi della socialità e del mare rischiano invece di creare soltanto emergenze maggiori, e di ben più complessa gestione. Inoltre, la stessa intenzione di dotare la città di una quinta struttura portuale appare diametralmente opposta all'idea di "progetto locale"<sup>10</sup> ed alle indicazioni contenute nella Convenzione Europea del Paesaggio<sup>11</sup>, andando a erodere e snaturare un importante quanto raro esempio di spazio pubblico per crearne una copia di altri già marcatamente presenti lungo tutta la costa.

L'attività del Comitato: strategie di inclusione e partecipazione per far vivere il Porticciolo

La strategia operativa del comitato si propone di mettere in piedi un dibattito radicale, esteso e partecipato, fondato sulla centralità degli abitanti come interlocutori di un'opera così impattante e di non comprovata utilità. Proseguono dunque i momenti di informazione e confronto con i residenti e l'intera cittadinanza, sempre in spazi pubblici (con preferenza del Porticciolo e di luoghi simbolici come la piazza del quartiere Pastena), incontri annunciati per mezzo di volantini e comunicati attraverso la stampa locale, che pure mantiene il suo sguardo puntato sulla questione. L'intenzione di portare avanti un ricorso, davanti al Presidente della Repubblica secondo una necessità dettata dalla scadenza di alcuni termini amministrativi, è vista come una speranza per provare ad arginare l'imminenza della cantierizzazione ormai prossima. Raccolte, infatti, oltre 1000 firme favorevoli all'abolizione del progetto nel giro di poche settimane, la petizione popolare, seppur validata con firma di un funzionario come richiesto dalla procedura, si arena davanti al Comune poiché lo statuto vigente non contempla in nessun punto la possibilità di rendere operative tali richieste.

La forma assembleare prescelta, aperta ed orizzontale, che si riunisce settimanalmente al Porticciolo nelle ore di massima frequentazione e dunque in presenza di cittadini, pescatori e residenti di tutte le età, comincia ad attirare intorno a sé la curiosità, il rispetto e la partecipazione di altre figure e gruppi di cittadinanza attiva (da Italia Nostra a Salviamo il Paesaggio), mentre risultano assenti le associazioni ambientaliste e i partiti. Partendo dal presupposto che, per allontanare il fantasma della cementificazione, bisogna innanzitutto far vivere il luogo, ricreando i legami spezzati tra i cittadini ed i luoghi, gran parte delle iniziative, completamente autofinanziate, non mancano di includere momenti di convivialità, con musica, cibo, colori e giochi per i più piccoli, così che il Porticciolo diventa in poco tempo un punto di riferimento per giovani e gruppi di lotta sul territorio cittadino e non solo, i quali collaborano fattivamente allo svolgimento di questo "rituale di liberazione". La serietà degli intenti resta comunque l'obiettivo principale ed infatti, raccolte le somme necessarie, il ricorso

viene ultimato e inoltrato, a firma di alcuni residenti, i quali decidono contemporaneamente di costituire un ulteriore comitato, con l'intenzione di rafforzare il fronte dell'opposizione fornendo il proprio contributo, molto diverso ma comunque essenziale<sup>12</sup>.

La "terapia rigenerativa": il restyling dello spazio visibile e gli eventi culturali e informativi  
Nonostante il progetto di riqualificare autonomamente ed in forma sostenibile lo spazio pubblico del Porticciolo comporti notevoli sforzi economici e di manodopera, si cerca di partire dalle evidenti criticità per migliorare la fruibilità, soprattutto estetica e visiva, dell'esistente. Dopo un concorso di idee, bandito su alcune testate locali, cui prendono parte giovani architetti ed artisti<sup>13</sup>, ha inizio la fase della "contro-progettazione", momento essenziale per offrire un segnale di forza, dinamismo e reale partecipazione. A prendere vita sono innanzitutto momenti di pulizia e riassetto dell'area, che vedono la collaborazione di altre individualità e gruppi, uniti alla creazione di posacenere riciclati corredati da istruzioni per l'uso ed una cassetta dove riporli dopo l'utilizzo, oltre a messaggi di sensibilizzazione che invogliano a compiere buone pratiche. Lo spazio pubblico viene "adottato" ed accompagnato in un progressivo miglioramento da parte di un numero crescente di volontari. Dopo la valutazione di alcune proposte, viene anche effettuata una laboriosa operazione di recupero strutturale, con calce ed intonaco bianco, dei muri che cingono la piazzetta, ormai degradati da incuria e salsedine, ed eseguito un dipinto murale che raffigura una sirena, realizzato da Marco Picariello ed Elisa D'Arienzo. Le manifestazioni, gli eventi e le rassegne organizzate con l'obiettivo di vitalizzare e rivalutare il Porticciolo agli occhi di tutti i salernitani sono molteplici<sup>14</sup>: decine di eventi culturali, politici e ricreativi in poco più di due anni, segnati generalmente da un ottimo riscontro, pensati e messi in pratica al servizio dei cittadini senza eccezioni di età, ma soprattutto di bambini e giovani, che hanno potuto così sperimentare forme di partecipazione attiva, nel silenzio assordante del Comune e dei promotori del progetto.

La proliferazione del dibattito sulla città: approfondimenti e reti di solidarietà

Naturalmente, non mancano momenti di confronto e diffusione anche all'esterno del microcosmo del Porticciolo, a partire dalla presenza marcata sulle cronache locali con interventi, opinioni e segnalazioni di appuntamenti e lavori realizzati. Il comitato si fa carico di intervenire all'interno del dibattito urbanistico e sociale nelle forme più proprie ed originali, attraverso banchetti informativi, incontri con i cittadini, interagendo con gli altri gruppi e comitati su questioni condivise<sup>15</sup>, riuscendo ad imporre all'attenzione di un pubblico ampio la criticità della trasformazione avversata e dunque a raccogliere attestati di stima e credibilità da parte di molti interlocutori<sup>16</sup>.

A partire dalle attività del Comitato "Giù le mani dal Porticciolo" con le sue forme complesse ed inedite di

denuncia e contrasto alla speculazione, appare farsi strada a Salerno una ritrovata coscienza civica che contagia il dibattito sulla città, reso ormai inevitabile dalle troppe incongruenze progettuali e metodologiche e dallo smodato consumo di suolo. Sempre più spesso gli attivisti del Comitato vengono invitati a raccontare la propria esperienza all'interno di alcuni convegni ed incontri, ma anche laboratori scolastici, promossi da varie realtà, sul tema della sostenibilità, della partecipazione e della gestione condivisa nel campo delle iniziative di trasformazione urbana. L'esperienza del Porticciolo viene esportata anche a Firenze, Napoli e Fiumicino, mentre in città le reti nascenti che cercano di aggregare realtà vicine alla tutela dell'interesse pubblico, non prescindono dal collegarsi all'esperienza di Pastena come esempio di laboratorio concreto e affidabile. Lo stimolo alla conoscenza e all'indagine territoriale si ramifica anche in formazioni nuove e diverse, con l'intenzione di presidiare e ostacolare nuovi interventi sul territorio guidati dallo stesso connubio tra istituzioni e privati: è il caso del Comitato "NO Traforo" e di quello "In difesa dei Picarielli", che si innestano sul motivo inclusivo, orizzontale e creativo della critica urbana con le stesse finalità di salvaguardia dei beni comuni e del diritto alla città, legittimate dai nuovi fantasmi della speculazione. Nel caso dei Picarielli, ad esempio, un vasto terreno agricolo tra i quartieri di Torrione e Pastena dove è prevista la costruzione di 450 nuovi alloggi, viene promossa una passeggiata per riscoprire le bellezze del territorio e sensibilizzare la cittadinanza, e in linea con le scadenze di legge, presentata una serie dettagliata di osservazioni a carattere storico, demografico ed ecologico-paesaggistico, con riferimenti ai caratteri del Terzo Paesaggio come indicati da Gillés Clement (2004), rievocando spazi e memorie perdute, e prospettandone un uso diverso per la riprogettazione e la fruizione collettiva.

Conclusioni: gli aspetti vincenti della strategia trasversale e della partecipazione diretta

Per concludere, dal momento in cui la resistenza non tradizionale al progetto del Porto di Pastena si è imposta alle attenzioni della cittadinanza e degli amministratori, la realizzazione di questo sembra essere naufragata tra silenzi e rinunce<sup>17</sup>, sprofondando nelle sue stesse contraddizioni, e dunque almeno temporaneamente accantonata. La strada del ricorso amministrativo, costata molto tempo, denaro e sacrifici ai promotori ed ai loro assistenti legali, è ancora in attesa di verdetto da parte del Consiglio di Stato, dopo il passaggio al ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture. Questi due epiloghi, diversi e complementari, ci possono far riflettere su come la mobilitazione popolare abbia avuto, almeno in questo caso, un ruolo importante non solo per arginare una deriva privatistica, barcollante sia nelle prospettive di sviluppo e nei benefici economici, sia nella sua base finanziaria, ma anche per diffondere al meglio pratiche di conoscenza, tutela e riappropriazione di luoghi simbolici ancora in grado di assolvere la loro funzione a livello

materiale e sociale.

Non vi sono dubbi sul fatto che un'adeguata gestione delle risorse della città non possa prescindere dal coinvolgimento dei cittadini nelle scelte urbanistiche che li riguardano, anche seguendo le diverse inclinazioni della pluralità di anime che la compongono, ma appare evidente che questo coinvolgimento non riesce più ad essere promosso e strutturato all'interno delle forme tradizionali del confronto politico e della dialettica del paradigma sviluppatista, se non con l'apporto di nuove e trasversali metodologie di azione. Tra queste la presa in carico diretta e propositiva dello spazio urbano, e l'individuazione delle fasce di destinatari maggiormente colpiti dagli effetti a lungo termine degli interventi speculativi, come ad esempio i bambini, categoria fondativa per il futuro della società eppure dagli attuali indirizzi colpevolmente esclusa: non è dunque, sull'incremento quantitativo e puramente esteriore delle forme urbane, ma sull'ampliamento delle relazioni e sul restyling delle coscienze, pensato a misura di infanzia con l'assunzione di luoghi-simbolo per la formazione, la crescita e il gioco, che si è cercato, e si continuerà a farlo, di progettare la città a misura dei cittadini del domani, ripartendo dagli spazi urbani per sostenerne il futuro, mediante un approccio senziente e conoscitivo ai luoghi della vita quotidiana.

#### Note

1 Per un'esauriente trattazione del caso, si veda Troisi G. (2013) *La grande muraglia nel porto di Salerno*. Come si sfregia una città, Napoli, Controcorrente.

2 Si vuole qui fare riferimento alla fase di governo della città da parte di Vincenzo De Luca, sindaco per tre legislature dal 1994 e tuttora in carica. Coincisa con un iniziale fermento sul piano della progettazione alla scala urbana, meriterebbe un'attenta e più ampia disamina, soprattutto per quanto concerne gli aspetti della partecipazione e delle politiche edilizie in rapporto ad un non corrisposto incremento di popolazione. Per un inquadramento del tema si vedano AA.VV. (2003), "Politiche e piani in medie città del sud" in *Urbanistica*, 122 ed in particolare i contributi di Gerundo e Fasolino, oltre a Dal Piaz A. (2000), "Progetti urbani a Salerno. L'attività di programmazione delle trasformazioni urbane a Salerno", in *Archivio di studi Urbani e Regionali*, 69 e Musi A. (2009), "Salerno contemporanea" in *Rassegna Storica Salernitana*, 51. Tra gli altri lavori si può segnalare la tesi di laurea magistrale dell'autore "Trasformazioni urbane, società e resistenze: il caso di Salerno nel paradigma globale" discussa presso l'Università di Firenze, corso di laurea in Studi Geografici e Antropologici, a.a. 2013/2014.

3 Comune di Salerno, Variante parziale al PUC (delibera di Consiglio Comunale n. 2 del 21/02/2013, entrata in vigore il 05/02/2013 in seguito alla pubblicazione del relativo avviso sul BURC n. 7 del 04/02/2013).

4 Dal sito [www.portodipastena.it](http://www.portodipastena.it): "La realizzazione del porto turistico di Pastena rappresenta il naturale completamento imprenditoriale dell'attività già intrapresa ed avviata dalla società promotrice Polo Nau-

tico srl alla via Lungomare Colombo di Salerno. Tale attività si inserisce in un più generale programma di riqualificazione urbana tendente alla valorizzazione della risorsa mare e delle attività di sviluppo socio-economico ad esso legate, che ha preso inizio con la redazione dell'attuale P.U.C. del comune di Salerno per proseguire e trovare conferma all'interno delle linee programmatiche per lo Sviluppo del Sistema Integrato della Portualità Turistica redatte dalla Regione Campania. I posti barca complessivi saranno circa 450. La flotta ospitata sarà composta prevalentemente da imbarcazioni medie e piccole fino a 18 - 21 m se a motore, 12 - 18 m se a vela. I servizi alla barca previsti comprenderanno tutte le moderne attrezzature per assicurare la migliore fruizione ed utilizzazione economica delle attrattive del posto".

5 M. Parente, "«Giù le mani dal porto» Ora Pastena si mobilita", *La Città di Salerno*, 18 settembre 2012.

6 A. Schiavino, "«Non cementificate il Porticciolo»", *Corriere del Mezzogiorno*, 8 aprile 2013.

7 R. de Forcade, "Nautica in crisi, il Governo si scusa", *Il Sole 24 Ore*, 7 ottobre 2012.

8 G. Giannattasio, "Gallozzi cerca partner per il Marina d'Arechi", *La Città di Salerno*, 10 aprile 2013.

9 Parere favorevole espresso della Soprintendenza dei Beni Architettonici e Paesaggistici per le provincie di Salerno e Avellino sulla "Concessione di progettazione [...] del Porto di Pastena", MiBAC, prot. n. 8886 del 26/03/2012.

10 Il "progetto locale" nella definizione data da A. Magnaghi (2000, 2010) si fonda a partire da una "coscienza di luogo (di quartiere, di città, di valle, di bioregione) [...] che miri a tutelare i beni patrimoniali comuni, ossia le culture, i paesaggi urbani e rurali, le produzioni locali e i saperi" all'interno di un orizzonte sociale partecipativo "dove siano portatori di diritto coloro che si prendono cura dei luoghi".

11 L'enunciazione in tal senso, contenuta nella Convenzione Europea del Paesaggio (Firenze, 2000) in cui si riconosce "che il paesaggio è in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni, nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana" sintetizza e generalizza ai massimi livelli l'interdipendenza e l'onnipresenza dei rapporti tra il paesaggio e i suoi abitanti, antepoendo la tutela di questo, nel suo valore sociale, ad ogni canone pre-stabilito di bellezza e originalità.

12 C. Incisivo, "«Giù le mani da spiaggia e panorama»", *La Città di Salerno*, 26 giugno 2013.

13 F. Cavaliere, "Pastena, «ecco il Porticciolo che vorrei»", *Roma Cronaca*, 24 aprile 2013.

14 Tra gli eventi più significativi, il Carnevale, con una caccia al tesoro per i più piccoli basata su una trama piratesca e marinara; la "Vampa di Sant'Antuono", tradizionale falò dedicato alla fine del periodo invernale; i concerti del Gruppo ZED, de Il pozzo di San Patrizio e di Baba Sissoko, in ricordo di Giusy Meale; le due edizioni dell'evento musicale denominato "Uniti per il Porticciolo", rispettivamente dedicati alla musi-

ca rap e al reggae, con una consistente partecipazione di giovani e di artisti, realizzato mediante l'installazione del potente Giant Killa sound system con il favore dei residenti; la mostra in ricordo di Aniello Torretta, pittore vagabondo e ribelle, che aveva con il Porticciolo un legame speciale; gli aperitivi ed i brindisi augurali con musica e dolci a Capodanno e a Natale; il concorso fotografico dedicato agli scatti più belli del Porticciolo, che si sviluppa attraverso una lunga selezione realizzata via internet e si conclude con una mostra ed una premiazione sul posto; "la Madonna che viene dal Mare", dove per la prima volta anche gli attivisti del Comitato partecipano al tradizionale passaggio della statua della Madonna di Costantinopoli che ha luogo da sempre con una suggestiva processione di piccole imbarcazioni lungo tutto il litorale di Salerno, effettuando specifiche soste per il saluto dei devoti tra fuochi pirotecnici e momenti di grande emozione; la festa della Ceramica Mediterranea; il torneo estivo di calcetto, beach volley e rugby, per grandi e piccini "Porticciolo senza frontiere" giunto alla seconda edizione, che coinvolge scuole calcio, genitori e bambini all'insegna dell'amore per lo sport, contro razzismo e speculazione, e coincide con la realizzazione di apposite medaglie, magliette, striscioni e trofei, e con la pulizia della spiaggia e la costruzione dei campetti senza nessun tipo di sostegno da parte della pubblica amministrazione; le numerose assemblee e incontri pubblici con altre realtà accomunate dalla resistenza a processi di finanziarizzazione ed esproprio dei beni comuni: NO MUOS da Niscemi, il Bilancione da Fiumicino, e le presentazioni, con i rispettivi autori, dei libri "Dove sono i nostri?" (Clash City Workers, Napoli) e "A sarà dura" (NO TAV, Torino). Per aggiornamenti, gallerie fotografiche e approfondimenti è possibile consultare il blog del comitato [www.giulemanidalporticciolo.wordpress.it](http://www.giulemanidalporticciolo.wordpress.it) e la pagina Facebook "Giù le mani dal Porticciolo".

15 L'attività di divulgazione e denuncia da parte del comitato si è svolta anche, ad esempio, consegnando lettere ai giornalisti RAI presenti in città per un incontro sindacale. Quando a Salerno viene convocato il convegno nazionale del prestigioso Istituto Nazionale di Urbanistica, l'occasione è d'oro per intervenire davanti a figure professionali sensibili e coinvolte, spiegando le ragioni di un luogo che sta per essere espropriato alla cittadinanza e frammentato in un mosaico di elementi destinati al consumo e al profitto. Durante un altro incontro, presso l'Ordine degli Architetti di Salerno, sul tema delle smart cities, il soprintendente Miccio viene "insidiato" con alcune domande sulla omissione del vincolo paesaggistico. E ancora, durante il "Sea Sun", un incontro sulla portualità e sul rilancio delle infrastrutture marittime salernitane, a cui interviene anche il sindaco De Luca, è proprio questi ad essere oggetto di alcune richieste di chiarimento: con questi strumenti, ed uno striscione eloquente ("Non tutti hanno una barca ma tutti hanno un costume"), vengono conquistate le prime pagine delle edizioni regionali di alcuni giornali, dichiarando al pubblico che la battaglia dei cittadini

contro la privatizzazione del Porticciolo ha il volto di tante persone e una determinazione e coesione che non intende abbandonare. Ciò anche attraverso la composizione di una canzone, "La pizzica del Porticciolo" che viene eseguita nel corso di un programma radiofonico, e con la presenza in un lungometraggio sul tema dell'emigrazione e dei conflitti urbani ("Maletempo" di Irene Ammaturo), dopo aver prodotto comunicati, manifesti, volantini e brochure e realizzato un'inchiesta ("Indagine sulla risposta del territorio al progetto del Porto di Pastena") che viene condotta mediante interviste ai cittadini a partire da un questionario realizzato da Marta Guadagno.

16 F. D'Elia, "LINU applaude i ragazzi del Porticciolo", Cronache del Salernitano, 27 ottobre 2013.

17 M. Naddei, "Ilardi vuol cedere il porto di Pastena", Cronache del Salernitano, 19 ottobre 2013.

#### Bibliografia

- Amato, F. (2007), "Dall'area metropolitana di Napoli alla Campania plurale" in Viganoni, L. (a cura di), *Il Mezzogiorno delle città. Tra Europa e Mediterraneo*, Milano, FrancoAngeli
- Calvino, I. (1963), *La speculazione edilizia*, Torino, Einaudi
- Cartei, G. (a cura di) (2007), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, Il Mulino
- Castagnaro, A. (2007), "Trasformazioni urbane in Campania. I casi di Napoli e Salerno" in AA.VV., *Periferie? Paesaggi urbani in trasformazione*, Milano, Di Baio Editore
- Cellamare, C. (2008), *Fare città. Pratiche urbane e storie di luoghi*, Milano, Elèuthera
- Clément, G. (2004), *Manifeste du Tiers paysage*, Parigi, Editions Sujet/Objet
- Comune di Salerno (1994), *Piano Regolatore Generale (PRG) / Documento Programmatico*
- Comune di Salerno (2002), *Piano Regolatore Generale (PRG) / Bozza 2002*
- Comune di Salerno (2005), *Piano Urbanistico Comunale (PUC)*
- Comune di Salerno (2008), *Piano di Utilizzo degli Arenili (PUA)*
- Dal Piaz, A. (2000), "Progetti urbani a Salerno. L'attività di programmazione delle trasformazioni urbane a Salerno", in *Archivio di studi Urbani e Regionali*, 69
- Della Porta, D., Piazza G. (2008), *Le ragioni del no. Le campagne contro la TAV in Val di Susa e il Ponte sullo Stretto*, Milano, Feltrinelli
- Doglio, C. (1968), *Dal paesaggio al territorio*, Bologna, Il Mulino
- Fasolino, I. (2003), "Opere pubbliche a Salerno", in *Urbanistica*, 122
- Gambardella, R. (1997), *La città nuovissima. Un piano per Salerno*, Salerno, Edizioni 10/17
- Gerundo, R. (2003), "Salerno: un'urbanistica spericolata", in *Urbanistica*, 122
- Giovinazzi, O. (2008), "Città portuali e waterfront urbani: costruire scenari di trasformazione in contesti di conflitto", in *Méditerranée*, 111
- Governa, F. (1997), *Il milieu urbano. L'identità territo-*

riale nei processi di sviluppo, Milano, Franco Angeli

Harvey, D. (2008) "The right to the city", in *New Left Review*, 35

Loda, M. (2013), "Espacios publicos. Una aproximacion desde la geografia urbana: i mercati storici", in *Abaco* 75, (pag. 33-40)

Magnaghi, A. (2010), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Torino, Bollati Boringhieri, versione accresciuta (I ed. 2000)

Moriani, G. (2001), *Manuale di ecocompatibilità*, Venezia, Marsilio

Musi A. (2009), "Salerno contemporanea", in *Rassegna Storica Salernitana*, 51

Napoli, A. (2007), "Trasformazioni urbane a Salerno" in AA.VV., *Periferie? Paesaggi urbani in trasformazione*, Milano, Di Baio Editore

Troisi, G. (2013), *La grande muraglia nel porto di Salerno. Come si sfregia una città*, Napoli, Controcorrente

Provincia di Salerno (2012), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia (PTCP)*

Salzano, E. (1992), *La città sostenibile*, Venezia, Edizioni delle Autonomie

Sassen, S. (1997), *Le città nell'economia globale*, Bologna, il Mulino

## Processo, supporto, luogo comune. Tre accezioni per un nuovo progetto dello spazio pubblico

SARA BASSO

### 1. Contesto locale, problemi 'globali'

Abito in un comune di medie dimensioni nella provincia di Venezia. Circa 42.000 abitanti, una posizione geografica strategica che garantisce prossimità ai più importanti centri regionali, la mia città vive oggi le conseguenze dei più noti e indagati fenomeni di urbanizzazione del Veneto. La mia è una terra che, come molte altre, "ha smesso di mantenersi a mani nude, non è più una terra, e infatti è divenuta territorio" (Maino, 2014, p. 4).

Processi di urbanizzazione legati a diffusione e dispersione, opere pubbliche realizzate con rilevanti investimenti e ora dal futuro incerto (emblematico il caso della sede locale del Tribunale<sup>1</sup>), crisi economica, ecc. hanno inciso, anche qui, sulla capacità attrattiva del centro urbano. I fenomeni conseguenti sono comuni a molte altre città italiane e non: luoghi centrali poco frequentati, con chiusura di un numero crescente di esercizi commerciali, spazi pubblici (parchi, piazze, ecc.) vissuti in molti casi in prevalenza da immigrati, a fronte di una polarizzazione di persone e traffici in corrispondenza dei centri commerciali localizzati in zone periferiche (tra cui un outlet in continua espan-

sione), e capaci di richiamare un'utenza anche oltre confine. Anche qui, lo spazio pubblico e del pubblico è vittima di una crisi conclamata, confermando le ormai note e diffuse analisi sul tema (ad es. Desideri, Ilardi 1997, Innerarity, 2008, Bianchetti, 2011). L'espressione comune e ampiamente usata 'svuotamento del centro' allude non solo ad un allontanamento fisico delle persone, ma diventa metafora di una progressiva disaffezione nei confronti di spazi nei quali gli abitanti, come cittadini, non ritrovano più valori di condivisione o identitari.

Il 'centro' di questa città<sup>2</sup> è divenuto, negli ultimi mesi, oggetto di un dibattito vivace, che pare aver risvegliato l'attenzione degli abitanti nei confronti degli spazi pubblici, sollecitandoli a rivendicare il loro diritto di esprimere, attraverso essi, l'appartenenza ad una comunità identitaria. Un dibattito ricollegato al progetto di pedonalizzazione della strada statale che attraversa la città, e su cui si affaccia il nucleo storico. Le vicende legate al tortuoso processo di chiusura al traffico del centro rappresentano l'occasione per avviare una riflessione su significato e ruolo dello spazio pubblico nei centri di medie-piccole dimensioni del Veneto orientale, aprendo ad interrogativi su quali siano i soggetti, le politiche e i progetti che possono aiutare a ricostruirne senso e valori.

### 2. Riqualficazione vs rigenerazione: verso la riconquista degli spazi urbani

Di fronte alle condizioni di crisi brevemente delineate, l'amministrazione (di centro-destra) che ha governato fino al giugno 2013, propone una politica di riqualficazione degli spazi pubblici e (ambiziosi) progetti per la localizzazione di funzioni centrali e di rango metropolitano in città (tra cui il citato Tribunale). Oltre alla realizzazione di alcuni nuovi e importanti parchi urbani (tra i quali il raffinatissimo 'parco bianco' di Cino Zucchi), il rifacimento della piazza di fronte al palazzo comunale, esito di un progetto che porta la firma di Aurelio Galfetti, ha ridato alla città uno spazio importante, prima utilizzato come parcheggio e luogo di transito. Le linee essenziali del progetto disegnano un potenziale luogo collettivo: uno spazio pubblico, come nella migliore delle tradizioni architettoniche, forse però non ancora adeguatamente valorizzato. La piazza rimane 'vuota', o almeno così continua ad essere percepita dalla cittadinanza. Quella stessa amministrazione dà inoltre attuazione ad un ampio e radicale progetto di modificazione della viabilità. Delineato nel Piano urbano del Traffico (approvato, dopo una lunga gestazione e numerosi studi, nel 2010), prevede la pedonalizzazione di tre strategiche zone centrali, compreso un tratto della statale 14 Triestina che divide la città, causando non pochi problemi di traffico. In linea con le politiche urbane attuate già da tempo altrove (in Italia e in Europa), con queste strategie l'amministrazione si pone l'obiettivo di rilanciare il centro e la sua economia. Ma un progetto di rigenerazione richiede ben altro, e i fatti seguenti lo dimostreranno.

Con il cambio di amministrazione (nel giugno 2013 si

insedia una giunta di centro-sinistra), prosegue il progetto di pedonalizzazione in linea con il piano di riorganizzazione della viabilità, ma anche “con l’obiettivo di ridare identità alla città”. Un obiettivo al quale concorrono altre politiche, orientate al recupero e riutilizzo del patrimonio esistente e dismesso, alla valorizzazione delle risorse ambientali, al contenimento del consumo di suolo. Nella visione complessiva che ne deriva si intravede la volontà di ridare vivibilità allo spazio urbano e, al tempo stesso, di potenziare il ruolo territoriale della città.

La pedonalizzazione del primo tratto del corso Trentin (è il nome della strada) era stata realizzata dalla precedente amministrazione nel più “convenzionale” dei modi: rifacimento della pavimentazione, eleganti e costosi elementi di arredo urbano (illuminazione, panchine, cestini per rifiuti, ecc.). Con la chiusura del secondo tratto, adiacente alla nuova piazza, le condizioni sono radicalmente cambiate. Le prove di pedonalizzazione, attuate dalla primavera del 2014, avvengono all’insegna del low profile, senza alcun intervento di “abbellimento”, e non senza polemiche. Alcuni negozianti affiggono alle vetrine dei loro negozi, prospicienti al tratto in chiusura, fogli di protesta che associano l’acuirsi della crisi della loro attività all’isola pedonale, protesta a cui viene data enfasi attraverso la stampa locale. Altri, invece, appoggiano l’iniziativa, intravedendo nella pedonalizzazione l’opportunità di un effettivo progetto di rilancio degli spazi centrali, e di rigenerazione della città.

Si apre così, su iniziativa di alcuni cittadini e professionisti interessati al futuro della città, una riflessione sulla chiusura di questo tratto stradale. In alcuni incontri, prima ristretti e poi aperti al pubblico, si discute della pedonalizzazione, e dal confronto emerge progressivamente l’ipotesi di un progetto alternativo, capace di intercettare il desiderio dei cittadini di riappropriarsi degli spazi della città. A seguito di ulteriori confronti con l’amministrazione, si fa strada l’ipotesi di un maggiore coinvolgimento degli abitanti, con la costituzione di un “gruppo partecipato”.

Ad oggi, la vicenda è ancora in corso, il gruppo non è ancora costituito, si lavora su ipotesi diverse di laboratori partecipati. Tuttavia, anche da una vicenda locale e apparentemente minore emergono gli elementi per articolare l’ipotesi di una interpretazione dello spazio pubblico come “costruzione sociale complessa”.

Questa, e analoghe esperienze legate a processi di pedonalizzazione già compiute in altre città italiane, suggeriscono l’idea che un nuovo progetto per lo spazio pubblico possa essere riformulato attraverso piani di riflessione e di azione distinti, ma fortemente interrelati e interagenti. Questi piani rimandano ai diversi significati oggi attribuiti, nel dibattito come nella pratica urbanistica, allo spazio pubblico: ritengo plausibile che questi significati possano riassumersi nelle accezioni di processo, supporto e luogo comune. Oggi, infatti, lo spazio pubblico può essere visto come processo, un processo orientato alla ridefinizione della sfera di interazione tra pubblico e privato nella

produzione di beni comuni o collettivi. Ma lo spazio pubblico è anche uno spazio fisico e questo impone di ripensarne il progetto, sempre più nei termini di supporto per movimenti estemporanei o duraturi di individui, o gruppi, che ne fanno uso o pratica. Infine, lo spazio pubblico può assumere il ruolo di luogo comune, quando trova riconoscimento attraverso l’evento, se per evento ci riferiamo alla manifestazione di forme diverse di condivisione (Bianchetti, 2014). Nei paragrafi seguenti cercherò di evidenziare alcuni temi relativi a ciascuna delle accezioni, tentando di chiarirne il senso.

### 3. Spazio pubblico come processo

Una prima opportunità per ripensare lo spazio pubblico è data dall’intenderlo come processo: un processo il cui fine sia quello di ridefinire i ruoli di pubblico e privato nella trasformazione della città. Più nello specifico, nella trasformazione degli spazi sino ad ora appannaggio di un’azione esclusivamente pubblica come strade, piazze, ecc. Riformulare il senso dello spazio pubblico come spazio del dialogo, significa rivedere norme e regole, diritti e doveri dei diversi soggetti posti a confronto. Solo in questo modo si può definire con precisione lo spazio dell’azione, che è anche progettuale.

La questione non è di poco conto. Richiama all’opportunità di riconoscere al cittadino il diritto non solo di gestire, ma anche di produrre beni comuni<sup>3</sup>. Allo stesso tempo, in questo processo si può intravedere la strada per la costruzione di quella che Amin e Thrift definiscono “città democratica” (Amin, Thrift, 2005, p. 183). Una città dove una nuova “politica dei beni comuni” si lega alla possibilità di esercitare uno specifico diritto alla città: il diritto ad una cittadinanza attiva “come accesso, reciprocità, compimento di potenziale” (Amin, Thrift, 2005, p. 198). Un diritto fondamentale, garantito da condizioni di comunicazione informata, sociabilità e pratica, che lega indissolubilmente il compimento di sé allo spazio della città e alle relazioni che in essa hanno luogo.

Tuttavia, quello a cui Amin e Thrift non fanno riferimento è che l’esercizio di questa cittadinanza richiede nuove regole e norme, e una riflessione sul loro reciproco rapporto.

In Italia, come ormai noto, la figura del “cittadino attivo” è frutto del principio di sussidiarietà, stabilito dall’articolo 118 della Costituzione. Tale principio ha favorito il radicarsi, anche nel nostro paese, di forme organizzative di diverso tipo, con gradi differenti di riconoscimento istituzionale e normativo. Affidare a “gruppi partecipati” la trasformazione di spazi pubblici significa lavorare su un terreno ancora poco esplorato. Un terreno posto tra gli estremi delle “comunità contrattuali” (Brunetta, Moroni, 2011), fondate sulla proprietà privata, e quello dei movimenti “insurgent” (Paba, 2003, p. 53) basati su creatività e spontaneità, in cui alcuni autori colgono la tensione verso una trasformazione positiva della città<sup>4</sup>.

Ci si riferisce all’“amministrazione condivisa”, già in fase di sperimentazione in città come Bologna, Siena,

Ivrea, ecc. La formalizzazione del processo di dialogo e di reciprocità è stata in questi casi sancita con l'adozione, da parte degli organi amministrativi, di un Regolamento<sup>5</sup>, teso a disciplinare le "forme di collaborazione dei cittadini per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani", e a favorire "formazioni sociali in cui [i cittadini] esplicano la propria personalità". I principi enunciati sono dunque in linea con l'idea di una città democratica, anche se il processo di regolamentazione di questa sussidiarietà pone alcuni dubbi e interrogativi. Tre mi sembrano i nodi da affrontare. Il primo fa riferimento al modo attraverso cui queste regole si possono accordare ad un quadro normativo in mutamento, un quadro che, tra l'altro, mira a favorire microprogetti promossi da "gruppi di cittadini organizzati"<sup>6</sup>, ma non senza ambiguità in merito alla natura dei soggetti proponenti, da un lato, e a quella delle azioni previste, dall'altro.

Un secondo aspetto su cui può essere importante soffermarsi è capire a quali esiti queste forme di "amministrazione condivisa" – applicate per lo più alla rigenerazione di spazi pubblici in ambiti residenziali – possono portare in contesti spaziali di mixité urbana. Contesti la cui complessità richiede pur sempre competenze capaci di coordinare anche le azioni più minute al più ampio quadro delle politiche urbane (ad esempio, intrecciando la trasformazione dello spazio pubblico con le politiche residenziali, ambientali, o per la salute pubblica, ecc.) e di traguardare i progetti ad una visione più ampia e condivisa. Ci si chiede, dunque, se davvero sia utile e possibile una regolamentazione univoca laddove, forse, le forme di amministrazione partecipata andrebbero contestualmente declinate, anche in relazione allo specifico milieu (Tagliagambe, 2008) dove si interviene. Infine, rimane da vedere fino a che punto la regola lascerà spazio alla creatività, già riconosciuta come uno dei tratti distintivi e più innovativi delle molte forme di gestione nate 'dal basso'. Rimane comunque l'importanza del riconoscimento alla partecipazione dei singoli privati nella gestione della cosa pubblica, e alla possibilità di intervenire (sarà da capire in che misura) alla sua trasformazione.

#### 4. Spazio pubblico come supporto

La seconda accezione a cui si fa riferimento è quella che allude alla natura fisica dello spazio pubblico, una natura per la quale il progetto, come composizione di materiali, dimostra di avere ancora un ruolo rilevante. L'esito infatti, diventa determinante nel suo predisporre, o meno, lo spazio alla pratica, ovvero all'uso da parte degli individui nell'esercizio del loro diritto di cittadinanza, ampiamente inteso (Gabellini, 2002, p. 128).

Si tratta di immaginare lo spazio pubblico come supporto per azioni, pratiche ed usi (Pasqui, 2008, p. 84). Ed è alla costruzione del supporto che il progetto deve tendere: qualcosa la cui stabilità materiale si dispone ad accogliere movimenti urbani (Paba, 2003), attività poco robuste (Bianchetti, 2011, p. 85), azioni imprevedute o appropriazioni (Borasi, Zardini,

2008). Il supporto si presta quindi a diventare scena e sfondo per forme d'uso prevalentemente connotate da temporaneità (Haydn, Temel, 2003), ma capaci di avvicinare gli abitanti allo spazio e alimentare nei suoi confronti un senso di identificazione e affezione. Pensare al supporto come "suolo costruito" (Pollak, 2006) significa lavorare su un livello zero, una sorta di "palinsesto" architettonico-urbano.

Ma come può il progetto rispondere e soddisfare questi requisiti? Un rapido sguardo alle più recenti esperienze mette in luce caratteri (che lo spazio pubblico deve avere) e tendenze (nell'approccio al suo progetto).

Economicità/flessibilità/reversibilità. I nuovi spazi pubblici si fanno con materiali economici, sostenibili, spesso di riciclo. Atelier Le Balto, nel Jardin d'en haut und Spree Terrasse (2011), usa un semplice tavolato per costruire una base d'appoggio per gli elementi d'arredo; il gruppo di Collectif etc., nel progetto partecipato per il Café sur place, a Bordeaux (2012), arreda la piazza con sedute e panche mobili realizzate con pallets e legno di recupero. Sono esempi in cui la temporaneità degli usi viene assecondata dalla modificabilità dello spazio. Nel Café sur place gli architetti di Collectif etc. dimostrano come l'uso di elementi mobili renda possibili soluzioni spaziali che di volta in volta ridisegnano la piazza, a seconda delle specifiche esigenze. Uno spazio di questo tipo è inoltre reversibile, può cioè tornare alla condizione iniziale senza dover sostenere costi troppo elevati per lo smantellamento e la demolizione dei materiali. Accoglienza/accessibilità. Per disporsi all'uso uno spazio deve essere accogliente, accessibile e sicuro. Un altro atteggiamento progettuale riconosciuto, porta ad immaginare lo spazio pubblico come una superficie liscia, priva di dislivelli rispetto a ciò che lo circonda (sia questo parcheggio, strade, pertinenze di negozi.): quasi una tabula rasa su cui scrivere e riscrivere nuove storie di cittadinanza, come nelle Place de la Paix a Mulhouse e in altri progetti dell'atelier di Mutabilis paysage et urbanisme (2013), o nella piazza a Frýdlant, nella repubblica Ceca, di Vladimír Balda e Jiří Jand'ourek (2011).

Ludico/ecologico. Ludico è lo spazio che facilita il coinvolgimento dei bambini, predispone all'interazione impreveduta. L'uso del colore, i cambiamenti delle superfici tattili, pochi e semplici elementi d'arredo: sono alcune delle strategie che rendono i progetti del gruppo Topotek1 leggeri, giocosi, flessibili.

Allo stesso tempo, gli spazi pubblici possono diventare manifesto di una nuova sensibilità ecologica. Wagon landscaping, nel Parcheggio Boerenhol, a Coutrai, in Belgio (2009), rompono la dura crosta dell'asfalto per lasciare spazio a piante e vegetazione, dimostrando come la natura possa ridisegnare e risignificare l'urbano attraverso "paesaggi minimi".

Questi sono solo alcuni esempi. Rafforzano, però, la convinzione che nella predisposizione del supporto, una responsabilità professionale (o l'affiancamento di una professionalità ai cittadini) sia ancora necessaria nel comprendere forma e natura del suolo destinato

ad accogliere la futura trasformazione dello spazio in luogo.

##### 5. Spazio pubblico come luogo comune

La terza accezione dello spazio pubblico fa riferimento alla sua capacità di accogliere e sostenere differenti eventi che in esso possono aver luogo, e nei quali si può leggere la manifestazione spaziale del diritto di cittadinanza, come esito del processo per la sua affermazione e per il suo esercizio.

Ipotizzare che lo spazio pubblico possa farsi luogo comune spinge a ragionare sulla “tenuta” del supporto ai diversi movimenti e attraversamenti che ne segnano usi e appropriazione.

Una questione, quella della tenuta, che può essere affrontata esplorando un’ulteriore dimensione fisico-relazionale dello spazio pubblico, quella di infrastruttura. In questa sede, appare pertinente la definizione che ne dà Stan Allen, ripensando l’infrastruttura come qualcosa che consente la partecipazione di un numero elevato di autori alla costruzione della città, offrendo punti di servizio, nodi, accessi per la creazione di reti dal basso (Allen, s.d.). L’infrastruttura incoraggia quindi l’improvvisazione tattica, senza evolvere verso uno stadio predeterminato, ma rimanendo in costante evoluzione (o modificazione) all’interno di un campo ampio.

Riconcettualizzare lo spazio pubblico secondo il suggerimento di Allen può aiutare a concentrare l’attenzione sul suo ruolo di tramite nelle relazioni tra i soggetti che ne fanno uso e le loro pratiche. A questo livello di significato (e d’azione), le pratiche si traducono nella produzione di beni comuni/collettivi, non necessariamente legati allo spazio in oggetto. Potrebbero, infatti, portare alla valorizzazione e alla messa a sistema di altre risorse contestuali (si pensi ad esempio, ad una piazza che diventa luogo di partenza e di arrivo di percorsi orientati alla conoscenza del territorio e delle sue risorse ambientali, o come occasione di scambi culturali, ecc.). Pratiche e beni collettivi originati da queste positive interazioni non solo rafforzano la natura “comune” dello spazio (nel suo farsi luogo attraverso gli eventi), ma possono quindi concorrere alla definizione di ulteriori campi di relazione potenziale tra i soggetti, generando nuove opportunità, anche di sviluppo per la città (Calafati, 2009). Perché questo accada, molto dipende dalla capacità di tenuta e dall’adeguatezza del supporto, ma molto dipende anche dalla capacità dell’evento (e di chi lo progetta) di ottimizzare l’intreccio tra politiche. In sintesi, a me sembra che intendere lo spazio pubblico come infrastruttura possa favorire il ri-avvicinamento delle pratiche allo spazio pubblico, attraverso le politiche<sup>7</sup>. Perché questo accada, è necessario usare lo spazio come catalizzatore di pratiche che afferiscono a politiche diverse, cercare nuove sinergie tra spazio pubblico e altre politiche urbane, pensando all’evento come strumento di connessione tra pianificazione a larga scala e progettualità specifica. In questo modo, lo spazio pubblico potrebbe rappresentare davvero il punto di partenza per aumentare la

qualità urbana e l’abitabilità della città, potenziandone efficienza ed attrattività.

##### Note

1 “Il tribunaletto dell’Insaponata di Piave, davvero, se lo si guarda bene, se si socchiudono gli occhietti, sembra un cesso, il bel cesso ovale degli alberghi a quattro (4) stelle, un grande water hi-tech preriscaldato, igienizzato dopo ogni utenza”: Maino, 2014, p. 111. 2 quanto piuttosto assumerlo come caso di una città di piccole-medie dimensioni, astrazione forse necessaria per concentrare l’attenzione su temi, processi e metodi.

3 Nel senso che ne dà Pasqui, 2008. Si veda in particolare il capitolo “Uscita. Politiche delle popolazioni”.

4 Giancarlo Paba utilizza la nozione in senso positivo, facendo riferimento al significato geddesiano di sviluppo. Scrive Paba: “le pratiche sociali “insurgent” sono il risultato di intenzionalità collettive positive, progettuali, costruttive”.

5 Si tratta del “Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni”, disponibile al link <http://www.comune.bologna.it/sites/default/files/documenti/REGOLAMENTO%20BENI%20COMUNI.pdf> Analoghi regolamenti sono stati adottati anche dalle altre città citate. A Bologna, l’adozione del regolamento (avvenuta nel maggio 2014) rientra nel progetto “Città bene comune” avviato dalla Fondazione del Monte di Bologna, la società Labsus (Laboratorio per la Sussidiarietà) e il Centro Antartide in collaborazione con l’amministrazione comunale.

6 È il decreto anticrisi D.L. 29 novembre 2008, n. 185, ad introdurre la possibilità che gruppi di cittadini organizzati possano formulare all’ente locale territoriale competente proposte di intervento di utilità ed interesse sociale, senza onere per l’ente medesimo.

I soggetti proponenti sono ammessi alla detrazione dall’imposta sul reddito nella misura del 36 per cento. L’articolo 24 del decreto “Sblocca Italia” conferma l’esenzione di tributi comunali per l’attività di riqualificazione di aree urbane, attività «concessa prioritariamente a comunità di cittadini costituite in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute»: <http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/art/norme/2014-10-20/autostade-regolamento-edilizio-unico-102519.php?uuiid=AbYQfVWK&fromSearch>

7 Mi sembra che questo vada nella direzione suggerita da Pasqui: “In definitiva, se interroghiamo le politiche dal punto di vista del loro rapporto possibile con le pratiche ordinarie, con la trama quotidiana dell’esperienza, assumendo le popolazioni urbane [...] come potenziali generatori di beni comuni, comprendiamo come la prospettiva del mutamento dei nessi ordinari e tradizionali tra spazio politico-amministrativo e “fatti sociali formati nello spazio” richiede una rinnovata capacità di intramare l’esperienza nelle politiche, di radicare il cosa e il come dell’azione di politiche dentro il tessuto fine della vita quotidiana, valorizzando appunto i meccanismi non regolati e non intenzionali di rigenerazione di beni comuni”: Pasqui, op. cit.,

#### Bibliografia

- Allen, S. (s.d.), "Logistical Activities Zone: User's Manual", disponibile in Prototipo, sezione Essays, Essays 2 [http://www.prototipo.com/Essays/Essays2/002\\_2.htm](http://www.prototipo.com/Essays/Essays2/002_2.htm)
- Amin, A., Thrift, N. (2005), *Città. Ripensare la dimensione urbana*, Il Mulino, Bologna
- Bianchetti, C. (2011), *Il novecento è davvero finito*, Donzelli, Roma
- Bianchetti, C. (2014), a cura di, *Territori della condivisione. Una nuova città*, Quodlibet, Macerata.
- Borasi, G., Zardini, M. (2008), a cura di, *Actions: comment s'appropriar la ville*, Centre Canadien d'Architecture SUN, Amsterdam
- Brunetta, G., Moroni, S. (2011), *La città intraprendente. Comunità contrattuali e sussidiarietà orizzontale*, Carocci, Roma
- Calafati, A. G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma
- Desideri P., Ilardi, M. (1997), *Attraversamenti. In nuovi territori dello spazio pubblico*, Costa & Nolan, Milano
- Gabellini, P. (2002), "Il progetto dello spazio pubblico: fondamento e problema del piano urbanistico", in Mattogno, C. (a cura di), *Idee di spazio, lo spazio nelle idee. Metropoli contemporanee e spazi pubblici*, Franco Angeli, Milano
- Haydn, F., Temel, R. (2006), *Temporary urban Spaces. Concepts for the use of City Spaces*, Birkhäuser, Basel Boston Berlin
- Innerarity, D. (2008), *Il nuovo spazio pubblico*, Meltemi, Roma
- Maino, F. (2014), *Cartongesso*, Einaudi, Torino
- Paba, G. (2003), *Movimenti urbani. Pratiche di costruzione sociale della città*, Franco Angeli, Milano
- Pollak, L. (2006), "Constructed ground: question of scale" in Waldheim C., *The landscape Urbanism Reader*, Princeton Architectural Press, New York (pp. 125-139)
- Pasqui, G. (2008), *Città, popolazioni, politiche*, Jaca Book, Milano
- Tagliagambe, S. (2008), "Landscape a regenerative structure of a fragmented territory", in Maciocco G. (ed.), *Urban Landscape perspectives*, Springer, NY (pp. 61-78)

## Prove di riqualificazione di spazi pubblici in un quartiere residenziale pubblico. Bellavista, Ivrea

ELISABETTA M. BELLO

Ivrea e il quartiere Bellavista

Ivrea, città situata all'interno del comprensorio canavesano, è nota soprattutto per gli insediamenti industriali della Olivetti che si sono sviluppati dalla fine dell'Ottocento.

L'agglomerato urbano è cresciuto in maniera incrementale, per parti, grazie, in gran parte al contributo fornito da Camillo e Adriano Olivetti. In modo particolare tra il 1926 e il 1977, periodo segnato dalla realizzazione di numerosi e nuovi quartieri residenziali.

Il quartiere Bellavista è da collocarsi entro questa espansione. Previsto già nel Piano Regolatore della Val D'Aosta nel 1938, è stato progettato e realizzato nell'area sud-ovest della città eporediese nel corso degli anni '60 per rispondere ad una domanda abitativa per gli operai della Olivetti. Esito della collaborazione tra l'Ina-Casa e la Olivetti<sup>2</sup>, risulta l'intervento di maggiori dimensioni realizzato nel secondo dopoguerra nel comprensorio tra il Comune di Ivrea e il Canavese. La progettazione urbanistica e architettonica, affidata nel 1957 a Luigi Piccinato e Vittoria Girardi, si basa su una rigida gerarchia viabilistica che perimetra il complesso e sulla quale si innestano le varie strade che conducono alle singole unità abitative. Prevede ampie aree destinate a verde, una bassa densità abitativa. Gli spazi verdi sia pubblici che privati, di pertinenza delle singole unità abitative poste a piano terra, sono in comunicazione diretta con l'area naturale centrale del quartiere, una sorta di polmone, dove sono localizzati i servizi collettivi. Il modello è quello della città giardino di Howard, caratterizzato da spazi comuni e giardini di proprietà comunale. La composizione architettonica del complesso rimanda ad un'idea di ordinamento della natura e degli insediamenti, mediante l'identificazione e la disposizione di parti formalmente e socialmente definite, tipiche del pensiero organicista di Piccinato<sup>3</sup>.

L'area di 32 ettari, dove è stato previsto che fossero insediati 4.000 abitanti (per una città che nel 1961 registrava una popolazione pari a 23.986 unità), è ubicata parallelamente alla strada nazionale per Torino ed è vicina ad una zona collinare e ad aree rurali (o comunque poco urbanizzate), quasi come una sorta di area satellite rispetto al centro città. Complessivamente nel progetto iniziale sono stati previsti 846 alloggi per un totale di 4482 vani, oltre alla realizzazione di autorimesse esterne o al piano terra degli edifici a stecca. Le tipologie edilizie presenti sono di diversa

natura: 47 stecche di 3 piani fuori terra, non dotate di ascensori, 8 torri di 7 piani, con pilotis e negozi ubicati in piazza I maggio, tre edifici per case monofamiliari di due piani, dove sono collocati gli alloggi duplex. Attualmente sono presenti all'interno del quartiere: un centro ricreativo per giovani 'Bellavista'; una scuola elementare 'Don Milani'; un'area commerciale con un piccolo supermercato, un bar, un parrucchiere, una farmacia; due aree verdi attrezzate; un campo da calcio regolamentare; due campi da basket (di cui uno ad uso promiscuo); un campo da volley abbandonato; la palestra 'Antonicelli' e un circolo ricreativo riservato ai soci del quartiere. Gli alloggi progettati e realizzati tra il 1951 e il 1975 sono 633, mentre le autorimesse 282. Gli spazi aperti destinati a verde all'interno del quartiere sono pari a 77.979 mq, ben oltre la soglia dello standard urbanistico regionale, mentre i giardini e gli orti privati di pertinenza delle abitazioni sono 23.619 mq.

### Popolazione e spazi

Il quartiere ha subito nel tempo uno svuotamento in termini di numero di abitanti. Questo probabilmente può essere ricondotto a due motivi: un invecchiamento progressivo della popolazione insediata negli anni '60 e la scarsa attrattività legata alla localizzazione periferica dell'area rispetto al centro urbano. Bellavista, infatti, è localizzato in un ambito territoriale marginale rispetto alla città eporediese. I collegamenti con il resto del territorio avvengono mediante l'utilizzo sia del trasporto privato (che costituisce la modalità principale), sia a mezzo del trasporto pubblico, con un autobus che percorre l'intero perimetro del quartiere e lo collega al centro città. Tuttavia negli ultimi mesi l'amministrazione comunale, assieme alla GTT, ha disposto una variazione di linee e di percorsi del trasporto pubblico locale, che penalizzano ancor più il quartiere favorendone l'ulteriore isolamento dal centro città. Questo a discapito dei residenti, ed in controtendenza rispetto a principi (ad esempio quelli della Carta di Lipsia) tesi a promuovere un trasporto urbano efficiente e accessibile, unito ad uno sviluppo urbano integrato a più dimensioni (ambientale, economico e sociale) con sostegno a quartieri in crisi. Oggi la città di Ivrea registra una popolazione pari a 23.942 abitanti (poche decine di unità in meno rispetto agli anni '60) e nel quartiere vi sono 1.777 residenti, suddivisi in 819 nuclei familiari in maggioranza mono-biparentali, fra cui 180 stranieri comunitari ed extracomunitari, una discreta percentuale di ultra sessantacinquenni 31,3% e il 44,5% di ultra cinquantenni, il cui reddito medio si aggira tra i 500 e gli 800 € mensili. Rispetto alla popolazione insediabile del progetto di Piccinato gli abitanti sono dunque poco più di un terzo. Numerosi residenti sono riusciti a riscattare le abitazioni, a partire dal 1972, così come è stato negli sviluppi del Piano Fanfani che ha largamente favorito l'accesso alla proprietà, concedendo a riscatto quasi il 70% delle abitazioni che sono state realizzate nei quattordici anni della sua attuazione. Questo coerentemente con l'idea che la proprietà indi-

viduale potesse in qualche modo contrastare l'insicurezza sociale. A Bellavista dei 633 alloggi realizzati 476 sono stati alienati. La proprietà ad oggi risulta molto frammentata, all'interno di uno stesso stabile coesistono alloggi di proprietà privata e di proprietà pubblica. Raramente nel quartiere, all'interno di uno stesso edificio, tutte le abitazioni sono state alienate. In maniera analoga lo stesso discorso può essere fatto per le autorimesse. Nel quartiere si osserva una situazione di degrado degli immobili ed una inadeguatezza degli spazi rispetto agli usi. Il taglio degli appartamenti è grande rispetto al numero di persone che ci vivono. L'assenza di ascensori negli stabili a stecca crea disagio per la popolazione anziana. Vi sono problemi di manutenzione sia degli spazi privati che di quelli collettivi (centro ricreativo, campi da gioco, scuola elementare). Inoltre, con l'invecchiamento della popolazione e il degrado degli edifici diviene sempre più evidente la sconnessione tra esigenze della popolazione e spazi abitativi che progressivamente si svuotano.

In un contesto socio-economico come quello attuale, in cui si verifica una nuova problematica dell'insicurezza civile e sociale, dovuta ad un'erosione dei sistemi di protezione della «società salariale» (Castel, 2004), la popolazione non riesce a far fronte in maniera indipendente ad alcuni eventi della vita, come ad esempio la riprogettazione e la rifunzionalizzazione degli spazi. Si riaggrega re-embedding (Giddens, 1994) rivolgendosi a procedure alternative di progettazione e finanziamento. Negli ultimi mesi il quartiere Bellavista è stato oggetto di interventi di questo tipo. Ad esempio quelli volti al superamento delle barriere architettoniche e alla diffusione di comportamenti e pratiche di uso della casa adeguati all'invecchiamento. Interventi finanziati dal programma Housing della Compagnia di San Paolo. Oppure di interventi di riuso degli spazi pubblici da parte di collettivi di abitanti ad esempio per l'organizzazione di scuole calcio estive nei campi da calcio, o feste di quartiere e serate in musica nelle aree verdi, comunque utilizzate per accogliere eventi ed usi temporanei.

Conflittualità nel riconoscimento di un valore  
A fronte di questa situazione Bellavista necessita di azioni di riqualificazione e valorizzazione del patrimonio architettonico e degli spazi aperti. Questi ultimi costituiscono un ricco supporto. Un elemento importante che più di altri contribuisce a contraddistinguere in maniera evidente questo luogo è il ruolo che in esso assume il disegno dello spazio aperto come elemento strutturante. Declinato in un più ampio concetto di spazio abitabile, connette pieno/vuoto, interno/esterno, domestico/urbano. La qualità dello spazio pubblico infatti è considerata un parametro con cui si misura il grado di coesione sociale di una comunità e costituisce un terreno privilegiato su cui ricostruire relazioni sistematiche tra cittadini, politica, commercio, servizi produzione. Tuttavia a Bellavista non sembrano ricostruirsi relazioni forti di questo tipo, quantomeno tra istituzioni pubbliche e

abitanti.

Nonostante la ricchezza di spazi, attualmente si fatica a riconoscere il senso del «vivere urbano a misura d'uomo» e il senso profondo dell'abitare umano come «umanizzazione dello spazio», così come inteso da Olivetti (Ferrarotti, 2001). Bellavista è patrimonio dell'architettura e dell'urbanistica moderna. Un «monumento della modernità» (Di Biagi, 2001), dove lo spazio pubblico era per tutti, mentre oggi questo spazio è solo per alcuni (Bianchetti 2014). In un'ottica di patrimonializzazione, dove con ciò si intende l'elaborazione di una memoria di "oggetti" che hanno perso il loro valore d'uso iniziale e l'attivazione di un processo atto a costruire e definire una nuova identità, il quartiere richiede di essere tutelato e valorizzato. Ma questo solleva alcune importanti questioni. Negli ultimi anni il quartiere, considerato una stazione del MAAM<sup>5</sup>, ha subito una lenta esclusione territoriale e sociale rispetto al centro città, anche se si riscontra un atteggiamento culturale ricco e fertile degli abitanti, provenienti da una tradizione di autogestione originatasi nella cultura della "comunità", che si mantiene vivo e riemerge in maniera costante. Diverse sono le attività che vengono svolte dagli abitanti per il quartiere, anche attraverso l'ausilio di un'associazione denominata "bellavista viva". Si va dall'organizzazione di eventi, che consentono la condivisione di spazi, alla sistemazione e cura di aree verdi, alla manutenzione di attrezzature poste negli spazi comuni come ad esempio la riverniciatura delle panchine. A Bellavista se da un lato si tenta di tutelare l'intero patrimonio delle architetture della città, attraverso la procedura avviata sul fronte dell'UNESCO e l'istituzione del MAAM; dall'altro lato il patrimonio appare gestito sine cura sia sotto il profilo architettonico degli edifici che dovrebbero essere messi a norma per l'abbattimento delle barriere architettoniche, sia sotto quello del mantenimento degli spazi aperti oggetto di attenzione da parte di privati cittadini, di associazioni o di attori appartenenti al cosiddetto terzo settore. Si è passati da una responsabilità collettiva dello spazio tipica dell'epoca moderna, ad un collettivo di abitanti che cerca responsabilmente di occuparsi della sua manutenzione. Pur essendo di grande pregio, il problema che Bellavista pone è la riconcettualizzazione della nozione di patrimonio pubblico. L'edilizia pubblica ha contribuito a costruire la città del Novecento ed è stata «il più straordinario laboratorio di vita urbana, tipologica, morfologica e sociale» (Olmo 2010, p.37), dove la sovrapposizione tra morfologie sociali e spaziali aveva assunto una forma programmatica il cui intento era non solo la protezione sociale in risposta ad un diritto, ma anche una risposta offerta in forma materiale più simile a quella che altre popolazioni, meno disagiate, trovavano nel mercato. L'incongruenza tra spazi e popolazioni è attualmente palesata dalla scarsità di risorse, interazioni e dalla diminuzione degli individui. Gli spazi realizzati per rispondere ad un diritto, oggi rimangono sospesi. Bellavista risulta una pallida cartolina del moderno (Bianchetti 2014). E di conseguenza conservare spazi, progettati a loro tempo

per una durata temporale limitata, per rispondere ad una domanda immediata di una popolazione che si voleva elevare di cultura e reddito appare davvero complessa (Olmo 2010.)

Il quartiere Bellavista ha un patrimonio di pregio, ma di scarso valore economico e sociale. Questa divaricazione pone significativi problemi e rende difficile immaginare scenari futuri. Come si possono adattare edifici e gli spazi collettivi a nuove esigenze senza cadere in un eccesso conservativo (attraverso azioni minime e non incisive) da parte dell'attore pubblico? La patrimonializzazione in atto a Bellavista è un processo conflittuale dove da un lato c'è un riconoscimento del suo valore messo in atto da saperi, autorità e soggetti istituzionali terzi come l'UNESCO e il MAAM, che ha la pretesa di riconoscere un bene cristallizzandolo e sottraendolo ad altri destini. Laddove un tempo si sarebbe intervenuti sul ridisegno degli spazi aperti creando connessioni e integrazioni tra funzioni oggi si gioca la carta della tutela e della patrimonializzazione (Sampieri 2014). Dall'altro ci sono azioni puntuali messe in pratica dagli abitanti che riscrivono il rapporto tra sociale, pubblico e individuale, che tentano di affermare l'identità locale del quartiere e di costruire o infittire legami di prossimità.

In una fase storica in cui una crisi sistemica vede lo sgretolarsi e l'evolversi dei 'vecchi sistemi' di protezione sociale, si assiste in maniera crescente all'avanzare di azioni e politiche promosse da associazioni, collettivi di abitanti che sono volte a favorire la condivisione di spazi, o di servizi alla persona. Questi però sono solo interventi puntuali e frammentari. E per lo più si tratta solo di azioni tentative rispetto alla possibilità di agire entro le attuali condizioni economiche.

Il caso mette in evidenza una condizione paradossale in cui questi luoghi seppur sottoposti a procedure di patrimonializzazione, hanno perso il loro valore economico e sociale. Inoltre, ci suggerisce di provare a riflettere su cosa sia considerato patrimonio oggi e soprattutto per chi.

Note

1 Del 1926 sono le prime case unifamiliari realizzate vicino alla fabbrica che andranno a comporre Borgo Olivetti. Tra il 1940 e il 1942 vengono realizzate le prime abitazioni del quartiere di via Castellamonte (oggi via Jervis). Durante il periodo bellico, precisamente nel 1943, vengono avviati i lavori per il quartiere Canton Vesco e successivamente tra il 1950 e l'anno seguente si incominciano i lavori per il contiguo Canton Vigna.

2 La prima fase di costruzione del quartiere (1960-1961) si avvale del finanziamento reso disponibile dal secondo settennio del piano Ina-Casa, mentre tra il 1970 e il 1975 vengono realizzati altri 66 alloggi di cui 12 finanziati direttamente dalla Olivetti e i restanti 54 dalla Gescal.

3 Per Piccinato la città è un organismo vivente. Dove l'organismo è sinonimo di integrazione tra parti di città e società, tra dislocazione di attività e gruppi sociali, tra modalità di vita e senso civico, sviluppati in

un rapporto di armonia e corrispondenza. Il progetto architettonico e urbanistico è quindi una riorganizzazione fisico-compositiva di una porzione di territorio, alla cui base è posta la scala umana e in cui «la struttura dell'intero organismo dipende da una esatta e curata distribuzione di funzioni». (Merlini 1992, pag 60-61).

4 I primi 300 alloggi sono stati consegnati nell'aprile del 1961. Diversi sono i cantieri che in questo lasso temporale sono stati aperti, così come i progettisti che si sono avvicinati (Piccinato, Cascio, Palumbo, Ufficio Tecnico IACP), i committenti (Olivetti INA-Casa, Gescal, IACP) e i gestori (INA-Casa, Gescal, IACP).

5 Museo a cielo aperto dell'architettura moderna di Ivrea.

#### Bibliografia

- Bianchetti C. (2011), *Il Novecento è davvero finito. Considerazioni sull'urbanistica*, Donzelli Editore, Roma.
- Bianchetti C. (2014), "Una nuova complessità", *Dattiloscritto del 29 giugno*.
- Bianchetti C. (2014), "Introduzione", in Bianchetti C. (a cura di) *Territori della condivisione. Una nuova città*, Quodlibet, Macerata.
- Castel R. (2004), *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi, Torino.
- Di Biagi P. (2001), "La «città pubblica» e l'INA-Casa", in Di Biagi P. (a cura di), *La grande ricostruzione. Il Piano INA-Casa e l'Italia degli anni '50*, Donzelli Editore, Roma.
- Ferrarotti F. (2001), "Considerazioni su Adriano Olivetti urbanista", in Olmo C. (a cura di), *Costruire la città dell'uomo. Adriano Olivetti e l'urbanistica*, Edizioni di Comunità.
- Giddens A. (1994), *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Il Mulino, Bologna.
- Olmo C. (2010), *Architettura e Novecento. Diritti, conflitti, valori*, Donzelli Editore, Roma.
- Sampieri A. (2014), "Norma e progetto", in *Territories in crisis. Dossier #4*, <http://territoridellacondivisione.wordpress.com>, p. 39-47.

## Spazi urbani ed edilizia residenziale pubblica

### MARIANGELA BELLOMO

Lo spazio urbano delle grandi e piccole città si configura come il luogo delle relazioni tra le parti edificate di un tessuto costruito, nel quale si svolgono numerose attività che interessano i molteplici aspetti della vita degli individui. Su di esso confluiscono le dimensioni materiali e immateriali della città che concorrono alla definizione dell'identità dei luoghi. Già negli anni '60 Eduardo Vittoria esprimeva la necessità di

considerare l'architettura come un qualcosa che travalica i suoi stessi confini per continuare nell'ambiente circostante e divenire un luogo in cui elementi come l'aria, la luce, il colore sono componenti fondamentali (1). Egli sosteneva la necessità di prestare particolare attenzione allo spazio vuoto e agli elementi di connessione che separando i vari componenti dello spazio di fatto sigillano l'unitarietà del tutto. Deriva da questa interpretazione dell'architettura la visione sistemica del tessuto urbano, costituito da pieni e da vuoti, nella cui identità assumono ruolo fondamentale gli elementi fisici e i rapporti, gli scambi e le relazioni che esistono tra di essi. Progettare un qualunque intervento di trasformazione nell'ambiente costruito significa, quindi, operare su una realtà complessa in cui le modificazioni effettuate in un settore implicano conseguenze anche negli altri; correttamente guidate e calibrate operazioni di piccola entità possono dar luogo ad effetti significativi sul piano della qualità urbana.

La riqualificazione del patrimonio costruito, d'altro canto, è uno degli obiettivi prioritari della politica tecnica della Comunità Europea la quale spinge i paesi membri ad attivare misure e azioni per contrastare efficacemente le condizioni di crisi ambientale, sociale ed economica che interessano le città attuali.

Queste considerazioni costituiscono la premessa della ricerca "Rigenerazione e riqualificazione della città contemporanea: strategie, strumenti e progetto" che, pur partendo dallo studio di quartieri di edilizia residenziale sociale realizzati nel secondo Novecento, ha sviluppato una serie di riflessioni sul rapporto esistente tra gli edifici e lo spazio pubblico con il quale essi si relazionano. Ci si è confrontati con un tessuto edificato molto spesso sorto alle periferie delle grandi città, in risposta ad un'ingente domanda di alloggi per ospitare flussi migratori che dalle campagne si muovevano verso le città e, in Italia, dalle terre del sud verso quelle del nord. In altri casi invece gli interventi di edilizia sociale hanno interessato parti di città consolidata occupando lotti, anche di dimensioni ridotte, incuneati tra edifici preesistenti. La ricerca ha inteso sottolineare il ruolo di tale patrimonio nel processo di trasformazione urbana analizzata a diverse scale di lettura. Le ragioni risiedono nell'interpretare la necessità di riqualificare l'esistente, attraverso azioni di trasformazione, innovazione e aggiornamento del patrimonio costruito, come una volontà precisa di considerare il tessuto urbano una risorsa sul piano sociale, economico e ambientale, in grado di soddisfare le esigenze contemporanee, sintetizzabili da un lato in una nuova domanda di abitabilità, dovuta ai profondi mutamenti della struttura sociale, dall'altro nella richiesta di un uso appropriato delle risorse (suolo, acqua, vento ed energia) insieme ad una significativa riduzione di gas climalteranti e ad una adeguata tutela dell'ambiente naturale.

Lo studio propone una metodologia di indagine per stabilire le criticità e le potenzialità delle relazioni tra l'insediamento residenziale e lo spazio pubblico al fine di predisporre strategie di intervento che

individuino nuove possibili connessioni in grado di proporre innovative modalità di fruizione dell'ambiente urbano. Nello specifico si analizza la posizione originaria del quartiere, sul quale insistono gli insediamenti presi in esame, rispetto alla città preesistente (periferica o interna alla città) quindi l'evoluzione che tale posizione ha assunto nel tempo. Si individua l'eventuale presenza, nel medesimo quartiere, di strutture e servizi per i cittadini; si studia il rapporto tra edificio e spazio pubblico attraverso i binomi permeabilità/ostruzione e connessione/chiusura. Il primo, a carattere prevalentemente percettivo, tende ad individuare il grado di interazione tra l'eventuale corte o cortile interno all'isolato e lo spazio esterno; il secondo, a carattere prevalentemente fisico, mira a valutare il grado di interazione tra il piano terra dell'edificio e/o il suo spazio pertinenziale e lo spazio pubblico. Alla scala edilizia l'analisi si articola in analisi funzionale (destinazione d'uso dei vari piani di cui si compone l'edificio) analisi architettonica (caratteri formali e compositivi), analisi costruttiva (materiali e sistemi costruttivi) e analisi delle alterazioni (naturali e antropiche). Lo studio del soleggiamento e della ventilazione completa la fase di conoscenza del costruito. Un sistema di requisiti riferibile alle classi esigenti Salvaguardia dell'ambiente, Utilizzo razionale delle risorse e Benessere (2) fissa gli obiettivi prioritari del progetto di riqualificazione in grado, tra l'altro, di contemplare l'influenza che l'involucro edilizio esercita sullo spazio pubblico. Intervenire sull'ambiente costruito tuttavia richiede di "filtrare" i suddetti obiettivi alla luce del binomio trasformazione – conservazione. La ricerca propone il requisito di compatibilità con la preesistenza (3) per poter fissare il valore architettonico, compositivo, storico, simbolico, tecnico, nonché sociale del costruito esistente e stabilire le soglie di trasformazioni possibili. Il progetto può, quindi, convalidare i caratteri dell'ambiente urbano o concorrere alla individuazione di una rinnovata "identità locale" necessaria perché la collettività possa maturare, nei confronti dei luoghi in cui vive, un sentimento di appartenenza che induce cura e attenzione verso lo spazio abitato, premessa fondamentale per la sua corretta conservazione. La pluriennale esperienza del governo dello spazio pubblico ha anche insegnato che elementi quali architettura, mobilità, verde, spazi di relazione e attrezzature, normalmente oggetti di interessi e competenze separate, devono essere ritenuti aspetti diversi di un'unica realtà e la diffusione di buone pratiche risulta ben più efficace rispetto all'imposizione dei medesimi obiettivi mediante vincoli o dettati normativi. La ricerca quindi intende contemplare la complessità del costruito intersecando piani procedurali diversi nel tentativo di offrire le basi per la promozione di un processo virtuoso a partire da uno strumento di supporto alle decisioni capace di valorizzare le potenzialità del patrimonio costruito e di indicare prassi operative per la soluzione di criticità ricorrenti, orientando le scelte e le azioni verso modelli flessi-

bili e versatili di uso dello spazio pubblico. Proporre criteri, procedure, soluzioni progettuali per la riqualificazione di quest'ultimo significa interpretare le nuove logiche abitative, fare interagire i molteplici aspetti propri della "questione ambientale", favorire la sperimentazione di tecnologie innovative a basso impatto, definire modelli procedurali e tecnici finalizzati alla promozione di processi di qualità urbana. In questa ottica le tecnologie da porre in campo non sono e non possono essere univocamente definite e vanno concepite come nuove tecnologie devianti (4), vale a dire tecnologie, materiali e immateriali, che si allontanano da quanto stabilito e codificato in base a modelli di sviluppo non più rispondenti alla realtà contemporanea per interpretare i cambiamenti in atto e considerare lo spazio urbano come un sistema di parti autonomamente progettate che necessita, di volta in volta, una chiave interpretativa aggregante capace di promuovere un insieme di atti tecnici quale sintesi di tradizione e innovazione.

Note

1. Vittoria, E. (1962), *Ricerca di una nuova dimensione*, Maestri, Milano.
2. Norma Uni 11277/2008 "Esigenze e requisiti di ecocompatibilità dei progetti di edifici residenziali e assimilabili, uffici e assimilabili, di nuova edificazione e ristrutturazione"
3. Il sostantivo compatibilità ha in sé il criterio della possibilità tra più elementi di convivere o di contemperarsi, vale a dire di armonizzarsi, di confrontarsi, laddove il significato di confrontare deriva dal latino e consiste in "mescolare".
4. Vittoria, E. (1987), "Le «tecnologie devianti» per la progettazione ambientale" in Gangemi, V., Ranzo, R. a cura di, (1987), *Il governo del progetto*, Edizioni Luigi Parma, Bologna.

Bibliografia

- Ascione, P., Bellomo, M. (2012), a cura di, *Retrofit per la residenza. Tecnologie per la riqualificazione del patrimonio edilizio in Campania*, Clean Edizioni, Napoli.
- Bellomo M., Cafiero G., D'Ambrosio V., Fumo M., Lieto L., Lucci R., Miano P., Palestino, M.F., Sepe M., (2012), a cura di, *Abitare il nuovo, abitare di nuovo/Inhabiting the new, inhabiting again in times of crisis*, CLEAN Edizioni, Napoli.
- Di Biagi, P. (2009), *Città pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano.
- Grecchi, M. (2008), a cura di, *Il recupero delle periferie urbane*, Maggioli Editore, Rimini.
- Landolfo, R., Losasso, M., Pinto, M.R. (2012), a cura di, *Innovazione e sostenibilità negli interventi di riqualificazione edilizia*, Alinea Editrice, Firenze.
- Losasso, M. (2005), a cura di, *Progetto e innovazione. Nuovi scenari per la costruzione e la sostenibilità del progetto architettonico*, Clean Edizioni, Napoli.
- Lucci, R. (2013), a cura di, *Abitare il cambiamento*, Clean Edizioni, Napoli

# The Presence of the Absence

LI BINGXIN AND HONG ZAISHENG

## Defining Heterotopia

The literary meaning of 'heterotopia' is other places, is an abstract concept to describe a misaligned world with respect to normal or everyday space. Before exploring its relationship with cemetery design a fundamental definition analysis should be outlined.

## Nature of Heterotopia

The original meaning of the word is found in medical and biological contexts and stems from the word heterotopy, meaning a displacement of position or misplacement (OED Online, 1989). Etymologically, heterotopia denotes the contraction of "hetero" (another, different) and "topos" (place). In pathology, the term heterotopias means the occurrence of a tumour in a locality where the elements of which the tumour consists of do not normally exist, but which does not influence the overall functioning and development of the organism (Ulrich Obriss, 2007). Heterotopia, according to Hetherington is the relationship among people, site and architecture itself in time and space where in the long run the boundaries and social orderings of space may be modified, to the concept of heterochrony and heterotopy in evolutionary biology (Kevin Hetherington, 1997).

## Articulation of Heterotopia

As conceptualized by Michel Foucault, heterotopia in space, all the details of a place constitute an unexpected and distinguished place that differs itself from its surroundings. The description of these irregular places could be better understood with the notion of Utopia, which represents the "fundamentally unreal places". Utopias can be anything a human being can imagine and depend solely on the extent and the ability of which one has to create.

"First there are the utopias, sites with no real space. There are also, probably in every culture, in every civilization, real places – places, that do exist and that are formed in the very founding of society-which are something like counter-sites, a kind of effectively enacted utopia in which the real sites that can be found within the culture are simultaneously represented, contrasted, and inverted. ... Because these places are absolutely different from all the sites that they reflect and speak about, I shall call them, by the way of contrast to utopias, heterotopias (Foucault, M. 1967)."

As Foucault said, Utopia is about illusion as the reflection in the mirror while the heterotopia is the mirror itself as it does exist in the material world, the reality.

Though the image in the mirror doesn't exist it gives people a chance to see what the reality is like. And it is actually the mirror that creates this possibility. Therefore, it is important to find the heterotopic space accurately and produce its best possible results.

## Representation of Heterotopia

In his book, *Of Other Space*, Michel Foucault uses six categories to define heterotopic space and gives examples of where each category might be found in real world. They could be summarized into six principles:

1. Heterotopia of Crisis: It is an isolated and reserved place for people, who are in relation to the human environment, in a case of crisis like boarding school, homosexual community, honeymoon hotel, etc.
2. Heterotopia of Deviation: It is an institution for abnormal individuals (minority) like patients, criminals, aged people, the deceased and so on whose behaviors are different from the majority population like hospital, prison, nursery houses, etc.
3. Heterotopia of Diversity: A single real space contains many different spaces that are foreign to one another like garden, complex building, world Expo, etc.
4. Heterotopia of Purification: It is a semi-open space where one could only get in with permission or certain gestures like sauna, private club and cemetery.
5. Heterotopia of Time: It is a place where fragments of time accumulate and preserved from time's ravages like museum, library and cemetery, etc.
6. Heterotopia of Illusion & Compensation: It is a space that imitates other real spaces to fulfil people's mental or physical requirements like cinema, brothel, cemetery, etc.

It should be noted that each of the examples given above might possess more than one type of the six categories. In fact, every example is a combination of multiple principles. The cemetery is one of such cases. From the view of inhabitants (the deceased), the local cemetery could not be freely accessible since only the residents of the city could have a place in it, which makes it suitable for the 4th principle. The cemetery also meets the requirements of the 5th principle as it collects people who died from different times. Furthermore, the cemetery is also a compensative place from the view of the living since it creates a physical place allowing people to still have connection with their lost beloved ones. Heterotopias are constellations of the in-between, where assumed realities are being mirrored and doubled, thus exposing the traces of what is repressed (Michiel Dehaene&Lieven De Caeter, 2008).

## Heterotopic space-Cemetery

Once the cemetery's role as a heterotopic space in a city is confirmed how to make the most of its reflex function becomes the most crucial move. The principles of heterotopia could help explore its new characters.

Heterotopia of purification-Site Design-Identity  
The cemetery used to be located around the church yard where usually the centre of the city was. Due to the limited space around the church and heath concern the cemetery then was relocated at the boundary of the city. It became the invisible side of the city. Though the site of the cemetery has been changing along the time the accommodating condition is still the same. Only the residents from the city could rest in peace in it and this in a way distinguishes the locals from the strangers.

The burial process also requires a series of local ritual activities before occupancy. Durkheim believes that religious rituals and ceremonies skillfully confirm societal values at the same time as they forefront the importance of communal identity (Emile Durkheim, 2008). The ritual activities are kind of mediators which would put influence on the locals' manners, values and ideals, therefore creating feelings of regional identity (Anssi Paasi, 1986) and a sense of belonging to a certain society. Therefore the buildings associated with the ritual activities should all be included into the cemetery design such as the hospital, church and necrology walls (Olbia). The design of the invisible city should be considered at least in an urban design scale but architecture scale.

Heterotopia of time-Architecture design-Memory  
Residents in the same city of different times would all rest in one final destination--cemetery. Behind each tombstone is a unique story and the story is composed by memory clips. So the cemetery is in some way a museum full of memory clips from different times. For the constraints of this paper the term 'memory' means all the things or thoughts that for some reason serve as reminders of an event, place and person. The surroundings of one place have the ability to cause the relevant memories of a person who once lived there. According to Edward, the memory would affect one's activity both subjectively and objectively in the society (Edward S. Casey, 2000). From the subject aspect memory is a kind of mental capacity or faculty of retaining and reviving facts, events, impressions, etc. or of recalling or recognizing previous experiences (OED Online, 1989). It contains not only the superficial gestures towards remembrance but also a wealth of information about the priorities, politics and sensibilities of the society that it belongs to. The history of each local family was stored there and all the histories constitute the history of the city. From the objective aspect, the associations people have when paying a visit to the cemetery could be transformed into a kind of private emotion. The cemetery has the ability to recall visitors' memories about the time spent with the deceased. It is a mirroring effect. The husband or wife visiting the grave of their partner sees a reflection of himself or herself echoing back from the surface in a shadow-like form. The reflection reminds the living to gain strength from the past through reminiscence and to move on towards the future in the real world. How to collect and exhibit

the memories is the key to cemetery design.

Heterotopia of illusion & compensation-Humanized Design-Difference  
From the view of functional perspective of the cemetery, it is actually designed for the living but the dead. Its very existence would make up for the loss of one's beloved. As a public place the cemetery is a space for people from different classes. The best way for a cemetery to console the people is to address these needs from each class specifically. That's why a reasonable land use arrangement becomes essential to the cemetery design.

In the design of Aldo Rossi's San Cataldo Cemetery a regularly patterned ossuaries are spine-like and are situated in the center while a cube and a cone are separately placed at the extremities of the spine. Those who fell in the war as well as the remains of those brought over from the old cemetery were placed in the cube called 'sanctuary' which is a collective monument where funeral, civic, or religious cemeteries take place (Edwin Heathcote, 1999). It is also an urban monument that represents the relationship between the institution of the city and death (John O'Regan, 1983). The cone serves as a communal grave where the abandoned dead like those from the asylums, jails and hospitals can be found. In between lay the ossuaries. Here normal members of society were placed. The central path of the spine is connected with the cone of the communal grave, penetrating it at the ground level and at the balcony level. These two monumental elements are connected to the central spine by means of an osteological configuration. Their only relationship is of scale and monumentality. In this haunting scheme remembrance, grief, death and monumentality are all addressed. Together, all of the buildings read as a city in which the private relationship with death happens to be the civil relationship with the institution (Aldo Rossi, 1976). Here we clearly can see the management of the different subject classes: the cube (hero), the spine (ordinary) and the cone (disadvantaged).

The traditional cemetery was usually located at the suburb and surrounded by gated walls. With the development of science and scarcity of urban land, people begin to see cemetery not only as a space for worship but also for recreational use like cycling, walking or jogging. With the welcoming of such recreational activities the entire experience of the cemetery has changed. This positive attitude shift towards burial space promise a brighter future of the monumental space development itself. The improved relationship between the cemetery and the city allow the heterotopic space to serve the society from a new angle in its best way.

Therefore, a multifunctional plan and a more recreational landscape might be a direction of the cemetery design development.

### Proposition

At this stage, it is necessary to critically analyze the specific elements of the mortuary story in Olbia city in order to assess the values and forms of applications with this practical research project. Olbia is a city with 58,066 inhabitants (2014) in northeastern part of Sardinia, Italy. Though the San Simplicio and the Church of St. Paul Apostle are quite famous the identity of the city itself is still blurred, because Olbia is the economic center of the island for its food industry and also a transportation center as it is quite close to Costa Smeralda tourist area. The old cemetery in the southern Olbia has already been fully occupied so a new one is highly on demand.

### City Identity-Urban scale

Like most of cemeteries the typical burial space is usually separated or isolated from the normal urban environment like the city margin. It was mainly for health concern before but at present it is more for physical needs. With the analysis above it is necessary to take the cemetery design into a broader area since it contains a series ritual activities. In order to better express this special ritual culture, to protect its integrity, all the important relevant places were investigated during the field trip. The death journey begins on a road from the site of hospital to the church and then onto the cemetery along where a series of necrology walls presented. These certain sites constitute a ritual routine, a shadow city. Therefore, an independent island in the east bay of the city where possessed the perfect terminal point of the ritual road was chosen to be the site of the cemetery.

The necrology walls are one of the most special feature in the city of Olbia. These walls demonstrated an open attitude towards death of the local people and offered an opportunity to reinforce the city's identity. In order to make this cultural phenomenon stand-out a series of red bricks were implanted onto these walls. Inside these bricks are frame-shaped holes the same size of the obituary notices. The holes will be left empty and their blankness will help to recall the memories of the absent inhabitants of the city. These red heterotopic elements could tell the locals more clearly where to know the funeral information and highlight this special cultural phenomenon. They also emphasize a road from hospital/home to the cemetery island along which the most important churches are all included via braches.

### Memory Wall-architectural scale

As a heterotopic space the cemetery island holds the folk history of the city and is responsible for mental compensation to the whole city. Therefore, the design of right atmosphere in it is quite essential.

The ritual road expanded into the cemetery and city grid was also extended to shape the plan of the cemetery to protect the integrity of city texture. The most important nodes where necrology walls stand along the ritual road mentioned above were implanted into the cemetery to indicate its doppelganger

identity to the city. It might be a bus stop, the corner around football ground or even power towel in some residential are. The mimic environment increased the illusive function of the land which would relief the uneasy feeling towards burial space. The familiar remodeling streetscape stimulates people the certain memory clips spent with a lost friend, relative or lover. The necrology wall as a design element was again applied into the site. The thickness of the wall and the openness in the wall would be enlarged to suit size of cinerary casket. The necrology walls then became the ossuaries arranged along the main road of the cemetery extended from the ritual road in the city. The consistent road network and city texture with the repeated unique necrological elements constitute a perfect heterotopic space which is specific to the city of Olbia. What's more, the unique seascape of the site ensure the peaceful and broadminded atmosphere of the site.

### Different Functions-Body scale

Inspired by San Cataldo Cemetery, the cemetery plan would be divided into three zones: the sanctuary, the communal grave and the ossuaries to satisfy the needs from different groups. The people who contribute a lot to the city would be placed in the sanctuary situated at the highest geographical position of the island. The ordinary population would be placed into the communal grave alphabetically and certain plots would be saved for wealthy families. The minority like the prisoners or homeless people etc. would be placed in the ossuaries-necrology walls. These special walls save more space and also show concern towards vulnerable group which would enhance the social cohesion force. All the inhabitants from the Olbia would have its individual place for eternity in the cemetery island, even the lost ones.

### Conclusion:

The absent and the presence offer architects a psychological confrontation with the powerful side of architecture. The void, and emptiness cultivate a programmatic potential. "Where there is nothing, everything is possible: where there is architecture, nothing (else) is possible (R.Koolhaas, 1998)."

Considering cemeteries to be nothing more than collections of earth and stone will always holds a negative view towards their role in commemoration and heritage. Whether borne out of the motives to remember, to forget or to worship, there are different ways through which people can better interact with mortuary city for extended periods of time. The better connections these places can make with the inhabitants the better chance these places have to survive and in their survival they will have a much greater impact upon the individual identity, memory and views towards life.

This thesis highlights the significant and long-term impact that cemeteries have as heterotopic place within an urban context. This impact is measured

through the attitudes, understandings, emotions and identities of the societies in which the cemetery lies. As well as identifying the effects that the cemetery has on the community of Olbia this paper aims to stress the potential importance of heterotopia theory in architecture and city planning. Not only the cemetery but all the “mirror” spaces stated with the six principles. The more consideration given to such hidden spaces the more promising the future will be. Like what David Shane said, the urban model shifts with the combination and recombination of three basic urban elements: the enclave, the armature and now is the epic of heterotopias playing the key role both in stabilizing cities and in catalyzing city transitions (David Grahame Shane, 2005).

#### References

- Foucault, M. (1967), *Of Other Spaces*, Trans, Jay Miskowiec (1984) in *Architecture /Mouvement/ Continuité*, pp.22-7.
- Foucault, M. (1967), *Of Other Spaces*, Trans, De Cauter, L. & Dehaene, M. (2008). *Heterotopia and the City: Public space in a post civil society*. Oxon: Routledge, pp.13-31.
- Aldo Rossi (1976), *The Blue of the Sky*, printed in *Oppositon*, pp. 31-34
- “Memory” (1989), OED Online, second edition, retrieved 13 Jun. 2003, URL <<http://dictionary.oed.com>>.
- “Heterotopy” (1989), OED Online, second edition (1989), retrieved 13 Jun. 2003, URL <<http://dictionary.oed.com>>.
- John O’Regan (1983), *Aldo Rossi: selected writings and projects*, Gandon Editions, pp.65
- Anssi Paasi (1986), “The institutionalization of regions”, *Joensuun Yliopisti*, pp.122
- R.Koolhaas (1998), B.Mau (ed. J. Sigler), “Imagining nothingness”, *S,M,L,XL*, Rotterdam:010 Publishers, pp. 234
- Kevin Hetherington (1997), *The Bad Lands of Modernity: Heterotopia & Social Ordering*, Routledge Press, pp.68-9
- Edwin Heathcote (1999), *Monument Builders: Modern Architecture and Death*, Wiley, pp106.
- Edward S. Casey (2000), *Place Memory, Remembrance: A Phenomenological Study*, second edition, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, pp, 144.
- David Grahame Shane (2005), *Recombinant Urbanism: Conceptual Modeling in Architecture, Urban Design, and City Theory*, Wiley-Academy, pp.71-72.
- Ulrich Obrist (2007), “Interview with Rem Koolhaas” [EB/OL], <[http://artnode.se/artorbit/issue4/i\\_koolhaas/i\\_koolhaas.html](http://artnode.se/artorbit/issue4/i_koolhaas/i_koolhaas.html)>
- Emile Durkheim (2008), *The Elementary Forms of Religious Life*, Oxford Paperbacks, pp.79
- Michiel Dehaene&Lieven De Cauter (2008), *Heterotopia and the City-Public space in postcivil society*, Routledge, pp. 322

## Per la costruzione della qualità dello spazio pubblico. Traiettorie di ricerca.

ANTONELLA BRUZZESE

La rilevanza dello spazio pubblico nella costruzione di condizioni di abitabilità e in generale di qualità urbana è un dato con cui l’agenda urbana deve confrontarsi. Se si assume come dato di partenza che la qualità architettonica di uno spazio pubblico è una qualità necessaria ma non sufficiente a garantirne la qualità urbana - e si definisce quest’ultima come la capacità di un determinato luogo o un di un progetto di esprimere “senso in comune” e di riuscire a soddisfare esigenze espresse da una collettività insidiata o da chi usa lo spazio - appare evidente, allora, che gli interventi per costruire la qualità dello spazio pubblico devono necessariamente essere complessi e agire su diversi piani capaci di costruire sinergie e complementarietà.

Qualità: lo spazio pubblico non è tutto uguale  
 Spazio pubblico è una categoria incredibilmente ampia. Pur rimanendo a ridosso di un uso disciplinare e senza scomodare significati, pur fondamentali per comprenderne il senso, quali quelli di sfera pubblica, public domain (Hajer, Reijndorp, 2001) o spazio pubblico inteso come metafora dell’“essere-insieme” di arendtiana memoria (Arendt, 1958), le declinazioni che lo spazio pubblico può assumere sono comunque molte. E non possono non essere prese in considerazione quando si costruiscono politiche per il suo trattamento. In altri termini, non è possibile esimersi dal domandarsi di quale spazio pubblico parliamo e entro quale contesto urbano esso si trovi. Anche se questa può apparire una considerazione scontata nella sua formulazione, non lo è nella sua applicazione pratica quando si riconoscono progetti e/o interventi che pur interessanti nelle intenzioni non riescono ad adattarsi e a funzionare nei luoghi in cui sono localizzati. Spazio pubblico, dunque è una categoria che ha bisogno di essere specificata non solo per quanto riguarda la natura giuridica del suolo (proprietà pubblica, privata ad uso pubblico) o il modo in cui viene abitato e percepito (spazio collettivo, spazio semi-pubblico, spazio in comune e così via), come diversi studiosi hanno tentato di fare in tempi recenti (Di Giovanni, 2010). Lo spazio pubblico deve essere specificato anche sulla base di altri fattori: la sua localizzazione nella città, con un’attenzione contestuale capace di delineare differenze a seconda che ci si trovi in centri storici o in periferia (ma quale periferia?), in parti di città recente, in brani di città diffusa, etc.; la sua prossimità o meno con servizi urbani e commerciali di varia natura (cosa

si muove intorno allo spazio pubblico, cosa costruisce la massa critica di attività al suo intorno, cosa, in altri termini, lo può far attraversare); la sua relazione, ancora, con la diverse forme di residenza. Rifuggendo, insomma, l'idea livellante che lo spazio pubblico sia una condizione da ottenere sempre uguale a se stessa.

#### Integrazioni: forma e pratiche

Lo spazio pubblico, al contrario, è un supporto per una molteplicità di attività e di pratiche, e un condensatore di significati plurimi. Alcuni codificati, altri, per fortuna, da inventare a seconda delle specificità di ogni luogo e a seconda degli utilizzatori che proiettano sugli spazi le proprie esigenze, aspirazioni, abitudini, attese. Ed è proprio in questa capacità di accogliere una pluralità di significati, esigenze e attese, mutevoli e molteplici, che si trova la qualità di uno spazio pubblico. Una condizione di accoglienza e di inclusività che si verifica quando una forma è capace di prestarsi ad una varietà di usi, di interpretazioni. Quando è sufficientemente "vaga" da poter essere usata in molti modi senza che nessuno di questi sembri inappropriato, forzato o fuori luogo. Una piazza che riesce a contenere una processione religiosa, un comizio politico, un concerto musicale o le chiacchiere rilassate di capannelli di pensionati, il passeggio dei turisti, una coreografia di una giovane "crew" è un esempio, ma si potrebbe andare oltre, riflettendo su quali pratiche sono consentite e quali no e attraverso quali meccanismi. Ma questo porterebbe lontano. Ciò che mi sembra vada ribadito, in questa sede, è la necessaria integrazione tra il progetto (sia esso di nuova edificazione o di recupero) di uno spazio capace di sufficiente vaghezza, comfort (Secchi, 2006) e adattabilità e le politiche capaci di favorire – per quanto possibile – pratiche e azioni che animino lo spazio.

#### Lavorare ai lati: anticipazioni e affidamenti

Costruire qualità dello spazio pubblico significa dunque intervenire su diversi piani. Significa, da un lato, costruire progetti e politiche a partire dal riconoscimento delle specificità delle condizioni di contesto e rifuggendo da ricette acriticamente replicabili ovunque; dall'altro, agire sia sulla dimensione della qualità formale dello spazio, sia sulla dimensione delle pratiche e del modo in cui gli spazi sono usati, percepiti e anche gestiti. In qualche misura, significa includere con maggiore consapevolezza ed efficacia nel raggio di azione del progetto dello spazio pubblico ciò che lo precede (il suo contesto) e ciò che lo può animare (le pratiche di chi lo abita).

Due direzioni di lavoro, a questo proposito, mi paiono particolarmente promettenti e capaci di mostrare potenzialità su cui vale la pena investire in termini di politiche per lo spazio pubblico, pur con tutte le note di cautela espresse sopra.

Una prima direzione di lavoro riguarda la relazione tra pratiche (Pasqui, 2008) e progetto, e più in generale i modi con cui promuovere l'uso dello spazio pubblico da parte dei abitanti e utenti. Favorire o semplicemente consentire usi non consueti laddove

già esiste una disponibilità di spazio, da un lato; sperimentare possibilità di uso coinvolgendo le persone prima ancora che lo spazio sia attrezzato o modificato, dall'altro, sono modi per far prefigurare le potenzialità di un progetto, di una visione e far sperimentare le possibilità di uno spazio. Di verificarle in corso d'opera, anche. Molti usi temporanei che a seconda dei casi vengono promossi, ora entro contesti di interventi d'arte<sup>1</sup>, ora legati alla dimensione estemporanea e reversibile degli eventi<sup>2</sup>, acquista un altro senso quando vogliono giocare il ruolo dell'anticipazione e dunque vogliono farsi carico di un tempo lungo, senza lasciare immutato lo spazio ma preparando il campo al cambiamento testandone in anticipo alcuni possibili effetti<sup>3</sup>.

Una seconda direzione di lavoro riguarda la dimensione del coinvolgimento e la costruzione di un'arena ampia di affidatari. Anche in questo caso esistono sia esempi riduttivi, come le aiuole curate da terzi a scopo pubblicitario, sia esempi oramai consolidati di grande respiro, come i casi milanesi di alcuni parchi storici, come il Bosco in Città, affidati ad associazioni che sono state in grado di prendersene cura e farli crescere, in questo caso Italia Nostra. Evidentemente sono necessari dei distinguo, ma l'esempio di associazioni che si prendono cura e animano alcuni spazi che diventano in questo modo il cuore di spazi pubblici vissuti e frequentati testimonia come il tema dell'affidamento possa essere una risorsa da promuovere. Un piccolo esempio è via Morgagni a Milano: una sorta di rambla, riqualificata dal Comune nei suoi spazi, al cui centro si trova un unico campo da bocce, gestito da una bocciofila che ha garantito presenza, cura e un presidio costante che ha trasformato quel luogo in un riferimento per il quartiere.

Né la prima, né la seconda direzione di lavoro, tuttavia, sono prive di nodi da sciogliere. In un caso, le esperienze sugli usi temporanei e la loro effettiva capacità di anticipare configurazioni ed essere parte di un percorso progettuale complesso e integrato in grado di dispiegarsi sul tempo lungo sono ancora da verificare; nel secondo caso la formazione di protocolli di intesa e in generale le forme dell'affidamento, a quali soggetti, con quali priorità e obiettivi, sono un campo su cui si può ancora molto sperimentare. Due direzioni di lavoro, dunque, su cui è opportuno continuare a fare ricerca e a promuovere occasioni di progetto.

## Note

- 1 Un esempio "storico" è stata la rassegna Fuoriuso che dal 1991 al 2010 ha organizzato mostre d'arte in luoghi abbandonati della città di Pescara, compresi diversi spazi pubblici o il progetto di arte pubblica Beyond Project a Utrecht, appositamente pensato come strumento per anticipare il senso del luogo in un quartiere di nuova realizzazione (Bruzzese, 2010)
- 2 Si pensi agli eventi legate al Fuorisalone a Milano, che durano una settimana, o quelli realizzati in concomitanza di cantieri che hanno attrezzato temporaneamente alcuni spazi pubblici per la durata dei lavori.
- 3 Il riferimento è alle vicende che hanno anticipato le pedonalizzazioni di Times Square e dintorni a New York o, in ambito italiano, alle iniziative promosse per la pedonalizzazione di piazza Leonardo da Vinci (Longo et al. 2014)

## Bibliografia

- Arendt H. (1958) *The human condition*, The University of Chicago Press; tr.it di S.Finzi, *Vita activa La condizione umana*, Bompiani, Milano 1964
- Bruzzese A. (2010) "Arte e spazio pubblico. Una riflessione intorno ad un tentativo di "place making": il caso di Beyond project" in *Territorio*, n.53 (pp.30-38)
- Di Giovanni A. (2010) *Spazi comuni. Progetto urbanistico e vita in pubblico nella città contemporanea*. Carrocci, Roma
- Hajer M., Reijndorp A. (2001) *In search of new public domain*, Nai Publishers, Rotterdam
- Longo A., Moro A., Concilio, G. (2014) "Disegnare a distanza ravvicinata: prove tecniche per un masterplan non convenzionale", paper presentato alla XVII conferenza nazionale SIU Milano 15-16 maggio 2014
- Pasqui G. (2008), *Città, popolazioni, politiche*, Jaca Book, Milano
- Secchi B. (2006), "Progetto di Suolo 2" in Aymonino A., Mosco V.P. *Spazi pubblici contemporanei*. Architettura a volume zero, Skirà, Milano

# Il valore della bellezza di una stazione ferroviaria con elevati standard artistici architettonici

ARMANDO CARTENÌ, ENNIO CASCETTA  
E ILARIA HENKE

Station Renaissance, estetica e qualità architettonica delle stazioni ferroviarie

A partire dal 1980 si diffonde in Europa un movimento architettonico, promosso dagli operatori ferroviari, volto a soddisfare le aspettative dei clienti con riferimento ad attributi di viaggio come il comfort a bordo, la sicurezza nelle stazioni e la funzionalità ed affidabilità dei servizi di trasporto collettivo (Kido, 2005). Questo movimento, noto come il "rinascimento delle stazioni" (Station Renaissance) ha nell'estetica, nella qualità architettonica, nell'integrazione con il paesaggio circostante e nell'accessibilità ed interscambio tra i terminali di trasporto i suoi punti di maggiore originalità (Edwards, 1997). I principi della Station Renaissance inizialmente vengono rivolti esclusivamente alla riqualificazione delle stazioni dismesse, ma ben presto si estendono anche alla progettazione delle nuove stazioni oltre che alla pianificazione urbanistica. Infatti, per le nuove realizzazioni viene privilegiato l'uso di forme architettoniche semplici, l'armonia dei materiali e dei colori impiegati, ma sempre in perfetta armonia con l'identità storica delle città e delle aree in cui vengono realizzate (Cartenì, 2014). Di esempi illustri ce ne sono in tutta Europa e sono stati recentemente anche classificati prima dal quotidiano Inglese Telegraph e poi da quello americano CNN, che hanno proclamato la Stazione Toledo della Linea 1 di Napoli come la "Stazione più impressionante" d'Europa.

Nello stesso periodo, lo sviluppo delle reti ferroviarie ad alta velocità ha radicalmente modificato le esigenze di mobilità degli individui, modificando anche il ruolo stesso delle stazioni, che diventano, oltre a nodi del sistema dei trasporti (Meeke, 1995), anche luogo della città con una propria ben chiara e distinta identità (Edwards, 1997) partecipando attivamente al sistema delle attività urbane (Thorn, 2001). Le attività che si svolgono nelle nuove stazioni comprendono, oltre al semplice accesso ai treni, anche la ristorazione, lo shopping, il benessere, lo svago, la cultura e l'incontro sociale.

Dal 1990, i principi della Station Renaissance migrano dall'Europa agli Stati Uniti d'America, dove si inizia a diffondere la così cosiddetta "Context Sensitive Design for Railways" (CSDR), un movimento basato sull'analisi degli impatti sociali e ambientali causati dalla realizzazione delle nuove infrastrutture (Otto, 2000). Anche per questo movimento l'estetica diventa

parametro cruciale nella progettazione di nuove infrastrutture di trasporto al fine di aumentarne la qualità dei servizi offerti oltre che la vivibilità delle aree circostanti. Nel CSDR il concetto di estetica non si limita alla semplice qualità visiva basata sulle forme, sulle dimensioni e sui colori ma include anche aspetti più soggettivi per il viaggiatore come l'utilità stessa di compiere uno spostamento (Holgate, 1992).

Vengono così definiti dei veri e propri standard progettuali per le nuove realizzazioni (Cartenì, 2014):

- spazio: preferibilmente grandi realizzazioni, ma sempre a misura d'uomo, sia in termini di sicurezza che di comfort;
- illuminazione: prediligere l'illuminazione naturale perché più sostenibile e per la maggiore percezione di sicurezza;
- toponomastica: utilizzare regole semplici e precise per i nomi delle stazioni, per aumentarne la memorizzazione e la creazione di una identità propria;
- colore: preferire colorazioni confortevoli ed attraenti;
- pubblicità: spazi per la sponsorizzazione di prodotti standardizzati ben visibili ma al contempo non invasivi.

In un contesto realizzativo ed architettonico caratterizzato, come detto, da numerose realizzazioni sia Europee ma anche mondiali, gli aspetti non quantitativi della qualità nel trasporto collettivo, come il "valore" estetico delle stazioni, il comfort di viaggio ecc., non sono stati sufficientemente approfonditi in termini di stima degli effetti sulla qualità percepita e sulle scelte di mobilità per gli utenti (Cascetta et alii 2013 e 2014). Analisi quantitative volte a valutare questi effetti sarebbero, invece, utili per non dire indispensabili sia per le valutazioni economiche (es. convenienza economica di un'opera) sia per la stima degli effetti sul comportamento dei viaggiatori (es. modifiche di scelta dei servizi di trasporto, del modo utilizzato o del percorso intrapreso), che influenzano il grado di congestione delle infrastrutture oltre che gli impatti ambientali del sistema dei trasporti.

La letteratura scientifica di settore ha affrontato il problema della qualità nel trasporto collettivo soprattutto per quanto riguarda gli attributi tradizionali del servizio come la regolarità, il comfort a bordo, il livello di affollamento ecc. (es. Hensher e Prioni, 2002; Hensher et al., 2003; Gatta e Marcucci, 2007; Cascetta et alii, 2013; Cascetta e Cartenì, 2014).

A partire da queste considerazioni, si è sviluppata una ricerca scientifica volta a valutare se e quale fosse il valore dell'estetica nel trasporto ferroviario, ovvero quanto un utente è disponibile a pagare per usufruire di un servizio più "bello" e confortevole e se e quali fossero gli effetti della bellezza sulle scelte di mobilità dei viaggiatori, ovvero se e cosa un utente è disposto a fare per usufruire di un servizio più gradevole ed accogliente. La presente nota rappresenta un estratto dei lavori di Cascetta et alii 2013 e 2014 e Cartenì 2014.

Il caso studio della metropolitana "dell'arte" di Napoli. Il caso studio considerato nella presente nota è stato il sistema della metropolitana di Napoli.

Il capoluogo partenopeo è stato tra le prime città d'Europa ad intuire l'importanza di realizzare stazioni con elevati standard artistici ed architettonici (Cascetta and Cartenì 2014). Nell'idea generale del progetto di Sistema di Metropolitana le stazioni dovevano essere il simbolo del trasporto collettivo. Per tale motivo le stazioni della metropolitana di Napoli e della Campania sono state spesso arricchite da opere d'arte contemporanea al fine di rendere quelle stazioni il simbolo della Napoli del futuro (Cascetta, 2014).

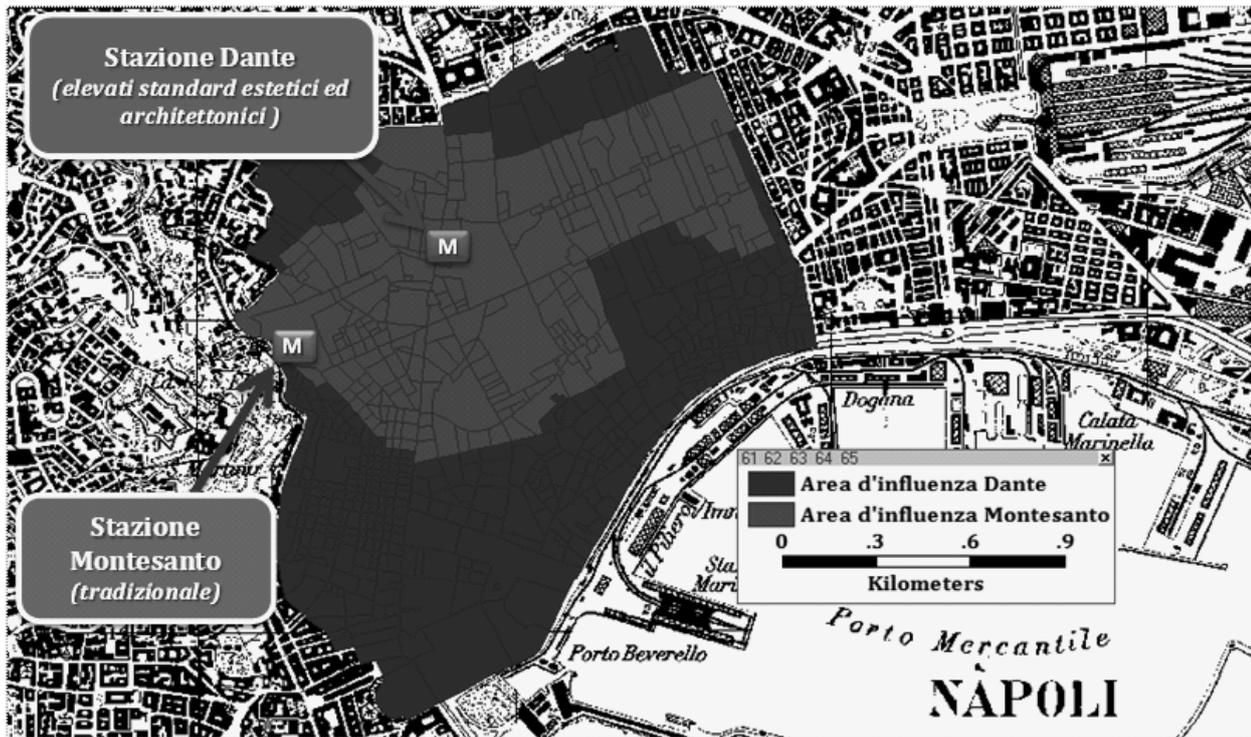
Le opere d'arte e gli architetti sono stati scelti in funzione della localizzazione della stazione con l'obiettivo di conferire ad ognuna una propria e distinta identità. Sono stati coinvolti nel progetto metropolitano diversi architetti di fama internazionali tra cui Zaha Hadid, Rogers, Perrault, Fuksas, Kapoor, D'Ascia, Aulenti, Mendini, Podrecca, Siola, Botta e Pagliara, oltre a tanti giovani architetti napoletani e campani. Questo nuovo modo di concepire le stazioni ferroviarie è stato anche formalizzato tramite la Delibera Regionale n°637 del 2006 che riporta le "linee guida per la progettazione e realizzazione delle stazioni della metropolitana regionale", definendo gli standard di gradevolezza (intesa come qualità e comfort ambientale), comodità d'uso (funzionalità) e sicurezza che le nuove stazioni ferroviarie devono possedere (Cascetta et alii, 2014).

Il bacino d'influenza di una stazione ad elevati standard estetici ed architettonici

All'interno del Sistema Metropolitano Napoletano sono state individuate due Stazioni ubicate nel centro storico della città di Napoli distanti circa 600 metri l'una dall'altra: la Stazione Dante della Linea 1 (stazione ad elevati standard architettonici) e la Stazione Montesanto per la Linea 2 (stazione di tipo tradizionale). L'eccezionalità del caso studio individuato costa nel fatto che queste due stazioni appartengono a due servizi ferroviari che collegano zone della città omogenee, sia per l'accessibilità del sistema dei trasporti (stessa frequenza di servizio) che per gli aspetti socio-economici (stessa densità di popolazione, reddito e occupazione, età media, ecc.).

Tra ottobre e novembre 2013, sono stati intervistati circa sei mila utenti in ingresso/in uscita da entrambe le stazioni. Agli utenti intervistati è stato richiesto l'origine/ la destinazione pedonale del loro spostamento, il motivo dello spostamento, il genere e l'età. I risultati delle indagini hanno evidenziato come il 59% degli utenti della Linea 1 sono di genere femminile ed il 55% degli spostamenti sono sistematici (cioè il motivo è lavoro o studio). Analogamente il 58% degli utenti della Linea 2 sono donne, ed il 63% degli intervistati si spostano per lavoro o per studio. Partendo dagli indirizzi dichiarati dagli utenti intervistati presso le due stazioni ed attraverso un software Gis (Geographic Information System), è stato possibile localizzare l'origine/la destinazione pedonale

Figura 1: Il bacino d'influenza della Stazione Dante (alta qualità estetica ed architettonica), e della Stazione Montesanto (tradizionale)



degli utenti intervistati e quindi stimare il bacino di influenza delle due stazioni (Figura 1).

I risultati delle stime hanno mostrato una differenza significativa tra l'estensione del bacino d'influenza delle due Stazioni (Cartenì et alii, 2014). In particolare l'estensione del bacino della Stazione Dante ha un'area di 1.75 kmq ed è il 99% più esteso di quello della Stazione Montesanto (0.88 kmq). Inoltre il raggio medio del cerchio equivalente (in termini di area) dell'area d'influenza della Stazione di Dante è pari a 750 m, 42% maggiore rispetto a quello della Stazione Montesanto (che è di 530 metri). Considerando che il bacino di utenza di Dante è circa il doppio di quello di Montesanto, e che le due stazioni sono ubicate nel centro storico della città di Napoli, zona con un'elevata densità abitativa e di attività (ad esempio negozi, uffici e università), la stazione Dante serve il 120% in più di popolazione, il 227% di dipendenti in più e il 183% in più di attività. In ultima analisi sono state calcolate le isocrone di accessibilità in funzione del tempo di percorrenza medio tra l'origine/destinazione dello spostamento e la stazione in esame per i diversi intervalli di tempo. I risultati delle stime mostrano che la stazione Dante serve entro 10 minuti a piedi il 155% in più della popolazione e il 130% in più di aziende.

Una stima del "valore" dell'estetica per le stazioni metropolitane

Per poter valutare e quantificare gli effetti della bellezza delle stazioni sui comportamenti di viaggio degli utenti sono state realizzate delle indagini di customer satisfaction sia su servizi metropolitani tradizionali che ad elevati standard estetici. In particolare è stato

intervistato un campione casuale stratificato di più del 20% degli utenti conteggiati sui due servizi presi in analisi (tradizionale vs. elevati standard).

Uno dei principali risultati di queste indagini è stato quello di misurare la differente percezione della qualità tra i due servizi ferroviari. Si è osservato che l'utente medio del "bello" risulta essere mediamente più soddisfatto rispetto a quello del servizio tradizionale. Infatti, il pendolare medio della linea con stazioni ad alti standard architettonici, percepisce come "alto" il comfort in stazione mentre quello del servizio tradizionale lo ritiene "medio-basso".

Il risultato forse più interessante è stato l'aver riscontrato un così detto "effetto di contesto". A tutti gli utenti intervistati è stato chiesto di dichiarare quanto tempo secondo loro avevano impiegato per il loro viaggio. Confrontando i valori dichiarati con quelli medi misurati (oggettivi), si è riscontrato che gli utenti del servizio ad elevati standard estetici tendono mediamente a sottostimare gli attributi del livello di servizio (irregolarità, tempo di attesa e tempo di accesso ed egresso) tra il 10% e il 60%, mentre il contrario accade per gli utenti della linea tradizionale (Cascetta et alii, 2014). L'effetto congiunto di sottostima e sovrastima produce una differenza sistematica media di percezione tra i due servizi che, ad esempio, per il tempo d'attesa è del 31% a fronte di valori medi misurati pressoché uguali.

Per poter quantificare il "valore" della bellezza nelle stazioni ferroviarie è stato specificato e calibrato un modello di scelta del servizio. Per fare ciò sono state realizzate anche delle indagini SP (Stated Preferences - indagini di preferenze dichiarate) facendo attenzione

ad intervistare solo pendolari che conoscevano ed avevano utilizzato entrambi i servizi ferroviari (tradizionale ed ad elevati standard estetici). Su questa base è stato progettato uno schema del piano fattoriale; ad ogni intervistato sono stati proposti 12 scenari tra cui scegliere il servizio preferito, che differivano all'attuale esperienza di viaggio (ovvero il servizio usato al momento dell'intervista) per la variazione di attributi di livello di servizio (tempi e costi di viaggio). La scelta tra due alternative, un servizio caratterizzato da Stazioni con alti standard architettonici ed un servizio con Stazioni di tipo, è stata simulata utilizzando un modello di scelta Logiti Binomiale con Serial Correlation (per i dettagli si veda Cascetta e Cartenì, 2014).

Lo "spread della bellezza" della Linea 1 della metropolitana di Napoli

A partire dai risultati delle stime del modello, è stato possibile stimare il valore economico della "bellezza", stimato uguale a 38 centesimi di euro per viaggio che rappresenta la disponibilità media a pagare per un viaggiatore della metro. In termini di tempo, 38 centesimi di euro equivalgono ad una disponibilità per gli utenti ad attendere un treno fino a 6 minuti in più se ciò avviene in una stazione con alti standard architettonici, ovvero camminare sino a 9 minuti in più se per raggiungere una stazione "bella" (Cartenì, 2014).

A partire da questi risultati è stato stimato il bacino di influenza della linea 1 della metropolitana di Napoli sia nella configurazione attuale con le "stazione dell'arte", sia nel caso in cui fosse stata realizzata con standard architettonici tradizionali. I risultati delle stime mostrano che:

- se la Linea 1 fosse stata una "linea tradizionale", il bacino di influenza sarebbe stato di oltre 170 mila napoletani direttamente serviti a distanza pedonale;
- il bacino di influenza attuale (stazioni dell'arte) della Linea 1 è invece di circa 310 mila napoletani direttamente serviti a distanza pedonale.

In sostanza quindi lo "spread della bellezza", ovvero il differenziale tra l'ipotetico bacino tradizionale e quello attuale, è di circa 140 mila napoletani in più direttamente serviti dalla linea 1 per il solo fatto di aver realizzato le stazioni con elevati standard architettonici ed artistici.

Questi risultati, originali nel suo genere, aprono nuove possibilità applicative come ad esempio quello di considerare l'estetica una variabile esplicita di progetto al pari dell'intertempo o della regolarità del servizio negli Studi di fattibilità (es. analisi benefici-costi) per la progettazione di nuovi servizi di trasporto collettivo.

## Bibliografia

- Kido, E.M. (2005), "Aesthetic aspects of railway stations in Japan and Europe, as a part of context sensitive design for railways" in *Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies*, Vol. 6, (pp. 4381-396)
- Edwards, B. (1997), "The Modern Station" in *London: E & FN Spon*
- Cartenì, A. (2014) *Il valore della bellezza per le stazioni ferroviarie: il caso della Campania*, Clean Edition, Napoli
- Cartenì, A., Galante, G., Henke, I. (2014), "The catchment area of high architectural railways stations: an application of the Graham scan algorithm" in *WIT Transactions on the Built Environment*.
- Cascetta, E. (2014), *Il progetto della Metropolitana di Napoli e della Campania*, Clean Edition, Napoli.
- Cascetta, E., Cartenì, A., Carbone A. (2013), "The quality in public transportation. The campania regional metro system" [La progettazione quality-based nel trasporto pubblico locale, Il sistema di metropolitana regionale della Campania] in *Ingegneria Ferroviaria*, 68 (3), pp. (241-261) ISSN: 0020-0956.
- Cascetta, E., Cartenì, A. (2014), "The hedonic value of railways terminals. A quantitative analysis of the impact of stations quality on travellers behaviour" in *Transportation Research Part A* vol. 61, (pp. 41-52), DOI:10.1016/j.tra.2013.12.008
- Cascetta E., Cartenì, A., Henke I. (2014), "Stations quality, aesthetics and attractiveness of rail transport: empirical evidence and mathematical models" ["Qualità delle stazioni, estetica e attrattività del trasporto ferroviario: evidenze empiriche e modelli matematici"] in *Ingegneria Ferroviaria* (pp. 307-32) ISSN: 0020-0956, 2014
- Gatta, V., Marcucci, E. (2007), *Quality and public transport service contracts*, *European Transport* 36, (pp. 92-106)
- Hensher, D.A., Prioni P. (2002), "A service quality index for area-wide contract performance assessment regime" in *Journal of Transport Economics and Policy* 36(1) (pp. 93-113)
- Hensher, D.A., Stopher, P., Bullock P. (2003), "Service quality-developing a service quality index in the provision of commercial bus contracts" in *Transportation Research Part A* 37, (pp. 499-517)
- Holgate, A. (1992), *Aesthetics of Built Form*, Oxford University Press, New York
- Otto, S. (2000), "Environmentally sensitive design of transportation facilities" in *Journal of Transportation Engineering* 126(5), (pp. 363-366)
- Meeks, C.L.V. (1995) *The Railroad Station: an Architectural History*, Dover Publications, New York
- Thorne, M. (2001) *Modern Trains and Splendid Stations*, Merrel, London

# Sulla Strada. Costruire spazi per nuove forme d'uso della città e per l'inclusione sociale

GIANNI CELESTINI, DALILA RUSSO  
E CRISTINA SCIARRONE

Nelle condizioni frammentarie, caotiche e instabili della città contemporanea, soprattutto nelle periferie e nei contesti sub-urbani, il progetto dello spazio pubblico può nascere come programma autonomo perché privo di riferimenti con la cultura urbana tradizionale. Concepire allora la strada come interstizialità risultante di uno spazio collettivo caratterizzato da attività parallele e simultanee consente di interpretarla come una infrastruttura pubblica di uso comune.

Nei confronti dell'habitat contemporaneo, alla continua ricerca di nuovi equilibri temporaneamente stabili, ma inevitabilmente sottoposti a continue pressioni dinamiche, l'approccio paesaggistico si propone al contempo come un punto di vista e un approccio strategico, particolarmente efficace nel ricostruire legami interrotti attraverso contaminazioni e fusioni promettenti.

Guardare alla strada dal punto di vista del paesaggio significa sottrarla ad una doppia riduzione funzionale e semantica, espressione di una visione dello spazio pubblico inattuale. La prima - di immediata evidenza - considera la strada funzione della circolazione; la seconda - meno eclatante ma non meno insidiosa - assegna alla strada una "funzionalità urbana" di relazione tra gli edifici e i diversi usi esistenti in prossimità. Entrambe queste interpretazioni sottraggono alla strada altri attributi ed usi - talvolta meno evidenti - riducendone il potenziale.

La strada ridotta a "canale di circolazione" si trasforma in un manufatto ingegneristico perdendo allo stesso tempo il carattere di opera architettonica e di luogo sociale; sottomessa alla grammatica della morfologia urbana perde l'attributo di transitorietà della sua dimensione spaziale, dal carattere ibrido, aperto e flessibile.

La forza dell'approccio paesaggistico risiede nell'essere simultaneamente un filtro interpretativo per giungere ad una comprensione fenomenologica del territorio, e una proposta operativa che, promuovendo una dimensione multi-scalare, nel tempo e nello spazio, del progetto, appare naturalmente predisposto a risolversi in contenuti stratificati e interconnessi. Interpretazione fenomenica e attivazione di processi all'interno dei territori urbani in crisi rappresentano i due momenti fondamentali, e indissolubilmente legati, di una strategia che riconosce nell'incoerenza delle trame urbane contemporanee la discontinuità delle relazioni tra differenti fattori dinamici (culturali,

economici, spaziali, politici, ecc.).

Agire con il paesaggio, attraverso continue operazioni di calibratura dell'impronta operativa e di manomissione e/o di inclusione di fenomeni e sistemi esistenti, affida a procedure operative olistiche e incrementali l'efficacia di azioni di ri-equilibrio di ambiti territoriali difficili, mirando in definitiva a introdurre nuovi cicli di vita negli spazi aperti in favore di un loro nuovo metabolismo urbano e sociale. Si tratta di proporre modelli flessibili, costruiti per ibridazione e integrazione tra elementi originariamente separati, che riconoscono nell'eterogeneità di determinati contesti spaziali la possibilità di realizzare quello che Nan Ellin ha definito un "integral urbanism", metodo di lavoro che, partendo dai "luoghi in flusso" della città contemporanea, mira a convogliare in nuove espressioni creative le diverse forze potenziali che su di essi insistono.<sup>1</sup>

Integrazione, flessibilità ed eterogeneità sono gli attributi qualificanti di quei sistemi urbani ai quali riconosciamo un carattere democratico; luoghi in cui l'interazione tra contenuti differenti, liberamente e creativamente espressa, produce un grado di ricchezza e (bio)diversità tale da garantire un funzionamento generale del sistema più equilibrato e resiliente.

Ma adottare una visione del fenomeno urbano come sistema aperto e democratico esclude le restrizioni di una pianificazione rigida e controllata perché regolata da norme statiche ed accoglie piuttosto modalità operative indirizzate alla creazione di territori porosi e inclusivi, il cui contenuto sociale si esplica in una continua esperienza quotidiana del vivere gli spazi comuni.

Il carattere democratico in ambito urbano si sviluppa in quei contesti spaziali in cui le possibilità di scambio tra entità differenti sono garantite dall'esistenza di una superficie di supporto relazionale, identificabile come interfaccia continua e stimolante nella quale gli individui partecipano della vita pubblica, muovendosi, stando o agendo in maniera individuale e collettiva.

L'esplosione della scala territoriale ha assunto una dimensione post-urbana, la forma insediativa si è spezzata tra le vie di scorrimento ed i quartieri isolati; nella maggior parte dei casi lo spazio pubblico, scarico ed impoverito, perde il carattere democratico che gli è proprio.

Questa perdita favorisce l'avvento di logiche e comportamenti di segno opposti, fondati su modalità di gestione degli spazi collettivi basate su un regime vincolistico e altamente limitante: da un lato si assiste allo sviluppo dei cosiddetti "luoghi del terrore" (spazi ipercontrollati e sottoposti a processi di inibizione di qualsiasi attività non prevista e fuori dal comune); dall'altro, la paura del diverso, che Zygmunt Bauman definisce "mixofobia",<sup>2</sup> si traduce in processi di marginalizzazione sociale, vera causa scatenante della crescita degli spazi dell'insicurezza.

Queste dinamiche possono essere contrastate da un'ipotesi di lavoro finalizzata alla costruzione di una vera e propria "urbanistica del quotidiano"<sup>3</sup>, capace

di materializzare desideri, esigenze e libertà di coloro che, utilizzando gli spazi pubblici, sono naturalmente predisposti a lasciarvi un'impronta, traducibile in segni materiali e/o in proiezioni emotive.

Imparando dalle pratiche del quotidiano è possibile creare le condizioni affinché determinati luoghi in declino della città possano recuperare un carattere socialmente e spazialmente democratico, grazie all'applicazione di nuovi strumenti chiaramente derivati da una interpretazione dell'esistente. Ciò significa incoraggiare certi comportamenti, guidarli e ricondurli ad una superficie che si presenta come un luogo capace di accogliere contemporaneamente la dimensione sociale, emotiva, figurativa e funzionale del fenomeno urbano.

Per questo la strada si configura come campo di sperimentazione particolarmente adatto per la capacità di rappresentare un tessuto adattivo incline ad accogliere e intercettare tutti gli stimoli vitali auto-prodotti dal sistema urbano.

Interagendo fisiologicamente con l'habitat all'interno del quale si inserisce, la strada si presenta come un supporto fisico e immateriale orientato alla mescolanza di caratteri, attività e immaginari.

Un modo di guardare alla strada che trova un'eco nel pensiero di Jane Jacobs che, nel suo *Vita e morte delle grandi città*, caratterizza la strada in termini di sicurezza, vivibilità e, soprattutto, socialità, assimilando il transitare continuo delle persone alla danza, "forma d'arte tipica della città"<sup>4</sup>.

La Jacobs affida alla strada, come ambito nevralgico di intermediazione tra lo spazio intimo della propria casa e i luoghi d'incontro collettivo, il compito di permettere lo sviluppo di una vita sociale a carattere pubblico, in cui persone sconosciute si trovano nelle condizioni di instaurare un rapporto di fiducia reciproca, mantenendo al contempo un certo grado di sicurezza sociale dei luoghi prossimi all'abitazione. Si tratta di assumere un atteggiamento realista, muovere alla ricerca di un adattamento specifico del progetto al luogo e alle tensioni che esprime.

Questo modo di affrontare lo spazio pubblico ha importanti precedenti, è un'attitudine del progetto che ha origine nella critica del modernismo e trova nell'opera di Aldo Van Eyck un riferimento di prestigio, un esempio di strategia interstiziale e multipolare.

La città è concepita come un sistema aperto e lo spazio/strada assume un valore espressivo, insieme all'individuazione degli spazi interstiziali, custodisce il potenziale relazionale e si dà come dispositivo di reciproco scambio (in potenza).

La strategia di Van Eyck si configura come un decalogo per azioni incisive di progetto, finalizzate alla riformulazione dello spazio pubblico come luogo educativo, performativo e polisemico. Attivare processi nei margini, nelle strade, nelle soglie, nei luoghi che catalizzano la crisi della città ma anche dove capacità ed immaginazione possono manifestarsi, significa promuovere l'interazione sociale, invertendo il processo di marginalità e di segregazione.

L'azione di Van Eych fondata sul concetto di "spazio intermedio in potenza" e su una interpretazione della città/strada come spazio spontaneo di gioco, suggerisce nuove modalità di (ri)abitare il presente: "Whatever time and space mean, place and occasion mean more".

Un lavoro finalizzato alla ridefinizione di parti di città e di confini mettendo in gioco la percezione di chi vi abita. Uno sguardo non tanto rivolto alla forma urbana quanto a programmi d'uso, ad abitudini e necessità emergenti o sopite. L'attenzione dei progettisti si sposta verso gli spazi "tra", gli interstizi della città perché ritenuti luoghi strategici.

Riprenderne l'esperienza significa interpretare processi e prestazioni tesi a stabilire punti di forza su cui fare leva per realizzare nuovi equilibri tra spazi privati e pubblici, quest'ultimi intesi come spazi democratici, luoghi deputati alla partecipazione.

La strada, intesa come un dominio spaziale pervasivo e continuo idealmente esteso ben oltre i "limiti" disegnati dal tessuto edilizio, rappresenta lo spazio vitale per eccellenza dell'organismo-città, grazie alla sua capacità di garantire funzionamenti riattivando metabolismi urbani atrofizzati e arrugginiti, attraverso micro-azioni capaci di agire in regime di auto-catalisi per il contesto sociale, ambientale e spaziale in cui si inseriscono.

Allo stesso tempo, l'ipotesi di lavoro sviluppata mira a trasfigurare la strada da potenziale luogo d'insicurezza a spazio presidato. La necessità di promuovere rapporti sociali si lega alla questione della vivibilità degli spazi pubblici urbani: un sistema poroso, permeabile e attraversabile si costruisce su spazi aperti vivibili e sicuri, nei quali la presenza continua di una forza sociale attiva garantisce un presidio spontaneo, nonché la costruzione di nuovi equilibri di fiducia e reciproco interesse verso l'altro. Tale processo di ri-appropriazione sociale permette anche di superare questioni lesive dell'equilibrio urbano come segregazione e marginalizzazione di fasce deboli della popolazione, vittime delle dinamiche disgreganti in atto nei territori urbani fuori controllo.

Inoltre, la strada viene proposta come vero e proprio spazio espressivo, perché capace di contribuire a costruire una nuova qualità urbana attraverso il ripensamento delle sue componenti materiali.

Le tre interpretazioni proposte definiscono la strada come spazio da (ri)abitare, stimolando una riflessione sulle sue caratteristiche fisiche e sugli usi che, in quanto superficie relazionale, è in grado di stimolare e sostenere in maniera programmatica o spontanea.

La strada, da mera "infrastruttura" di supporto alla mobilità del sistema urbano, torna ad essere un "luogo", uno spazio sociale vissuto e vivibile. Una inversione di tendenza che trasforma la contraddizione in spunto fertile, in un principio evolutivo di trasformazione e di uso dello spazio.

Si delinea quindi un'ipotesi di lavoro indirizzata all'individuazione di alcuni principi di attivazione interpretabili alla stregua di "fondamentali", ossia ele-

menti/fattori/contenuti imprescindibili della strada. In quei contesti urbani, in tensione per uno stato di crisi continuo e progressivo, la superficie continua della strada - per la prossimità e contiguità con i luoghi domestici e privati di vita quotidiana - è simultaneamente oggetto di attraversamento, appropriazione, luogo da domesticare e reintegrare all'interno di pratiche individuali e collettive.

Concepire la strada come un piano di lavoro suscettibile di micro-azioni variamente interconnesse consente di interpretarla come un vero e proprio tessuto biologico adibito a trasmettere, immagazzinare e rimescolare stimoli vitali diversificati, interagendo in maniera prolifica e sostenibile col metabolismo del sistema urbano in generale.

Le azioni proposte per tale tessuto, accogliendone il carattere multi-dimensionale, hanno una natura ed una efficacia trasversali, in quanto dotate della capacità di intervenire nei suoi differenti livelli (materiali e immateriali).

Tre questioni fondamentali, quindi, funzionano come principi di attivazione, strati operativi su cui intervenire al fine di (ri)assegnare alla strada la sua naturale funzione di sistema nevralgico socialmente e spazialmente inteso.

I tre principi di attivazione su cui lavorare al fine di rendere il sistema-strada un'interfaccia di relazione significativa sono: suolo, attività, visioni.

Il suolo mette in gioco la natura fisica della strada e ne rappresenta l'elemento essenzialmente costitutivo, cui si affida tanto una qualificazione materiale quanto una funzione narrativo - figurativa. Individuare e rintracciare le possibili caratterizzazioni del suolo permette anche di intervenire sulla capacità del sistema di assumere continuità e riconoscibilità, nonché di permettere lo sviluppo di una serie di attività interconnesse.

In un'ottica strategica, all'elemento suolo si rivolgono tutte quelle azioni destinate alla rimodulazione (riferita alle velocità di attraversamento), alla risignificazione (finalizzata a inserire espedienti narrativi), e alla riconnessione (orientata alla definizione di una rete di collegamento a gradienti variabili).

La tranvia di Saragozza (di Aldayjover Arquitectura) è un esempio di progetto di una strada in cui il trattamento del suolo determina nuove possibilità di attraversamento, sosta e connessione basate su principi di integrazione, contaminazione e differenziazione. L'individuazione di modalità di attraversamento variabili e modulate ha orientato la scelta dei materiali utilizzati e, di conseguenza, anche la definizione figurativa del sistema stradale nel suo insieme.

Un suolo narrativo è invece quello realizzato da Earthscape per Lidabashi Plano a Tokyo, grazie all'inserimento, nella superficie calpestabile, di scritte, immagini e linee finalizzate a rendere il piano orizzontale una vera e propria interfaccia informativa. Quest'opera, che non è topologicamente assimilabile ad una strada, rivela le potenzialità di un'azione misurata sulle possibilità di trasmissione di dati garantite dal trattamento della superficie orizzontale.

Il secondo principio di attivazione è identificato con attività, con riferimento a tutti quegli usi, socialmente ed economicamente sostenibili, che la strada può accogliere, trasfigurandosi così da sistema di transito a luogo dello "stare". In questo senso, parole-chiave possono essere inclusione, ricettività e disponibilità, tutte in vario grado evocano la predisposizione della strada ad accogliere ed integrare pratiche di natura differente.

Strategicamente si tratta di operare azioni di rilocalizzazione e rifunzionalizzazione all'interno del tessuto stradale. Ciò significa re-inventare usi per categorie di spazi, rintracciate e sistematizzate in base ad una indagine rivolta più specificatamente ai desideri, alle esigenze e alle abitudini delle persone.

Lavorare sulle attività implica adottare un registro multi-scalare, dunque flessibile e tatticamente efficace tanto su una rete alla scala urbana, quanto nel dettaglio spaziale associato alla dimensione familiare e prossima della strada.

Si tratta, inoltre, di operare programmi temporali, studiando le possibilità garantite da una strategia finalizzata alla sovrapposizione di usi differenti attraverso l'associazione di temporalità variate.

Un esempio di questo metodo operativo, in cui attività atipiche e temporanee si introducono pervasivamente in un tessuto stradale anonimo, è rappresentato dal PARK(ing) day organizzato ormai annualmente in diverse città del mondo e sostenuto decisamente dall'attività dello studio americano Rebar. Tramite lo sfruttamento degli spazi a bordo strada destinati a parcheggio viene realizzato un vero e proprio parco lineare temporaneo in cui attività differenti (creative, sociali e partecipate) materializzano le possibilità garantite da un uso alternativo di spazi destinati in maniera esclusiva alla mobilità. Tramite questa operazione, una qualsiasi strada urbana viene riappropriata in maniera prolifica generando nuove connessioni e relazioni principalmente all'interno del tessuto sociale.

L'ultimo principio di attivazione, definito visioni, interpreta la strada come un vero e proprio schermo proiettivo su cui depositare contenuti percettivi, scenari alternativi e prospettive future, attraverso processi di coinvolgimento democraticamente intesi. Secondo questa modalità operativa, la strada si presta ad accogliere e rappresentare, in una sorta di racconto spazialmente articolato, visioni derivanti dall'immaginario e dalla memoria collettivi e proposte alternative suggerite da sguardi esterni e molteplici.

Si tratta di incentivare e produrre strategie di riappropriazione sensibile della strada che, in quanto spazio pubblico e comune, può costituirsi come spazio di rappresentazione, ossia luogo nel quale riversare immaginari e contenuti immateriali.

Lavorare sulle visioni significa quindi operare in una dimensione immaginifica e intangibile, agendo principalmente tramite filtri interpretativi in grado di sollecitare e comprendere le proiezioni individuali all'interno di un disegno collettivo.

Un esempio dell'operazione descritta è rappresentato

dal lavoro svolto da Collectif Etc in un quartiere periferico di Marsiglia in cui, a seguito di una raccolta di proiezioni e desideri espressi dalla popolazione, una serie di “sedie postali”, recanti visioni e prospettive future per il territorio, sono state distribuite nelle strade per testimoniare le possibilità offerte da un processo di condivisione percettiva al fine di individuare nuove strategie di trasformazione.

Complessivamente, quindi, i tre principi di attivazione descritti si prestano a lavorare in maniera integrata e sovrapposta, mantenendo come intento comune quello di associare ad una qualità figurativa e ad una capacità funzionale della strada anche un contenuto sociale imprescindibile.

I diversi strati vitali riconoscibili, sovrapponendosi in maniera non necessariamente pre-ordinata, raccontano di una condizione complessa in cui l'auto-organizzazione, più spesso confusa con uno stato di “casualità”, rappresenta una delle proprietà fondamentali per il mantenimento di uno stato di resilienza del sistema. Ancora c'è molto da fare, la strada è uno straordinario laboratorio, un incubatore di idee, il fertile terreno di sperimentazioni per il progetto.

#### Note

1 Per un approfondimento delle teorie di Nan Ellin sul concetto di “integral urbanism” e di “slash city” si veda Ellin, N. (2006), *Integral Urbanism*, London, Routledge e Ellin, N. (2001), *Slash city*, in *Lotus n. 110*

2 Bauman, Z. (2007), *Homo consumens: lo sciame inquieto dei consumatori e la miseria degli esclusi*, Gardolo, Erickson

3 Il termine deriva dall'“everyday urbanism” approfondito dall'urbanista americana Margaret Crawford e chiaramente influenzato dalle teorie di Henri Lefebvre e Michel De Certeau. Per maggiori approfondimenti si veda Crawford, M., Chase, J., John, K. (a cura di), (1999), *Everyday urbanism*, New York, Monacelli Press

4 Jacobs, J. (1969), *Vita e morte delle grandi città: saggio sulle metropoli americane*, Torino, Einaudi

#### Bibliografia

Ellin, N. (2006), *Integral Urbanism*, London

Bauman, Z. (2007), *Homo consumens: lo sciame inquieto dei consumatori e la miseria degli esclusi*, Gardolo, Erickson

Crawford, M., Chase, J., John, K. (a cura di), (1999), *Everyday urbanism*, New York, Monacelli Press

De Certeau, M. (2001), *L'invenzione del quotidiano*, Roma, Lavoro

Lefebvre, H. (1976), *La produzione dello spazio*, Milano, Moizzi Editore

Jacobs, J. (1969), *Vita e morte delle grandi città: saggio sulle metropoli americane*, Torino, Einaudi

## La riscoperta dei mercati tradizionali nello sviluppo di nuove strategie per la rivitalizzazione urbana

IRENE CHINI

Il mercato come spazio pubblico

Nel corso della storia mercati e città sono stati capaci di autorigenerarsi vicendevolmente e possono essere considerati come due facce della stessa medaglia.

Il mercato e la città si sono sviluppati congiuntamente come specifiche situazioni economiche nelle quali il surplus della produzione supportava la differenziazione della società urbana attraverso le classi sociali e le comunità (Weber, 1969; Harvey, 1973). Come rielabora il concetto Bestor: “Throughout history, cities and markets have sustained each other, the former providing location, demand, and social context for the latter; the latter, providing sustenance, profit and cultural verve to the former” (Bestor, 2001: p.2992), stabilendo una chiara interdipendenza tra le due realtà.

I mercati sono considerati come la più antica e predominante forma di attività pubblica (Bahrtdt, 1966), difatti hanno da sempre rappresentato molto di più di un luogo dedicato esclusivamente allo scambio economico. Un'evoluzione del concetto di mercato, inteso come spazio pubblico, può essere letta anche in Habermas, che ha definito la “sfera pubblica” come quello spazio che si frappone tra gli individui e l'autorità governativa, e che crea una struttura attraverso la quale le persone possono incontrarsi e discutere criticamente argomenti d'interesse pubblico. Queste discussioni, secondo il teorico tedesco, avvengono in luoghi di consumo, costruiti attorno alla piazza principale, e proprio questi spazi offrono un controbilanciamento al governo e alle istituzioni, sviluppatosi nel mondo preindustriale del libero mercato e che rappresenta quindi una chiara e importante connessione tra il mercato e lo sviluppo di un certo tipo di democrazia (Habermas, 1991).

Secondo Walter Benjamin (2002), inoltre, il ruolo dei mercati risulta fondamentale per il processo di formazione identitaria della società, in quanto non rappresentano solamente un modo di vedere la città ma anche il nostro comportamento al suo interno, e questo modo di osservare e agire nella città ha effetti rilevanti sulla creazione di un'identità di cittadino consapevole. Pertanto, i mercati contribuiscono alla vita quotidiana delle città proprio perché permettono alle persone di imparare a vivere all'interno della dimensione urbana, all'interno della sua diversità, che può essere talvolta difficile da gestire e da comprendere. Attraverso questo tipo di spazio pubblico le persone comprendono la società intorno a loro,

incrementando, al contempo, la coesione sociale e il senso di appartenenza a una comunità.

Sophie Watson (2009), esponente del rinnovato interesse accademico per il tema dei mercati, descrivendo la situazione londinese, afferma che essi sono un luogo di socialità, dove la prossimità fisica dei venditori/consumatori genera interazioni limitate (“rubbing along” come lo definisce l’autrice), come un sorriso o un cenno del capo, ma pur sempre interazioni. Questa dimensione risulta essere tipica di spazi pubblici come i mercati, dove la struttura organica spaziale è in netto contrasto con quella razionale dei supermercati: sono proprio le caratteristiche fisiche del mercato, come la sua location, l’accessibilità, le dimensioni e i servizi offerti al suo interno, ad influenzare notevolmente la sua socialità (Watson, 2009). Sulla stessa linea, Anderson considera il mercato come una “cosmopolitan canopy”, una sorta di ombrello protettivo cosmopolita, una zona di confort, dove le persone non solamente vengono in contatto con degli sconosciuti, ma si sentono rilassati e protetti nel fare questa esperienza: “The cosmopolitan canopy is peculiar in that people of diverse backgrounds feel they have an equal right to be there. In this space, they can observe and be observed by others, modelling comity unwittingly” (Anderson, 2011: pp. 278-279).

Il mercato rappresenta una tipologia molto particolare di spazio urbano, un’area nella quale tutti i partecipanti sperimentano cosa significa uno spazio pubblico centrale, condiviso e sociale. Formando una parte cruciale dello spazio pubblico della città, il mercato è il cuore dell’esperienza urbana, dove qualunque persona può andare per incontrare, comunicare o scambiarsi idee, o solamente a godersi la vista, i suoni e i profumi del luogo, rimanendo anonimo nella folla.

La riscoperta dei mercati nelle strategie di rivitalizzazione urbana

I mercati urbani hanno una declinazione spaziale molto diversa secondo la loro location e la loro funzione, come anche differiscono nelle forme e dimensioni: mercati all’aperto, mercati coperti, mercati di strada o inseriti in una struttura commerciale, dedicati ad una particolare tipologia di prodotto o genere alimentare, misti, collocati in uno stesso luogo o itineranti. Tipicamente sono amministrati dalle autorità locali, anche se, recentemente, sta crescendo il numero di mercati gestiti da enti privati, dalla comunità, attraverso partnership pubblica privata o Farmer’s Market. Nonostante queste differenze, i mercati hanno delle caratteristiche sostanziali comuni: hanno luogo tra le comunità locali, sono fonte di occupazione e ricchezza locale, sono un legame con l’economia rurale e le produzioni locali, coinvolgono modi di vivere e lavorare nelle comunità e sono un luogo di attrazione turistica importante per le città e i loro quartieri. In definitiva, hanno una funzione centrale nella vita locale cittadina e come centro di connessioni, interconnessioni e vita sociale, e in molti casi sono ruoli che hanno mantenuto nel corso dei secoli.

Indipendentemente dal fatto che i mercati siano considerati da sempre uno degli spazi pubblici chiave per le città, nel corso della storia hanno subito delle oscillazioni: il perché del declino di alcuni o del successo di altri, non è un argomento di facile trattazione, a causa di diversi fattori interconnessi (come la diffusione dei supermercati e la nascita del nuovo sistema di distribuzione o la rilocalizzazione di alcuni mercati lontani dalla loro circoscrizione). Nonostante ciò, i mercati possono ancora offrire opportunità di crescita economica locale ma anche un’occasione d’incontro e socializzazione per i cittadini, promuovendo valori di tolleranza, rispetto reciproco e democrazia: in questo modo possono agire come punto focale per le comunità locali.

L’età d’oro dei mercati in Europa è avvenuta intorno alla metà del XIX secolo, quando hanno avuto un ruolo centrale nel tradurre e dare un significato alla modernità e il capitalismo, attraverso innovazioni e opportunità di business che li accompagnavano: “Llegaron a convertirse en una de las más claras manifestaciones del orgullo municipal, de la innovación arquitectónica, de la renovación urbana y de las nuevas formas comerciales de la ciudad capitalista” (Gúardía e Oyón, 2010: 11). I mercati hanno contribuito concretamente all’evoluzione della città: socialmente come punto di riferimento per i cittadini, a livello economico generando posti di lavoro e opportunità imprenditoriali, e dal punto di vista urbanistico alterando le modalità con cui le città venivano costruite (adeguandosi alla presenza del mercato e favorendone la sua funzionalità, ad esempio attraverso la pianificazione di nuovi accessi o servizi). Come affermano Gúardía e Oyón: “Desde el punto de vista urbano, el Mercado cubierto de esta época vino a ser el paso intermedio entre la plaza -o las plazas- de mercado al aire libre, auténtico corazón de la ciudad preindustrial, y las actuales zonas comerciales o peatonales o los modernos centros comerciales de la periferia; es decir, la transición entre una sociabilidad de calle y una ambientalmente acondicionada en el interior de estos artefactos” (Gúardía e Oyón, 2010: 11-12). Studiati da diverse prospettive, i mercati sono un osservatorio privilegiato poiché attraverso lo studio delle strutture è possibile ricostruire l’architettura dell’epoca (approfondendo l’evoluzione della modernità e della tecnologia), descrivere la città (riflettendo sul coinvolgimento dell’amministrazione locale e la pianificazione urbana) e la società (analizzando le interazioni socio-economiche che hanno origine dall’esistenza dei mercati e dalla loro capacità di tessere relazioni).

L’inizio del XX secolo, con l’avvento del mondo industrializzato, ha portato una prima ondata di declino nel sistema mercatale, segnando l’inizio della sua obsolescenza. Il declino è imputabile principalmente al cambiamento nel sistema di distribuzione alimentare: “La razón principal del declive residió en la revolución en la distribución de los alimentos que supuso de dominación de la cadena de distribución por grandes mayoristas que rompieron la antigua relación directa

y de carácter local entre productor y vendedor que imperaba en el modelo de producción agrícola y distribución de alimentos de los mercados del siglo XIX” (Gúardia and Oyón, 2010: 56). Il modo in cui il cibo ha iniziato a essere prodotto e distribuito da questo momento in poi, quindi, ha aiutato ad accelerare il declino dei mercati.

Dopo la seconda Guerra Mondiale, molti altri fattori hanno contribuito a incrementare e acuire le problematiche, accompagnando una seconda fase di declino. Le strutture fisiche e gli edifici stessi che ospitavano i mercati avevano un'urgente necessità di essere ristrutturati, cosa che le amministrazioni locali non potevano permettersi di fare in quel preciso momento storico. Contemporaneamente, si è verificato un cambiamento radicale all'interno della città, dovuto all'introduzione dei veicoli a motore e, conseguentemente, allo spostamento di molti cittadini verso la periferia. Più di tutto, tuttavia, l'introduzione dei supermercati, con le loro pratiche self-service, ha cambiato irrimediabilmente il modo in cui le persone acquistavano il cibo e la loro interazione con i venditori.

Negli ultimi decenni, tuttavia, abbiamo assistito ad una graduale ma costante riscoperta dei mercati tradizionali da parte delle amministrazioni locali e dei policy maker, cosa che li ha portati ad essere il soggetto di un crescente entusiasmo. Molti progetti europei (come Central Markets, Marakanda, Urbact Markets e MedEmporion) o singole municipalità (come Torino, Londra, Marsiglia e Barcellona), hanno riconosciuto che una leva chiave per avere città più sane risieda nello sviluppo dei mercati e l'implementazione di piani d'azione incentrati su di essi. Inoltre, sono state create importanti reti transnazionali, come Emporion – Association of Best Food and Traditional Markets of Europe, un'associazione di mercati nata da un gruppo di cinque città Europee (Barcellona, Budapest, Londra, Lione e Torino), con il compito di difendere e rafforzare la posizione dei mercati nella società europea e il loro ruolo nella costruzione della comunità europea, supportando l'identità e la cultura che nasce al loro interno, o come Love Your Local Markets, un'associazione che vanta tra le sue fila più di 900 mercati.

L'approccio del placemaking applicato ai mercati indipendentemente dal loro nome, organizzazione o location, una cosa è evidente: i mercati promuovono molteplici funzioni (sociali, politiche ed economiche), sono poliedrici, fungibili e reattivi, in grado di rispondere alle criticità della città contemporanea. Piuttosto che semplificare la loro funzione, come centro di scambio e approvvigionamento, i mercati mettono in luce le connessioni con la città e la comunità che rimangono nascoste ma pur sempre vitali, avendo il grande potenziale di trasformare uno spazio aperto (una strada, una piazza o un parcheggio che sia) in uno spazio pubblico. Proprio per queste particolari “abilità”, le dinamiche innescate dai mercati e i loro possibili utilizzi nelle strategie di rivitalizzazione urbana hanno riscosso molto successo tra gli studiosi e practitioner del placemaking, più legati ad un approccio bottom-up della pianificazione.

In un momento in cui le città stanno gradualmente aumentando la loro complessità e sono minacciate da una crescente frammentazione sociale, fornire ai cittadini degli spazi per l'interazione sociale è diventato un obiettivo di vitale importanza per le amministrazioni locali e l'approccio del placemaking mira proprio a reinventare spazi pubblici per le comunità; e i mercati sono stati identificati come strumenti efficaci per mettere in pratica tale approccio. Indirizzato verso la partecipazione community-based, il placemaking, coinvolge la pianificazione, il design, la gestione e la programmazione degli spazi pubblici: non si limita solamente a creare un miglior design, ma interviene nel facilitare un pattern di attività e connessioni (culturali, economiche, sociali ed ecologiche) in grado di dare una definizione e un senso identitario a un luogo, supportandone anche l'evoluzione futura. Un processo di placemaking di successo, riesce a capitalizzare gli asset della comunità, l'ispirazione e il suo potenziale, creando, in ultima istanza, spazi pubblici di successo che possano promuovere il benessere dei cittadini. L'intero processo inizia nel momento in cui una comunità esprime una necessità o un desiderio riguardante il luogo dove essi vivono, anche senza un piano d'azione ben definito; la volontà di unire diverse persone intorno ad una visione comune per uno spazio della città, di solito, prescinde dalla pianificazione degli interventi da attuare, ma nasce piuttosto da un'urgenza della comunità. Il programma di lavoro che viene portato avanti seguendo i principi del placemaking permette alle persone di realizzare in termini pratici quanto la loro visione collettiva possa ispirare un'effettiva pianificazione dello spazio, guardando con nuovi occhi il potenziale dei parchi, piazze, strade o mercati, rianimando l'ambiente e le esperienze quotidiane dei cittadini.

I concetti che stanno alla base del placemaking hanno avuto origine negli anni '60, quando Jane Jacobs e William H. Whyte hanno rivoluzionato l'idea della pianificazione e del design delle città, incentrandole sulle persone, spostando l'attenzione dalle macchine e dai centri commerciali. Il loro lavoro era focalizzato sull'importanza di quartieri vivibili e spazi pubblici invitanti, che dovevano essere condivisi e partecipati dagli abitanti della città.

La relazione dialettica tra lo spazio e la società risulta quindi evidente e un punto di partenza fondamentale quando si vogliono ottenere migliorie sociali attraverso il design dello spazio. Come afferma Manuel Castells (1977), l'uomo dà una forma, una funzione e un significato sociale allo spazio nel momento in cui forma delle relazioni con altre persone. Soja (2010) approfondisce il concetto considerando lo spazio non solamente come un prodotto di un processo politico e sociale, ma anche come una forza che influenza, a sua volta, questi processi in maniera rilevante. La società e gli individui modellano lo spazio in base ai loro valori, bisogni e aspirazioni, e lo spazio definisce le pratiche e le percezioni spaziali degli individui. Lo spazio, dunque, può essere deliberatamente progettato per generare un cambiamento nella società,

mettendo in relazione il design e la pianificazione con i cambiamenti sociali (Soja, 2010).

I mercati, negli ultimi anni, sono stati inclusi nelle strategie per la creazione di spazi pubblici di successo e sono sempre più utilizzati come strumento del placemaking: l'identità e la struttura complessa del mercato aiutano a svelare ai cittadini le molteplici rappresentazioni e significati degli spazi urbani. Nella prospettiva della pianificazione, avvicinarsi al mercato come costruito sociale suggerisce nuove visioni nella comprensione dell'identità spaziale, delle relazioni comunitarie, della coesione sociale e del senso di attaccamento ad un luogo: "Marketplaces represent the community, epitomize the community and they are symbols in the community. Markets release the creative, recreational, civic and economic energies between the community and the individuals who compose it. The "magic" of the marketplace is in how people respond to their perception of the place/activity and how what response renews both persons and place" (Morales, 2011: 12). I mercati rappresentano, quindi, lo spazio pubblico quotidiano della città, dove attraverso l'esperienza vissuta in attività costantemente ricorrenti, il senso di appartenenza e di attaccamento sono costruiti sulla base di usi ritualizzati dello spazio e cambiamenti nel corso del tempo (De Certeau, 1984).

#### Conclusioni

In conclusione, è possibile affermare che anche nel XXI secolo, considerando le problematiche della città contemporanea, un sistema di mercati urbani può fungere da efficace centro di scambi e connessioni tra economia rurale e urbana, e da punto di riferimento per la cultura locale e la vita sociale dei residenti. Investire nelle attività mercatali, indipendentemente dalle loro dimensioni, significa generare benefici economici, sociali, ambientali e per la salute delle persone, che sono fondamentali per creare un luogo vivace e attrattivo dove vivere, lavorare e svagarsi. Questi investimenti sono indirizzati al perfezionamento della gestione imprenditoriale e organizzativa, come anche al miglioramento delle infrastrutture fisiche. Barcellona è forse il caso più esemplificativo e precursore dei tempi. La storia dello sviluppo del sistema dei mercati ha inizio già nel XIX secolo, durante una fase intensiva dello sviluppo urbano della città, durante la quale i mercati sono stati inseriti nella pianificazione urbana, considerandoli un servizio di primaria importanza da fornire ai cittadini, sullo stesso piano dell'elettricità, l'acqua e la spazzatura. Barcellona ha scommesso sul suo futuro rivitalizzando i mercati pubblici, continuando a dare priorità al loro finanziamento (nonostante la severa crisi finanziaria che si sta sperimentando) ed in cambio, l'impulso dato ai mercati ha aiutato a rivitalizzare la città stessa e la regione della Catalogna.

La municipalità di Barcellona ha mantenuto un'attenzione costante per queste strutture e, oggi, il network di 43 mercati e le modalità di rivitalizzazione sono state identificate come un modello di sviluppo

urbano, conosciuto come il Barcelona Market Redevelopment Model, degno di essere esportato e imitato da altre città.

#### Note

- 1 Per un approfondimento sui progetti europei: <http://www.centralmarkets.eu>, <http://www.marakanda.eu/>, <http://urbact.eu/>, <http://www.medemporion.eu>.
- 2 Si veda <http://www.emporiononline.com/>.
- 3 Per approfondire <http://loveyourlocalmarket.org.uk>.
4. William Whyte autore di "The Social Life of Small Urban Spaces" (1980) e Jane Jacobs autrice di "The Death and Life of Great American Cities" (1961) sono stati i primi a occuparsi di placemaking, e le loro teorie innovative hanno influenzato generazioni di planner e attivisti dello spazio pubblico. Nel 1975 hanno fondato Project for Public Spaces (PPS), un'organizzazione no profit di pianificazione e design che si occupa di aiutare le persone a creare e gestire gli spazi pubblici di successo, al fine di creare comunità più forti e consapevoli. All'interno dell'organizzazione è stata creata una sezione dedicata esclusivamente ai mercati pubblici.
5. Per un approfondimento si veda il sito dell'Istitut Municipal de Mercats <http://www110.bcn.cat/portal/site/Mercats/>.

#### Bibliografia

- Anderson, E. (2011) *The Cosmopolitan Canopy. Race and Civility in Everyday Life*, Norton, New York
- Bahrtdt, H. P. (1966) *Lineamenti di sociologia della città*, Marsilio, Padova
- Benjamin, W. (2002) *The Arcades Project*, Belknap Press, Cambridge
- Bestor, T. (2001) *Markets: anthropological aspects*, in Smelser, N.J. and Baltes, P.B. (eds.) *International Encyclopedia of the Social Behavioural Sciences*, Elsevier, Oxford
- Castells, M. (1977) *The urban question. A Marxist approach*, Edward Arnold, Londra
- De Certeau, M. (1984) *The practice of everyday life*, University of California Press, Berkeley
- Guàrdia, M. e Oyón, J. L. (2010) *Hacer la ciudad a través de los mercados: Europa, siglos XIX y XX*, Museum d'Història de Barcelona, Institut de Cultura, Barcelona
- Habermas, J. (1991) *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, MIT Press, Cambridge
- Harvey, D. (1973) *Social Justice and the City*, John Hopkins University Press, Baltimore
- Morales, A. (2011) "Marketplaces: Prospects of Social, Economic and Political Development" in *Journal of Planning Literature*, 26(1) (pag. 3-11)
- Soja, E.W. (2010) *Seeking spatial justice*, University of Minnesota Press, Minneapolis
- Watson, S. (2009) "The magic of the marketplace: sociality in a neglected public space" in *Urban Studies*, 46(8) (pag. 1577-1591)
- Weber, M. (1969) *The nature of the city*, in Sennett, R. (ed.) *Critical Essay on the Culture of Cities*, Appleton-Century-Crofts, New York (pag. 23-46)

# Commercio e mobilità per lo spazio pubblico

SILVANA CRAPANZANO  
E VALERIA SCAVONE

## 1. Premessa

Il contributo mira a riflettere sul ruolo che la variabile economica e, in specie, i Centri Commerciali Naturali (CCN) possono avere nella riappropriazione dello spazio pubblico dei contesti urbani minori in sofferenza. Il caso studio è Favara, piccolo centro siciliano giunto alla ribalta nazionale, da un lato, per il crollo avvenuto nel 2010 di un edificio degradato del centro storico (a causa del quale due bambine hanno perso la vita) e, dall'altro, per la recente realtà creativa del Farm Cultural Park.

Dopo la Carta di Aalborg e la Campagna europea Città sostenibili, la Carta di Lipsia (2007), auspicando un maggiore ricorso alle strategie della politica di sviluppo urbano integrato, mira - tra le altre cose - ad assicurare qualità degli spazi pubblici e a potenziare l'economia locale mediante la promozione di un trasporto urbano efficiente e accessibile. E proprio a questi principi della Carta, riferimento politico e culturale, si ispira lo studio che è stato portato avanti nell'intento di innescare sviluppo in un'area "interna" della Sicilia (non definibile come tale in quanto vicina ad Agrigento, polo di servizi collocato a meno di 20 min., secondo i parametri ministeriali del documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi strutturali", 2014) che, nonostante il suo dinamismo demografico (in controtendenza rispetto ai rimanenti comuni della regione agrigentina), ha un centro storico in abbandono e un'economia che risente degli effetti deleteri conseguenti alla realizzazione di alcuni centri commerciali "artificiali" (i "non luoghi" di Augè o i "superluoghi" di Agnoletto et al.) nelle vicinanze. Il contributo (che in parte riflette gli esiti della tesi di laurea dell'arch. Crapanzano) mira a riflettere sul ruolo prezioso che i Centri Commerciali Naturali possono invece svolgere nella rigenerazione delle città, se coadiuvati da adeguate politiche urbane e progetti in termini di mobilità sostenibile che consentano alle comunità di riscoprire lo spazio pubblico. Nel caso affrontato, la riappropriazione dello spazio pubblico avviene mediante la riconversione dell'asse portante del tessuto urbano in termini di mobilità sostenibile, il riutilizzo delle aree libere a causa dei crolli e la valorizzazione delle risorse culturali del tessuto urbano, potrebbe portare anche a Favara il rilancio delle attività economiche, il miglioramento della qualità della vita, la riscoperta dell'identità locale.

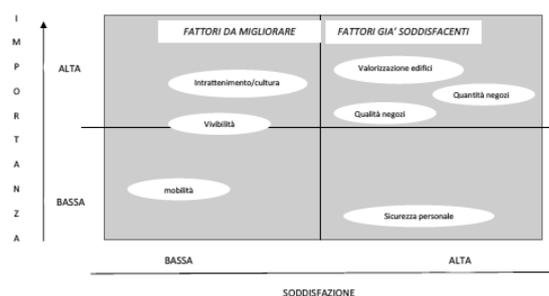
2. Il tema: commercio, qualità della vita e mobilità<sup>1</sup>  
Ricordando quanto affermato da Perenne (1971) in merito alla connessione tra la nascita delle città moderne e le attività commerciali, si constata che è

ormai consolidata l'opinione che "non competono solo le idee ma anche i territori" (Moccia, 2012, 16) e, pertanto, le città devono "creare le migliori condizioni ambientali per lo sviluppo o la creazione di nuove imprese" (ibidem).

Col cambiare degli assetti urbani, è infatti variato anche il ruolo del commercio negli spazi urbani: mentre prima "il centro" aveva una funzione sociale e identitaria fondamentale, in seguito dell'evoluzione degli esercizi commerciali degli ultimi decenni, le dinamiche sono cambiate profondamente. La moderna distribuzione al dettaglio ha nuovi spazi, nuovi servizi, nuove collocazioni in ambito urbano anche poiché gli utenti, grazie alla mobilità privata e all'esigenza di concentrare il tempo dedicato al consumo, abbandonano gli acquisti in centro. Le conseguente chiusura degli esercizi commerciali "di vicinato", non più competitivi, ha comportato degrado e abbandono dei centri storici, sia nelle grandi città che nei piccoli centri, con ricadute che vanno oltre il fatto meramente economico-produttivo, per coinvolgere anche la sfera sociale e identitaria.

Amendola riporta l'attenzione sul commercio in città in quanto il grado di soddisfazione dei fruitori di un centro antico si misura sì dalla presenza delle permanenze storico-artistici, ma anche dai locali, bar, cinema e librerie che arricchiscono ed integrano l'offerta, anche culturale, di una "città vetrina" (2006). Riportare il commercio in città vuol dire innescare un valore aggiunto a sostegno delle politiche di coesione sociale perché rivitalizzare i centri urbani significa anche riattivare le relazioni tra le persone e accrescere la percezione della sicurezza. Ma, affinché ciò si verifichi, è necessario risolvere una delle criticità più diffuse, soprattutto nei comuni della Sicilia, la mobilità.

Figura 1: Le attese dei cittadini-consumatori dallo studio Eurisko per Indicod<sup>2</sup> del 2003 (Ricciardi, 2012, 34). Elaborazione a cura dell'architetto Silvana Crapanzano.



Dalla fig. 1, che esprime i fattori sui quali puntare per migliorare l'attrattività del centro urbano, emerge prepotentemente la mobilità quale fattore del tutto insoddisfacente, a fronte della forza di edifici e monumenti di valore storico e della sicurezza personale. La disciplina urbanistica, infatti, in prima istanza attenta alle esigenze del cittadino tanto da pianificare nelle città spazi aperti per il loisir, è divenuta nel tempo vittima dell'esigenza di 'modernità' tanto da relegare strade e piazze solo a "parcheggi". Un rischio

già temuto da Camillo Sitte, consapevole della necessità di arginare questo fenomeno per il quale l'effetto "spaziale delle piazze è andato perduto" (Sitte, 2007, 66). Tale annullamento della res publica rende ancora oggi le città invivibili e inaccessibili, soprattutto alle utenze deboli, private del ruolo di "luogo per la comunità" in seguito alla riduzione progressiva delle possibilità di "accesso alle diverse funzioni urbane" (Bettini, 2004, 329), private di spazi pubblici e semi-pubblici destinati alla socializzazione, allo scambio, al mercato (nuclei fondativi della civitas).

La riqualificazione urbana deve pertanto attuare strategie per riportare vivibilità (elemento critico, fig.1) in ambito urbano e per creare occasioni di sviluppo locale che restituiscano identità e opportunità di rilancio economico, utili anche ad arginare il fenomeno dello sprawl (con conseguenti benefici in termini di riduzione del consumo di suolo).

In questo contesto, per contrastare gli effetti negativi dello "spazio meticolosamente pianificato" dei centri commerciali artificiali (Aquila, 2006, 116), sono state realizzate numerose iniziative di gestione coordinata dei centri storici o di specifiche aree commerciali urbane. A livello nazionale, si citano le esperienze dei Centri Commerciali Naturali (Toscana)<sup>3</sup>, i Programmi di Riqualificazione Urbana (Piemonte), i Progetti Integrati di Valorizzazione del Commercio<sup>4</sup>, etc.; a livello internazionale, il Town Centre Management in Gran Bretagna, le Cellules de Gestion de Centre-Ville in Belgio e Francia, i Centros Comerciales Abiertos in Spagna e i BID (Business Improvement District) in America, tutti casi di valorizzazione del commercio come "integratore dello sviluppo di specifiche aree" (Ricciardi, cit., 38).

Se il "centro commerciale" si definisce quale "insieme di diversi esercizi di vendita al dettaglio progettati e realizzati unitariamente inseriti in una struttura edilizia fisicamente continua a destinazione specifica" (Decreto Presidenziale del 11/07/2000, all. 1, art.4 comma 1), il CCN rappresenta un sistema di esercizi coordinato e integrato da una politica comune di sviluppo e di promozione del territorio, quindi una rete commerciale di attività allocate su una stessa area che possono, attraverso eventi culturali, cartelloni artistici, iniziative ricreative, innescare la promozione strategica del centro urbano partecipando alla sua attrattività e vivibilità.

### 3. Il caso studio<sup>5</sup>

Il territorio comunale di Favara è sito nel versante centro-meridionale della Sicilia e si sviluppa lungo la linea ad Est del centro abitato di Agrigento, la città capoluogo di provincia da cui dista appena 10 Km. Il territorio (81,32 Km<sup>2</sup>) si innalza verso Nord fino ad una quota di circa 500 m s.l.m., mentre il centro abitato è sito a circa 300 m s.l.m..

Le prime testimonianze risalgono al periodo dei Sicani, ma vi sono state rinvenute tracce della dominazione greca ed araba. È proprio durante il periodo di dominazione degli Arabi che assunse il nome Fawar e Rahal Fewwara, "polla d'acqua scaturiente" (Cilona,

1990, 50).

L'Amico, nel citare alcune fonti storiche, riferisce che "Federico II Chiaramonte fu il fondatore dell'antico castello di questa Terra della Favara circa l'anno 1270, come vogliono conformemente li nostri storici di Sicilia, e ce lo confermano poscia più chiaramente le armi gentilizie chiaramontane, incastrate nelle fabbriche di detta Rocca" (Amico, 2006, 438).

Parlando della roccia fortificata e del castello non si può fare a meno di evidenziare l'importanza che la fonte "Canali" ha avuto nella scelta del luogo e nella vita del maniero (Antinoro, 2005, 67), intorno al quale si andò sviluppando un tessuto urbano irregolare da cui ebbe origine la prima borgata di Favara.

La città antica non ha un carattere monumentale, ma è ricca di spazi, di percorsi, di luoghi, di un tessuto urbano e di un aggregarsi di case e casupole che compongono il disegno urbano e fanno la cultura e l'identità della comunità che li ha vissuti. L'impianto urbanistico originario, tipicamente medioevale, adattato al sito e all'andamento del terreno, ha subito nel tempo ampi interventi con alcune integrazioni di tessuto urbano seicentesco e, successivamente, con l'espansione dei quartieri sette-ottocenteschi che definiscono il perimetro dell'attuale centro storico.

Figura 2: Ipotesi di ricostruzione storica dell'impianto urbano da fonti cartografiche. Elaborazione a cura dell'architetto Silvana Crapanzano.



Favara vive un boom edilizio negli anni '90 quando la popolazione (32.237, ISTAT 1991) aumenta rispetto ai decenni precedenti, ma successivamente subirà un picco negativo (31.098, ISTAT 2001), che verrà colmato nel 2011 (con 32.972 abitanti, ISTAT).

Questo aumento della popolazione ha portato all'edificazione di aree periferiche (Fig.2), senza alcun disegno urbanistico, e al conseguente abbandono degli edifici del centro, con conseguente degrado di questa parte della città. Prova ne è il fatto che nella mattina del 23 gennaio 2010 la città è stata scossa dal boato

causato dal crollo di una palazzina in via del Carmine, nel centro storico, con conseguenti lutti gravissimi. Da quel momento si è provveduto allo sgombero graduale di molti abitanti di edifici pericolanti e oggi il centro storico, in più parti perimetrato da recinti murari che racchiudono le aree demolite o crollate, si presenta degradato e spopolato. Dal 2010 però qualcosa sta cambiando: nei setti curtigghia, ha preso piede la “Favara contemporanea”, una sorta di oasi culturale nel cuore della città. La toponomastica lo indica come Cortile Bentivegna, un aggregato costituito da sette piccoli cortili che ospitano piccoli edifici di matrice araba. Denominata Farm Cultural Park, è oggi una galleria d'arte e residenza per artisti, fondata nel 2010, dal notaio Andrea Bartoli. Oltre che come museo, si propone anche come centro culturale e turistico, vi vengono allestite mostre pittoriche temporanee e installazioni permanenti di arte contemporanea<sup>6</sup> e - dopo un periodo di diffidenza da parte della comunità locale - oggi sta contribuendo, con numerose iniziative di progettazione condivisa, al recupero di parte del centro storico anche attraverso le reti nazionali e internazionali<sup>7</sup>.

4. Ipotesi progettuale Centro antico di Favara, da “linea” a “motore di sviluppo”<sup>8</sup>

La realizzazione di centri commerciali nelle vicinanze dal 2008 (“Le Vigne” a Castrolibero, cui si è aggiunto di recente “Città dei Templi” ad Agrigento), ha comportato, in diversi centri urbani della provincia agrigentina<sup>9</sup>, gravi conseguenze non solo da un punto di vista economico ma anche sociale, culturale, energetico, paesaggistico, favorite dallo strapotere della mobilità affidata al mezzo privato (a Favara n.20.955 automobili su 32.972 abitanti, dato ISTAT 2011), caratteristica propria di questo contesto culturale. Se si esclude l'oasi della Farm di cui si è detto, l'unico segnale di risveglio della città di Favara, avviato per cercare di contrastare gli effetti negativi del fenomeno descritto, è la costituzione dei due Centri Commerciali Naturali (“Aldo Moro” e “Centro Antico”), entrambi regolarmente accreditati dalla Regione Siciliana<sup>10</sup>. Espressione della volontà dei commercianti, hanno il fine di organizzare e proporre una offerta integrata, mettendo in risalto l'intero patrimonio produttivo, storico-culturale e architettonico, nell'intento ultimo di contribuire alla rivitalizzazione dei centri urbani e alla promozione dell'offerta commerciale di qualità e di servizi complementari.

I commercianti hanno dato vita ai CCN nell'intento di far lavorare insieme (secondo quanto previsto dalla L.R. 10/2005) la qualificazione di prodotti e servizi delle imprese con interventi di qualificazione urbana ed ambientale di Favara, che presenta un'alta intensa offerta culturale, gastronomica e sociale. Ma, alla definizione dei perimetri, non è ancora seguito - da parte dell'Amministrazione - alcuna iniziativa di riqualificazione, valorizzazione e rivitalizzazione del centro che porti alla “scala umana e gradevolezza del passeggio negli spazi urbani storici, alla qualità architettonica degli edifici” (Moccia, cit., 487).

Nella ricerca si è scelto di indagare solo l'area relativa al CCN “Centro Antico di Favara”, in gran parte coincidente con il centro storico, ipotizzandone la riqualificazione sia per la presenza della Farm, sia per dare una possibile risposta alle aree lasciate libere dai numerosi e tragici crolli, con l'intento di integrare architettura e pianificazione infrastrutturale e urbanistica per creare spazi pubblici attraenti e accessibili (Carta di Lipsia, 2007).

Nella fase iniziale, l'analisi ha portato alla conoscenza del contesto urbano, interno ed esterno al perimetro del CCN, per individuarne risorse e criticità, punti di forza e debolezza. Successivamente, con lo studio della viabilità, si è trovato il modo di rendere pedonali o parzialmente pedonali alcuni assi interni al perimetro del CCN (individuandone altri che consentano l'attraversamento veloce) col fine di una mobilità sostenibile che renda “più agevole l'incontro tra individui, lo sviluppo di relazioni e obbligazioni reciproche” (Moccia, cit., 18). L'asse principale diventerà ad uso ciclo-pedonale, con una corsia per l'attraversamento del bus navetta e delle auto elettrici. Le strade che circondano il perimetro del CCN - anche in considerazione della dimensione della superficie interessata - sono state riprogettate in modo da favorire l'uso delle biciclette e mantenere una velocità slow, affinché tale mobilità sostenibile abbia ricadute positive anche in termini di vivibilità.

Nell'ipotesi progettuale si è scelto inoltre di inserire aree verdi (giardini pubblici o orti urbani) negli spazi di risulta dei crolli e delle demolizioni, mantenendo la memoria della traccia a terra del perimetro degli edifici crollati/demoliti, con il riutilizzo della pietra ricavata dai crolli. La scelta della superfici permeabili, oltre a risolvere problematiche di tipo sociale, ricreativo, energetico e di qualità dell'aria, contribuirà ad assorbire l'ampia quantità d'acqua che proviene dalla sovrastante collina, attualmente non ben regimentata. Le superfici stradali, opportunamente sagomate, permetteranno la raccolta delle acque meteoriche verso le caditoie lineari che misurano longitudinalmente gli spazi, rispondendo alla scelta di articolare lo spazio aperto attraverso criteri di fluidità e continuità fisica e percettiva, minimizzando le zone di scarsa visibilità e facilitando, per quanto possibile, sicurezza dei luoghi. Nella proposta progettuale si è scelto inoltre di inserire, lungo l'asse principale del CCN, alberi ad alto fusto, sia per non occultare le vetrine delle attività commerciali, sia per mascherare - ove presente - alcune architetture di dubbia qualità, sia per creare zone d'ombra sulla strada, contribuendo a mitigare l'isola di calore tipica dei contesti urbani densamente popolati a questa latitudine.

Si è posta attenzione anche all'illuminazione, alle vetrine (il cui format, contribuendo a dare qualità, identifica gli aderenti al CCN), alla riconversione (re-cycle) di alcuni magazzini sfitti per adibirli ad info point, servizi e bikesharing.

I flussi di mobilità sono individuati destinando aree libere (alcune già peraltro anche indicate dal PRG) a parcheggi di interscambio (sempre con pavimenta-

zione permeabile) che consentano di parcheggiare, noleggiare e ricaricare le auto elettriche. La versatilità d'uso di tali spazi pubblici e il controllo dei diversi flussi di mobilità consentirà di ospitare piccole fiere, manifestazioni culturali e mercati temporanei, attività di intrattenimento e divertimento, anche proposte dagli aderenti del consorzio del CCN. Questo, infatti, con la sua attività potrà dare una svolta positiva alla città, anche al di là del suo immediato perimetro (Moccia, cit., 487), perché il mantenimento delle attività esistenti e l'apertura di nuove attività, porterà alla valorizzazione dell'intera città e delle sue risorse, all'incentivazione del turismo, alla tutela e promozione delle produzioni tipiche e artigianali.

##### 5. Prospettive di lavoro<sup>11</sup>

Consapevoli che la qualità dello spazio pubblico è il parametro principale con il quale si misura il grado di coesione sociale di una comunità, si ritiene che portare qualità urbana è un processo complesso che porta a formulare piani e progetti, attenti alla mobilità, con spazi pubblici aperti che invitino gli uomini a riunirsi secondo una riscoperta convivialità (Amendola, 2010), per città esteticamente belle e armoniose, nelle quali identificarsi, alle quali appartenere, nelle quali vivere bene. Vivibilità<sup>12</sup> vuol dire spazi pubblici, aree pedonali e strade lente (adatte a "l'asino" di Le Corbusier<sup>13</sup>): secondo una dimensione slow degli spostamenti, possibile punto di forza delle piccole città storiche, come avviene nelle città del Cittaslow International Network.

Recuperare spazi pubblici (e non solo "ad uso pubblico") significa, al di là della virtualità dei social network, ricostruire relazioni tra cittadini, politica, attività produttive, commerciali, di servizio; significa anche poter svolgere attività sportive e di svago, affermare identità che affondano "le radici nel palinsesto della storia" per protendere i "rami nel futuro" (Carta, 2007). È questo l'obiettivo della tesi che, per il "futuro" di Favara, ha ipotizzato il potenziamento del commercio, della qualità urbana e la riorganizzazione del sistema della mobilità, per ricucire con il tessuto urbano e con la comunità gli esiti di esperienze virtuose (come la Farm Cultural Park), in reazione all'incuria e all'abbandono che l'ha caratterizzata sinora.

Note

1 Il contributo è frutto di una collaborazione, ma il paragrafo è da attribuirsi interamente a Valeria Scavone.

2 [http://indicod-ecr.it/studiricerche/download\\_documenti/AtteseCittadini\\_completo.pdf](http://indicod-ecr.it/studiricerche/download_documenti/AtteseCittadini_completo.pdf).

3 [www.regione.toscana.it/imprese/commercio/centri-commerciali-naturali](http://www.regione.toscana.it/imprese/commercio/centri-commerciali-naturali).

4 <http://images.co.camcom.gov.it/f/ghost/sh/shopincomo.pdf>, (ultima consultazione 18-04-2014).

5 Il contributo è frutto di una collaborazione, ma il paragrafo è da attribuirsi interamente a Silvana Crapanzano.

6 [www.farm-culturalpark.com](http://www.farm-culturalpark.com)

7 [www.unipa.it/mcarta/Urbanmakers.html](http://www.unipa.it/mcarta/Urbanmakers.html).

8 Il paragrafo è frutto della collaborazione tra Silvana Crapanzano e Valeria Scavone.

9 Questa, con i suoi cinque, è seconda per numero di centri commerciali (insieme a Siracusa), dopo Catania (n.11), Palermo (n.4), Ragusa (n.3), mentre Trapani, Enna e Caltanissetta ne hanno solo uno. Dati verificati da chi scrive.

10 Ai sensi della L.R. 10/2005 art. 9 (e succ. mod. e integr.).

11 Il contributo è frutto di una collaborazione, ma il paragrafo è da attribuirsi interamente a Valeria Scavone

12 Si intende sottolineare quanto spazi pubblici adeguati possano contribuire al miglioramento della qualità della vita. Cfr. anche: F. Lo Piccolo (2009).

13 Diversamente alla vita nel periodo della rivoluzione industriale, organizzato e strutturato, oggi la vita nelle città contemporanee, poiché l'organizzazione del lavoro si è trasformata, la mobilità è poco prevedibile, una mobilità che ricorda il percorso a zig-zag di Le Corbusier in contrapposizione alla strada dritta, propria dell'uomo.

Bibliografia AA.VV. (2009), Città pubbliche, Linee guida per la riqualificazione urbana, 269, Mondadori.

Agnoletto, M., Delpiano, A., Guerzoni, M., a cura di, (2007), La civiltà dei superluoghi, Notizie della metropoli quotidiana, Damiani, Bologna

Amendola, G. (2006) La città vetrina, Liguori Editore, Napoli.

Amendola, G. (2010), Tra Dedalo e Icaro. La nuova domanda di città, Laterza, Bari-Roma

Antinoro, C. (2005) Il Castello dei Chiaramonte di Favara, Nuova Immagine Favara.

Aquila, M. (2006), Un caso di produzione sociale di spazio. Giovani e anziani nei centri commerciali, in Amendola, G., pp.115-129

Augè, M. (1993),

Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della modernità, Elèuthera.

Bettini, V. (2004), Città e mobilità, in Bettini V., Ecologia urbana. L'uomo e la città, UTET, Torino, pp. 327-347

Carta, M. (2007), Creative city. Dinamic, Innovation, Actions, Barcellona, List

Carta, M. (2014) "Urban Makers: i nuovi cittadini bricoleurs" in Balarm.

Cilona, G. (1990), Favara nel tempo, vol. 1, Agrigento.

Grasso, F. e Paratore, S.G. (2013), Un modello per lo sviluppo economico locale: i centri commerciali naturali nella Regione Siciliana, in Bergantino, A.S., Carlucci, F., Cirà, A., Marcucci, E., Musso, E. (2013) I sistemi di trasporto nell'area del mediterraneo: infrastrutture e competitività, Franco Angeli, Milano.

Lo Piccolo (2009), Radici della disciplina urbanistica e nuova frontiera della convivenza urbana, in Moccia, F.D., a cura di, I valori in urbanistica tra etica ed estetica, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, pp.141-149

Mattogno, C. (2002), Idee di spazio, lo spazio nelle idee. Metropoli contemporanee e spazi pubblici, Franco Angeli, Milano

Moccia, F.D., (2012), Urbanistica. Interpretazione e processi di cambiamento, Napoli, Clean

Perenne, H. (1981), *Le città del Medioevo*, Laterza, Roma-Bari  
 Ricciardi, D., *I Centri Commerciali Naturali: una risorsa produttiva per il centro cittadino. Il caso di Palermo*, tesi di laurea, Università degli studi di Urbino - Carlo Bo, a.a. 2011-2012, rel. E. Savelli  
 Scavone, V. (2013), *Arginare il consumo di suolo: centri commerciali e programmazione urbanistica, In: Il governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo*, INU Edizioni, Roma, pp. 285-287.  
 Sitte, C. (2007), *L'arte di costruire la città*, L'urbanistica secondo i suoi fondamenti artistici, Jaca Book, Milano.

## Lo spazio pubblico come spazio condiviso. Nuove politiche di trasformazione dello spazio stradale alle diverse scale di intervento

TIZIANA D'ANGELI

Ripensare lo spazio stradale anche come spazio pubblico: il nuovo orientamento

Le politiche relative al tema dello spazio pubblico e della strada oggi sono affrontate con un metodo e un approccio nuovo, caratterizzato dalla consapevolezza, da un lato, della necessità di considerare imprescindibili i nuovi modi di vivere la città e, dall'altro, della scarsa disponibilità di risorse delle Amministrazioni. L'immagine delle periferie odierne, degli spazi pubblici così come dello spazio stradale, rappresenta il frutto delle rigide teorie moderniste, basate sulla separazione delle funzioni e sull'affermazione che lo spazio stradale svolge semplicemente il ruolo di "nastro trasportatore" e, come affermava Le Corbusier, che sia quindi necessario «liberare le città dalla costrizione e dalla tirannia della strada» (Le Corbusier, 2007).

Il dibattito disciplinare negli ultimi decenni, concentrato sulla necessità di interventi di rigenerazione urbana nelle periferie (Marcelloni, 2005), ha riconosciuto i limiti del modernismo ed è emersa con forza la necessità di ripensare gli spazi della città, di riconfigurare lo spazio stradale, sia dal punto di vista formale che funzionale, per restituire tale spazio alla collettività, allontanata negli anni dalla necessità di adeguare la sua sede alla crescente presenza di mezzi di trasporto.

Oggi è necessario ripensare gli spazi stradali anche come spazi pubblici, con l'obiettivo di promuovere e incentivare processi più ampi di rigenerazione urbana utilizzando però un approccio nuovo, legato da una parte alla necessità di intervenire non prescindendo dalla conoscenza delle regole e della sintassi urbana (Romano, 2004), dall'altra, però, legato all'esigenza di

considerare imprescindibili le nuove tendenze caratterizzate dall'uso delle reti e dell'informatizzazione. Infatti, se gli studi della città del passato e delle regole compositivo-funzionali su cui si basava la sua organizzazione spaziale, con le strade e le piazze, non appaiono riproducibili (Ferretti, 2012), poiché non mostrano «i contrasti dell'urbanità contemporanea» (De Sola Morales, 2004), possono però fornirci degli spunti di riflessione per riconoscere e cogliere le potenzialità di trasformazione di alcuni contesti, senza tuttavia cadere negli schemi rigidi e precostituiti delle correnti più conservatrici.

A questa consapevolezza si aggiunge la necessità di confrontarsi con la "realtà" che ci circonda, basata sulla rete e sulla interazione continua, resa possibile dai dispositivi informatici che definiscono nuovi spazi e nuovi usi (Castells, 2002). E' ciò che Castells definisce «lo spazio dei flussi, costituito da un circuito di scambi elettronici,(..) che definisce una nuova forma spaziale propria delle pratiche sociali che dominano e plasmano la società in rete».

Dunque tale aspetto è essenziale e irrinunciabile per il Planner che oggi si deve calare completamente nella realtà urbana, in cui l'uso delle reti e dei social network svolgono un ruolo essenziale nelle trasformazioni degli usi della città e in particolare dei suoi spazi pubblici (Castells, 2002).

La rete sceglie, decide, modifica, attraverso la condivisione, l'uso di spazi e la localizzazione di nuove attività, "progettando" nuovi spazi pubblici nelle diverse aree urbane.

Tali pratiche innovative sono legate al crowdsourcing, crowsmapping, urban hacking, urban hijacking e si connotano come altri modi di costruire spazi pubblici, attraverso l'appropriazione spontanea per un uso alternativo di un luogo. Questi interventi veloci e a basso costo rappresentano uno strumento coerente con le esigenze di trasformazione delle cosiddette "politiche di anticipazione" (Charbonneau, 2007), che si stanno largamente diffondendo oltre l'Europa e che hanno l'esigenza di trasformare velocemente l'uso di alcuni spazi con interventi temporanei per renderli immediatamente fruibili attraverso azioni poco dispendiose. Tali interventi vengono realizzati con lo scopo di stimolare e incentivare operazioni che possono diventare nel tempo definitive e si inseriscono all'interno di un più generale obiettivo di rigenerazione urbana nei diversi ambiti della città e alle diverse scale.

Le azioni progettuali possono essere di diverso tipo a seconda dell'entità e delle risorse disponibili: interventi leggeri, o azioni più forti, capaci di trainare operazioni che interessano più parti di città, che innescano processi più profondi di rinnovamento urbano. Nel caso di interventi leggeri (micro) le azioni progettuali anche temporanee possono riguardare le aree di pertinenza della strada, la strada stessa o le aree residuali.

Così, per esempio, l'attraversamento di una infrastruttura viaria in un contesto abitato può essere interpretato e utilizzato come un'opportunità progettuale, da

cui possono derivare nuove forme di spazialità, nuove possibili occasioni per la creazione di spazi pubblici (Ingersoll, 2004).

In questo caso gli interventi possibili riguardano il recupero degli spazi sovrastanti e/o sottostanti le infrastrutture, secondo la geometria della sezione stradale, attraverso l'inserimento di diverse funzioni, attività o attraverso la creazione di spazi per la collettività, declinati nei suoi molteplici usi: temporanei, permanenti, sociali, individuali, interattivi, che comprendono la sistemazione di aree verdi, spazi di incontro, gioco; in altri casi si interviene sulla riorganizzazione della sede stradale, con la ridefinizione e ripartizione razionale dello spazio destinato alle diverse utenze, con azioni progettuali che riducono lo spazio a disposizione delle vetture a vantaggio dello spazio pedonale, come il restringimento delle corsie per i mezzi privati, l'introduzione di dispositivi di riduzione della velocità ecc; oppure attraverso la ridefinizione del fronte strada con progettazione di spazi o creazione di iniziative che rendono possibile nuove forme di espressione e interpretazione dello spazio stradale, finalizzate a riconfigurare "nuove" quinte urbane; oppure si opera attraverso la creazione di quinte di elementi vegetali che definiscono un fronte urbano con funzione ecologica ed estetico-formale.

Nel caso di azioni più "forti" (macro) gli interventi investono aree più grandi o interessano operazioni più complesse, come per esempio il declassamento di un'infrastruttura viaria nel tratto di attraversamento (a raso) di un contesto abitato.

In tal caso per restituire la valenza di dimensione urbana e riassegnarle una valenza di luogo si può operare attraverso la riprogettazione (in alcuni tratti) dell'infrastruttura, attribuendole caratteristiche formali e funzionali di strada urbana, con la ripartizione e riorganizzazione della sezione stradale, con interventi che favoriscono l'uso pubblico, con l'inserimento di funzioni o attrezzature e la sistemazione e progettazione di spazi o aree verdi.

In ogni caso a decretare il successo o il fallimento delle azioni di trasformazione sarà la città, attraverso la risposta (feedback) dei suoi abitanti: il progetto micro temporaneo se accettato potrà diventare nel tempo definitivo, magari potrà evolversi e coinvolgere altre parti di città, diventando macro, oppure potrà essere utilizzato per un breve periodo per poi essere ripensato per un nuovo uso.

Dunque l'uso temporaneo e flessibile degli spazi, unito alla presenza dei nuovi dispositivi legati all'informaticizzazione, rappresentano uno strumento innovativo attraverso cui la società in maniera spontanea, indica un potenziale di trasformazione di un luogo e indica "un nuovo uso pubblico dello spazio" che, poiché accettato e condiviso, consente la sperimentazione a basso costo, veloce e senza rischi di fallimenti. Sono proprio questi gli aspetti di cui il pianificatore non può non tenerne conto: riuscire a cogliere velocemente le potenzialità dell'uso di un luogo, di

uno spazio stradale da riconfigurare per un utilizzo alternativo, per un progetto che la rete può amplificare, sostenere o addirittura indirizzare.

Egli deve dunque avere la capacità di cogliere l'energia delle nuove tendenze, dei nuovi strumenti che la tecnologia mette a disposizione, ma deve anche avere la conoscenza delle regole compositive della città, della sintassi urbana per sistematizzare e coordinare con coscienza le trasformazioni della città.

#### Bibliografia

- Ascher, F., Aper-Muller, M. (a cura di) (2007) *La rue est a nous...tous!*, catalogo dell'esposizione, Au diable vauvert, Parigi
- Castells, M. (2002) *La nascita della società in rete*, UBE, Milano
- Charbonneau, J.P. (2007) "Aménagements d'anticipation" in *Revue Urbanisme*
- Charbonneau, J.P. (2008) "Urbanisme et arts de la rue" in *Revue Hors les murs*
- Clementi, A. (a cura di) (1996), *Infrastrutture e piani urbanistici*, Fratelli Palombi Editori, Roma
- De Sola Morales, I. (1996) "Terrain vague", in *Quaderns*, n. 212
- De Sola Morales, M. (2004) "Villes, angles" in *Ciudad cantonades-Villes carrefours*, catalogo dell'esposizione al Forum delle culture di Barcellona, Barcellona
- Ferretti, L.V. (2012) *L'architettura del progetto urbano*, FrancoAngeli, Milano
- Ingersoll, R. (2004) *Sprawl town*, Meltemi, Roma
- Le Corbusier (2007) *Maniera di pensare l'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari
- Maffioletti, S. (a cura di) (2005) *Paesaggi delle infrastrutture (quaderni IUAV)*, il Poligrafo, Vicenza
- Marcelloni, M. (a cura di) (2005) *Questioni della città contemporanea*, FrancoAngeli, Milano
- Mariano, C. (2012) *Progettare e gestire lo spazio pubblico*, Aracne Editore, Roma
- Mattogno, C. (a cura di) (2002) *Idee di spazio, lo spazio nelle idee*, FrancoAngeli, Milano
- Romano, M. (2004) *Costruire le città*, SKIRA, Milano
- Terrin, J.J. (2011) *Le piéton dans la ville*, Parenthèses, Marseille

## Metodi di intervento nella città porosa

ROBERTO DE LOTTO, GIULIA ESOPÌ  
E CECILIA MORELLI DI POPOLO

#### Introduzione

La città contemporanea è costituita da vaste aree di porosità, suoli inedificati ed abbandonati e spazi urbani privi d'identità. (Spaziante, 2013). Essa "risponde alla figura del frammento, espressione di un insieme di processi disarticolati, di modelli sociali eterogenei, soggetta a continue trasformazioni che si susseguono

a ritmi e velocità differenti” (Spagnoli, 2013, pag. 293). Partendo da quelli che possiamo definire “ritagli” di città è possibile individuare diverse strategie e tecniche di azione volte a trasformare queste aree ed a renderle integrate all’interno del sistema degli spazi pubblici.

La rigenerazione urbana è strettamente legata ad una rilettura degli episodi urbani e territoriali, capace di coglierne i punti di forza, riconoscerne le vocazioni e le specificità. Essi sono delle opportunità da sfruttare attraverso l’avvio di progetti innovativi di trasformazione e valorizzazione (Spagnoli, 2013).

Come agire sulle porosità

Le soluzioni di intervento proposte nel dibattito emerso in occasione del XXVIII Congresso INU inerente al tema della rigenerazione urbana sono molteplici, ma tutte orientate agli obiettivi strategici legati al tema quale è l’attenzione dei luoghi dell’abbandono e del degrado. Ampio spazio di indagine è lasciato alla definizione di quali luoghi, e delle caratteristiche che essi devono avere per essere considerati adatti alla riqualificazione. Durante gli ultimi decenni il dibattito si è spostato dalle grandi aree dismesse ai quartieri residenziali fino ad oggi, dove l’attenzione è sempre più focalizzata sui piccoli spazi urbani.

Secondo Agata Spaziante, la salvaguardia della porosità è fondamentale, in quanto “costituisce un patrimonio con valenze ambientali e sociali importanti” e propone “un uso agricolo, anche temporaneo e diversificato [...] per difendere i luoghi dal degrado fisico e sociale e per ostacolarne gli abusi” (Spaziante, 2013, pag. 297). Altre strategie di riuso proposte mirano allo sfruttamento delle risorse direttamente presenti sul territorio per la creazione di una forma di collaborazione tra i residenti, al fine di soddisfare i bisogni collettivi ed individuali. In questo senso i vuoti urbani dismessi potrebbero essere recuperati come parchi per attività culturali, mentre quelli rurali per la coltivazione da parte delle comunità che vivono nei dintorni (Nucera, 2013).

I pocket parks come suggestione

Una delle modalità operative che hanno dimostrato efficacia nel tempo in diversi contesti è quella dei pocket parks, tipologia di spazio pubblico nata a New York intorno alla metà degli anni Sessanta. I vuoti vacanti di ridotte dimensioni all’interno dei blocchi urbani vennero recuperati al fine di creare nuovi spazi destinati alla popolazione locale, alla quale, spesso veniva affidata anche la gestione. Questi luoghi agiscono come parchi di quartiere in scala ridotta, al cui interno si trovano diverse funzioni con lo scopo di soddisfare specifiche esigenze degli utenti. Dal punto di vista ambientale, i pocket parks costituiscono un vantaggio per l’ecologia locale in quanto riducono l’inquinamento (proporzionalmente alla quantità di verde che viene realizzato); dal punto di vista economico incrementano l’attrattività dei luoghi, supportano le attività commerciali e offrono migliori usi pubblici a basso costo. Il successo di questa tipologia

la portò in breve tempo a diffondersi all’interno di tutta la città, con la realizzazione di vere e proprie oasi urbane, come Paley Park e Greenacre Park. Durante il decennio successivo anche altre città americane si dotarono di esempi simili, come Seattle, Washington e Philadelphia. In Europa, l’avvento dei pocket parks risale alla fine del secolo scorso, nella città di Lione, grazie all’opera di Jean Pierre Charbonneau, il quale propose una nuova politica di pianificazione degli spazi pubblici, mirata a migliorare la qualità della vita della popolazione. Altri casiesemplari sono quelli di Londra e Copenaghen, città che puntano a diventare entro il 2015 delle “eco-metropoli” (Peterson Julian R., Spinelli G., 2010; O’ Brien R., 2014; Blake A., 2013).

Metodo di intervento: Soft, Medium, Hard

Avendo come base la Carta dello Spazio Pubblico del 2013, è stato definito un metodo applicabile a città di piccole e medie dimensioni, quali ad esempio la città di Pavia. Esso è articolato in diverse fasi di analisi che partendo dai tessuti urbani hanno condotto alle proposte di intervento per alcuni frammenti. L’analisi alla scala della città ha evidenziato le peculiarità dei tessuti; in particolare, molto interessante per la realizzazione di un nuovo sistema di spazi pubblici, è il centro storico, tessuto ad alta densità, ricco di funzioni collettive e di micro pori. L’analisi del tessuto storico è stata effettuata considerando diversi aspetti urbanistici e morfologici (il rapporto pieni/vuoti, le centralità, i flussi pedonali, la mobilità collettiva, l’attrattività turistica). Le porosità intese come vuoti da riempire emergono come complementari agli spazi già socialmente e/o fisicamente qualificati. Ad esempio, lo studio della porosità del tessuto è stato guidato dall’identificazione di tutti gli spazi aperti con le loro differenze rispetto all’uso collettivo; mentre l’analisi dei flussi pedonali è stata indirizzata ad intercettare i percorsi ad intensità maggiore a partire dalle origini e delle destinazioni. Per quanto riguarda le origini, esse sono state identificate tenendo in considerazione i mezzi utilizzati. Per le destinazioni sono state considerate diverse tipologie di flusso: il flusso culturale-turistico (i monumenti, le chiese, le piazze) ed il flusso dei servizi (uffici pubblici, università, istituti scolastici). Infine è stato elaborato uno schema di sovrapposizione dei flussi che ha messo in luce gli ambiti maggiormente percorsi dai pedoni. I pori urbani situati lungo i flussi pedonali hanno una riconoscibilità maggiore, in quanto possono sfruttare l’opportunità rappresentata dai flussi stessi. Dopo essere stati identificati, i vuoti urbani sono stati selezionati, secondo un criterio di scelta che ha preso in considerazione diversi fattori (l’identità, la funzione, la posizione ed il contesto), e poi studiati singolarmente attraverso la redazione di schede di analisi (contenenti l’ubicazione, la destinazione d’uso, gli accessi, i servizi limitrofi), una breve descrizione inerente l’organizzazione spaziale, considerazioni relative ai punti di forza, alle criticità e alle opportunità future. Infine, nell’ultima fase sono state proposte soluzioni di intervento per alcuni spazi, diversificate e tematizzate in base all’in-

tensità dell'intervento, in particolare:

- SOFT (Allestimento urbano): intervento di carattere prettamente temporaneo, che provvede ad attrezzare gli spazi con elementi di arredo mobili, come la realizzazione di spazi per la sosta attrezzati con sedute, tavoli, vasi ed impianti per l'illuminazione notturna;
- MEDIUM (Rivitalizzazione urbana): intervento di valorizzazione e riqualificazione di uno spazio aperto, ad esempio la realizzazione di un'area verde (anche verticale) di decoro urbano attraverso l'inserimento di installazioni o strutture temporanee;
- HARD (Rigenerazione urbana): intervento di recupero e di ridefinizione della funzione di uno spazio urbano con la realizzazione di manufatti che integrano le funzioni esistenti, come ad esempio la conversione di un parcheggio in uno spazio pubblico costituito da stanze urbane destinate a studenti.

Implicazioni operative e implicazioni sulle politiche urbane

Le azioni descritte prevedono un uso temporaneo e flessibile degli spazi aperti e, qualora diventino parte di un'Agenda Urbana, devono essere armonizzati con politiche relative ad altri ambiti strategici ed operativi.

Innanzitutto è necessario coordinare tali azioni con le politiche relative alla mobilità urbana ed alla sosta. Infatti è estremamente diffuso (nelle città italiane) l'utilizzo di spazi aperti anche altamente qualificati come ambiti di sosta temporanea o permanente. Allo stesso modo, all'esterno delle ZTL, ogni strada è prima di tutto una "carreggiata". Tali utilizzi sono spesso resi necessari a causa delle limitate azioni per una mobilità urbana differente da quella su gomma, dalla necessità di accesso alla residenza o dalla pressione che il sistema commerciale diffuso opera per garantire la massima accessibilità agli esercizi stessi. Essendo le funzioni legate alla mobilità incompatibili (o parzialmente incompatibili) con gli usi collettivi una qualche forma organizzazione almeno temporale è essenziale.

Inoltre le politiche per gli spazi aperti devono raccordarsi con le intere politiche temporali, in modo che vi sia convergenza e complementarità tra l'utilizzo dei servizi pubblici e collettivi, l'uso degli spazi ed il presidio urbano.

In ultimo, è indispensabile che le politiche per la sicurezza e la vigilanza urbana siano di ausilio almeno alle fasi sperimentali delle azioni descritte, fintanto che la cittadinanza non le fa proprie. Da un lato l'uso differenziato degli spazi non qualificati agisce come presidio urbano, dall'altro è necessario che gli spazi siano sicuri ed utilizzabili anche quando utilizzati in modo debole, temporaneo e non pienamente strutturato.

Bibliografia

- Blake, A. (2013) "Pocket parks", disponibile all'indirizzo: <http://depts.washington.edu> (ultima consultazione 22-02-2014)
- De Lotto, R. (2008) "Città e pianificazione. La tradu-

zione di Pavia e le opportunità per il futuro", Maggioli Editore, Pavia

Nucera, T. (2013) "Una rete di tessuti urbani resilienti" in *Urbanistica Informazioni* (pag. 191 – 193)

O' Brien R. (2014) "13 of the Best Pocket Parks of NYC", disponibile all'indirizzo: <http://untappedcities.com> (ultima consultazione 23-04-2014)

O' Brien R. (2014) "Best Pocket Parks of NYC", Kindle edition, New York

Peterson Julian R., Spinelli, G. (2010) "Giardini tasca-bili – Harlem 1965: i primi pocket parks", disponibile all'indirizzo: <http://mall.lampnet.org> (ultima consultazione 23-04-2014)

Spagnoli, L. (2013) "Interpretare la città: nuovi paesaggi tra spinte utopistiche e percorsi di sostenibilità ambientale" in *Urbanistica Informazioni* (pag. 293 – 295)

Spaziante, A. (2013) "Città "porose" ed agricoltura urbana: un presidio "debole" contro il degrado e l'abuso" in *Urbanistica Informazioni* (pag. 297 – 300)

Waldman, B. (2011) "Paley park: a hidden oasis in midtown", disponibile all'indirizzo: <http://untappedcities.com> (ultima consultazione 07-04-2014)

Sitografia

<http://kk.sites.itera.dk> (ultima consultazione 20/02/2014)

<http://www.london.gov.uk> (ultima consultazione 03/05/2014)

<http://www.lyon.fr> (ultima consultazione 02/05/2014)

## Carsharing e mobilità sostenibile: vantaggi, rischi, potenzialità e fattibilità

STEFANO DE LUCA, ARMANDO CARTENÌ,  
VITTORIO CASCETTA E EMMA CASTIELLO

1 Carsharing: contesto, vantaggi, rischi e potenzialità  
Dopo anni di politiche di trasporto volte a "deprimere" l'uso dell'automobile mediante politiche di "push", negli ultimi anni si sta osservando una crescente attenzione allo sviluppo di politiche atte a incentivare l'uso di modalità di trasporto condivise come il car-pooling, il car-sharing, il bike-sharing e recentemente anche il moto-sharing.

I sistemi di carsharing consentono di perseguire numerosi e potenzialmente significativi obiettivi, tuttavia possono anche indurre effetti negativi, diretti e indiretti, non trascurabili sul sistema di trasporto. Insieme alla riduzione dei costi fissi di possesso e gestione dell'auto, l'obiettivo di un servizio di carsharing risiede nel dare un'alternativa all'uso della propria automobile e nel rendere l'utente del trasporto stradale consapevole dei propri costi fissi, del costo del proprio spostamento e, pertanto, indurlo

a comportamenti virtuosi quali: la riduzione degli spostamenti motorizzati, la riduzione della lunghezza degli spostamenti, la riduzione del numero di autoveicoli posseduti.

Secondo un'indagine mirata su un campione significativo di utenti di carsharing, svolta nel corso del 2004 dalla società "Marketing & Telematica" per conto di ICS, si riscontra una diminuzione dell'uso dell'auto di circa il 33%, la riduzione dei costi sostenuti per gli spostamenti è anch'essa del 33%; mentre la diminuzione in chilometri viene stimata nel 27% annuo con circa un 63% degli utenti che sostiene di aver rinunciato ad acquistare un'altra auto in famiglia. Ai suddetti dati si aggiungono gli interessanti dati sull'utilizzo del trasporto collettivo, tra cui un incremento del 19% degli abbonati ai mezzi pubblici che rappresentano il 4% degli utenti, un'aliquota pari a circa il 14% che dichiara di aver utilizzato maggiormente i mezzi pubblici dopo aver aderito al servizio di carsharing. Allo stesso modo, è stato stimato che con 100 utenti del servizio carsharing si potrebbe ottenere una riduzione di 32,5 auto circolanti. Inoltre si osserva una riduzione media pro capite delle percorrenze in autovettura dell'ordine del 30%, una riduzione delle auto in circolazione e una riduzione di quasi 30 mila mq di superficie che convertiti in estensione di una corsia urbana di 3,7 m di sezione corrispondono a oltre 8 chilometri di corsia disponibili alla marcia dei veicoli.

Tuttavia, molte sono anche le critiche che vengono portate al carsharing. Infatti, il circolo virtuoso che si ritiene di potere ottenere può, a sua volta, divenire origine di impatti negativi e addirittura peggiorativi dello stato attuale del trasporto stradale motorizzato. Sistemi di carsharing possono: (i) aumentare gli spostamenti motorizzati di breve durata e/o per motivi non sistematici; (ii) indurre un aumento del numero di spostamenti; (iii) indurre un incremento delle emissioni inquinanti; (iv) ridurre da un lato il numero di auto private circolanti per alcuni motivi, ma dall'altro indurre un aumento della domanda di trasporto automobilistica.

È bene, pertanto, chiarire che nessun servizio di carsharing è virtuoso per definizione, bensì deve essere opportunamente e adeguatamente supportato per indurre reali benefici agli utenti e non utenti del sistema di trasporto. È necessario che sia supportato da un efficace ed efficiente sistema di trasporto collettivo, da specifiche politiche di disincentivazione dell'uso dell'auto, specifiche politiche di incentivazione dell'uso del carsharing e, soprattutto, politiche di utilizzo di automobili a basso impatto ambientale e energetico.

La nascita del servizio di car-sharing affonda le proprie radici in Europa centrale dove, tra il 1940 ed il 1970, sono nate, sotto forma di cooperative, alcune iniziative di sperimentazione del servizio di auto-condivisa. Tuttavia, le prime vere e proprie organizzazioni di car-sharing si sono sviluppate con successo agli inizi degli anni novanta in realtà europee come la Svizzera, l'Olanda e la Germania; ma è nell'ultimo

decennio che si è verificata una rapida diffusione del servizio. Ad oggi le esperienze ormai consolidate si possono contare in più di 600 città e 18 Nazioni (Kent and Dowling, 2013; Shaheen and Cohen, 2007).

Secondo una ricerca condotta dall'Università of Berkeley nel 2012, i servizi di carsharing hanno raggiunto a livello mondiale quasi i due milioni di utenti, con una flotta complessiva di circa 43 mila veicoli. Altri studi (Istituto di ricerca "Frost & Sullivan") stimano che al 2020 il mercato del car sharing dovrebbe raggiungere i 30 milioni di utenti, di cui circa 15 milioni nella sola Europa, con oltre 500 mila veicoli dedicati, di cui circa 240 mila immatricolati in Europa. Inoltre, negli ultimi anni si è assistito alla nascita di vere e proprie "multinazionali del car sharing" come la Zipcar nata negli Stati Uniti, ma poi diffusa in Canada e a Londra; la Car2go presente negli Stati Uniti, in Germania, in Canada e in Italia (da agosto 2013 a Milano, da aprile 2014 a Roma e da maggio 2014 a Firenze); la Greenwheels in Olanda e Germania; la Cambio in Germania e Belgio, e la CityCarClub in Svezia e Finlandia. In Tabella 1 si propone un quadro sintetico delle principali esperienze nel mondo in funzione della composizione della flotta messa a disposizione, degli utenti e della politica tariffaria adottata.

Come emerge dalla tabella, i servizi variano dalle poche decine di veicoli (Napoli e Milano e-vai) fino a flotte costituite da diverse centinaia/migliaia di auto (esempio è il servizio AutoLib di Parigi che mette in strada oltre 1.700 autovetture 100% elettriche). I sistemi tariffari previsti dai diversi operatori del servizio prevedono l'applicazione di un'eventuale tariffa fissa di abbonamento al servizio e dell'adozione di una quota variabile, che può essere in funzione di una durata oraria di utilizzo del servizio (si induce in questo modo l'utente ad effettuare un spostamento di tipo "round trip", ovvero di andata e ritorno) e dei chilometri percorsi ovvero di una tariffa a "consumo" (o a "minuti" in cui l'utente è indotto a spostamenti "one way", ovvero lasciare il veicolo a destinazione per poi, eventualmente, noleggiarlo nuovamente per il viaggio di ritorno).

Tabella 1 – le principali esperienze di carsharing in Italia nel mondo

Iniziativa /	Città	Anno inizio	N.ro Auto	Tariffa a consumo	Tariffa Fissa (abbonamento)
Greenwheels	Olanda	1995	1.700	0,08 €/h 0,06 €/km	320 €/anno
City Car Share	San Francisco	1999	1.000	4,3 €/h 0,45 €/km	295 €/anno
Mobility CarSharing	Switzerland	1997	2.500	2 €/h 0,45 €/km	175 €/anno
Cambio	Brema	2000	170	2,6 €/h 0,3 €/km	85 €/anno
e-Vai (electric)	Milano	2010	20	0,083 €/min 5 €/noleggio	-
BaMobility (electric)	Berlino	2009	35	0,18 €/km 3,5 €/h	-
AutoLib (electric)	Parigi	2011	1.740	0,2 €/min	400 €/anno
Car2Go (electric)	Amsterdam	2011	300	0,29 €/min	-
DriveNow (electric)	San Francisco	2012	80	0,28 €/min	-
Bee-Green Mobility (electric)	Napoli	2013	50	0,15 €/min	360 €/anno
Car2Go	Milano	2013	600	0,29 €/min	-
Enjoy	Milano	2013	600	0,25 €/min	-
Enjoy	Roma	2013	500	0,25 €/min	-
Car2Go	Roma	2014	500	0,29 €/min	-
Car2Go	Firenze	2014	200	0,29 €/min	-

Allo stato attuale, i servizi di carsharing attraggono tipologie di utenti ben definite. Il tipico utente di car-sharing è prevalentemente di sesso maschile, ha un profilo giovane (il 75% degli utilizzatori ha età compresa tra i 25 e i 45 anni) con un'età media pari circa 39 anni, ha un elevato livello di scolarizzazione (es. laureato), senza figli a carico (adulti single o senza figli), con profilo professionale di manager o impiegati e con reddito familiare medio-alto (compreso tra i 25.000 ed i 50.000 euro all'anno). Per quanto riguarda le caratteristiche dello spostamento, i servizi sono prevalentemente utilizzati per spostamenti non sistematici, con lunghezze mediamente pari a 36 km e 1.8 ore di viaggio per le esperienze internazionali e pari a circa 24 km e 1.4 ore di viaggio per le iniziative italiane. È utile, infine, evidenziare che sia le corse (i noleggi) che la lunghezza degli spostamenti aumentano nel periodo estivo (con incremento della componente dello spostamento extraurbano), mentre si riducono in corrispondenza dei mesi invernali (con incremento della componente di spostamenti urbani).

Allo stato attuale la crescita del carsharing è un dato indiscutibile, tuttavia la sua sostenibilità ambientale e il suo effettivo contributo all'efficientamento del sistema di trasporto è tutta da dimostrare e/o da valutare attentamente. Alla luce delle recenti iniziative in Italia, il carsharing sembra essere diventato più un business che una politica di trasporto, più un investimento che una soluzione volta a ridurre sistematicamente l'utilizzo e il possesso dell'automobile privata. In questa ottica, la concreta sostenibilità ambientale di un servizio di carsharing è legata all'utilizzazione di un parco veicoli alimentato da energia elettrica. Siffatta circostanza consentirebbe, inoltre, di ottenere l'ulteriore risultato di favorire la diffusione dei veicoli elettrici.

Come sottolineato da Greene et al. (2014) le azioni che mirano a sostenere la diffusione dei veicoli elettrici nel mercato non dovrebbero continuare a focalizzarsi sulla maggioranza dei consumatori, ma, anzi, dovrebbero coltivare delle nicchie di mercato, come il carsharing, le flotte postali e/o i cosiddetti early adopters. In particolare, la disponibilità dei veicoli elettrici come alternativa a quelli tradizionali per un sistema di car-sharing è rilevante per diverse ragioni:

- i) potrebbe essere un fattore chiave per i fornitori del servizio, dal momento che la disponibilità di un veicolo elettrico può "significativamente" rendere il servizio in sé più attrattivo;
- ii) l'adozione di veicoli elettrici porterebbe ad una riduzione dell'impatto ambientale e, soprattutto, risponderebbe alle principali criticità che sono spesso mosse contro i servizi di car-sharing di tipo tradizionale, come l'aumento dell'utilizzo dell'auto (sia in termini di numero di viaggi che di km percorsi) con conseguenti aumenti dell'inquinamento e della congestione.

L'attuale letteratura scientifica presente sul car-sharing è incentrata principalmente sulla fattibilità dei servizi di car-sharing e sull'impatto che i suddetti sistemi hanno sul possesso e sull'utilizzo del veicolo

privato. Nessuno dei contributi scientifici esistenti ha ancora esplicitamente esaminato la potenzialità di un servizio di car-sharing effettuato con veicoli elettrici. Per potere investigare il suddetto obiettivo è stata condotta un'indagine di mobilità su preferenze dichiarate (SP- Stated Preferences) presso la città di Salerno ed è stato specificato e calibrato un modello matematico basato sul paradigma teorico comportamentale della Teoria dell'Utilità Aleatoria.

Nei successivi paragrafi si riportano i principali risultati dell'indagine campionaria, la struttura del modello con i principali risultati, le conclusioni.

## Potenzialità e benefici di un servizio di Carsharing elettrico

### Il caso studio

Il caso studio ha riguardato la domanda giornaliera di mobilità proveniente dalla Provincia di Salerno e diretta verso il centro della città. Nel mese di maggio 2013 è stata, infatti, condotta un'indagine di tipo RP&SP in corrispondenza dei quattro principali parcheggi della città, che sono utilizzati quotidianamente da circa 2,700 auto private provenienti da diverse aree della regione Campania e dirette verso il centro cittadino. In particolare il servizio di car-sharing prevede la possibilità di lasciare la propria autovettura in un parcheggio periferico, di prelevare l'auto (prenotata in anticipo) e di raggiungere la propria destinazione usufruendo di tutti i benefici associati al car-sharing (come la sosta gratuita in qualsiasi parcheggio della città e l'accesso alle aree ZTL).

La numerosità del campione è stata pari a 600 utenti, coincidente con un tasso di campionamento del 20% rispetto alla domanda totale di ingresso in ciascuno dei parcheggi di interscambio. In particolare il flusso giornaliero medio è stato stratificato nel rispetto sia della domanda totale conteggiata in ciascun parcheggio, sia nel rispetto di dati di censimento (genere, condizione professionale, età).

Il questionario sottoposto agli intervistati è composto principalmente da due parti:

- i) la prima parte finalizzata alla raccolta di informazioni circa le caratteristiche socio-economiche, i comportamenti di viaggio degli utenti (indagine RP) e la conoscenza del servizio, la predisposizione generale degli utenti all'utilizzo di un veicolo condiviso, la propensione degli utenti alla scelta di un veicolo elettrico rispetto ad uno tradizionale;
- ii) nella seconda parte del questionario è stata condotta un'indagine di tipo preferenze dichiarate (SP), finalizzata a valutare la propensione a modificare il modo abituale di spostamento (autovettura privata) verso un servizio di car-sharing. Ad ogni intervistato sono stati sottoposti otto scenari SP ottenuti variando il costo del servizio e la tipologia di veicolo. I risultati emersi dall'indagine hanno mostrato che il 77% degli intervistati sarebbe interessato al servizio di car-sharing e hanno consentito di definire un "identikit" del potenziale utente del servizio di car-sharing, che, confermando i risultati emersi in altri Paesi (e.g. Cervero et al., 2007; Firnkorn et Müller, 2011; Lane,

2005; Shaheen et al., 2007), risulta essere: maschio (il 63% degli utenti interessati); occupato (l'80% dei maschi e il 70% delle femmine); appartenente ad una fascia di età compresa tra i 25 e i 45 anni (il 58%). Inoltre, il 73% degli utenti interessati sosta per un tempo medio di 2,5 ore pagando circa 6 euro per il parcheggio nel centro città. Infine, rispetto ai comportamenti di viaggio, è emerso un interesse maggiore per coloro che si spostano verso Salerno per motivi non sistematici (svago, shopping, affari personali), risultato simile a quanto riscontrato da Barth et al., 2007 e Morency et al., 2008.

Propensione all'utilizzo e benefici di un servizio di carsharing elettrico

A partire dai risultati di questa indagine, è stato stimato (specificato e calibrato) un modello di utilità aleatoria Logit Binomiale per riprodurre i comportamenti di scelta osservati. In particolare, il processo decisionale è stato modellato considerando una scelta tra due alternative: Auto Privata (AP – scelta attuale) e servizio di Car-Sharing (CS), tenendo conto degli effetti dovuti a risposte multiple dello stesso individuo introducendo un terminale casuale (serial correlation) nell'utilità dell'alternativa AP.

Tra le differenti specificazioni modellistiche investigate, sono risultati statisticamente significativi i seguenti attributi:

- tempi e costi dello spostamento, sia per l'alternativa AP che CS;
- attributi socio-economici (genere e età per l'alternativa di CS; numero di veicoli/famiglia per l'alternativa AP),
- variabile binaria relativa al motivo dello spostamento per l'alternativa CSCS,
- frequenza di utilizzo per l'alternativa AP;
- variabile binaria "veicolo elettrico", pari a 1 per l'alternativa di CS con veicolo elettrico e pari a 0 per quella tradizionale;
- costante specifica per l'alternativa CS.

Gli attributi statisticamente più significativi sono risultati il costo e il tempo di viaggio. Tra questi il costo del viaggio è il principale fattore determinante nel processo di scelta, mentre il tempo totale di viaggio (valore del tempo pari a circa 4 euro/hour) non influenza significativamente le probabilità di scelta degli utenti.

La propensione al cambio dall'auto privata al car-sharing è notevolmente influenzata dalle caratteristiche socio-economiche degli utenti (età, genere). Tale risultato rappresenta un'ulteriore conferma di quanto è emerso dalla letteratura scientifica, ed è un'ulteriore indicazione che gli utenti del servizio di car-sharing appartengono a specifici segmenti socio-economici. Infine, il coefficiente che esprime l'attributo "veicolo elettrico" è probabilmente il più interessante in questo contesto di studio, dal momento che esso rende possibile misurare la "preferenza pura" di utilizzare un veicolo elettrico in un servizio di car-sharing. I risultati evidenziano che il valore monetario di tale parametro è pari a 1,56 (circa il 20% del costo del

viaggio). L'interpretazione che si può attribuire a tale risultato è che un servizio di car-sharing con veicoli elettrici è più attrattivo rispetto ad un servizio con autovetture tradizionali sia in ragione dell'effetto novità che in ragione della sensibilità al tema della sostenibilità ambientale del servizio stesso da parte degli utenti.

In aggiunta, è stato possibile effettuare una stima monetaria dei possibili benefici ambientali. Infatti assumendo un'emissione media di CO<sub>2</sub> pari a 234.5 gr/km per la municipalità di Salerno, ne deriverebbe un beneficio pari a 76 centesimi di euro per kg di CO<sub>2</sub> evitata. Tale risultato si avvicina a quanto ottenuto da Gaker e Walker (2013) che hanno stimato una disponibilità a pagare pari a 83 centesimi di euro per kg di CO<sub>2</sub> evitata, in un indagine SP nella città di San Francisco (USA).

Il risultato pone nuove interessanti sfide circa la fattibilità economica (es. analisi benefici-costi) per un investitore privato.

## Conclusioni

Le analisi condotte hanno evidenziato una non trascurabile propensione all'utilizzo di un servizio di carsahring e, in particolare, una propensione vero l'utilizzo di veicoli elettrici. le variabili determinanti o maggiormente influenti nel processo di scelta di un potenziale utente di car-sharing sono il costo di viaggio, le caratteristiche socio-economiche e la possibilità di utilizzare un veicolo elettrico. Si può, pertanto, concludere che:

- i) i fornitori del servizio dovrebbero prestare molta attenzione alle tariffe, mentre il tempo totale di percorrenza può essere considerato un problema di progettazione secondario;
- ii) la promozione del car-sharing come alternativa all'auto richiede specifiche politiche capaci di catturare specifici segmenti socio-economici;
- iii) la "preferenza pura" per l'uso di un veicolo elettrico, quantificata in questo lavoro in 1,56 Euro per viaggio, dovrebbe essere considerata come un'esplicita variabile di progetto per un servizio di carsharing. La possibilità di utilizzare un veicolo elettrico ha aumentato la probabilità di abbandonare l'automobile per un servizio di carsharing.

## Note

1 indagini svolte dalla società "Telematica & Marketing" per i risultati in ambito nazionale; in ambito internazionale è fatto riferimento agli studi condotti a San Francisco, a Singapore, a Berlino, etc.

## Bibliografia

- Barth, M.; Shaheen, S.; Fukuda, T., Fukuda (2007), A Carsharing and Station Cars in Asia: Overview of Japan and Singapore. *Transp. Res. Record*, 1986, 106-115.
- Cervero, R., Golob, A., Nee, B. City CarShare: Longer Term Travel Demand and Car Ownership impact. *Transp. Res. Record* 2007, pp. 70-80.
- Firnknorn, J., Müller, M.. What will be the environmental effects of new free-floating car-sharing systems?

The case of car2go in Ulm. *Ecological Economics* 2011, 70, 1519-1528.

Gaker, D.; Walker, J.L. Revealing the Value of "Green" and the small group with big heart in transportation mode choice. *Sustainability* 2013,

Greene DL, Duleep KG, McManus WS. Future potential of hybrid and diesel powertrains in the US light-duty vehicle market. Oak Ridge, TN: Oak Ridge National Laboratory; 2004.

Kent, J.L, Dowling, R. Puncturing automobility Car-sharing practices Original Research Article *Journal of Transport Geography*, 32, 86-92 (2013)

Lane, C. PhillyCarShare: First-year social and mobility impacts of carsharing in Philadelphia., Pennsylvania. In *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, No. 1927, 158-166 (2005)

Morency, C., Trepanier, M., Basile, M. Object-Oriented Analysis of Carsharing System. *Transp. Res. Record* 2008, 2063, 105-112.

Shaheen, S. and A. Cohen. Growth in Worldwide Car-sharing: An International Comparison. In *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, No. 1992, 81-89 (2007)

## Lo spazio collettivo come collettore urbano: usi temporanei come strategia per la rigenerazione

CECILIA DE MARINIS

Lo spazio collettivo: problema e risorsa per la città contemporanea

Lo spazio collettivo è qui inteso come lo spazio aperto, adibito alle attività dell'abitare collettivo, di un insediamento urbano. Il termine "collettivo" deriva dal verbo latino colligere che significa raccogliere, riunire, tirare a sé. L'analisi etimologica è utile a comprendere meglio il senso ed il ruolo dello spazio collettivo come attrattore urbano, poiché il termine rimanda ad un'idea di unione e attrazione.

Gli spazi collettivi stanno attraversando una fase di crisi nelle nostre città, dovuta alla scarsa attenzione che si è rivolta nel tempo alla progettazione di tali spazi ed evidenziano oggi l'esigenza di essere riattivati.

Essi rappresentano un obiettivo nella rigenerazione della città, ma anche un possibile strumento su cui agire.

Diventa necessario infatti agire sullo spazio collettivo per riattivare la vitalità e la capacità attrattiva, elementi che contribuiscono a determinare la vivibilità di una città.

Nella città contemporanea lo spazio collettivo costituisce un elemento problematico. Le città sono

spesso caratterizzate dalla presenza di molteplici spazi residuali, spazi vuoti tra spazi edificati, senza identità e inutilizzati, che non riescono ad assumere il ruolo di spazi per la comunità. Ciò accade prevalentemente nelle aree periferiche delle città, dove insediamenti prevalentemente residenziali evidenziano elementi di degrado e disuso negli spazi collettivi. Oggi caratteri principali di identificazione delle aree periferiche sono la provvisorietà (Cerasoli, 2008) e la non finitezza, soprattutto nella definizione degli spazi aperti e delle attrezzature collettive. Spesso queste aree risultano essere incompiute rispetto ai progetti originari: non sono stati realizzati i servizi che erano stati previsti o manca un vero e proprio progetto degli spazi aperti, che spesso risultano costituiti da ampie distese indifferenziate e inabitate.

Definire questa specie di spazi come collettivi rappresenta una contraddizione di senso, poiché essi ad oggi non raccolgono, non uniscono, ma separano.

Le caratteristiche di provvisorietà e non finitezza, insite in questi spazi, rivelano però potenzialità di trasformazione, che identificano nello spazio collettivo un materiale su cui agire e da trasformare. In questo senso gli spazi collettivi possono rappresentare una risorsa per la rigenerazione della città.

Lo spazio collettivo come collettore urbano

Lo spazio collettivo rappresenta, come detto, un elemento di unione e incontro. Esso costituisce il fulcro della relazione tra spazio e abitanti, è il luogo in cui può svolgersi la cosiddetta vita urbana. È quindi proprio lo spazio collettivo lo strumento principale su cui agire per favorire la relazione tra spazio e abitanti: "gli spazi pubblici sono i luoghi in cui gli estranei si incontrano: in qualche modo condensano – e, per così dire, incapsulano – tratti distintivi della vita urbana. È nei luoghi pubblici che la vita urbana, e tutto ciò che la distingue dalle altre forme di umana convivenza, raggiunge la sua più compiuta espressione" (Bauman, 2005: 56).

Lo spazio collettivo rappresenta il luogo in cui si praticano le attività per una soddisfacente vita urbana, il luogo per l'esplicazione di un *modus vivendi* (Bauman, 2005: 31) tra gli abitanti.

E' oggi evidente la crisi delle forme tradizionali dello spazio collettivo e l'affermarsi di forme innovative alternative in competizione, come lo spazio collettivo immateriale, che trova luogo tra le connessioni dello spazio cibernetico, determinando l'estensione della vita quotidiana oltre le tradizionali relazioni di prossimità. Nonostante ciò è possibile dichiarare la grande importanza che lo spazio collettivo tradizionale riveste ancora oggi, come strumento di interpretazione e conoscenza della città e come elemento determinante per la definizione stessa della città. Come afferma Mela (2006:197) si può considerare "il ruolo degli spazi pubblici come momento insostituibile della vita urbana ed affermando che comunicazione diretta e comunicazione per via informatica non sono destinate a scontrarsi ma, piuttosto, a rafforzarsi a vicenda".

La vitalità dello spazio collettivo ha infatti ampie ri-

cadute sulla vivibilità della città, poiché “le città sono riserve pubbliche per la produzione di esperienze private” (Sorkin, 2003).

Lo spazio collettivo tra attrazione e repulsione

Lo spazio collettivo è un luogo intermedio nella città, un luogo di passaggio tra la dimensione pubblica e quella privata, in cui convivono incontro e scontro, in cui la condivisione è, in una certa forma, obbligata e questo costituisce necessariamente un rischio. Lo spazio collettivo ha infatti una natura ambivalente e questa ambivalenza è proprio l'elemento che determina la sua capacità di attrazione. Negli spazi collettivi convivono elementi di attrazione e di repulsione, sono “luoghi vulnerabili, esposti ad eccessi maniaco-depressivi o schizofrenici, ma si tratta anche degli unici luoghi in cui l'attrazione abbia qualche possibilità di superare o neutralizzare la repulsione” (Bauman, 2005).

Lo spazio collettivo è dunque indeterminato e imprevedibile, vive al confine tra prevedibilità (sicurezza) e imprevedibilità (possibilità), e per essere uno spazio vivo e vitale, deve essere abbastanza prevedibile da risultare sicuro e al contempo abbastanza imprevedibile da non risultare noioso e monotono. Si trova quindi al confine tra il prevedibile e l'imprevedibile. Ciò determina l'impossibilità di programmare in modo totale lo spazio collettivo, poiché il suo esito è dato dall'uso che ne viene fatto, infatti: “il gradiente programmato/spontaneo può essere variamente modulato, affiancando o sovrapponendo spazi con vocazioni funzionali chiare ad altri più fertilmente incerti” (Metta, 2013).

Il passaggio immateriale da spazio a luogo

Ciò che trasforma lo spazio in un luogo è la presenza dell'uomo, che nel suo esserci determina una relazione con lo spazio stesso. Il luogo può definirsi come un valore aggiunto proprio dello spazio che diviene luogo quando “ha un significato particolare per un certo numero di persone che si sentono legate l'una all'altra” (Hertzberger, 2000).

La distanza tra spazio e luogo si misura quindi in termini di relazioni umane. Essa viene dissipata quando si riesce a “strappare allo spazio il luogo che sarà vostro, costruire, piantare, appropriarsi, millimetro dopo millimetro” (Perec, 1989).

Uno spazio diventa un luogo quando acquisisce identità. L'identità di un luogo è rappresentata dalle caratteristiche attraverso cui è possibile riconoscere esigenze e valori di una collettività di persone, che abita quel luogo e attraverso cui quella collettività si riconosce come tale. L'identità si basa dunque sulla relazione tra gli abitanti e tra abitanti e spazio.

Lo spazio è dunque una entità indefinita che può essere riempita e caratterizzata in modo da essere percepita come luogo. È possibile assimilare il binomio spazio-luogo a quello di competenza-prestazione (Hertzberger, 2000). Lo spazio è inteso come competenza, cioè come l'elemento che attraverso le sue caratteristiche, permette possibili configurazioni

che lo rendono un luogo, rappresenta quindi ciò che è potenzialmente. Il luogo costituisce l'effettiva prestazione dello spazio, ciò che è effettivamente. Più propriamente il luogo è lo spazio trasformato da una rappresentazione umana: è infatti “nei luoghi che l'esperienza umana si forma, si accumula e viene condivisa, e il suo senso viene elaborato assimilato, negoziato. Ed è nei luoghi e grazie ai luoghi, che i desideri si sviluppano e prendono forma, alimentati dalla speranza di realizzarsi, rischiando la delusione” (Bauman, 2005).

L'uso collettivo fa lo spazio collettivo

Gli spazi collettivi possono essere definiti come spazi dell'abitare collettivo, l'uso dello spazio conforma infatti lo spazio stesso. Afferma Perec (1989) che “lo spazio è un dubbio: devo continuamente individuarlo, designarlo. Non è mai mio, mai mi viene dato, devo conquistarlo”.

È dunque l'interazione tra spazio e abitanti a dare forma e carattere allo spazio.

È possibile definire tale interazione come una coltivazione dello spazio (La Cecla, 2011/1988), considerando la presenza nello spazio come attività di conoscenza, quindi un'azione attiva e non passiva dell'abitante che percepisce lo spazio intorno a sé e al contempo lo definisce. Il compito di chi progetta lo spazio è quello di contribuire a generare questa interazione: “ciò che è possibile fare come architetti è progettare quindi le condizioni per cui lo spazio sia letto come un luogo; cioè fornendo quelle dimensioni o meglio quell'articolazione che in una certa situazione determina il giusto senso di appropriazione e identificazione” (Hertzberger, 2000).

L'azione dell'abitare è la principale attività svolta nelle città e può essere intesa in modo duplice: sia come l'azione dell'avere dimora, sia, in senso più ampio, come l'azione dell'abitare lo spazio della città.

Abitare deriva dal verbo latino abito, frequentativo di habeo, cioè avere, che ha il significato di tenere, abitare, dimorare. Nella struttura stessa del verbo è insita l'idea dell'abitudine. Il concetto di abitudine deriva semanticamente da habitus da cui deriva anche il termine abito, ovvero aspetto, abbigliamento. Abitare quindi può essere inteso di per sé come abitudine, ma anche come una acquisizione di abitudini legate ad uno specifico luogo, attraverso l'azione dell'abitare tale luogo: “Abitare è una facoltà umana. È un'abilità acquisita, costruita su una predisposizione biologica ma elaborata culturalmente quindi condivisa con una società” (La Cecla 2011/1988).

Con il termine spazi dell'abitare si vuole intendere quegli spazi che diventano luoghi proprio grazie all'abitare, l'azione dell'abitare è infatti quella che trasforma uno spazio in un luogo. Per abitare uno spazio è necessario appropriarsene, creare con esso un legame, fare mente locale (La Cecla, 2011/1988) come forma di appropriazione dello spazio: “(...) il mondo, non più come un percorso da rifare senza sosta o come una corsa senza fine, non più come una perenne sfida da accettare senza tregua, non come unico

pretesto per una esasperante accumulazione né come illusione d'una conquista, ma come ritrovamento d'un senso, come percezione di una scrittura terrestre, d'una geografia di cui abbiamo dimenticato di essere gli autori" (Perec, 1989).

Usi temporanei come strategia per la rigenerazione  
Si propone la strategia degli usi temporanei come strumento di riattivazione dello spazio collettivo. Esso assume un ruolo cardine nei processi di rigenerazione urbana, non solo come obiettivo a cui mirare, ma anche come elemento su cui intervenire, al fine di ottenere spazi vivibili e vitali, e quindi una città abitabile.

La progettazione e realizzazione di azioni temporanee nello spazio collettivo permette di riattivare un legame interrotto tra spazio e abitanti e sollecitare possibili trasformazioni permanenti.

Gli usi temporanei possono assumere forme molteplici. Possono incarnarsi in azioni, installazioni o eventi temporanei, che rappresentano occasioni per abitare lo spazio collettivo temporaneamente, finalizzati a tessere una nuova rete di relazioni tra abitanti e tra spazio e abitanti.

Tali azioni, installazioni, eventi rappresentano una forma di riappropriazione effimera dello spazio collettivo, creando nuove opportunità di incontro e interazione.

Presupposto fondamentale alla realizzazione degli usi temporanei nello spazio collettivo è rappresentato dalla capacità collaborativa e organizzativa di abitanti e organizzazioni locali. Gli abitanti assumono quindi un ruolo di primo piano in tale processo di rigenerazione urbana, essi non solo possono esprimere una volontà di trasformare ma possono partecipare in modo attivo alla trasformazione.

Gli usi temporanei, intesi quindi come forme di aggregazione sociale, possono trasformare uno spazio collettivo, modificandone o moltiplicandone le pratiche d'uso, fino a trasformare anche i caratteri fisici dello spazio stesso. Questo aspetto risulta essere di particolare interesse in termini di valutazione a posteriori degli effetti degli usi temporanei sui caratteri fisici dello spazio collettivo.

Gli usi temporanei sono in grado di innescare nuove pratiche d'uso e modificare i caratteri dello spazio, riuscendo a conquistare e riattivare temporaneamente spazi vuoti e degradati, trasformandoli in luoghi, attraverso azioni o eventi che lasciano la loro traccia nello spazio e nell'immaginario collettivo.

La strategia degli usi temporanei produce esiti incerti e non prevedibili in modo completo, ma è in grado di generare nuove opportunità e occasioni di trasformazione.

Per comprendere in che termini intervenire attraverso tale strategia è necessario leggere ed analizzare lo spazio collettivo su cui intervenire, non solo in funzione delle sue caratteristiche fisiche, dimensionali e proporzionali, ma anche in funzione della relazione tra spazio e abitanti. In questo senso è possibile parlare di una analisi di tipo fisico-percettivo, che mira ad

ottenere informazioni dettagliate e approfondite sullo spazio fisico e sulle modalità in cui esso viene vissuto. I requisiti dello spazio sono infatti riscontrabili solo attraverso l'osservazione empirica e tramite la raccolta di dati sull'esperienza visibile (Cullen, 1961/1976). Dunque risulta fondamentale la pratica dell'osservazione per comprendere l'uso effettivo che di uno spazio viene fatto ed afferrare gli elementi che costituiscono la relazione tra spazio fisico e abitanti, al fine di leggere e comprendere l'articolarsi di questa relazione nello spazio, verificando le variazioni temporali e le differenti forme d'uso.

A partire dal rilevamento delle pratiche d'uso già esistenti, se pur in modo parziale e discontinuo di un dato spazio collettivo, e a partire dalla vocazione che uno spazio racconta attraverso le sue caratteristiche, è possibile comprendere quali nuovi usi temporanei potranno essere accolti in un dato spazio collettivo.

#### Bibliografia

- Cerasoli, M. (2008). *Periferie urbane degradate. Regole insediative e forme dell'abitare. Come intervenire?*. Roma: Cittalia-Anci Ricerche.
- Carmona, M., Heath, T., Oc, T., Tiesdell, S. (2003). *Public Places Urban Spaces. The Dimension of Urban Design*. Oxford: Architectural Press.
- Chermayeff S., Tzonis A. (1971). *La forma dell'ambiente collettivo*. Milano: Il Saggiatore.
- Clement, G. (2005). *Il manifesto del terzo paesaggio*. Macerata: Quodlibet.
- Cullen G. (1976) *Il paesaggio urbano. Morfologia e progettazione*. Bologna: Calderini Editore. (Ed. orig. (1961) *Townscape*, London: The Architectural press.)
- Gehl, J. (1991), *Vita in città. Spazio urbano e relazioni sociali*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore. (Ed. orig. (1971) *Life between buildings: Using Public Space*. New York: Van Nostrand Reinhold).
- Hertzberger, H. (1996). *Lezioni di architettura* (a cura di Furnari, M.) Bari: Editori Laterza.
- Hertzberger, H. (2000). *Space and the architect*. Rotterdam: 010 Publishers.
- La Cecla, F. (1993). *Mente locale*. Milano: Eleuthera.
- La Cecla, F. (2011). *Perdersi. L'uomo senza ambiente*. (4° ed.). Bari: Laterza. (1° ed. 1988).
- Lynch, K. (1977). *Il tempo dello spazio*. Milano: Il Saggiatore.
- Mela, A. (2006). *Sociologia della città*. Roma: Carocci Editore.
- Olivetti, M.L., Lambertini, A., Metta, A. (a cura di). (2013). *Città Pubblica/Paesaggi Comuni*. Roma: Gangemi.
- Perec, G. (1989). *Specie di spazi*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Sorkin, E. (2003). "Pensieri sulla Densità". In: *Density, Infill, Assemblage*, Lotus, n. 117.



Figura 1 – Evento Swing dance. Plaza de la Virreina, Barcellona, Spagna.

## Strategie per la rigenerazione dello spazio pubblico tra città e paesaggio. Il recupero dell'area del mercato ortofrutticolo a Piano di Sorrento

DI FELICE DE SILVA, BRUNA DI PALMA  
E ALESSANDRO GEBBIA

### Introduzione

Affrontare il tema della qualità dello spazio pubblico nella città contemporanea significa anche sviluppare una riflessione su quelle componenti del paesaggio urbano che contribuiscono a caratterizzarlo attraverso la loro interazione. Nel caso in esame un ruolo determinante è rivestito dal rapporto tra città e paesaggio, dal legame tra rigenerazione urbana, riuso di manufatti architettonici e morfologia del territorio la cui indagine ha permesso di individuare e sviluppare alcuni temi chiave per un possibile approccio progettuale volto alla rigenerazione dello spazio pubblico.

Appare allora significativo approfondire i temi emersi nella proposta di progetto per il recupero dell'area di Piazza della Repubblica a Piano di Sorrento in Provincia di Napoli, sviluppata nell'ambito della mostra "Buchi neri in Campania" promossa dall'associazione NIB, New Italian Blood, al fine di formulare ipotesi di trasformazione per edifici pubblici incompiuti o dismessi e per spazi pubblici abbandonati o trascurati sparsi nel territorio regionale della Campania. Tale proposta parte da alcune considerazioni preliminari, di carattere morfologico, che riguardano l'intera penisola sorrentina<sup>1</sup>, ambito paesaggistico in cui il territorio comunale di Piano di Sorrento si inserisce con continuità e i cui confini amministrativi coincidono con le fratture trasversali di due valloni, profondi tagli del banco, tufaceo da un lato e calcareo dall'altro, della penisola.

### Un'area disgregata

L'area oggetto di studio comprende sia il complesso del mercato ortofrutticolo, sul quale insiste un capannone storico in ferro, sia l'area di "Piazza della Repubblica" situata nel cuore della Penisola Sorrentina, a Piano di Sorrento, meglio conosciuta come piazza mercato, al confine con il comune di Sant'Agnello, un'area di attraversamento e di concentrazione di flussi eterogenei e confliggenti, un luogo vacuo situato proprio all'incrocio tra il principale asse di sviluppo urbano della penisola sorrentina ed una delle fratture

idrografiche, il Vallone di San Giuseppe, che solcano il territorio. In realtà le tre piazze della città sono tutte collocate lungo l'asse stradale e insediativo costituito dalla S.S. 145: Piazza Domenico Cota, la piazza principale che ospita il palazzo del Municipio e alcuni edifici residenziali storici, Piazza delle Rose, dalle dimensioni molto modeste e Piazza Mercato, ampio invaso dall'aspetto poco caratterizzante. Gli aspetti comuni a questi spazi sono la presenza invasiva del flusso veicolare, l'assenza di ampi spazi aperti per la socialità e la dissoluzione di meccanismi connettivi con il paesaggio circostante, che contribuiscono a far perdere quell'identità urbana di cui le piazze erano storicamente dotate.

In particolare, l'area di Piazza della Repubblica, complessivamente estesa per quasi un ettaro, si presenta oggi come un'area fortemente disgregata, invasa dalla sosta delle auto, senza aree pedonali al di fuori dei marciapiedi (si rilevano un'area pedonale-marciapiedi di 1200mq, un'area verde non attrezzata di 475mq; un'area parcheggio di 1750mq; un'area monofunzionale-mercato ortofrutticolo di 2900mq). Si potrebbe definire come uno spazio senza nome nell'accezione di Boeri, Lanzani, Marini e cioè come una porzione di territorio in cui "convivono a breve distanza spazi statici, chiusi nella loro identità secolare e spazi mutanti, che cambiano natura più volte nel corso di una sola giornata: spazi che ospitano più luoghi"<sup>2</sup>. In quest'area, all'interno di una cortina bassa di scarso pregio architettonico chiusa a recinto, è insediato, intorno allo storico capannone in ferro, il mercato ortofrutticolo da tempo destinato alla delocalizzazione. Proprio la delocalizzazione del mercato e delle funzioni connesse ha consentito di ripensare, attraverso il progetto dello spazio pubblico, l'intera vocazione dell'area e di riconquistare spazi di relazione: spazi aperti pubblici, integrati a funzioni commerciali e culturali, consone ad un recupero identitario dei luoghi.

#### La perdita dell'identità

Tenendo conto della eterogenea composizione di frammenti di cui questo spazio urbano risulta composto, le potenzialità di questo luogo sono da ricercare soprattutto in rapporto alla sovrapposizione della struttura urbana alla morfologia del territorio, riconoscendo in questa relazione e nella presenza dello storico capannone, una sorta di semplificazione del reale che è stata, concordando con una tesi espressa da Paola Viganò, la base necessaria per la composizione del progetto: "la percezione del frammento e, insieme, del continuo e del complesso spinge il nostro sguardo ad articolare le proprie strategie cognitive, ma allo stesso tempo richiama la necessità di una semplificazione del reale, di una selezione di alcuni suoi elementi costitutivi, di unità elementari che consentano di superare l'idea di irriducibilità di una cosa all'altra"<sup>4</sup>. La Piazza nasce nella prima metà del Novecento come una grande piastra-ponte in corrispondenza dell'incrocio tra il maggiore asse di sviluppo urbano ed il Vallone di San Giuseppe che dai Colli di San Pietro

arriva fino al Porto di Marina di Cassano, una colmata dell'incisione idrografica che si è sovrapposta senza margini di permeabilità e connessione degli spazi urbani rispetto al percorso naturale di questa particolare natura dei luoghi che dai colli arriva fino al mare. Lo spazio della piazza confina verso sud con una grande porzione del vallone, ma di fatto è separata da essa a causa della presenza dell'infrastruttura viaria. Anche dal punto di vista delle attrezzature di pubblica utilità, la Piazza è localizzata in un punto strategico del territorio comunale, per la sua vicinanza alla Biblioteca Comunale, al Centro Culturale e al Cinema-Teatro. Un'ulteriore presenza materiale che contribuisce a rafforzare l'armatura di potenzialità trasformative della Piazza è la presenza, in corrispondenza dell'area del mercato ortofrutticolo, di un capannone in ferro di inizio Novecento, frequentemente ritratto nelle immagini storiche della città, come a costituirne un elemento identitario. Attualmente il capannone costituisce una sorta di riparo per le attività legate al commercio della frutta, attività che connota da secoli la storia economica della città, inizialmente legata prevalentemente al commercio degli agrumi, coltivazione che, nel tempo, ha contribuito a determinare la conformazione del paesaggio locale. Inoltre, concettualmente, la struttura lega tra di loro i vari spazi pubblici della città: in origine il mercato si svolgeva nella piazza principale della città, Piazza D. Cota, quando Piazza della Repubblica non era ancora stata costruita<sup>3</sup>. Solo successivamente, il capannone itinerante fu smontato per essere poi rimontato nell'attuale piazza del mercato. Purtroppo oggi lo spazio della vendita della frutta si svolge all'interno di una cortina bassa e chiusa a recinto, e all'interno di questo recinto, in uno spazio fortemente compresso, si trova il capannone. All'esterno della cortina si genera un piccolo emiciclo che accoglie attività di vendita alimentare e non, anch'esso invaso dalla sosta delle auto ed attraversato da strade carrabili. In questa ricca presenza di frammenti funzionali, quello che emerge può essere riletto con le parole di Rem Koolhaas a proposito dello Junkspace: "Ogni elemento svolge il proprio compito in un isolamento negoziato. Là dove una volta il dettaglio suggeriva l'incontrarsi, forse per sempre, di materiali diversi, vi è ora un accoppiamento transitorio, sul punto di essere disfatto, riaperto, un abbraccio temporaneo con alte probabilità di separazione; non più un incontro orchestrato fra differenze, ma la fine improvvisa di un sistema, uno stallo"<sup>5</sup>.

Dalla piazza come spazio di circolazione ad un sistema di spazi pubblici di contatto  
L'indagine e la ricerca degli elementi urbani e paesaggistici presenti nell'area, la loro dissonanza, la loro presenza e i loro silenzi hanno permesso di ipotizzare una chiave di lettura e di interpretazione del labirinto urbano descritto in Babele da Rosario Pavia attribuendo un senso nuovo e una nuova dimensione sociale al sistema degli spazi urbani oggetto degli interventi proposti. L'intersezione di quest'area con una delle straordinarie dorsali paesaggistiche costi-

tuite dai valloni peninsulari, la presenza di elementi architettonici di lunga memoria storica, la presenza di una colmata dell'alveo naturale operata a partire dal secondo dopoguerra, ha permesso di affrontare e rileggere tematiche inerenti al "riuso" dei materiali urbani, alla loro dimensione sociale, al nuovo ciclo di vita che questi possono avere in relazione agli elementi del paesaggio; ha consentito di soffermarsi sulla necessaria costruzione di nuovi spazi pubblici di relazione; ha permesso di guardare concretamente all'esperienza dei Living Labs come ad un innovativo approccio alle attività di lettura e trasformazione partecipata dei luoghi in cui si vive.

"Viviamo oggi in uno spazio urbano bastardo e diacronico che si rifà a costellazioni storiche eterogenee" osserva Françoise Choay nelle sue ricerche sulla trasformazione dello spazio urbano francese dal Medioevo ad oggi domandandosi quale senso può assumere oggi lo spazio di contatto urbano dopo il sovrapporsi spesso incontrollato di nuove dimensioni spaziali, raramente ricomposte, nella storia delle città. Come si è detto, nel caso in esame, nell'area di Piazza della Repubblica, appare forte la sovrapposizione e il contrasto tra i singoli elementi urbani. In primo luogo la forte presenza dello spazio di circolazione tipica frattura delle città operata a partire dal XIX secolo: l'asse viario che sovrasta e interrompe il percorso naturalistico dell'alveo del vallone, l'invasione delle superfici dal traffico e dalla sosta delle auto sono una perdurante criticità dell'area. L'area si mostra oggi prevalentemente come un parcheggio a cielo aperto, nodo veicolare di sosta e transito. In secondo luogo la presenza del recinto monofunzionale del mercato ortofrutticolo che interiorizza ed esclude la fruizione dello spazio del capannone storico dalle dinamiche e dai flussi urbani. Ad esso si aggiunge il tema della prossima dismissione della funzione del mercato e l'inevitabile tema del ripensamento e del possibile riuso del capannone stesso. Un elemento di architettura industriale depositario di una lunga storia nella città perde nuovamente la sua funzione e rompe la gerarchia dei luoghi, svuota un'ampia area ed impone una riflessione sul suo destino nella memoria e nell'identità civica come simbolo di produttività, innovazione e caratterizzazione urbana. Ma l'elemento maggiormente ignorato e silenzioso, pressoché invisibile nelle attuali dinamiche urbane del luogo, è la dorsale paesaggistica del Vallone di S. Giuseppe, un elemento trasversale rispetto all'asse viario predominante oggi totalmente ignorato dalla città. La colmata di materiali inerti ed eterogenei, realizzata a partire dai primi anni cinquanta si è progressivamente estesa ed ha sempre più escluso l'alveo naturale dal paesaggio urbano dell'area.

Recuperare le tracce di continuità, fruizione e percorribilità del vallone significa ribaltare lo sguardo del territorio verso i suoi elementi maggiormente rappresentativi e caratterizzanti, significa restituire una sequenza di spazi pubblici fatti di soste e percorsi, composti da elementi naturali ed architetture, significa recuperare la trasversalità della percorrenza che dal

mare portava alla città e viceversa sin dai primi insediamenti del territorio peninsulare. Da questo punto di vista sembra prioritario guardare ad un intervento di risanamento ambientale nei due versanti opposti dell'area oggetto di riqualificazione. Da un lato verso la grande area aperta del vallone posta a sud a ridosso di Piazza della Repubblica ad una quota più bassa, oggi oggetto di interventi infrastrutturali poco orientati alla fruizione dell'area. Dall'altro, verso il mare, sembra possibile recuperare un percorso demaniale oggi intercluso, apparentemente inaccessibile ma in realtà ben delimitato, che dalla piazza della Repubblica conduce al tratto di vallone proteso a mare in un susseguirsi di straordinari paesaggi naturalistici ed artificiali che conducono al borgo della Marina di Casano. In quest'ottica l'area di Piazza della Repubblica da luogo vacuo, chiuso e respingente può trasformarsi in luogo composto da un sistema di spazi pubblici di contatto derivanti dal riuso funzionale dell'architettura storica del capannone, dal ripensamento dell'insula urbana del mercato in cui le funzioni si aprono ai flussi ed agli usi della città ripensando sapientemente il recinto prima inaccessibile e dal recupero delle aree verdi finalmente connesse al sistema urbano.

La rigenerazione dello spazio pubblico tra città e paesaggio

L'intervento di rigenerazione "intende istituire un nuovo ciclo di vita e quindi intende ri-generare e ri-fondare le cose e le relazioni fra le cose, i luoghi e i paesaggi. Per questo motivo ha pochissimo a che vedere con la conservazione e moltissimo a che fare invece con la trasformazione, anche se rifiuta di lavorare sulla tabula rasa, scegliendo di sporcarsi le mani con quello che si trova, che preesiste, non disdegnando l'ibridazione, la stratificazione, il montaggio, la sovrapposizione, la riscrittura e la sovrascrittura"<sup>6</sup>. Il progetto punta ad intrecciare i due temi ritenuti centrali per la trasformazione dell'area: la ridefinizione dello spazio del mercato attraverso il riuso e la reinterpretazione del capannone storico, lavorando sul tema del recinto come costruzione di camere all'aperto, spazi elementari che hanno come soffitto la variabilità visiva del cielo<sup>7</sup>; la ridefinizione del rapporto città-paesaggio<sup>8</sup> attraverso la connessione virtuosa dei due livelli territoriali oggi maldestramente separati, lavorando sul tema del progetto di suolo e in particolare sul passaggio dalla topografia alla topologia<sup>9</sup>.

L'intenzione progettuale riconosce la centralità fisica e simbolica del capannone storico, rivisitato e reinterpretato come piazza coperta, nuova galleria urbana, luogo di sosta ed attraversamento, luogo intorno al quale si affaccia e si sviluppa un vero e proprio Civic Center integrato a nuove funzioni commerciali, di accoglienza e culturali. L'insula del vecchio recinto monofunzionale diventa un luogo dall'impronta densa ma attraversato ed aperto alla città, un luogo di attrazione grazie all'offerta commerciale e ristorativa concentrata prevalentemente alla quota del piano stradale ma anche grazie all'affermazione di spazi

culturali (laboratori di produzione e documentazione artistica), di accoglienza turistica e all'istituzione di un urban center, nuovo fulcro di monitoraggio, documentazione, ricerca e confronto sui processi di trasformazione del territorio.

Per provare a trasformare quella che è la condizione topografica del territorio in una condizione topologica che cerca di esprimere il senso dello spazio urbano creando sequenze di spazi collettivamente riconoscibili, si è partiti dalla razionalizzazione dei flussi veicolari e dalla configurazione di due piani di parcheggio ipogei che consentono la riappropriazione e riorganizzazione degli spazi esterni integrati ed in estensione alla nuova insula dalla quale si genera un percorso pedonale finalmente proiettato verso il vallone, che vince il salto di quota, di circa 10 metri, che ha visto la città separata dai suoi brani di naturalità per troppo tempo, soprattutto in relazione al fatto che, come afferma Aldo Aymonino, “[...] le reti (dell’infrastruttura, dei servizi) e i corridoi qualificati (dei Beni Culturali, dell’ecologia, etc.) possono essere poderosi veicoli per ripensare il territorio e l’infrastruttura rappresenta l’ossatura preesistente a qualsiasi forma di insediamento, città diffusa compresa”<sup>10</sup>.

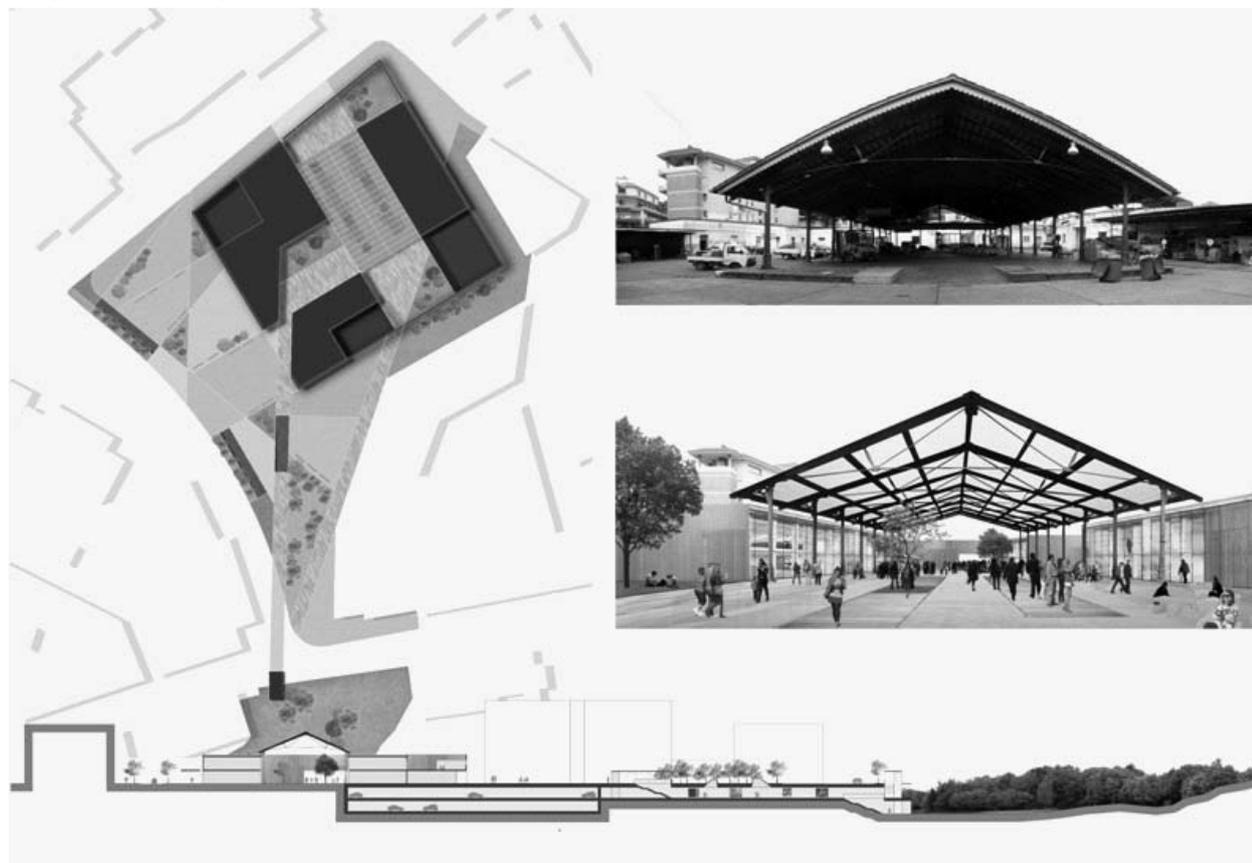
La connessione tra il piano urbano e l'alveo del vallone si realizza attraverso una riscoperta continuità ambientale che consente da un lato di creare un sistema di raffrescamento naturale dei nuovi edifici

del Civic Center attraverso la canalizzazione del vento e dall'altro la realizzazione di un percorso pedonale finalmente capace di integrare gli spazi verdi naturali alla struttura urbana. In questo senso l'idea consente di inserire il progetto per la piazza all'interno di un quadro di idee già realizzate o solo progettate per altri punti particolari lungo lo sviluppo del Vallone come quello che ha ridato vita ai percorsi antichissimi di collegamento della città al borgo marinaro, anche se, viceversa dalla città, l'alveo del vallone verso i colli è quasi completamente inesplorato<sup>11</sup>.

La strada per dare vita e forma alla riorganizzazione dell'area del mercato, può fare leva sul regime di proprietà pubblica della cortina volumetrica attuale e svilupparsi attraverso il coinvolgimento dei privati con la formula del project financing per la trasformazione e la gestione dei nuovi spazi commerciali, ristorativi e di parcheggio custodito.

Ma la rigenerazione dell'area sembra necessariamente legata alla capacità di tenere alta la qualità dell'architettura e degli spazi pubblici non tanto a livello formale quanto di uso e alla capacità di riappropriarsi del valore aggiunto del paesaggio vera risorsa incompresa della città: “compito del progetto è quello di preservare proporzione, coesione, equa distanza dai centri decisionali e garantire accessibilità pubblica al maggiore dei beni comuni, lo spazio-memoria-natura nel suo complesso”<sup>12</sup>.

Figura 1 – La proposta di rigenerazione dell'area del mercato ortofrutticolo a Piano di Sorrento. In alto, a sinistra, planimetria generale dell'intervento, a destra, confronto tra lo stato di fatto e il progetto relativo al riuso del capannone, in basso sezione complessiva in corrispondenza delle nuove connessioni.



## Note

1 Per una lettura preliminare sull'intera penisola sorrentina si rimanda a De Silva F., Di Palma B., Ruocco G. (2013), "Il futuro del Piano", in Sbetti F., Rossi F., Talia M., Trillo C. (a cura di), *Urbanistica Dossier 004. Il governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo*, INU Edizioni, Roma (pagg. 495-497): "tra Vico Equense e Massa Lubrense, ai piedi dei colli, ultime propaggini dei Lattari, si evidenzia, in primo luogo, il banco tufaceo del «piano». La piatta orografia ha contribuito alla formazione di una conurbazione lineare lungo la S.S. 145. [...] Nell'ambito di un'articolazione morfopaesaggistica e insediativa per fasce parallele alla configurazione longitudinale della penisola, "si innestano, come segni trasversali, i valloni, elementi di frattura geomorfologica che solcano il piano tufaceo ortogonalmente alla linea di costa e che oggi si configurano come potenziali connessioni ecologiche tra la parte a più alta naturalità a sud della penisola e la parte costiera più urbanizzata".

2 S. Boeri, A. Lanzani, E. Marini (1993), "Nuovi spazi senza nome", in Casabella. Il disegno degli spazi aperti n.597-598 (pag. 75)

3 P. Viganò (1999), *La città elementare*, Skira, Milano (pag. 7)

4 Per un approfondimento sull'evoluzione di questi luoghi si rimanda a G. D'Agostino (a cura di), "Piano di Sorrento. Città, comunità, territorio", CLEAN Edizioni – Giannini Editore, Napoli, 2009, a T.Di Prisco, "Piano di Sorrento. Storia, arte, vita" (1982), e a G. Amalfi, "Tradizioni ed usi nella Penisola Sorrentina", in G. Pitre (a cura di), *Curiosità popolari tradizionali vol. VIII*, Palermo 1890 (pagg. 36-37): nel corso del Settecento l'allora sindaco D. Cota fece ampliare lo slargo del "Vallazzano", detto "Gran piazza", l'attuale Piazza D. Cota e provvide alle strutture necessarie per un mercato ortofrutticolo. Il mercato fu dotato di due grosse tettoie. Negli anni Cinquanta per il grande sviluppo delle attività commerciali in Penisola, il mercato di Piazza Cota divenne insufficiente e se ne creò uno più ampio. Ling Antonio Fiodo progettò e realizzò un mercato in Piazza della Repubblica. Dei due baracconi, ne fu rimontato uno al centro del nuovo mercato.

5 R. Koolhaas (2006), *Junkspace*, Quodlibet, Macerata (pag. 71)

6 R. Bocchi (2014), "Cicli e ricicli dei territori contemporanei", in S. Marini e V. Santangelo (a cura di), *Ricicli. Teorie da concetti nomadi e di ritorno*, Quaderni DCP, Aracne, Roma

7 Cfr. A. Aymonino e V.P. Mosco (2006), "Recinti", in *Spazi pubblici contemporanei*. Architettura a volume zero, Skira Milano (pag. 103)

8 Per una recente riflessione sul paesaggio si può far riferimento all'articolo di J. Nunes (2014), "Paesaggio è riuso, riuso è paesaggio", in *Domus green*, allegato a *Domus* n. 983 (pagg. 4-5), in cui al carattere del paesaggio come sistema spaziale si affianca il suo carattere sistemico nel senso di continuità temporale, per cui il progetto di paesaggio diventa progetto di riuso nella sua accezione di costruzione del tempo, di "opportunità di colmare lo iato del vuoto tra passato e

futuro e legarli in un gesto capace di celebrare l'identità del luogo e di proiettare questa identità nel futuro".

9 B. Secchi (2006), in "Progetto di suolo 2" in A.

Aymonino e V.P. Mosco, *Spazi pubblici contemporanei*. Architettura a volume zero, Skira Milano (pagg. 290-291), riflette sulla sua espressione di "Progetto di suolo" scritta nel 1986 su Casabella, arrivando a concludere che sia che il progetto di suolo lavori sulla topografia del territorio cercando di cogliere ciò che più particolarmente lo connota, che lo rende specifico ed eventualmente differente, anche lievemente, da altri territori e cerca di renderlo evidente attraverso una mossa progettuale; sia che lavori sull'interpretazione del territorio e del suolo come supporto stabile sul quale sono appoggiati, incastrati o semplicemente inseriti oggetti spesso meno stabili nel tempo, dotati cioè di una minore inerzia, in ogni caso cerca di trasformare una topografia in una topologia, in sequenze di luoghi riconoscibili che riescono a esprimere il senso di uno spazio urbano: il senso, non la funzione e nemmeno il ruolo.

10 A. Aymonino (2006), "Introduzione. Più spazio, meno volume: un racconto in movimento" in A.

Aymonino, V.P. Mosco, *Spazi pubblici contemporanei*. Architettura a volume zero, Skira, Milano (pag. 18)

11 Per quanto riguarda gli interventi realizzati si rimanda al recupero del percorso di risalita dal borgo di Marina di Cassano alla quota della città attraverso il vallone e all'intervento di risistemazione del sentiero che attraversa trasversalmente il vallone più a sud, tra il Casale di Mortora e l'ex Convento di Santa Teresa. Per quanto riguarda nuove idee di progetto lungo l'incisione orografica, si rimanda alla proposta semplificata di Piano Urbanistico Comunale (progetto primo classificato) elaborata dal gruppo Di Palma B., De Silva F., Ruocco G., nell'ambito del Concorso di Idee "Modelli sperimentali per una pianificazione e una progettazione innovativa: idee per la valorizzazione dei paesaggi campani" bandito dalla Regione Campania nel 2012.

12 N. Emery (2010), *Progettare costruire, curare*. Per una deontologia dell'architettura, Edizioni Casagrande s.a., Bellinzona (pag. 25)

## Bibliografia

A. Aymonino e V.P. Mosco (2006), "Spazi pubblici contemporanei". *Architettura a volume zero*, Skira Milano

Z. Bauman (2006), "Modernità liquida", Laterza, Bari  
R. Bocchi (2014), "Cicli e ricicli dei territori contemporanei", in S. Marini e V. Santangelo (a cura di), *Ricicli. Teorie da concetti nomadi e di ritorno*, Quaderni DCP, Aracne, Roma

S. Boeri, A. Lanzani, E. Marini (1993), "Nuovi spazi senza nome", in Casabella. Il disegno degli spazi aperti n.597-598

F. Choay (2003), "Espacements. Figure di spazi urbani nel tempo", Skira editore, Milano

G. D'Agostino (a cura di) (2009), "Piano di Sorrento. Città, comunità, territorio", CLEAN Edizioni – Giannini Editore, Napoli

F. De Silva, B. Di Palma, G. Ruocco (2013), "Il futuro del

Piano”, in Sbetti F., Rossi F., Talia M., Trillo C. (a cura di), *Urbanistica Dossier 004. Il governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo*, INU Edizioni, Roma

R. Koolhaas (2006), *Junkspace*, Quodlibet, Macerata  
J. Nunes (2014), “Paesaggio è riuso, riuso è paesaggio”, *Domus green*, allegato a *Domus* n. 983

R. Pavia (2002), “Babele”, Moltemi editore, Roma

P. Viganò (1999), “La città elementare”, Skira, Milano

## Città, comunità, spazio pubblico. Il progetto di riqualificazione di piazza Libertà ad Avellino

FELICE DE SILVA  
E PATRIZIA SANTANIELLO

“D’una città non godi le 7 o le 77 meraviglie ma la risposta che da’ a una tua domanda”  
(Italo Calvino, *Le città invisibili*, Einaudi 1983)

### Introduzione

Se la Piazza è lo specchio nel quale la comunità riconosce se stessa, ed in cui si palesa quel legame tra città, comunità e spazio pubblico che esprime l’essenza stessa della civiltà urbana, è allora evidente che la qualità dello spazio pubblico assume un ruolo fondamentale nel determinare le condizioni di vita dei cittadini.

Lo spazio della Piazza, a differenza degli altri spazi aperti di risulta che la crescita della città contemporanea ha prodotto, nasce come spazio di contatto, come luogo dell’incontro, in senso fisico e sociale, tra gli uomini, entro cui stare insieme, svolgere attività comuni, celebrare riti collettivi; un luogo in cui esprimere la propria condizione di cittadini, vivere cioè la propria appartenenza alla città ed alla comunità; una comunità di cittadini che proprio nello spazio della Piazza trova il proprio luogo più rappresentativo.

“Possiamo dire che la piazza come luogo pubblico costruito e distinto dagli spazi liberi di risulta della città ha un carattere di necessità molto ampio e generale per il fatto che con essa la città rappresenta se stessa. La città o una sua parte espone se stessa nella piazza e questa è lo specchio, la rappresentazione di quella. Forse la storia architettonica della città comincia da qui.”<sup>1</sup> osservava Agostino Renna, riproponendo con grande attualità il tema dello spazio della vita in pubblico, come luogo su cui si fonda l’essenza stessa della città. Uno spazio che non deve essere inteso semplicemente come il supporto inerte degli usi e delle pratiche sociali che vi si svolgono e che attraversano

l’intera città bensì come uno spazio che attraverso le sue caratteristiche fisiche e simboliche è capace di determinare le condizioni entro cui può svilupparsi la vita in pubblico.

In quest’ottica il progetto illustrato in queste pagine, ed elaborato in occasione del Concorso di progettazione per la Riqualificazione di Piazza Libertà ad Avellino promosso dall’amministrazione comunale di Avellino nel 2012<sup>2</sup>, a partire dalla ridefinizione del significato della Piazza, delle misure e degli elementi che la definiscono e delle loro reciproche relazioni, ha l’ambizione, nel suo complesso, di proporre una riflessione sul tema generale della nuova qualità dello spazio pubblico della Piazza, sull’opportunità di tenere insieme passato e futuro, sull’importanza delle attese dei cittadini e sul significato che la Piazza deve trasmettere, sulla sua carica semantica.

### Il concorso di riqualificazione di piazza Libertà

Lo spazio urbano di piazza Libertà rappresenta uno dei luoghi maggiormente presenti nella memoria collettiva degli abitanti della città di Avellino. Posta ai piedi della collina della Terra, su cui è arroccato il nucleo della città longobarda, lungo l’asse su cui insiste il Corso Vittorio Emanuele che ha costituito la principale dorsale di sviluppo urbano in direzione est-ovest mettendo in comunicazione Napoli e le Puglie attraverso il capoluogo irpino, la piazza ha da sempre svolto un ruolo centrale nell’ambito del tessuto urbano e sociale della città.

La conformazione attuale del Largo, nome con il quale era indicata anticamente piazza Libertà, era già delineata nel tardo medioevo; Mario De Cunzio e Vega De Martini chiariscono infatti che in quel periodo “il Largo era già definito nella sua forma e nelle sue dimensioni. Una piazza molto grande rispetto al piccolo centro di Avellino ma evidentemente in scala col suo ruolo di punto di incontro dei traffici, una piazza molto più grande di quelle presenti tra i borghi e posta ostentatamente nella direzione di Napoli, verso la nuova capitale”.<sup>3</sup> Nella metà dell’800 il pittore Cesare Uva ne fissa l’immagine in una celebre veduta, riprendendola dal Palazzo Vescovile che la chiude sul margine ovest; l’aspetto più significativo di quella immagine risiede nella chiarezza con cui è espressa la relazione che la piazza intrattiene con il Corso Vittorio Emanuele che entra nello spazio del Largo con una pavimentazione differente tagliandolo in due parti separate. In quella celebre veduta è possibile riconoscere il rapporto fondativo tra la piazza, il Corso e gli edifici che vi si affacciano, una relazione che il progetto di riqualificazione elaborato in occasione del concorso ha inteso sicuramente recuperare.

Nell’ottocento comincia una fase importante del processo di sviluppo della piazza che si trasforma sempre più in un organo di distribuzione circolatoria, uno dei tanti nodi di viabilità carrabile della città. “Le piazze stesse del XIX e XX secolo divengono in definitiva, per l’apertura sistematica e l’intensità di circolazione veicolare che accolgono, luoghi tra i più inospitali per il pedone”<sup>4</sup> annota Françoise Choay nelle sue riflessioni

Figura 1 – Planimetria di progetto della nuova piazza Libertà



sull'evoluzione dello spazio urbano francese, un'annotazione che è utile anche per una rilettura della piazza di Avellino. Così come è avvenuto per molte altre piazze di città europee infatti, anche lo spazio urbano di piazza Libertà si è trasformato in uno spazio di circolazione che ha perso la sua carica semantica e la sua vocazione ad essere spazio di contatto. Circondata da ampie arterie di traffico veicolare è divenuta un vaso spaziale isolato slegato dalla rete degli spazi pedonali della città ed in cui è difficile percepire le relazioni con gli edifici che vi sono intorno, perdendo in tal modo quei tratti di intimità ed accessibilità su cui si è fondata storicamente l'idea di piazza come luogo di convergenza e di riunione.

#### I temi del progetto

“La Riqualficazione di piazza Libertà, tra memoria ed innovazione, dovrà saper cogliere i segni del futuro della comunità consegnando un luogo simbolo alla città di Avellino”, così inizia il bando di concorso per la riqualficazione di piazza Libertà, attraverso il quale l'amministrazione comunale di Avellino si proponeva di restituire alla collettività uno dei luoghi più significativi della città

L'obiettivo generale del concorso era ambizioso, parlava di nuova qualità (riqualificazione), di tenere insieme passato e futuro (tra memoria ed innovazione), dell'importanza delle attese dei cittadini (cogliere i segni del futuro della comunità) e del significato che la Piazza deve trasmettere, della sua carica semantica (consegnando un luogo simbolo alla città di Avellino). Una serie di obiettivi fortemente interconnessi tra loro, a partire dai quali sono stati sviluppati i temi del progetto, che impone ai progettisti innanzitutto di fornire una “propria visione delle cose di cui si parla”, esprimendo un giudizio critico sulla Piazza, sul suo ruolo nel contesto urbano e sul significato che può

assumere nel futuro.

Un buon progetto, soprattutto quando riguarda un luogo importante della città deve tenere sempre insieme i tre tempi della storia, il passato con i segni che si sono succeduti nel tempo come parole scritte e riscritte sullo stesso foglio; il presente con i nodi critici della condizione contemporanea, ma anche i valori che oggi sono rintracciabili; infine il futuro, che il progetto deve prefigurare con chiarezza, sulla base di un'idea-guida fortemente riconoscibile, capace di comunicare ai cittadini il senso della loro appartenenza a quel determinato luogo. Nello stesso tempo, in una società dominata dalla globalizzazione, la ricerca – ed il riconoscimento - della propria identità deve fondarsi obbligatoriamente sul senso di appartenenza a un territorio, a una storia locale, alla riconoscibilità di un paesaggio. Il compito dell'architettura è allora quello di riattivare con le proprie opere una dimensione contestuale in cui la dialettica tra passato, presente e futuro alimenti una narrazione coerente con la vita della comunità nel suo complesso e capace, nello stesso tempo, di sostenere le molteplici e diverse biografie degli individui-cittadini.

Il legame tra passato, presente e futuro è anche alla base delle riflessioni compiute da José Ignacio Llinasoro nell'osservare gli spazi aperti e pubblici della città storica, un sistema continuo di luoghi costituito da strade, slarghi e piazze che continuano ad essere vivi ed adeguati a nuovi e a molteplici utenti; la maggior parte di questi spazi si presenta come “il risultato di un processo secolare attraverso il quale essi si sono stratificati. (...) i processi di formazione che portano alla loro definizione sono molto dilatati nel tempo, cosicché ogni nuovo intervento opera in una specie di palinsesto, è il risultato di altri numerosi interventi che toccano molte generazioni.”<sup>5</sup>

In questo senso quindi la modificazione dell'esistente

può essere letta come uno dei temi fondamentali da sviluppare nel processo di costruzione dello spazio pubblico, in quanto momento di accumulazione, di stratificazione, di sedimentazione lenta di memorie, tempi, spazi ed usi differenti che porta al riconoscimento collettivo di un luogo come luogo pubblico. Non di meno per riqualificare questa Piazza occorre un progetto che fosse capace di esprimere con precisione un disegno, un destino, uno scopo. In una parola, occorre esattezza.

Italo Calvino, nelle sue Lezioni americane. Sei proposte per il prossimo millennio (1993), sostiene che “esattezza” significa soprattutto tre cose: “1) un disegno dell’opera ben definito e ben calcolato; 2) L’evocazione di immagini visuali nitide, incisive, memorabili; in italiano abbiamo un aggettivo che non esiste in inglese. «icastico», dal greco εἰκαστικός; 3) un linguaggio il più preciso possibile come lessico e come resa delle sfumature del pensiero e dell’immaginazione”.<sup>6</sup>

Il progetto si ispira allora a questo concetto per proporre un’idea della piazza che abbia il più possibile a che fare con quest’aspirazione all’esattezza, e lo fa basandosi su poche e chiare idee-guida.

Innanzitutto, la proposta prevede di costruire – sulla base anche del fatto che Avellino è già ricca di aree di verde pubblico – una piazza il più possibile vuota, una piazza essenzialmente minerale, dalla tessitura pavimentale uniforme, intersecata dalle direttrici dei percorsi generati dal prolungamento degli assi stradali che si immettono sul vuoto di piazza Libertà. Un modo per sottolineare l’appartenenza della piazza alla città attraverso un piano continuo in breccia irpina, una pietra calcarea chiara tipica del territorio e che esprime un forte radicamento al luogo, concepita come fondo unico e omogeneo intersecato da tre assi rettilinei di varia dimensione corrispondenti al prolungamento del Corso Vittorio Emanuele, di Vicolo Palazzotto e di Vicolo Sapienza.

La pavimentazione dell’asse di prolungamento del Corso Vittorio Emanuele e dei due percorsi trasversali è stata immaginata con basoli di pietra lavica di dimensioni ed orditura del tutto analoghe a quanto già esiste nella sede delle suddette strade.

Al termine del percorso che si sviluppa come prolungamento del Corso Vittorio Emanuele è stata inoltre prevista una vasca d’acqua, delimitata da bordi rialzati, che potrà fungere anche da seduta e che servirà a rafforzare il ruolo costitutivo assunto dall’asse stradale nella definizione della conformazione della piazza. L’altro aspetto decisivo del progetto è costituito dalla proposta di costruire di un chiaro limite della piazza a sud, verso l’asse Via De Sanctis-Piazza Libertà-Via Nappi, dove l’Amministrazione Comunale prevede la permanenza dei flussi veicolari e il passaggio del sistema di trasporto ecocompatibile.

Un bordo inteso come dispositivo spaziale attraverso cui individuare la natura dello spazio delimitato, misurare i rapporti con l’esterno, stabilire ciò che è incluso e ciò che è escluso, regolare gli scambi tra dentro e fuori. Un contorno morfologicamente

complesso cui è affidato il compito di attivare il limite della piazza che, riprendendo la descrizione di Franco Purini a proposito dell’architettura del bordo “esige di essere osservato secondo condizioni prestabilite, ad esempio tramite distanze architettoniche controllate (...). Questo limite è concepito come un limite costruito, un’architettura del bordo che si rivela in un andamento topografico dal carattere chiaro e definito. L’architettura del bordo attiva il limite (...) facendo di essa una fascia per così dire magnetizzata, lungo la quale i volumi si dispongono secondo distanze accuratamente calibrate, in un gioco di forze che attraggono e respingono. Il limite (...) è un fattore attivo che si comporta, rispetto a ciò che la zolla contiene, come la cornice nei confronti del quadro, secondo la lettura che Georg Simmel ha dato del rapporto tra una tela e ciò che la iscrive nello spazio.”<sup>7</sup>

Il bordo costruito sul limite della Piazza a sud assume in tal senso le sembianze di una panca dalla forma organica, che snodandosi come una scultura per una lunghezza di circa cento metri delimita la piazza verso la strada proteggendo lo spazio pubblico dalla presenza delle auto.

A ridosso del bordo costruito che delimita la piazza a sud un filare di tigli selvatici (*Tilia cordata*) sottolinea la conclusione dello spazio riservato ai pedoni. Un ulteriore duplice filare dello stesso esemplare è stato previsto nella zona antistante il palazzo Sarchiola ad ovest della Piazza. Davanti alla Sede della Curia vescovile, in sostituzione delle palme attualmente presenti, si prevede di collocare due esemplari di Melograno (*Punica granatum* Linneo) della famiglia delle Punicaceae.

Queste scelte di fondo restituiscono una forma precisa alla Piazza, sottolineano la presenza fisica degli edifici monumentali che vi si affacciano, in particolare il Palazzo Caracciolo, il Palazzo Carpenito e il Palazzo Testa, e rendono disponibile alla città uno spazio generosamente dimensionato, utilizzabile in maniera varia e flessibile a seconda di esigenze e programmi diversi. Una piazza vuota è una piazza disponibile a diventare piena di significati e di contenuti: uno spazio per l’esplorazione delle potenzialità dell’arte in tutti i sensi (danza, teatro, musica); uno spazio in cui le trame dei percorsi suggeriscono scorci prospettici, sollecitano azioni e relazioni. Alla base del progetto c’è quindi l’idea che lo spazio fisico possa influenzare per mezzo delle sue caratteristiche gli usi e le pratiche sociali che vi si svolgono, uno spazio supporto che come osserva Gabriele Pasqui “ non è una materia inerte che accade prima e indifferentemente rispetto alle pratiche che la attraversano. Piuttosto, le pratiche animano e risignificano il supporto, che accade come condizione di possibilità della continuità nella differenza (...)Esso è mosso, è fatto di avvallamenti e impennate, di vuoti e di pieni, di materialità più o meno dense. La descrizione di questo supporto, se ci occupiamo della città, è la descrizione di un territorio che è più o meno “duro” rispetto alle prese delle pratiche, ma che è l’ineludibile supporto (vincolo, opportunità) entro cui le pratiche di vita si collocano

e acquistano senso. Il supporto da una parte “fa resistenza”; dall'altra è (almeno parzialmente) manipolabile, è flessibile, presenta delle prese, delle sporgenze. Il supporto fa corpo con i nostri corpi (nello spazio e nel tempo) e insieme si genera e rigenera con le e nelle pratiche. Lavorare sulle pratiche di movimento, sui flussi, sulle velocità e intensità significa anche descrivere/immaginare le possibilità di manipolazione di quel che fa resistenza, progettare nuove prese che riconfigurano sensi possibili<sup>8</sup>.

A corollario di queste scelte di fondo, una serie di elementi architettonici e scultorei in dialogo fra loro e con la piazza completano il progetto come strumenti indispensabili per individuare differenti contesti, istituire relazioni chiare tra la Piazza e il suo immediato intorno, rispondere alle linee guida esposte nel bando proponendo scelte linguistiche precise e coerenti fra loro.

I volumi costituenti l'involucro delle scale e degli ascensori che collegano il piano della piazza al parcheggio interrato pensati come dei semplici volumi con struttura in metallo e vetro traslucido, all'interno dei quali sarebbero ricollocati gli spazi per le rivendite di giornali e di tabacchi che attualmente si trovano nella piazza.

Davanti alla facciata di palazzo Carpenito due sedute di forma circolare integrano la dotazione di sedute del nuovo spazio pubblico, mentre intorno al monumentale cedro collocato di fronte alla sede della Curia Vescovile, che si prevede di conservare, il progetto prevede di allestire un giardino recintato, come luogo di raccoglimento e meditazione delimitato da un muro curvilineo in pietra alto 2,50 m, con acqua scorrente a parete.

Infine, con l'obiettivo di includere la componente artistica nella riqualificazione della Piazza, la proposta prevede di collocare una grande scultura in pietra calcarea – simile a quella della pavimentazione – in prossimità del bordo ovest della Piazza, tra il Palazzo Caracciolo e il Corso Vittorio Emanuele.

#### Note

1 Renna, A., citato in Monestiroli, A., (2009), “La qualità del progetto di architettura: il progetto della casa. Una premessa e due interventi”, in Semerani, L. (a cura di), *La casa. Forme e ragioni dell'abitare*, Skira, Milano

2 Il progetto elaborato nel 2012 in occasione del Concorso di progettazione in due gradi Per la riqualificazione della piazza Libertà- sistemazione superficiale (AV\_PIU\_01A\_05) è stato redatto dal gruppo di progettazione composto dagli architetti Patrizia Santaniello (capogruppo) e Felice De Silva (progettista), dagli ingegneri Carmine Andreotti e Antonio Salzano (progettisti) e dall'architetto Roberto Vanacore (consulente), con la collaborazione dall'architetto Alessandra Cavaccini, di Mario Spagnuolo (esperto botanico) e dell'artista Egidio Iovanna.

3 De Cunzo, M.e De Martini, V., (1985), Avellino, Editori Laterza, Milano

4 Choay, F., (2003), *Espacements. Figure di spazi*

urbani nel tempo. L'evoluzione dello spazio urbano in Francia, Skira editore, Milano

5 Llinaszoro J. I., (2013), “Questioni di progettazione”, in *Domus*, 975

6 Calvino, I., (1993), *Lezioni americane. Sei proposte per il prossimo millennio*,

7 Purini, F. (2011), “Tra parte e frammento” in Bisogni, S. (a cura di), *Ricerche in architettura. La zolla nella dispersione delle aree metropolitane*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli

8 Pasqui, G. (2008), *Città, popolazioni, politiche*, Jaca Book, Milano

#### Bibliografia

Calvino, I., (1993), *Lezioni americane. Sei proposte per il prossimo millennio*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano

Choay, F., (2003), *Espacements. Figure di spazi urbani nel tempo. L'evoluzione dello spazio urbano in Francia*, Skira editore, Milano

De Cunzo, M.e De Martini, V., (1985), Avellino, Editori Laterza, Milano

Llinaszoro J. I. (2013), “Questioni di progettazione”, in *Domus*, 975

Monestiroli, A., (2009) “La qualità del progetto di architettura: il progetto della casa. Una premessa e due interventi”, in Semerani, L. (a cura di), *La casa. Forme e ragioni dell'abitare*, Skira, Milano

Pasqui, G. (2008), *Città, popolazioni, politiche*, Jaca Book, Milano

Purini, F. (2011), “Tra parte e frammento” in Bisogni, S. (a cura di), *Ricerche in architettura. La zolla nella dispersione delle aree metropolitane*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli

## Multifunzionalità degli spazi pubblici

### MARIALODOVICA DELENDI

Il caso di Berlino mi pare emblematico per comprendere come una attenta pianificazione in sinergia con le componenti paesistico ambientali porti al ripristino di funzionalità ecologico ecosistemiche in ambito urbano recuperando spazi di uso pubblico. Spazi dismessi che appartengono alla storia della città ormai in disuso e che vengono trasformati sia per iniziativa dell'amministrazione sia su forte pressione di gruppi di cittadini riuniti in associazioni di interesse, sia in un movimento che vede le amministrazioni prendere atto dell'uso di riappropriazione già in atto da parte della popolazione. Il networking diviene strumento indispensabile sia per la costituzione delle associazioni sia per un continuo feedback tra cittadini interessati alle trasformazioni e amministrazione per la formulazione di concorsi e per gli steps successivi di verifica. Ma lo spazio pubblico può essere espresso non solo da spazi aperti, ma anche dalla riappropria-

zione da parte della comunità di spazi abbandonati che le vengono assegnati per un periodo di tempo. Il fenomeno degli urban pioneers indica diversi modi nei quali i singoli cittadini a piccoli gruppi possono utilizzare e trasformare lo spazio pubblico, o lo spazio privato inutilizzato, per una migliore vivibilità: attività ludiche, sociali, hobbies. Possono essere iniziative minute che danno alcune preziose indicazioni sulla necessità di pensare gli spazi come vivibili a scala umana per la sosta, il confort, l'utilizzo multifunzionale, dal gioco delle bocce, alle terapie orticolturali, ma anche per il semplice riposo e socializzazione. Ma l'"uso temporaneo" è anche considerato una componente sempre più strutturale dello sviluppo urbano. Alcune attività sorgono senza un interesse commerciale: artisti, iniziative sociali, luoghi dove esercitare attività sportive, nicchie di "creativi" che organizzano dei networks per creare attività condivise. Possono in seguito divenire attività produttive che innescano processi di trasformazione. La caratteristica è che non si sviluppano in modelli isolati, ma tendono a collegarsi in networks con una "crescita cellulare" di competenze diverse ma collegate una all'altra. Un terzo dei temporary users lavorano su base volontaria, circa il 62% ricevono fondi dalla municipalità e 42% cooperano con sponsors. Agenzie pubbliche fanno da intermediari tra i proprietari ed i temporary users considerando queste iniziative come motore di sviluppo e risolvendo allo stesso tempo il problema di un degrado degli spazi dovuto al loro mancato utilizzo<sup>1</sup>. Queste esperienze non sono isolate ma possono essere ritrovate in molti casi in Europa. Sia che si tratti di spazi aperti diversamente utilizzati, sia di occupazioni di contenitori in disuso la caratteristica è la forte spinta dal basso da parte di iniziative autonome che trovano poi il supporto delle amministrazioni e dei proprietari che li mettono a disposizione per usi pubblici, ad esempio la Tupperware Factory in Aalstad<sup>2</sup>. Flessibilità, resilienza, intesa come accoglienza delle istanze sociali che creano nuovi usi fluidificando i processi che lo permettono<sup>3</sup>, possono essere obiettivi smart. Siamo di fronte ad una realtà multidimensionale: da un lato la possibilità di creare comunità di vicinato, ricordiamo le communities che condividono sia un'idea, sia l'appartenenza ad un luogo, fisico o figurato (etnico, culturale religioso)<sup>4</sup> che riuniscono persone in rete per la creazione di progetti comuni, ma anche spazi mentali che si possono estendere a livello planetario, dall'altra lo spazio fisico, tridimensionale che risponde ad esigenze antropologicamente radicate, che influisce sui sensi, sull'immaginario, sul bisogno di socialità condivise, di rapporto con la naturalità. Nuovi soggetti collettivi si creano e possono essere molto più ampi di quelli basati sulla socialità fisica con ampie possibilità per le politiche dal basso di far sentire la loro voce. Il punto più debole è la tendenza a lasciare perdere l'attenzione alla spazialità, all'importanza della configurazione fisica dei luoghi che viviamo, del bisogno antropologico di ritrovarci in uno spazio fisico con rapporti di vicinato. I cosid-

detti non luoghi sono divenuti "i luoghi" sempre più complessi, sempre più articolati, pronti ad offrire i servizi diversificati in una dimensione "a misura d'uomo": dalla "piazza" ai ristoranti etnici, ai cinema, alle attività di svago, ai servizi commerciali che coprono una gamma di settori che in una città è impossibile trovare a distanza ravvicinata. Nuove città "fortezze" nelle quali è facile trovarsi, c'è un senso di accumulo di presenza umana, impossibile sentirsi soli. Alla perdita dei luoghi tradizionali si reagisce trovando nuove sicurezze per evitare lo sradicamento, l'assenza di senso: il centro commerciale che diviene piccola città esprime pienamente questo bisogno. Questi sono i nuovi spazi pubblici e non possiamo non definirli tali, non in quanto se ne definisce la proprietà, ma in quanto scelti ad essere tali, frequentati come spazi di tutti, creati "spontaneamente" dall'appetibilità dei servizi offerti.

Ma a questo movimento fa da controcanto, anche da parte degli stessi soggetti, la richiesta di spazi all'aperto, spazi che si riorganizzano a seconda delle necessità, spazi che assumono diverse funzioni a seconda dell'ora, parcheggi che divengono spiazzi per il gioco o per manifestazioni, parchi di scuole che si aprono al pubblico, una flessibilità che spezza la monofunzionalità per permettere un uso misto.

Spazi multifunzionali possono essere inseriti nelle categorie dell'infrastruttura verde, funzionali all'implementazione dei servizi ecosistemici per una sostenibilità dello spazio urbano e che offrono la possibilità di una fruizione particolare della natura da parte delle persone: spazi pubblici multifunzionali come i parchi ma anche aree aperte tra edifici, lungo fiumi, aree umide, che diventano possibili bacini di contenimento delle acque reflue nei periodi di emergenza e spazi fruibili al pubblico negli altri periodi. Immaginare reti di connessione tra i diversi spazi pubblici come connessione di flussi tra loro molto diversi: greenways-centro commerciale-parco-rete a mobilità dolce su scala territoriale per il passaggio ad una fruizione completamente diversa di sequenze di spazi pubblici. Forme che proprio per questa commistione possono nascere in partnership pubblico-privato.

Il valore della conoscenza della qualità dello spazio, della fruizione di beni storico, culturali ed ambientali, la formazione di una sensibilità cinestetica è l'unico strumento che abbiamo per preservare un senso all'abitare lo spazio pubblico. Alla multidimensionalità dello spazio mentale che vive una forma di sradicamento dal contesto fisico risponde una esigenza radicata nell'essere umano di trovare riferimenti, socialità, bellezza, rapporto con gli elementi naturali. La sfida è fornire qualità dello spazio pubblico che significa capacità di fornire, accanto alla flessibilità, elementi qualificanti come comfort, riconoscibilità, identità, interesse, piacevolezza con una progettazione al dettaglio che permetta anche di "stare", "osservare", e quindi "pensare".

Note

1 AAVV, *Urban Pioneers*, Jovis Verlag, Berlin 2007; F. Haydn, R. Temel, *Temporary Urban Spaces*, Birkhauser, Basilea 2006; G. Corbetta, B. Cremaschi, Berlino, *Usi Temporanei*, *Urbanistica Informazioni* 224, 2009, p. 67-73.

2 <http://blog.thuisindestad.be/fabriekplastiek-en?lang=en>

3 <http://www.theguardian.com/cities/2014/sep/04/playable-cities-the-city-that-plays-together-stays-together>

4 S. Annunziata, Brooklin, contro i Giganti nel Quartiere, *Urbanistica Informazioni* 120, 2008, p. 53.

## Riusi creativi di spazi urbani in abbandono e produzione di spazio pubblico

ANDREA DI GIOVANNI

Abstract

La scena urbana che questa fase del ciclo di vita delle città ci offre pone i paradigmi teorici e gli approcci tecnici dell'urbanistica al progetto dello spazio pubblico su un difficile crinale. Quali chances e possibilità effettive di incidere hanno in questa contingenza le modalità d'intervento tradizionali di una disciplina (come è l'urbanistica) che ha al suo centro la regolazione degli usi sociali dello spazio –laddove sia lo spazio che la società sono attraversati da cambiamenti inusitatamente profondi–?

Propongo di concentrare l'attenzione sugli spazi urbani in abbandono e sulle pratiche di riuso da cui sono investiti, considerandoli prototipi di un'evoluzione possibile delle forme fisiche e sociali dello spazio pubblico in relazione alle quali attivare adeguate politiche urbane.

Spazi pubblici emergenti

Se guardiamo oggi alle città europee, sembra essersi esaurita una fase importante del loro ciclo di vita che nel XIX e soprattutto nel XX secolo ha visto la costruzione e l'esercizio nella città industriale e borghese di alcune grandi attrezzature urbane (Secchi 2005, Harvey 1997, Bianchetti 2011).

Strutture edilizie per la produzione e la logistica della prima stagione dell'industrializzazione urbana, attrezzature igienico-sanitarie (mercati, macelli, ospedali, strutture per l'educazione...), attrezzature militari (caserme, depositi, aree logistiche e di addestramento...), porzioni rilevanti del sistema ferroviario urbano (stazioni, scali merci, aree di movimentazione e manutenzione del materiale ferroviario...) hanno concluso in molti casi il proprio ciclo di vita a causa

del sopraggiungere di fenomeni di deperimento strutturale e di obsolescenza funzionale.

Queste frequenti situazioni di deperimento e obsolescenza, evolvendo in termini di degrado e abbandono, generano una condizione di diffusa porosità dei tessuti urbani, che è in parte causa della frammentazione spaziale e della specializzazione funzionale che caratterizza oggi le città. Una situazione che, a sua volta, condiziona significativamente lo sviluppo delle relazioni sociali.

Si esprime dunque, con rinnovata urgenza, la necessità di un progetto per ricomporre (Gabellini 2010) parti di città che vanno progressivamente specializzandosi e tendono a un funzionamento autonomo e disgiunto dal resto della città. In questa prospettiva, lavorare sui nuovi vuoti che si aprono nelle città (Di Giovanni 2013) rappresenta una delle condizioni possibili per perseguire integrazione fisica e funzionale fra luoghi urbani e pratiche sociali che tendono progressivamente a specializzarsi e a divenire autonome (Pasqui 2008), a discapito della continuità fisica e funzionale e della integrazione sociale che da sempre rappresenta un carattere riconosciuto e apprezzato delle forme di urbanità più risolte (Consonni 2008 e 2013).

Se obsolescenza e declino delle strutture urbanistiche costituiscono aspetti fisiologici e ricorrenti nei cicli di vita delle città e del territorio, la difficile contingenza di questi anni e l'apertura di una profonda crisi economica, sociale, culturale, politica, istituzionale – ma anche tecnica e dei paradigmi disciplinari – mette oggi in seria difficoltà le possibilità di un intervento risoluto, tempestivo, efficace orientato alla cura e alla rigenerazione delle città (Gabellini 2014 e in corso di pubblicazione). Nelle more di questa difficile congiuntura, tuttavia, si può e forse si deve riconoscere come una fondamentale e imperdibile opportunità l'apertura di una fase di "decompressione" dei processi urbanistici e di rallentamento negli interventi di trasformazione delle città.

In una prospettiva d'innovazione degli assetti urbani e delle pratiche sociali le opportunità più significative riguardano il riuso degli spazi urbani che versano in condizioni di degrado e abbandono, e che per localizzazione e/o caratteri fisici possono prestarsi (e di fatto in molti casi già si prestano spontaneamente) a ospitare pratiche sociali e attività urbane alternative e forse innovative. Ciò può avvenire (e in alcuni casi avviene) occupando le fessure temporali che si producono tra le fasi di formazione del degrado e dell'abbandono conclamato, o tra l'abbandono e il recupero o la sostituzione delle strutture interessate (Di Giovanni 2014).

Entro queste fessure, nel tempo dell'attesa e negli spazi dell'abbandono, sembrano capaci di insinuarsi alcune delle pratiche sociali più "fluide" (Bauman 2006) e, dunque, più adattive, capaci di attecchimento in condizioni di indeterminazione degli assetti spaziali e funzionali e di incertezza rispetto al futuro. Sono pratiche "leggere" che si riappropriano di spazi di scarto della città (Berger 2006, Clément 2005, Bauman 2011)

e li riusano per scopi diversi, a volte complementari e sinergici, in altri casi alternativi e conflittuali.

La riscoperta dei diversi spazi urbani sottoutilizzati o abbandonati da parte delle popolazioni urbane (Paba 1998) si realizza oggi attraverso forme di ri-uso spontaneo che contemplano le più diverse attività (Inti 2011). Talvolta questi usi evolvono in forme di radicamento che preludono a vere e proprie situazioni di appropriazione degli spazi (Harvey 2013), siano essi di proprietà privata o pubblica, così come indifferentemente privatistiche o pubblicistiche sono le finalità degli usi che si affermano.

Per questa via, seguendo Foucault, gli spazi abbandonati delle città possono essere considerati eterotopie, luoghi reali, effettivi che tuttavia «costituiscono una sorta di contro-luoghi, specie di utopie effettivamente realizzate nelle quali i luoghi reali, tutti gli altri luoghi reali che si trovano all'interno della cultura vengono al contempo rappresentati, contestati e sovvertiti (...). Questi luoghi (...) sono assolutamente altro da tutti i luoghi che li riflettono e di cui parlano» (Foucault 2001, 23-24). Sono in effetti luoghi di sospensione e affrancamento dalla realtà comune e dagli stereotipi che su di essa la società e gli individui proiettano. Sono spesso spazi – “altri” – che esprimono una precisa funzionalità economica ed ecologica nei processi di significazione e uso della città.

La chiave di lettura delle esperienze di significazione e riuso degli spazi urbani che qui si propone, anche in relazione a un numero significativo di esperimenti in corso descritti dalla letteratura recente (si vedano a titolo di esempio la serie monografica “In Common” della rivista spagnola A+t e le esperienze presentate in Inti, Cantaluppi, Persichino 2014) e più spesso documentati attraverso Internet da blog e forum di discussione, intende dunque valutare la capacità di queste esperienze – che agiscono come pionieri in un contesto che ammette diverse vie e forme possibili per la modificazione – di orientare processi strutturati e di agire come innesco e come volano di processi formalizzati di rigenerazione urbana che potranno avere luogo in seguito.

Alla fase di attesa che le città stanno vivendo in questi anni sembra in realtà corrispondere un momento di grande vitalità sociale (benché non diffusa, né tanto meno in maniera omogenea nei diversi contesti), in cui forme diverse e talvolta auto-organizzate (Paba 2010) di sperimentazione nell'uso degli spazi urbani suggeriscono una loro futura (e diversamente prossima) trasformazione in senso pubblicistico, producendo forse innovazione nelle tipologie spaziali e negli assetti funzionali dello spazio pubblico delle città del prossimo futuro.

Senso, prospettive e poste in gioco

Le numerose esperienze che in questa fase indicano alcune tendenze in atto nella produzione dal basso dello spazio pubblico sembrano condividere alcuni orientamenti di fondo e consentono di mettere a fuoco alcuni aspetti rilevanti di carattere generale.

Una prima questione, in via tendenziale, riguarda il fatto che la maggior parte delle esperienze in corso inverino – almeno in una fase di avvio dei processi – un'urbanistica informale e del quotidiano (Chase, Crawford, Kalisiki 2008, Rosa, Weiland 2013) che non desta curiosità e interesse solo per l'epifenomeno che rappresenta (le forme di aggregazione spontanea, la creatività sociale, l'arte urbana, il riuso temporaneo e il riciclo pauperistico...), quanto piuttosto per alcune possibili implicazioni rilevanti che, legate e conseguenti a diverse forme di produzione sociale dello spazio (Lefebvre 1976), riguardano la ridefinizione parziale delle forme di cittadinanza (Lefebvre 1970, Harvey 2013) e la ridefinizione effettuale e progressiva della “sfera pubblica” locale (Habermas 2008). Se, infatti, lo spazio pubblico è da sempre luogo di espressione delle pratiche di cittadinanza e partecipazione alla vita pubblica, oggi esso non corrisponde più soltanto allo spazio progettato e tradizionale che ereditiamo dalla città storica. Piuttosto, con sempre maggiore frequenza, le pratiche di cittadinanza attiva si esprimono attraverso processi di riappropriazione e riuso informale di spazi abbandonati o sottoutilizzati entro cui si costituiscono autonomamente soggetti collettivi portatori di interessi o capaci di esprimere istanze di rilevanza collettiva (Remotti 2010) che in molti casi sono direttamente concernenti gli spazi in cui le pratiche si manifestano (è il caso per esempio delle associazioni che si sono costituite per rivendicare l'area de Cebada a Madrid o gli spazi della High Line a New York).

Le esperienze in corso rendono evidente il fatto che valenze e significati politici dello spazio pubblico si esprimono sempre più frequentemente nelle “fessure urbane”, in cui diversi soggetti sperimentano forme di aggregazione e uso temporaneo di spazi urbani disponibili per lo svolgimento di nuove pratiche sociali ed elaborazioni culturali (Harvey 2013) che contribuiscono a ridefinire da più parti la sfera pubblica contemporanea. Si tratta, dunque, di una ridefinizione della sfera pubblica che ha origine dalla costituzione di esperienze di cittadinanza che si esprimono sotto forma di cura praticata o rivendicata di alcuni luoghi urbani, laddove sono le caratteristiche stesse dei luoghi a suscitare l'affermazione di diverse espressioni politiche e sociali della “vita attiva” (Arendt 1997) che in questi spazi trova più significative e fertili occasioni di manifestazione.

Un secondo aspetto, legato alle modalità d'intervento, riguarda il fatto che riparazione (degli spazi e delle dotazioni urbane obsolete e abbandonate), riuso (delle strutture e degli spazi urbani in vista di scopi diversi e per lo svolgimento di altre attività), riciclo (di manufatti o di loro parti per la formazione di nuove attrezzature urbane) costituiscono oggi tre atteggiamenti progettuali a cui si ricorre con sempre maggior frequenza (Ciorra, Marini 2012) per trattare scarti urbani e spazi in abbandono riabilitandoli ad usi collettivi. Tre atteggiamenti adattivi e intelligenti

se si considera che la riduzione delle risorse economiche disponibili e le limitazioni imposte in questi anni ai bilanci delle amministrazioni locali suggeriscono un atteggiamento attento e parsimonioso e stimolano l'attivazione di un'intelligenza creativa nel reimpiego delle risorse materiali ereditate dal passato. Una direzione di lavoro che sembra opportuna in questa fase, non solo a causa della contrazione delle risorse economiche e finanziarie disponibili, ma anche e soprattutto in relazione all'inaugurazione di un ciclo di vita delle nostre città che richiede interventi diffusi e consistenti di rifunzionalizzazione degli apparati urbani novecenteschi: una condizione che ammette sperimentazione e mosse provvisorie e tentative nella organizzazione di nuovi e più adeguati spazi di socialità urbana.

Si può dunque auspicare una capacità delle pratiche in essere di operare una riproduzione de facto dei sistemi locali di welfare materiale (Burgalassi 2012) entro una prospettiva di sussidiarietà informale proponendo una reinterpretazione degli utilizzi possibili di alcune storiche strutture del welfare urbano oggi in disarmo.

In molti casi le esperienze in corso propongono forme di recupero e riuso delle grandi attrezzature urbane che mettono in tensione questi storici apparati rispetto ai modi di abitare contemporanei, introducendo interessanti aspetti che riguardano la temporaneità degli usi e delle necessità in relazione alle diverse fasi del ciclo di vita delle persone, la molteplicità e la varietà delle pratiche individuali e collettive e la varietà conseguente delle domande che le popolazioni urbane rivolgono ai diversi soggetti della governance territoriale, la pluriappartenenza degli individui alle popolazioni urbane in relazione alle forme di organizzazione dei servizi alla persona entro una prospettiva generale di mobilità diffusa sul territorio (Pasqui 2008, Pomilio 2009).

Sullo sfondo, restano alcuni interrogativi sulla capacità di queste esperienze di influire significativamente sulle pratiche istituzionali dell'urbanistica, insieme alle aspettative concernenti il trasferimento auspicabile di alcuni risultati più interessanti e maturi nei processi formalizzati di rigenerazione urbana.

Politiche urbane come fasci di politiche orientate alla produzione (eventuale) di nuovo spazio pubblico

Le esperienze in corso di riuso autopromosso di alcuni spazi urbani sembrano dunque esprimere una forza generativa attraverso la quale possono forse avere luogo una ridefinizione dei contenuti della sfera pubblica contemporanea e una riproduzione delle strutture e dei sistemi del welfare urbano contemporaneo.

Se si conviene sul fatto che questa sia la posta in gioco nei numerosi processi informali di riproduzione di spazi urbani contemporanei con valenza pubblica, alle politiche urbane sarà richiesto di orientarsi in vista del conseguimento possibile di alcuni concreti risultati, consentendo la libera espressione delle energie sociali più creative e il loro convogliamento

entro processi virtuosi capaci di massimizzare l'utilità collettiva delle attività in corso.

In altri termini, secondo la tesi che qui si propone, le politiche urbane dovranno in primo luogo considerare gli spazi urbani marginali e in abbandono come preziose risorse e luoghi di sperimentazione possibile di alcune pratiche urbane e forme di socialità che non trovano spazio e condizioni di espressione altrove. Dovranno ammettere, favorire e governare condizioni, soggetti e modi dei riusi temporanei, selezionando e promuovendo le pratiche urbane di maggior successo e che rivelano migliori capacità di radicamento nei contesti.

Politiche urbane orientate a favorire usi e riusi sperimentali o creativi potranno essere attivate in un quadro di generale semplificazione delle procedure autorizzative dei diversi interventi di trasformazione, ammettendo la sospensione pro-tempore e pro-loco dei dispositivi di controllo dello spazio e dei tempi urbani per consentire – laddove le condizioni la rendano possibile – l'istituzione di nuovi sistemi di regole più aderenti ai modi di abitare la città delle diverse popolazioni urbane. In questa prospettiva politiche urbanistiche e per la conservazione, politiche sociali e culturali, politiche fiscali e per la gestione dei patrimoni immobiliari potranno esprimere una naturale convergenza nel veicolare una politica integrata per le città che assuma come proprio compito prioritario la liberazione delle energie vitali e creative capaci di produrre innovazione negli usi e nelle forme dello spazio pubblico urbano contemporaneo.

#### Bibliografia

- Amin Ash, Thrift Nigel (2005), *Città. Ripensare la dimensione urbana*, a cura di Alfredo Mela, il Mulino, Bologna; ed. or. (2001) *Cities. Reimagining the Urban*, Polity Press, Cambridge.
- Angrilli Massimo, Rizzi Chiara (2014), "Riduci/Riusa/Ricicla. Nuovi paradigmi del progetto urbanistico?", in Russo Michelangelo (2014, a cura di), *Urbanistica per una diversa crescita*, Donzelli Editore, Roma, pp. 209-214.
- Arendt Hannah (1997), *Vita activa. La condizione umana*, Bompiani, Milano; ed. or. (1958) *The Human Condition*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Bagnasco Arnaldo (1999), *Tracce di comunità. Temi derivati da un concetto ingombrante*, il Mulino, Bologna.
- Bauman Zygmunt (2006), *Vita liquida*, Laterza, Roma-Bari; ed. or. (2005), *Polity Press, Cambridge*.
- Bauman Zygmunt (2007b), *Voglia di comunità*, Laterza, Roma-Bari.; ed. or. (2001) *Missing Community, Community. Seeking Safety in an Insecure World*, Polity Press, Cambridge.
- Bauman Zygmunt (2011), *Vite di scarto*, Laterza, Roma-Bari.; ed. or. (2004) *Wasted lives. Modernity and its Outcast*, Polity Press, Cambridge.
- Berger A. (2006), *Drosscape. Wasting Land in Urban America*, Princeton Architectural Press, New York.
- Bianchetti Cristina (2008), *Urbanistica e sfera pubblica*, Donzelli Editore, Roma.

- Bianchetti Cristina (2011), *Il Novecento è davvero finito. Considerazioni sull'urbanistica*, Donzelli Editore, Roma.
- Bocco Andrea (2012, a cura di) *Qui è ora. Lo spazio e il tempo pubblici come leve della qualità della vita e della cittadinanza attiva*, Quodlibet, Macerata.
- Bottini Fabrizio (2010, a cura di), *Spazio pubblico. Declino, difesa, riconquista*, Ediesse, Roma.
- Burgalassi Marco (2012), *Politica sociale e welfare locale*, Carocci, Roma.
- Chase John Leighton, Crawford Margaret, Kaliski John (2008, eds.), *Everyday Urbanism*, The Monacelli Press, New York (NY).
- Cicalò Enrico (2009), *Spazi pubblici. Progettare la dimensione pubblica della città contemporanea*, Franco Angeli, Milano.
- Cicalò Enrico (2011), "Costruire la sfera pubblica", in *Urbanistica Informazioni*, n. 235, INU Edizioni, Roma, pp. 9-10.
- Ciorra Pippo, Marini Sara (a cura di), *Re-Cycle. Strategie per l'architettura, la città e il pianeta*, Electa, Milano.
- Clément Gilles (2005), *Manifesto del Terzo paesaggio*, Quodlibet, Macerata; ed. or. (2004) *Manifeste du Tiers Paysage*, Éditions Sujet/Objet, Montreuil (Seine-Saint-Denis).
- Consonni Giancarlo (2008), *La difficile arte. Fare città nell'era della metropoli*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, (RN).
- Consonni Giancarlo (2013), *La bellezza civile. Splendore e crisi della città*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, (RN).
- Crosta Pier Luigi (2011), "Riuso temporaneo come pratica che 'apprende' la cittadinanza?", in *Territorio*, n. 56, Franco Angeli, Milano, pp. 82-83.
- Desideri Paolo, Ilardi Massimo (1997, a cura di), *Attraversamenti. I nuovi territori dello spazio pubblico*, Costa & Nolan, Genova.
- Di Giovanni Andrea (2010), *Spazi comuni. Progetto urbanistico e vita in pubblico nella città contemporanea*, Carocci, Roma.
- Di Giovanni Andrea (2013), "Forme e significati del vuoto nella città contemporanea. Temi e strumenti per il progetto urbanistico", in A Magnier e M. Morandi (a cura di), *Paesaggi in mutamento. L'approccio paesaggistico alla trasformazione della città europea*, Franco Angeli, Milano, pp. 55-75.
- Di Giovanni Andrea (2014), *Lessico dell'abbandono. Concetti per descrivere e progettare gli spazi residuali della città contemporanea*, Working Paper presentato alla XVII Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti "L'urbanistica italiana nel mondo. Prospettive internazionali, contributi e debiti culturali", Atelier n. 8 "Concetti nomadi e trasmigranti per l'urbanistica" (coord. Michelangelo Russo e Massimo Angrilli), Politecnico di Milano 15-16 maggio.
- Foucault M. (2001), "Spazi altri", in Id., *Spazi altri. I luoghi delle eterotopie*, a cura di Salvo Vaccaro, Mimesis, Milano; ed. or. (1984) "Des espaces autres", in *Architecture, Mouvement, Continuité*, n. 5, pp. 46-49.
- Franck Karen, Stevens Quentin (2007, eds.), *Loose Space. Possibility and Diversity in Urban Life*, Routledge, London and New York.
- Gabellini Patrizia (2010), *Fare urbanistica. Esperienze, comunicazione, memoria*, Carocci, Roma.
- Gabellini Patrizia (2014), "La strada della resilienza", in Russo Michelangelo (a cura di), *Urbanistica per una diversa crescita*, Donzelli Editore, Roma, pp. 37-45.
- Gabellini Patrizia (in corso di pubblicazione), "Capire il carattere della crisi, agire gradualmente e selettivamente, accettare la parzialità", in Fregolent L., Savino M. (a cura di), *Città e politiche in tempo di crisi*.
- Habermas Jürgen (2008), *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Roma-Bari; ed. or. (1962) *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Suhrkamp, Berlin.
- Harvey David (1997), *La crisi della modernità. Alle origini dei mutamenti culturali*, il Saggiatore, Milano; ed. or. (1989) *The Condition of Postmodernity*, Basil Blackwell, Cambridge, (Ma).
- Harvey David (2013), *Città ribelli. I movimenti urbani dalla Comune di Parigi a Occupy Wall Street*, il Saggiatore, Milano; ed. or. (2012) *Rebel Cities*, Verso, London-Brooklyn, (NY).
- Harvey David (2013), *Il capitalismo contro il diritto alla città. Neoliberismo, Urbanizzazione, resistenze*, Ombre corte, Verona.
- Hou Jeffrey (2010, ed.), *Insurgent Public Space. Guerrilla Urbanism and the Remaking of Contemporary Cities*, Routledge, New York (NY).
- Ilardi Massimo (1999), *Negli spazi vuoti della metropoli. Distruzione, disordine, tradimento dell'ultimo uomo*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Innerarity Daniel (2008), *Il nuovo spazio pubblico*, Meltemi, Roma; ed. or. (2006) *El nuevo espacio público*, Espasa Calpe, Madrid.
- Inti Isabella (2011, a cura di), "Che cos'è il riuso temporaneo?", in *Territorio*, n. 56, Franco Angeli, Milano, pp. 18-42.
- Inti Isabella, Cantaluppi Giulia, Persichino Matteo (2014), *Temporioso. Manuale per il riuso temporaneo di spazi in abbandono in Italia*, Altreconomia Edizioni, Milano.
- Koolhaas Rem (2006), "Junkspace", in Id., *Junkspace. Per un ripensamento radicale dello spazio urbano*, Quodlibet, Macerata; ed. or. (2001), *Project on the City 2 / Harvard Design School, Guide to Shopping*, Taschen, Köln.
- Lambertini Anna (2014), *Urban Beauty! Luoghi prossimi e pratiche di resistenza estetica*, Editrice Compositori, Bologna.
- Lefebvre Henri (1970), *Il diritto alla città*, Marsilio Editori, Padova; ed. or. (1968), *Le droit a la ville*, Editions Anthropos, Paris.
- Lefebvre Henri (1976), *La produzione dello spazio*, volume primo, Moizzi Editore, Milano, ed. or. (1974), *La production de l'espace*, Editions Anthropos, Paris.
- Loda Mirella, Hinz Manfred (2011, a cura di), *Lo spazio pubblico urbano. Teorie, progetti e pratiche in un confronto internazionale*, Pacini Editore, Ospedaletto (PI).

Mazzette Antonietta (2013, a cura di), *Pratiche sociali di città pubblica*, Laterza, Roma-Bari.

Morandi Maurizio (1996), *La città vissuta. Significati e valori dello spazio urbano*, Alinea Editrice, Firenze.

Munarin Stefano e Tosi Maria Chiara, con Renzoni Cristina e Pace Michela - *Officina Welfare Space* (2012), *Spazi del welfare. Esperienze Luoghi Pratiche*, Quodlibet, Macerata.

Paba Giancarlo (1998), *Luoghi comuni. La città come laboratorio di progetti collettivi*, Franco Angeli, Milano.

Paba Giancarlo (2010), *Corpi urbani. Differenze, interazioni, politiche*, Franco Angeli, Milano.

Pasqui Gabriele (2008), *Città, popolazioni, politiche*, Jaca Book, Milano.

Pomilio Filomena (2009, a cura di), *Welfare e territorio. Esplorare il legame tra politiche dei servizi e dimensione urbana*, Alinea Editrice, Firenze.

Remotti Francesco (2010), *L'ossessione identitaria*, Laterza, Roma-Bari.

Ricci Mosè (2012), "Nuovi paradigmi: ridurre riusare riciclare la città (e i paesaggi)", in Ciorra Pippo, Marini Sara (a cura di), *Re-Cycle. Strategie per l'architettura, la città e il pianeta*, Electa, Milano, pp. 64 – 77.

Rosa Marcos L., Weiland Ute E. (2013, eds.), *Handmade Urbanism. From Community Initiatives to Participatory Models*, Jovis, Berlin.

Russo Michelangelo (2014, a cura di), *Urbanistica per una diversa crescita*, Donzelli Editore, Roma.

Russo Michelangelo, Formato Enrico (2014), "Spazi pubblici-paesaggi comuni: un progetto per la rigenerazione urbana", in Russo Michelangelo (a cura di), *Urbanistica per una diversa crescita*, Donzelli Editore, Roma, pp. 283-289.

s.a. (2014), "Commons", *Lotus International*, n. 153, Editoriale Lotus, Milano.

Secchi Bernardo (2005), *La città del ventesimo secolo*, Laterza, Roma-Bari.

Sennett Richard (1992), *La coscienza dell'occhio. Progetto e vita sociale nelle città*, Feltrinelli, Milano; ed. or. (1990) *The Coscience of the Eye. The Design and Social Life of Cities*, Alfred A. Knopf, New York.

Sennett Richard (2006), *Il declino dell'uomo pubblico*, Bruno Mondadori, Milano; ed. or. (1974) *The Fall of Public Man*, Knopf, Broadway, (NY).

Sennett Richard (2012), *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Feltrinelli, Milano; ed. or. (1998) *The Corrosion of Character. The Personal Consequences of Work in the New Capitalism*, W. W. Norton & Company, New York-London.

Sennett Richard (2013), *L'uomo artigiano*, Feltrinelli, Milano; ed. or. (2008) *The Craftsman*, Yale University Press, New Haven & London.

Solà-Morales Ignasi de (1996), "Terrain Vague", in *Quaderns* n. 212, pp. 36-43.

Viladevall i Guasch Mireia, Castrillo Romón María (2010, coords.), *El espacio público en la ciudad contemporánea. Perspectiva crítica sobre su gestión, su patrimonialización y su proyecto*, Universidad de Valladolid.

Wenger Etienne (2006), *Comunità di pratica. Apprendimento, significato, identità*, Cortina, Milano; ed. or. (1998) *Communities of Practices, Learning, Meaning and Identity*, Cambridge University Press, Cambridge (MA).

## La forma-reading come strumento di disseminazione del sapere filosofico

ROSARIO DIANA

### 1. Introduzione

Questo lavoro è il risultato di tre esperienze eterogenee fra loro, ma strette in un rapporto di reciproca complicità teorica e pratica: 1) una riflessione durata circa tre anni, occasionata da un "fare" che essa ha guidato e dal quale, a sua volta, si è lasciata condurre per mano (la definirei una meditazione/azione); 2) quattro seminari sulla forma-reading, tenuti negli anni 2012-14 presso l'Istituto per la Storia del Pensiero Filosofico e Scientifico Moderno (ISPF) del Consiglio Nazionale delle Ricerche di Napoli; 3) l'elaborazione e la messa in scena – a partire dal 2011 – di reading su questioni filosofiche e su figure rilevanti della cultura occidentale, come Socrate, Cartesio, Samuel Beckett, Pavese, Heidegger, Cage. Sono stati trattati diversi temi, fra i quali: il lavoro, il silenzio, la metamorfosi, il Sacre di Stravinskij (con Alessandro Stile, mio collega presso il già citato ISPF-CNR). Gli eventi hanno avuto luogo a Napoli, nel piccolo ma bene attrezzato "teatro da camera" (con una capacità di quaranta posti) allocato nell'elegantissima sede dell'Associazione Culturale "Megaride Eventi Club", fondata e presieduta da Vincenzo Meo e diretta da Paola Pisano. Ha condiviso con me questo impegno Riccardo De Biase (ricercatore di Storia della filosofia presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II). Nel 2011 De Biase ed io abbiamo ideato la rassegna annuale "Interludi da camera. Performances di filosofia e di arti varie", giunta oggi al suo terzo ciclo. Sulla scorta di questa esperienza ho poi scritto il testo per l'opera-reading *Elogio della filosofia in forma di decalogo*, con musiche originali composte da Giulia Lorusso e Rosalba Quindici.

Questo lavoro – che non prevede l'uso di immagini – è stato presentato a Salerno, nel complesso di S. Sofia il 12 ottobre 2013. L'ho definito opera-reading per distinguerlo dal reading filosofico: quest'ultimo è prevalentemente un lavoro multimediale riconducibile al genere del "teatro di lettura"; l'altra è una vera e propria opera da concerto, con un organico strumentale e vocale che prevede in partitura l'uso di una o più voci recitanti.

L'ingresso gratuito a Megaride (ma anche altrove) e la consuetudine rinverdata del dibattito con gli spettatori a conclusione dei nostri reading hanno trasformato

uno spazio privato in un piccolo, raccolto luogo pubblico, dove di volta in volta operatori e spettatori si sono incontrati per discutere e confrontarsi. Se guardiamo al tenore dei tempi in cui viviamo, dominati dal sensazionalismo mediatico e da una superficialità spesso persino auspicata – quando non addirittura legittimata e accreditata –, possiamo considerare quella realizzata a Megaride come una vera e propria esperienza “eversiva”.

## 2. Definizione del reading e sue componenti strutturali

Un reading – così come viene qui inteso e come ci informa l’etimo stesso della parola, che risale al verbo inglese *to read*: leggere – è una specifica forma di spettacolo in cui la scena è occupata primariamente dalla lettura di un testo. Ogni gesto attoriale è assente, ma questo certo non significa che siano esclusi altri elementi drammaturgici: parola, silenzio, immagini, luce, buio, musica. Per dirla con Deleuze, siamo dinanzi a un «teatro di lettura» (Deleuze, 2010, p. 268), per il quale ritengo necessario anche utilizzare una terminologia appropriata (lettore, per l’attore che legge testi altrui; autolettore, per l’autore del reading che legge un suo scritto; partitura lettoriale, per il materiale testuale trattato in vista della lettura scenica). Testo letto: dunque voce, timbro vocale. Se seguiamo ancora Deleuze, potremmo farci persuadere da un’affermazione alquanto perentoria, ma feconda: «la voce rivela che i concetti non sono astrazioni. [...] Sono inseparabili da affezioni che ci fanno sentire in modo nuovo [...]. Spetta alla voce dell’attore far sorgere le nuove percezioni e le nuove affezioni che circondano il concetto letto e detto» (ivi, p. 267). La voce, dunque consente di richiamare e far rivivere quella «risonanza emotiva» (Curi, 2013, p. 58), di cui sono carichi i concetti e che nella lettura solitaria e silenziosa tende ad oscurarsi. Grazie alla parola viva, emessa dalla carne del lettore o dell’autolettore, e al suo ascolto effettivo da parte degli spettatori – ascolto anch’esso incorporato –, il *lógos* ritrova quell’orizzonte corporeo nel quale un tempo fu pensato. In questa esperienza di comunicazione orale il contenuto concettuale, veicolato nel suono della voce e da questo arricchito di componenti sensibili, si libra su quella che, in base al lavoro dei neuroscienziati della Scuola di Parma – scopritori dei neuroni specchio, con il loro caposcuola in testa, Giacomo Rizzolatti –, possiamo chiamare la “risonanza motoria precognitiva”. Quest’ultima, detta anche «simulazione motoria incarnata» (Freedberg, Gallese, 2009, p. 334), si produce perché «il sistema dei neuroni specchio (MNS)», presente nel cervello dei macachi e anche in quello dell’uomo (precisamente «nella corteccia premotoria ventrale»), «si mobilita osservando un’azione – in particolare se orientata verso un obiettivo» e «attiva le stesse reti neuronali coinvolte nell’esecuzione dell’azione» (ivi, pp. 339-341, corsivi miei). Sulla scorta di queste affermazioni sperimentalmente suffragate, possiamo pensare che durante un reading – per effetto del MNS – i neuroni appartenenti alle «reti» preposte all’esercizio motorio

della lettura ad alta voce vengano sollecitati (“sparino”, ossia mandino scariche elettriche) sia nei lettori “attivi” sulla scena o sparsi fra il pubblico sia negli spettatori “passivi”, che di fatto non stanno leggendo ma assistono alla declamazione. Questo «sistema di risonanza» motoria (Rizzolatti, Sinigaglia, 2006, pp. 113 sgg.), proprio perché precognitivo, non ci dice ancora nulla sulla comunicazione senso-concettuale che si realizzerà fra lettore e spettatore e che eventualmente potrà essere sottoposta ad una verifica implicita nel corso del dibattito successivo al reading. Ci dà, però, informazioni sulla relazione basilare che già sempre si instaura fra corpi che hanno rubricato nella loro memoria motoria l’atto del leggere ad alta voce – per rimanere ancorati al nostro tema – e, più in generale, indica nel MNS la radice organica di un rapporto empatico inter- e intraspecifico primario, ma elementare, riferito soprattutto a gestualità finalizzate a uno scopo significativo per i soggetti coinvolti. Relazioni intersoggettive più complesse e articolate sembrano essere governate da componenti più imprevedibili e sofisticate (tratti temperamentali e caratteriali, storie individuali, scelte, usi e costumi, ecc.).

Poco prima si accennava alla dimensione sensibile e corporea, rimessa al centro dal suono della voce che dice il concetto. Al riparo da ogni astrazione mentalistica e logocentrica, ancora nella regione dei sensi e dei corpi ci fanno stazionare le altre due componenti del reading, così come qui viene inteso: quella iconica e quella musicale. Il termine “componente” non è usato a caso; vuole infatti alludere al ruolo parallelo e paritetico ricoperto dalle immagini e dalla musica. Per quanto poco prima accennato a proposito del MNS, la componente iconica – per gli effetti di “risonanza motoria precognitiva” che induce – ha una funzione rilevante nel reading, in quanto sollecita la sfera emotivo-sensibile dello spettatore. Lo “punge nel vivo”. Se ciò è vero per un quadro, lo è ancora di più per una fotografia o per un video, i quali espongono l’osservatore (solitamente immemore dell’inaggrabile approccio prospettico di cui è latore chi ha fissato l’immagine o la sequenza) ad una presentazione quasi immediata dell’oggetto rappresentato. Si dice che le fotografie siano «trasparenti», poiché «noi vediamo, letteralmente, i nostri defunti parenti quando guardiamo le loro fotografie» (Walton, 2013, p. 316). Lo stesso può valere per un documento filmico.

Anche la componente musicale dà lo scacco alle tendenze logocentriche del testo, imponendo una virata verso la sfera emotivo-sensibile dello spettatore. Come si sarà compreso, la presenza contestuale di più sollecitazioni sensibili – voce, immagine, suono – tende a immergere lo spettatore in una situazione chiaramente sinestesica.

## 3. Le finalità del reading

L’ipotesi teorica di fondo consiste nel ritenere la disseminazione (non uso questo termine a caso, la questione si chiarirà più avanti) dei saperi filosofici e, più in generale, umanistici come uno strumento “utile” a promuovere – per quanto possibile – un arricchimen-

to della coscienza di sé e della consapevolezza critica del mondo intorno a sé. Questa convinzione, fortemente radicata in me e rubricata fra i più importanti presupposti teorici di tutta l'iniziativa<sup>1</sup>, unita all'altra, secondo cui non dobbiamo temere il concetto di utilità applicato alle Humanities (a patto di non intenderlo in senso economicistico), mi ha indotto a cimentarmi nel tentativo di coniugare l'integrità scientifica e terminologica del discorso filosofico con l'esigenza – che è stata appena giustificata – di una sua diffusione (anche l'uso di questo termine non è casuale). In un certo senso, dal punto di vista appena esplicitato, non si possono non condividere le parole del filosofo inglese John Armstrong, che scrive:

Il valore delle discipline umanistiche dipende in sostanza dal ruolo che esse svolgono nella vita delle persone. Può darsi che si rivelino importanti perché aiutano ad affrontare problemi personali o perché promuovono intuizioni fondamentali nel campo dell'etica e delle emozioni; possono aiutare a costruire una corretta visione del mondo; possono [...] fungere da fondamento della democrazia, o [...] promuovere l'economia o, ancora, [...] aiutarci ad affrontare problemi ambientali di lungo corso. Ma tutti questi benefici sono accessibili solo ove le discipline umanistiche siano in grado di coinvolgere in profondità un pubblico vasto e diversificato (Armstrong, 2013, p. 19, corsivi miei).

Da ciò, dunque, si origina il dilemma:

O si sposa la serietà e ci si rivolge solo agli addetti ai lavori o si parla a tutto il mondo, ma si dicono solo banalità. [...] Dato che la forza delle discipline umanistiche dipende dalla loro integrazione nella vita della società e dalla loro capacità di sintonizzarsi con l'esperienza di un vasto numero di persone, la convinzione che questa integrazione sia impossibile costituisce un serio impedimento (ibidem, corsivi miei).

La forma reading, realizzata finora, ma certo ancora perfettibile, può rappresentare una possibile soluzione all'alternativa fra uno specialismo elitario e autoreferenziale e una divulgazione (terzo dei termini non usati a caso) banalizzante. Beninteso: nessuno qui pretende di denigrare o depotenziare il primo a favore della seconda, ma solo evitare che si cristallizzino pericolose assolutizzazioni sbilanciate a favore dell'uno o dell'altra. Lo specialismo del collega di disciplina che parla all'altro collega è necessario; guai se non vi fosse: ne soffrirebbe irrimediabilmente l'avanzamento della ricerca in un determinato ambito degli studi umanistici. Ma è sbagliato ritenere che i saperi filosofici – soprattutto quelli riferiti all'estetica, all'etica, alla politica, alla dimensione sempre più interculturale del nostro mondo – esauriscano tutto il loro senso riproducendosi e incrementandosi nel chiuso della pur splendida e sacrosanta turris eburnea costituita dalle Università, dagli Enti di ricerca e dalla comunità scientifica. È sbagliato perché, se si pensa questo, si finisce non certo per misconoscere ma per rinunciare –

mortificandola – all'efficacia che la filosofia può avere nel provocare smottamenti in mentalità fossilizzate e nello smascherare forme pericolose di pregiudizio. Di contro, è certo fuorviante ritenere che ogni contenuto filosofico – indipendentemente dalla sua struttura più o meno complessa e dal contesto storico-culturale nel quale è stato elaborato – possa e debba essere oggetto di divulgazione.

Ora bisogna però concentrarsi sui tre termini usati per denotare la funzione culturale predominante nel reading, così come è qui concepito: la disseminazione, diffusione, divulgazione dei saperi filosofici. Più sopra si accennava alla necessità di costruire una terminologia appropriata per illustrare la "forma" di questo "spettacolo". Dal punto di vista assunto fin dall'inizio della nostra esperienza, fra i tre termini comparsi di volta in volta in questo scritto e poco fa disposti in elenco, "disseminazione" è quello più adeguato a rendere la ricchezza di sfumature propria della funzione culturale predominante nel reading. "Diffusione" ha una connotazione dichiaratamente quantitativa: allude, infatti, a una comunicazione che raggiunga il maggior numero di soggetti. Il termine "divulgazione" viaggia in una corsia preferenziale che lo conduce nelle immediate vicinanze della semplificazione. Quello di "disseminazione" è invece un concetto dinamico: richiama – secondo la prospettiva che ispira l'impianto teorico della "forma" reading – l'idea (metaforica) di una forza (il contadino) che lancia qualcosa (il seme) affinché da qualche parte (nella zolla) germogli qualcos'altro (una pianta), in grado di generare altra forza (nuovi semi). Lo spettro semantico della parola "disseminazione" contiene naturalmente in sé i significati connessi alla "diffusione" e alla "divulgazione". Alla luce dei presupposti che hanno ispirato la nostra esperienza, disseminare un sapere vuol dire, infatti, anche farlo arrivare al maggior numero di persone e renderlo fruibile da un'ampia platea, ossia in qualche modo semplificarlo, senza che questa operazione, da compiersi con prudenza e accortezza, coincida necessariamente con la sua banalizzazione. Naturalmente, qui i disseminatori non devono autointerpretarsi come "dotti emanatori di sapere filosofico", ma piuttosto quali "amichevoli" interlocutori – più o meno persuasivi –, tesi a sollecitare con pensieri propri o d'autore una riflessione in comune con gli spettatori o, in qualche caso, come provocatori dichiaratamente prospettici, aperti e accoglienti verso le reazioni altrui.

Ma poniamoci ora una domanda, che potrebbe suonare come un atto d'accusa: la forma reading non è forse un mezzo perverso di spettacolarizzazione della filosofia? In una società globale e mediatizzata, dove – per dirla con le parole Guy Debord – «tutto ciò che era direttamente vissuto si è allontanato in una rappresentazione» (Debord, 2008, p. 53), si è assottigliato in un'immagine da vedere in televisione, sul cellulare, sul tablet o sul computer, era proprio necessario strappare l'esercizio della meditazione filosofica alla necessità di un raccoglimento in solitudine e farlo esplodere nella dimensione pubblica dischiusa da un

palcoscenico teatrale? A questi interrogativi vorrei rispondere per punti, schematicamente e con brevità quasi aforistica, nella speranza che si possa chiudere la questione. 1) I nostri reading si svolgono in un piccolo teatro da camera, i lettori e noi siamo sul palcoscenico o fra il pubblico. Alla fine dell'evento (che dura in media un'ora e un quarto) tutti noi – pubblico, lettori e autolettori – rimaniamo insieme a discutere degli argomenti trattati, senza sottrarci a diramazioni tematiche. Questa non mi pare la riduzione di una realtà ad immagine: siamo tutti lì in carne ed ossa. 2) Se si sostiene la tesi interessante e fondata di una spettacolarizzazione diffusa, bisogna anche distinguere le accezioni del termine “spettacolo”: una cosa è leggere la società come “spettacolo”, altra cosa è discutere di uno “spettacolo” tratto da un'opera di Ionesco. Non dobbiamo consentire alla categoria generale della spettacolarità, come caratteristica delle nostre società, di impedirci di riflettere e di parlare delle forme specifiche di spettacolo. Non si “sta” nella civiltà dello spettacolo, della tecnica, della rete e di quant'altro rifiutando spettacolo, tecnica e rete, ma imparando a viverci con consapevolezza e a conquistare spazi di autonomia e di pensiero critico (cfr. Diana, 2013). Infine, non si capisce perché portare la filosofia sulla scena debba per forza tradursi – come sostengono alcuni – in una sua “riduzione a spettacolo” e non piuttosto in un suo “potenziamento a spettacolo”. 3) Nessuno vuole sottrarre la riflessione filosofica a quello che oggi, nei tempi tristi in cui viviamo, appare come il suo luogo più naturale: il silenzio, la concentrazione, la lettura solitaria. Alle sue origini, però, la filosofia fu dialogo e partecipazione alla vita pubblica... Proprio per sollecitare questa dimensione della socialità, ci siamo incamminati sul sentiero stretto di quella che vorrei definire una piccola militanza filosofica, ispirata a un modello di filosofia politica: qui l'aggettivo non delimita un ambito disciplinare specifico, ma – in un senso molto più ampio – allude a una vocazione di apertura alla polis, di confronto con la città. Sulla base di quanto argomentato, possiamo concludere che la nostra esperienza all'Associazione “Megaride” – realizzata in uno spazio privato, architettonicamente circoscritto (l'area della sede è nel complesso di ca. 150 mq), ma reso pubblico, e dunque idealmente aperto all'intera città, per effetto delle scelte compiute dai proprietari e da chi vi ha operato – sembra assumere i tratti di una piccola rivolta “filosofica”, condivisa da una ristretta comunità di partecipanti, sulla quale potrebbero risuonare le parole “cartesiane” di Camus: «La rivolta [...] trae l'individuo dalla sua solitudine. [...] Mi rivolta, dunque siamo» (Camus, 1994, p. 27).

#### Note

1 Su questo tema vanno letti e meditati i lavori di Martha Nussbaum (Coltivare l'umanità. I classici, il multiculturalismo, l'educazione contemporanea [1997], tr. it., parziale, di S. Paderni, Carocci, Roma 2013; Non per profitto. Perché le democrazie occidentali “hanno bisogno” della cultura umanistica

[2010], tr. it. di R. Falcioni, il Mulino, Bologna 2011; Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil [2011], tr. it. di R. Falcioni, il Mulino, Bologna 2012).

#### Bibliografia

- Armstrong, J. (2013), “Il valore intrinseco della cultura”, in *Il Sole 24 Ore*, domenicale 33, 3 febbraio, p. 19 (il testo apparso sul domenicale del Sole è un ampio stralcio del saggio, che nella sua interezza è stato pubblicato in *Philosophical Inquiries*, 1, 2014).
- Camus, A. (1994), *L'uomo in rivolta* (1951), tr. it. di L. Magrini, Bompiani, Milano.
- Curi, U. (2013), *Prolegomeni per una popsophia*, Mimesis, Milano-Udine.
- Debord, G. (2008), *La società dello spettacolo* (1967), tr. it. di P. Salvadori e F. Vasarri, Baldini Castoldi Dalai, Milano.
- Deleuze, G. (2010), “Ciò che la voce apporta al testo...” (1987), in Id., *Due regioni di folli e altri scritti. Testi e interviste 1975-1995*, a cura di D. Borca, introd. di P.A. Rovatti, Einaudi, Torino, pp. 267-268.
- Diana, R. (2013), “Introduzione”, in A. Di Scipio, *Pensare le tecnologie del suono e della musica*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. XI-XXI.
- Freedberg, D., Gallese, V. (2009), “Movimento, emozione ed empatia nell'esperienza estetica”, in A. Pinotti, A. Somaini (a cura di), *Teorie dell'immagine. Il dibattito contemporaneo*, Raffaello Cortina Editore, Milano, pp. 331-351.
- Rizzolatti, G., Sinigaglia, C. (2006), *So quel che fai. Il cervello che agisce e i neuroni specchio*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Walton, K.L. (2013), “Immagini trasparenti. La natura del realismo fotografico”, in M. Guerri, F. Parisi (a cura di), *Filosofia della fotografia*, Raffaello Cortina Editore, Milano, pp. 309-347.

## Politiche e strategie per la pianificazione degli spazi sotterranei.

### Il caso di Napoli

VALERIO DI PINTO, CARLO GERUNDO

E VINCENZO DE STEFANO

Breve storia del sottosuolo napoletano

Gli insediamenti urbani della città di Napoli sorgono al centro di una ampia regione vulcanica che comprende il complesso del cratere Somma-Vesuvio, a est, e decine di crateri nel distretto vulcanico dei Campi Flegrei, a ovest.

Quasi tutta l'area in cui oggi giorno si concentra la massima densità abitativa fu originata dall'attività vulcanica dei Campi Flegrei, diversamente dai terri-

tori corrispondenti all'attuale periferia est, risultato delle eruzioni del Vesuvio. Il Centro Storico di Napoli, pertanto, si colloca su un banco di tufo giallo napoletano, il cui spessore non è mai inferiore ai 100 metri. Il sottosuolo di Napoli, fin da tempi antichissimi, fu intensamente interessato da opere di scavo per la realizzazione di canali e cisterne per l'acqua che oggi costituisce buona parte delle cavità del sottosuolo napoletano. Il primo acquedotto realizzato fu quello della Bolla, il cui tracciato cominciava nella piana di Volla e si concludeva nella attuale zona del quartiere Stadera. Nel corso del I sec. d.C. si diede inizio alla costruzione di un secondo acquedotto che si approvvigionava dalle sorgenti del fiume Serino e terminava il suo tracciato di 92 chilometri nella Piscina Mirabilis a Baia. Ad essi si affiancò l'acquedotto del Carmignano, realizzato nel XVIII sec.

A partire dal III sec. d.C., inoltre, una metodica e persistente attività di estrazione del tufo giallo, al fine di utilizzare lo stesso come materiale da costruzione, ha dato origine ad un articolato sistema di spazi sotterranei e, contemporaneamente, ha consentito la diffusione di una tecnologia dell'architettura fondata sull'uso della pietra di tufo, soppiantata dal cemento armato solamente nella seconda metà del Novecento. Non è un'esagerazione affermare, dunque, che la trasformazione della città visibile sia andata di pari passo con l'espansione della città invisibile.

In epoca romana furono, inoltre, realizzati due importanti vie di comunicazione in galleria, la Crypta Neapolitana, un lungo percorso rettilineo che, partendo da Piedigrotta, attraversa la collina di Posillipo e sbucca nella piana di Fuorigrotta, e la Grotta di Seiano la quale collega la Gajola con Coroglio, sotto Capo Posillipo. Nel periodo greco e romano, grandi cavità ipogee furono scavate per assolvere al ruolo di necropoli. La funzione cultuale fu perpetrata anche in età paleocristiana e numerose sono le testimonianze di catacombe cristiane risalenti a tale epoca.

Durante il vice regno spagnolo (1588-1615) l'emanazione di alcuni editti che limitavano l'introduzione di materiali da costruzione al fine di arginare l'incontrollata espansione edilizia del centro città, determinò l'ingrandimento degli antichi pozzi e la creazione nuovi cunicoli per l'estrazione del tufo. Il risultato di queste opere sotterranee è la nascita di una "città di sotto", parallela a quella che giaceva in superficie, costituita da chilometri di tunnel, cavità, strettissimi canali, pozzi e cisterne.

Nel 1853 Ferdinando II di Borbone commissionò a Errico Alvino il progetto di un percorso sotterraneo di circa 500 metri che, passando al di sotto della collina di Pizzofalcone, collegasse il Palazzo Reale con la spiaggia di Chiaia. L'opera, denominata Tunnel Borbonico, non fu mai ultimata e il suo tracciato si limita ad un tratto di minor lunghezza, da Piazza Domenico Morelli al vico del Grottone, nei pressi di Piazza del Plebiscito.

Il sottosuolo di Napoli fu, inoltre, interessato, a cavallo tra '800 e '900, da numerosi ed invasivi interventi per la creazione di reti di trasporto. L'estrema lavo-

rabilità dei rilievi tufacei che circondano i quartieri centrali di Napoli consentì la rapida realizzazione del traforo che congiunge Piedigrotta a Fuorigrotta (attuale Galleria IV Giornate, 1884) e della Galleria Laziale (1925), sotto la collina di Posillipo, e della Galleria della Vittoria (1929), sotto la collina di Pizzofalcone. Tra il 1909 e il 1925 furono, inoltre, scavate le gallerie del passante ferroviario Roma-Napoli, corrispondente al tracciato dell'odierna Linea 2 della Metropolitana di Napoli, i trafori della Ferrovia Cumana e delle Funicolari.

Negli anni '30 la necessità di disciplinare gli interventi sull'edilizia esistente e di pianificare organicamente l'espansione insediativa a seguito della forte crescita demografica dell'ultimo ventennio<sup>1</sup> condusse alla redazione e all'approvazione del Regolamento Edilizio del 1935 e del Piano Regolatore Generale (Prg) del 1939. Nei suddetti strumenti sono rinvenibili alcuni deboli accenni alla questione del sottosuolo di Napoli. Se nel Regolamento Edilizio fu introdotta, per la prima volta, la necessità di presentare richiesta di licenza edilizia per "l'esecuzione di qualsiasi scavo od opere sotterranee in genere"<sup>2</sup>, nel Prg si stabilì che i piani cantinati degli edifici del centro antico sarebbero stati adibiti, all'occorrenza, a "ricoveri di protezione antiaerea"<sup>3</sup>.

Durante la Seconda Guerra Mondiale, parte delle cavità ipogee furono effettivamente convertite in rifugi antiaerei, ampliando i cunicoli di antichi acquedotti, colmando parzialmente le cisterne o livellandone il piano di calpestio, attrezzando gli spazi sotterranei con servizi igienici e impianti elettrici e di illuminazione.

Con l'affermarsi del sistema costruttivo del calcestruzzo armato, al tufo giallo furono attribuite funzioni puramente ornamentali. Le antiche cavità ipogee, dunque, perse ormai le funzioni svolte sino ad allora, furono abbandonate o utilizzate, nella maggior parte dei casi, come sversatoi di rifiuti di varia natura.

L'attenzione delle autorità cittadine e della comunità scientifica al tema del sottosuolo napoletano è rimasta a lungo sopita. Soltanto a partire dagli anni '60 del Novecento, in seguito a preoccupanti fenomeni di instabilità, collassi del piano stradale, importanti lesioni agli edifici del centro storico, si cominciò ad indagare lo stato di fatto degli spazi sotterranei.

La Giunta Comunale nel marzo 1966 nominò una Commissione per lo studio del sottosuolo cittadino allo scopo di rilevarne la genesi, la natura e la consistenza. I lavori della Commissione rivelarono l'esistenza di 366 cavità la cui estensione ammontava a 220mila metri quadri.

Le ultime opere in galleria, costruite, tra l'altro, con tecniche completamente differenti, sono i tunnel della Tangenziale, e delle Linee 1 e 6 della Metropolitana. Infine, i più recenti interventi nel sottosuolo di Napoli sono ascrivibili ai lavori per la realizzazione delle stazioni della Linea 1 nonché per la costruzione di alcuni grandi parcheggi sotterranei.

Nel marzo 1997 il Ministero dell'Interno istituì una Commissione Speciale per l'Emergenza Sottosuolo di

Napoli, incaricata di individuare le cause dei dissesti e le soluzioni per assicurare la messa in sicurezza delle zone colpite. Un Comitato Tecnico nominato dalla Commissione identificò 42 azioni prioritarie, riguardanti esclusivamente il sistema fognario. Ciò nonostante, durante il lungo periodo di attività della Commissione (1997-2012), furono finanziati interventi di manutenzione delle cavità ipogee e campagne di rilievo che ravvisarono la presenza di 700mila metri quadri di spazi sotterranei e 472 cavità in 13 quartieri. Fu, infine, potenziato il Dipartimento per la Conservazione del Suolo del Comune di Napoli che, ancora oggi, gestisce l'aggiornamento del catasto delle cavità, sebbene l'identificazione di nuove cavità sia oramai effettuabile, per assenza di fondi, solo in occasione di crolli o di segnalazioni di fenomeni di dissesto. Secondo l'attuale censimento delle cavità ipogee, il quartiere ne è presente il maggior numero è San Carlo all'Arena (86); seguono Avvocata (85), Stella (62), San Ferdinando (34), San Lorenzo (32), Capo Posillipo (28). Un rapporto dell'associazione di speleologi Napoli Underground ravvisa la presenza di più di 800 cavità ipogee e stima che attualmente vi siano 1600 cavità esistenti nel sottosuolo napoletano.

La pianificazione del sottosuolo di Napoli tra ritardo normativo e resistenze amministrative. Sino al 1999, la normativa italiana circa l'utilizzo degli spazi sotterranei si limitava a pochi articoli del Dlgs 285/1992 - Nuovo Codice della Strada, principalmente orientati a salvaguardare la sicurezza stradale. La prima norma a fornire, in maniera organica, prescrizioni in ordine alla utilizzabilità e trasformazione del sottosuolo è la Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 3 marzo 1999, meglio nota come Direttiva Micheli. Essa tende a fornire agli enti proprietari e/o gestori delle sedi stradali e delle aree di uso pubblico le linee guida per la posa degli impianti sotterranei delle aziende erogatrici dei servizi, e affronta, per la prima volta, l'argomento della gestione del sottosuolo dal punto di vista della pianificazione, introducendo il Piano Urbano Generale dei Servizi del Sottosuolo (Pugss), definito obbligatorio per i Capoluoghi di Provincia e i Comuni con più di 30mila abitanti.

Il Comune di Napoli non ha mai provveduto a dotarsi di Pugss. Per di più ben poca attenzione è posta al tema delle cavità ipogee all'interno del vigente Prg, approvato nel 1999, le quali sono esclusivamente identificate come fonte di probabili ritrovamenti archeologici. Il Prg descrive la città sotterranea come mezzo per mostrare la relazione tra la città antica e quella contemporanea ma non fornisce alcuna indicazione pratica che regoli le modalità per collegare gli spazi sotterranei con le strategie e le politiche urbanistiche. Lo stesso Prg contempla il riutilizzo funzionale delle cavità ipogee soltanto per parcheggi interrati e consente la realizzazione di opere, compreso l'aumento della superficie utile, a patto che non si realizzino ulteriori scavi e che i lavori non interferiscano con le pareti verticali o con intradosso del soffitto.

Le Norme tecniche di attuazione del Prg assoggettano il centro storico della città ad una specifica normativa ma non è mai menzionata l'esistenza di cavità sotterranee ed eventuali usi ammessi.

In un contesto, come quello di Napoli, caratterizzato da preoccupante fragilità idrogeologica, sembra non essere più procrastinabile la redazione di un piano di gestione degli spazi sotterranei per disporre la manutenzione di pozzi e cavità, al fine sia di preservarne la stabilità e l'efficienza, che di pianificarne eventuali destinazioni d'uso sostenibili dei quali potrebbe beneficiare la città e alla sua popolazione.

Frammentazione dell'assetto proprietario delle cavità. Cause singolari e disastrosi effetti

Fino alla Seconda Guerra Mondiale la proprietà e la giurisdizione delle cavità sono stati fattori coincidenti, e gli spazi sotterranei sono stati gestiti da chi deteneva la proprietà del suolo soprastante. Il sottosuolo rappresentava, pertanto, una pertinenza del soprasuolo. Dalla metà degli anni '40, la necessità di un efficiente sistema di ricoveri antiaerei impose la requisizione da parte della Prefettura di un numero indefinito di cavità ipogee, evento che ha causato successivi contenziosi circa la giurisdizione di talune cavità.

Attualmente, per ciò che concerne la proprietà degli spazi sotterranei della città di Napoli, le cavità sono suddivisibili in 5 tipologie principali:

- 1) comunali, principalmente coincidente con il tracciato degli antichi acquedotti non più in uso;
- 2) demaniali, corrispondenti all'insieme di cavità utilizzate durante il conflitto mondiale come rifugi antiaerei;
- 3) private, in numero molto limitato;
- 4) inutilizzate o inaccessibili da tempo, generalmente versanti nel medesimo stato da prima del conflitto, senza chiara proprietà; il numero preciso di tali cavità è sconosciuto ma si stima sia maggiore di quello delle cavità attualmente in uso o semplicemente accessibili;
- 5) in uso a privati in tempi recenti e senza chiara proprietà, corrispondenti al maggior numero di spazi sotterranei attualmente in uso.

Frammentazione e ambiguità circa la proprietà delle cavità hanno causato e continuano a causare una apparentemente inestricabile confusione giurisdizionale.

Si fa presente che già dal primissimo dopoguerra, con l'emanazione del Dl 409/1948 - Sistemazione delle opere permanenti di protezione antiaerea già costruite direttamente dallo Stato o a mezzo di enti locali, tutte le suddette opere furono decretate di pertinenza del Demanio dello Stato, al cui nome sarebbero dovute essere intestate in catasto. Era, altresì, fatto obbligato alle Amministrazioni comunali di prendere in consegna quei rifugi presenti nel proprio territorio e di assumere tutte le spese occorrenti per la manutenzione e per la conservazione, con facoltà peraltro di utilizzarle anche per scopi diversi da quelli dell'originaria destinazione. A tal riguardo, le Amministrazioni

comunali avrebbero dovuto stipulare nei confronti del Demanio atti di concessione in uso, sotto corrispondenza di un canone.

Nel contesto di generale incertezza circa la proprietà delle cavità ipogee di Napoli, dalla fine degli anni '80, alcune sporadiche iniziative imprenditoriali e associative hanno contemplato l'eventualità di sfruttare il sistema degli spazi sotterranei della città di Napoli, mediante la richiesta di regolari concessioni. Si fa presente che, in precedenza, il Comune di Napoli aveva firmato Protocolli d'Intesa con delle associazioni per la gestione di alcune cavità pur non essendo proprietario delle stesse.

Sfortunatamente, durante il regime commissariale, nessun approfondimento fu effettuato per chiarire il quadro dei diritti di proprietà e di uso delle cavità, e ogni azione fu programmata senza avere cognizione di chi fossero i beneficiari delle stesse. In aggiunta, in applicazione del Dl 409/1948, si cominciò a considerare il Comune di Napoli come riferimento per la manutenzione di qualsiasi cavità, svincolando così i privati proprietari da qualsiasi obbligo verso la cura degli spazi sotterranei in loro possesso.

Nel 2005, inoltre, con il Dpr 13/09/2005, fu introdotta in Italia la possibilità di ottenere una concessione di un bene del Demanio dello Stato, senza intermediazione di alcuna amministrazione periferica, requisito in precedenza necessario per il rilascio. Tale alleggerimento burocratico determinò un rafforzato interesse per la gestione degli spazi sotterranei.

Lo Stato, chiamato nuovamente in gioco, richiese inaspettatamente il ritorno in possesso di tutte le cavità requisite dalla Prefettura durante il conflitto mondiale e utilizzate come ricoveri antiaerei, di cui si era largamente disinteressato in passato.

Gli accordi per l'utilizzo di cavità che, già prima del 2005, erano di proprietà del Demanio dello Stato furono semplicemente sostituite da nuove concessioni onerose e a termini fissati.

Al già complesso quadro normativo e giurisdizionale si aggiunse l'emanazione del Dlgs 66/2010 - Codice dell'ordinamento militare, che all'art. 236 stabilì che le opere permanenti di protezione antiaerea sarebbero entrate de facto a far parte del demanio militare. Il risultato dell'entrata in gioco di un ulteriore interlocutore pubblico ha sostanzialmente congelato il rilascio di concessioni governative.

In ultimo, con l'approvazione del Dlgs 85/2010, il cosiddetto "Federalismo demaniale", fu disciplinato il trasferimento agli enti territoriali di alcuni beni immobili di proprietà dello Stato, tra i quali quelli in uso al Ministero della Difesa non utilizzati per funzioni di difesa e sicurezza nazionale.

In applicazione del Dlgs 85/2010 l'Agenzia del Demanio ha messo in vendita, tra gli altri beni, al prezzo simbolico di 1 ciascuna, 23 cavità ipogee impiegate come ricoveri sotterranei durante la Seconda Guerra Mondiale.

Ciò che sorprende maggiormente è la totale assenza di processi di pianificazione ancorché di regolamentazione del sottosuolo di Napoli che, come ampiamente

dimostrato, rappresenta un caso unico in Italia, per mole e complessità degli spazi sotterranei esistenti. La conseguenza diretta di una situazione tanto intricata è il desolante allontanamento di qualsiasi iniziativa di recupero delle cavità: le lungaggini burocratiche spaventano l'imprenditoria e dilagano le occupazioni abusive.

Ciò nonostante, alcune esperienze di valorizzazione del sottosuolo sono riuscite ad andare a buon fine. Due sono, probabilmente, i casi più interessanti e fanno riferimento alle iniziative intraprese dalle associazioni Napoli Sotterranea e Borbonica Sotterranea delle quali, per esigenze di trattazione, si forniranno solo alcuni brevi cenni.

La prima ha certamente il merito di aver posto nuovamente l'attenzione sul tema del sottosuolo di Napoli sul finire degli anni '80, dopo un periodo di oblio durato 40 anni. Essa è stata la prima, e per molto tempo l'unica, attività di recupero e gestione delle cavità ipogee ai fini della creazione di un percorso culturale tra una rete di cunicoli e cisterne localizzate in pieno centro antico, nella zona di Piazza San Gaetano. L'Associazione Napoli Sotterranea ha operato, in tal senso, "legittimata" da un Protocollo d'Intesa firmato con il Comune di Napoli, sebbene la proprietà non fosse dell'Ente, per la gestione di circa 4mila metri quadri di cavità ipogee in cambio della manutenzione delle stesse. Le vicende giuridiche sopra descritte, hanno successivamente imposto la richiesta di rilascio di una concessione dello Stato della durata di 12 anni. La seconda esperienza degna di nota è la riapertura del Tunnel Borbonico, parte del quale fu utilizzato come rifugio antiaereo e, negli anni '70, riconvertito a deposito giudiziario comunale. Nel 2005 la struttura fu riscoperta e ispezionata, su incarico del Commissariato per l'Emergenza Sottosuolo, e per 5 anni l'Associazione Culturale Borbonica Sotterranea ha provveduto ad effettuare vari lavori di scavo e messa in sicurezza, senza alcun contributo pubblico. Borbonica Sotterranea ha, in seguito, richiesto ed ottenuto una concessione demaniale per la gestione del sito che è stato aperto al pubblico nel 2010. Gli ambienti sommersi in precedenza da ingenti quantità di detriti di vario genere sono ritornati allo stato originario, divenendo una rilevante attrazione turistica.

Le positive esperienze sopra descritte, in assenza di un cornice pianificatoria, restano, purtroppo, episodi isolati e non possono beneficiare di una messa a sistema degli sforzi profusi. Al contrario, la disparità di trattamento riservata ai soggetti in campo, generata dall'incerto assetto proprietario e giurisdizionale, ha in più occasioni determinato la nascita di contenziosi legali.

#### Valutazioni conclusive

Il complesso e affascinante sistema dei suoi spazi sotterranei fa di Napoli un caso unico e non replicabile. Il presente contributo ha inteso evidenziare come la mancanza di una vision organica dell'utilizzazione del sottosuolo della città fa percepire lo stesso più come una minaccia che non come un'opportunità per

risolvere molti problemi da cui essa è affetta quali l'instabilità dei suoli e l'alto deficit di parcheggi pubblici nel centro storico.

In un contesto del genere, la pianificazione degli spazi sotterranei presenta un ordine di priorità non inferiore rispetto ai convenzionali processi di pianificazione. La soluzione è rappresentata da un piano degli usi delle cavità ipogee che, a partire da una solida conoscenza degli spazi sotterranei, certamente più approfondita ed accurata di quella attuale, disciplini:

- gli usi ammissibili, considerando non solo lo stato di conservazione e il rischio connesso, ma anche la localizzazione, l'accessibilità, le relazioni con il soprasuolo, i risvolti potenziali sulle attività economiche e/o sulla mobilità (ad esempio, attività turistiche, nuovi percorsi, ecc.);

- interventi consentiti in ogni cavità al fine di preservare la stabilità del sottosuolo e consentire un tanto sicuro quanto agevole recupero degli spazi sotterranei abbandonati;

- modalità per costruire una rete delle positive esperienze di gestione degli spazi sotterranei, nate in assenza di attività di pianificazione.

Soltanto attraverso un processo di pianificazione orientato alla regolamentazione degli aspetti suindicati può essere promosso un uso responsabile e sostenibile del sottosuolo di Napoli.

Un uso stabile e di lunga durata degli spazi sotterranei è essenziale per monitorare continuamente le cavità ipogee e così implementare una strategia per mitigare il rischio idrogeologico e ampliare lo stato di conoscenza del sottosuolo della città.

È altresì assolutamente necessario costruire un quadro chiaro dell'assetto proprietario delle città al fine di regolare i rapporti tra pubblico e privato, superare eventuali conflitti ed incoraggiare sinergie tra proprietari, associazioni e operatori economici.

#### Note

1 La popolazione di Napoli era passata dai 751 mila abitanti del 1911 ai 832 mila del 1931, facendo così registrare una crescita del 10% (dati Istat).

2 Art. 1 del Regolamento Edilizio del Comune di Napoli del 1935.

3 Art. 2 delle Norme e prescrizioni tecniche per l'attuazione del Prg del Comune di Napoli del 1939.

#### Bibliografia

Carratelli, M. (2006). "Nel ventre di Napoli - Viaggio alla scoperta della città di sotto" in *National Geographic*, 18 (6)

Commissione di Studio per il Sottosuolo di Napoli (1967), *Il sottosuolo di Napoli*, Napoli

Comune di Napoli (2004), *Piano Regolatore Generale* Lavagno, E., & Schranz, L. (2007), "Recent development and utilisation of Underground Space in Italy" in 11th ACUUS Conference - *Underground Space: Expanding the Frontier*, Atene (GR)

Melisburgo, G. (1889), *Napoli Sotterranea*, Colonnese Editore, Napoli

Monda, L. (2005), "Napoli durante la II guerra mon-

## Il disegno...l'avvenire della città

### Andrea Donelli

Il titolo di questo mio contributo riprende in parte il noto e fondamentale testo di Giuseppe Samonà, "L'urbanistica e l'avvenire della città". Non si può non richiamare in causa l'autore che, più di altri, ha contribuito a dare vita al più erudito ed avanzato livello di studi sull'architettura esplicitandolo con onesta intelligenza e capacità. L'entusiasmo verso Samonà, non è dovuto solo al suo fascino di docente impegnato come accademico inizialmente assistente alla cattedra di disegno, ma in particolare per ciò che egli ha saputo far emergere prima come direttore dell'IUAV alla Facoltà di Architettura di Venezia e successivamente per l'impegno è l'attenzione dimostrata nel delineare il percorso scientifico e formativo necessario per porre le basi per le future generazioni di intellettuali. Nel suo programma era insita una sfida educativa riguardo la formazione di quella che doveva essere la classe dirigente e non quella che, invece, concretizzatasi per altre vie e per altre voci ha fallito malamente. Bisognerebbe chiedersi chi era ed è la classe dirigente, in quale modo si sia formata e fondata. È un argomento certamente interessante e che meriterebbe approfondimenti ma lascio solo per averne fatto cenno, la questione al lettore che potrà ugualmente e sufficientemente trarre individualmente delle prime considerazioni. Se oggi si avverte e si guarda con urgenza alla gravità dei fatti, anche i più comuni, e si constata continuamente la somma dei loro effetti negativi sul nostro territorio, in particolare per quanto riguarda il costruito sia esso edilizio che infrastrutturale, lo si deve al dissesto del pensiero e del significato civile che sono precipitati nell'indifferenza verso le cose colte appartenute alla ricchezza culturale originatasi in secoli di pensiero e spirito. I saperi sedimentati e le esperienze passate sono dissipate nell'omologazione che si è concretizzata in modo tangibile nel sistema della mentalità corrente, eliminando nella peggiore delle situazioni, o alterando nell'ingiustificato ed incomprensibile formalismo i fatti storico urbani – architettonici che erano, in parte ancora rinvenibili e riconoscibili, a fatica attraverso la ricerca del disegno storico del suolo. Si è giunti a rinnegare negli ambiti formativi la tradizione degli studi, in particolare dell'analisi deduttiva al progetto, e la riconoscibilità della stessa analisi nella sintesi progettuale. Non si considera più la geometria descrittiva come elemento fondamentale per arrivare a definire lo spazio in maniera scientifica. In base agli obiettivi decretati nell'offerta formativa all'interno della scuola di architettura per mancanza di natura culturale e per motivi di carattere più opportunistico

che missionario stratificatisi in questioni macro e micro si è intrapresa la comoda scorciatoia scientificamente inaccettabile del “riferimento al progetto di architettura” che tradotto significa il non aver assimilato il tema sull’analogia così come proposto nel noto trattato di Rossi “L’architettura della città”. Nel vortice della precipitazione attitudinale, anche etica e civile un ulteriore scadimento ha intaccato quella parte della società chiamata a ragionare ed a intervenire riguardo alle questioni del progetto urbano e architettonico. Maturare il concetto samoniano di unità inscindibile è stato pressoché impossibile, e in tal modo già a partire dalla seconda metà dell’Ottocento si concretizzava la sprezzatura in cui natura e storia erano e sono considerate avversarie. I fatti con la loro verità sono lì a dimostrarlo divenendo un esempio apodittico: la periferia, in particolare negli ultimi trent’anni la campagna urbanizzata dei centri minori situati geograficamente nella pianura del nord – est d’Italia. Smarrita la concezione spaziale di ciò che era il mondo palladiano risultato di una straordinaria bellezza e ricchezza di senso poiché tutto concorreva a dare significato (unità incidibile delle cose e dei fatti), è progredita l’indifferenza verso il nostro passato, invece così tangibile e riscontrabile nel disegno storico del suolo. Ancora una volta ciò che dovrebbe esser stata l’educazione alla comprensione del sapere ha indirizzato le proprie risorse, anche economiche, pianificando ed ottimizzando con ostinata cocciutaggine altre strade ritenute le sole e uniche in grado di dare soluzioni dai migliori e accattivanti esiti, spesso meramente grafici. In tal modo il compito della spiegazione è stato delegato agli strumenti, mentre le tecniche di indagine per il territorio e per le città si sono trasformate, per sortilegio, in diagrammi e codici alfa numerici. Riflettendo sul disegno della città, il nord Italia in particolare nella sua storia recente ha sempre mantenuto, anche per la favorevole posizione geografica relazioni, scambi, con il resto d’Europa e di conseguenza ha ottenuto anche possibili guadagni e benessere. Oggi questa terra ha perso molto della sua efficacia naturale e culturale. Risulta perdente poiché la forza del pensiero, che si è sempre accompagnata con l’esperienza diretta in quell’equilibrio tra ragione pratica e ragione estetica, ha rinunciato a tale binomio avviando in tal modo un programma già generalizzato nel mondo, di mera speculazione economica – finanziaria distruggendo il sedime culturale, il patrimonio di valori che appartenevano all’uso della campagna, alla sua bellezza e ricchezza ricavata con fatica e che custodiva in sé e tutelava i sistemi portanti relativi al permanere del disegno storico, al valore relazionabile delle sue plurime articolazioni, che proprio il disegno è in grado di rappresentare e materializzare. Il tracollo di questi valori materiali e culturali si è avuto direttamente nelle modalità pratiche, abbattendo logiche concrete che per secoli erano rimaste intaccate arrivando a compromettere in modo irreversibile l’antico disegno del suolo a demolire con efferata violenza le costruzioni del passato per

far spazio a speculazioni edilizie che altro non sono che stamberghe che esaltano il formalismo. Tali eventi realizzatisi con la complicità di tutti si sono dunque concretizzati con macchinazioni e traffici che hanno ignorato i fatti storici urbani – architettonici. Il disegno del progetto urbano e architettonico è stato sostituito dalla parola scritta, nell’ambito della ricerca la sostituzione è stata perpetrata dalla rincorsa alla contemporaneità informatica vista come alternativa al disegno tradizionale. Da una parte, grafici, ideogrammi, percentuali sono divenuti i soli valori per progettare il territorio e conseguentemente l’architettura, dall’altra la digitalizzazione ha rappresentato l’oggettività del progetto di architettura. Il disegno come esperienza inconfutabile per la sua scientificità disciplinare e codificata è sempre stato in grado di fissare criteri di riconoscibilità. Tali criteri diventano riconoscibili se si pensi ai catasti storici, in particolare a quella storia del territorio delle città del nord Italia testimoniata prima nel catasto napoleonico, poi nel catasto Asburgico che hanno fissato le ragioni logiche del costruito basandosi sulle permanenze derivate dalla morfologia, nel doppio significato di forma della terra e forma urbis. Osservando le prime risposte che giungono osservando il disegno relativo alla costruzione di un habitat o di una città, riprodotto nella cartografia storico catastale esse forniscono la comprensione, della gerarchizzazione dei fatti descritti che meglio puntualizzano i fatti naturali insediativi e costruttivi. Ad esempio la legenda del catasto Asburgico è già una forma di progetto o di tutela, di conoscenza predisposta a riconoscere i valori che appartengono alle permanenze ossia a quegli elementi costitutivi che fissano la relazione di unità inscindibile tra sistemi morfologici e tipologici. Come è possibile quindi fare a meno di tali aspetti scientifici utili per avviare un processo di analisi che sia deduttiva al progetto? Ed ancora, come considerare quei luoghi cosiddetti anonimi o minori che formano la campagna o il limite dell’inizio della città che possono o potevano essere il disegno del futuro o dell’avvenire?

Ci sono dei luoghi, dei singoli agglomerati o anche dei territori cosiddetti minori, semplici o articolati il cui valore consiste anzitutto nell’appartenere in modo indispensabile al disegno del suolo, da cui scaturiscono i legami definiti dalla relazione biunivoca tra insediamento e costruzione. Questi fatti costruttivi possono essere definiti anonimi. Si può spiegare tale definizione attraverso le seguenti considerazioni: la prima è facile, essi sono diventati rapidamente sconosciuti poiché indeboliti a causa della dinamicità delle scelte evolutive e delle azioni della società, (mass media, tecnologie, interessi, etc.); la seconda mostra come il loro contenuto sia attribuibile ad avvenimenti che dipendono dalla loro crescita cronologica come le antiche costruzioni o fabbriche facenti parte dell’habitat, rimandando di conseguenza all’archeologia e allo studio storico specifico delle indagini nel lontano passato. Spesso però si tratta di risultati dovuti principalmente ad una mera operazione di bassa urbanisti-

ca, resa tale dalla incentivata speculazione edilizia e dal rabberciato rimedio, spesso di fattura viabilistica, concretizzatosi con l'inserimento di nuove infrastrutture stradali realizzate in diverse fasi costruttive. Questi effetti negativi hanno condotto e relegato i nuclei abitativi o anche i piccoli agglomerati del passato ad un degrado ignorato facendo spazio e dando ragione alle nuove condizioni contemporanee nettamente slegate ed escluse da qualsiasi considerazione. Infatti, paradossalmente le vie ed i flussi di comunicazione, si trovano a ridosso delle vecchie case, conglobate tra i nodi di svincolo, separate da incroci e rotatorie, nonché rozzamente trafitte da nuove strade. Si tratta spesso di organismi edilizi decaduti poiché non più integri o indispensabili con il loro contributo d'uso e quindi non ritenuti sufficientemente idonei dalla mentalità consumistica. Ancora, spazi che appartenevano alla misura della campagna, formati da sistemi tipologici cortilizi, o a schiera, etc., risultano staccati e "irreali" poiché accostati al nuovo mondo fatto di capannoni e prefabbricati, quest'ultimi carenti di qualsiasi logica di relazione con il disegno del luogo e che, senza identità e dignità, circondano quello che un tempo possedeva non solo un valore, ma l'importanza della regola e della ragione costruttiva. Tale affermazione comporta il considerare come organismo insediativo, tipologico edilizio e costruttivo una successione di modificazioni diacroniche e sincroniche che hanno sempre garantito, tranne nella contemporaneità, il principio su cui si fissa il luogo e che può essere desunto dagli elementi costitutivi su cui esso si fonda. Ciò significa che la ragion d'essere dell'edificio o dell'habitat prima degli interventi dovuti a ristrutturazioni o insensate parziali o totali demolizioni non ha mai subito alterazioni. Il principio che determinava il carattere degli edifici ha prodotto ad una logica coerente. Infatti, la tradizione intesa come ciò che garantisce una continuità non solo funzionale, aveva stabilito una precisa programmazione dettata da un valore di sostentamento e di necessità concretizzatosi attraverso una adeguatezza legata ed appartenente alla forma del suolo e conseguentemente a quella urbis e soprattutto rispettato negli esiti edilizi (distributivi e strutturali) con una veridicità spiegabile come monumentalità domestica sia da un punto di vista esecutivo che estetico. A riguardo Giuseppe Pagano nel suo scritto intitolato "Architettura rurale" apparso in Casabella n. 95 del novembre 1935, scrive: "E l'analisi di questo grande serbatoio di energie edilizie, che è sempre sussistito come un sottofondo astilistico, può riserbarci la gioia di scoprire motivi di onestà, di chiarezza, di logica, di salute edilizia là dove l'Ottocento vedeva solo arcadia e folklore. I tetti aguzzi, per esempio, si dicevano nordici. Ma se analizziamo i documenti senza pregiudizi dobbiamo constatare che anche nel meridione, quando i tetti sono coperti di paglia, sono molto inclinati. Non solo. Ma a Martina Franca abbiamo molte case con tetti a due falde molto inclinate, non certo per una influenza di Norimberga ma evidentemente per la resistenza locale a prediligere la caratteristica inclinazione del trullo"<sup>1</sup>.

Si prendono in considerazione alcuni casi ritenuti in qualche modo evocativi o esemplari e che hanno i requisiti per appartenere a dei nuclei rurali. Tali esperienze erano momenti ricchi sia per esercitare che per produrre saperi in cui la forza dell'architettura era considerata una risposta alle esigenze collettive e in tal modo garantiva un atto sostenibile. Un valido esempio è dato dall'insediamento storico, oramai perduto, di Alvisopoli, un piccolo nucleo della campagna veneta nei pressi di Portogruaro, fondato per esigenze agricole da Alvise I Mocenigo verso la fine del 1700; e dalla città di Castro ampliata nel programma di renovazio da Papa Paolo III Farnese su uno sviluppo progettuale alla scala urbana ed edilizia di Antonio da Sangallo il giovane. Questa città era situata sulle colline a confine tra la le regioni Toscana e Lazio, fondata su di una favorevole condizione topografica, lontana dalla costa paludosa e posizionata ad una discreta altitudine. Le citazioni potrebbero proseguire ricordando i centri di fondazione etrusca e le colonie romane di Luni nelle vicinanze di La Spezia, oppure di Selinunte in Sicilia, le case romane a sud del Benaco nel territorio morenico.

Da tali esempi si ricava che il legame che univa queste opere con il disegno del suolo geografico e la loro utilità e necessità anche dimensionale poiché adeguata alla loro oggettività non era indifferente. Oggi al contrario si assiste a ragionamenti dai soli fini quantitativi, compromessi spesso dal calcolo di percentuali e numeri specifici di volume e metri quadri, di indici edificabili. In passato, il concetto di misura, di intellegibilità invece era l'espressione di un fare civile che garantiva il fondamento del fare stesso e di conseguenza della forma essenziale e comprensibile soprattutto perché la costruzione determinava il carattere dell'edificio. Lo scopo dell'edificato era facilmente individuabile in quanto chiaro nei suoi esiti, onesto perché era una esperienza apodittica, manifesta, espressa nella sua interezza, mostrata nel suo processo dal valore dell'ordine logico tra la grande scala e quella più dettagliata e di conseguenza dalla trasmissibilità del contenuto del suo sapere, ovvero indifferente e diametralmente opposta alla contemporanea speculazione caricata, risolta e giustificata tramite un formalismo esasperato, talvolta sconsiderato e inutile. Le architetture, il disegno del territorio del passato erano nella loro forma il disegno del carattere tipologico e morfologico, ossia costituivano la loro riconoscibilità come sistema dell'habitat. Tale sistema fondato negli elementi costitutivi (concetto di carattere) e definito dalle permanenze (fatti urbani) è ciò che determinava e dava forma a questa articolata geografia. L'evoluzione dell'habitat nei suoi aspetti naturalistici ma soprattutto antropici non deve dipendere solamente da operazioni di salvaguardia o di tutela del patrimonio esistente (per quel poco che resta), da processi di riequilibrio del sistema, rivendicati come una sorta di risarcimento per quanto avvenuto nel rapido mutamento dovuto ad azioni recenti imposte dalla cementificazione imputabile alla speculazione edilizia. L'intervento risolutore è sempre fissato su

parametri quantitativi, affidato ad una normativa molto articolata nata in risposta allo scetticismo sul progetto e posta in atto da una complessa burocrazia che corrisponde spesso a prassi ad atteggiamenti conservativi intesi ad una forma di abbellimento e risolti con indicazioni costrittive le cui risposte architettoniche – edilizie sono e restano fissate ad esiti esclusivamente formalistici. In passato il concetto di tutela era esattamente l'opposto. Infatti, erano gli antichi a possedere una forma di prudenza nelle loro azioni che ponevano come virtù cardinali, derivate dalle tradizioni eccellenti, nelle quali la risposta alle domande era data dalla forza che esprimeva l'architettura nella costruzione della città, come della casa.

Ci sono molti altri centri minori che appartengono alla storia civile, alla storia militare sia recente, che passata, o a quella operaia. Essi rappresentano e rivestono sempre un particolare interesse, poiché corrispondono ad un insediamento significativo anche per il luogo con cui hanno instaurato una reciprocità non solamente sociale. Da quanto affermato finora si desume che per comprendere meglio il carattere di un habitat protourbano, o la sua evoluzione e per dare spazio e ragione al progetto l'analisi deve essere attuata come una metodica analitica e sistematica. La metodologia sistematica nel pensiero scientifico e razionale in architettura è costituita da due parti tra loro collegate, non separabili anche se in pratica distinte: l'analisi e la sintesi. Esse formano quella completezza inerente all'esperienza di introspezione e speculazione intellettuale e scientifica che stabilisce e determina il sistema di ricerca rivolto al progetto di architettura. L'analisi svolta in modo sistematico consente di controllare e verificare il processo ordinato e conoscitivo, la sintesi ne riporta i fatti essenziali anch'essi rintracciabili e identificabili nel progetto. Riconoscere l'analisi nel progetto rappresenta il principale ed eloquente fatto costitutivo di condivisione, di intreccio, reso esplicito nell'analisi come nella sintesi a determinazione e derivazione della messa in relazione degli elementi primari e delle permanenze come manifestazione morfologica di un luogo. Infatti, partendo da questa operazione è possibile fissare con consequenzialità una impostazione di intervento riferita al sistema tipologico edilizio e a quello costruttivo - strutturale. L'analisi, nei suoi aspetti iniziali, considera e definisce i dati significativi che sono resi tali dal lavoro effettuato sullo studio cartografico dell'habitat eseguito e reso esplicito attraverso il disegno del suolo, nel rapporto che si stabilisce tra disegno naturale e quello storico. Infatti, in questa prima constatazione lo studio va considerato ed articolato in modo tale da organizzare il lavoro avvalendosi del controllo e del dimensionamento ossia di una predisposizione volta ad accertare la misura, intesa come un'indagine che riveli e metta in evidenza i segni delle presenze storiche come ad esempio il tratto o il disegno della centuriazione (forma urbis – forma agri) o di una limitatio o di altre antiche divisioni dovute al disegno agrario del suolo. Dal disegno di tali elementi è possibile riconoscere la relazione che intercorre tra

l'ordinamento del suolo e l'edificato storico a riprova delle correlazioni che coesistono tra suolo e costruzione. Lo svolgimento di queste operazioni si effettua riscontrando di volta in volta l'osservazione geometrica che è stata condotta essenzialmente sul suolo come controllo e prova geometrica del rapporto che si viene a fissare tra il suo disegno ed il costruito storico. Il risultato sarà un sistema di generatrici geometriche che evidenzia la validità delle generatrici stesse formate dal tracciamento di rette, di allineamenti, di intersezioni di punti e di valori angolari eventualmente già prefissati. Da ciò è possibile trarre la serie di fitte corrispondenze e relazioni geometriche tra parcellizzato e stratificazioni- modificazioni del disegno storico del suolo sempre riconducibili alla dimensione e occupazione del suolo da parte dell'antico edificato. Questo procedimento facente parte dell'analisi di ri-costruire e cogliere le relazioni geometriche storiche del suolo in rapporto con il costruito, risulta molto importante per comprendere e formulare delle prime congetture inerentemente al sistema morfologico, soprattutto in relazione alle permanenze come per gli elementi primari.

#### Bibliografia

- Burelli A.R., (2010), *È l'architettura ancora insegnabile? Sul declino dell'arte del costruire*, Aión Edizioni, Firenze.
- Burelli A.R., Gennaro S. P., (1997), *Progetti Brandeburghesi*, Libria Edizioni, Melfi
- Cacciaguerra S., (1992), *Attraverso l'urbanistica verso la planologia*, Edizioni Bromurodargento, Bologna
- Docci M., Maestri D., (1994), *Manuale di rilevamento architettonico e urbano*, Edizioni Laterza Bari - Roma
- Donelli A., (2013), "The analysis for the project: investigation technique", in *International Journal of Structural and Civil Engineering Research*, 2, Vol. 2 (pag. 48-58)
- Eisenman P., (2004), *Inside out, selected writings 1963-1988*, Yale University Press, London
- Grassi G., (2004), "Il carattere degli edifici", in *Casabella 722*, (pag. 4-15)
- Lucci R., (2007), (a cura di), *L'architettura dei paesaggi urbani, ricerche in area campana*, Officina Edizioni, Roma
- Marcialis G., (1985), "Il contributo di Giuseppe Samonà", in *Urbanistica 78* (pag.80-83)
- Montuori M., (1998), (a cura di), *Studi in onore di Giuseppe Samonà*, Officina Edizioni, Roma (Vol. I-II)
- Orfeo C., (2012), (a cura di), *Valeria Pezza, Analisi urbana e scienza urbana*, Valeria Pezza scritti per l'architettura della città, edizioni Franco Angeli, Milano, (pag.193-198)
- Pagano G., (1935), "Documenti di Architettura rurale", in *Casabella 95* (pag. 18-25)
- Pezza V., (2005), *Città e metropolitana*, Clean Edizioni, Napoli
- Purini F., (2007), *Una lezione sul disegno*, Gangemi Editore, Roma
- Renna A., Nicolini P., (1983), "Dopo il terremoto /After the earthquake", in *Quaderni di Lotus* (pag. 7-35)

Samonà G., (1959), *L'urbanistica e l'avvenire della città*, Edizioni Laterza, Bari

Samonà G. (1954), "Architettura spontanea: documento di edilizia fuori della storia" in *Urbanistica*, 14 (pag.8-12)

Samonà G. (1956), "Proposte per un avviamento dei processi urbanistici verso la pianificazione totale" in *Urbanistica*, 20 (pag.6-12)

Savini M., *La fondazione architettonica della campagna*, l'artiere Edizioni Italia, Bologna

Semerani L. (1982), *La scuola di Venezia, Progetti per la città Veneta 1926-1981*, Neri Pozza Editore, Vicenza

Tamborrino R., (2003) (a cura di), *Le Corbusier Scritti*, Einaudi Edizioni, Torino

Vitale D., (1978), (a cura di) Aldo Rossi, *L'architettura della città*, Clup Edizioni, Milano

Ugo V., Masiero R., (1990), *La questione architettura*, Cluva Edizioni, Venezia

## Lo Spazio Pubblico e la Città' Egualitaria

PIETRO GARAU

### Sommario

Dei "beni urbani" che deve offrire una città per essere definita "città egualitaria", è rimasto forse solamente lo spazio pubblico. Nella "città unica" scaturita dalla dottrina e dalla prassi neolibériste (Garau 2012), i beni, inclusi quelli che si usava considerare "beni comuni", stanno subendo la loro trasformazione in merci. È così ormai per la casa, e sta diventando così anche per i servizi essenziali: acqua, trasporti, cultura, e cosívia. Anche per questo lo spazio pubblico, un bene tangibile e fruibile da tutti, deve essere difeso e incrementato, soprattutto nelle parti della città carenti o completamente prive di qualità urbana.

### Premessa

Nel maggio scorso, l'autore di questo paper fu invitato dall'organizzazione mondiale delle città e dei governi locali (United Cities and Local Governments, "UCLG") a presentare il discorso di apertura alla Learning Exchange on Public Space organizzato in collaborazione con la città sudafricana di E-Thekwini (la ex Durban, Natal). Il tema dell'Exchange era lo Spazio Pubblico, e gli organizzatori accettarono la proposta di impostare il discorso sul tema del rapporto tra spazio pubblico ed equità, con il titolo "Public Space and the Equitable City". Questo approccio raccolse un certo interesse, e da ciò nacque l'idea di presentare l'abstract di una futura versione del keynote in forma di saggio per la VIII giornata di studi INU.

Quasi subito dopo, tuttavia, la UCLG decise di fare esattamente la stessa cosa: dare alle stampe il testo di quel

discorso tradotto in forma di saggio a cura dell'autore. Pertanto, si è deciso di evitare di cadere nel reato di autoplagio e di riorganizzare il piano di stesura del paper presentato in precedenza a agli organizzatori dell'VIII Giornata di Studi scrivendo un testo completamente nuovo. Questo saggio appare in italiano, e riprende dal keynote di eThekwini solo alcuni temi ed argomenti ritenuti fondamentali al discorso. Esso è aggiornato alla luce di nuove indicazioni scaturite da recentissimi incontri e convegni, ultimo dei quali l'"Urban Thinkers Campus", un brainstorming internazionale ospitato dal 15 al 18 ottobre scorso dalla città di Caserta che ha dedicato notevole attenzione al tema dello spazio pubblico.

### Il concetto di "Città Egualitaria"

Di recente, per opera di insigni economisti di ispirazione progressista come Krugman e Stiglitz (Stiglitz 2012), il tema dell'ineguaglianza è emerso come fattore contrattivo della crescita. Questa tesi è sorretta da statistiche incontrovertibili, che dimostrano come i periodi di grande crescita economica a livello mondiale abbiano coinciso con l'abbattimento delle disegualianze e l'affermazione di una solida classe media, in un clima di vigorosa spesa pubblica.

Questa conclusione è importante, ma può anche portarci fuori strada; e questo per almeno due motivi. In primo luogo, perché chi si occupa di città e territorio ha anche a cuore valori immateriali, che vanno al di là della crescita del prodotto interno lordo. Ed in secondo luogo, perché l'obiettivo della crescita, inesorabilmente e pervicacemente misurato con il PIL, ne mette in secondo piano uno ben più importante, che è quello dello sviluppo.

Quando, già diversi decenni fa (World Commission on Environment and Development, 1986), la comunità internazionale adottò lo sviluppo sostenibile come obiettivo principale per un futuro giusto, vivibile e durabile, lo fece abbracciando una definizione, mai messa in disparte, che riempirebbe di orrore un pensatore neolibérista contemporaneo: uno sviluppo grazie al quale tutti possano soddisfare i propri bisogni, senzamettere a repentaglio la possibilità che le generazioni future possano fare altrettanto".<sup>2</sup>

L'aspetto fondamentale del concetto di sviluppo sostenibile è che l'ambiente, e le sue risorse, vanno mantenute e protette non per il gusto di preservare un pianeta intatto per l'eternità, ma per consentire a tutti gli esseri viventi, a partire da chi lo è oggi, di godere di una vita dignitosa senza lo spettro del bisogno. In questo senso la definizione Brundtland si distacca dall'atteggiamento elitario di chi antepone la natura agli uomini, ed introduce un valore egualitario: le risorse ambientali sono di tutti, e da tutti devono essere godute in modo intelligente e responsabile.

Purtroppo, il concetto di sviluppo sostenibile è stato in seguito declinato sempre più come "crescita economica rispettosa dell'ambiente". E più di recente, come sappiamo, la salvezza della umanità sembra dipendere solo dalla crescita, concepita come unico

scenario capace di mantenere in vita un pianeta di consumatori.<sup>3</sup>

Per questo il concetto di “città sostenibile” diventa sospetto, quando è inteso come traduzione urbana dello stesso ossimoro di crescita (intesa come espansione nello spazio e nei consumi) rispettosa dell’ambiente (attraverso dispositivi “smart”).

Certamente, egualitario non significa che tutti sono uguali a tutti gli altri. E così non è certamente, né sarà mai, nelle città. Ma al contempo tutti desideriamo una città egualitaria, ove tutti i diritti sono rispettati e dove tutti possono godere di un ambiente di vita ameno e ricco di opportunità.

Il mio amico Carlos Vainer, docente all’università Federale di Rio de Janeiro, ha utilmente suggerito di sostituire il mantra internazionale della “poverty alleviation” con uno assai più incisivo: l’“alleviazione della ricchezza”. Lungi dal suggerire un esproprio di massa, questa formula consentirebbe di sollevare gli esageratamente ricchi di una piccola parte del peso eccessivo del loro benessere in modo che, fermo restando il diritto dei più fortunati di godere privatamente, o pubblicamente, dei frutti della loro ricchezza, si possano liberare risorse affinché il contesto di vita al di fuori dei loro recinti privati sia di buona qualità ed accessibile a tutti. Anche a loro, naturalmente. È questo il concetto di spazio pubblico contenuto nella Carta dello Spazio Pubblico adottata nel 2012 dalla seconda Biennale dello Spazio Pubblico.

#### Beni urbani e spazio pubblico

Tra i “beni urbani” figura certamente l’abitazione. E fino a non molto tempo fa, esistevano in effetti abitazioni di proprietà privata e di proprietà pubblica. Ed essendo queste ultime a disposizione di persone che contribuivano al benessere della società ma non disponevano di mezzi per accedere ad un alloggio adeguato, questi beni-casa erano, in effetti, “beni comuni”. Ma la città neoliberista non tollera che la casa sia un bene; essa esige invece che sia una merce. Al massimo si consente, per mantenere il simulacro dell’attenzione ai temi sociali, di simulare attenzioni a nuove soluzioni per venire incontro alle esigenze abitative dei cittadini di minor reddito, come il “social housing”. Ma con la progressiva privatizzazione di quello che resta del patrimonio nazionale di edilizia pubblica, l’offerta sul mercato di abitazioni a prezzo accessibile è ormai praticamente inesistente. La mercificazione della città non si ferma al mercato dell’abitazione. Abbiamo un mercato dei servizi, un mercato delle concessioni edilizie, un mercato degli indici di edificabilità, un mercato dei servizi essenziali come acqua, luce e gas, un mercato delle telecomunicazioni. Oltre, naturalmente, al mercato delle aree. E il paradosso è che la mercificazione, contraddicendo i principi della libera concorrenza, non ha affatto abbassato i prezzi dei beni e dei servizi urbani. Aggiungiamo a questo l’impoverimento strutturale degli enti locali, che obbliga all’aumento delle tariffe su servizi ancor in mano prevalentemente pubblica come i tra-

sporti urbani; collochiamo il tutto nel contesto di una crisi economica di una ferocia e pervicacia senza precedenti, ed abbiamo così un quadro sufficientemente completo di come il divario tra cittadini di differenti livelli di reddito si stia ampliando, invece di ridursi.

Con la mercificazione del bene casa e la progressiva privatizzazione di servizi e spazi urbani, le prospettive della “Città Egualitaria” si vanno progressivamente restringendo. Rimangono solo, in pratica, gli spazi pubblici della città a rappresentare, ed a difendere grazie alla loro stessa esistenza, il principio dell’uguaglianza di tutti i cittadini. Ecco perché esiste uno stretto rapporto tra spazi pubblici e città egualitaria, e perché quello degli spazi pubblici diviene un discorso fondamentale per la costruzione, o la difesa, di modelli civili di convivenza urbana.

Un tentativo coraggioso in questa direzione è quello operato a Napoli a cura dell’assessorato alle politiche urbane ed ai beni comuni guidato da Carmine Piscopo. Impostati sul concetto di “città come bene comune” (Garau et al 2014), tutti i progetti dell’assessorato tendono a sviluppare un senso collettivo di identificazione con la città ed i suoi luoghi. Una pratica recente è quella dell’adozione di spazi pubblici” da parte di consorzi di cittadinanza attiva e di commercio di prossimità, regolati da precisi accordi che prevedono anche, in casi particolari, incentivi di vario tipo.

#### La nuova attenzione internazionale al tema dello spazio pubblico

Il lavoro che l’INU ha svolto recentemente su incarico di UN-Habitat, il Programma delle Nazioni Unite per gli Insediamenti Umani, consiste nell’elaborazione di un “Public Space Toolkit” (Urban Gateway 2014). Il “toolkit” è impostato sulla Carta dello Spazio Pubblico. Ne elenca i principi e ne illustra la potenzialità, accoppiandoli a realizzazioni concrete e buone pratiche selezionate in tutto il mondo. A partire dalla definizione di spazio pubblico contenuta nella Carta, offre una casistica di spazi pubblici urbani; elenca i motivi per cui gli spazi pubblici sono importanti; presenta una serie di indicatori dello spazio pubblico; insiste su un concetto unitario di spazio pubblico come “sistema”, contraddicendo implicitamente l’approccio casuale ed episodico tipico delle operazioni di placemaking; e non manca di sottolineare l’importanza dello spazio pubblico nel migliorare le condizioni di vita di tutti i cittadini, ed in particolare di coloro che ne sono maggiormente privi, a partire dagli abitanti dei cosiddetti slums. Naturalmente, il Toolkit soffre delle limitazioni entro cui opera una organizzazione delle Nazioni Unite, tra cui quella di non poter offendere nessuno. Per questo, all’attenzione al problema degli slums e della povertà urbana non si accoppia mai il tentativo di capire e spiegare quali ne siano le radici. Si descrivono fenomeni ma non se ne identificano le cause. Lo sfacelo delle città e le condizioni deprecabili di buona parte della gente che la abita è imputata alla generica piaga

della corruzione e della “cattiva governance”. La soluzione dei problemi crescenti di città sempre più povere e sempre più ineguali viene demandata alla “buona volontà politica” (political goodwill), alle soluzioni di partenariato tra settore pubblico e settore privato, alle energie della società civile. Tuttavia, le Nazioni Unite, e tra esse UN-Habitat, l’organizzazione che si occupa dei nostri temi – la città ed il territorio- hanno per lo meno il merito di descrivere ed analizzare i problemi e di richiamare la nuova problematica urbana di “un mondo di città” all’attenzione della cosiddetta “comunità internazionale.

Al tema dello spazio pubblico si stanno dedicando con attenzione anche fondazioni e think tanks. Una di queste è la Ax:el Johnson Foundation, che vi ha dedicato un ciclo di tre conferenze internazionali, l’ultima delle quali si svolgerà a Stoccolma poco dopo la conclusione della nostra terza Biennale dello Spazio Pubblico.

La UCLG, l’organizzazione mondiale delle città e dei governi locali, ha colto l’importanza dello spazio pubblico, cui dedica pubblicazioni ed incontri regionali di città. La sua politica è anzi quella di far sì che gli spazi pubblici divengano servizi pubblici, e quindi entrino nel novero di quelle funzioni locali che hanno il diritto di sovvenzioni da parte del governo centrale. Infine, il testo provvisorio dei nuovi “Sustainable Development Goals” destinati a costituire l’agenda internazionale per lo sviluppo nei quindici anni a venire, contengono un chiaro riferimento allo spazio pubblico. Il “target 7” dell’obiettivo 11 dedicato allo sviluppo urbano sostenibile legge come segue: Entro il 2030 garantire spazi verdi e spazi pubblici sicuri, inclusivi e accessibili, particolarmente per donne e bambini, persone anziane e diversamente abili.

Gli spazi pubblici: quali, e dove?

Il toolkit stabilisce chiaramente il compito delle politiche urbane in materia di spazio pubblico: il miglioramento della dotazione, della qualità e della distribuzione dello spazio pubblico nelle città. La definizione di spazio pubblico è ripresa dalla Carta: “Lo spazio pubblico è ogni luogo di proprietà pubblica o di uso pubblico accessibile e fruibile a tutti gratuitamente o senza scopi di lucro...”

È questa ultima componente, quella della distribuzione, a qualificare gli spazi pubblici come strumento per combattere l’ineguaglianza urbana. Infatti la città del pensiero unico (Garau 2012), e cioè la costruzione urbana effetto del pensiero neoliberista, non si limita a mercificare beni essenziali come la casa. Gli spazi verdi aumentano i valori immobiliari; ma per evitare frequentazioni sgradevoli, è opportuno collocarli all’interno di complessi abitativi controllati. Ed ecco la soluzione delle gated communities.<sup>5</sup> Ma anche gli spazi pubblici necessariamente aperti a tutti, come boulevards, piazze e parchi, danno un forte contributo alla rendita urbana alzando i valori immobiliari. È questa una delle ragioni per cui sono sempre stati i quartieri più pregiati a godere delle migliori dotazioni di spazio pubblico, a tutto svantaggio delle zone

periferiche.

Un secondo motivo di questo squilibrio è la forte attrattiva, e quindi il maggior valore immobiliare, dei centri storici e della città dell’ottocento e del primo novecento. In particolare, sono i quartieri postunitari a presentare i migliori esempi di spazi pubblici. Si tratta per lo più dei quartieri costruiti per la media e alta borghesia, ma anche per la nuova classe impiegatizia, che dovevano tenere il passo con quelli degli altri paesi europei che un paese di recente indipendenza come l’Italia, e per di più aspirante ad un buon posto a tavola, doveva necessariamente emulare. Si trattava di architetture solide, decorative e ben allineate, edifici pubblici di grande prestigio e soprattutto parchi e giardini ben progettati e ben curati. Ma anche i cosiddetti quartieri operai dovevano rispondere a criteri di salubrità, decoro e dignità urbana. Non a caso, i quartieri più ambiti della “città unica” contemporanea ad immediato ridosso dei quartieri storici centrali sono quelli costruiti dagli Istituti Case Popolari nel corso del cinquantennio che va dall’inizio del secolo scorso alla fine degli anni sessanta.

Come sappiamo, questo modello di città ben costruite, dotate di buoni standards pubblici e sottoposte a forti controlli urbanistici tenne, non a caso anche durante il regime fascista, fino al primo dopoguerra. È a partire da questo periodo che, scomparsi i controlli del regime nei confronti dell’“urbanesimo” e nel fervore della ricostruzione postbellica, si apre la stagione della grande speculazione edilizia. Saltano i controlli di scala, e nelle grandi città sorgono i grandi quartieri intensivi virtualmente privi di verde e di servizi. È da queste premesse che nasce la dicotomia nella qualità e dotazione di verde e spazi pubblici tra centro e periferia. Sempre, naturalmente, con l’eccezione dei quartieri di edilizia economica e popolare sorti nel ventennio postbellico.

Pertanto, lo spazio pubblico esercita due funzioni nella città egualitaria. In primo luogo, quella di essere presente sempre e comunque; se esiste la possibilità di ampliare la dotazione di verde in una zona già ben servita, che lo si faccia: non andrà sprecato. In secondo luogo, e questa è la sua missione fondamentale, lo spazio pubblico deve andare a supplire alle carenze di qualità urbana dove tale qualità è fortemente deficitaria o assente.

Il paper menzionato in premessa e di prossima pubblicazione da parte della UCLG contiene numerose indicazioni concrete sulle azioni e le politiche per un approccio sostenibile e realizzabile da parte dei governi locali in materia di spazio pubblico urbano.

Note

1 La UCLG (United Cities and Local Governments), la più rappresentativa organizzazione di enti locali al mondo, è nata una decina di anni fa con l’unione di alcune organizzazioni di città e governi locali, come la IULA e la “Cités Unies”. Ha sede a Barcellona ed i suoi membri sono municipalità e governi provinciali e regionali sparsi in tutto il mondo.

2 Si tratta della definizione alla base del famoso “Rapporto Brundtland” su Ambiente e Sviluppo, pubblicato nel 1986 con il titolo di “Our Common Future”.

3 Non a caso, si parla sempre di meno di accordi internazionali per la limitazione delle emissioni di gas serra nell’atmosfera, e sempre di più di resilienza: e cioè della capacità di far fronte alle catastrofi del cambiamento climatico.

4 All’epoca in cui muovevo i primi passi nell’elaborazione a livello internazionali di documenti di politiche urbane sulla casa per l’allora “United Nations Centre for Human Settlements(Habitat)”, ricordo di essere stato subito richiamato all’ordine da un autorevole esponente del neopensiero unico allora in formazione, il quale ebbe a ricordarmi l’infernale perversione costituita dall’edilizia pubblica. Primo, l’acquisizione di terreni per l’edilizia pubblica sottraeva suoli all’edilizia privata, creando una lievitazione dei costi delle aree. Secondo, la produzione pubblica di alloggi creava sprechi, inefficienze e corruzione. Terzo, gli alloggi di edilizia a carico dello Stato o degli enti locali era ad esclusivo vantaggio delle loro clientele, ed ignorava i poveri e gli esclusi. Infine, l’offerta di case in affitto a prezzi popolari creava distorsioni sui mercati, inserendo una condizione di concorrenza sleale.

A parte la risibile pretesa di difendere la causa dei poveri e degli esclusi, già da allora il principio violato non era l’uguaglianza sociale, ma quello del rispetto delle regole di mercato.

5 Le gated communities non sono una invenzione recente. Negli anni sessanta, la Società Generale Immobiliare realizzò esempi di successo di gated communities in alcuni buoni quartieri della città di Roma.

#### Bibliografia

Garau, P., Lancerin, L., Piscopo, C., Sepe, M. (2014), La Carta dello Spazio Pubblico. Dalla Redazione all’applicazione; La Carta dello Spazio Pubblico e la Città di Napoli; La Carta dello Spazio Pubblico. It&Engl. Ed. lim. per l’Urban Thinkers Forum, Caserta. Versione web: <https://drive.google.com/file/d/0B5-VDOO42qG-mOVUxNEhMMzExMoo/view>

World Commission on Environment and Development (1986), Our Common Future, United Nations Publications, <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

P. Garau (2012), “La Ville Unique”, in L.N. Tellier, C. Vainer (ed.), Métropoles des Amériques en Mutation (ISBN 978-2-7605-3476-6), Presses de l’Université du Québec, Montreal, Canada, pp. 265-277.

Stewart Lansley (2012), The Cost of Inequality, Gibson Square, London, UK

Joseph E. Stiglitz (2012), The Price of Inequality, W.W. Norton & Company, New York City, USA

Urban Gateway (2014), Global Public Space Toolkit,

<http://www.urbangateway.org/publicspace>

CIDOB (2014), “Beyond Smart Cities: It’s Time for Urban Sustainable Development” ([http://www.cidob.org/es/publicaciones/notes\\_internacionales/n1\\_92/beyond\\_smart\\_cities\\_it\\_s\\_time\\_for\\_urban\\_sustainable\\_development](http://www.cidob.org/es/publicaciones/notes_internacionales/n1_92/beyond_smart_cities_it_s_time_for_urban_sustainable_development)).

## Nuovi sistemi di gestione degli spazi urbani per la valorizzazione delle città

CATERINA GATTUSO,  
PHILOMÈNE GATTUSO  
E CARLO DE GIACOMO

Introduzione: paesaggio, centri storici e identità culturale

Il confronto dialettico, a dimensione urbana, tra l’edificato e gli spazi pubblici aperti situati nei centri urbani, mediato dalle esigenze ambientali, si è evoluto nel tempo esprimendosi con forme e linguaggi diversi.

Oggi viene riconosciuto il valore della natura considerata un importante fattore in grado di contribuire efficacemente a riqualificare gli spazi pubblici urbani, spesso trascurati, considerati “non luoghi”, quali piazzette, slarghi e aree di risulta o dismesse, molte volte di piccole dimensioni e piuttosto diffusi nelle città.

Le proposte di ri-progettazione su tali piccoli spazi di ricucitura del tessuto urbano possono essere molteplici, con soluzioni ottenute con un attento gioco di dislivelli, terrapieni, filari di alberi senza rompere però l’armonia e l’orografia del terreno con sbancamenti e cementificazioni.

Si delinea in sostanza un campo di intervento progettuale che assume una nuova forma di pianificazione in cui il territorio, il paesaggio e l’ambiente concorrono in maniera sinergica per ottenere una migliore vivibilità degli spazi della città del futuro: la Renaturierung (rinaturalizzazione della città) pensando ad una riappropriazione da parte della natura che acquisisce così un importante e strategico ruolo nella politica di pianificazione urbanistica.

I temi riguardanti il “paesaggio” ed il “verde”, pur se con notevole ritardo rispetto alle esperienze di altri paesi, sembrano essere finalmente approdati al centro del dibattito politico e culturale anche in Italia. La progettazione del “verde urbano” ha origini remote e rispecchiava istanze di ordine pratico (protezione da avversità climatiche, sfruttamento di particolari morfologie del suolo, ricreazione, etc.), ma esprimeva anche tendenze culturali filosofiche e religiose.

Dai giardini pensili di Babilonia del VII sec. a.C. ai giardini rinascimentali, dai giardini di Versailles al “giardino paesistico” inglese, il filo conduttore comune è rappresentato dalla necessità di dotarsi di spazi

utili per lo svolgimento della vita quotidiana. Con l'espandersi della città industriale ottocentesca emerge la necessità di creare spazi aperti, ed il parco, il verde, da bene di privato godimento diviene luogo di pubblica fruizione.

Dal XIX secolo in poi per ciò che concerne la progettazione di spazi di bene comune, gli interventi più significativi sono il sistema dei parchi a Londra (1830-40) e Parigi (1850-60), il Central Park a New York (1860-70), il bosco di Amsterdam (1939) e il Green Plan di Copenhagen (1932). Nei suddetti esempi il verde non è più visto come elemento isolato dalla città, ma è parte integrante della città stessa.

A partire quindi dalla fine del secolo scorso mentre nel Nord Europa e negli Stati Uniti i nuovi architetti ed urbanisti si pongono il problema del verde urbano identificando per ogni abitante la quantità necessaria a creare condizioni di vita sufficientemente qualitativi (i così detti standards), in Italia, invece, pur essendo stata per secoli di principale riferimento culturale per tutta l'Europa, si perde quella memoria storica e culturale di parco e di giardino. Gli aspetti riguardanti gli spazi verdi vengono subordinati a quelli infrastrutturali ed edilizi, destinando a verde brandelli di aree, residui, aree di risulta.

Bisogna aspettare il D.M. 1444 del 1968 per mettere al passo con l'Europa il nostro paese, garantendo uno standard minimo di spazi per la ricreazione all'aperto per ogni cittadino, ma ciò non ha prodotto un innalzamento della qualità ambientale urbana in quanto gli spazi verdi non sono stati considerati come aree da progettare con criteri e metodologie appropriate, ma soltanto come aree in attesa da utilizzare e/o riempire in futuro in altro modo.

In definitiva è mancata alle città una pianificazione organica e corretta dell'uso degli spazi aperti in grado di attuare un collegamento tra la città e l'ambiente rurale circostante, per creare cioè un tessuto connettivo tra città e campagna, includendo quelle aree minori (scarpate stradali, corsi d'acqua, brandelli di aree agricole, etc.) che dovrebbero essere considerate come parte integrante al pari di ogni altro elemento urbano. La città diventa quindi un "ecosistema", un sistema cioè formato da elementi di carattere ambientale diversi che interagiscono fra loro come unità funzionale.

Perché come diceva Valerio Giacomini, "ecologia" significa non solo conservazione delle risorse naturali, anche quelle dentro la città, ma un corretto uso di queste in un rapporto di equilibrio fra le esigenze umane ambientali. In quest'ottica si assiste quindi al superamento della separazione tra ambiente naturale ed ambiente antropico, in favore di un "ambiente totale" con l'uomo che rappresenta il promotore delle trasformazioni. La progettazione ambientale si configura così come una nuova e interessante prospettiva di incontro multidisciplinare, dove tutte le operazioni, dallo studio di base al progetto, vengono vagliate da professionalità differenti (architetti, geologi, biologi, agronomi, etc.) con l'obiettivo di realizzare l'inserimento nell'ambiente di opere infrastrutturali e di

risolvere i gravissimi problemi dell'ambiente urbano, dove si dovrà necessariamente recuperare un dimensione più umana.

In questo settore gli esempi sono diversi, solo per citarne qualcuno, nel "Progetto Roma" di V. Giacomini la progettazione di grandi infrastrutture (svincoli e nuove autostrade) si avvale del contributo derivante dalla esatta conoscenza della situazione vegetazionale per definire i criteri di inserimento nell'ambiente. Il parco André Citroën di Parigi, impostato su un vasto parterre erboso centrale, collega il giardino urbano sulla Senna con i quartieri che fanno da corona. Sempre a Parigi, il parco di Zac Bercy ha una analoga risoluzione, saldando la città ai quartieri periferici e richiamandosi alla memoria del giardino storico.

Un metodo per la valorizzazione degli spazi pubblici. Le operazioni di riqualificazione attuate evitando interventi speciali, sofisticati e costosi, ma piuttosto agendo in modo diffuso sugli spazi del quotidiano, valorizzando le risorse che ci sono per sfruttare al meglio gli strumenti ordinari di piano, di attuazione e di gestione, possono permettere di uscire da una situazione di "disordine strutturale per ottenere la formazione di un sistema di spazi liberi integrati che possano rivitalizzare e dare nuova linfa alle città. Per realizzare misure di riqualificazione a scala urbana si può fare riferimento ad una procedura metodologica che, attraverso un attento esame dell'edificato di contesto degli spazi pubblici aperti, ricerche e individui, nella loro dimensione storico-ambientale, quegli elementi identitari connessi al patrimonio culturale da riconoscere tra i "segni" espressi dalla collettività cui sono appartenuti e che li ha prodotti, sulla base dei quali sviluppare la creatività per proporre interventi di valorizzazione. Tali elementi si possono identificare attraverso una lettura critica dei fronti che caratterizzano lo spazio aperto interpretando, dando significato e voce alle espressioni artistiche che contraddistinguono i prospetti rappresentate dalle decorazioni spesso utilizzati in passato per abbellire le superfici delle architetture.

Gli ornamenti non sono soltanto elementi distintivi di uno stile architettonico, la loro presenza determina uno scenario fatto di luci, ombre, rilievi, ritmi e cadenze che connotano i prospetti in modo unico. Essi diventano quindi essenziali per sottolineare i valori identitari di uno spazio altrimenti anonimo e privo di musicalità.

La lettura critica delle quinte determinate dalle superfici architettoniche che circoscrivono tali spazi, permette, quindi, di individuare e interpretare il linguaggio che trova nelle forme decorative modi per esprimere significati e valori culturali.

La messa in sinergia dei valori identitari costituiti dalle decorazioni rintracciabili nei prospetti degli edifici con gli aspetti legati al verde e più in generale con tutto ciò che è connesso all'ambiente origina una nuova risorsa capace di innescare processi di rilancio economico. Infatti, la considerazione che l'attribuzione e il riconoscimento di un valore culturale ai

luoghi permette di valorizzarli e di fargli acquisire nuova dignità e vivibilità, spinge a mettere in atto approcci diretti a coinvolgere gli abitanti che vivono nel quotidiano tali spazi rendendoli partecipi e parte attiva nei processi decisionali per giungere di conseguenza ad attivare azioni volte a contrastare il progressivo abbandono e contemporaneamente di generare occupazione per mantenere e valorizzare il paesaggio urbano anche in un'ottica di fruizione ed offerta turistica.

Il caso del centro storico di Cosenza

Per illustrare la metodica proposta si è fatto riferimento al tessuto urbano del centro storico di Cosenza dove si ritrovano molte aree libere che potrebbero far sistema se interessati da interventi unificanti seppur diversi e personalizzati.

L'applicazione metodologica, riferita agli spazi individuati che presentano delle peculiarità generalmente riscontrabili in molti spazi pubblici essendo caratterizzati dalla presenza di un edificio monumentale che si affaccia su uno slargo spesso volte delimitato da percorsi stradali, può pertanto essere considerata un esempio pilota da utilizzare come riferimento per la definizione di un progetto di valorizzazione e proposto anche in altri ambiti simili.

Nelle cinque aree, scelte tra le tante aree del centro storico, contraddistinte dalla presenza di Chiese con portali di notevole interesse, si è cercato quindi di identificare quei segni della storia naturale ed umana da utilizzare per impostare un sistema di valorizzazione del patrimonio culturale anche in modo da generare una nuova risorsa qualificata che fosse in grado di originare attività creative favorendo di conseguenza la crescita economica e culturale del centro. L'analisi critica degli spazi esaminati ha permesso di rintracciare nei portali di ciascuna delle Chiese (Chiesa di San Gaetano, Chiesa di Santa Maria di Gerusalemme, Chiesa di Santa Maria della Sanità, Chiesa di Sant'Agostino e Chiesa di Santa Chiara) la presenza diffusa di elementi simili, ricorrenti e proposti con abbondanza, costituiti da decorazioni floreali che sono stati quindi assunti come motivo unificante per costruire un filo conduttore da utilizzare per la strutturazione di un piano di valorizzazione, applicato prima a scala di quartiere e successivamente all'intero centro, che per la sua flessibilità è comunque suscettibile di adattamenti ed estensioni.

La procedura metodologica di lettura critica che permette di acquisire gli elementi di base preparatori sui quali impostare agli interventi di valorizzazione può essere sviluppata seguendo un iter analitico riconducibile alle seguenti azioni preliminari al progetto di intervento:

1. analisi critica degli spazi e delle architetture del quartiere,
2. individuazione delle decorazioni ed in particolare dei motivi floreali rilevati nei portali,
3. utilizzo delle chiavi analitiche per giungere al riconoscimento delle specie biologiche di appartenenza dei fiori individuati,

4. redazione del catalogo contenente schede descrittive dei fiori,

5. valutazione dello stato di conservazione dello spazio e dei monumenti circostanti.

Si possono a questo punto attuare azioni volte a decorare gli spazi attraverso la riproposizione degli elementi decorativi individuati trasponendoli idealmente ad esempio in progetti che prevedano la realizzazione di aiuole o piccoli spazi verdi nei quali sono coltivati i fiori della stessa specie biologica rilevata nel portale delle Chiese.

Ne deriva la possibilità di progettare scenari e quinte di contorno alle aree pubbliche aperte fortemente connotate e nello stesso tempo connotanti che aumentano l'identità degli spazi annessi dando rilievo al monumento e che consentono di ottenere una nuova vitalità fatta anche dal variare dai valori cromatici dei fiori e in relazione alle fioriture stagioni.

Si tratta di trarre segni-informazioni dal monumento e di trasporli allo spazio antistante per estendere successivamente il sistema di restyling dalla rete dei quartieri all'intera città.

Tali interventi minuti ma diffusi possono generare nello stesso tempo la rivitalizzazione degli spazi liberi attraverso la creazione di nuove attività culturalmente sostenute, legate alla manutenzione ordinaria e alla promozione turistica, anche mediante l'attivazione di piccoli punti pubblici di carattere commerciale e informativo supportati dai servizi offerti dalle tecnologie moderne quali totem digitali, che potrebbero facilmente essere svolte dagli abitanti locali maggiormente interessati a migliorare la qualità e la vivibilità del proprio centro storico, si otterrebbe così di frenare il progressivo abbandono a vantaggio di una rinnovata fruizione collettiva.

Il patrimonio di un centro storico, anche attraverso le sue espressioni artistiche più semplici e minute, assume così il ruolo di risorsa attiva capace di innescare fenomeni di green economy e di generare quindi reddito e attività, trovando il modo di essere nello stesso tempo valorizzato.

Ne deriva inoltre un effetto moltiplicatore che a partire dalla pianificazione del progetto di valorizzazione degli spazi pubblici mediante la gestione della complessità dei parametri individuati e utilizzati giunge ad esaltarne le peculiarità e i valori identitari.

Conclusioni

Gli spazi aperti urbani sono parte integrante del tessuto urbano di una città e componente centrale del paesaggio urbano, essi non rappresentano delle criticità ma se ben organizzati possono efficacemente contribuire a valorizzare l'ambiente cittadino e produrre effetti benefici riconosciuti anche dalla Convenzione europea sul Paesaggio del 2000, ratificata da ben 32 stati membri, che sottolinea l'importanza dei paesaggi urbani nonché, di quelli della vita quotidiana e di quelli degradati.

L'approccio metodologico proposto è motivato dalla necessità di evidenziare e far scoprire criteri da poter utilizzare che possano fare emergere quei valori di

ordine e di identità che derivano da mettere in interazione e sinergia fattori storici e ambientali. Nell'esempio del centro storico di Cosenza, utilizzato come caso rappresentativo per illustrare un modello-pilota applicato a cinque slarghi prospicienti cinque Chiese, la metodica illustrata vuole dimostrare che gli elementi identitari, in questo caso costituiti da decorazioni floreali rilevate nei portali, individuate come motivo ornamentale ricorrente e comune, possono essere utilizzati per proporre una rivisitazione degli spazi mediante progetti che prevedano la sistemazione di aiuole o piccole aree verdi nelle quali coltivare le specie biologiche individuate nei decori dei portali delle Chiese.

Oltre alla possibilità di fare sistema con altri esempi simili individuati nel centro storico e per estensione in tutta la città, la flessibilità della metodica permette applicazioni che possono riguardare altre espressioni decorative quali forme geometriche o specifiche singolarità.

L'obiettivo finale consiste nel cercare di creare una rete urbana che oltre a valorizzare l'ambiente cittadino consenta il miglioramento della qualità della vita, degli spazi pubblici aperti e del loro contesto restituendoli agli abitanti e offrendo una immagine confortevole e accogliente anche ai turisti che andranno a visitare il centro.

#### Bibliografia

- Alexander, C., (1997) Una nuova teoria del disegno urbano, Gangemi, Roma,  
 Assunto, R., (1981), Filosofia del giardino e filosofia nel giardino, Bulzoni, Roma,  
 AAVV, (1991), Calabria e Lucania, Libri Sceiwiller, Milano,  
 AAVV, (1993), Per un Atlante della Calabria. Territorio, insediamenti storici, manufatti architettonici, Gangemi Editore, Roma,  
 De Carlo, G., (1992), Gli spiriti dell'architettura, Ed. Riuniti, Roma,  
 Aquaculture, and Creating Biotopes in Urban Spaces, in Chelsea Green Publishing Company,  
 Gabrielli, B., Il recupero della città esistente, Etaslibri, Milano, 1993  
 Gattuso C., Gattuso P., De Giacomo C., (2012), Per la valorizzazione del centro storico di Cosenza - IIIth Convegno Internazionale AIES - Conference "Diagnosis, Conservation and Valorization of Cultural Heritage, Napoli,  
 Gattuso C., (2011), Approccio razionale al piano diagnostico - IIth Convegno Internazionale AIES - Diagnosi per la Conservazione e valorizzazione del Patrimonio Culturale - Napoli,  
 Holzer S., (2012), Desert or Paradise: Renaturing Endangered Landscapes, Integrating Diversified Mc Harg, I.L., (1989), Progettare con la natura, Muzzio Editore, Padova,  
 Krier, L., (1995), Architettura: scelta o fatalità, Laterza, Roma,  
 Roditi, G., Verde in città, Guerini, Milano, 1994  
 Rossi, P., (1987), Modelli di città, Einaudi, Torino,

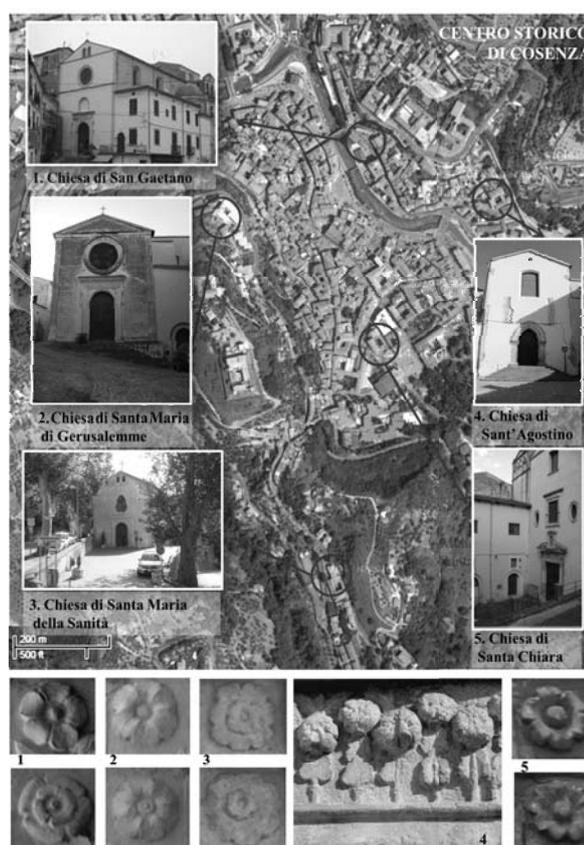


Figura 1 - Gli Spazi antistante le Chiese e i motivi floreali individuati per ciascuna di esse

# Urban shapes of contemporary society

MARIATERESA GIAMMETTI

## Urban shapes

Each urban shape is a social model's representation. Nevertheless, especially in western capitalist society about shape of extended cities, "a hypothetical idea of an unusual urban shape, as latent as it's plausible", there's a negative judgment, first of all the absence of the proximity worth and of those community worths represented by compact city.

In historic city there's before "monument", collective memory expression, around which cluster homes, in the extended cities the starting point are the homes, around which remains void, responsible to interpret the space public of a society made by monads.

The need to reinterpret the void has become important also in consolidated city. Often here, the void is still in virtual form: just think of disused industrial buildings, born from the industrial economy crisis.

All this concrete need to be scrapped and need not be replaced by new constructions necessarily. In consolidated city the void's reuse made by the disused buildings' scraping in an idea born from the new type of the contemporary city, which is polycentric and territorial and in which density and compactness of the consolidated city are no longer a prerequisite.

The deconstruction of the traditional way of inhabiting urban space can lead to deconstruction of a society and economy model made by delirious gaps, looking at reality from a plural point of view, where you don't need everything to be, but it is enough that everything is in relation with the other.

Despite the decrease in activity and population, the city is still recognized as a privileged and propulsive place for cultural and economic changes.

Nevertheless, especially in western capitalist society about shape of extended cities, "a hypothetical idea of an unusual urban shape, as latent as it's plausible"<sup>1</sup>, there's a negative judgment, first of all for the absence of the proximity worth and of those community worth represented by compact city.

The deconstruction of the traditional way of inhabiting urban space can lead to deconstruction of a society and economy model made by delirious gaps, looking at reality from a plural point of view, where you don't need everything to be, but it is enough that everything is in relation with the other.

Despite the decrease in activity and population, the city is still recognized as a privileged and propulsive place for cultural and economic changes.

Today, the city isn't only the past historic city, nor it's only the compact city of the Nineteenth and Twentieth century with its great transformations, nor it's the more recent experiences of the extended city «a hypothetical idea of an unusual urban form, as latent

as it is plausible»<sup>2</sup>, but it's a polycentric system that relates and includes all these patterns of cities in large metropolitan regions, where much of the world's population lives, works and moves: eighty percent of the Western population living in large urban regions.

This polycentric system is the diffused city, which is more general idea of sprawl, an urban phenomenon including in the diffused city:« A city's form that includes within itself the historic city, the modern city and its suburbs, the village, the home country as the "villa", the small workshop, such as the large factory technologically advanced»<sup>3</sup>.

Knowing the research topic's complexity, it is assumed to border the geographical area of research, to work on the diffused city in the Western Europe. Particularly the research is trying to photograph metropolitan regions belonging to the complex or problematic social contexts in historical geographical contexts and in special landscape value environmental. In the first instance, this investigation has led to investigate the Mediterranean area, in which you compare and sometimes clashing cultures born from the exchange between the peoples of the two shores of the Mediterranean, where cultures, born from the change between the peoples of the two Mediterranean side, comparing and sometimes collide. In the coming years, Mediterranean will be strategic for the Europe, because it could turn in the lake or in the trenches. After research on the Mediterranean areas we propose to investigate and compare the metropolitan regions of Mediterranean area whit those of central and northern Europe.

The research's target is to speculate a compositional and functional reinterpretation of void, those they're real and existing in the extended cities, and those they're virtual or also existing in the consolidated city, to design a watermark structuring the metropolitan regions' future modification. These wide-area networks' urban form, formed by small design experiences united by the idea of the void reinterpretation, is an open form waiting to be accepted, shared and transmitted by who will live in those places, to overcome that gap that determines the disconnect between aesthetic perception of its inhabitants and the shape of the contemporary city.

Today we think about the buildings' life in the consolidated city, sometimes a building can be designed for temporary use, but in most cases, buildings deteriorate, rather than the decay of the structure for the transformation of anthropological conditions, social and urban boundary. By its nature, a building involves a soil, materials and energy consumption, it survives to its creators, to its users, to the historical and social conditions that led to its construction.

The decay of a building is slower than the rate at which contemporary cities evolve, so it can happen that a building, while still enjoying good health, does not satisfy the conditions of necessity required by the city.

The time lag between the social dynamics and the "long time" in the buildings life, implies a reflection

on the theme of "the scrapping built", the selective demolition and recycling of materials resulting from demolition. In recent years, the city has grown enormously and their development scenarios have changed greatly over the years, often running out the urban function of whole parts of city and leaving behind the "remnants" of architecture belonging to obsolete development processes. At this point you may wonder if it is really necessary to retain all or, if not, what we do with what remains.

It is no longer possible to think of the transformation of the city as an additional soil consumption to locate new buildings; the first verification degree is to understand what we actually need new buildings. The consolidated city more than look on its densification, should look carefully at the theme of "decrease", rather than think of the new buildings, should look to the voids recovery. This approach would provide opportunity to rethink the city not as an ensemble of spaces to stuff, but as a system of voids to be obtained from the demolition of abandoned buildings, where the void, as well as being an environmental resource, it could become a productive resource. In fact, it could be argued to contract or to outsource the abandoned buildings' selective demolition and to ask the contractors to exchange waste materials (which may be sold and recycle), with a new maintenance of the soil remained empty. In the voids could be configured basins to collect rainwater, areas for agriculture, areas for renewable energy sources or simply green forest, which, by its nature, requires a very low degree of maintenance, waiting for new variations attributable to it. The void, has become useful, is charged with new meanings that can recognize the community. In the extended cities the void comes from a process of continuous expansion, made by a fragmentary constellation of settlements made by episodes of dispersion and densification of buildings, where relationships, mobility, mechanisms of development have an inherent need to grow centrifugally, to overcome the limitations of the local consolidated city and extended on a regional scale.

The extended cities' shape is a constellation made by void and built, there are urban renovated areas and marginal situations, dense places and scraps of abandoned space.

Where these constellations fail to form urban shapes compatible with the spatial characteristics of those areas and with the history and the character of those landscape and society, the sense and the meaning of those places is no longer shared by their inhabitants and a negative aesthetic judgment falls on them, as if the *Weltanschauung* of those societies had been aloof from the patterns of growth of its cities.

The *concinntas*, that in beauty classical canons is harmony between the parts of closed scheme, is not applies to the logic of contemporary city growth, which isn't defined in limited parts, but presenting itself as an open system, in which every architecture doesn't responds to choral logic, but it is the image of every single citizen, happy place only for who live

there, without any collective sharing of aesthetic judgments and attributions of meaning. The image of the extended cities and of the diffused city is an individual images addition, that sometimes come to describe an urban dimension almost delirious.

If the city is «cosa umana per eccellenza»<sup>4</sup>, the extended cities is representation of men and of the social model that produced it, but the inhabitants of this city model refuse to recognize in those spaces the urban effect typical of the historic city. Behind this judgment you can see a historicism idealizing, a nostalgia for the historic city's shapes, in conflict with the criteria of transformation of the contemporary city and in particular of the extended cities.

The cultural disorientation is indicative of the lack of critical tools and generates reluctance to explore wider horizons project. These brief considerations have led us to re-read the settlement structure of the extended cities, to identify issues and to structure possible signs, latent potential that the extended cities' open form can be transformed into a new order and different hierarchies in urban space structure.

«When he thought about what would have been his life, in what form would bent to have, if he ever had one, he had heard something to rebel against itself, as an intolerable imposition. He had had only one desire: to preserve as long as possible, perhaps forever, the freedom of not having any form»<sup>5</sup>.

The deconstruction of the agricultural areas in the extended cities, the loss of the sense of the residual voids generated by the fragmentation of the built, they can generate a deconstruction of the widely accepted mode of inhabiting urban space and they generate the deconstruction of a model of society and economy, that often lives delusional disorders, to try to identify new powers of sense, looking at society with a plural view, to search inside the relationship between society, city, territory and environment a new economic and social dimension.

The form of the contemporary city is expression of a economic and social system based entirely on consumerism and on the satisfaction of needs thanks to economic system based only on changes mediated by money.

To this social organization, which is today in economic crisis, corresponds to a specific urban form; this organization is leading to the progressive impoverishment of even those social groups who had chosen to live in city, because there they could have a good standard of living. In the cities, the food supply is organized around large and small supermarket chains, while the water and electricity supply is entrusted to the action of service companies that sell this type of supplies. In this economic and urban system all the commodities necessary to the existence of individuals ( food , water and electricity) have to be purchased, then supplied through the exchange of money.

The form of city is designed so as to accommodate and support this economic system, conditioning the lifestyle of its inhabitants so as not to make them self-sufficient, but totally dependent on trade in money,

linking people to purchase goods and services for subsistence. The contemporary city does not offer the possibility to promote food, water and power citizens' self-sufficiency, as it is not architecturally organized and physically equipped with the necessary and comfortable space. Self-sufficiency would ensure more autonomy respect to trade in money and would feel less of the economic crisis. Rethinking the economy from a rethinking of urban form presupposes the possibility of having available space in which to cultivate direct, energy-independent architecture and that it can collect and conserve storm water. If the city is more dense all this becomes more difficult: for example, the inhabitants of an isolated house can prepare their photovoltaic system, their system of rainwater and harvesting their vegetable garden, reducing the costs of managing their lives family. Consider instead the residents of an apartment building, located in a high-density urban area, they have no physical space to achieve the direct cultivation and for them it's much more complex the renewable energy management and the recovery of water, because in the high concentration areas residential the relationship between surfaces destined to this type of activity and number of inhabitants is too unbalanced. Then you need to find places where you can retrieve these imbalances and to organize spaces in which accommodate direct cultivations, basins to collect rainwater, renewable energy sources fields, in direct connection with the domestic distribution networks. The voids, whether they are the residual spaces of the diffused city or potential voids of the built scrapping in the consolidated city, are among the areas most suitable to accommodate this type of activity. The voids can become one of the elements that characterize an idea of the city for which the city cannot be identified only with the density, but the built decrease is a resource to retrieve otherwise inaccessible levels of sustainability in the dense city. Give up density to have green areas to be allocated to forest, or agriculture, or water basin to be used as water reserves, may offer opportunity to offset the environmental imbalances of a highly urbanized. Most of the city needs to increase its plant cover to solve the problems of water management, pollution control, production and consumption of agricultural products, issues which:

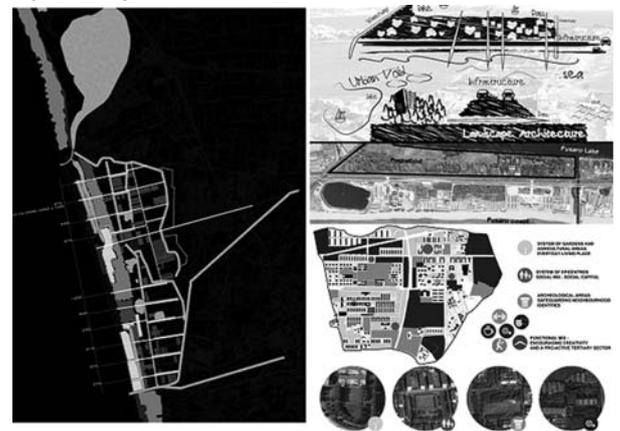
« Will not be the large basins the solution, as they will not be the great forests, but many smaller basins, as well as an extensive network of wooded areas and intelligently designed to ensure compatibility with both the agricultural areas, both with those urbanized. In this context it is redrawing the entire landscape and its architecture, a landscape that comes from a new relationship between population and territory mediated by a new phase of the techniques; constructed like those of the past, and just as beautiful».<sup>6</sup>

While in mechanisms of formation of the compact city seniority is the "monument", a point of accumulation of the collective memory, around which cakes residential construction, in the polycentric extended city the starting points may be voids, which

is responsible to interpret the public space of a society of monads. The residual void is the degree zero of the monument, an expression of a different way of understanding the community, made up of a series of individuality. The voids' network can generate a watermark structuring future modification from elementary parts, formal patterns settlements minutes in large metropolitan regions, places between city and countryside or parts of consolidated city to be scrapped, which together can form geographic networks that may be accepted, shared and transmitted by those who live in those places. If you want to know if the construction of a voids network materializes in the physical representation of architectural elements, the answer is no: the voids network is a device for the generation of the form, an open form that has the task to informing the architecture and landscape of the extended city strategy about the structuring of those places.

The agricultural areas' deconstruction related to the urban sprawl and to the extended city's model may be followed by a deconstruction of the widely accepted mode of inhabiting urban space and with them the deconstruction of a model of society and economy, that lives often delusional disorders, to try to identify new attributions of meaning to reality by placing critical perspective plural and search the relationship between society, city, territory and environment a new harmonic dimension, which does not need everything to be, but it is sufficient for everything both in relation with the other.

Figure 1 – Legend



Clockwise, from left to right, there are presented the Licola Giugliano project, the Fusaro area's concept and a functional analysis of Monterusciello areas.

#### Design experiments

Briefly, it shows three theses, located in Neapolitan area, which study the topics described in the previous paragraph. The first is located in the north area of Naples, between the coast and Licola Giugliano and has been studied also in a PRIN research. The second studying the area between the coast and the Fusaro lake, the third is located in the Monterusciello area. The first project is on north area of Naples, between

the Licola coast and Giugliano, where the city's structure fragmentation results in urban sprawl typical of the boundary areas of large cities. The territorial pattern of Licola has two stories: one is the history of the farms and the gradual fragmentation of agricultural land in the hinterland, which is materialized in the mesh of the crooked country roads near the Via Appia; the other is made by the geometric regularity of the reclamation of the coastal areas. The infrastructure made in recent years, have made a horizontal trend, perpendicular to the coast, from the inside towards the sea. The comparison between the current reading of the territory for horizontal bands, imposed by the network infrastructure, and the historical, characterized instead by a trend for lines parallel to the coast, suggests the possibility of composing a grid made up of lines and transects or by all those signs that have accompanied the transformation of the territory according to lines parallel and perpendicular to the coast. The grid is a training device that sorts the territory in its transformations and interprets the themes of development gains. The grid is not a new road layout along which predict the growth of the built environment is not only roads, but also water routes, visual lines, buffer zones, giaciture fields, a complex of instruments through which preserve the vacuum and curb land use.

The second project involves a narrow strip of pine forest interposed between a Fusaro lake and the sea. The area is on the edge between the suburbs and rural areas, including parts of the country through the streets and suburbs of the city, without planning and fragments of any connection with the landscape, but with the potential of re-balancing of environmental or recreational reuse with landscape functions – environmental.

The third project covers a Monterusciello area, that has lost its original agricultural character to host a district intended to accommodate the residents of a neighborhood in north Naples bradiseismic hit by a crisis in 1983. An analysis of a neighborhood characterized by housing diffuse mixed to agricultural land territory is possible to identify the urban voids that represent four possible working area: the recovery of archaeological sites such as grafting of possible new outbreaks of urban memory; efficient use of agricultural areas and the permeability of the gardens of the neighborhood as gathering places that contribute to the formation of social capital; project Areas falling in the plane of alienation promoted by the municipality for the encouragement of cultural activities.

#### Note

1 Ramazzotti L. (2013) *Forme a Venire. La città in estensione nel territorio campano*, Gangemi Editore, Roma.

2 Secchi B. (2007), *Forme della città*, Ferrara.

3 Rossi A. (1966), *L'architettura della città* Marsilio Editore, Venezia.

4 Di Lascia A. (1995), *Passaggio in ombra*, Feltrinelli, Milano.

5 Secchi B. (2007), *Forme della città*, Ferrara.

6 *ibid.*

#### Bibliografia

Rossi, A. (2009), " *L'architettura della città* ", Marsilio Editore, Venezia.

Secchi B. (2007), " *Forme della Città* ", Ferrara.

Di Lascia A. (1995), " *Passaggio in ombra* ", Feltrinelli, Milano.

Ramazzotti L. (2013), in " *Forme a Venire. La città in estensione nel territorio campano* ", a cura di F.Rispoli, Gangemi Editore, Roma.

Koolhaas R., (1978), " *Delirius New York* ", Electa, Milano

## Ri-Comporre frammenti urbani

### MARIA ANTONIA GIANNINO

#### Introduzione

La città contemporanea, appare connotata da un medesimo grado di frammentarietà, esito di razionalità molteplici e legittime ma spesso semplicemente accostate le une alle altre, percorsa da confini tanto invisibili quanto difficili da valicare.

E' come se la città esplodesse sul territorio avvolgendo pezzi di periferia e di campagna in un'unica conurbazione dove parti di città, materiali urbani e forme spaziali appartenenti a diversi tratti della storia si mescolano a materiali, figure, forme e tecniche che preludono ad aspetti del futuro. L'impressione che la città contemporanea trasmette è quella di rifiutare la successione ordinata delle cose, tendendo a configurarsi quasi come una compresenza di paesaggi paralleli emersi non da un'organizzazione di spazi e volumi ma da una raccolta fortuita di frammenti accostati o sovrapposti.

La città attuale presenta infatti numerosi materiali che pur appartenendo a epoche diverse si accumulano sul territorio per sovrapposizione o accostamento dando vita ad un insieme di forme e spazi ed è questa la prima impressione che si ha osservando il paesaggio delle periferie italiane.

Esistono attualmente numerose definizioni che si possono estrapolare dalla città vista, come un territorio sempre più esteso quasi senza confini, definizioni di città legate ai caratteri di frammentarietà, caos, dispersione in contrapposizione alla città vista come un territorio all'interno del quale si individuano degli elementi urbani definiti e controllabili.

Dimensione e qualità della città contemporanea Estesa, diffusa, dispersa, frammentata, sono solo alcuni degli aggettivi utilizzati per esprimere la dilatazione fisica dello spazio urbanizzato in cui le singole costruzioni sono riconducibili a unità elementari

sparse sul territorio. I numerosi tentativi di decifrare la natura dei recenti fenomeni urbani hanno spesso manifestato una esigenza prioritaria, quella di nominare l'oggetto di studio, di esprimere con termini appropriati la dimensione e la qualità della città contemporanea.

La città assume una configurazione continua, senza inizio né fine, un'identità distesa di edifici in cui si fissano, le consuetudini della vita contemporanea, le richieste di spazi appropriati per la residenza, per la produzione e per il commercio, per il divertimento. Queste infinite unità, il più delle volte semplici e indiscriminatamente separate, riducono la forma urbana a un insieme di "frammenti", piccoli pezzi staccati dall'antico "corpo della città", una moltitudine disordinata di cose rotte non più ricomponibili. Non più la città, quindi, intesa come una forma in sé e per sé conclusa, fatta di strade, di assi, di piazze ma un arcipelago di frammenti che si giustappongono in modo casuale: determinando luoghi di risulta e spazi abbandonati, degradati, spesso dichiarati off-limits che controbilanciano la rigidità delle maglie urbane consolidate della città.

Rarefatta, puntiforme, se associati alla città, restituiscono con maggior efficacia il rapporto tra le opere costruite e lo spazio: alla ridotta densità degli agglomerati urbani si affianca l'enorme vastità di suolo coinvolto dal processo di urbanizzazione. Alla compattezza originaria dei tessuti edilizi che restituiva omogeneità alle diverse aree urbane all'interno di un'idea di città per parti, si sostituisce la totale disgregazione degli elementi costruiti che, perdendo relazioni reciproche, si manifestano come entità fisiche autonome, occupando in modo estensivo il territorio urbanizzato.

L'isolamento di questi oggetti diradati sul territorio rende residuale vaste aree interstiziali, producendo enormi "spazi vuoti". Il territorio edificato, osservato a grande distanza, appare così come una grande superficie cosparsa da infiniti minuscoli corpi depositati sulla crosta terrestre.

Ordinaria e generica sono termini profondamente distinti che non vanno confusi quando si utilizzano per definire la città contemporanea.

L'ordinario esprime una qualità ed una quantità contenuta nella norma, per cui la costruzione della città ordinaria restituisce consuetudine e regolarità. E' una città comune, fatta di materiali e forme presenti sul mercato, che sono offerti dal mondo contemporaneo e in tal senso diventano consueti.

La "città generica" è invenzione di Rem Koolhaas, è una città ideale che si fonda sulla preventiva cancellazione dell'esistente sottoponendosi essa stessa ad una prevedibile demolizione. La città generica non lascia tracce sul suolo: "atterra" con totale indifferenza e, rifiutando qualsiasi rapporto con il contesto e con la realtà, si manifesta con un carattere di provvisorietà, come un'architettura senza storia e senza identità che rinuncia, già in partenza, a entrare a far parte di un determinato patrimonio culturale. "Tutte le città generiche nascono da una tabula rasa", scrive Koolhaas, "se non c'era nulla, ora ci sono loro, se c'era qualcosa l'hanno rimpiazzato. Devono essere così altrimenti avrebbero un carattere storico".

Registrare le configurazioni spaziali degli insediamenti urbani e attribuire un termine capace di restituire con efficacia la dimensione e la qualità della città contemporanea sono sicuramente operazioni necessarie ma non sufficienti per affrontare il problema della trasformazioni fisica del territorio urbanizzato.

Territori odierni come sistemi inorganici e complessi Il territorio in cui ci troviamo ad operare oggi, assimilabile ad un sistema inorganico e complesso, è caratterizzato da intrecci continui tra nuclei compatti e insediamenti diffusi con le aree agricole e industriali, mentre i grandi contenitori si attestano a partire dai tracciati delle infrastrutture e dalla presenza di elementi geografici.

In questi scenari che le nostre città ci restituiscono, saltano all'occhio grandi frammenti di suolo naturale i quali non sono più spazi esterni alla città ma ne fan-

Figura 1: Fenomeno di urban sprawl alla fine degli anni 90 (risorsa ITATEN, 1996)



no parte: spazi che in precedenza non erano percepiti quali elementi di valore per il disegno del sistema urbano complessivo ma che oggi rappresentano una risorsa per la città disseminata nel territorio.

Territori che risultano quindi difficilmente intellegibili e quindi progettabili perché privi di una collocazione nel presente ma che invece costituiscono aree con un potenziale enorme all'interno delle dinamiche evolutive della città.

Ignacio de Sola Morales parlerebbe di terreni vuoti, luoghi dell'incertezza, spazi di ciò che è possibile ed anche dell'aspettativa. Negli interstizi tra l'infrastruttura e il tessuto urbano, diventa straordinariamente evidente la stratificazione, la sovrapposizione, l'accumulazione dei segni e dei manufatti sulla superficie; la compresenza di diversi tempi e diverse velocità appare in tutta la sua dirompente durezza. Essi sono i luoghi dei conflitti, del perenne squilibrio, della dissonanza stridente, caratterizzati dalla coesistenza dei manufatti eterogenei per dimensione, consistenza, origine, significato.

Nell'osservare il territorio attuale è la periferia a riemergere nei vuoti della città dispersa assumendo il carattere indefinito proprio delle frange urbane e degli interstizi. Il panorama in cui si inseriscono le nuove

espansioni in aree periferiche è un panorama desolante. Si tratta di spazi incerti, senza una identità condivisa; si sviluppano attorno ad uno svincolo, ai lati di un centro commerciale; è una città di salti, senza gerarchie; gruppi di individui che ritrovano calore solo nell'isolamento, dentro le abitazioni; spesso intensi flussi automobilistici percorrono strade deserte; manca un nome per dire cosa sia uno spazio che non è diventato luogo. In queste dimensioni si verifica l'assenza di differenze tra spazi collettivi, spazi pubblici, semipubblici o semi-privati e totalmente privati.

Un frammento urbano, uno strato libero su cui verificare la possibilità di ricomposizione tra elementi, nuclei, sistemi e paesaggio che superi il concetto di periferia all'interno di una rinnovata idea di città che in questi grandi vuoti scopre radici di nuove possibili identità.

Conoscere attraverso il progetto

In che modo è possibile contrastare i processi costruttivi in atto? Quali possono essere le occasioni e le finalità di un nuovo progetto sulla città contemporanea? Per cercare delle risposte a questi interrogativi bisogna verificare l'efficacia degli strumenti di indagine nel riconoscimento delle aree da sottoporre a un progetto di trasformazione/riqualificazione.

Quindi lettura e descrizione possono essere interpretati come strumenti analitici per acquisire elementi e temi propri della struttura urbana mentre il progetto, rielaborando i materiali dell'architettura della città, trasforma gli spazi dando loro riconoscibilità all'interno della struttura urbana. Il ruolo della descrizione diventa quindi quello di creare architettura, tradurre l'esistente e contemporaneamente fornire indicazioni tematiche che introducano principi rivolti alla costru-

zione di relazioni estese nel tempo e nello spazio.

L'osservazione parte dalla descrizione che presentando in sé criteri e modi di selezione degli elementi, dà un taglio particolare alla lettura fornendo un giudizio strettamente legato all'interpretazione progettuale. La conoscenza di una città non può prescindere da quella del passato ma è la sola proiezione nel futuro, indica Samonà, che consente di descriverla.

Storia come strumento di conoscenza che aiuti a rintracciare tracce e segni che vanno però visti in relazione al sistema di cui fanno parte e non come semplice racconto del loro costituirsi. La lettura storica diviene utile se attraverso la sovrapposizione dei segni antichi a quelli nuovi, riesce a evidenziare la continua trasformazione dei luoghi, restituendo nella forma finale tutta la complessità e lo spessore del trascorrere del tempo. La lettura analitica e il progetto sono quindi due momenti della fase progettuale non consequenziali ma complementari: il progetto come strumento di conoscenza e non come finalità.

Citando Ungers: "L'arte urbana consiste nel trovare i luoghi nel caos della città, nel dare loro un nome e nello sviscerare le loro peculiarità (...). Ciò che si è formato dal caso, dalla costrizione, dalla scarsità viene accettato e messo alla base come uno sfondo. Dagli elementi e dalle componenti preesistenti, dai frammenti e dai brandelli si costruisce e si sviluppa una nuova, diversa struttura urbana, si costruiscono e si sviluppano luoghi e piazze".

Obiettivo è quindi trovare un metodo per leggere, raccogliere e trasmettere i dati in luoghi caratterizzati dalla presenza contemporanea di più sistemi. Avendo constatato la natura discontinua di queste parti di territorio la lettura progettuale si orienterà verso una rappresentazione fatta per strati dove l'astrazione e la selezione di elementi appartenenti a differenti sistemi definiti e autonomi servirà per una interpretazione più chiara in una nuova visione complessiva, quella del progetto. Progetto che tenderà a creare una potenziale trama in grado di riconnettere tra loro spazi privi di qualità, fatta per punti e linee, che ricomponga e metta in relazione gli elementi esistenti dando nuova riconoscibilità a questi luoghi.

Tecniche e strategie di trasformazione del territorio urbanizzato

Oggetti ordinari e straordinari, reti viarie e spazi vuoti, parcellizzazione del suolo, conformazioni geografiche, tutto ciò che appartiene al disegno del territorio urbanizzato, alla sua topografia, partecipa alla costruzione del patrimonio urbano. L'indagine sul patrimonio della città apre la ricerca a nuove sperimentazioni formali attraverso sofisticate modificazione della forma urbana per via di una manipolazione dei legami costitutivi tra i singoli componenti. In architettura la modificazione può agire sul singolo componente introducendo variazioni sul tipo edilizio, ma può anche essere applicata ad un sistema di componenti producendo un'alterazione della struttura morfologica e quindi del disegno urbano. L'azione a scala urbana interviene sul sistema relazionale, sul rapporto tra

le cose nello spazio interstiziale, sulle aree residuali prodotte e abbandonate dalla città contemporanea che avanza sul territorio per semplice addizione di oggetti. Sono queste le occasioni in cui il progetto urbano riscopre la sua efficacia nella trasformazione della città contemporanea, operando prevalentemente a una scala intermedia, tra quella sterminata che rivela la natura polverizzata degli insediamenti e quella esageratamente ridotta che si sofferma sull'aspetto delle singole costruzioni. La modificazione estesa alle nuove trasformazioni urbane, opera una riscrittura del territorio urbanizzato mettendo a punto strategie operative. Una prima modalità di intervento è quella della strategia indiretta mettendo in moto processi di rinnovo attraverso l'aumento del valore di posizione degli insediamenti limitrofi agli interventi. Spagna e Danimarca hanno adottato questa strategia che è anche attuata in altri paesi. Una seconda modalità è costituita dalla strategia sociale. In questo caso vengono messi in moto processi di riqualificazione nei luoghi in cui sono stati creati stati di degrado tali da indurre pressioni sociali molto forti o stati di tensione che possono compromettere l'ordine pubblico. Agisce prevalentemente mediante meccanismi indiretti di incentivazione sociale e finanziaria prima di intervenire direttamente sul piano tecnico. E' una strategia tipica dei grandi operatori pubblici nelle estese periferie urbane, dove il degrado è fortemente accelerato dalla crisi economica e dalla forte immigrazione (Lione, Parigi, Amsterdam). La strategia tecnica è assunta invece come riferimento laddove il problema del disagio sociale non è avvertito che a livello di immagine degli insediamenti o quando si forma la richiesta di adeguamenti di tipo funzionale, energetico, tecnico, ambientale. Si tratta di una strategia adottata quasi ovunque, che non richiede un apparato organizzativo strumentale e procedurale particolare.

Se da un lato occorre riconoscere come la specificità del progetto di architettura in Italia è proprio quella di confrontarsi con un contesto di cui occorre conservare i significati radicati nell'esistente, dall'altro si deve anche riconoscere che sarebbe anacronistico "ingessare" il costruito impedendo gli adattamenti alle nuove modalità d'uso.

#### Possibili tipologie di intervento

Oggi più che mai è necessario intervenire sull'esistente attraverso il progetto architettonico e urbano per attuare interventi specifici e puntuali attraverso addizioni e sottrazioni sull'esistente. Proprio a partire dalle semplici azioni di addizione e sottrazione si cerca di elaborare interventi di rigenerazione dello spazio edificato, da individuare nelle operazioni di stratificazione, densificazione, rarefazione.

C'è da dire che il metodo della sovrapposizione interessa prevalentemente l'aspetto compositivo nel processo progettuale. Cioè utilizza gli elementi della lettura (tracce, segni orientamenti...) sovrapponendoli per creare un sistema complesso, come un meccanismo complesso la cui forma è in grado di riprodurre il carattere frammentario e dinamico della

città contemporanea.

In questo quadro il processo di sovrapposizione strati successivi attraverso processi di scomposizione in sistemi da luogo all'immagine della città e predisporre i materiali, gli elementi, le forme e gli spazi con cui il progetto deve dialogare tra memoria e contemporaneità alla ricerca dell'identità dei luoghi ora semplicemente "oscurata", ora invece fattasi assente.

Una sovrapposizione di elementi e di livelli che non sempre sembrano dialogare tra loro.

La ricerca indaga, in definitiva, intorno alla possibilità di pensare come attraverso sovrapposizioni, innesti, modificazioni, sia possibile trasformare l'aspetto strutturale di città e parti di città.

#### Conclusioni

Analizzare i territori attuali, individuare al loro interno temi urbani e indicare orientamenti per la propria trasformazione appartiene ai modi propri del progetto urbano (progetto urbano come misura della trasformabilità). Quindi lettura e descrizione possono essere interpretati come strumenti analitici, temi propri della struttura urbana mentre il progetto trasforma gli spazi dando loro riconoscibilità all'interno della struttura urbana.

La ricerca tenta di fornire indicazioni progettuali, una sorta di orientamento strategico che utilizza le azioni per prefigurare una tipologia di intervento. Restano indefinite le scelte formali che possono essere progettate, scelte e valutate in un secondo momento.

#### Bibliografia

- C. Bianchetti, *Abitare la città contemporanea*, Skira, Milano 2003
- G. Barbieri, *Configurazione della città diffusa*, in AA.VV., *Le forme del territorio italiano I. Temi e immagini del mutamento II. Ambienti insediativi e contesti locali*, Bari 1996
- M. Gausa, V. Guallart, W. Müller, F. Soriano, F. Porras, J. Morales, *The metapolis dictionary of advanced architecture. City, technology, society in the information age*, Actar, Barcelona, 2003
- Manuel Gausa, "Dispositivi geourbani", in *Area* n.79, Milano 2005
- P. Gregory, *Territori della complessità. New scapes, testo e immagine*, Torino 2003
- A. Santacroce, *Fenomenologia degli insediamenti urbani in Italia*, Unità di Ricerca nell'ambito del Dottorato in *Composizione Architettura Ciclo XV, XVI e XVII*, Napoli 2003
- B. Secchi, *Un progetto per l'urbanistica*, Einaudi, Torino 1998
- Stalker, *Attraverso i Territori attuali*, J.M. Place 2000
- O.M. Ungers, S. Vieths, *La città dialettica*, Skira editore, Milano 1997
- P. Viganò, *La città elementare*, Skira editore, Milano 1999

# Torino. Nuove geografie dello spazio pubblico religioso

## AGIM KERCUKU

[...] il nous semble en effet que l'espace public consiste à la fois une entrée pertinente pour aborder l'étude des transformations induites par les religions associées aux nouveaux flux migratoires dans les paysages urbains, et un enjeu majeur dans la mise en place de nouvelles formes de gestion urbaine de la diversité<sup>6</sup>

“Se lo spazio pubblico perde la dimensione complessiva e generale, non può per questo dirsi liquidato”<sup>2</sup>. In riferimento a questa angolazione è interessante continuare ad osservare lo spazio pubblico per cogliere le trasformazioni della città contemporanea.

Lo studio dello spazio religioso è un campo di studi molto ampio che in genere è utilizzato, così come fanno gli autori citati<sup>3</sup>, per studiare i caratteri multiculturalisti nella città contemporanea. La prospettiva che io intendo seguire è in parte diversa. Vuole semplicemente mettere al centro la costruzione di una forma dello spazio pubblico, che è una forma particolare, quella dello spazio religioso. Uno spazio che a un'osservazione attenta pare assai più articolato e conflittuale di quanto generalmente non si intende. Per fare questo mi occupo di Torino che da questo punto di vista è una città che ha dei tratti specifici. Lo scenario di Torino è caratterizzato da una vitalità di pratiche religiose e qualche volta da una competizione e rivendicazione di spazio adeguato. Una città nelle quelle molte popolazioni convivono in seguito ai forti processi di emigrazione degli ultimi anni e che hanno generato un cambiamento nella natura dei luoghi e delle pratiche di culto riscrivendo alcune parti di territorio molto celebri e indagati. Questa presenza di popolazioni diverse genera anche la presenza di luoghi di culto tra loro molto diversi e diverse relazioni reciproche nella parte di città in cui esse insistono, talvolta queste relazioni continuano fino a giungere ai luoghi di origine.

Un'osservazione attenta degli spazi pubblici religiosi a Torino, in primo luogo mi permette di definire e comprendere meglio dei luoghi, le relazioni tra i luoghi, le relazioni con l'urbano e con il territorio circostante. In secondo luogo uno studio empirico a tappeto, un rilievo puntuale sulla città ha permesso di costruire alcune mappe che mostrano l'importanza e il peso di questo fenomeno e la sua distribuzione nella città secondo delle logiche proprie (figura 1). Successivamente questo ha permesso di costruire un ragionamento su quattro piani che mostrano il diverso carattere di alcuni luoghi, che si costruiscono a partire dalle pratiche religiose e che costruiscono gli spazi pubblici nella città di Torino. Questi quattro piani sono indicati con le nozioni di prossimità, visibilità, dimensione e multifunzionalità.

### La prossimità

La mappa mostra come per ogni religione si danno delle relazioni che hanno a che fare con la prossimità. Una prossimità tra luoghi di culto e comunità. Queste relazioni si danno entro due estremi, in cui il primo è dato dal classico modello dalla parrocchia che si distribuisce su tutto il territorio in modo capillare entro una logica molto chiara di supporto alla comunità e il secondo è dato dalla religione ortodossa che invece scinde il legame di vicinanza con la comunità e si stabilisce in luoghi meno centrali ma facilmente raggiungibili anche dai fedeli che abitano fuori la città.

### La visibilità dei luoghi di culto

Se si assume che lo spazio religioso sia una forma particolare dello spazio pubblico si coglie subito una sorta di paradosso, di contraddizione. Lo spazio pubblico è uno spazio nel quale ci si rende visibile a tutti<sup>4</sup>. Molti luoghi di culto mostrano come questo modello può generare i conflitti o una sorta di protezione. La diversa visibilità cui si fa fronte a volte con una celebrazione dei luoghi, come ovviamente quelli cattolici, a volte si danno entro una dinamica di sicurezza come la sinagoga, che congela tutto lo spazio che lo circonda. I luoghi di culto islamici non hanno un'apparente visibilità ma segnalano la loro presenza nel territorio grazie a una serie di attività commerciali. Le nuove comunità religiose che si sono insediate in città non sono facilmente visibili perché spesso occupano spazi di chiese sconsacrate. Per certe comunità religiose invece non c'è nessun desiderio di visibilità, anzi molte dei loro luoghi di culto passano inosservati.

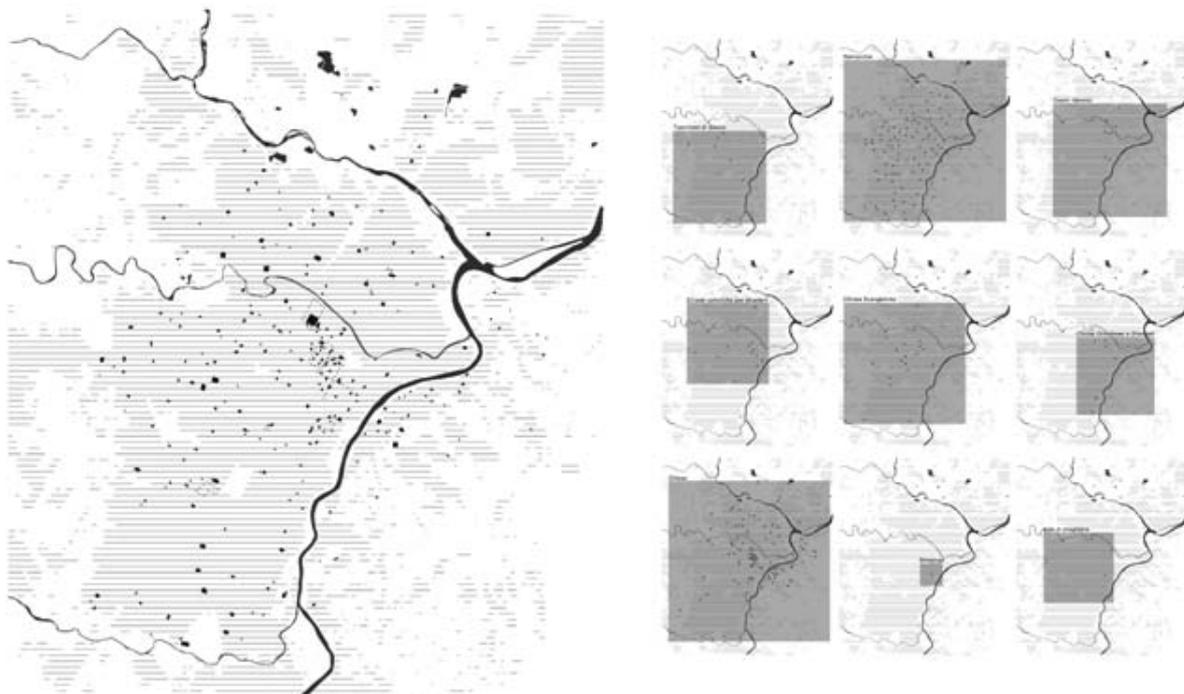
### Dimensione

La forte diversificazione dei paesi di origini di popolazioni immigrate coincide con un moltiplicarsi dei tipi di culto e dei modi di iscriversi nello spazio pubblico, quindi anche nelle dimensioni e nell'architettura. Da un lato le grandi chiese delle comunità più numerose oppure di comunità ricche che possono permettersi grandi edifici. Dall'altro lato alcuni luoghi di culto arrivano a insinuarsi all'interno degli alloggi del patrimonio privato, vengono colonizzati gli spazi interstiziali e residenziali della città, dove sempre più spesso una stanza di un appartamento accoglie riti e cerimonie o un garage non più utilizzato viene acquistato e trasformato in una sala di preghiera.

### Multifunzionalità

La costruzione dei nuovi luoghi di culto spesso è accompagnata dalla costruzione di più funzioni ad esso connesse. Le parrocchie accolgono i fedeli non solo per le adunanze ma offrono attività per il tempo libero. Molti luoghi di culto sono attrezzati con bar, sale incontri, spazi educativi, servizi per il loisir, mense, luoghi di accoglienza etc. In molti casi alcuni luoghi di culto sono delle scatole bianche, dove con diverse tempistiche più credi religiosi occupano lo spazio. Negli ultimi anni molte chiese cattoliche in determinati giorni e orari sono esclusivamente dedicate ad alcune minoranze.

Figura 1– Torino, la mappa fotografa la distribuzione dei luoghi di culto nel territorio (sinistra) e successivamente isola nella città la distribuzione di ciascun credo religioso (destra)



Note

- 1 A. Germain, L. Liégeois, H. Hoernig, *L'espace public à l'épreuve des religions: des paysages pluriels à négocier*. In A. Da Cunha, L. Matthey, *La ville et l'urbain: des savoirs émergents*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, 2007, p. 321.
- 2 C. Bianchetti, *Spazio pubblico in Territories in crisis, Norme, diritti e valori*, <http://territoridellacondivisione.wordpress.com>, pp. 17
- 3 Gli autori citati nel colophon hanno in mente il problema di come si compongono e come si gestiscono dal punto di vista dell'azione pubblica popolazioni diverse. Individuano come uscita del loro ragionamento la multiculturalità e la guardano attraverso lo spazio religioso.
- 4 H. Arendt, *Vita Activa, La condizione umana*, Bompiani, Bergamo 2014 (1958)

Bibliografia

- C. Bianchetti, *Spazio pubblico in Territories in crisis, Norme, diritti e valori*, <http://territoridellacondivisione.wordpress.com>, pp. 17
- F. Chiodelli, *La spazialità islamica nelle città italiane: rilevanza, caratteristiche ed evoluzione*, CSSI urban Studies / working papers 2014
- I. Becci, M. Burchardt, J. Casanova, *Topographies of Faith: Religion In Urban Spaces*, Brill, Boston, 2013
- A. Crompton, *The architecture of multifaith space: God leaves the building*, in *The Journal of Architecture*, Vol 18, N. 4 pp. (474- 496), 2013
- C. Bianchetti, "Un Pubblico minore", in *Crios*, n.1, 2011
- A. Duscha, *Place of Worship*, Metroverlag, Berlin, 2011
- A. Da Cunha, L. Matthey, *La ville et l'urbain: des savoirs émergents*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, 2007

# Public Drosscape

## Nuove forme dello spazio pubblico dal riciclo dei telai territoriali<sup>1</sup>

MASSIMO LANZI

### Una Nuova urbanità

L'accelerazione indotta alla città dagli esiti della perdurante crisi economica e dagli effetti del deficit ecologico e dei cambiamenti climatici, ha modificato a tal punto priorità e pratiche spaziali da poter riconoscere una nuova urbanità non assorbibile nelle tradizionali sedimentazioni storiche o nelle coerenze fisiche e sociali. Il quadro che ne emerge rimanda ad un territorio composto da macchie urbane e da reti lubrificanti di flussi che le tengono insieme, mentre nel mezzo si stende uno spazio di percolazione danneggiato e indecifrabile, imbrigliato dalle reti infrastrutturali e abbandonato dal progetto, che si trasforma inesorabilmente in un territorio dello scarto dove si manifestano condizioni evidenti di compromissione ambientale e di ingiustizia spaziale (Secchi 2014). Nella pratica del territorio contemporaneo, infatti, la perdita dell'immaginario del limite e il conseguente indebolimento del senso di sicurezza e di appartenenza hanno determinato fenomeni di introversione e ripiegamento verso una nuova omogeneità -spaziale sociale- ostile alle differenze. Lo spazio collettivo si è riversato in spazi di natura privata dove le recinzioni segnano, più che limiti di proprietà, veri e propri confini tra mondi irriducibili, mentre le periferie si configurano, ancor più che in passato, come dispositivi spaziali di distinzione e di allontanamento. Marginali e scarsamente accessibili rispetto ai flussi dominanti, esse sono escluse da una qualunque prospettiva di trasformazione e sviluppo e costruiscono, attraverso la negazione della prossimità, della comunicazione e della connessione, una nuova condizione di povertà che diventa inesorabilmente invisibilità.

Appare dunque evidente come l'urbanistica sia nuovamente chiamata a confrontarsi con la sfida dello spazio pubblico, cercando di realizzare un'integrazione, troppo spesso solo annunciata, tra progettazione dello spazio, forme di partecipazione e politiche sociali e di servizio al cittadino.

### Spazio e Pubblico

Nonostante l'inadeguatezza delle infrastrutture (esasperata dall'incessante richiesta di mobilità), l'esiguità dei servizi (la cui realizzazione appare spesso non sostenibile a causa della frammentazione degli attori) e la sostanziale introversione degli spazi e degli usi, la sinestesia delle pratiche contemporanee (Pasqui 2008) ci permette di riconoscere nello spazio della vita in

pubblico il materiale urbano che gode ancora oggi del maggior potenziale di redistribuzione del capitale spaziale, pur soffrendo le maggiori difficoltà in relazione all'evolvere delle contemporanee dinamiche urbane. Si avvertono quindi la necessità e l'urgenza di un progetto di ricomposizione degli spazi e delle attività rispetto ad un troppo trascurato progetto dell'ordinario e degli spazi possibili della vita in pubblico. Detto in altri termini l'urbanistica e il progetto dovrebbero occuparsi più intensamente di quei caratteri dello spazio urbano contemporaneo in grado di garantire maggiore benessere collettivo e una nuova attenzione alle concrete possibilità delle persone di condurre una vita all'insegna della salubrità, della sicurezza e del comfort.

Ma, come osservato da Secchi, "...lo spazio, grande prodotto sociale costruito e modellato nel tempo, non è infinitamente malleabile, non è infinitamente disponibile ai cambiamenti dell'economia, delle istituzioni e della politica. Non solo perché vi frappone la resistenza della propria inerzia, ma anche perché in qualche misura costituisce la traiettoria lungo la quale quegli stessi cambiamenti possono avvenire ..." (Secchi 2014) Il futuro assetto della città dipenderà quindi dalla capacità del progetto di dialogare con tutte quelle riserve di territorio che nell'esperienza quotidiana si percepiscono come aree deboli -spazi dell'omissione, assenze nel costruito, riserve di naturalità- ma che acquistano nuovi significati in relazione alla loro capacità di assecondare l'identità mutevole dei luoghi (Marini 2014) e di aprire interessanti prospettive sulla rappresentazione di una inversione di senso tra i pieni e i vuoti della città (Viganò 2000). Al di là dei diversi racconti sulla forma urbana contemporanea, infatti, i vuoti costituiscono il vero tessuto connettivo della città diffusa. Una porosità negata e inedita che non si limita a cingere gli oggetti ma penetra nelle conurbazioni, le frammenta e determina, alla grande scala, un unicum al cui interno convivono spazialità complesse (fasci infrastrutturali, parcheggi, aree verdi, spazi di risulta, lotti in attesa di edificazione, aree agricole abbandonate...). La genesi di questi spazi è generalmente involontaria, legata com'è all'assenza del progetto e agli scarti di una progettazione poco attenta, e va a comporre un palinsesto di scarti e rifiuti dell'urbanizzazione orizzontale che ha assunto nel tempo differenti nomi (terrain vague, shrinkage,...) e che oggi chiamiamo drosscape (Berger 2006): "...a term created to describe a design pedagogy that emphasize the productive integration and reuse of waste landscape through the urban world...The term Drosscape implies that dross, or waste, is scraped, or resurfaced and reprogrammed by human intention...". Questi paesaggi dello scarto, della dismissione e dell'abbandono lasciati indietro dallo sviluppo, funzionali ai processi metabolici di crescita urbana, ma ormai giunti alla fine del loro ciclo di vita e privi di destinazione fanno parte di quella massa filtrante della quale, per lungo tempo, l'urbanistica non si è occupata a sufficienza, considerandola un aspetto minore che poteva trovare risposta entro i tradiziona-

li sistemi di reti gerarchizzate. Oggi invece i drosscape sono la materia grezza della città contemporanea al tempo della crisi, una sfida per i progettisti che non devono cercare un'urbanizzazione che non produca scarti, ma piuttosto integrare gli inevitabili scarti in una più flessibile strategia di progetto. Il futuro di questi territori di latenza, sempre in attesa di un ruolo preciso, è quello di costruire una nuova stratigrafia del welfare dove, accanto alle attrezzature e ai servizi tradizionalmente intesi possiamo individuare processi di ri-articolazione, ri-appropriazione e ri-significazione che alludono ad un diverso funzionamento del territorio.

#### Paesaggio e network territoriali

L'idea di una città dello scartato non deve però riportarci alla retorica dei vuoti da riempire e delle rovine da recuperare che ha caratterizzato la stagione della prima dismissione industriale. Infatti, se oggi riconosciamo la città come risorsa rinnovabile (Viganò 2013) e come deposito di molteplici cicli di vita è perché le nuove condizioni di contesto ci offrono una situazione molto più frammentata e indefinita rispetto al passato, nella quale la mancata gestione dei drosscape, della loro suscettività alla trasformazione, della loro dissipazione, il loro evolvere a contatto con altri sistemi può innescare la diffusione di processi potenzialmente distruttivi e imprevedibili.

Il riciclo diviene così la principale strategia che ci permette di attraversare scale e temi della questione urbana contemporanea: la crisi ambientale e i sempre più frequenti fenomeni estremi, la nuova divaricazione tra ricchi e poveri e la mobilità negata che disegna nuove esclusioni

Un'immagine concettuale che intende l'uso dell'esistente in una prospettiva progettuale e di attualizzazione, vale a dire di evoluzione.

C'è in questo mutamento di rotta rispetto al passato un tema di re-invenzione: il territorio viene ri-scritto, ma senza intenti di redenzione, piuttosto con la volontà di costruire una narrazione che non si legittimi esclusivamente rispetto alle tracce e alle potenzialità del passato, ma sia in grado di produrre nuove visioni utilizzando un linguaggio contemporaneo. Per fare questo dobbiamo guardare non solo ad una interdisciplinarietà più ricca rispetto al passato, ma soprattutto alle aree di sovrapposizione con le discipline del paesaggio e delle scienze della terra, che ci offrono uno sguardo attento ad un uso più consapevole delle risorse (aria, acqua e suolo) e alle loro potenzialità di fruizione, senza la paura di sovrascrivere per riordinare e senza nostalgiche visioni unitarie alla New Urbanism.

In particolare i grandi telai territoriali (ambientali e infrastrutturali) si caratterizzano come i dispositivi cardine di questa strategia di riciclo, in grado come sono di costruire un'infrastruttura territoriale dello spazio pubblico che, sul modello dei Continuous Productive Urban Landscapes (Viljoen 2006), attraversi l'ambiente urbano costruito e metta in connessione le diverse tipologie di spazio aperto. Non si tratta di

ricostruire i limiti della città o di ristabilire una sorta di gerarchia tra città e campagna, ma piuttosto di produrre nuove interpretazioni riconoscendo l'inerzia di questi dispositivi attraverso i quali si sono dati storicamente forma pratiche e flussi e che, nonostante i processi di frammentazione e di destrutturazione, permangono, magari sfocati e invisibili, e hanno la forza di contestualizzare sistemi di segni e di condensare spazi a pratiche attorno ai quali costruire una nuova generazione di spazi del welfare.

Attraverso i network territoriali lo spazio aperto diventa materiale prioritario del progetto che prendono forma nel riciclo dei tessuti edilizi e delle loro pertinenze, nella bonifica dei siti inquinati, nell'intersezione con le questioni energetiche, nella produzione di nuovo suolo dai siti abbandonati e nel cambiamento dei modi e delle forme della mobilità e dell'accessibilità. In sintesi nella fruizione del territorio come bene comune da salvaguardare come produttore di benessere collettivo e nella predilezione per lo spazio delle relazioni e per tutti quei luoghi di transizione (i limiti, i confini, i margini) dove ambiti spaziali diversi si incontrano, è nei quali si costruisce una ricchissima potenzialità di qualità urbana

#### Napoli est

La necessità di riciclare un territorio ci porta necessariamente ad interrogarci su quali siano le domande collegate alla sua riattivazione, per fare in modo che i drosscape non si riducano ad un mero problema tecnico. Per fare questo è necessario riportare nei nostri ragionamenti un'idea chiara di città futura come esito "dell'interazione tra drosscape/cicli di vita e luoghi/usi/flussi/domande dei contesti paesaggistici con cui interagiscono riguardati anche nella loro dinamica storica di lungo periodo" (Gasparrini, 2011).

In questo senso l'area Orientale di Napoli si rivela un ambito di straordinario interesse. La compresenza di territori in trasformazione e di spazi in attesa di progettazione, di suoli ed acque inquinati, di aree interstiziali e di recinti produttivi, di impianti tecnologici e di fenomeni di diffusione insediativa non controllata né pianificata, è l'esempio palese di come i drosscape possano essere territori di accumulazione di aspettativa allo stesso tempo: spazi di ciò che è possibile e di ciò che attende di essere riportato in luce.

Se da un lato è calzante l'immagine del labirinto nel quale si accumulano recinti e aree interdette, dall'altro l'area Orientale si offre come una pausa strutturante all'interno della diffusione metropolitana, nella quale confluiscono le giaciture di differenti sistemi territoriali e urbani e sulla quale è possibile costruire una strategia di riciclo capace di tenere insieme l'evoluzione dei diversi tasselli (sulla base delle previsioni di Piano e delle progettualità in atto) e una visione complessiva dell'utilizzo di questi spazi in una logica di costruzione di una nuova città pubblica.

Nell'area Orientale di Napoli il processo di dismissione appare senza dubbio avanzato. I cicli di vita sono da tempo esauriti o in via di esaurimento e la possibilità di utilizzare da subito queste aree residuali, pur

facendo i conti con la compromissione ambientale ereditata dal recente passato industriale, permette di confrontarsi con pratiche, flussi, e modi di abitare e curare i territori contemporanei inediti e non ancora esplorati. Il progetto di riciclo prende quindi le mosse dall'accettazione delle condizioni attuali e delle dinamiche ad esse legate e si baserà su di una visione d'insieme definita in modo strutturale nelle sue finalità e nei suoi obiettivi prestazionali e in maniera dinamica ed evolutiva nei suoi assetti formali: un processo di lungo termine da attuarsi in maniera incrementale, superando le retoriche della frammentazione e della fine dello spazio pubblico e dando forma e struttura ad un sistema riconoscibile di spazi possibili del welfare come elemento di misura e di orientamento nel territorio.

Da un lato una visione strategica alla scala della città e del territorio scandita da azioni strutturanti prioritarie nelle quali convergono obiettivi di messa in sicurezza e di cura del territorio e delle dinamiche naturali ed ecologiche - promosse da soggetti pubblici e finanziabili in tempi certi. Dall'altro lato azioni puntuali, diffuse e alternative, promosse da una molteplicità di attori, da innescare nel tempo all'interno della visione generale alla ricerca di nuove condizioni di benessere per la città contemporanea e i suoi abitanti. In questa prospettiva il progetto si articola in tre telai ad un tempo spaziali e temporali:

il primo telaio (blue network: il sistema della rete idrografica superficiale e profonda), è finalizzato alla costruzione di una contemporanea macchina della bonifica idraulica che, attraverso la rifunzionalizzazione dei canali e delle vasche di raccolta e assorbimento ancora esistenti e la realizzazione di aree umide di depurazione, regimenterà le acque superficiali e profonde e gestisca l'abbassamento del livello di falda e i fenomeni di riemersione limitando il contatto tra la superficie di falda e i suoli inquinati dell'area;

il secondo telaio (green network: il sistema degli spazi aperti urbani e della naturalità) ha come obiettivo la costruzione di un mosaico complesso di spazi aperti a partire dalle frange agricole periurbane lungo la direttrice monte-mare. Agli spazi aperti tradizionali, legati alla presenza di attrezzature e di luoghi di uso collettivo, si aggiunge una rete di spazi, per certi versi più tecnici - come quelli legati alle macchine idrauliche o ai cicli di produzione di fonti energetiche rinnovabili -, che rendono più denso e vitale il mix funzionale e paesaggistico ampliando il significato di spazio pubblico legato alla produzione di pubblico benessere;

il terzo telaio (Re-cycle network: la rete degli interventi puntuali di trasformazione) a differenza dei precedenti, che ripropongono e aggiornano telai territoriali di tipo tradizionale, fa riferimento al tema della riappropriazione dell'area Orientale da parte della città e della sua trasformazione attraverso la creazione di nuovi cicli di vita. Compongono questo telaio gli interventi di riciclo puntuale di aree e manufatti abbandonati/dismessi/sottoutilizzati al fine di costruire una rete di spazi e attrezzature pubbliche e

di uso pubblico che consenta anche di recuperare un rapporto col mare oggi negato.

Come è evidente i tre network non sono tre mondi distinti e indipendenti ma sono fortemente intrecciati e correlati. La macchina idraulica ibrida, il progetto che più degli altri caratterizza il riciclo dell'area Orientale, attraversa il suolo in verticale ed in orizzontale, con parti affioranti che intercettano e interagiscono con la rete degli spazi aperti e delle nuove attrezzature e parti che lavorano nel sottosuolo propagando i benefici indotti nelle zone contigue. Spazi aperti e interventi puntuali di riciclo, invece, ricostruiscono un sistema completo, multiscalare e semplificato, non solo orientabile in senso qualitativo mediante un ordine strategico flessibile, ma anche infiltrante, concepito attraverso la sovrapposizione e l'integrazione, includendo caratteri come la complessità e l'ibridazione. Si prefigura così una nuova idea di luogo, non come frammento evocativo di un tutto coerente, ma come elemento autonomo all'interno di un ventaglio contestuale, un patchwork strategico, eterogeneo, stratificato. Una città come luogo dei luoghi che recupera la sensibilità topologica e il valore intrinseco del suolo non come frammento o riserva bucolica, ma come elemento strutturante.

Figura 1 - i telai territoriali nell'area orientale di Napoli



## Conclusioni

Le questioni qui presentate e discusse, con l'obiettivo di contribuire al dibattito sulla nuove forme della città pubblica, interrogano l'urbanistica suggerendo temi di ricerca e forme di azione:

- ci invitano a riconoscere l'importanza del vasto deposito di drosscape che caratterizza il paesaggio urbano contemporaneo, dello spazio che li connette e delle pratiche che vi si svolgono come opportunità di realizzazione degli spazi de welfare;
- ci invitano a riconoscere che il progetto degli spazi

del welfare contemporanei non è una questione settoriale, ma integra diverse forme di azione, tradizionalmente articolati in settori e competenze, intorno a temi molto diversi dal passato in termini di scale e di materiali coinvolti;

• ci invitano a tentare lo spazio urbano attraverso il progetto, attraverso la messa in relazione dei soggetti con gli usi e le pratiche e di queste con la città e il territorio.

#### Bibliografia

- Berger A. (2006), *Drosscape. Wasting land in urban America*, Princeton Architectural Press, New York
- De Bocchi, R. (2013), "Dal riuso al riciclo. Strategie architettonico urbane per la città in tempo di crisi" in *Re-cycle Italy. Nuovi cicli di vita per architetture e infrastrutture della città e paesaggio* (3), Aracne editrice, Roma
- Corboz A. (1985), "Il territorio come palinsesto" in *Casabella*, 516
- Corboz, A. (1994), "L'ipercittà" in *Urbanistica* 103
- Di Martino D. (2013), *Ecologie dell'inquinamento. Progetto di territorio attraverso la bonifica*, Università degli studi di Napoli, Dottorato in Progettazione Urbana e Urbanistica, XXV ciclo
- Fabian L., Giannotti E., Viganò P. eds. (2012), *Recycling City. Lifecycles, Embodied Energy, Inclusion.*, Giavedoni editore, Pordenone
- Gasparrini C. (2009), "Nuovi racconti della città contemporanea" in *Urbanistica* 140
- Gasparrini, C. (2011) "Città da riconoscere e reti eco-paesaggistiche" in *PPC* 25-26
- Indovina, F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Franco Angeli, Milano
- Koolhaas R. (2006), "La città generica" in *Junkspace. Per un ripensamento radicale dello spazio urbano*, Quodlibet, Macerata
- Lanzani A. (2003), *I paesaggi italiani*, Meltemi, Roma
- Lucci R., Russo M. eds. (2012), *Napoli verso oriente*, Clean edizioni, Napoli
- Lynch, K. (1990), *Wasting away*, Sierra Club Books, San Francisco,
- Marini S. (2014), *Nuove terre. Architetture e paesaggi dello scarto*, Quodlibet. Macerata
- Officina Welfare Space (2011), *Spazi del welfare. Esperienze Luoghi Pratiche*, Quodlibet, Macerata
- Pasqui G. (2008), *Città, popolazioni, politiche*, Jaca Book, Milano
- Pavia R. (2002), *Babele*, Meltemi, Roma
- Secchi B. (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Bari
- Secchi B., Viganò P. (2011), *La ville poreuse – Un projet pour le Grand Paris et la métropole de l'après-Kyoto*, MetisPresses, Genève
- Secchi B. (2014), *La città dei ricchi e dei poveri*, Laterza, Bari
- Sola-Morales I. (1995), "Terrain Vague" in *Anyplace*, Cambridge, MA. MIT Press
- Vazzoler N. (2010), "Nuovi spazi pubblici? Forme e usi dei luoghi del pubblico nella città contemporanea" in *Atti della XIII Conferenza Società Italiana*

degli Urbanisti Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza, Roma, 25-27 febbraio 2010, *Planum – The European Journal of Planning on-line*

Viganò P. (2000), *La città elementare*, Skira, Milano

Viganò P. (2013), "Cicli di vita, energia, riciclo" in *Re-cycle Italy. Nuovi cicli di vita per architetture e infrastrutture della città e paesaggio* (3), Aracne editrice, Roma

Viljoen A. (2006), *CPULs-Continuous Productive Urban Landscapes. Designing Urban Agriculture for Sustainable Cities*, Princeton Architectural Press, New York

Waldheim, C. ed. (2006), *The Landscape Urbanism Reader*, Princeton Architectural Press, New York

Piccoli spazi e piccoli cittadini. Il paesaggio come terzo educatore|  
Small spaces and young citizens.

The landscape as third "bring-up landscape"

#### CHIARA LANZONI

I bambini e la città pubblica. Una possibile introduzione

Un piccolo luogo, un piccolo utente. Spazio che non è mai dato neutro ma veicolo di messaggi e relazioni. Spazio che viene "educato" dal progettista e allo stesso tempo può costituirsi "educatore", luogo di vita e di cultura, non solo per i più piccoli. Il contributo propone alcune riflessioni sul tema, già considerato in campo pedagogico ma poco esplorato nell'architettura del paesaggio, dai *Junk Playgrounds* di Carl Theodor Sørensen alle più recenti ricerche pedagogiche e culturali per l'infanzia. È possibile pensare al paesaggio urbano come terzo educatore, come uno strumento attraverso il quale promuovere la comprensione del luogo in cui viviamo e dei valori di cui è portatore? Può esso incentivare la costruzione di una partecipazione attiva e costruttiva alla vita della propria comunità?

La confidenza dei bambini nei confronti della natura (intesa anche come natura dei luoghi) può, contestualmente alla crescita personale, sociale e alla costruzione dell'identità dei soggetti, sviluppare una diversa percezione del paesaggio orientata alla produzione di nuovi significati.

Nel giardino, nel parco, negli spazi urbani, i bambini "frugano" il paesaggio, osservando minuscoli dettagli: superfici, colori, luci, ombre, materiali. Quel paesaggio quotidiano che per un adulto può apparire ordi-

nario agli occhi dei bambini diviene straordinario. Non vi sono dubbi sul fatto che oggi esso sia al centro dell'interesse di numerose discipline e che questo sia espressione di un sentire comune diffuso, di quella domanda sociale di paesaggio che negli ultimi anni molti autori hanno evidenziato. Una domanda che può essere letta come una ricerca d'identità e senso dei luoghi, che investe i rapporti tra società e territorio e il modo in cui è possibile ridisegnarli (Gambino, 2003).

Questa domanda di senso che il paesaggio attiva, il suo essere un contesto elettivo per la costruzione dell'identità, "che provoca processi di interpretazione e di elaborazione simbolica, di trasformazione e di cura, definiscono il paesaggio ad un tempo come un pre-testo che attende interpretazione e un con-testo che, nel farsi, contribuisce a costruire l'identità personale e comunitaria" (Orlandini, 2007).

Numerose sono le suggestioni sulla città pubblica che raccolgono l'eredità politica e culturale di chi in passato ha esplorato la relazione tra i bambini e l'ambiente urbano. Il collegamento reciproco tra i due poli della questione suggerisce una prospettiva ricca di potenzialità considerando il paesaggio come soggetto educatore. Una prospettiva che invita a riflettere sulle politiche pubbliche in campo urbanistico, sulla gestione e fruizione concreta dei luoghi, sulla funzione e il ruolo di comunità e di quartiere.

Perché come ricordava Colin Ward (2000) nel suo libro "The Child and the City": "l'idea è che la progettazione urbanistica debba essere pensata perché i bambini abbiano la possibilità di usare la città, dato che nessuna città è governabile se non alleva cittadini che la sentono propria."

Il ruolo dei playgrounds come luoghi per il progetto di paesaggio

La riflessione sulla dimensione educativa del paesaggio deve necessariamente considerare e interpretare quei contributi di architetti e paesaggisti del passato sulle tematiche dello spazio da destinare ai bambini, progetti accomunati dall'attenzione alle relazioni che si instaurano tra il luogo e il bambino attraverso il gioco.

Fra i primi paesaggisti a occuparsi di questi luoghi il danese Carl Theodor Sørensen che nel 1931 immaginò un junk playground in cui i bambini "potessero creare e dare forma, sognare e immaginare una realtà".

Dopo aver osservato il gioco dei bambini all'aperto, Sørensen propose l'idea di un luogo in cui essi sarebbero stati autorizzati a giocare liberamente, con materiali di scarto, rifiuti e rottami. "Perhaps we could try to set up (on unbuilt sites) a kind of junk playground in appropriate large areas, where children would be allowed to use old cars, packing crates, branches, and that sort of thing." (Andersson, 2001: p. 18).

Il primo junk playground realizzato fu quello di Emdrup in Danimarca, progettato e costruito nel 1943, durante l'occupazione tedesca, come parco giochi per

un complesso residenziale alla periferia di Copenhagen. Per identificare questi luoghi per il gioco il paesaggista ideò una nuova parola, "Skrammellegeladser".

Il junk playground di Emdrup era un luogo non definito, privo di attrezzature ludiche già costruite, in cui l'immaginazione e la fantasia dei bambini avrebbero contribuito a modellare lo spazio attraverso l'utilizzo di diversi materiali ed attrezzi messi a disposizione; i bambini avevano così la possibilità di costruire i loro scenari di gioco e di manipolare materiali di diversa natura. La distruzione creativa suggerita dai junk playgrounds permetteva di reintegrare il senso della comunità e favorire la ricostruzione del legame tra i bambini e i loro luoghi di vita. Nel suo libro *Parkpolitik* del 1931 Sørensen apriva il capitolo dedicato ai playgrounds con questa semplice dichiarazione: "children's playgrounds are the city most important form of public plantation". La responsabilità sociale, nel significato più profondo del termine, costituiva per il paesaggista le fondamenta dell'ideazione dei playgrounds (Andersson, 2001: p. 18).

Oltre i playgrounds, nella città come quando cade la neve

"When snow falls on cities the child takes over the city is everywhere rediscovering the city, whilst in turn the city rediscovers its children. Revealing that something permanent, if less abundant is missing, something which can still be provided as a modest correction where there is room [...]".

Con queste parole l'architetto olandese Aldo Van Eyck descriveva in maniera efficace e suggestiva la relazione che si instaura tra i bambini e il paesaggio urbano dopo una nevicata. Quando la neve cade il bambino riscopre la città e a sua volta la città riscopre i bambini, rivelando possibilità inattese e luoghi dal valore inesperto. Avviene una mutazione temporanea (Granata, 2013) nel modo di vivere la città, i suoi spazi e i suoi ritmi, a partire dai comportamenti dei piccoli cittadini: la città cambia aspetto e i bambini conquistano spazi solitamente non destinati a loro.

La suggestione della neve in città richiamava per Van Eyck l'esigenza di un nuovo modo di concepire non solo gli spazi aperti dedicati ai bambini ma l'intera città. Nella metà del secolo scorso, a partire dal 1947 e per conto dell'Amministrazione della città di Amsterdam che auspicava la presenza di un parco giochi in ogni quartiere, l'architetto realizzò oltre settecento aree di gioco, gli Speelplaatsen, concepite come aree ludiche dalle forme semplici ispirate alle teorie pedagogiche di Friedrich Fröbel.

Gli Speelplaatsen erano disegnati e costruiti negli spazi residuali, abbandonati, privi di qualità, spesso nei vuoti lasciati dai bombardamenti, re-interpretati per rispondere alle inclinazioni naturali dei bambini e favorire la loro immaginazione. Nell'esperienza di Amsterdam Van Eyck supera il concetto di playground come area per il gioco e la sosta dei bambini, e orienta nuove possibilità progettuali nella dimensione di un paesaggio urbano inatteso. Nell'esperienza di

Amsterdam il rapporto tra i bambini e lo spazio pubblico viene concepito al di fuori degli spazi progettati ad hoc per il gioco e rivalutato nella sua dimensione integrata con la città. Gli Speelplaatsen erano luoghi di transizione: la loro natura interstiziale mirava all'interazione con il tessuto urbano circostante, con la strada e l'edificio, all'interazione tra bambini e adulti.

Bambini, paesaggi, relazioni. Il paesaggio come terzo educatore

I professionisti della prima infanzia e i ricercatori nel campo della pedagogia hanno evidenziato negli ultimi anni il cambiamento nella natura del gioco dei bambini nei paesi occidentali e il rapido declino delle opportunità del gioco all'aperto. Nella città e nella società occidentale contemporanea si assiste a una progressiva perdita di spazi per il gioco e di luoghi progettati per i più piccoli; le cause sono molteplici, derivate dalla complessa interazione di fattori legislativi, sociali, di progettazione urbana (Waller, 2010).

La risposta a queste problematiche non può essere fornita idealizzando i modelli e le pratiche del passato, strettamente legati a specifici contesti sociali e culturali, tuttavia è opportuno rivalutare quegli approcci alla dimensione educativa del paesaggio realizzati attraverso il progetto degli spazi della città pubblica. Non è una coincidenza che le scuole d'infanzia ideate agli inizi dell'Ottocento dal pedagogista tedesco Friedrich Fröbel fossero chiamate "Kindergarten" (giardino d'infanzia). Alle maestre, considerate "giardinieri", era affidata l'educazione e la crescita dei bambini.

Il ruolo del paesaggio come educatore è stato recentemente affrontato da Regni (2009), il quale evidenzia come l'esperienza del paesaggio abbia a che fare con "l'imparare a usare la lentezza e l'utilizzo di tutti i sensi di cui siamo dotati", insegni i valori dello spazio e del tempo, i valori dei luoghi, il pensare per connessioni e relazioni la rete della vita, l'identità, la diversità, la frontiera e l'ospitalità. Lo stesso autore sottolinea come il paesaggio, secondo una chiave di lettura pedagogica, educhi al rapporto dell'uomo con la terra e inviti ad una riflessione sul rapporto tra generazioni, al fine di valorizzare il paesaggio stesso in quanto bene comune.

L'architetto paesaggista Robert C. Moore, impegnato nella ricerca sulla "domanda di natura" come diritto dell'infanzia, afferma: "i bambini vivono attraverso i sensi. Le esperienze sensoriali collegano il mondo esterno a quello interiore nascosto e affettivo. L'ambiente naturale è la fonte principale di stimolazione sensoriale e, quindi, la libertà di esplorare e giocare con esso attraverso i sensi è essenziale per lo sviluppo sano della vita interiore" (Moore, 1997).

In questa direzione si muovono le esperienze educative di scuola nel bosco (con la pioggia, la neve o il sole) che si stanno sperimentando in alcuni contesti del nostro Paese riprendendo le già consolidate esperienze dei Waldkindergarten di tradizione nordica. Per i bambini, piccoli cittadini di oggi e di domani, i luoghi della città contemporanea mal si coniugano

con la necessità della pratica del gioco spontaneo, così come veniva inteso nei junk playgrounds: necessità di manipolare lo spazio attraverso l'autocostruzione, attraverso l'utilizzo (proprio o improprio) di materiali e oggetti ri-trovati, da re-interpretare per un nuovo uso non necessariamente conforme a quello originario<sup>1</sup>. Nella contemporaneità il tema del ruolo del paesaggio come soggetto educatore trova ispirazione nell'esperienza pedagogica di Loris Malaguzzi, centrata sull'ambiente come terzo educatore. Sulla base di questi concetti, e a supporto delle autonomie e delle sperimentazioni di conoscenza, esistono situazioni che promuovono e diffondono un approccio educativo di qualità attento all'importanza dell'ambiente in cui i bambini crescono. È il caso di "Reggio Children – Centro Internazionale per la difesa e la promozione dei diritti e delle potenzialità dei bambini e delle bambine", che nasce nel 1994 da un'idea di Malaguzzi e si occupa della valorizzazione e diffusione del patrimonio di conoscenze sviluppato nei nidi e nelle scuole comunali dell'infanzia della provincia di Reggio Emilia.

In questo contesto prendono forma numerosi progetti educativi indirizzati all'importanza dello spazio relazionale dedicato all'infanzia, anche in ambiti molto diversi tra loro, dai luoghi più propriamente urbani ai contesti più naturali, mediante una progettualità che sostiene l'incontro tra i bambini, le cose e i luoghi.

Ne è un esempio la ricerca sulla città di Reggio Emilia pubblicata nel volume "Reggio tutta. Una guida dei bambini alla città" che restituisce le riflessioni fatte attorno all'identità della città. Riflessioni che si sviluppano come narrazioni di uno spazio relazionale, di una rete di possibili incontri, di un "luogo di luoghi", dove i bambini non sono nella città ma sono la città. Certamente "Reggio tutta" non è una guida turistica o una descrizione precisa ed esatta della città, questo non era nemmeno il suo scopo. È piuttosto un racconto della città attraverso le parole, i segni e i disegni dei bambini. Uno dei grandi pregi di questa esperienza è vedere come gli spazi urbani della città sono visti attraverso lo sguardo dei più piccoli e come vengono reinventati grazie a loro.

Lo sguardo dei bambini ridisegna la geografia dei luoghi, come suggeriva Van Eyck nel secolo scorso. E le loro competenze nel trattare con la complessità dello spazio e del luogo, che spesso rimandano a significati e interpretazioni della realtà molto vicini alla cultura e alla storia del pensiero filosofico e scientifico, sono generalmente poco conosciute dagli adulti (Waller, 2010). Il paesaggio può essere strumento educatore e al contempo luogo di sperimentazione e di progetto a partire da nuovi punti di vista.

I bambini elaborano teorie e le modificano, con gli altri e individualmente, interpretano il mondo e le cose. Il paesaggio può diventare il luogo per le loro ricerche.

Tornando al tema iniziale, da cui questa riflessione è partita: è possibile pensare al paesaggio come terzo educatore, come uno strumento attraverso il quale promuovere la comprensione del luogo in cui

viviamo e dei valori di cui è portatore, a partire dai più piccoli. Il paesaggio come terzo educatore aiuta a costruire una partecipazione attiva e costruttiva alla vita della propria comunità.

Colin Ward negli anni Settanta scriveva: "Non voglio una Città dei Bambini. Voglio una città dove i bambini vivano nello stesso mondo dove vivo io. [...]"

Abbiamo un'enorme conoscenza e una montagna di ricerche sulle forniture più adatte ai parchi e spazi di gioco affinché siano utilizzate dai bambini di ogni età, ma la verità è che i bambini giocano con qualunque cosa e dovunque." Allora il giardino, la piazza, il cortile, le aree dimenticate e residuali ma anche il bosco e la campagna, divengono luoghi di esperienze molteplici e continue, luoghi di ricerca e di crescita.

Il paesaggio, nel suo ruolo di terzo educatore, può stimolare la creatività, il gioco, l'espressività e l'estetica, ma anche il tempo della riflessione, della conoscenza e della scoperta. E riferendosi ai bambini Ward chiudeva il suo libro con una domanda provocatoria rivolta agli adulti: "...piuttosto che gettargli qualche giocattolo, non sarebbe meglio se li aiutassimo a uscire dalla vasca di sabbia e a entrare nella città?"

Note

1. Le relazioni tra i bambini e il paesaggio in questo senso non devono essere confuse con la disciplina dell'educazione ambientale, che ha sviluppato specifici obiettivi e attività mirate alla sensibilizzazione e a una maggior responsabilità verso i temi ambientali e il concetto di sostenibilità.

Il contributo riprende in parte gli argomenti sviluppati nell'articolo: Chiara Lanzoni (2014): Piccoli spazi e piccoli cittadini. Il paesaggio come terzo educatore! Small spaces and young citizens. The landscape as third "bring-up landscape", Quaderni della Rivista, Ricerche per la progettazione del paesaggio, n.3, 2014.

Bibliografia

Andersson, S. (2001), C.Th. Sørensen landscape modernist, The Danish Architectural press, Copenhagen.  
Davoli, M. & Ferri, G. (2000, a cura di), Reggio tutta. Una guida dei bambini alla città, Reggio Children, Reggio Emilia.  
Gambino, R. (2003), Progetto e conservazione del paesaggio [Online]. Disponibile su: <http://www.rivista-architetturadelpaesaggio.unifi.it/>, ultimo accesso marzo 2014.  
Granata, E. (2013), Il gioco e lo spazio tra le case. Attualità del progetto di Aldo van Eyck [Online]. Disponibile su: [www.losquaderno.net](http://www.losquaderno.net), ultimo accesso marzo 2014.  
Kozlovsky, R. (2007), Adventure Playgrounds and Postwar Reconstruction, in Gutman, M. & Coninck-Smith, N., Designing Modern Childhoods: History, Space, and the Material Culture of Children; An International Reader, Rutgers University Press, pp.171-187.  
Moore, R. (1997), The need for Nature: a Childhood Right, [Online]. Disponibile su: <http://www.jstor.org>, ultimo accesso marzo 2014.  
Regni, R. (2009). Paesaggio educatore. Per una geope-

dagogia mediterranea, Armando, Roma.

Sennet, R. (2008), L'uomo artigiano, Feltrinelli, Milano.

Waller, T. (2010), The dynamics of early childhood spaces: opportunities for outdoor play? [Online]. Disponibile su: <http://www.tandfonline.com>, ultimo accesso marzo 2014.

Ward, C. (2000) Il bambino e la città, L'ancora 2000.

Zanato Orlandini, O. (2007), Lo sguardo sul paesaggio da una prospettiva pedagogico- ambientale, in Castiglioni, B., Celi, M., Gamberoni, E. (a cura di), Il paesaggio vicino a noi. Educazione, consapevolezza, responsabilità, pp. 39-50. Atti del convegno, Padova, 24 marzo 2006, Museo Civico di Storia Naturale e Archeologia, Montebelluna.

## Spazio pubblico, usi temporanei e tattiche di city-making

BARBARA LINO

Nei vuoti dell'urbanistica

I processi di urbanizzazione degli ultimi decenni e l'insostenibilità delle visioni urbanistiche moderniste hanno generato un'ingente quantità di scarti urbani, lacerti di paesaggio, edifici in abbandono ma anche spazi pubblici negati, incompleti o sottoutilizzati. Spazi pubblici che si configurano come vuoti per assenza di funzioni e relazioni e per l'incapacità ad assumere rispetto al pieno quel ruolo dialettico in base al quale farsi pausa, ritmo, misurazione delle distanze e soprattutto "coagulatore di senso" ed espressione d'identità collettiva.

Negli ultimi anni però, negli spazi sospesi e in attesa di trasformazione delle città di tutto il mondo, si stanno moltiplicando progetti basati sulle comunità, iniziative temporanee e bottom-up in cui i fruitori stessi modificano lo spazio pubblico, sostituendosi agli attori più tradizionali delle trasformazioni. Per effetto della crisi, la diminuzione di risorse pubbliche per il welfare determina nuove forme di partecipazione da parte della cittadinanza alla gestione di "beni comuni" e di alcune tipologie di servizi attraverso movimenti urbani spontanei e diffusi.

Nei quartieri, nelle pratiche di gestione condivisa e di riappropriazione di uno spazio pubblico frammentato e "svuotato" di senso gli abitanti che vivono i quartieri chiedono luoghi in cui esercitare nuove forme di socialità e di abitare e, come consommateurs spaziali (De Certeau, 1988), modificare lo spazio per i propri usi quotidiani.

Dal fenomeno dei guerrilla gardening a quello degli orti urbani o dei tetti dei palazzi delle grandi città trasformati in orti o arene estive, ai play ground ricavati con operazioni a bassissimo costo da associazioni di

quartiere che si riappropriano di spazi in disuso per farne luoghi di comunità, trasformazioni più o meno spontanee di riappropriazione stanno facendo strada a una nuova cultura del progetto urbano inteso come pratica relazionale e dello spazio pubblico quale coagulatore di senso, spazio infra, occasione di densificazione e archetipo culturale rimesso al centro dei ragionamenti sulle periferie e i quartieri.

È come se la domanda di una città futura più vivibile sia di gran lungo in anticipo sull'offerta. L'immagine di una città futura più accogliente ed equa sta dilagando pare proprio a partire dal basso, dalla gente che sta cambiando mettendo in campo nuove aspirazioni e desideri.

Associazioni internazionali, studi di architettura e designer, ma soprattutto guerriglieri urbani sono promotori di trasformazioni alla piccola scala, in molti casi anticonvenzionali e provocatorie: piste ciclabili pirata, spazi multifunzionali improvvisati nei vuoti urbani, arredatori urbani temporanei.

La letteratura parla di "temporary urbanism" (Bishop & Williams, 2012), di "tactical urbanism" o "guerrilla urbanism" (Lydon, 2012), di "DIY urbanism" (Do It Your self) e "prototipazione urbana": strade temporaneamente sottratte alle automobili vengono destinate ad accogliere playground e spazi per il tempo libero (Playstreets, Openstreets, Pop-up cafes, etc.), posti auto ai margini delle strade sono sostituiti da giardini temporanei, sedute e prati (Park(ing)), operazioni di guerrilla gardening e orti urbani collettivi introducono una maggiore sensibilità ambientale e promuovono l'agricoltura urbana.

Queste forme di pianificazione informale generano dispositivi progettuali "pop-up", spazi urbani flessibili, temporanei e low cost che agli interventi alla grande scala sostituiscono interventi piccoli e incrementali di cura e riappropriazione di spazi in disuso con investimenti a basso rischio e con effetti locali a breve termine.

Spazio pubblico disegnato e spazio pubblico vissuto

Nei numerosi casi innovativi, le azioni di appropriazione reinventano lo spazio pubblico e propongono un atto creativo informale, antagonista a uno spazio formale pianificato.

Rosalyn Deutshe (1996) afferma che "Social space is produced and structured by conflict. With this recognition, a democratic spatial politics begins". Così i processi collettivi di ri-assemblaggio, attraverso la riappropriazione e la reinvenzione di significati d'uso, propongono uno spazio pubblico che si fa rivendicazione del diritto a luoghi di socialità e di cui le nuove pratiche di co-progettazione rielaborano il senso. Ad uno spazio pubblico "disegnato" inteso quale veicolo di rappresentazione eterodiretta si contrappone uno spazio "vissuto", modificato dagli usi e dalle pratiche di vita quotidiane.

I vecchi modelli di spazio pubblico sono rielaborati, andando oltre le vecchie logiche basate sulla semplice variazione dell'assetto fisico del tessuto.

Lo spazio pubblico non è più solo piazza, ma diventa

uno spazio destinato all'innovazione sociale, orto di comunità, laboratorio artigianale di quartiere in cui dare nuova vita agli oggetti usati, biblioteca realizzata con i libri donati dagli abitanti, spazio per il co-working.

A Barcellona, l'esperienza di conversione dell'antica fabbrica tessile Can Batllò rappresenta un esempio significativo di come il processo di appropriazione di uno spazio identitario di un quartiere possa dar vita al nuovo centro aggregativo comune, un nuovo spazio pubblico condiviso, co-progettato e nato attraverso un processo di auto-determinazione della comunità che lo abita. Un progetto di riqualificazione della Municipalità dal 1976 prevedeva nell'area dell'antica fabbrica aree verdi e servizi. Nel 2006, la Comissió de Govern de l'Ajuntament de Barcelona approva la proposta prevedendo un parco di 4,7 ettari, un asilo, una scuola, uno spazio sociale, un ambulatorio, un centro per anziani e circa un migliaio di appartamenti. Il gruppo Gaudir, proprietario dei terreni su cui sorge l'ex fabbrica, considera lo spazio riservato all'edilizia abitativa insufficiente e ottiene un incremento. Organizzati in assemblea contro il proprietario dell'area, gli abitanti del quartiere occupano in forma di protesta l'edificio e ottengono una storica vittoria quando, nel 2011, viene dato loro in gestione il "blocco 11". Attraverso un'esperienza di autogestione guidata da un'assemblea di cittadini e da un gruppo di architetti chiamato La Col, oggi Can Batllò è il cuore pulsante del quartiere e ospita, dopo la messa in sicurezza dell'edificio, una biblioteca di quartiere con libri donati dai cittadini, laboratori artigianali, orti condivisi e altri servizi di cittadinanza e prossimità: un progetto aperto, esito di soluzioni condivise e informali che tendono a riscattare lo spazio pubblico come nuova occasione urbana collettiva.

Figura 1– Barcellona. Spazi comuni di Can Batllò.



Processo lineare e processo aperto e incrementale  
Un secondo livello del ragionamento cui le pratiche informali di trasformazione dello spazio pubblico rimandano ruota invece attorno al tema del processo di costruzione delle decisioni.

Come è possibile integrare le forme di co-progettazione nei più tradizionali processi decisionali lineari e

quali nuove politiche pubbliche possono sostenere la creatività dei nuovi processi?

In molti casi, formalmente, anche se le istituzioni continuano a tenere le redini della regolamentazione, in pratica si assiste ad un allontanamento del pubblico da un ruolo di governo centralizzato verso una sorta di "abilitazione" in base alla quale le istituzioni offrono incentivi e prestano sostegno ad attori privati che sono in grado di superare autonomamente i problemi di gestione delle risorse collettive (Foster, 2011). Sono sempre più numerosi i casi in cui le istituzioni affidano spazi pubblici sottoutilizzati o dismessi ad associazioni e start up innovative dell'artigianato e della piccola impresa che li trasformano in "contenitori" di nuove funzioni temporanee a fronte di investimenti pubblici ridotti alla semplice messa in sicurezza dei locali, interventi "di base" come la rimozione di detriti, il consolidamento strutturale minimo, la dotazione o il ripristino delle infrastrutture primarie o addirittura attraverso veri e propri cantieri di auto-costruzione.

È il caso ad esempio dell'Ex Fadda a San Vito dei Normanni (Brindisi) dove nel 2010 una società di giovani vince il bando della Regione Puglia "Bollenti Spiriti" per le politiche giovanili per la riqualificazione del vecchio stabilimento vinicolo donato dai proprietari al Comune che lo utilizzava come deposito dei mezzi della nettezza urbana. Una cordata di associazioni, imprese locali e cittadini avviano un cantiere di auto-costruzione utilizzando materiale di scarto delle aziende realizzando un centro ludico per la prima infanzia, una falegnameria, una scuola di musica, un collettivo fotografico, una libreria, un bar, una radio e ristorante sociale a km 0 che impiega sedici ragazzi disabili. In altri casi, sono le stesse istituzioni a condurre gli esperimenti e a cominciare ad assumere il modello della progettazione incrementale come metodo per l'attuazione di progetti pilota sperimentali, a breve termine e a basso budget mirati al miglioramento della qualità urbana.

Un certo numero di città sta puntando sulla riconversione dello spazio stradale a spazio pubblico aperto sperimentando soluzioni ed esiti attraverso "progetti pilota". Il "PlaNYC: a greener greater New York" o il "Better Streets Plan" di San Francisco, non solo mirano ad aumentare lo spazio pubblico aperto, ma anche a incoraggiare le associazioni locali ad identificare nuove opportunità per creare nuovo spazio pubblico a partire dal riassetto delle sezioni stradali, fornendo più spazio per i mezzi pubblici, pedoni e ciclisti ma soprattutto convertendo aree per il parcheggio auto in aree per il tempo libero. A New York, uno degli esempi più noti è quello di "Greenlight for Midtown street improvement project", la trasformazione di Time Square in piazza pedonale attraverso un processo incrementale di modificazione promosso dal Dipartimento dei Trasporti. Se in una prima fase la chiusura al traffico è stata accompagnata dal semplice posizionamento di alcune sedie sull'asfalto, il successo dell'operazione è stato seguito da una pedonalizzazione più stabile e a costi ridotti.

A Saragozza, invece, l'esperienza del programma della municipalità "EstoNoEsUnSolar" diretto da Patrizia Di Monte, ha trasformato i vuoti abbandonati nel centro storico in spazi pubblici attraverso numerosi interventi di riciclo urbano e l'"occupazione" temporanea dei lotti abbandonati con nuove funzioni temporanee, progetti a basso impatto e bassa definizione. L'iniziativa si è articolata in una prima fase amministrativa in cui è stata effettuata la scelta dei lotti pubblici della città più degradati mentre per le aree private degradate sono stati siglati accordi con i proprietari che hanno ceduto temporaneamente i propri spazi. In una seconda fase, dopo l'analisi dei bisogni e l'ascolto della popolazione, sono state individuate le funzioni e i servizi da realizzare negli spazi e da affidare in gestione alle associazioni locali.

Matera ormai da diversi anni ha un regolamento che disciplina l'uso temporaneo degli immobili di proprietà comunale per attività socio-culturali e oggi ha sostenuto e promosso un'iniziativa come quella di "Unmonastery", il cui successo ha senz'altro contribuito al recente titolo di "Capitale Europea della Cultura 2019". Attraverso un programma di residenze temporanee a Matera le comunità locali accolgono un gruppo di innovatori – portatori di competenze forti e di spirito di servizio alla comunità.

Diverso è il caso in cui gli esperimenti d'innovazione trovano nell'aggiornamento degli strumenti urbanistici l'occasione in cui integrare le nuove istanze di flessibilità.

Un caso di particolare rilievo è Bologna e le linee guida che il Comune ha elaborato per mettere a punto la Variante al Regolamento Urbanistico Edilizio. Nelle nuove linee guida, infatti, per accompagnare la dinamica di veloce mutamento delle attività economiche, sono state semplificate le regole che riguardano gli usi introducendo una maggiore flessibilità delle destinazioni funzionali.

È stato introdotto il sostegno a nuove forme di uso di spazi aperti per l'agricoltura, l'orticoltura e il riordino e la semplificazione delle indicazioni per il recupero del patrimonio edilizio storico come facilitazioni sugli edifici vincolati per interventi di adeguamento sismico e di risparmio energetico e agevolazione delle procedure per la sostenibilità ambientale.

#### Formale e informale

Se il panorama delle pratiche è vasto e variegato e il fenomeno non è ancora abbastanza indagato, attraverso gli esempi citati e la letteratura sul tema è possibile delineare i principali elementi che indirizzino future direzioni e applicazioni della ricerca.

Da un lato queste esperienze si offrono come occasione per rielaborare il concetto stesso di spazio pubblico in una chiave meno formale interpretando gli spazi pubblici come opportunità di coesione e di mobilitazione sociale, attraverso una tensione progettuale che rianima gli spazi collettivi e una vita estroversa dei cittadini (Carta, 2014).

Inoltre, introducendo modalità alternative di modificazione degli spazi orientate a nuovi stili di vita e di

uso delle risorse comuni, questa sorta di slow urbanism, costituisce un tentativo di resistenza alla riduzione drastica del welfare pubblico. Una sorta di “resilienza locale” si offre come alternativa ai fallimentari modelli di trasformazione consolidati che richiedono tempi lunghi, enormi sforzi e ingenti investimenti economici.

I progetti temporanei si offrono anche sotto il profilo del processo come luogo in cui dare spazio e voce a soggetti non ben rappresentati e in cui costruire una reciproca fiducia tra le istituzioni e la comunità.

Il concetto di temporaneità è anche uno strumento per sperimentare e testare in maniera incrementale gli esiti di un'idea progettuale, valutando gli impatti delle trasformazioni gradualmente e rendendo tangibili alle comunità gli effetti positivi delle proposte di cambiamento con l'effetto di maggiore probabilità di sostegno per l'eventuale cambiamento permanente. La direzione più fertile, però, appare quella tracciata nell'ambito delle esperienze che provano a integrare le componenti informali e temporanee nei processi formali di pianificazione, modificando le metodologie consolidate e dando spazio a forme più flessibili di destinazioni funzionali e alla co-progettazione.

A partire dal riconoscimento della carica che tali pratiche esprimono, è importante ricollocarne il senso in chiave disciplinare, sia come spunto in base al quale orientare le direzioni del progetto, sia come occasione per generare un contesto di innovazione dei processi decisionali.

L'attuale crisi economica globale ha indicato la necessità di mezzi adattabili e flessibili alle mutevoli condizioni globali e locali e quindi dobbiamo lavorare al superamento dell'opposizione dualistica tra formale e informale e lavorare alla rispettiva integrazione.

La questione che si pone spinge a valutare le modalità con cui gli strumenti di pianificazione possano metterne a valore la carica di trasformazione, senza imbrigliarla ma trasformandola in una componente essenziale di una più olistica visione di progetto e superando la dualistica opposizione tra processi istituzionali e pratiche informali (Ostrom et. al, 2006) piuttosto integrandone le differenti qualità negli strumenti di progetto.

#### Bibliografia

Bishop P., Williamson L. (2012), *The temporary city*, Routledge, New York.

Carta M. (2014), *Reimagining Urbanism*. Creative, Smart and Green Cities for the Changing Times, Trento-Barcelona, ListLab, 2014.

De Certeau M. (1988), *The Practice of Every Day Life*, University Press, Berkeley, Los Angeles and London, England.

Deutsche R. (1996), *Evictions, Art and Spatial Politics*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts and London, England, pag. 278.

Foster S. R. (2011), “Collective action and the urban commons”, in *Notre Dame Law Review*, vol. 87:1

Lydon M. (2012), *The Open Streets Project and Tactical Urbanism: Short-Term Action, Long-Term Change*,

Vol. 2, *Street Plans*, Miami-New York.

Ostrom E., Guha-Khasnobis B., Ravi K. (ed, 2006), *Beyond formality and informality*, Online Monographs, Oxford Scholarship.

## Forme e gestione degli spazi della vita in pubblico

MARCO MAREGGI

Larga parte delle città per come le percepiamo e viviamo è legata alla qualità dello spazio pubblico aperto e all'articolazione di servizi pubblici e privati che si possono acquisire e frequentare. Sono insieme queste due componenti dello spazio pubblico che si intende sottolineare per l'agenda urbana, così che la programmazione delle politiche per lo spazio pubblico prenda in considerazione e tenga legate forma fisica e gestione dei luoghi e dei servizi. L'apparente ovvietà del legame non trova sempre riscontro nel dibattito disciplinare e negli esiti sul territorio.

Questo scritto sottolinea tale legame nella descrizione progettuale che è opportuno sia attenta alla componente fisica dei luoghi e alle pratiche d'uso che in essa avvengono. Questo secondo aspetto è al centro del testo, dove si passano in rassegna alcuni filoni di studi, laterali alla tradizione di architettura e urbanistica, che sconfinano in altre discipline. In chiusura, si suggerisce alla futura agenda urbana di favorire non solo interventi su episodi eccezionali e progetti rilevanti, ma anche di ritornare ad investire sugli spazi pubblici della città ordinaria, sulla conformazione e gestione anche temporale e oraria di luoghi fisici e servizi erogati, che significa cura e manutenzione, trasformazione e adattamento continuo dell'esistente.

#### Palcoscenico di pratiche in pubblico

L'osservazione della vita quotidiana degli abitanti offre una chiave per comprendere meglio alcuni spazi aperti nel loro farsi palcoscenico urbano. Questa osservazione delle pratiche, da un lato, può diventare uno strumento per comprendere le trasformazioni della città, individuando le domande sottese alle trasformazioni (Bianchetti 2003). Ma, dall'altro lato – più rilevante per il progetto urbano – offre contributi che non sempre hanno una piena ricaduta nel disegno fisico e nella gestione di luoghi e servizi. Questo punto di vista è infatti un modo per modificare e arricchire lo sguardo progettuale, cercando di stare presso le cose e le persone (Benvenuto 1989). Tale osservazione attenta può essere uno strumento per la progettazione, tanto più oggi quando essa è sempre meno una trasformazione frutto dell'abitare profondamente un luogo.

Le pratiche sono i “modi di fare collettivi, frequenti e ripetitivi ... quello che la gente fa e porta a compimento con l'intenzione di fare. Senza farsene ogni volta un

problema, perché l'ha già fatto così ed è così che si fa, dal momento che tutti lo fanno in quel modo ... non si tratta di azioni individuali, isolate ... né si tratta di un'azione congiunta" (Crosta 2007: 87).

Osservare i luoghi a partire dalle pratiche offre una visione dall'interno utile per la progettazione, che si affianca a una più tradizionale vista dall'alto (tramite la cartografia) e dal basso (tramite i sopralluoghi) nell'intenzione di comprendere come venga vissuto il contesto di vita dai soggetti nelle loro diversità, senza dimenticare la multiscalarità dell'abitare contemporaneo.

Partire dalle pratiche significa assumere il punto di vista di chi abita la città, ricordando la stretta relazione tra caratteristiche fisiche e comportamenti antropici come priorità per l'urbanistica.

Stare presso le cose e le persone propone un modo differente di guardare i territori. Un punto di vista non convenzionale, in accordo però con la Convenzione europea sul paesaggio (2000) che riconosce non esistere il paesaggio senza gli abitanti e la società che lo hanno determinato e che vi si riconoscono.

#### Declinazioni e approcci diversi

Focalizzarsi sulle pratiche urbane quotidiane, sia nei loro caratteri ricorrenti, sia nella loro straordinaria varietà e vitalità, significa "rintracciare una fenomenologia che non può essere colta facendo ricorso solamente alla teoria o all'attività cognitiva" (Amin e Thrift 2002: 9). Diversi filoni di studi hanno avvicinato il tema. E' un interesse di ricerca che intercetta diverse discipline e si colloca in punti di intersezione tra esse, sebbene le contaminazioni che abbiano efficacia concreta siano difficili.

La tradizione sociologica ha approfondito analisi sui comportamenti sociali e ha accentuato l'interesse per le dinamiche temporali individuali con i "bilanci tempo" (Gershuny 1999). Questo filone di ricerca ha portato negli anni a costruire studi sulle quantità di 'tempo medio' destinato dalle persone, uomini e donne, alle diverse attività. Dati e studi comparativi sono disponibili per le città europee (Eurostat). Questi studi se da un lato sono efficaci per indicare le diverse disponibilità temporali medie per i soggetti a livello macro urbano e restituiscono i profili delle dinamiche di uso del tempo a tale scale generale, dall'altro lato sono difficilmente utilizzabili nei processi di progettazione, sia fisica sia sociale, di luoghi specifici perché i dati sono disponibile in forma aggregata.

La sociologia urbana ha esplorato un ulteriore aspetto delle pratiche nel tempo a partire dalle popolazioni. L'interesse origina da una riflessione sulla divergenza tra la popolazione delle metropoli che diminuiva 'all'anagrafe', mentre era diffusa la percezione di congestionamento e crescita degli abitanti in città per larghe fasce di tempo. Guido Martinotti (1993) e la sua scuola (Nuvolati 2003) hanno osservato e fornito una classificazione delle popolazioni rispetto a ragioni e ritmi della loro presenza nei luoghi: pendolari, city users, turisti, businessman/woman, flâneurs, immigrati. In Italia questo filone di studi ha influenzato la

capacità di osservare i luoghi a partire dagli utilizzatori della città e dei suoi servizi, guardando vantaggi e conflitti che la compresenza genera in alcuni periodi di tempo. È un approccio che ha incominciato ad avere influenza anche negli strumenti di pianificazione urbana alle diverse scale, in città e regioni dove l'abitare temporaneo è consistente ma trascurato o trattato settorialmente, come ad esempio per le città universitarie, le aree turistiche, le località di villeggiatura stagionale e i luoghi della vita notturna. Studi più recenti (Pasqui 2008) invitano ad un'analisi delle popolazioni che abitano la città proprio per le specifiche pratiche che vi svolgono, al fine di indirizzare politiche di intervento mirate.

Analisi e misurazione di queste popolazioni costituisce un tema di ricerca aperto e in sviluppo soprattutto rispetto alla mobilità urbana, attraverso l'uso innovativo di dati di telefonia mobile (Pulselli e Romano 2009; Manfredini, Pucci e Tagliolato 2012).

Diversamente, in ambito urbanistico, approcci anglo-americani privilegiano descrizioni fenomenologiche di ciò che avviene nello spazio pubblico, con interessi per gli usi spontanei e informali e in connessione con la propositiva di un "everyday urbanism" (Liegton Chase, Crawford e Kaliski 1999). L'analisi degli usi temporanei degli spazi pubblici e dei comportamenti sociali nella vita reale e nelle routines quotidiane restituisce una diversità e varietà di attività dinamiche e sedentarie (Frank 2012). Se da un lato questo mostra una città diversa da quella stanziale e permanente, dall'altro lato, per alcuni urbanisti quali Margaret Crawford, questo consente una progettazione urbana incrementale, che opera piccoli cambiamenti che si accumulano fino a trasformare ampie situazioni urbane. L'azione si articola per innesti temporanei e di piccola scala, con una gestione attenta rispetto a regolamenti e loro applicazione, con l'attivazione di formule sostenibili socialmente ed (in parte) economicamente di gestione pubblico-privato e pubblico-privato-persone di spazi collettivi. In modo sottile e discreto si mette in campo un superamento dei confini della professione dell'architetto e dell'urbanista come autorità autonoma, affidandogli invece anche competenze rispetto alla vita nello spazio pubblico e alla città spontanea e di gestione dello spazio, oltre alla sua modificazione fisica.

A questo filone di studi hanno contribuito i lavori di larga diffusione di sociologi, urbanisti e giornalisti come Jane Jacobs (1961) e William Whyte (1980), con la loro tensione antropologica e poliedrica alla vita sociale degli spazi urbani.

Altre scuole di architettura e pianificazione – danese e una lunga tradizione europea (da Ralph Erskine a Giancarlo De Carlo) e nord americana di studi urbani (Kevin Lynch e Christopher Alexander) – leggono e progettano "life between buildings" (Ghel 1980). L'osservazione della fenomenologia della vita quotidiana nei luoghi è colta nel suo svolgersi reale con l'intento di predisporre condizioni ambientali migliori. Questa modalità di osservazione strutturata (analisi differenziata per classi di utenti, percezione e gradi-

mento; sopralluoghi e uso mirato ed esplicativo della fotografia; forma e senso dello spazio pubblico come luoghi di sociabilità) utilizza sociologia e psicologia per mettere al lavoro nel progetto fisico della città gli studi sui fattori sensoriali (visivi e auditivi), sulle reazioni mentali e sui comportamenti degli utenti negli spazi aperti.

Molto diversi sono stati invece gli studi sulla città diffusa che hanno accentuato un'osservazione minuziosa degli spazi in relazione a tipi sociali. Questo punto di vista è rivolto all'analisi delle morfologie fisiche, cercando di innovarne una tradizione. Il focus è la combinazione tra spazi e nuovi stili di vita e di consumo e la loro geografia (Indovina 1990; Boeri, Lanzani e Marini 1993; Secchi 1994; Munarin e Tosi 2001).

Da ultimo, le analisi orarie e cronografiche sottolineano caratteri territoriali mutevoli. Descrivono il territorio dal basso e dal di dentro, a partire dagli orari dei servizi e dalle temporalità d'uso dei luoghi. Ciò per comprendere chi ne sono gli abitanti, quando e quali sono le attività che svolgono, in relazione ai servizi pubblici e privati e agli spazi aperti. Questo punto di vista considera gli abitanti in relazione al ritmo (durata e ricorsività) che caratterizza la loro presenza nei luoghi. Così le temporalità d'uso stratificate che coesistono mostrano spazi abitati cangianti. Pionieri dell'originale connessione tra comportamenti individuali nello spazio e nel tempo sono stati i time-geographers della scuola svedese di Lund, a partire dagli studi di T. Hägerstrand (Carlstein, Parkes e Thrift 1978). Anche Kevin Lynch (1972) conduce una ricerca avanzata e interpretativa di riconoscimento di aspetti spazio-temporali per l'urbanistica. Negli anni '90, il Politecnico di Milano ha sviluppato e implementato questo approccio in specifiche politiche temporali urbane e ha tentato di introdurlo nella progettazione urbana (Bonfiglioli e Mareggi 1997; Mareggi 2011, 2012; Henkel et al. 2012; Mareggi e Pucci 2013). Le descrizioni intenzionate prodotte da una tensione a modi e ritmi d'uso focalizzano l'attenzione sui paesaggi comuni della città ordinaria e offrono al progetto urbanistico e di architettura (ma anche alle politiche pubbliche) strumenti di trattamento di una domanda di cura e abitabilità largamente inascoltata nella costruzione, gestione e manutenzione degli spazi pubblici e aperti e dei servizi.

Questa rassegna di diverse declinazioni e approcci allo studio degli spazi della vita in pubblico invita a due considerazioni.

Innanzitutto, questi studi offrono strumenti di ricerca e progettazione per rispondere a istanze sottolineate anche dagli studi sulla qualità della vita: i quali affermano che non è sufficiente una dotazione territoriale e date prestazioni per godere di beni e servizi, ma è necessaria la loro utilizzabilità, ciò che se ne fa (functionings), scegliendo tra possibili alternative (capabilities) (Sen 1993, citato in Nuvolati 2007: 106). La qualità urbana è cioè determinata non solo dalle condizioni fisiche e dall'offerta di servizi, ma anche dagli usi e dalle condizioni d'uso in cui i soggetti, molto diversificati, si trovano.

Inoltre, l'interesse di questi studi non è solo verso gli usi spontanei, informali e non autorizzati degli spazi – che evidenziano domande inesprese o che non trovano risposte nelle dotazioni di luoghi e servizi – ma verso molte e diverse attività e pratiche d'uso ricorrenti, comuni, ordinarie (De Certeau 1990), cioè verso tutto ciò che accade negli spazi aperti, che è consueto e iperfamiliare e che percepiamo distrattamente, ma a cui non prestiamo attenzione: spesso è proprio ciò che è trascurato nella progettazione sia fisica sia sociale.

Nell'agenda urbana per consolidare gli studi e migliorare gli esiti

L'attenzione alla vita quotidiana negli studi sugli spazi aperti incomincia ad accumulare una tradizione di ricerca, anche se laterale nel dibattito dell'architettura e dell'urbanistica. Tra esse, il riconoscimento di pratiche e ritmi d'uso di luoghi e servizi non sono molto diffuse. Deboli e rade sono anche le realizzazioni prodotte nell'azione ordinaria degli enti pubblici. Così come è difficile trovare luoghi in cui i differenti interessi e approcci dialogano insieme e contribuiscono ad esiti efficaci.

Tali approcci sono un'occasione sul fronte della progettazione e realizzazione non tanto di spazi della rappresentazione pubblica ed eccezionali, quanto di spazi aperti della città ordinaria fatta di piazze, strade, parcheggi, spazi sportivi e playground, ma anche di spazi residuali e interstiziali, spazi dallo statuto incerto e cangiante, aree agricole intercluse, percorsi tra contesti urbani e agricoli. Sono spazi che già vent'anni fa Bernardo Secchi e Vittorio Gregotti (1993) e altri avevano segnalato come temi per l'agenda del progetto, a cui oggi si aggiungono gli spazi aperti trascurati della città storica o consolidata (e i servizi di interesse collettivo con affaccio su strada), brani di città monofunzionale in abbandono (e la loro carenza di dotazioni di servizi), gli spazi non finiti della città in costruzione o interrotta e i tanti spazi dei servizi stessi e di loro pertinenza, dagli statuti regolamentari certi ma dalla vivibilità e fruibilità alquanto incerta, rada e intermittente. E' questa la trama degli spazi e dei servizi ordinari che costituiscono il tessuto della vita in pubblico urbana nella città della decrescita, della riduzione, della restrizione (Lanzani 2012). Perché sarebbe opportuno che la futura agenda urbana favorisse queste piccole innovazioni descrittive per tali spazi?

Innanzitutto, un approccio fenomenologico unito ad elaborazioni orarie e spazio-temporali possono contribuire a dare una maggiore vicinanza alla vita reale dei progetti di spazi aperti e servizi della città contemporanea. In sostanza, potrebbe aiutare a progettare con maggiore aderenza ai contesti quotidiani e quindi a domande primarie.

Secondariamente, tale approccio plurale agli aspetti fisici e sociali, porta ad interventi sia di modificazione fisica dei luoghi maggiormente articolata e de-standardizzata, sia a politiche di animazione sociale e gestione temporale ed oraria, che tuttora hanno programmazioni separate, se non in casi eccezionali.

In sostanza, potrebbero favorire sperimentazioni di integrazione delle azioni, nel concreto e per episodi localizzati.

In terzo luogo, lo sguardo contestuale alle condizioni fisiche e sociali spesso favorisce la messa in campo di interventi minuti e possibili, talvolta banali, talvolta anche azioni di gestione temporale ed orarie o semplici ma adattivi interventi di manutenzione; azioni che lavorano sul continuo adattamento più che sul progetto una volta per tutte. In sostanza, potrebbero sollecitare ad "aver cura" dello spazio della vita in pubblico.

Come esito indiretto, questo porta ad una maggiore frequentazione dei luoghi di progetto (che attiva forme di ascolto, partecipazione, coprogettazione e cogestione) e modifica i mestieri di progettisti e tecnici che non agiscono più solo per definire nuovi spazi ma sempre più per contribuire a una buona gestione, a una corretta manutenzione e ad un adeguamento ai frequenti cambiamenti d'uso. In sostanza, potrebbero ampliare i mestieri in una città mutante.

Da ultimo, un maggiore dialogo, non facile, tra i diversi approcci proposti, che offrono punti di vista complementari (e con gli arroccati settori tradizionali), può arricchire reciprocamente studi e realizzazioni. In sostanza, potrebbe dare maggiore riconoscibilità a questa tradizione laterale, che ambisce ad agire sullo spazio pubblico ordinario che è l'infrastruttura della vita in pubblico.

Bibliografia Amin, A., Thrift, N. (2002) *Cities. Reimagining the urban*, Blackwell, Oxford  
Benvenuto, E. (1989) *Città e figure del tempo* in Aa.Vv., *La città oltre la metropoli*, Università internazionale dell'arte, Venezia (pag. 21-34)  
Bianchetti, C. (2003) *Abitare la città contemporanea*, Skira, Milano  
Boeri, S., Lanzani, A., Marini, E. (1993) *Il territorio che cambia*, *Abitare Segesta* – AIM, Milano  
Bonfiglioli, S., Mareggi, M. (1997) a cura di, "Il tempo e la città fra natura e storia. Atlante di progetti sui tempi della città" in *Urbanistica Quaderni*, 12  
Carlstein, T., Parkes, D., Thrift, N. (1978) a cura di, *Timing Space and Spacing Time*, Arnold, Londra  
Crosta, P.L. (2007) "L'abitare itinerante come 'pratica dell'abitare': che costruisce territori e costruisce popolazioni. Politicità delle pratiche" in A. Balducci, V. Fedeli, a cura di, *I territori della città in trasformazione*, Angeli, Milano (pag. 76-90)  
De Certeau, M. (1990) *L'invention du quotidien*, Gallimard, Parigi  
Frank, K.A. (2012) "Il possibile, il diverso e l'inatteso nello spazio pubblico urbano" in A. Bocco, a cura di, *Qui è ora*, Quodlibet, Macerata (pag. 71-85)  
Gershuny, I. (1999) "Time budget, life histories and social position" in *Quality and quantity*, 33 (3) (pag. 277-289)  
Ghel, J. (1980) *Livet mellem husen*, Arkitektens Forlag, Copenhagen. Ed.ing.: (1987) *Life between buildings*, Van Nostrand Reinhold, New York  
Gregotti, V. et al. (1993) "Il disegno degli spazi aperti"

in Casabella, 597-598

Henkel, D. et al. (2012) a cura di, *Space-Time Design of the Public City*, Springer, Londra-New York

Indovina, F. (1990) a cura di, *La città diffusa*, Daest – Iuav, Venezia

Jacobs, J. (1961) *The death and life of great American cities*, Penguin Books, Londra

Lanzani, A. (2012) "L'urbanizzazione diffusa dopo la stagione della crescita", in C. Papa, a cura di, *Lecture di paesaggi*, Guerini Associati, Milano (pag. 223-264)

Leighton Chase, J., Crawford, M., Kaliski, J. (1999) a cura di, *Everyday Urbanism*, The Monacelli Press, New York

Lynch, K. (1972), *What time is this place?*, MIT press, Cambridge Mass.-Londra

Manfredini, F., Pucci, P., Tagliolato, P. (2012) "Mobile phone network data. New sources for urban studies?" in G. Borruo et al., a cura di, *Geographic Information Analysis for Sustainable Development and Economic Planning: New Technologies*, Information Science Reference - IGI Global (pag. 115-128)

Mareggi, M. (2011) *Ritmi urbani*, Maggioli, Rimini

Mareggi, M. (2012) "Urban rhythms in the contemporary city" in D. Henkel et al., a cura di, *Space-Time Design of the Public City*, Springer, Londra-New York (pag. 3-20)

Mareggi, M., Pucci, P. (2013) *Progettare spazi aperti in una valle*, Maggioli, Rimini

Martinotti, G. (1993) *Metropoli*, Il Mulino, Bologna  
Munarini, S., Tosi, M.C. (2001) *Tracce di città*, Angeli, Milano

Nuvolati, G. (2003) "Resident and Non-resident Populations: Quality of Life, Mobility and Time Policies" in *The Journal of Regional Analysis & Policy*, 33 (2) (pag. 67-83) [[www.jrap-journal.org/pastvolumes/2000/v33/33-2-4.pdf](http://www.jrap-journal.org/pastvolumes/2000/v33/33-2-4.pdf); accessed 13 May 2014]

Nuvolati, G. (2007) *Mobilità quotidiana e complessità urbana*, University Press, Firenze

Pasqui, G. (2008) *Città, popolazioni, politiche*, Jaca Book, Milano

Pulselli, R.M., Romano, P. (2009) *Dinamiche dei sistemi urbani*, Aliena, Firenze

Secchi, B. (1994) "Resoconto di una ricerca" in *Urbanistica*, 103 (pag. 25-30)

Sen, A. (1993) "Capabilities and Well-Being" in M. Nussbaum, Sen A., a cura di, *The Quality of Life*, Clarendon Press, Oxford (pp. 30-53)

Whyte, W. (1980) *The social life of small urban spaces*, Conservation Foundation, Washington, D.C.

# Politiche urbane making place o selling place per Matera 2019?

MARIAVALERIA MININNI  
E CRISTINA DICILLO

Matera e l'università. Un destino comune

Il nuovo Dipartimento DiCEM, istituito a Matera nel giugno 2012, dopo un lungo periodo di "clonazione" di corsi universitari da Potenza, si fa oggi portatore di un progetto formativo ben radicato nella città: beni culturali, turismo, architettura, ambiente, agricoltura, archeologia, restauro, sono le parole chiave che consentirebbero all'università di collocarsi come attore urbano e interlocutore privilegiato, a condizione però che la città sia disposta a investire su questo rapporto in maniera strategica, se l'università, da enclave, può diventare una anchor institution ovvero, un'istituzione geograficamente integrata ad un determinato luogo in ragione della propria missione e per competenza<sup>1</sup>.

C'è un'interessante storia delle città legata alle trasformazioni del ruolo e del peso che nelle politiche culturali hanno assunto le università, dove si riesce a mettere bene in luce la storia delle rappresentazioni tra città e società, tra cultura e società, una storia che rende solidali i destini delle città con questa istituzione, attore potente e fattore di azione più ancora che fattore di contesto<sup>2</sup>. Matera, a partire dagli anni '50, era stata al centro di un dibattito culturale che l'aveva portata nel vivo dei temi della Grande Ricostruzione, in un paese come l'Italia che in quegli anni andava incontro alla modernità, e che a Matera richiedeva un'angolazione critica tra Questione Meridionale e Moderno. Un luogo in cui la sperimentazione diventa di casa, una città sulla quale si accendono i riflettori sulle potenzialità dell'urbanistica, ai primi passi con una nuova legge che doveva accompagnare il processo di ridefinizione dei rapporti tra spazio, economie e società, e, per mano di Adriano Olivetti, diventa scenario di un progetto riformista politico di vasta portata che colloca questa piccola città del Sud, dimenticata dalla storia, nel vivo di un confronto nazionale e internazionale.

Oggi Matera, lontana dal suo promettente esordio, denuncia la crisi dell'urbanistica, al pari di tante città italiane, per la incapacità di governare l'eccesso di deroghe e varianti nel processo di piano, a vantaggio di una sopravvalutazione dei fabbisogni residenziali, troppe case a svantaggio della realizzazione dei servizi e lavorando al ribasso sulla qualità del progetto urbanistico<sup>3</sup>.

Attualmente le previsioni del Piano di Sviluppo Sociale ed Economico PSSE prefigurano per Matera un'immagine di città d'arte costruita sull'erogazione di

servizi di eccellenza, e attività ad alto profilo culturale che coinvolgono la ricerca, la formazione, e il sistema museale in un'operazione strategica di sviluppo e miglioramento della qualità urbana.

I dati presentano alcuni indizi di un certo interesse: dal 2002 al 2012 Matera ha visto crescere del 3,37% i propri abitanti arrivando a quota 59.859 ma ha subito un calo del 20,94% dei suoi residenti nella fascia critica di età 20-29 anni con un dato sottostimato se consideriamo che i giovani che vanno a lavorare o a studiare fuori prendono anche la residenza. I nuovi addetti nel 2012 sono collocati in gran parte nel turismo: alberghi e ristorazione con un dato rilevante nell'incremento nelle imprese giovanili nel sistema produttivo culturale. Si registra, infine, un piccolo ma significativo aumento in agricoltura e questi dati controbilanciano la perdita di occupazione a Matera nei settori industria, costruzioni e commercio.

Quello che a noi preme richiamare sono i termini della candidatura di Matera a capitale della cultura 2019 come occasione per elaborare un rinnovato rapporto tra città e università, e viceversa, sia come prospettiva delle riflessioni teoriche in termini generali su questo rapporto, sia come occasione congiunturale per l'innalzamento della qualità delle politiche urbane e culturali e sulla loro capacità di intercettare un clima favorevole in città a tracciare un percorso comune.

Il processo di candidatura, vale la pena sottolineare, prevede che una città non venga designata Capitale unicamente per ciò che è o per quello che già ha e per quanto ha fatto, ma per quanto propone di fare. A essa viene assegnato il titolo soprattutto per il programma di eventi culturali profondamente innovativi che propone di organizzare nella corsa alla candidatura. Sono di importanza essenziale il carattere innovativo della manifestazione, lo spazio riservato alle forme culturali contemporanee e la capacità di favorire la creatività e il dinamismo culturale elaborando prodotti ad alto valore aggiunto in grado di avere ricadute sulla città e sui cittadini.

La proclamazione di Matera Capitale Europea della Cultura per il 2019, dunque, rappresenta la piattaforma migliore per un riposizionamento della città nella cultura del suo tempo.

Se una politica urbana elaborata insieme a una politica universitaria può essere making place e non selling place, le politiche urbane e universitarie possono giocare bene la loro parte nel rilancio della città e nella sua promozione culturale, nel tentativo di recuperare ciò che ancora di quel progetto riformista non è andato in frantumi nella liquidità della contemporaneità operando qualitativamente in termini di public space e civic engagement.

Una candidatura tra liquidità ed energia creativa  
Il primo dossier per la candidatura a Matera a capitale della Cultura 2019, redatto da un nutrito gruppo di autori<sup>4</sup>, utilizza tutta la retorica di cui la città dispone, elaborando immagini vernacolari e folkloristiche alternandole a visioni di futuro remoto che si collocano tra decrescita e virtualità. Insieme a questo,

alcune buone intuizioni e la voglia di far partecipare i cittadini ai tanti eventi in corso.

Il dossier punta, prima di tutto, sulla storia singolare di questa città, sulla sua capacità di città resiliente che ha imparato nel corso dei secoli a risollevarsi dal declino, reagendo con determinazione per riscattare il suo destino, trasformando gli antichi quartieri disabitati, attraverso un sapiente processo di conservazione e restauro avviato nel 1986, in uno dei più importanti esempi di riabilitazione urbana del Mediterraneo.

Nel 1993, in virtù di questo processo virtuoso che ha innescato il ripopolamento dei Sassi e il loro rilancio turistico, Matera è stata il primo sito del Sud Italia a essere iscritto nella lista del Patrimonio Mondiale dell'Umanità.

Le due parole, tradizione e innovazione, serpeggiano in tutta la filosofia del dossier di candidatura e diventano la chiave intorno alla quale si costruiscono le proposte e iniziative.

“L'abitante culturale” è il brevetto materano di un cittadino responsabile e consapevole che intende la cultura quale bene comune primario, somma etica di saperi umanistici, scientifici ed economici. Charles Landry, esperto in rinnovamento urbano e città creative, e grande supporter del progetto, sostiene questa tesi affermando che Matera ha tutte le carte in regola per raccogliere questa sfida. Nel secondo dossier, consegnato a ridosso del verdetto finale per non essere “copiati” dalle altre città in gara, gli slogan si rafforzano scegliendo tinte più forti, open future è l'idea chiave della candidatura, ovvero un futuro aperto per tutti, che cerca di spiegare perché già da qualche tempo decine di europei stanno scegliendo di venire a vivere in Basilicata, per recuperare borghi fantasma, ricreare spazi sociali in una terra che per quasi cento anni è stata la più povera e la meno alfabetizzata del continente, una terra la cui povertà è stata raccontata con orgoglio e amore da grandi intellettuali, nati o qui trasferitesi per brevi o lunghi periodi. Matera punta sul fatto che oggi è una delle città più sicure d'Italia, pur essendo al Sud, una città con la maggior penetrazione di tecnologie digitali private e con il maggior aumento di imprese culturali giovanili. Le parole chiave giocano sui patrimoni immateriali della passione, cura, frugalità, sui retaggi dell'abbandono e della miseria, ruralità, riuso, silenzio e lentezza, oggi tornati di moda, e l'onnipresente richiamo ad un modello sostenibile di sviluppo socio-economico.

Il programma poggia su due progetti cardine, la creazione dell'Istituto Demo-Etno-Antropologico (I-DEA) che vuole mettere in rete gli innumerevoli archivi della Basilicata in un sapere unico tanto vasto quanto profondo. e l'Open Design School (ODS), una scuola di artigianato per formare giovani talenti sulla valorizzazione di antichi mestieri.

Le azioni progettuali della candidatura vengono raccolti in coppie di parole-ossimori che giocano sul contrasto. Futuro remoto, visioni contemporanee che nascono dal passato, le relazioni di vicinato che sono state recuperate e riproposte nei nuovi quartieri come pratiche di co-housing, per la condivisione e

l'inclusione sociale, richiamandosi alle arti legate all'esplorazione antropologica, la fotografia, la cinematografia, etc, da sempre attive in questa città; radici e percorsi, che richiama la pratica della transumanza e dell'emigrazione come necessità allo sradicamento per richiamare oggi condizioni di maggiore mobilità e flessibilità dell'abitante temporaneo; riflessioni e connessioni, come un bisogno di essere riflessivi connettendosi attraverso l'arte e la cultura al mondo attraverso l'uso dell'ITC e delle connessioni virtuali. Un segnale in questa direzione è l'impegno per la costruzione di una città comunicante, al suo interno e con la comunità dei netizen, cittadini della rete. Il progetto OPEN DATA, che ha fatto guadagnare alla città il premio nazionale “Comune Open Geo Data 2013” assegnato dall'Associazione Open Geo Data Italia, ha promosso un attento monitoraggio open sourcing rendendo “aperti” i dati geografici da parte degli enti coinvolti e pubblicandone bimestralmente un rapporto dettagliato sul sito dell'Associazione e sui media di settore per facilitare la partecipazione e la condivisione; continuità e rotture, che riferisce di una storia costruita con soglie e faglie che permettono di selezionare il proprio passato attingendo per il presente a relazioni di continuità-discontinuità con la propria storia; nella città sono state avviate esperienze innovative e di global community, come nel caso di unMonastery, una sorta di ordine laico che tende all'autosufficienza, più capace di affrontare le crisi sistemiche, sviluppatasi nell'ambito del Progetto Edge Ryders LGB. Esso prende ispirazione dalla vita monastica del X secolo diffusamente presente a Matera, utilizzando uno spazio di co-living ospitato in un edificio nel Rione Sassi. Urban healing è l'idea che crea contesti di interazione in spazi pubblici, operando per un confronto tra cittadini e pubblica amministrazione. Instant Architecture è un programma di interventi architettonici rapidi dentro e fuori la città. Uno dei formati principali è 72 Hour Urban Action, una vera e propria competizione architettonica in tempo reale, in cui dieci squadre, formate da concorrenti provenienti da tutti i paesi europei, dalle città della Basilicata e dai quartieri materani, avranno a disposizione tre giorni e tre notti per disegnare e realizzare, in alcuni spazi pubblici precedentemente individuati, progetti che rispondono a esigenze locali (fermate dell'autobus, luoghi d'ombra). Utopie e distopie, per lanciare una sfida al futuro a partire dalla crisi dei valori che hanno portato alla ricerca di un benessere che oggi mostra tutta la sua fragilità e inconsistenza, per ripartire dal valore esemplare di una città del Sud e dalla sua storia esemplare. Si commissionano a 5-10 architetti europei la progettazione e realizzazione con architetti locali, di una serie di padiglioni invisibili, seguendo il modello di successo sviluppato in Inghilterra dalla rete Living Architecture, dei padiglioni estivi temporanei della Serpentine Gallery di Londra, che ogni anno attirano centinaia di migliaia di persone e che permetteranno al pubblico di soggiornare e trasformarli in progetti di ricerca vivi ed attivi, aggungendoli gradualmente al pool di infra-

struttura ricettiva della città. Gardentopia, lavorerà in vari quartieri insieme agli abitanti a un programma di giardinaggio spontaneo negli spazi pubblici, punto di partenza per la sperimentazione di un format artistico inserito in un programma di residenza in seno alla pubblica amministrazione.

Il Comitato ha anche preparato un documento collegato alla programmazione dei fondi strutturali in cui si propone alla Regione Basilicata di orientare il prossimo ciclo di programmazione a partire dal percorso di candidatura e gli obiettivi di Matera Capitale Europea della Cultura.

La sfida per la candidatura ha messo in moto un processo di discussione sulla città e sul territorio per orientare la programmazione in corso (il piano strategico della città di Matera 2020, il piano strutturale comunale, il piano di gestione del sito UNESCO), mettendo al centro in un momento di crisi economica un modello di economia culturale. Il progetto di candidatura, inoltre, si sta muovendo in coerenza con la programmazione regionale 2014-2020 orientata a una Strategia di Specializzazione Intelligente.

Le principali azioni che il programma di candidatura vuole metter in campo riguardano prima di tutto il superamento del deficit della rete infrastrutturale e della mobilità, garantendo allo stesso tempo il rischio del consumo di suolo adeguando l'offerta alle basse densità della popolazione regionale e puntando alla qualità dei percorsi dotati di una straordinaria qualità paesaggistica.

Per quanto riguarda la ricettività turistica, considerando che le presenze turistiche annue si attestano a 200.000 persone con un incremento di 208% rispetto al 2000 e che il 30% del turismo a Matera è internazionale, con una dotazione di posti letto pari a 2.600 nella città e 21.000 nella provincia, il progetto di candidatura lancia l'idea di valorizzare soprattutto l'esperienza dell'alloggio famiglia e dell'ospitalità diffusa.

Tantissime sono le iniziative previste nel rush finale, tra mostre, manifestazioni artistiche, installazioni e arte pubblica, dai nomi spesso suggestivi come Avreste dovuto esserci, Cielo stellato, oppure Next -La Repubblica delle idee, per far conoscere i lucani nel mondo, ovvero le idee, le proposte e i progetti innovativi delle nuove generazioni di lucani. Materadio, la festa di Radio 3 è giunta alla terza edizione, con un grande successo di pubblico.

La vera novità è questa capacità di essere informati in una città che non si lascia facilmente coinvolgere, che vive i grandi eventi che la attraversano sapendo che alla fine, si ritorna a casa e tutto rimane così com'è. Una storia già vissuta, tante volte raccontata.

Università tra didattica, ricerca e impegno civile  
L'università, citata nel Dossier solo come infrastruttura per la costruzione di un campus universitario nell'area dell'ex Ospedale, è poco presente nel progetto di candidatura e poco coinvolta nelle attività in corso.

Dalla ricognizione delle relazioni tra università e

istituzioni cittadine emerge quanto scarsa sia la consapevolezza della grande importanza che l'università potrebbe assumere come attrattore di giovani talenti, come volano di settori economici innovativi e come potenziale asse di caratterizzazione e sviluppo futuro della città<sup>5</sup>. Le istituzioni cittadine quasi sempre hanno pensato all'università a Matera come uno slogan da vendere in ogni circostanza in cui fosse richiamato il ruolo della cultura nel dibattito politico, avvertendo invece l'università come un soggetto trasparente se non addirittura ingombrante che chiede servizi piuttosto che offrirne.

Anche a Matera, le domande di trasporti, la regolarizzazione del mercato immobiliare, la dotazione di spazi per la cultura e il loisir, servizi che da tempo l'università chiede alla città, non sono state colte come occasioni per costruire un ripensamento strategico in grado di orientare la città e la sua missione verso il futuro.

Ma se è vero che la città non vede l'università è pur vero che anche l'università vede poco la città. Matera è sempre di più ispiratrice di attività didattiche e progetti di ricerca mentre l'università svolge numerose consulenze e ricerche pre-competitive che si trasferiscono al territorio interfacciando centri di ricerca e mondo delle imprese, coinvolgendo soggetti pubblici e privati. Tuttavia, gli esiti di queste iniziative spesso sono autoreferenziali, si fermano al semplice esercizio di stile, piuttosto che cercare nella simulazione un'anticipazione della realtà, capaci di fare sistema e capitalizzare un lavoro che possa diventare visibile, accessibile, migliorabile e, quindi, più utile per tutti. La città può fare dell'università un'occasione per costruire un luogo intermedio pubblico per sperimentare una pratica riflessiva progettuale, un servizio e uno spazio per la città in cui generare nuova conoscenza pratica, quella in cui la validità delle proposte è governata e limitata alle situazioni di indagine nella quale trova utilità<sup>6</sup>.

Una condizione che oltrepassa il ruolo di third mission e che potrebbe consentire all'università materana e, in senso generale, lucana un'appropriazione sociale della conoscenza legandola ai sistemi di sviluppo economico, fisico e sociale delle città e del territorio, esplorando i tanti campi in cui si possono generare e applicare conoscenze fuori dal mondo accademico, operando come welfare supporter, animatrice della vita sociale e culturale della città per migliorarne le infrastrutture e per diffondere qualità.

Una nuova missione che diventa il campo del public engagement, dove l'esperienza didattica (workshop, laboratori, sperimentazione sul campo, etc) può farsi occasione per imparare a gestire situazioni urbane complesse, dove l'insegnamento, come formazione continua e ordinaria e non solo saltuaria e dottrinale, si fa carico di mettere in moto esercizi di responsabilità sociali utilizzando le aule come piazze della democrazia partecipativa, dove il sapere trova applicazione pratica grazie alla interazione tra studenti, docenti e soggetti della società civile<sup>7</sup>. Università come contesto pubblico attivante, come dice bene Francesca

Cognetti<sup>8</sup>, che si costruisce sull'assunzione di una doppia responsabilità, quella interna tra docenti e studenti nell'esercizio dell'apprendimento critico, quella esterna, sulla utilizzabilità di una conoscenza riflessiva. Questa nuova soglia tra interno ed esterno dell'utilità accademica e dell'utilità sociale che mette sotto una nuova angolazione il significato di terzietà della missione dell'università, abolisce la divisione tra corporate approach e civic approach, tra didattica, ricerca e uso della conoscenza, per farsi invece unico campo dove il sapere è pratico non solo perché viene impegnato per l'azione ma perché viene prodotto attraverso l'azione da tutti gli attori che agiscono, e, per questo, l'interazione, se è campo dell'azione, è anche apprendimento. Tutte le pratiche di apprendimento che favoriscono l'interazione, purché pensate perché agiscano e reagiscano sul campo, una didattica che non simula la realtà ma si fa realtà stessa, apre l'università alla città, facendo la città stessa università, sottraendo il sapere all'indottrinamento e trasformando i laboratori didattici in occasioni di esperienze di cittadinanza attiva e public engagement<sup>9</sup>.

La città, quindi, si potrebbe trasformare in laboratorio della formazione della conoscenza riflessiva, in una dimensione del servizio alla comunità che orienta l'eccellenza accademica come scholarship of application, particolarmente abile nell'applicare conoscenza a rilevanti problemi sociali, che sa porsi di fronte alla complessità e alla velocità dei processi della società contemporanea. Un'università che mentre forma, produce riflessioni nate nel corso dell'azione, direbbe Donald Schön, avvicinando il momento della formazione alla pratica professionale, imparare facendo, due attività che, quando sono creative, sono generatrici di nuove conoscenze.

La storia di Matera, una città di cultura prima ancora di essere una sede accademica, potrebbe oggi provare a interpretare l'Università come Multiversity, (Kerr, 2001), vale a dire intendendola risorsa fondamentale per affrontare la sfida alla complessità che impegna il progetto della città contemporanea, aiutando la città a collocarsi criticamente tra passato e futuro a partire da tre grandi sfide: (i) facilitare lo spazio di incontro tra locale e globale grazie all'attrattività a scala internazionale della città di Matera e della capacità dell'università di chiamare giovani e ricercatori formandoli e "appaesandoli" ai valori del contesto; (ii) animare l'interazione della rete di attori che su traiettorie diverse al momento vede città e università impegnate a produrre e condividere conoscenze; (iii) migliorare la qualità urbana collaborando nei processi di trasformazione fisica e infrastrutturale della città e impegnandola sulle dinamiche del riuso e della dismissione<sup>10</sup>, ancorando le trasformazioni agli indirizzi programmatici del patrimonio, del greening e dell'agriurbanesimo come valori di spazi, simboli ed economie in grado di ritrovare una autenticità tutta materana nel progetto della città contemporanea<sup>11</sup>.

## Note

- 1 Wiewel W., Perry D.C., (2013), "Da enclave ad "anchor institution" sviluppo economico, città e università in America", in *Urbanistica* n.150;
- 2 Florida R. (2003), *L'ascesa della nuova classe creativa*, Mondadori, Milano;
- 3 Mininni M., Dicillo C., Favia M., Vidal R., (in press), "Matera. Una nuova proposta post agraria?" in *Atti della XVII Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti, L'urbanistica italiana nel mondo. Prospettive internazionali, contributi e debiti culturali*, Milano, maggio 2014, in *Planum. The Journal of Urbanism*, (2014), ISSN 1723-0993
- 4 Gruppo di lavoro del comitato, Direttore, Paolo Verri, Direzione artistica, Joseph Grima - Direttore, Chris Torch, Agostino Riitano. Comitato Scientifico, Paolo Verri, Rossella Tarantino, Gianpiero Perri, Alberto Versace, Antonio Calbi, Pietro Laureano, Franco Bianchini, Francesco Salvatore, Marta Ragozzino, Raffaello de Ruggieri
- 5 Balducci S. (2014), "La città come campo di riflessione e di pratiche per le università milanesi" in *Urbanistica* 150-151
- 6 Schön D., (1983), *The Reflective Practitioner*, Basic Books, New York (ed. it. "Il professionista riflessivo. Per una nuova epistemologia della pratica professionale", Dedalo, Bari 1993);
- 7 Cfr. il servizio di Cognetti F., 2013, "La third mission dell'università. Lo spazio di soglia tra città ed accademia", in particolare l'articolo di P.L.Crosta, "Dalla parte dell'università", di Frediani A.A., "Navigating through civil and corporate of UCL. Reflections on Carpenters Estate" in *Territorio* n.66
- 8 Cognetti F., (2013), "La third mission dell'università. Lo spazio di soglia tra città ed accademia" in *Territorio* n.66
- 9 Crosta P.L. 2013, "Dalla parte dell'università" in *Territorio* n.66
- 10 Mininni M., Dicillo C., (2013), *Ri-formare Matera. Strategie di riciclo e progettualità agroubane in Basilicata* in Marini S., Santangelo V.(a cura di), (2013), *03 Re-CycleItaly. Viaggio in Italia*, Roma - ARACNE editrice srl
- 11 Cognetti F., (2013), op. cit

## Bibliografia

- Balducci S. (2014), "La città come campo di riflessione e di pratiche per le università milanesi" in *Urbanistica* 150-151;
- Bianchetti C. (2009), *Urbanistica e sfera pubblica*, Donzelli, Roma;
- Cognetti F., (2013), "La third mission dell'università. Lo spazio di soglia tra città ed accademia" in *Territorio* n.66;
- Crosta P.L. 2013, "Dalla parte dell'università" in *Territorio* n.66;
- Florida R. (2003), *L'ascesa della nuova classe creativa*, Mondadori, Milano;
- Frediani A.A., (2013) *Navigating through civil and corporate of UCL. Reflections on Carpenters Estate*, in *Territorio* n.66;

Mininni M., Dicillo C., (2013), Ri-formare Matera. Strategie di riciclo e progettualità agrourbane in Basilicata in Marini S., Santangelo V.(a cura di), (2013), 03 Re-CycleItaly. Viaggio in Italia, Roma - ARACNE editrice srl;

Mininni M., Dicillo C., Favia M., Vidal R., (in press), "Matera. Una nuova proposta post agraria?" in Atti della XVII Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti, L'urbanistica italiana nel mondo.

Prospettive internazionali, contributi e debiti culturali, Milano, maggio 2014, in Planum. The Journal of Urbanism, (2014), ISSN 1723-0993

Schön D., (1983), The Reflective Practitioner, Basic Books, New York (ed. it. "Il professionista riflessivo. Per una nuova epistemologia della pratica professionale", Dedalo, Bari 1993);

Wiewel W., Perry D.C., (2013), "Da enclave ad "anchor institution" sviluppo economico, città e università in America", in Urbanistica n.150.

## Lo spazio pubblico come motore della rigenerazione urbana

UMBERTO MINUTA

Spazio pubblico e identità

Il dibattito contemporaneo sull'urbanistica e l'architettura hanno nella loro progressione disciplinare inserito la piazza come luogo pubblico per eccellenza, in cui è implicito sia il concetto urbanistico, sia il concetto sociale dinamico e vitale, essa rappresenta l'elemento fondante per definire la complessità della cultura europea, la cultura italiana e la sua evoluzione storica; essa rappresenta la percezione dello spazio architettonico per eccellenza ma anche l'archetipo della convivenza civile, la scena, la quinta architettonica in cui si fa la storia; "è il luogo dei fatti".

Le origini di questa storia risalgono alla Magna Grecia e a Roma, agorà e foro nascevano come simbolo del governo e come architettura per celebrare se stessi (strumentum regni);

Il dibattito rinascimentale tra città ideale e città reale sarà scandito dal fulcro della Piazza che sarà di maschera o di svelamento. Nel Barocco sarà l'elemento cardine per le città di fondazione arrivando ad interpretare e relazionare le tipologie architettoniche e la morfologia urbana;

La revisione critica del modello espansivo (ove ancora lo è) Urbano e gli assiomi del movimento Moderno in atto da alcuni decenni propongono una sorta di "ritorno al Passato" verso la città ottocentesca, che tuttavia non potrà assumere la veste conservatrice delle correnti del New Urbanism.

In un'epoca alquanto schizofrenica ed alla luce di crisi che investe città, architettura e urbanistica, quando

ad ogni ispirato ridisegno architettonico si traduce in eccesso di banalità sembra utile chiedersi quanto lo spazio pubblico ed il concetto insito di identità possano diventare il fulcro di un disegno e più ampio progetto di rigenerazione urbana.

Spazio pubblico e città italiana

La contemporaneità italiana, è determinata dalla reale mancanza di una cultura progettuale dello spazio pubblico. Lo sviluppo urbanistico, spesso intensissimo, dettato da interessi per lo più speculativi, genera modelli urbanistici, che si appoggiano ad assi viari già esistenti e che generano spazi anonimi estranei alle caratteristiche tipologiche di piazze. Gli spazi aperti restano quelli di prima, asserviti solo ad esigenze di traffico e con relazioni non risolte con le nuove polarità urbanistiche esterne alla città, quali centri commerciali, nodi di metropolitane, parcheggi scambiatori. Le piazze sembrano luoghi spacciati, ma non è così. Dall'ultimo decennio del secolo scorso è iniziato a cambiare qualcosa. Le città italiane non si estendono più e iniziano a riscoprire potenzialità e rapporti, ricercando in figurazioni finite qualità e identità che le periferie difficilmente possono proporre. L'Italia è una nazione con una intensa e ricca civiltà urbana, con un'estensione capillare su tutto il territorio; trattare di morfologia e di tipologia dello spazio pubblico vuol dire trattare delle città e del rapporto con le vicende storiche ed urbanistiche attraverso cui lo spazio si forma, si arricchisce o decade del tutto. Nella memoria dell'architettura italiana, l'esperienza più densa ed articolata si manifesta nel Medioevo, quando alla precarietà degli insediamenti si contrappone l'affermazione di valori urbani. Si fondano nuove città o si recuperano in modo eccellente quelle abbandonate dai secoli, tanto da affermare che quasi tutte le città italiane sono l'esito della fioritura medioevale. Nell'impianto medioevale, la città si apre su di uno o più spazi spesso solo quello centrale, rimodulando spesso un impianto romano. Qualunque configurazione urbana esprima la morfologia e qualunque dimensione caratterizzi l'abitato, la piazza è il cuore della città, e il centro assume il valore di simbolo della convivenza civile e religiosa e è il luogo del riconoscersi collettivo. Il dibattito rinascimentale tra città ideale e città reale viene scandito dal fulcro della Piazza, con un ruolo di maschera o di svelamento. Il Rinascimento si distingue per la produzione astratta teorica di modelli urbani, ma soprattutto per la nuova configurazione e rimodulazione degli spazi. La mutazione si esercita, quindi sulle città preesistenti, mutando caratteristiche strutturali e formali in relazione con la nuova scena politica della società. La Città diventa il quadro politico di consolidamento delle signorie. Lo spazio pubblico del Rinascimento rimodella le piazze medioevali esistenti e, con sventramenti di tessuti edilizi, segna l'apertura di luoghi ex novo. La funzione cambia in spazi che non del tutto assumono funzioni collettive e sono lenti e futuri i processi appropriazione da parte della popolazione. Nell'epoca barocca il disegno dello spazio pubblico è l'elemento cardine per

le città di fondazione arrivando ad interpretare e relazionare le tipologie architettoniche con la morfologia urbana. L'impianto urbano, si fonda sulla cerniera scenografica che lega strade e monumenti. La città esce per la prima volta dai suoi confini e si ristrutturava internamente secondo le esigenze rappresentative dell'aristocrazia. L'Ottocento modifica integralmente la struttura della città. L'impianto urbano prevede un reticolo di strade, le piazze diverranno incroci, giratoie e rondò; le ex porte, diventate barriere daziarie, sono concepite come fulcri per le prime espansioni esterne e per i primi piani di edificazione a bassa densità.

Il dibattito contemporaneo sull'urbanistica e l'architettura hanno nella loro progressione disciplinare escluso dai loro interessi tematici la piazza, il piano urbanistico ha progressivamente spostato la funzione del disegno verso il controllo di destinazioni e funzioni; ma, alla ricerca di una propria autonomia istituzionale e disciplinare anche l'architettura sembra aver escluso per molti anni un vero interesse per lo spazio pubblico, l'attenzione pervicace sul disegno dell'edificio ha permesso di chiamare piazze, spazi vuoti senza relazione con la città, e spesso nulla al contorno; si è spesso lavorato su geometrie banali astrattive ripetitive e a volte monumentali, che sarebbero state ricche e complesse se avessero potuto confrontarsi con il tessuto di una città; lo spazio pubblico per anni è stato codificato in "ciò che restava" dopo aver disegnato l'edificio puro architettonico;

La diffusa revisione critica, contemporanea, che si manifesta in un modo trasversale toccando temi, sociologici, commerciali, di servizi, e terziario avanzato, propone una attenta considerazione della qualità degli spazi pubblici.

#### Spazio pubblico e rigenerazione urbana

Nell'ultimo decennio del Novecento, viene riscoperta la vitalità del cuore dalle città europee. Tutta la situazione eccitata dalla storia, su tema dello spazio pubblico ha lasciato un solco profondo ben oltre le produzioni di idee, mentre le strategie attuali impongono, lo zoning, il controllo del disordine, con forme stupefacenti, a volte poco razionaliste e confortate da un assetto normativo totalmente anacronistico. Lo studio e l'analisi storica dello spazio pubblico rappresentano, ancora oggi, l'esperienza più certa per fissare un orientamento in tal senso in quanto la piazza procede in relazione allo spazio della vita. E i pochi principi desunti dalla storia rappresentano i custodi e i testimoni di una razionalità e di un'oggettività elementare che l'architettura ricerca nei tempi di crisi. Un intenso recupero del rapporto con la storia e un'attenta considerazione delle attese sociali d'oggi potrebbe favorire l'intuizione di nuovi itinerari culturali riguardo al progetto dello spazio pubblico. Questa intenzionalità in molti modi implica di chiarire il rapporto che si intende stabilire o ri-stabilire sulla consegna storica dell'architettura. Nella contemporaneità, diventa un'esperienza necessaria per

proporre nuove soluzioni che confermano il valore della trasmissibilità razionale del progetto.

La VIII giornata di studi INU ponendo la questione sulla Politica delle Città Italiane, e lo spazio collettivo, rilancia il tema dello spazio pubblico, in quanto luogo per eccellenza dei cittadini. Questo concetto, assevera che è con loro che lo si dovrà concepire e rappresenta che lo spazio pubblico diventa parametro essenziale di misura del grado di coesione sociale.

Oggi più che mai, risulta necessario intercettare i motivi che fissano lo spazio pubblico italiano come luogo deputato alla manifestazione dell'identità del nostro straordinario paese. Capaci di resistere alla tempesta dis-identitaria della globalizzazione, le città italiane figlie della Storia, racchiudono questi spazi preziosi immutabili nel tempo. La cultura architettonica italiana ha espresso ripetutamente i propri orientamenti proprio nel progetto dello spazio pubblico ed esso è la chiave della rigenerazione di ogni comunità urbana.

Adesso sta a Noi ed ai nuovi addetti ai lavori, darsi da fare.

#### Bibliografia

Franco Mancuso (2012), *La Piazza nella città europea* Luoghi, paradigmi, buone pratiche di progettazione Edizioni: Il Poligrafo – Padova  
Giorgio Ciucci (2002), *Gli architetti e il fascismo* Edizioni: Giulio Einaudi SPA – Torino  
Dina Nencini (2012), *La Piazza Significati e ragioni nell'architettura Italiana* Edizioni: Cristian Marinotti  
Giovanni Iacometti (2009), *L'Apprendista Architetto* Note per un apprendistato in architettura Edizioni: Unicopli

## La rigenerazione dello spazio pubblico: il Documento Ricognitivo e di indirizzo per i Programmi Operativi di Rigenerazione Urbana della città di Castelfidardo (An)

GIANLUIGI MONDAINI,  
CLAUDIO TOMBOLINI  
E FABRIZIO BELLUZZI

#### Le premesse

La città e in particolar modo la città recente è probabilmente, superati i distretti industriali come motori dello sviluppo, il luogo strategico di cambiamento e

innovazione sul quale concentrare le azioni e individuare nuovi modelli di abitare direttamente riferibili ai bisogni reali degli abitanti. Il mercato immobiliare ha preso negli anni che hanno preceduto la crisi direzioni del tutto diverse dalle reali necessità dei cittadini, inseguendo facili economie piuttosto che proporre spazialità di qualità. Lo spazio pubblico, il disegno degli spazi di relazione della città, il contesto materiale e soprattutto quello immateriale fatto di servizi prestazionali, sarà da questo momento il vero valore aggiunto di ogni azione volta alla trasformazione e alla rigenerazione della città recente.

Tanto la città sarà capace di ripensare se stessa partendo appunto dal ridisegno dei suoi spazi collettivi, tanto riuscirà ad essere attrattiva per i suoi abitanti ma soprattutto per gli investitori, reinventando e stimolando una nuova domanda di qualità capace di nuova economia.

Su queste considerazioni si basa la nostra attività di ricerca per la città di Castelfidardo, volta contemporaneamente ad individuare sia aree di potenziale necessità di intervento che strategie operative di stimolo all'imprenditoria private nonché azioni capaci di veicolare un nuovo disegno dello spazio pubblico al servizio di un'utenza dinamica e in continua evoluzione.

Il caso di studio: Castelfidardo (An)

A Castelfidardo (An), il nostro gruppo di ricerca ha lavorato in sinergia con l'Amministrazione alla elaborazione di un iter procedurale e di linee guida progettuali il cui obiettivo fondamentale è la rigenerazione urbana e l'aumento della qualità dello spazio pubblico.

Il miglioramento dell'ambiente urbano all'interno del quale si muove la collettività è infatti l'elemento chiave su cui l'idea di rigenerazione della città contemporanea: solo in presenza di uno spazio pubblico di qualità si creano le basi necessarie all'attivazione di corrette pratiche sociali e si rendono possibili e praticabili interventi virtuosi di investimento privato. Per sostanziare e inseguire tali obiettivi, abbiamo sfruttato le potenzialità contenute nei Programmi Operativi di Riqualificazione Urbana, innovativi strumenti di pianificazione attuativa introdotti dalla Legge Regionale Marche 22/2011.

Ai sensi della norma citata il primo passo da compiere per ciascuna Amministrazione che intenda utilizzarli, è quello della Ricognizione (Art. 2) della città recente al fine dell'individuazione di possibili aree problematiche sulle quali agire e quello della conseguente approvazione di un Atto nel quale oltre alle aree suddette vengano definiti gli indirizzi di riqualificazione urbana e paesaggistica e gli obiettivi di qualità che si vogliono perseguire. Il nostro lavoro si è concentrato proprio sulla redazione di questo documento, sulla proposta di metaprogetti che testimoniassero possibili modalità di ridisegno dello spazio pubblico come motore per una coerente rigenerazione architettonica e sulla redazione di un protocollo di valutazione della qualità degli interventi.

Gli obiettivi da perseguire con le trasformazioni Riciclo, riuso, recupero, incentivazione della pedonalità rispetto alla carrabilità, attenzione al verde, attenzione all'introduzione di spazi di socializzazione, ampliamento della dotazione di servizi collettivi e infine tutte le più innovative strategie al fine del risparmio energetico, saranno le nuove modalità con cui la città deve necessariamente ripensare i suoi luoghi, le componenti, le reti, i sistemi che la compongono. La necessità ineludibile di tali azioni, deriva dalla sempre più evidente assenza di qualità urbana e del notevole caos edilizio della città consolidata: tale situazione impone un'azione coordinata, una visione strategica, capace di opporsi alla genericità attraverso l'introduzione di piccole nuove centralità capaci di mettere in sinergia le potenzialità esistenti e inesprese.

Nell'impostazione del nostro lavoro, rigenerare l'esistente significa perciò lavorare chirurgicamente dove il tessuto recente, le sue incongruenze e le degradate volumetrie offrono opportunità di intervento, esplorando forme e organizzazioni funzionali innovative in grado di stimolare la ricostruzione di qualità identitarie di ciascun luogo che il tempo, l'azione incongrua di operatori senza scrupoli e l'azione della crisi economica hanno inesorabilmente eroso. L'esempio di ricerca proposto intende in via prioritaria rigenerare e recuperare il patrimonio urbano esistente attraverso processi capaci di sinergia tra azione pubblica e investimento privato, operazioni di stimolo attraverso premialità e incentivazione al fine sia del recupero dell'investimento stesso che della ricerca e implementazione di luoghi ben disegnati e accoglienti dedicati allo svago e alla socializzazione.

Gli ambiti di rigenerazione

Sono state individuate all'interno del tessuto urbano di espansione (le aree di intervento devono essere obbligatoriamente comprese nelle zone omogenee B, C e D) cinque ambiti di interesse che circoscrivono luoghi cruciali della città consolidata e che hanno perso la propria identità, per i quali occorre identificarne una nuova, capace nel prossimo futuro di qualità architettonica.

Sulla base di un dettagliato report analitico nel quale sono state evidenziate le caratteristiche urbane, sociali ed economiche del territorio comunale, per ciascun ambito individuato è stata proposta una visione meta-progettuale che, attraverso una configurazione schematica della trama urbana, del possibile programma funzionale e delle volumetrie future adatte allo specifico luogo proposto, ha il compito di identificare tipologie architettoniche, articolazioni spaziali e la possibile qualità raggiungibile.

Gli scenari proposti, ripensano lo spazio urbano attraverso una radicale revisione degli elementi che ora lo compongono: molte delle aree destinate casualmente a parcheggio vengono convertite in luoghi di sosta ed interazione, edifici abbandonati e di scarsa qualità architettonica sono ridisegnati e ripensati come possibili contenitori culturali o come nuove volumetrie

per residenze collettive; spazi di risulta e vuoti urbani possono così essere ribaltati in occasioni di nuova centralità.

Il nostro atto di indirizzo individua infine possibili procedure operative dal carattere concorrenziale che attraverso meccanismi di premialità stimolano l'azione privata che sarà propositiva e potenzialmente efficace quanto sarà capace di incidere sull'effettiva trasformazione dello spazio collettivo. Solo uno spazio di qualità e un contesto stimolante capace di intercettare la domanda e i desideri dei nuovi abitanti può veicolare investimenti più mirati e innovativi.

#### Le invarianti

Per poter guidare l'investitore privato verso una attenta risposta alle necessità della città e verso il rispetto dei principi fondamentali su cui si fonda il Documento di Indirizzo abbiamo proposto lo strumento delle "invarianti".

Le invarianti sono tutti quegli elementi di natura e necessità pubblica, individuati in fase meta-progettuale e che vanno realizzati totalmente o parzialmente (da determinare caso per caso e con attente valutazioni economiche) da parte del privato, come forma di compensazione diretta di parte delle rendite generate dalle trasformazioni concesse dal PORU.

Per invarianti si intende a titolo di esempio necessità concrete della città come la realizzazione di un parcheggio interrato a servizio di uno spazio pubblico, la riqualificazione di un percorso pedonale, o ancora la piantumazione e l'arredo di alcune aree o percorsi. Considerando che i PORU sono uno strumento urbanistico di tipo concorrenziale, è possibile che l'Amministrazione si trovi a valutare più proposte associate ad un'unica area di intervento. Si è sviluppato quindi un metodo di valutazione matriciale che permette di determinare qualitativamente e oggettivamente le proposte più vantaggiose e con maggior ritorno per la pubblica utilità, anche alla luce della proposta realizzativa delle invarianti appena descritte. Concorrono al calcolo del punteggio finale indicatori associati alla qualità urbanistica, a quella architettonica e dello spazio pubblico, a quella ambientale, energetica, culturale e paesaggistica, ed infine alla congruità economici, il tutto al fine di conciliare la necessità di servizi e garantire livelli di qualità garantita.

#### Bibliografia

Boeri S., (2011), *The Anti-city*, Laterza, Milano  
Anselmi C., Prati C., (2010), *Upgrade architecture*, Quaderni di architettura dell'ANCE, EdilStampa, Roma

## Eterorganizzazione dello spazio pubblico

CECILIA MORELLI DI POPOLO

La città come sistema dinamico complesso

Già da diversi decenni si nota come l'utilizzo di sistemi dinamici complessi per spiegare i processi urbani e per impostare la successiva pianificazione sia una scelta vincente sotto diversi aspetti. Cosa si intende per complessità? Interessante è l'inciso di Ruelle citato da Gargiulo e Papa: "Gli organismi viventi sono complessi, le matematiche sono complesse e la costruzione di una sonda spaziale è complessa. Ma che cos'hanno in comune queste cose? Probabilmente il fatto di racchiudere molte informazioni difficili da ottenere. Noi siamo attualmente incapaci di creare ex novo degli organismi viventi, abbiamo molta difficoltà a dimostrare certi teoremi matematici e abbiamo bisogno di molto lavoro per compiere e realizzare una sonda spaziale" (Gargiulo e Papa, 1993, p.300). Portugali, analizzando il lavoro di diversi autori (Schrodinger, Allen, Brillouin, Prigogine, e su tutti Batty), scrive come si sia dimostrato "that cities as open and complex systems exhibit all the properties of natural complex systems: they are open, complex, bottom-up and are often chaotic. [...] They further have shown that many of still are, physicists or mathematicians running their models on data about cities" (Portugali, 2013, p.2). L'autore approfondisce ulteriormente il tema, interrogandosi sul ruolo della città fisica all'interno del sistema complesso. La città fisica è un insieme di manufatti, che non sono altro che sistemi semplici, in quanto è possibile definire fino alla più piccola scala la composizione e la meccanica che li rappresenta: un ponte, un edificio, una strada sono essenzialmente dei sistemi semplici che di per sé non interagiscono con l'ambiente o con se stessi. La città è in effetti un 'dually complex systems': da una parte la componente artificiale della città (il sistema semplice), dall'altra quelli che definisce gli 'urban agents'. Sono gli 'urban agents' coloro che, attraverso la loro capacità di interagire (tra di loro, con i componenti artificiali della città e con l'ambiente), trasformano la città artificiale in un sistema complesso. Come anche sottolineato da Popper, è il comportamento degli 'urban agents' a caratterizzare ed identificare ogni città con le sue differenze e le sue prerogative. Infatti la città emerge come risultato delle interrelazioni tra i suoi elementi urbani e quindi si può identificare come sistema artificiale complesso: questi ambienti, visti ad una certa scala, creano relazioni con gli ambienti confinanti, fino a creare un ambiente ancor più articolato (ad esempio un ambiente/i frattale), in cui vivono e lavorano milioni di persone. Se l'urbanistica è la scienza che studia lo sviluppo della città, o per meglio dire lo sviluppo degli elementi complessi che compongono il sistema città, è facil-

mente intuibile come questa non possa essere una scienza di tipo deterministico. La capacità previsionale che doveva esser propria dell'urbanistica e che, attraverso l'uso di strumenti pianificatori moderni trovava la sua legittimazione, diventa complessivamente sempre più labile. La pianificazione diventa difficile da gestire e completare, la rigidità delle regole non permette cambiamenti e i risultati, quando ottenuti, spesso non rispondono alle necessità che erano inizialmente alla base del processo pianificatorio. L'impatto delle norme sulla vita moderna ha condizionato qualsiasi tipo di azione sulla città: "ciò che può essere costruito o trasformato e dove può esserlo; quali caratteristiche devono avere e quali standard devono rispettare gli edifici; quali attività possono svolgersi in certi edifici o luoghi e a quali condizioni; quali servizi collettivi devono essere garantiti dagli sviluppi immobiliari privati; quali forme d'inclusione ed esclusione valgono negli spazi pubblici e negli spazi privati, ecc." (Moroni, 2013, p.10).

Organizzazione come principio di sistema e autorganizzazione come adattamento al sistema  
 Visto l'ambiente socio-economico e culturale degli ultimi decenni (Bauman, Sennett, Sassen, ed altri), è difficile poter prefigurare un piano preciso, ma diventa sempre più evidente la necessità di ragionare attraverso scenari adattivi. "L'adattamento è raggiunto mediante la costante ridefinizione del rapporto tra il sistema e il suo ambiente (co-evoluzione). [...] gli organismi non solo evolvono, ma co-evolvono sia con gli altri organismi sia con l'ambiente circostante" (De Toni, Comello, 2005, p. 211). La capacità organizzativa diventa caratteristica fondante del sistema, ed il tipo di organizzazione è quella che ottimizza le interazioni tra i suoi elementi, "ma non in senso assoluto, bensì relativamente alle particolari sollecitazioni provenienti dall'ambiente. Esse agiscono, in sostanza, come un 'suggerimento organizzativo'. Poiché l'ambiente non è fisso, ma mutevole, queste sollecitazioni possono cambiare, e l'organizzazione può risultare non più adeguata. Il sistema dovrà assumerne un'altra, modificando lo schema delle interazioni degli elementi. L'organizzazione, allora, non è fissa: è una configurazione di ordine dinamico; e l'autorganizzazione è il modo in cui il sistema si adatta all'ambiente, contrastandone le azioni distruttive e salvaguardando la propria integrità" (Bertuglia e Staricco, 2000, p.4). La capacità di autorganizzarsi è vista quindi come una forma di evoluzione attraverso cui un sistema è in grado di conservare una buona capacità di adattamento al suo ambiente. Inoltre, attraverso l'autorganizzazione, un sistema impara a conoscere l'ambiente in cui vive, ed a comportarsi di conseguenza. L'abilità organizzativa diventa la proprietà costitutiva del sistema, infatti definire la città come un sistema complesso "significa affermare che la città è riconducibile ad un insieme di componenti tra loro in relazione (sistema), che i processi del sistema non sono gestibili e controllabili con strumenti deterministici (sistema complesso) ed, infine, che l'evoluzione

futura del sistema-città non è prevedibile linearmente sulla base della conoscenza delle condizioni iniziali (sistema dinamicamente complesso)" (Gargiulo e Papa, 1993, pp. 301 - 302).

Eterorganizzazione come forma di equilibrio

Se le condizioni al contorno ci portano a vedere il mondo in una situazione di continua irrequietezza e preoccupazione, ci si interroga sempre più su come la città (intesa come il luogo in cui si concentrano la maggior parte delle attività e fulcro dell'economia di una società) possa evolvere.

Nell'ambiente urbano è difficile ritrovare forme di autorganizzazione, a causa di una netta predominanza dell'iperdeterminazione normativa. La preponderanza dell'associazione urbs-polis a discapito della civitas causa la perdita di relazione tra i diversi elementi del sistema (civitas, urbs e polis). Il governo della città nel sistema Italia si basa sempre su un sistema amministrativo di tipo top-down, sia dal punto di vista puramente burocratico che da quello pianificatorio.

D'altra parte, per quanto una forma di gestione della città che coinvolge i cittadini in tutti i suoi passaggi, aumentando il livello di condivisione e di consapevolezza dei limiti e delle possibilità della città, sia più che auspicabile, diventa molto difficile da poter perseguire, per la mancanza di una supervisione in grado di gestire, a livello macroscopico, quali possono essere gli indirizzi e i regolamenti generali di uso dello spazio.

"Se l'autoorganizzazione, da sola, non è più efficace, è anche vero, però, che il progettista rischia di vedere vanificati i suoi sforzi di gestione della città, se non tiene conto di come i processi spontanei, che avvengono a livello microscopico, possano influire sui suoi interventi" (Bertuglia, Staricco, 2000, p.202). Già De Carlo indicava come la partecipazione sia alla base della condivisione degli strumenti, della trasparenza e dell'onestà della pianificazione. "L'urbanistica partecipata rappresenta una città diversa, abbatte gerarchie e propone i valori di diverse categorie sociali. In questo senso è un'utopia, in quanto opposta alla realtà esistente, alle sue istituzioni, ai suoi riti, ai suoi simboli dominanti, ai suoi sistemi di valori, di norme, di divieti, alle sue gerarchie, ai suoi rapporti di dominio e di proprietà" (De Carlo cit. da Perin, 1992, p.371). E ancora, "ottimizzando l'iniziativa di un individuo o di un gruppo, in un dato momento, si determinano ripercussioni che alterano il contesto delle decisioni relative all'azione da parte di altri individui o gruppi in momenti successivi. Ogni qualvolta prendiamo l'iniziativa nel nostro ambiente, per il nostro interesse, le ripercussioni di tale atto si diffondono come increspature dell'acqua di uno stagno in cui è stato tirato un sasso" (Bertuglia, Staricco, 2000, p.202). Gli 'urban agents' hanno una naturale capacità di essere pianificatori e designer, e questa capacità permea la vita della città e dei centri abitati, ed è ciò che permette la creazione in maniera più o meno consapevole dei manufatti. L'atto di pianificare compiuto da un urbanista come si può confrontare con quella spon-

tanea degli 'urban agents' che vivono la città? Se da una parte le teorie dell'urbanistica fino all'inizio del Ventesimo secolo vedevano la pianificazione come un atto da compiere al di fuori dei processi spontanei, questo modo di interpretare la città dimostra come si tratti più di una realtà composta sia da processi di tipo bottom-up e da processi pianificatori di urbanisti di tipo top-down (dually complex system): "each urban agent is seen as a planner at a certain scale, and, that due to the property of nonlinearity that characterizes the city as a complex system, it is often the case that the planning or design action of a single non-professional urban agent/planner/designer dominates the city much more than the plans and designs of the professional planners" (Portugali, 2013, p.4).

In molti studi (Mela e Preto, Bertuglia e Staricco, Pumain, Sanders e Saint-Julien) si evidenzia come sia diventa necessaria una forma di etero-organizzazione che permette di avere un adeguato bilanciamento tra la pianificazione di tipo top-down e la autorganizzazione, di tipo bottom-up. Il processo pianificatorio diventa così realmente il risultato di un metodo urbano in parte spontaneo: il risultato di tutto il processo non può essere fissato a priori, ma la conoscenza e consapevolezza degli spazi da parte dei cittadini è un obiettivo raggiunto.

Si può così sperare di raggiungere il risultato di trasformare il cittadino in un abitante attivo, lasciandogli la libertà di poter agire nel rispetto e nella tutela del territorio e degli altri cittadini, uscendo da quel labirinto burocratico e normativo che diventa un alibi del non-far niente per lo sviluppo delle città. Come indicato da Florita, i tre elementi chiave che coinvolgono la vita di un organismo sono: "coerenza (auto-organizzazione), rapporto con l'ambiente (etero-organizzazione), ed evoluzione"

L'eteroorganizzazione nell'uso della città

Il risultato dell'eteroorganizzazione su tutto il contesto urbano è attualmente incerto, di difficile prevedibilità, e spesso legato a sperimentazioni o progetti che rimangono principalmente sulla carta. La massima flessibilità urbana rimane il contesto descrittivo a cui ci si riferisce per immaginare la città del futuro, in quanto si può delineare solo in questo scenario un luogo in cui sia data ai cittadini la possibilità di scegliere e cambiare, modificare ed evolvere lo spazio in continuazione. Questo tema, con diverse declinazioni, è stato affrontato da diversi autori attraverso alcuni progetti come il Piano per la Baia di Tokyo di Kenzo Tange (1960), New Babylon di Constant (1954 - 1969) o la Plug-In City degli Archigram (1964) dove i cittadini avevano la possibilità di gestirsi il proprio spazio nonostante ci fosse una struttura urbana fortemente progettata.

Attualmente i più interessanti studi tratti da diversi temi di approfondimento sullo sviluppo della città futura vengono da un istituto di ricerca della Delft University, il "The Why Factory?" (T?F), in collaborazione con il gruppo MVRDV. Si citano i progetti AnarCity (Paris e Tabula-Rasa di "T?F"), e Freeland (di

MVRDV) come i più rappresentativi. In particolare l'ultimo potrebbe essere l'esempio pratico di una città eteroorganizzata: ci sono alcune regole alla base a cui riferirsi, ma lo sviluppo della città è totalmente libero secondo le necessità dei cittadini; la comunità si auto-organizza in quanto le necessità sono le stesse per tutti, e diventa normale la ricerca di un equilibrio in grado di bilanciare gli interessi, nel rispetto l'uno dell'altro. "It is a next step in evolutionary urban development. It introduces a radical new model within the current urban planning, totally oriented in the user and totally flexible by which the area will be transformed into a differentiated, experimental and surprising urban areas" (<http://www.mvrdv.nl/projects/oosterwold/>).

Eteroorganizzazione nello spazio pubblico

L'applicabilità diventa sicuramente maggiormente gestibile e più chiaramente dimostrabile in spazi di minor dimensione dove l'apporto del cittadino è sicuramente presente e dove può dare il proprio contributo in modo continuo: l'organizzazione e gestione dello spazio pubblico.

Nella Carta dello Spazio pubblico, definita a Roma nel Maggio 2013, si esprime come il valore della partecipazione attiva dei cittadini (organizzati in gruppi, associazioni, o singoli cittadini) all'interno del processo pianificatorio debba essere un elemento considerato e incentivato. Quando si tratta di spazio pubblico si fa infatti riferimento ha un luogo accessibile e fruibile da tutta la cittadinanza liberamente. Questi spazi possono diventare luogo di vera democrazia quando sono gli stessi cittadini a dare un'identità agli spazi, caratterizzandoli e rendendoli propri, presidiandoli, rinnovandoli, riciclando e mantenendoli, grazie ad un nuovo modo di immaginarne la gestione (Biennale dello Spazio Pubblico). Molti sono gli esperimenti fatti in questo campo, in particolare in parti di città ad alta densità (come New York), o in paesi del nord Europa.

L'uso dello spazio secondo queste premesse dà luogo e forma una serie di alternative, come la creazione di spazi per eventi temporanei ed itineranti, tematiche cicliche dello spazio urbano ecc. Se lo spazio pubblico è il luogo in cui è maggiormente possibile organizzare forme di gestione partecipata, i risultati sono fortemente differenziati gli uni dagli altri. Le differenze dipendono principalmente dall'uso che si fa dello spazio: i luoghi rifunzionalizzati per un dato periodo, possono, per una ragione o per l'altra, necessitare di ulteriori cambiamenti. L'elemento che maggiormente distingue un modo di interpretare questo tipo di uso dello spazio rispetto ad altri, è il fattore tempo.

Il tempo come caratteristica dello spazio eteroorganizzato

L'uso temporaneo dello spazio è una caratteristica intrinseca dello spazio pubblico. Nel passato ad esempio le piazze modificavano la propria funzione nell'arco del tempo (sia stagionale, che mensile, che giornaliero) adeguandosi alle necessità dei cittadini: da

luogo del mercato ai concerti, da spazio per i dibattiti politici a giochi per i bambini, muovendo o adattando pochi elementi di arredo urbano. O ancora in occasione di particolari eventi che coinvolgono tutta la città, sono determinati arredi urbani che identificano gli spazi e trasformano la città (ad esempio il Salone del Mobile – evento principale e il Fuori Salone – “spazio accessorio” dell’evento, a Milano). Nella maggior parte dei casi il ‘city event’ ha una durata brevissima, ma in alcuni casi può essere anche ricorrente. Lo spazio può essere caratterizzato da strutture temporanee singole o più complesse, generalmente prefabbricate, in grado di ospitare alcune funzioni, o può essere libero, e in alcuni casi attrezzato dai singoli fruitori (ad esempio il mercato nelle piazze, o gli accampamenti di tende in occasione di particolari eventi come il Burning man camp). L’analisi delle politiche temporali dell’uso della città e degli spazi non è un tema nuovo (su tutti si cita Bonfiglioli).

L’area in grado di ospitare eventi deve essere flessibile e adatta ad ospitare nuovi usi e nuovi elementi: si tratta sia di spazi con una precisa funzione, ma in grado di adattarsi a nuove (come le piazze), sia spazi che possono essere dedicati esclusivamente ad ospitare eventi che cambiano continuamente. Nel primo esempio possono rientrare anche tutti gli spazi dismessi come vecchie fabbriche, depositi, ecc che, grazie all’azione attiva dei cittadini, possono temporaneamente diventare luoghi che ospitano diverse attività in attesa di una funzione di riuso finale.

La caratteristica principale dello spazio pubblico eterorganizzato, a prescindere da proprietà funzionali, rimane la collaborazione attiva dei cittadini, che partecipano sia a livello decisionale (funzioni, attività, cosa e come si vuol fare in un determinato spazio) sia a livello operativo. Diversi sono gli esperimenti urbani che hanno coinvolto i cittadini nella trasformazione e riuso degli spazi. In una zona di Zaragoza, Spagna, il recupero dei vuoti urbani ha visto il lavoro attivo dei cittadini sotto la supervisione ed attraverso il progetto (condiviso) di un gruppo di architetti (Garvalosdi-monte arquitectos), trasformandoli in spazi adatti al gioco dei bambini e dei ragazzi, a luoghi di incontro per gli adulti e ad orti urbani. Il gruppo Collectif etc. promuove i progetti di trasformazione temporanea di spazi dismessi o destinati ad altro uso (ad esempio parcheggi), in grado di coinvolgere il più grande e ampio numero di cittadini con il fine di sensibilizzare al miglior uso della città e dei materiali, riciclando e trasformando materiali di scarto in nuovi elementi di arredo urbano; l’evento che può durare un tempo brevissimo, viene preceduto da momenti di progettazione partecipata; l’evento in sé è vissuto quasi come una forma di festa cittadina (si cita il progetto Défrichez-là a Saint Etienne, 2011). Il progetto d Boa Mistura del 2012 per il recupero delle strade nelle favelas di San Paolo nasce grazie al lavoro partecipato degli artisti e dei bambini, che lo hanno anche realizzato.

## Conclusioni

In questa nuova ottica, si dovrà modificare il ruolo dell’urbanista che diventerà di mediatore tra la storia della città e le spinte allo sviluppo: un ruolo difficile e di grande responsabilità nell’interpretazione delle richieste e delle aspettative dei cittadini, nella traduzione di queste in un disegno urbano e nel pesare quelle che hanno un reale effetto per il benessere della comunità. Il piano è dei cittadini e non dell’urbanista. (Samonà, 1953, 1975). L’urbanista diventa un law-maker in grado di costruire delle regole e dare delle direzioni che permetteranno alla polis di gestire il territorio ed alla civitas di disegnare il territorio. La struttura normativa necessiterà di una revisione per potersi adeguare: da regole strette e prescrittive, a norme flessibili. In questo modo la città potrà essere gestita e concepita in modo nuovo, grazie alla collaborazione della struttura amministrativa e dei cittadini. Chiaramente prima di potersi affidare ad una forma eterorganizzata (e quindi ad una maggior flessibilità) per l’uso degli spazi (e poi della città), quello che si dovrà adeguare è in primis lo stato mentale con cui i tecnici sono abituati ad agire e pensare: la rigidità normativa, l’incapacità di accettare cambiamenti, la difficoltà a definire il “bene comune” sono argomenti che vanno prioritariamente ridefiniti.

## Bibliografia

- Allen, P., Sanglier, M. (1981), *Urban evolution, self-organization and decision making*, Environment and Planning, volume 13 (pag. 169 – 183)
- Batty, M. (2012), “Urban regeneration as self-organization”, in *Architectural design*, n.° 215 (pag. 54 – 59)
- Batty, M., Marshall, S. (2009), *The evolution of cities: Geddes, Abercrombie and the New physicalism*, Town Planning Review, Liverpool University Press 80 (6) (pag. 551 – 574)
- Bauman, Z. (2005), *Globalizzazione e glocalizzazione*, Il Mulino, Bologna
- Bauman, Z. (2001), *La società individualizzata*, Il Mulino, Bologna
- Bauman, Z. (1999), *La società dell’incertezza*, Il Mulino, Bologna
- Bertuglia, C.S., Staricco, L. (2000), *Complessità, autororganizzazione, città*. FrancoAngeli Editore, Roma
- Bonfiglioli, S. (2010), “Il progetto della città contemporanea. Il tempo ridisegna lo spazio dell’abitare e nuovi attori sociali sensibili all’organizzazione dei tempi della città si affacciano alla scena pubblica”, in *La città e il tempo: interpretazione e azione*, (Bossi, Moroni, Poli, a cura di) Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN) (pag. 145 – 152)
- Bonfiglioli, S., Mareggi, M., (1997), “Il tempo e la città fra natura e storia. Atlante di progetti sui tempi della città”, *Urbanistica Quaderni*, n. 12, Inu Edizioni, Roma, 1997
- Cesareo, V. (2011), *Globalizzazione e contesti locali. Una ricerca sulla realtà italiana*. FrancoAngeli Edizioni, Roma.
- De Lotto, R., Morelli di Popolo, C. (2012). “Opportunità e limiti della città flessibile”. In *Urbanistica che cam-*

bia. Rischi e valori, *Planum, The journal of urbanism*, n.° 25, vol. 2/2012

De Toni, A.F., Comello, L. (2005). L'emergenza dal basso è il futuro più affascinante per le organizzazioni, *Quaderni di Management*, n. 1.

Florita, M.O. (2011), *L'intreccio. Neuroscienze, clinica e teoria dei sistemi dinamici complessi*. FrancoAngeli Edizioni, Roma.

Friedmann, J. (1965). Comprehensive planning as a process, in *Journal of the American Institute of Planners* n.° 31 (pag. 195 – 207)

Gargiulo, C., Papa, R. (1993), "Caos e caos: la città come fenomeno complesso" in *Per il XXI secolo: una enciclopedia e un progetto*, Università degli Studi di Napoli, Federico II (pag. 297 – 306)

Infussi, F. (1992). "Giuseppe Samonà. Una cultura per conciliare tradizione e innovazione". In P. Di Biagi & P. Gabellini (Ed.), *Urbanisti Italiani* (pp. 333 – 394), Editori Laterza, Roma.

McLoughlin, J.B. (1969). *Urban & Regional Planning. A System Approach*. Faber and Faber, London (UK)

Morelli di Popolo, C. (2013), "La rilettura della città come sistema organico verso nuove interpretazioni" in *Il governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo*, a cura di Sbetti F., Rossi F., Talia M., Trillo C., Dossier n.° 4, INU Edizioni, Roma (pag. 179–181)

Morelli di Popolo, C. (2013), *La città flessibile. Le dimensioni della flessibilità nella città contemporanea e futura*, tesi di Dottorato di Ricerca in Ingegneria Civile ed Edile/Architettura, Università degli Studi di Pavia

Moroni, S. (2013). *La città responsabile. Rinnovamento istituzionale e rinascita civica*. Carossi editore, Roma.

Perin, M. (1992). Giancarlo De Carlo. Un progetto guida per realizzare l'utopia. In P. Di Biagi & P. Gabellini (Eds.), *Urbanisti Italiani* (pag. 333 – 394), Editori Laterza, Roma.

Portugali, J. (2013), *What makes city complex?*, Paper pubblicato su [spatialcomplexity.info](http://spatialcomplexity.info) di Batty M.

Portugali, J. (2000), *Self-Organization and the City*, Springer, Heidelberg, Berlin

Pumain, D., Saint-Julien T., Sanders, L. (1984). Dynamics of spatial structure in French urban agglomeration. *Paper of the Regional Science Association*, 55 (pag. 71 – 82).

Ruelle, D. (1984). Determinismo e predicibilità. In *Le scienze* n.82, Le Scienze S.p.A. Editore

Sassen, S. (1999), *The global city: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton, USA

Sennett, R. (1999), *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Giangiaco- mo Feltrinelli Editore, Milano

## La città del viaggiatore e il ruolo dello spazio pubblico

FABIO NASELLI E ALICE ALBANESE

Lasciateci alle spalle le "certezze" (di deriva deterministica) che hanno influenzato teorie e pratiche del recente passato e complice una certa inadeguatezza (o lentezza eccessiva nel recepire nuove istanze) e frammentarietà del quadro normativo di riferimento in campo urbanistico in Italia, oggi la disciplina della pianificazione spaziale si trova oggettivamente a corto di strumenti consolidati ovvero in una costante e continua ricerca di pratiche e esperienze, spontanee e alternative, capaci di fornire quelle nuove risposte per quelle nuove istanze emerse già dalla fine dello scorso secolo e per quelle emergenti in questo primo quindicennio del nuovo. Nuove istanze declinabili in nuovi (o rinnovati) ambiti e nelle conseguenti intersezioni tematiche, che invitano a riflettere su percorsi di ricerca e di sperimentazione applicata molto diversi dai percorsi consolidati e che fanno i conti con visioni, interpretazioni e sensibilità personali; sempre più spesso dal forte sapore etico e nascenti da sperimentazioni individuali senza le quali la disciplina urbanistica sarebbe ancora ferma agli strumenti e agli approcci tradizionali.

Il concetto di piazza o di luogo pubblico, altro dal costruito, tanto caro a Camillo Sitte e ripreso da più autori e con molteplici accezioni (a volte additive, altre sottrattive del suo ruolo) nel corso del XX secolo, si è radicalmente trasformato e ampliato nei suoi significati e nei suoi significanti, già a partire da questo primo decennio di questo XXI secolo.

Lo spazio urbano aperto (sia pubblico, sia privato) inoltre, rilascia una precisa "immagine della città" alla variegata e policroma nuova utenza della città che, con l'occasione dell'incremento delle relazioni fisiche generato dal proliferare di relazioni non fisiche a partire dalla seconda metà del secolo passato, si è spostato, di pari passo alla definizione di utente della città inteso fondamentalmente come cittadino residente, anche ad altre figure come il visitatore occasionale o temporaneo. Un'immagine che è certamente più complessa e comprensiva di quella delineata negli scritti di Lynch (Lynch K., 1960) ma che come quella ha profonde implicazioni psicologiche, strutturali e, anche, operative.

Si tratta di un'immagine – la prima immagine – complessiva e complessa del paesaggio urbano visitato, che può essere in grado di rendere, o non rendere, facilmente "accessibile" la forma della città e di conseguenza anche la sua facile "usabilità". Una comprensione olistica e diretta che può avere la capacità di attrarre o rigettare l'ospite/utente transitorio e quindi potenzialmente generatrice di nuove fruttuose relazioni e potenziale occasione per la difesa, la ri-nascita

o per la nascita ex-novo di forme di micro-economia urbana diffusa. Una micro-economia basata essenzialmente sulla valorizzazione del patrimonio culturale, in senso ampio del termine, sulla produzione dell'artigianato di tradizione (che in questo nuovo mercato recupera spazi di vita a "km 0") e sull'agro-alimentare di alta qualità (l'unica forma sulla quale possiamo recuperare competitività in rapporto con i mercati trans-nazionali)<sup>1</sup>.

Oggi possiamo affermare che le politiche e le strategie urbane e ambientali riconoscano sempre più l'importanza strategica degli spazi aperti urbani e periurbani che, nelle nuove accezioni, diventano occasione per generare nuove forme di democrazia urbana diffusa, nuove economie locali, attrarre investimenti, anche e soprattutto privati, e in generale per migliorare la qualità della vita delle comunità di urban users interessati e coinvolti nei processi di trasformazione. La disponibilità di spazi aperti diventa anche risorsa suolo capace di contenere un certo numero di quelle nuove funzioni, strutturali e infrastrutturali, di cui c'è una estrema necessità nella nuova ottica di auto-sostenibilità e continuità eco-ambientale, come per la produzione di energie rinnovabili o la costituzione di orti urbani, il mantenimento delle bio-diversità o la chiusura dei cicli delle acque e dei rifiuti. Contaminandosi anche con altre discipline come il Design per lo spazio pubblico o alcune delle branche dell'ingegneria ambientale o energetica o, ancora, con le discipline che si muovono nel campo della psicologia sociale e dell'antropologia urbana, ecc.

Questi e altri nuovi ruoli assunti dallo spazio pubblico (o in un senso più esteso dallo spazio urbano aperto) sono stati resi espliciti, e a volte codificati, da una serie di documenti d'indirizzo prodotti dalla seconda metà inoltrata del XX secolo<sup>2</sup>.

Mentre da un lato si ri-scopriva il valore dello spazio aperto in ambito urbano e se ne cominciavano a delineare nuovi profili d'uso, di pari passo assistevamo ad una evoluzione e un incomplessimento del concetto di utente urbano. Fra le evoluzioni avutesi nella città e nelle società urbane (evoluzioni tutt'ora in-progress) vi è quella che ha riguardato la qualità dell'utenza urbana, la città multietnica e accessibile a tutti ha determinato l'emersione esplicita di nuove categorie di utenza che si sono affiancate a quelle tradizionali della disciplina, per esempio con il sopraggiungere della figura del migrante, o con l'estensione delle "tipologie" di categorie deboli, per giungere all'introduzione dell'utente turista che, nelle forme evolute e responsabili che il settore ha assunto, da semplice spettatore esterno e spesso non coinvolto nella relazione vere col luogo (nel turismo organizzato di stampo tradizionale) diventa utente responsabile, attento e coinvolto al destino della città e dell'identità peculiare che essa veicola.

Il ruolo, nell'accezione proposta in questo scritto, dello spazio pubblico (ma preferiremmo riferirci più complessivamente allo spazio aperto urbano) si gioca, oggi, sui temi della sua reale fruibilità, della sua qualità e della sua capacità di dare risposte a tipologie di

utenti e funzioni in continua evoluzione e trasformazione. In questo senso le pratiche per lo spazio urbano devono sempre più tenere in considerazione nuove politiche e strategie anche per quelle nuove forme di accoglienza capaci di generare sviluppo nel tessuto urbano. Il tutto amplificato dalle nuove tecnologie e dall'introduzione del concetto di spazio virtuale<sup>3</sup>. Un aspetto "particolare", quindi, dell'approccio allo spazio urbano ma di notevole consistenza per le città italiane (piccole e grandi) in quanto tutte contenitori naturali di cultura e storia, in particolare se si considerano la dimensione oggi assunta dal mercato del turismo e le sue prospettive di crescita e si intersecano con le necessità di attrazione generate dalla crescente competizione urbana.

L'approccio al tema di una forma di progetto urbano innovativo, ricercato strumentalmente attraverso la rilettura del "turismo" in chiave di supporto per la valorizzazione endogena e auto sostenibile dei piccoli sistemi locali di offerta, assieme alla ricollocazione della dimensione "relazionale" come catalizzatrice della integrazione delle dimensioni territoriali tipiche della scala locale (strategiche, politiche, architettoniche, economiche, sociali, ambientali, storiche, culturali, ecc.) hanno guidato l'attività di ricerca applicata che sta alla base dell'individuazione di un'alternativa mediterranea allo sviluppo. I sistemi territoriali locali, oggi aggrovigliati nelle maglie del mercato finanziario e dei capitali "senza padrone" ma in grado di pilotare scelte nazionali e sovranazionali, devono necessariamente e improrogabilmente individuare nuove linee di sviluppo, più consone alla dimensione della persona umana.

Questo quadro di informazioni, assieme ad un lavoro di studio e ricerca di oltre dieci anni, è servito a rafforzare la visione del Turismo come supporto per uno "Sviluppo Relazionale Integrato"<sup>4</sup>, un modo nuovo di intendere lo sviluppo che possa non "rincorrere" modelli esterni e globali ma cercare strade alternative, territorializzate nel e dal Mediterraneo, che mirino alla sistematizzazione e condivisione dell'enorme patrimonio di capitale reale diffuso, fatto di risorse reali e di esperienze locali, in un'ottica di valorizzazione delle differenze e di rispetto delle identità sociali, culturali e produttive locali, con un particolare riferimento al nostro contesto mediterraneo, da sempre paradigma riconosciuto di esperienze di scambio e di condivisione.

L'arrivo delle nuove tecnologie e in particolare di quelle informatiche ha offerto attraverso la città intelligente una valida alternativa per migliorare il profilo competitivo di una città e la qualità della vita al suo interno. Tale miglioramento, in tal senso, non è più necessariamente collegato alla dotazione di infrastrutture fisiche, ma soprattutto alla capacità di far muovere e veicolare conoscenza e capitale umano e sociale. L'idea di base sviluppata dal MIT<sup>5</sup> per la Smart City – secondo la quale la città del futuro dovrebbe prendere la propria configurazione a partire dalle per-

sone e dalle comunità che vivono presso di essa - era dunque intrinsecamente legata al concetto di capitale umano e sociale, tuttavia le azioni intraprese in questa direzione, comprese quelle dell'Unione Europea, non hanno recepito in pieno il concetto proposto da Mitchell, indirizzando per la maggior parte i propri sforzi economici ed intellettuali verso la tecnologia e il business.

A partire dal presupposto che il patrimonio dei Beni Culturali (nell'accezione più ampia dato al termine nel testo) possa essere motore di sviluppo per le città e i loro territori si è fatta avanti una nuova economia, quella della classe creativa, all'interno della quale anche le città si sono ritagliate un proprio spazio. Per Maurizio Carta, ad esempio, sono tre i fattori "competitivi" delle città creative: cultura, comunicazione e cooperazione.

Il primo, la cultura, affonda le proprie radici nella storia e ha a che fare con il talento delle città, ovvero la sua risorsa distintiva, la sua identità culturale e la sua diversità storica e sociale. È questo "talento urbano" che è in grado di produrre valore.

Il secondo, la comunicazione, cioè la capacità di trasmettere e divulgare conoscenza, ampliare i processi di partecipazione, coinvolgere in tempo reale gli abitanti. In questo le ICT ci consentono di ottenere alti risultati minimizzando congestione, inquinamento e degrado.

Il terzo fattore, la cooperazione, significa trovare un comune denominatore per tutti gli approcci differenti, mettere a sistema componenti eterogenei verso obiettivi comuni.

Verso una Smart City, attraverso gli Smart Citizens; una città che reinventa il proprio metabolismo e che fonda il suo sviluppo sul capitale umano e sociale, sulla cultura, sui processi di partecipazione, sulla cultura.

La visione di Smart City da cui siamo partiti vedeva l'utilizzo delle ICT al fine di integrare informazioni e poterli facilmente canalizzare verso gli utenti finali: i cittadini<sup>6</sup>. La visione di Mitchell di una conoscenza globale richiama la visione enciclopedica, secondo Veltman infatti il carattere globale della conoscenza rappresenta l'ultimo sviluppo dello stesso processo che portò alla realizzazione della biblioteca di Alessandria, nel XVIII secolo i filosofi francesi propongono l'Encyclopédie, finché nel XX secolo si comincia a parlare di conoscenza online che genera world brain, collective intelligence, enduring knowledge, ecc.

Per potere mettere a sistema un vasto numero di informazioni, il primo passo è certamente quello di strutturarli in funzione dell'utenza finale, differenziando sia il tipo di informazione che il suo linguaggio e la sua qualità.

Potremmo classificare i fruitori di questa mole di dati in 5 categorie differenti (Isaacson W., 2011): turisti, cittadini, operatori, tecnici, studiosi.

Allo stesso tempo è importante che l'innovazione tecnologica si rivolga verso la soluzione più intuitivamente comprensibile e di facile impiego per l'utente finale, al fine di preservarne la sua competitività e

sopravvivenza all'interno dell'offerta globale e di garantirne una usabilità immediata.

Un cambiamento significativo si è avuto col passare dal web 1.0, nel quale si assisteva alla visualizzazione passiva dei dati (era del webmaster), al web 2.0 nel quale sono consentiti all'utente la creazione, la condivisione e l'aggregazione di dati web (Community generated data).

Gli User Generated Content (UGC) oggi raggiungono numeri davvero impressionanti: 6 milioni di video Youtube, 3,5 milioni di foto su Flickr. Esistono due questioni fondamentali che caratterizzano questi nuovi approcci da parte degli utenti:

-La diffusione di standard, che permette di integrare differenti componenti indipendentemente dalla tecnologia con cui sono stati sviluppati;

-La geolocalizzazione, che ha la capacità di attivare skills spaziali (Calabrese F., et al., 2009).

Recentemente si sta sviluppando una nuova fase, chiamata web 3.0. L'idea di base è che il web sia in grado di eseguire compiti complessi, finora considerati unica prerogativa umana. La caratteristica fondamentale è quella di elaborare e fornire informazioni realtime a partire da sensori applicati sugli oggetti (Internet of Things).

L'Internet of Things (IoT) – termine coniato dal MIT – parte dal presupposto che ogni oggetto della nostra quotidianità<sup>7</sup> possa essere connesso in rete e possa comunicare con altri oggetti con o senza l'intervento umano. Ciò che caratterizza l'IoT è la gestione dell'eterogeneità. La centralità delle comunicazioni mobili e la diffusione capillare dello smartphone rende tutto questo un fenomeno in crescita esponenziale<sup>8</sup>. È evidente che non si tratta di semplice progresso tecnologico ma di un nuovo modo di vivere lo spazio e gestire la conoscenza e le relazioni.

L'uso congiunto della geolocalizzazione e dell'IoT può consentire il Geotagging, ovvero il processo di aggiunta di metadati di identificazione geografica. Questa tipologia di condivisione dei dati può aiutare gli utenti a trovare una gran quantità di informazioni a partire da una localizzazione. Sul Geotagging si basano tutta una serie di applicazioni basate ad esempio sul riconoscimento a partire da un'immagine. Il Metropolitan Museum of Art ha annunciato che presto si potrà utilizzare Google Goggles per ottenere informazioni sulle opere esposte nel museo.

Un altro sistema che ci consente di interagire con la realtà in modalità virtuale è la Realtà Aumentata (AR). L'evoluzione 2.0 della AR consente di utilizzare questo sistema su scala globale e da più persone contemporaneamente, vedere overlays virtuali dell'informazione collegata al luogo reale in cui ci si trova, nonché aggiungere i propri contenuti.

Il ruolo dello spazio pubblico, in conclusione, come luogo d'incontro - dove si tessono le relazioni sociali e si affermano identità locali - e come luogo in cui si costruisce e si consolida l'immagine complessiva della città (la piazza, la strada, il parco, il monumento, la biblioteca di quartiere, il mercato, ecc.) diviene anche

l'occasione dove diverse utenze possono interagire e condividere il destino degli spazi urbani e quindi della città.

#### Note

1 “Ecco perché il futuro più prossimo di molti dei paesi che circondano il Mediterraneo, e l'Italia non fa eccezione, si deve giocare prioritariamente sui tre settori che sono alla base di uno sviluppo reale delle regioni del bacino: il settore agro-alimentare, prevalentemente quello di qualità alta e altissima (penso soprattutto al mercato del biologico e dei prodotti di nicchia che nelle nostre regioni hanno numerosissime opportunità, a volte uniche al mondo); il settore della piccola e media impresa, con riguardo particolare all'artigianato di tradizione (con il termine “artigianato di tradizione” si vuole intendere una forma di artigianato che contemporaneamente ambisca ad un prodotto di alta qualità, collocato in una sua specifica connotazione storica e tradizionale, nei processi, nelle tecniche e nelle materie prime utilizzate, nonché che abbia a cuore anche il processo culturale che accompagna la creazione e la produzione del bene.); il settore dei beni culturali, monumentali e paesaggistici (visto in chiave di promozione del prodotto storico/culturale in un'ottica di competizione internazionale dell'offerta di qualità)”. (Naselli F., 2005)

2 fra gli altri citiamo: Libro Verde sull'Ambiente Urbano (1990); Carta di Aalborg (1994); Quadro di Azione per uno Sviluppo Urbano Sostenibile (1998); Convenzione europea sul Paesaggio (2000); Strategia tematica per l'ambiente urbano (2006); Carta di Lipsia (2007); Carta dello spazio pubblico (2013); Manuale per lo Spazio Urbano (2013).

3 La società negli ultimi decenni ha subito irreversibili processi evolutivi che hanno definitivamente modificato la percezione umana del tempo e dello spazio. La rivoluzione tecnologica ha catapultato la società in un luogo fatto di spazi dilatati all'infinito e di tempi prossimi allo zero. Una società veloce che si snoda lungo i rami di una rete spesso invisibile fatta di luoghi dove si compiono atti reali, atti che interagiscono con la città, luogo (invece) estremamente finito e sempre più costretto e fatto di tempi gravemente lunghi. Il sistema città oggi ha ispessito dunque la sua complessità inserendo tra le sue variabili spaziali tutta una serie di nuovi luoghi virtuali che interagiscono concretamente con i processi sociali e spaziali.

4 Dal punto di vista teorico lo “Sviluppo Relazionale Integrato” (SRI) deriva dagli studi sul Turismo Relazionale Integrato (TRI) e la valorizzazione delle risorse reali per i paesi del Mediterraneo, avviati in via sperimentale fra l'Italia e l'Egitto come asse diagonale di riferimento dell'intero bacino, già dal 1994 e convenuti nel Progetto/Programma MOTRIS della Presidenza della Regione Siciliana; studi e ricerche che nel tempo hanno coinvolto altri paesi (Malta, Tunisia, Spagna, Francia, ecc.).

5 L'idea odierna di Smart City è probabilmente attribuita a William Mitchell che, dopo aver analizzato e teorizzato le nuove forme di città definite dal

crescente importanza degli spazi virtuali interconnessi, formalmente a partire dal 2003 ha creato presso il Media Lab del Massachusetts Institute of Technology il programma Smart Cities (<http://smartcities.media.mit.edu/>).

6 Le statistiche ci dicono che al 2012 sulla terra esistevano circa 1 miliardo di utenti internet mobile nel mondo; 2,4 miliardi di utenti internet a linea fissa (<http://www.internetworldstats.com/>); 1,7 miliardi di utenti email; 113 miliardi di ricerche al mese, di cui 4,7 con Google; 2 miliardi di video osservati al giorno su Youtube; nel 2011 gli utenti face book erano 1,2 miliardi (<http://www.statisticbrain.com/>).

7 Berg Insight stima che alla fine del 2010 circa 80 milioni di dispositivi erano collegati tramite rete mobile, mentre entro il 2015 saranno collegati 290 milioni di dispositivi.

8 Nel 2012 circa 5 miliardi di persone (l'80% della popolazione mondiale) aveva un telefono mobile, 1,1 miliardi erano smartphone.

#### Bibliografia

Alexander C. et altri (1977), *A Pattern Language*, Oxford University Press, Oxford.

Artis C.M. (2007), *Llocs Publics en la natura*, Escola Politècnica Superior de la Universitat de Girona, Girona.

Calabrese, F., Kloeckl, K., Ratti, C. (2009). *WikiCity: Real-Time Location-Sensitive Tools for the City*. In: *Handbook of Research on Urban Informatics: The Practice and Promise of the Real-Time City*. IGI Global Carta, M. (2007). *Creative City. Dynamics, Innovations, Actions*. List, Barcelona.

Doglio C., Urbani L. (1984), *Braccio di bosco e l'organigramma*, S.F. Flaccovio Editore, Palermo.

Gehl J. (1986), *Life between the buildings*, Danish Architectural Press, Copenhagen.

Isaacson, W. (2011), *Steve Jobs*, Mondadori, Milano.

Leed E.J. (1991), *The mind of the traveler. From Gilgamesh to Global Tourism*, Basic Books, New York.

Lévy P. (1995), *Qu'est-ce que le virtuel?*, Trad. It. (1997) *Il virtuale*, Raffaello Cortina Editore, Milano.

Lynch K. (1960), *The Image of the City*, Trad. It. (2004) *L'immagine della città*, Marsilio Editori, Venezia.

Mitchell, W.J. (1999). *E-topia: Urban Life, Jim - But Not As We Know It*. The MIT Press, Cambridge.

Mitchell, W.J. (2001). <http://smartcities.media.mit.edu/>

Mitchell, W.J. (2007). *Intelligent cities*. e-Journal on the Knowledge Society, n. 5, <http://www.uoc.edu/uocpapers/5/dt/eng/mitchell.html>

Naselli F. (2012) (a cura), *Animare un'alternativa mediterranea allo sviluppo. Il turismo per uno sviluppo relazionale integrato*, FrancoAngeli, Milano.

Naselli F. (2012), *Nuove forme della qualità urbana*, FrancoAngeli, Milano.

Sitte C. (1889), *Der Städte-Bau nach seinen Künstlerischen Grundsätzen*, Trad. It. (2007) *L'arte di costruire le città. L'urbanistica secondo i suoi fondamenti artistici*, Jaca Book, Milano.

Veltman, K.H., (2012). “Learning Habits versus Habits for Knowledge”: *New Horizons*. In: *Creative Open*

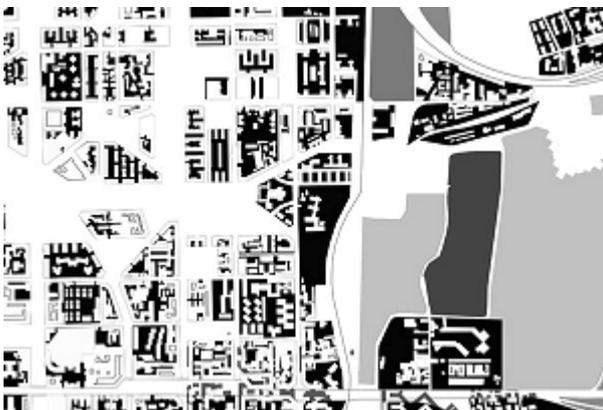
## Per una cultura partecipata dello spazio pubblico: un caso concreto a Milano

MARTINA ORSINI E PAOLO POMODORO

### Introduzione

Il progetto di riqualificazione di un'ex area industriale (Montedison-Redaelli) – in parte realizzato – tra il tessuto compatto milanese e il Parco Agricolo Sud diviene l'occasione per un dialogo creativo, concettuale e pratico tra differenti soggetti sullo spazio pubblico. Operatori immobiliari, studenti, studiosi, progettisti e operatori pubblici a partire da un caso concreto, da un contesto urbano complesso e da una crisi economica che è anche occasione per un ripensamento dello spazio del collettivo meno soggetto a dinamiche di privatizzazione, consumo e individualismo, provano a ragionare insieme con i loro differenti sguardi, scale di riferimento, culture. Aspetti come la disuguaglianza spaziale, i confini sempre meno permeabili, la passività del tessuto urbano nell'accogliere la trasformazione, l'omogeneità che divide e irrigidisce, sono alcuni degli aspetti critici a partire dai quali si è provato a proporre spunti per nuove configurazioni, concettualizzazioni e suggerimenti per gli usi dello spazio della relazione nella città<sup>1</sup>. Di alcuni di questi si ripercorrono qui tratti ritenuti utili al dibattito in corso.

1– Le caratteristiche morfologiche dell'area di studio e una serie di schemi che ne interpretano le potenzialità in termini di differenti declinazioni dei margini tra "enclave" come dispositivi dello spazio pubblico e collettivo.



Enclave e spazio pubblico: l'attivazione di un sistema di margini

La parte di città che è stata oggetto di interpretazione è caratterizzata da una serie di configurazioni che rimandano ad alcuni importanti e attualissimi temi urbani: la separatezza, il margine, il rapporto

tra frammenti a scale differenti. A ciò si è aggiunto il differente sguardo che ognuno dei soggetti coinvolti ha attivato, e che risulta legato non solo alla cultura e al ruolo di provenienza ma anche, e in modo più determinante, ai diversi obiettivi e risposte che ciascuno ha perseguito e formulato.

Si tratta di un comparto urbano definito da una varietà di materiali che nella maggior parte dei casi danno luogo a dinamiche di separazione. Le infrastrutture ad alto impatto che lo circondano – autostrada, tangenziale, ferrovia e relativo scalo merci, metropolitana, aeroporto – legano questo luogo alla città consolidata e al territorio vasto ma, nel contempo, lo isolano alla scala corporale; i quartieri, localizzazioni residenziali unitarie legate alle attività industriali che a partire dalla fine dell'ottocento con le Acciaierie Redaelli – poi assorbite e ampliate nella fusione con la Montecatini-Montedison – costituiscono la crescita intorno al quartiere storico di Rogoredo mostrando il pregio di una certa coerenza interna ma, simultaneamente, di una scarsa capacità di dialogo tra loro e con gli altri materiali urbani; il fuori-scala costituito dalle grandi presenze industriali e terziarie in parte quelle storiche successivamente riconvertite o di nuovo insediamento (il quartier generale di Sky-Italia tra i più significativi), in costruzione o abbandonate a causa delle crisi economiche, e che introduce elementi di sovrapposizione e convivenza interessanti ma anche fortemente conflittuali; il quartiere di Santa Giulia, in via di definizione e concretizzazione, che solleva invece il delicato e cruciale tema del rapporto tra il nuovo e l'esistente inteso non tanto in termini di un inserimento tipologico-insediativo attento quanto, piuttosto, come opportunità a partire dalla quale innescare processi di reazione urbana diffusa ma coordinata in una visione comune, e che attualmente non è stata avviata da nessun soggetto coinvolto.

La scelta di avviare questa riflessione, e a partire esattamente da quest'ultimo punto – il rapporto tra il nuovo quartiere di Santa Giulia e la città –, per allargarsi poi all'intero comparto urbano ha permesso di arricchire l'indagine con alcuni importanti aspetti: la possibilità di innescare un dialogo diretto (e poco frequente) tra l'accademia e il privato che oggi costruisce concretamente la città; la generalizzazione, e relativa concettualizzazione, di alcune modalità urbane contemporanee partendo da un caso specifico e impegnandosi in una traiettoria forse più complessa ma in grado di addentrarsi, data la focalizzazione iniziale, da subito in modo dettagliato nella fitta nebulosa di relazioni che oggi caratterizza ogni materiale della città a livello fisico, progettuale e gestionale; lo sviluppo di uno sguardo critico più consapevole – e meno pregiudiziale – nei confronti di concezioni di città derivanti da progetti che, pur radicati a visioni immobiliari esito di specifici obiettivi e immaginari, cercano a loro modo di confrontarsi con la complessità della contemporaneità e, oggi, anche di una crisi economica profonda.

Il tema della separatezza, e che a sua volta contiene caratteristiche come, tra le altre, l'introversione, la

banalizzazione del concetto di *mixité* funzionale, sociale e formale, la netta specializzazione spaziale, al progredire dello sguardo, e intrecciandosi con tutte le scale e le realtà composite che caratterizzano questa parte di città, è emerso nella sua accezione di dinamica ripetitiva ed estesa (Ellin, 1997). Quasi a dire che nella stratificazione delle successive attività, popolazioni e spazi depositatisi sull'insediamento industriale originario, l'impossibilità alla relazione sia divenuta caratteristica insediativa prevalente (Secchi, 2013). Paradossalmente, il nuovo quartiere progettato da Foster e che, come altri interventi di trasformazione in atto in città, propone grane urbane compatte – a discapito di una porosità che forse sarebbe più interessante provare tutti a promuovere e sperimentare –, si inserisce perfettamente nel contesto che lo ospita proprio in virtù di quello che può essere indicato come un limite.

Il problema qui parrebbe a monte, e rintracciabile in una realtà urbana milanese che negli ultimi decenni si è relazionata nei confronti della trasformazione in modo passivo, perdendo quasi sempre l'occasione di considerare lo spazio pubblico come vero dispositivo della relazione e relegandolo, invece, al ruolo di servizio e funzione di cui le nuove operazioni immobiliari debbano essere provviste; nell'illusione, forse, che la sua sola presenza basti a garantire la connettività urbana tra città esistente e nuova. Per questo si è finito per dimenticare che lo spazio pubblico è in primo luogo l'espressione di un atto culturale cruciale per la città e che, come tale, richiede un impegno concettuale e progettuale capace di realizzarne le potenzialità urbane strutturanti a tutte le scale, rendendolo rete flessibile e cangiante in grado di accogliere ed elaborare, come fossero reazioni chimiche, gli innumerevoli riposizionamenti di senso che la città attiva senza sosta, e indipendentemente che ciò avviene in concomitanza, o direttamente per mano, di specifiche operazioni di trasformazione (Innerarity, 2008). Il fuorisca e il design globalizzato, e che caratterizzano in modo crescente le superfici collettive realizzate di recente nelle nostre città, sono l'espressione dei limiti di un atteggiamento che in generale privilegia ripetitività, quantità e concentrazione spaziale a discapito di un disegno del collettivo pervasivo, articolato e appropriatamente complesso capace di confrontarsi con la contemporaneità (Tonkiss, 2013).

L'indagine urbana si è quindi concentrata sulle potenzialità pubbliche e collettive insite negli spazi esistenti o di possibile individuazione tra le diverse enclaves, dando spazio a una lettura interpretativa urbana che provasse a intendere l'intero comparto come un vero e proprio sistema di margini, figura che rappresenta una delle possibili declinazioni dello "spazio tra le cose" (Ghel, 1971, 2006). Il margine, a differenza per esempio del limite o del confine, indica una realtà spaziale affatto definita o statica, essendo luogo di cui è impossibile rivendicare l'appartenenza (De Certau, 2001), né sperimentarvi passaggi netti e definiti; viceversa, la sua natura è piuttosto quella di essere luogo dell'incessante riscrittura della città e dei soggetti

che la abitano (Sennet, 2011). Più operativamente, il margine può essere inteso attraverso il progetto come luogo della sovrapposizione dei bordi delle diverse enclaves, o anche figura autonoma che contribuisce dal suo interno alla definizione dei frammenti che spazialmente lo connotano. In ogni caso, l'obiettivo di uno spazio pubblico concepito come dispositivo che rompa la dimensione di autoreferenzialità alle varie scale attivando un sistema urbano del collettivo che sia diffuso, pulsante e mutevole, può contribuire a evolverci dall'idea che la trasformazione urbana sia tutta da ricondursi a operazioni di sostituzione o rinnovamento di grandi tasselli della città e che lo spazio pubblico in essi contenuto, e negoziato in base a quantità ed efficienza in termini di servizi offerti – ignorando tra l'altro la volubilità funzionale che oggi regola ogni spazio –, debba ridursi a ricalcarne la medesime logiche frammentarie ed episodiche.

#### Note di carattere metodologico

Il lavoro qui illustrato descrive un percorso non ancora concluso che è stato avviato con la progettazione urbanistica e architettonica a livello preliminare dell'area ex-industriale da parte dell'operatore privato, seguendo quelle linee procedurali dettate dagli assetti normativi vigenti e dalle prassi operative consolidate, soprattutto per quanto riguarda i rapporti tra operatore privato ed enti istituzionali (Comune, Regione, ecc.). È stata presentata all'Amministrazione comunale una proposta di variante (Proposta Preliminare) all'Accordo di Programma che è in corso di discussione e di condivisione con gli Uffici del Comune Di Milano.

Parallelamente il corso del Politecnico di Milano ha iniziato la sua attività partendo dall'analisi del settore urbano all'interno del quale si trova l'area specifica di trasformazione e, conseguentemente l'attività è proseguita con l'individuazione e la progettazione di nuove reti di spazi aperti e di connessione tra le diverse bolle insediative di questa parte di città.

Esperti dei sistemi di accessibilità, esperti del verde, esperti del sistema delle bonifiche, strutturisti, impiantisti, consulenti per i mercati residenziali, commerciali, terziari, sociologi, avvocati, architetti, urbanisti sono i soggetti attivati dall'operatore privato proprietario dell'area al fine di giungere ad una proposta progettuale da condividere con l'Amministrazione pubblica ed approvare ai diversi livelli istituzionali preposti (Comune, Regione, ecc.) attraverso una fase di pianificazione attuativa.

Parallelamente gli studenti del Politecnico di Milano hanno svolto una serie di interpretazioni e individuato possibili traiettorie progettuali riguardanti la struttura del settore urbano nel suo complesso, proponendo spunti per nuove configurazioni, concettualizzazioni e usi dello spazio della relazione nella città. I temi trattati coinvolgono a diversi livelli le 'modalità di pianificazione' di un territorio e le 'consuetudini dell'operare' che strutturano e coinvolgono gli approcci e i lavori dei diversi soggetti partecipanti alla trasformazione.

Il lavoro dei progettisti dell'area di trasformazione, attraverso approfondimenti sul livello dei diversi servizi esistenti (insieme agli uffici preposti dell'amministrazione comunale) individua e localizza in particolare i sistemi dell'accessibilità all'area (pubblica e privata), del verde e dei servizi puntuali necessari. A parte le connessioni viabilistiche e trasportistiche che ovviamente escono dal perimetro preciso della proprietà, difficilmente si riescono a formulare proposte progettuali (fin'ora) al di fuori dei propri confini, in primo luogo perché gli operatori/proprietari non hanno un diritto legalmente riconosciuto (non sono i legittimi proprietari), ma anche perché le risorse generate dai piani attuativi (oneri urbanizzativi) solitamente fanno già fatica a sostenere economicamente il livello di qualità auspicata degli spazi di interesse pubblico e generale della città proposti dal progetto. Questo fenomeno, tipico oramai delle trasformazioni di una certa dimensione, è uno (e ovviamente non l'unico) dei fenomeni più interessanti da indagare in quanto diventa lo sfondo concettuale e culturale alla base dei ragionamenti dei diversi soggetti privati e pubblici che operano sul territorio.

Il lavoro svolto dagli studenti del Politecnico individua viceversa, e con più libertà operativa e culturale al livello del settore urbano, le aree aperte non tematizzate, in disuso o scarsamente utilizzate, le funzioni in corso di dismissione e il livello di apertura/chiusura morfologica e funzionale dei vari insediamenti. Inoltre gli studenti attraverso indagini sul quartiere, interviste, lettura dei blog, filmati ecc. cercano di raccogliere, interpretare e tradurre la domanda qualitativa degli spazi pubblici richiesti.

Il lavoro condotto dagli studenti prova quindi a sviluppare uno sguardo critico e di sintesi progettuale attraverso il quale definire scenari di possibile arricchimento tra la città esistente e le aree di trasformazione presenti nel contesto urbano preso in considerazione. Il risultato delle attività fissa su layer i differenti approfondimenti tematici e riesce a definire possibili orientamenti progettuali che normalmente, attraverso per esempio i normali pacchetti regolativi e procedurali consolidati, non vengono percepiti e costruiti e, quindi, neanche valutati o proposti come punto di partenza per attivare nuove politiche urbane per la strutturazione del sistema degli spazi aperti/pubblici della città.

La discussione e la possibile condivisione tra i diversi soggetti istituzionali e non, attraverso nuove piattaforme di lavoro (che non possono essere i consolidati sistemi di approvazione dei progetti), può diventare il motore per nuove configurazioni e concettualizzazioni dello spazio della relazione nella città. Saper vedere e definire i margini e la loro intrinseca capacità di deformazione in rapporto alla continua modifica della struttura sociale ed economica, individuare le aree sensibili alla trasformazione alle diverse scale del territorio, saper vedere le reti potenziali di connessione fisica tra le diverse enclaves del territorio, ricostruire la forma dei vuoti urbani, riempirli di senso, definire le risposte alle diverse domande di vita pubblica con

nuove forme e materiali urbani, definire e sostenere aree di utilizzo temporaneo in risposta a domande puntuali da attivare in tempi rapidi, sono alcuni dei temi possibili e che travalicano le consuetudini dell'operare.

La partecipazione e la condivisione di proposte per la riqualificazione dello spazio aperto/pubblico possono in questo modo uscire dallo spazio ristretto previsto dalle regole normative consolidate, e troppo spesso insufficienti, per garantire qualità ed efficienza degli spazi aperti di relazione della città. Ciò, può avvenire in tal modo passando continuamente da una scala di indagine/progetto locale e puntuale ad una scala di indagine/progetto più allagata e che comprende l'intero settore urbano di riferimento per poi ritornare nuovamente ad una scala progettuale di dettaglio. L'attraversamento continuo delle scale diventa in questo modo non solo strumento necessario di verifica e modificazione in corso di progetto ma anche, e soprattutto, l'espressione di un dialogo a più voci. In quest'ottica, il concetto di trasformazione non attiene più solamente il quartiere di nuova costruzione ma, in modo più pregnante, l'intera rete di spazi che si attiva e che reinterpreta alla luce della contemporaneità l'esistente e il potenziale di cambiamento.

Troppo spesso, nella pratica concreta quotidiana si assiste a discussioni, incomprensioni tra i diversi soggetti interessati alla trasformazione del territorio rivolti agli aspetti regolativi e normativi che focalizzano l'attenzione su indici, rapporti, vincoli funzionali, forme gestionali, altezze degli edifici, ecc. che poco hanno a che fare con la ricerca auspicata della qualità della città. Ma soprattutto viene oscurata, o comunque messa in secondo piano, la crescita culturale comune dei diversi operatori del territorio (pubblici e privati) sul ruolo degli spazi connettivi dei margini della città.

Forse non è rendere le regole più flessibili un obiettivo di ricerca della qualità urbana ma far seguire le regole della trasformazione ad una ricerca progettuale condivisa congiuntamente a una seria sostenibilità tecnica ed economica.

Note

1 Il lavoro d'indagine urbana da cui conseguono le riflessioni qui presentate è frutto del lavoro congiunto tra: gli studenti del corso di Fondamenti di Urbanistica, anno accademico 2013-2014, Architettura delle Costruzioni, Scuola di Architettura civile del Politecnico di Milano, con la docenza di Martina Orsini e la collaborazione dei cultori della materia Beatrice Galimberti, Anna Rossi, Maria Zaghi; l'architetto Paolo Pomodoro (consulente urbanistico di Milano Santa Giulia SpA) e che ha condotto i seminari di approfondimento organizzati presso la Facoltà; la dirigenza di Milano Santa Giulia SpA rappresentata da il dott. Davide Albertini Petroni (AD) e l'ing. Alessandro Meneghelli (direttore pianificazione urbanistica e programmazione) che hanno illustrato e discusso il progetto in corso rendendosi attivamente promotori e partecipi di dibattiti e occasioni di confronto con gli studenti e la docenza. A ciò si è aggiunto il fitto

dialogo con associazioni di quartiere e abitanti il più possibile rappresentativi delle molte sfaccettature della società che abita questa parte di città. Tale esperienza prosegue con ulteriori approfondimenti progettuali nel Laboratorio di Progettazione Urbana e Territoriale a.a. 2014-2015 presso la medesima Facoltà e a cura della docenza di cui sopra.

#### Bibliografia

- De Certau M. (2001), *L'invenzione del quotidiano*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Ellin N. (1997), *Architecture of Fear*, Princeton Architectural Press, New York.
- Ghel J. (1971), *Life Between Buildings. Using Public Space*, Island Press, Washington (2006).
- Innerarity D. (2008), *Il nuovo spazio pubblico*, Meltemi Editore, Roma.
- Tonkiss F. (2013), *Cities by design. The social life of urban forms*, Polity Press, Cambridge (UK).
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza-Anticorpi, Roma.
- Sennett R. (2011), "Boundaries and Borders" in *Living in the Endless City*, Phaidon, London - New York.

## The park of Scampia. Notes on a co-management experiment/ La "villa" di Scampia: note su un'esperienza di gestione partecipata

GILDA BERRUTI

E MARIA FEDERICA PALESTINO

#### Introduction

The paper reports on the action research called "Valorizziamo Scampia", which is part of the project "Welfare Comunità a Scampia", due to the agreement between the Town Council of Naples and the Foundation with the South, a private actor whose aim is to foster social infrastructure in Southern Italy by enhancing the energies and skills already existing in the territory. The action research we are speaking about is focused on the experience of a collaborative process for the re-opening of the neglected part of the public park, which is located in the public city of Scampia. The ongoing experience, which started in 2013, is the result of a particular partnership among about almost twenty socio-cultural organizations and civic associations working in Scampia, and urban planners with a long experience on the field coming from the Department of Architecture of University Federico II of Naples.

In the following, we will discuss the case of "Valorizziamo Scampia" as an innovative formula to co-design/co-manage fragile public open spaces where, for the first time, effects of stigmatization due to crime and illegality, and physical problems related to urban form are to be planned by the public actors as something to cope with from below.

Here the shift in the role of the public actor, from "provider" of facilities to "supporter" of design capabilities coming from the context can be read across time, and the possibility of a new role for planners, not only as enablers of institutions, but also as co-operators (and no more advocates) of social actors emerges. In this framework, neighborhood practices are the breeding ground of a new "welfare space" (Munarin e Tosi 2014), in which less control by the public actor could produce a better place to live, according to the rise of a co-evolutive path.

In deprived areas inhabitants are often trained to survive abandon and degradation: in Scampia they do so also by using creativity and culture as strategies to recover (Palestino, 2009; Berruti, Palestino, 2010).

The idea to learn from practices and to use them as resources to innovate policies and projects is growing for institutions that, in reacting to the crisis, start to rely on local active forces, using those experiences as a canvas to build their public actions. The privileged ground where these conditions become true is public space, especially in "loose spaces" of peripheral urban areas (Franck, Stevens, 2007).

Looking at these particular conditions of contemporary public spaces, the paper explores the subsequent questions: can we read the raise of a "support paradigm" by the public actor as a bet on the "capacity to aspire" (Appadurai, 2004) of local inhabitants? Is the public actor ready to learn from neighborhood practices taking place in public spaces? Can we imagine the planner as enabler of institutions, in their effort to learn from urban contexts' resources?

#### Community making in Scampia

"(Wel)fare comunità a Scampia" project is part of the town council Resolution, known as the "Pact for Scampia", of November 2012. The objectives of the Pact for Scampia were: to respond to the current crime fresh wave through a program of wide-ranging actions; to fight against the stigmatized image of Scampia showing the other side of the neighborhood; to count on the civic fabric and courageous activism of the neighborhood. This resolution, which involved several councillorships, was an investment for a return of the neighborhood to normality, working on ordinary life. Although the Pact can be described more as the sum of each councilor's proposals than as an integrated plan of actions, it was an important step towards the aforementioned change of paradigm. Investments were not only directed to carry out physical interventions, but they covered a broad spectrum of actions and they overcame the objectives of providing services on behalf of the goal of empowering local groups.

In this framework, the main focus of the project was to experiment innovative forms of welfare, including in the processes third sector subjects, together with the public actor. As a matter of fact, the project was funded with a contribution of 475.000 euros by the Foundation with the South<sup>2</sup>.

The local organizations under the name of “Valorizziamo Scampia”, with “L’uomo e il legno” cooperative company as a leader, is a partnership built to plan a process of re-appropriation of public spaces all around the park, in which the Department of Architecture, specially involved in the first stages, has been coordinating the participatory process<sup>3</sup> with a methodology based on active listening and interactive strategies. The project aimed to regenerate and to return the Scampia park and adjacent public spaces to inhabitants’ ordinary use, through a skilful direction of a mix of strategies and actions, going from co-design workshops to territorial protection activities to inter-generational exchange promotion. The achievement of this primary goal was the first step to acquire the Scampia park as possible destination for the whole city. In this framework, the main actions to set up were: to trigger a process of viral communication able to catch future users’ imaginaries, involving them in the regeneration process as active messenger of inhabitants’ take on responsibility of the park; to work hard in order to obtain the formal assignment of the park management by the town Council.

At the end of June 2013, after a long process of construction of the local partnership, the participatory process started, with a reconstruction of the existing actors and potential synergies, in order to identify skills and savoir faire as well as a network of activities and events to count on. As to users, it was considered essential to work to figure out different targets, and encourage them to take part in the process from the beginning<sup>4</sup>.

The partners distinguished the following strategies to put into practice: to trigger new ways of living the park; to build “positive” counter-images of the neighborhood; to design creative products to spread the new counter-images; to communicate the participatory process. From October 2013 to March 2014, the partners worked in the four groups Environment, Sport and wellbeing, Music and theatre, Communication, to identify effective actions to carry out in order to start the process of viral communication, at the same time involving the potential users. The first public event in which the “Valorizziamo Scampia” network took part was the 7th Winter Feast, on December 2013, in collaboration with Mammut Local Centre, which concluded with the symbolic opening of the gate of the park next to Giovanni Paolo II square. In this stage of the process, remarkable was the work done by the Environment group, working together with primary school students and at-risk youth to co-design and then self-construct “mobile gardens” to move in the park at the end of the process. In addition to showing the importance of in-between time to make a step towards the final destination, this

experience was relevant also as the mobile gardens and their devoted wardens participated in the 32° Carnival parade of Scampia, a popular event, on behalf of the “Valorizziamo Scampia” network<sup>5</sup>.

Obtaining the formal assignment of the park management by the town Council of Naples was very difficult, but finally the partners achieved their outcome. At the beginning of February 2014, the “Valorizziamo Scampia” network delivered a design proposal to the town Council for the “adoption”<sup>6</sup> of a 3 hectares area of the park, nearby Piazza San Giovanni Paolo II, currently closed and declared unfit for use by the institutions.

The design proposal has been reviewed and modified by the public actor several times, until the end of September, when the final decision was taken and the “Valorizziamo Scampia” network was entrusted with the management of the northern side of the park. The area includes: the panoramic hill with the waterfall, the basin below, two side covered walks, two oasis in the basin accessible by the covered walks. The first step to move, after the resolution, will be the rehabilitation of this part of the park.

The park and the shift in the role of public actors across time

The so-called “villa” is a palm and orange grove oasis with an extension of about 15 hectares, localized in the central lot of the neighborhood of Scampia. It was designed after the earthquake of 1980 in the Edifarp plan, in an area previously destined to a business district<sup>7</sup>, with the declared purpose of offering to Scampia inhabitants a beautiful and refined park, where to immerse into forgetting the outer world. The difference in height of 5 meters compared with viale Resistenza near the Sails, the side bastions, the system of water, are elements of the project expressly studied to make the user feel in a different place. Opened in 1994, at the beginning of Bassolino Mayor’s first mandate, in the same year when the Sails were declared uninhabitable, the park has always been an almost deserted and abandoned place. In addition to the design problems, related to the spatial form of the park (its large size - covers an area of 1 km x 180 m; the five meters drop compared with viale Resistenza; a complex structure made by an inner park and perimeter gardens) the management of the park is not easy (only one of the ten entries is open) and many security problems arise, mainly because unsafe perimeter gardens discourage people to enter. For these reasons the park is considered a barrier in the neighborhood since the beginning.

The problems increase as time goes by, following the fortunes of the neighborhood: the Renewal Plan (1995), characterized by a basically physical approach, aiming at rehousing the Sails’ residents; the demolition of three of the seven Sails; the explosion of security issues and the label of “drug marketplace”. In 1999, in the framework of a Research Agreement between Federico II University and the Town Council of Naples<sup>8</sup>, the request of the public actor to our

research group, in order to solve the problem of the Scampia park, perceived as an unsafe place, was to design an intelligent enclosure<sup>9</sup>. If the problem were the abandoned perimeter gardens, the solution, for public actors, should be to close them. The University responded by proposing a “defensible space” strategy for the Scampia park, according to which inhabitants’ territoriality and sense of community could be translated into responsibility for ensuring a safe and well-maintained living space.

It is interesting to note what we discover if we quickly recall the story of the Scampia park trying to identify the different paradigms succeeding across time, useful to describe public actors’ role. From the project of the park to its opening in 1996, institutions behave as providers of public facilities for the neighbourhood. The park was a gift, a reward for a neighborhood that became synonymous with crime and degradation, rather a “poisoned present”. Between the end of the Nineties and the 2000s, institutions didn’t change their role as provider of public facilities. The request of an intelligent enclosure for the park was the proof of this approach. At the same time, it can be underlined the availability of social organizations and local forces to be active subjects for the management of the park. This availability, observed also with reference to other experiences in Scampia<sup>10</sup> was destined to remain unheard. Clearly, the time was not yet ripe for public actors’ actions.

If we jump to today, after the local Camorra wars<sup>11</sup> and the remedy by the institutions, the pact for Scampia, what surprise us looking at “(Wel)fare comunità a Scampia” project is the perception of an attempt in the field of social innovation. Under the aegis of the Foundation with the South and the town Council of Naples, we can read an active work made in partnership by local social organizations about which activities to settle in the park, how to involve inhabitants, how to convince wardens and gardeners to enter the field and play their part. And we can notice also the presence of the public actor as enabler, as guarantor of the process.

This is something new and can be considered an important outcome, but it is not enough. It requires a further step. It is necessary that institutions understand how to decline the new role of enabler. It is clear that this change of paradigm requires to modify usual routines of problem solving.

### Conclusions

Many open spaces in Scampia have been rehabilitated thanks to a common work by inhabitants, educators, operators, associations, activists. As a matter of fact, in this neighborhood we find a long tradition of social operators and educators coming mainly from the Catholic area, since the beginning of the ‘80s. Their ability consists in putting together culture with social work and education, focusing on public space<sup>12</sup>. Although the effects of this tradition, with respect to the increase of a popular demand of public spaces as common goods, comes from the yearly implemen-

tation of Gridas’ Carnival Parade, we also know that the role of culture and creativity strongly increased in Scampia during the last decade, thanks to the influence of other pedagogical practices, such as the ongoing experience of social theater as instrument of education and empowerment for local inhabitants (Palestino, 2009).

This socio-cultural capital is a resource in which, as planners, we have to invest more. Especially by focusing on how to help local institutions to make the best use of it.

This is the moment to take into account this statement not only from the side of inhabitants that, as Scampia is showing, are ready to assume their part of responsibility in co-housing and neighborhood planning, but also and more from the side of institutions, who are responsible to plan and manage them.

What we can learn from the case of the Scampia park is the necessity to make planning strategies and tools evolve in time of crisis. Politicians are often perfectly aware of the benefits urban policies could gain from the abilities peculiar to communities, organizations and institutions of converting adaptive capacities, emotions and competences into creative resources (see the emphasis the mayor De Magistris put in the promotion of the Pact for Scampia). The problem is how to facilitate this conversion.

To plan policies in the passage from control by institutions to co-evolution by innovative partnerships of public and private actors means to understand how to adapt the administrative and bureaucratic machine to filter difficulties and uncertainties, and how to empower local bureaucrats and public administrators to take some risks not only in the decision process, but also in the implementation of programs and projects. At the same time, it entails to bet on local resources and on the added value gained by public space if collectively designed and built. Sharing responsibilities in the planning process can help inhabitants to re-appropriate of abandoned urban public spaces, which had lost their collective dimension.

### Notes

1 Scampia is very infamous for the presence of the Vele, or Sails, when built labeled as dormitory, because of the absence of facilities in the neighborhood in the ‘70s; then ghetto; recently as the most productive drug marketplace of Southern Italy. On the stigma characterizing the neighborhood, see Palestino (2012), pag54-80.

2 The Foundation was launched in November 2006 as a result of the alliance between bank Foundations and Italian third sector and volunteer organizations.

3 On July 2013 a Research Agreement was drawn up between the Department of Architecture of Federico II University of Naples (coordinator: M. F. Palestino) and the social cooperative “L’uomo e il legno”.

4 Three targets were identified: students from schools and their families, active citizenship and the city.

5 The Carnival parade was invented and directed by the Gridas, a local cultural association guided by the

loved mural artist Felice Pignataro. The Gridas Carnival became a famous street event, awaited by inhabitants and elites of educators from all over the city.

6 The adoption is a participatory formula that consists in giving private organizations or citizens the permission to temporarily take care of a public space.

7 The central lot of the neighborhood should have become a business district according to 167 public housing plan, but it was never built.

8 The Research Agreement was called “Convenzione per consulenza tecnico scientifica sulla riqualificazione urbana del quartiere di Scampia” (coordinator: Vincenzo Andriello).

9 As consultants we were asked to design an enclosure for the park avoiding the heaviness of a wall, but giving users, at the same time, the sensation to be safe and secure inside it. The request became the focus of the multifaceted policy we planned to facilitate a land use process from below. The core idea was to occupy the boundaries of the park with socio-cultural activities and sports events working as public space’s watchers.

10. See, for example, De Muro, Di Martino, Cavola (2007) about the experience of Piazziamoci Committee in Scampia.

11 On Camorra wars, See Braucci, Zoppoli (2005); on the effects of the stigmatization process on public imaginaries, see Palestino, (2012), pag.54-80.

#### References

- Appadurai, A. (2004), “The capacity to aspire: Culture and the Terms of Recognition”, in Rao, V., Walton, M. eds., *Culture and Public Action*, Stanford University Press, Stanford CA
- Berruti, G., Palestino, M.F. (2010), “Strategie per abitare gli spazi contesi. L’ottavo palazzo di Scampia come occasione di ancoraggio”, in Contesti, 1 (pag.104-110)
- Bifulco, L. (2011), “Co-abitare: come si incontrano privato e pubblico nella costruzione di agency”, in Sampieri, A. ed., *L’abitare collettivo*, Franco Angeli, Milano
- Braucci, M., Zoppoli, G. eds (2005) *Napoli comincia a Scampia*, L’Ancora del Mediterraneo, Napoli
- De Muro, P., Di Martino, P., Cavola, L. (2007), “Fostering Participation in Scampia. Let’s make a Piazza”, in *European Urban and Regional Studies*, 14(3), (pag. 223-237)
- Franck, K., Stevens, Q., eds (2007) *Loose Space: Possibility and Diversity in Urban Life*, Routledge, London and New York
- Munarin, S., Tosi, M.C. (2014) *Welfare Space. On the role of welfare state policies in the construction of the contemporary city*, List, Trento
- Palestino, M. F. (2009), “Creativity as a strategy to recover: learning from Scampia” in *International Journal of Sustainable Development*, vol. 12, n.2/3/4 (pag. 264-274)
- Palestino, M. F. (2012) *Immaginazioni. Materiali per costruire strategie promozionali inclusive*, Clean, Napoli

## La valorizzazione dell’architettura pubblica postunitaria quale strumento di sviluppo per la cultura della città

ENRICO PIETROGRANDE,  
ADRIANO RABACCHIN,  
ALESSANDRO DALLA CANEVA

Il centro urbano dopo gli interventi succedutisi nella città dall’epoca postunitaria

Lo studio della relazione tra i principali edifici e manufatti promossi dallo Stato dopo l’unificazione nel 1861, tra le architetture della Chiesa e quelle, infine, del Partito nazionale fascista realizzate tra gli anni venti e trenta, permette di riconoscere nei centri abitati, nei piccoli paesi come nelle città, alcuni consolidati assetti della struttura urbana che le frequenti operazioni di rinnovamento, talvolta effettuate in modo estemporaneo, in molti casi prive di meditata relazione con la storia del luogo, hanno reso oggi spesso impercettibili. Questo contributo sostiene la necessità del riconoscimento della relazione storica che, per quanto compromessa nell’evidenza, sussiste anche ai nostri giorni tra gli edifici di valenza pubblica che compongono il centro dei paesi e delle città. Sul riconoscimento, in definitiva, della morfologia urbana come specificità fisica che, come memoria dimenticata della comunità, permane ancor oggi sottotraccia.

Quanto di seguito riferito è confermato dall’esito di uno specifico studio condotto per alcuni anni nel contesto della provincia di Padova, e riguarda più strettamente le città di piccola dimensione e i paesi che ne costellano il territorio.

#### Invarianti edilizie nei centri urbani

Nei paesi e nei centri delle cittadine della provincia la forma urbana, per come di fatto ci è pervenuta, si viene a consolidare nel rapporto, sovrapposto all’impianto storico, tra le architetture della modernità che esprimono le forme di potere antagoniste, le strutture laiche dello Stato unitario (il municipio, la scuola, la caserma dei carabinieri, la stazione ferroviaria, in seguito il monumento ai caduti), la chiesa e l’oratorio che, con l’asilo e gli spazi parrocchiali e per le attività sportive, esprimono la capillare organizzazione sul territorio della Chiesa, la Casa del fascio che, con la Casa del balilla prima e la sede della Gioventù italiana del littorio poi, rappresenta il tentativo attuato dal Partito nazionale fascista di sottrarre spazio culturale e fisico alle istituzioni già presenti. Le organizzazioni fasciste cercano tra l’altro di controllare un’ulteriore

componente dell'architettura locale, la palestra per l'attività ginnica che integra quella scolastica e viene contesa all'autorità municipale. In molti casi la palestra sarà impiegata, in base ad accordi con il comune, come sala per le adunate della casa del fascio, divenendo poi luogo di proiezione obbligatoria dei cinegiornali LUCE, e nel dopoguerra spesso sede parrocchiale di proiezione delle pellicole cinematografiche fino alla crisi recente del settore.

Dal rapporto tra i principali edifici dello Stato unitario, della Chiesa e del Partito nazionale fascista deriva, direttamente o attraverso parziali modificazioni successive, l'assetto degli spazi pubblici ancor oggi in atto, tenuto conto che gli interventi a scala architettonica e urbana compiuti prima della seconda guerra sia nelle città sia nei piccoli centri furono di gran lunga più ragguardevoli di quelli messi in opera negli anni della repubblica, dal periodo della ricostruzione ad oggi. Con riferimento al territorio della provincia di Padova, che come accennato è stato oggetto di una indagine mirata, e che si assume possa rappresentare per la varietà dei contesti naturali, sociali, economici e politici l'intero territorio nazionale, si è potuto verificare che i centri abitati hanno affinato negli anni trenta, con gli ultimi diffusi interventi di riconosciuta qualità, l'impianto che ancor oggi li informa anche se in un modo che con il trascorrere del tempo è divenuto di meno facile lettura.

È di tutta evidenza che una approfondita conoscenza delle architetture e degli spazi pubblici costituenti la parte centrale degli abitati costituisce necessaria premessa al progetto dello sviluppo degli stessi, ma un significativo esito dell'esperienza didattica compiuta è stato il riscontro della mancanza di relazione con il contesto storico e architettonico della gran parte degli interventi compiuti nel tempo recente. Infatti, una capillare ricognizione nei centri grandi e piccoli della campagna e delle colline della provincia padovana, dalla bassa storicamente più arretrata all'alta in cui l'economia ha conosciuto un più fortunato sviluppo, ha portato al riconoscimento della scempio che è stata compiuta nel tempo, a partire dal dopoguerra, degli edifici del periodo al quale ci si riferisce in queste note - edificati dall'Unità d'Italia alla caduta del Fascismo fino al secondo conflitto mondiale - e in particolare di quelli che lo stato unitario ha costruito tra fine Ottocento e inizi Novecento.

Progetti di riforma urbana nel territorio al tempo del governo fascista

Rispetto al lento ma progressivo arricchimento di nuova architettura pubblica praticato dallo Stato unitario nel tessuto storico dei centri abitati del territorio, gli anni del governo fascista corrispondono ad un'improvvisa accelerazione. Pur sempre al fine di esaltare la politica del regime, progetti di ampio respiro vengono predisposti, e talvolta attuati, nelle città e nei borghi delle campagne, in un quadro generale di distinzione e valorizzazione della qualità della vita della popolazione rurale e di quella urbana. I progetti a scala urbana si integrano con le architetture dello Stato, che vengono a costituire il cardine degli inter-

venti programmati. Gli esempi nel territorio considerato come campione sono risultati numerosi, anche se spesso inattuati e nascosti nelle pieghe dei documenti d'archivio.

A Campodoro, piccolo centro della ricca campagna dell'alta padovana, viene previsto nel 1940 un rilevante intervento a scala urbana consistente in un insieme organico di opere che si sarebbe dovuto estendere a partire dal municipio. L'obiettivo generale era quello di "dotare il comune di Campodoro di un vero centro o piazza, oggi mancanti, che fosse insieme decoro del paese, richiamo per ulteriori sviluppi, e che servisse a meglio cementare l'unione delle due frazioni di Campodoro e Bevadoro"<sup>2</sup>. È la raffinata architettura di inizio Novecento del municipio l'origine e la conclusione di questo progetto a scala urbana non realizzato. A Terrassa Padovana, povero centro del territorio a meridione, non lontano dal fiume Adige, un complesso piano edilizio, che non ebbe seguito, fu ideato nel 1935. Era anch'esso imperniato sull'elegante palazzo del paese in cui aveva - e ha tuttora - sede il municipio. Secondo tale programma il municipio doveva essere raccordato mediante il nuovo volume della casa del fascio con un edificio minore esistente a est da destinare a palestra e sala riunioni della stessa sede del partito. Altre opere minori avrebbero infine portato alla conformazione di un'ampia piazza di cui il municipio avrebbe costituito il fondale.

Fu invece portata a termine, alla metà degli anni trenta, la definizione della piazza di Codevigo, importante centro nei pressi della laguna di Venezia. Sostanzialmente invariato oggi è questo fondamentale spazio, l'attuale piazza 1° maggio, ottenuto facendo riferimento alle facciate contrapposte della chiesa della comunità dedicata a San Zaccaria e della vecchia scuola elementare, e chiudendo il lato sud con i nuovi volumi della casa del fascio e dell'Opera nazionale balilla.

A Vigonza, popoloso borgo vicino al capoluogo, il municipio era stato costruito dopo la prima guerra mondiale vicino ai due fabbricati delle scuole, ad esprimere con forza la presenza dello Stato, e in posizione isolata, insolitamente, rispetto alla chiesa. Secondo un progetto della fine degli anni trenta l'edificio del Comune è stato valorizzato divenendo il fulcro, insieme al nuovo teatro al tempo costruito, di una vasta piazza su cui anche guardano, oggi come allora, le case rurali edificate nell'ambito del piano per il miglioramento delle condizioni di vita nelle campagne, composte secondo un disegno a sinusoide, e i due fabbricati delle scuole.

Tra i più innovativi interventi a scala urbana rientra il borgo rurale di Candiana, paese agricolo ai confini con la provincia di Rovigo, inventato e costruito allo scadere degli anni trenta come una doppia fila di case che si fronteggiano ai lati di una nuova strada tesa in linea retta per oltre mezzo chilometro tra la vecchia piazza dominata dalla mole del duomo di San Michele e un importante incrocio stradale.

Sempre i programmi a scala urbana hanno tenuto in conto gli edifici dello Stato unitario come testimo-

nianze irrinunciabili del processo di unificazione del paese, proseguendo con la loro conferma il disegno di uno sviluppo del luogo urbano compatibile con l'economia e il contesto che sostiene la comunità.

Interventi a scala edilizia sull'architettura del regno  
Oggi i manufatti dello Stato unificato, le scuole in particolare, sono oggetto di opere che ne snaturano il disegno e in generale a scala urbana gli interventi prescindono dalla continuità e generano relazioni urbane irrisolte e incoerenti.

Raramente gli interventi di manutenzione e di adeguamento funzionale degli edifici dello Stato unitario - quando gli stessi non sono stati demoliti - attuati negli anni recenti, hanno dimostrato da parte dei progettisti una sensibilità adeguata alla delicatezza dei manufatti, ricchi di composte decorazioni come le rigature dei finti bugnati ai piano terra, le riquadrature delle porte e delle finestre, le modanature dei cornicioni, e di variazioni nella tinteggiatura che completano l'ordine delle finiture. Un unico strato di intonaco, una sola tinta, l'impiego del solo calcestruzzo a risolvere il cornicione e gli eventuali corpi aggettanti, sono le caratteristiche di un'architettura che non ha più nulla in comune, se non il mero ingombro volumetrico, con quanto i progettisti avevano in origine pensato.

Dall'ultimo dopoguerra ad oggi questi esiti di un modo di operare di alta professionalità sono stati oggetto di interventi edilizi che ne hanno quasi sempre cancellato la qualità. Questa constatazione è di tutta

Figura 1- Confronto dell'architettura, originale e ricostruita, del palazzo presso l'ingresso al paese di Bovolenta, a sud di Padova. L'edificio è stato demolito e ricostruito negli anni settanta, con eguale forma e volume, ma la volgarità dei dettagli paragonati all'originale esprime la distanza culturale tra due momenti storici.



evidenza nei centri del territorio padovano.

Uno tra gli esempi di maggior evidenza di questo destino comune alla quasi totalità della splendida architettura pubblica di fine Ottocento e inizio Novecento si trova a Ospedaletto Euganeo, centro situato a sud degli omonimi colli di origine vulcanica. Qui si può notare la profonda alterazione prodotta nell'architettura del vecchio municipio, oggi sede della Biblioteca comunale, pesantemente ristrutturato in una banale semplificazione.

Ad Anguillara Veneta, ormai nel rovighe, il vecchio e dignitoso fabbricato del municipio è stato sostituito con un edificio insistente sullo stesso sedime, eguale per ingombro di pianta, volumetria e cadenza delle aperture nel fronte principale, ma radicalmente variato nei particolari costruttivi e nelle finiture di facciata. Risalta nel paese l'estraneità del nuovo edificio, che ospita le associazioni attive nel Comune, rispetto al contesto, al punto che l'amministrazione di Anguillara Veneta sta lavorando al progetto per ripristinare di nuovo il municipio nel vecchio sito e ispirato alle fotografie dell'epoca, con copertura a falde e una rigida simmetria nelle forature e nel complesso del fronte. Anche a Bovolenta, sulle rive del fiume Bacchiglione, un insensato intervento degli anni settanta di demolizione e ricostruzione del palazzo pregevole situato all'ingresso al cuore del paese da nord ha stravolto l'impianto originario. Nei prospetti è stata cancellata ogni decorazione e profondamente stravolta la formetria, con la gran parte delle aperture tamponate, spostate o mutate di forma. Nella facciata sul cortile interno, sotto al nuovo cornicione in calcestruzzo, la pesante terrazza che ha sostituito il balconcino del salone conferma che la villa venne completamente ricostruita.

Nella vicina Polverara, un povero paese rurale di circa duemila abitanti, la splendida architettura del municipio è stata ridotta ad un misero edificio privo di qualsiasi valenza pubblica nell'immagine. Il confronto tra lo stato attuale e l'aspetto precedente il rifacimento evidenzia come siano andate completamente perse le finiture che ingentilivano questo edificio e questo luogo.

Alterazioni odierne a scala urbana

Che la valorizzazione dell'architettura pubblica sia uno strumento di sviluppo per la cultura della città si dimostra, ancora per negativo, considerando diversi altri casi in cui la dissennata demolizione degli edifici storici - in particolare, nei casi citati a seguire, la sala della casa del fascio divenuta dal dopoguerra, come è accaduto quasi sempre, la sala cinematografica del paese e del territorio intorno - che davano struttura consolidata al centro urbano ha portato alla dissoluzione del luogo e delle forme su cui si fondava la memoria della comunità.

A Saonara, oggi ricca località vicina al capoluogo, la demolizione nel 1977 dell'ottocentesco palazzo del municipio e del vicino cinema-teatro Rossini, già sala del Littorio, ha provocato un vuoto di risulta presso la chiesa di San Martino, all'incrocio che segna il cuore

del paese, che solo trova impiego come parcheggio. La costruzione, in altro luogo, del nuovo municipio non ha giovato al consolidamento dello spirito identitario degli abitanti.

Non diversamente è accaduto a Villanova di Camposampiero, dove negli anni settanta è stato abbattuto in piazza del Mercato il cinema e l'edificio comunale già casa del fascio. L'intenzione era di costruire sul posto il nuovo municipio, ma poi venne ristrutturata la secentesca villa Badoer-Michieli e l'area venne impegnata nel 1983 dal deturpante prefabbricato delle Poste Italiane, oggi ancor esistente e funzionante.

A Torreglia, ai piedi dei colli Euganei la sede storica del comune è stata ampliata erigendo un ingombrante, incoerente e fuori scala corpo di fabbrica che ha relegato il vecchio municipio in una posizione marginale. La perdita di identità per gli abitanti che si riconoscevano nella sede istituzionale di un tempo, costruita come erano costruite le loro case, è stata ancora una volta significativa e non sarà risarcibile in futuro se non a seguito di un intervento radicale.

La larga diffusione di questi casi porta a ritenere che si tratti di una prassi largamente condivisa oltre l'ambito specificamente studiato, che ha alti costi per la cultura del paese nel territorio intero.

La valorizzazione dell'architettura pubblica postunitaria

La lettura dell'esistente costituisce la prima fase del progetto, particolarmente importante nel momento in cui la caratterizzazione degli abitati va sbiadendo, gli insediamenti nei comuni si dilatano in aggregati di edifici residenziali tutti uguali che cancellano le distanze tra i centri, e i centri stessi si indeboliscono come luoghi riconoscibili in cui le comunità si possono identificare. Per cui appare, oggi, sempre più irrinunciabile, anche nell'insegnamento della composizione, improntare la didattica sui temi del contrasto al consumo del territorio e del recupero dell'ambiente antropizzato dismesso.

Note

1 Lo studio si è sostanziato nelle esercitazioni svolte da otto studenti del corso di laurea triennale di Ingegneria Edile dell'Università di Padova in vista del conseguimento della laurea. Sintesi dei testi delle relative tesi - sviluppate negli anni accademici 2007-08, 2008-09, 2009-10 - sono state pubblicate nel volume a cura di E. Pietrogrande Trentaquattro case del fascio. Settant'anni dopo, Marsilio, Venezia, 2014. Le tesi sono state elaborate da Gianluca Battocchio, Annaceleste Bortoletto, Francesca Grassetto, Nicoletta Mantoan, Filippo Mazzucato, Francesco Pasqualin, Laura Permunian, Simone Torresin.

2 Dalla relazione sul progetto di massima per il piano regolatore del centro di Campodoro in Archivio Centrale dello Stato, fondo Pnf, b. 1246, cartella "casa del fascio, Campodoro".

Bibliografia

Biscossa, F. (1986), Dalla casa del popolo alla casa del fascio, in De Michelis, M. (a cura di), Case del popolo. Un'architettura monumentale del moderno, Marsilio, Venezia.

Bonfanti G. (1977), La politica ecclesiastica nella formazione dello Stato unitario, Editrice La scuola, Brescia.

Briguglio, L. (1986), Sacerdoti e fascismo nella diocesi di Padova. Per una ricerca sull'«antifascismo spontaneo» dei cattolici, in "Archivio Veneto", CXXXVI.

Brunetta, E. (1984), Dalla grande guerra alla Repubblica, in Storia d'Italia. Le Regioni d'Italia dall'Unità ad oggi. Il Veneto, a cura di S. Lanaro, Einaudi, Torino.

Melograni, C. (2008), Architettura italiana sotto il fascismo. L'orgoglio della modestia contro la retorica monumentale 1926-1945, Bollati Boringhieri, Torino.

Passerin d'Entrèves E. (1993), La formazione dello Stato unitario, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, Roma.

Pietrogrande E., curatore (2014), Trentaquattro case del fascio. Settant'anni dopo, Marsilio, Venezia.

Ventura, A. (1996), Sulla crisi del regime fascista. La società italiana dal consenso alla Resistenza (1938-1943), Atti del convegno nazionale di studi tenutosi a Padova dal 4 al 6 novembre 1993, Marsilio, Venezia.

Fondazione Giacomo Matteotti (2012), La formazione dello stato unitario, Atti del convegno tenutosi a Palazzo Montecitorio, Roma, il 6 giugno 2011, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (Cz).

## La riappropriazione della dimensione ecologica dello spazio pubblico urbano: alcuni limiti e prospettive di politiche italiane non istituzionali

MARILENA PRISCO

Spazio pubblico ed ecologia nella società del rischio. La consapevolezza del ruolo dello spazio pubblico in rapporto alle questioni ecologiche assume una rilevanza fondamentale per orientare le trasformazioni urgenti di cui le città esistenti necessitano nel tentativo di fronteggiare i rischi dovuti al cambiamento climatico e alle istanze ad esso connesse.

In primo luogo risulta indispensabile introdurre alcune precisazioni, a partire dalla definizione del concetto di spazio pubblico formulata da Saskia Sassen nell'ambito della Biennale di Venezia del 2006, sottolineando la distinzione fra spazio accessibile al pubblico e spazio pubblico. Con questa seconda cate-

goria si rivolge l'attenzione alla "dimensione pubblica" dello spazio, creata dagli utilizzatori attraverso le pratiche e la soggettività che in esso trovano espressione (Sassen, 2006).

Un secondo termine da indagare è quello di "ecologia", nel suo distaccarsi dalla tradizionale ottica ambientalista secondo la quale è possibile misurare scientificamente i fenomeni e la loro relazione con gli individui attraverso il concetto di tollerabilità e di soglia ammissibile. Beck propone un superamento di questa concezione e considera le questioni ecologiche non come scisse dalla società, relative ad un mondo che è altro da essa e quindi come "ambiente". La natura assume così una posizione interna alla società, in una rilettura complessiva che pone l'individuo e la natura in una condizione di appartenenza reciproca e non di alterità. Quindi, con la fine della società industriale, la natura come tale non esiste più e ciò che resta è, invece, la sua "socializzazione"<sup>1</sup>, ovvero la dimensione sociale che attiene alla distruzione dell'ambiente naturale propriamente inteso e con cui gli individui devono confrontarsi (Beck, 2007).

Se da un lato la distinzione fra natura e società viene meno secondo la teoria richiamata, il termine stesso di ecologia assume nuove sfumature e rimanda la questione ad un altro piano: nella visione proposta l'interesse non è rivolto al "cosa preservare", alle evidenze del mondo naturale, ma si sposta al rapporto della società con le sue stesse insicurezze che contribuiscono a innalzare la sicurezza a bene di uso comune, al pari dell'acqua e della corrente elettrica. L'attenzione si sposta quindi verso il concetto di rischio, che assume dunque una rilevanza fondamentale nel caratterizzare la comunità internazionale, sino a condurre alla teorizzazione dell'esistenza di una "società globale del rischio" (Beck, 2007), così come acquisisce una enorme rilevanza l'influenza del rischio sulle decisioni attuali per evitare la catastrofe futura.

La base su cui si fonda la teoria del rischio qui richiamata parte dalla cosiddetta crisi ecologica di cui si è avuta consapevolezza a partire dagli anni '60 e dalla "labilizzazione della società", dovuta alla violazione sistematica dei diritti fondamentali che da tale società sono considerati elementi fondanti. Come conseguenza si è avuta la perdita della credibilità delle istituzioni tradizionali e la nascita di una "sub-politica" che opera oltre le istituzioni e che nel suo avere un carattere globale riesce nell'influenzare le decisioni dei singoli Stati nazionali. "Pertanto in una futura teoria del governo [...] dovrebbe aversi l'allargamento dei campi di azione interna dello stato mediante la loro inclusione nelle tematiche globali esterne (politica ambientale)", dando vita ad uno Stato cosmopolitico in cui alle capacità di azione delle istituzioni governative si somma la capacità governativa delle reti transnazionali di cui fanno parte numerose associazioni ambientaliste (Beck, 2007). In sostanza la sub-politica non può non essere tenuta in considerazione per il peso che tale fenomeno assume ma, anzi, la tesi qui supportata riconosce una diretta, anche se non dichiarata, influenza della sub-politica globale di carattere

ambientale su alcune politiche italiane di carattere non istituzionali.

A supporto della tesi si riporta un esempio di approccio non istituzionale al progetto di territorio in cui le politiche ambientali si manifestano come riflesso di una sub-politica globale e trovano un punto di intersezione con le politiche per lo spazio pubblico, con possibili risvolti nell'incremento della resilienza sociale del territorio. La società del rischio potrà quindi divenire una comunità del rischio, in cui i suoi limiti e il senso di insicurezza possano trovare un superamento a partire dalla maturazione di un'abilità proattiva di affrontare gli impatti dei cambiamenti, abilità non individuale e non data ma che può essere sviluppata proprio attraverso processi di community building (Zandonai, Cottino, 2014).

Le 'Green Stations' come riattivatori di spazio pubblico

Il caso in esame si riferisce alla riqualificazione dell'ex scalo merci di Potenza Superiore, denominato 'centro per la Sostenibilità ambientale e presidio culturale e sociale' e parte del più ampio progetto attivato da Legambiente O.N.L.U.S. attraverso un protocollo d'intesa sottoscritto con Ferrovie dello Stato Italiane e Rete Ferroviaria Italiana. Fra le attività proposte l'incentivazione della mobilità sostenibile, di prodotti a kilometro zero e l'introduzione di un eco-sportello informativo per veicolare pratiche "green".

L'individuazione del caso studio all'interno delle numerose iniziative di risposta al bando di assegnazione di stazioni impresenziate a seguito dell'ammodernamento dei sistemi tecnologici ferroviari lanciato da RFI<sup>2</sup>, discende da due ragioni che ne determinano la specificità e l'efficacia. La prima è riferita al quadro di azioni in cui l'iniziativa si inserisce e di cui rappresenta il progetto pilota in attivazione; in un arco temporale più ampio, infatti, Legambiente O.N.L.U.S. propone l'installazione di "presidi" all'interno di beni immobili dismessi del patrimonio RFI sull'intero territorio nazionale, nodi attivatori di processi di rigenerazione dello spazio fisico e dispositivi di amplificazione della rete dello spazio pubblico. In questo senso l'attributo 'pubblico' non sta ad indicare l'insieme degli attori pubblici depositari del bene comune, di interesse generale, suoi interpreti e rappresentanti legittimi (Crosta, 1998) ma si trasforma nell'aggettivo 'pubblico' in riferimento agli effetti possibili delle politiche (Pasqui, 2001).

La seconda ragione deriva dall'aspetto relativo ai meccanismi di finanziamento dell'iniziativa. Nonostante l'affidamento in comodato d'uso degli immobili RFI non abbia previsto alcuna partecipazione economica da parte della società proponente, le attività previste dal progetto saranno realizzate grazie al sostegno di Fondazione con il Sud, attraverso un meccanismo di finanziamento mediante assegnazione di fondi previsti attraverso il lancio del bando "Verso Rifiuti Zero"<sup>3</sup>.

Prospettive e limiti della costruzione dello spazio pubblico attraverso processi non istituzionali. Le questioni riguardanti gli aspetti strettamente economici e finanziari delle iniziative in esame non saranno oggetto della trattazione, che invece vuole evidenziare il legame tra politiche pubbliche, politiche ambientali e costruzione dello spazio pubblico come strumento di incentivazione per la diffusione di buone pratiche, sottolineando l'effetto moltiplicatore delle reti translocali<sup>4</sup>.

Il caso proposto in precedenza mette in luce da un lato l'enorme potenziale di rigenerazione insito nelle iniziative non istituzionali in una fase di scarsi investimenti pubblici e dall'altro richiama la necessità di una visione che metta a sistema tali iniziative in un quadro più ampio di obiettivi istituzionali. A partire da una lettura dei materiali del territorio fisico, come ad esempio le tratte ferroviarie non più utilizzate che sulla scia di numerosi esempi europei potrebbero costituire reti ecologiche e di supporto alla cosiddetta mobilità lenta, si configura come opzione concreta una operazione di rigenerazione non basata su risorse economiche pubbliche e/o su investimenti finanziari privati tradizionalmente intesi. L'opportunità creata dalla convergenza occasionale di situazioni, così come riportato, ha però messo in luce come energie e risorse non istituzionali vadano integrate al fine di potenziare le soluzioni, alla ricerca di strategie volte alla moltiplicazione degli effetti. Restano da indagare le modalità attraverso le quali i processi istituzionali possano mettere a sistema le politiche non istituzionali, senza snaturarne il carattere di indipendenza, e costruire un'interfaccia con gli strumenti tradizionali di pianificazione.

Bauman sostiene che l'attuale desiderio di fare comunità sia dovuto all'insicurezza, quella stessa insicurezza che autoalimentiamo nel ripiegare su risorse e capacità individuali attraverso soluzioni personali a problemi comuni (Bauman, 2000). Partire dalla rilettura dei conflitti insiti nella società del rischio e riportare alla luce il potenziale derivante dalla dimensione collettiva, al fine di aggiornare la capacità trasformativa sulla dimensione fisica della città in cui l'istituzionale ed il non istituzionale trovino una possibile convergenza.

Note

1 Nella traduzione italiana il termine "vergesellschaftung" viene tradotto con la parola "socializzazione" invece di "socializzazione", per evidenziare il carattere di responsabilità collettiva legata all'azione.

2 RFI dichiara l'esistenza in Italia di circa 1700 stazioni impresenziate di cui 345 già assegnate ad associazioni no profit (dati disponibili presso <http://fsitaliane.it/fsi/Impegno/Per-le-Persone/Riutilizzo-Patrimonio-FS-Italiane/Riutilizzo-Patrimonio-FS>).

3 Il Bando rientra nell'ambito della linea di intervento "Cura e valorizzazione dei beni comuni" relativo all'anno 2013 per l'incentivo alla sperimentazione di buone pratiche.

4 Il termine translocale viene introdotto da Crosta (Crosta, 2003) per indicare "il territorio costruito dalle

pratiche d'uso" in cui l'azione come "transazione" avviene fra individui e cose che, durante i processi di cui entrano a far parte, subiscono delle mutazioni che le ridefiniscono.

Bibliografia

Bauman, Z. (2000), *Missing Community*, Polity Press, Cambridge (trad. it. *Voglia di comunità*, Roma-Bari, Laterza, 2001)

Beck, U. (2007), *Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*, Suhrkamp Verlag, Francoforte sul Meno (trad. it. *Conditio humana. Il rischio nell'età globale*, Laterza, Roma-Bari, 2011)

Bianchetti, C. (2014) (a cura di), *Territori della condizione. Una nuova città*, Quodlibet, Macerata

Crosta, P.L. (1998), *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*, Franco Angeli, Milano

Crosta, P.L. (2003), "Reti translocali. Le pratiche d'uso del territorio come 'politiche' e come 'politica'" in *Foedus*, 7

Jona, L. (2014), *Presenze sociali. Ricerca sulle stazioni impresenziate assegnate per scopi sociali, turistici e culturali*, Rapporto di ricerca Redattore Sociale, Fermo

Pasqui, G. (2005), *Progetto, governo, società. Ripensare le politiche territoriali*, Franco Angeli, Milano

Russo, M., Formato E. (2014), "Spazi pubblici-paesaggi comuni: un progetto per la rigenerazione urbana" in *Urbanistica per una diversa crescita*, Donzelli, Roma

Sassen, S. (2006), "Perché le città sono importanti" in *Città. Architettura e società*, Marsilio - Biennale di Venezia, Venezia

Secchi, B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma - Bari

Zandonai, F., Cottino, P. (2014), "L'impresa sociale di comunità: un modello per la gestione di asset comunitari" in *L'impatto della rigenerazione. Gestione e accountability delle stazioni impresenziate affidate da RFI a soggetti nonprofit*, Rapporto di ricerca Euricse, Trento

## Milano grand guignol: new forms of urban monstrosity

ROBERTO RECALCATI

I would parade you / Down the high street / You've got the attraction / You've got the pulling power  
(Soft Cell, *Sex dwarf*, 1981)

... una prostituta africana aspetta seduta che qualcuno la carichi.  
Qui, nel sito dell'Expo. Presidia il territorio. Una puttana a guardia del nostro futuro...  
(G. Biondillo, *Tangenziali*, 2010)

Freak show

At the eve of Expo, among twisted skyscrapers that often show their backs to the city, Milan is putting on show some very clear, albeit horrific, examples of a new way of intending architecture and its rela-



The block between via Santa Marta and via Del Bollo in 2000 and now.



tionship with the urban context. The myth of global modernization (even if a bit late) often symbolized by skyscrapers, glass and steel, embodies the same arrogance of the vernacular myth of returning to one's roots, whatever they may be and in spite of any obstacle we might meet along the way. All in a misunderstood idea of tradition and respect for the past. Historic memory is reduced to a virtual substitute, leaving the identity myth to take the place of a sincere reflection of tradition, in the same way as the myth of "Milan-ness" replaces the material, bodily reality of the city itself, ignoring its stratification and the changes that have taken centuries to create.

Milan has become the capital of what is usually defined "good taste", of an idea of beauty made from a mix of levity, irony, linearity and tidiness. But just there, between the creases of this sparkling world, the most deceitful and artful monstrosity is hiding. The new freaks show increasingly gentle and patronizing faces, so that in the heart of the city, where there were still some amazing abandoned Piranesian ruins from the end of the Second World War, a new plan to build new blocks has begun, to create chameleons that blend in with the surrounding buildings, pretending to have a relationship with the past, as if nothing happened. The bombs did not fall and the history of the last sixty years did not happen.

Projects that stand out for their purpose of being linked to Genius loci ready to be wildly manipulated are numerous and they emphasize a basic characteristic of our time: replacing the appreciation of the material reality of things with that of their myth. Evidently the public is less interested in the past, which is always cumbersome and annoying, than in the myth that has been built around it. Here are some of the most interesting examples.

#### Feltrinelli project

The Feltrinelli project at Porta Volta is just one of the latest examples of the complete destruction of the rich and complex stratification in favor of new buildings that in the architects' intention, recall a condensate of false notions about the (presumed) identity of Milan from a formal point of view. In psychoanalysis

we would be facing a "case" that shows two of the most serious pathologies at the same time: repression and induced false memory. Repression, because the bases on which the project is based refuses any involvement with those pre-existent, attaching them to what remains of the ancient Spanish bastions, to the filling station, to the ruins of the old Feltrinelli buildings, to the courts of the two tollhouses or to Ingenioli's greenhouses.

To make a clean sweep of all that, of this incoherent and fragmentary past, to arrange a neutral ground that permits the realization of any project, is hardly new, but here we can see the second pathology, or the virtual one: the induced false memory. On that blank slate of a brain that has already been emptied of an honestly lived lifetime of damages, they then forcedly graft on a new memory, wrapped up with a bow with the claim of being the right interpretation of what they are erasing at that very moment. Consequently the project includes references to the Duomo's Gothic style, the Lombard farmhouse and Aldo Rossi, hypocritically celebrated as the father and master of a certain kind of Milanese architecture.

#### Palazzo Parigi and Eataly

At the same time two very distant projects, but sons of the same cultural attitude, are glorified by the media as perfect examples of that "Milanese good taste":

#### Palazzo Parigi and Eataly.

The first one is a large and luxurious hotel that occupies the block between via Fatebenefratelli and corso di Porta Nuova and takes the place of the black marble building of the Seventies that was the headquarters of the San Paolo bank. In the new garden we can see statues from the Seventeenth century that "seem to have always been there" and the "memory" of Palazzo Kramer, destroyed during the Second World War. This Hotel could be considered the fair of the post post-modern quotation: from the artistic ironworks taken from Galleria Vittorio Emanuele to the Venetian style floors, coffered ceilings and the parquet of the lounge bar inspired by the Villa Reale of Milan, to the staircase of honor (they really call it so!) that reflects that of the Danieli hotel in Venice. All that in a jubi-

lant celebration of boiserie, false marbles, enormous columns, festoons and decorations. The combination results is a “new ancient” building, which in its immaculate “ancientness” shows all the stylistic elements of an imaginary tradition, betrayed because of its total invention.

Eataly on the other hand finds space, shoving itself into the glorious Teatro Smeraldo, transforming it into a sort of luxury food supermarket. The theatre wasn't protected by any law so they could quietly destroy it without any problem. What disturbs you entering this place is not so much what they destroyed but what has been “preserved between quotation marks”, the fetishistic exhibition of simulacrum and fragments of the lost theatre. A little stage at the center of the place shows a placard that says: “Palco del Teatro Smeraldo”. But that little pensile stage is not what it pretends to be, it is a fiction, even if probably covered with the old floorboards of the former stage. I believe that this is the prototype of a new architectural race: the project in crocodile tear style. The crocodile that cries because he has eaten the entire theatre and now is contrite and wants to make amends by hypocritically exhibiting some token “crumbs” of the leftovers of the eaten theatre.

It makes me think of that moving Baudelaire poem entitled “The Eyes of The Poor” (1868) where the poet describes «nymphs and goddesses bearing on their heads piles of fruits, patés and game, Hebes and Ganymedes holding out little amphoras of syrups or part-colored ices; all history and mythology pandering to gluttony». Just like that: all history and mythology pandering to gluttony.

#### Teatro Continuo

At present, twenty five years after its destruction, they are proposing the rebuilding of the Teatro Continuo by Burri in Parco Sempione.

The artwork, a concrete stage of about ten meters by seventeen on which six, six meter tall iron wings stand, had been realized for the XV Triennale in 1973 and then donated to the municipality of Milan that sustained it until 1989 when they decided to demolish it because it was run down. The rebuilding would be projected and financed by Fondazione Burri of Città di Castello while the Triennale would take care of it in the future so that the whole project would not cost anything to the city. And it is exactly the municipality that deliberates the reconstruction, perhaps with the intention of sewing up the (posthumous) relationship with the (dead) artist who swore he would have never made an exhibition in Milan again. As often happens, recurrences have a role in situations like this; in this case the centenary of Alberto Burri's birth that coincides with Expo 2015: two birds (and perhaps millions of tourists) with one stone.

We will have a fake that will have nothing to do with the lost original but (perhaps) shape and position. That's all. Why rebuild the Teatro Continuo then? Because it was a very beautiful meta-architectonic object, perfectly inserted as a visual interval between

Castello Sforzesco and the Arco della Pace. Perhaps because it was the maximum architectonic expression of one of the most important artists of the Italian Twentieth century, one of the few whose fame has widely exceeded national borders. Because we need an open air stage there and rebuild the Teatro Continuo seems the most simple and obvious solution. No tenders that would open up to thousands of problems, just one for the contractor who will build the artwork. The problem is to make a construction ex novo just imagining what the former author would do if he was here now. This last sentence resounds as an echo that does not stop repeating, it resounds every time one hears someone speaking of the value of matter in the so called conceptual artworks, in an idealism perennially rising again from its same ashes. I hear the voice of Viollet-le-Duc singing like a siren. Only a slight difference in reliability differentiates the new “Burri theatre” from the new “Leonardo horse” that an American art lover donated to Milan a few years ago. That an artwork is redone twenty-five or five centuries later, the matter does not change just because what changes is exactly the matter with which it is redone, that would never be the same.

The council of Milan should take the responsibility of the irreparable mistake made twenty-five years ago. Meanwhile Expo, in its intent of being an opportunity to show the world the excellences and particularities of all Italian places, should not lose time, money and energy rebuilding what no longer is and point to the improvement of the material reality of things as they are and where they are.

#### The elm trees of Mac Mahon

In front of a growing indifference for the destiny of our less celebrated cultural heritage, I would like to tell you about a case that could be the first of many others and become a kind of experimental laboratory of thought and reflection on the common good, far from any possible rhetoric: the battle undertaken by a committee constituted to prevent the indiscriminate cutting down of the trees in via Mac Mahon.

The reason is too obvious: the elm trees' roots that grow alongside the tramway tracks are complicating the substitution of new tracks so the most obvious solution is to eliminate those elm trees and replace them with new plants, perhaps with less intrusive roots. All that obviously without asking for the citizens' opinions or reflecting on the possible value (historic, cultural, environmental, landscaped) of those trees and possible other options.

Indicatory of the indifference of ATM for the respect of that green architecture constituted by the two colonnades that characterize via Mac Mahon is the fact that a single public bidding was organized for the executive project and for the execution of works, so it will only be the construction manager who decides on every single tree. That means a complete renunciation by the city of any planning and decision. Everything would be in the hands of the winning company. What is clear in this situation is the

separation of roles in urban affairs, an absurd contrast between who takes care of public transport and viability and who instead should take care of environmental aspects (and does not) as if those aspects were something exclusively linked to the aesthetic aspect of places and not to their sense and meaning in history and in the life of cities and citizens. This contrast of needs and priorities leads, especially in time of crisis and constraints, to the loss of those places that do not offer an immediate monetizable reply for their poor mediathic appeal.

### Conclusions

I believe that it is necessary a new approach to architecture and cities that cannot be limited to the single artefact but must consider the relationship between all the different elements of urban landscapes, the elements of connection and the kinesthesia involved, the dynamic approach, in movement and therefore in time. A rehabilitation of perception is necessary as something that can humanize the objects that surround us, the return to the body and to the flesh as absolute depositaries of the only possible truth that can guide our projecting choices. This should lead to a different attitude about urban transformations; it is no longer possible to follow a protective setting that controls just the shape and image of parts of the city increasingly small compared to the whole urban areas that risk to freeze everything and to be counterproductive. The hypothesis of riding the change does not at all mean giving up the proposing and projecting role; on the contrary, it means to understand the real value of real things as they are and as centuries of evolution have transformed them, to consider our heritage a richness and not an obstacle, because our present time is the first interlocutor for any possible project of something new, the context only paralyzes the weak mind, blunt pointed pencils

## Un festival culturale per l'agenda urbana

LAURA RICHELLI

Possono i Festival culturali urbani assumere un significato per l'agenda urbana?

La definizione dell'agenda urbana, a meno di non considerare questa una mera operazione a tavolino pianificata da tecnici e amministratori, impone una certa capacità di lettura della città per capire, in base a ciò che la città è, che cosa la città vuole diventare. Si sottolinea quindi l'esigenza, a monte della pianificazione dell'agenda urbana, di un'analisi dell'identità della città, propedeutica all'identificazione delle sue strategie di sviluppo.

Rispetto a questo processo di analisi si è assistito negli ultimi anni ad un cambiamento di paradigma che ha

reso la lettura della città e della sua identità, presente e futura, un'operazione tutt'altro che facile e lineare. Un cambiamento che corre soprattutto lungo due direttrici: chi e cosa, ovvero quali sono gli attori deputati a intervenire nell'analisi della città e quale deve essere il contenuto di questa analisi.

Rispetto alla prima variabile il cambiamento è stato dettato dalla progressiva inclusione di nuovi attori nel processo di analisi che guida la definizione dell'agenda urbana, non più prerogativa dei soli tecnici e amministratori ma a cui possono e dovrebbero partecipare tutti gli stakeholders così da avere una visione quanto più integrata e condivisa sulla città. La prospettiva dell'amministratore infatti è apparsa limitante rispetto alla possibilità di leggere la complessità urbana e per questo anche scarsamente efficace nel pianificare la futura agenda. Si è pertanto avvertita l'esigenza di integrare quella prospettiva con il punto di vista e le conoscenze dei cittadini, degli operatori economici, delle associazioni che vivono la città e che hanno sensibilità diverse rispetto alle questioni urbane e possono per questo offrire spunti diversi.

L'altro cambiamento è intervenuto in riferimento a cosa guardare nell'analisi della città. Anche in questo caso si è andati verso la progressiva inclusione di questioni prima ritenute marginali nella definizione dell'agenda urbana. In particolare il passaggio è stato segnato da un'attenzione sempre più marcata a questioni non strettamente connesse alla componente materiale della città ma piuttosto al suo patrimonio intangibile. L'analisi della città passa non solo attraverso l'analisi del suo apparato architettonico ma anche di quello sociale, culturale ed economico e di conseguenza un'agenda urbana oltre a pianificare interventi strutturali promuove anche politiche di innovazione sociale.

Rispetto al cosa includere nell'analisi della città il cambiamento può dirsi tutt'altro che concluso ed anzi il campo d'analisi è continuamente allargato da nuove prospettive di ricerca che introducono nuovi spazi di riflessione. Questo progressivo allargamento corre di pari passo all'introduzione di nuovi modi per leggere la città; come dire che il cosa vedere è fortemente influenzato dallo strumento impiegato nella lettura. La volontà di non limitarsi a leggere il visibile della città ma di indagarne il substrato invisibile, sociale e culturale, impone che si sviluppino strumenti in grado di supportare questo tipo di lettura ed è forse questa oggi la sfida da cogliere per pianificare l'agenda urbana: dotarsi di nuovi strumenti capaci di restituire le molteplici sfaccettature della città.

La riconosciuta complessità dell'oggetto di analisi, che già in passato ha giustificato l'adozione di un approccio interdisciplinare alla città, suggerisce la sperimentazione di nuovi metodi per "afferrare" ciò che una città è e ciò vuole diventare. Proprio a fronte di questa esigenza si può riconoscere il particolare contributo offerto dai festival culturali urbani in quanto iniziative capaci di affrancarsi dalla definizione di puro evento di godimento culturale per farsi occasione di riflessione sui futuri desiderabili della città.

Certamente la possibilità che ciò si verifichi può essere influenzata da alcune variabili quali la tipologia del festival, la sua storicità, le dimensioni, l'offerta culturale in cui si colloca, tuttavia sembra possibile poter rintracciare conclusioni applicabili a questa categoria di eventi in generale.

L'idea che un festival possa avere una ricaduta sociale sulla città anche nei termini di un suo contributo nella definizione dell'agenda urbana muove da due riflessioni, differenti ma complementari.

In una prima accezione un festival ci può dire qualcosa sull'identità di una città quando un'offerta culturale finisce con l'essere associata alla città stessa. Questo legame tra città e il suo festival, che diventa bandiera della città, esprime una sorta di dichiarazione di identità, la volontà della città di riconoscersi nei valori che quella particolare iniziativa esprime facendone principi di indirizzo per le future politiche urbane. Esempi di questo tipo sono abbastanza comuni. Pordenone, per esempio, attraverso le sue diverse iniziative letterarie, la più famosa Pordenonelegge, è diventata un punto di riferimento nazionale per questo filone culturale e la città stessa ha costruito la propria campagna comunicativa in funzione di questa immagine. Ciò può essere inteso come una dichiarazione dell'identità attuale e futura della città e pertanto il festival diventa una chiave di lettura della città da cui ricavare linee guida per la programmazione dell'agenda urbana.

In casi come questi un festival diventa strumento di analisi ex post, nel senso che l'immagine consolidata della città che esso veicola costituisce l'oggetto di indagine da cui trarre indicazioni per l'agenda urbana. In un'altra accezione il festival culturale può costituirsi come strumento di analisi ex ante, e quindi più propriamente uno strumento a supporto della pianificazione dell'agenda urbana, quando rappresenta un'occasione per indagare la città ed esplorarne attraverso le proprie iniziative i futuri desiderabili. Questa considerazione muove dall'osservazione di un caso concreto, il progetto internazionale *In/visible cities Festival*, anche se di fatto accomuna diversi festival che hanno in comune la volontà di fare degli spazi urbani non solo contenitori di iniziative culturali ma anche contenuti su cui riflettere. *In/visible cities*, in quanto festival della multimedialità urbana, muove dalla volontà di sfruttare il linguaggio dell'arte, e più in generale della multimedialità, per esprimere il patrimonio passato e presente e il potenziale futuro che gli spazi urbani celano in sé. Attraverso una serie di iniziative, che spaziano dalla performance artistica al laboratorio formativo, esso punta a coinvolgere attivamente il pubblico di turisti, ma soprattutto di cittadini, in un percorso di riflessione sugli spazi che diventa riflessione sull'identità passata, presente e futura della città.

Al di là del singolo caso, un festival culturale così strutturato, in cui cioè l'urbano diventa un aggettivo qualificante del ruolo primario assegnato agli spazi della città, ha certamente un potenziale nella pianificazione dell'agenda urbana perché il lavoro

artistico-culturale sugli spazi è l'inizio di un percorso che guida alla scoperta della loro identità, del loro significato e del potenziale futuro.

Come strumento di indagine per altro presenta alcune peculiarità che ne identificano il valore aggiunto rispetto ai metodi tradizionali di analisi. In primo luogo iniziative di questo tipo hanno un approccio alla città che è implicitamente interdisciplinare e partecipativo, il che diventa una garanzia per la pluralità dei punti di vista sulla città. Un festival infatti unisce professionalità diverse e punta ad attrarre un pubblico ampio e variegato in grado di offrire con il proprio sguardo contributi diversi alla lettura della città. A livello di agenda urbana ciò si traduce nella possibilità di acquisire una prospettiva complessa, integrata e rappresentativa delle diverse voci di una città.

In secondo luogo il carattere partecipativo, che punta a coinvolgere attivamente il pubblico con iniziative in cui il visitatore diventa protagonista, fa sì che questo tipo di analisi sia anche un percorso di co-scientizzazione delle persone rispetto alla città, al suo significato attuale e al suo futuro. Il festival diventa in questo senso uno stimolo alla responsabilizzazione rispetto all'agenda urbana che dovrebbe essere il più possibile condivisa dai cittadini e rappresentativa dei bisogni e desideri di chi vive la città. Un'agenda urbana scollata dalla percezione dei cittadini non può infatti che risultare manchevole di una componente fondamentale dell'urbano, la comunità che lo abita e che dovrebbe invece essere depositaria della pianificazione delle politiche urbane dal momento che esse potranno influenzarne il futuro.

Infine, il lavoro che un festival culturale urbano fa sugli spazi è solitamente di carattere sperimentale nel senso che promuove la ricerca di percorsi innovativi e originali. Tale approccio si traduce nell'opportunità di misurare diverse possibilità di sviluppo per quegli spazi, di mostrare in anteprima quei diversi futuri desiderabili su cui l'agenda urbana è poi chiamata a programmare le politiche.

È alla luce di questo contributo offerto dai Festival culturali urbani che appare auspicabile proseguire questo percorso di riflessione, al momento ancora abbozzato e fatto di osservazioni e stimoli preliminari, così da giungere ad una teorizzazione più propriamente scientifica dell'apporto dei festival culturali come strumento di supporto nella pianificazione dell'agenda urbana.

#### Bibliografia

- Vitali, W. (a cura di) (2014), *Un'agenda per le città. Nuove visioni per lo sviluppo urbano*. Il Mulino.
- D'Albergo, E. (2011) *Le città dell'agenda politica nazionale*. Franco Angeli.
- Laudadio, F. (1993) *Fare festival. Bilancio di un'avventura culturale*. Edizioni Europa Cinema.
- Imperio, M. (2014) *Progetti di luogo per le nuove configurazioni dell'urbano*. Franco Angeli.
- AA.VV. (2012) *Planning Support Tools: Policy Analysis, Implementation and Evaluation*. Proceedings of the Seventh International Conference on Informatics

and Urban and Regional Planning INPUT2012. Franco Angeli.

Schon D. (1995) *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. Basic Books.  
De Leo D., Fini, V. (2012) *Attualità dello sviluppo*. Riflessioni in pratica per costruire progetti locali di qualità. Franco Angeli.

## La strada: un esercizio di denominazione delle sue componenti

LEONARDO RIGNANESE

La strada

Linea di confine tra privato e pubblico, la strada svolge un ruolo determinante nella forma della città, nella costituzione dello spazio pubblico, nella mediazione tra i vari spazi, presentando una varietà di forme e di funzioni.

La strada ha sempre intrecciato rapporti diversificati di forte relazione con l'intorno – edificato o campagna – e ha svolto sempre funzioni diverse, senza che queste si disturbassero, anzi arricchendo il valore e il senso della strada stessa. Oggi, le funzioni da un lato autonomizzano la rete viaria, dall'altro creano interferenze.

Per molto tempo essa ha organizzato la divisione del terreno e ha delimitato i singoli lotti<sup>1</sup>. La strada è stata utilizzata come un vero e proprio schema progettuale nella fondazione di città o nelle ristrutturazioni, ingrandimenti e riqualificazioni dei centri urbani.

Nel Rinascimento la strada era considerata uno strumento ordinatore della forma urbana e, allo stesso tempo, scena urbana prospettica: la galleria vasariana degli Uffizi riunisce in modo notevole questi due aspetti. Nella progettazione dei boulevard si analizzano e studiarono tutti gli elementi della strada e la loro gerarchia: «altezza, larghezza, vegetazione, strade laterali, pavimentazione, illuminazione, chioschi, posti a sedere, fontane, pisciatoi e perfino raschiatoi per stivali»<sup>2</sup>.

Strada e isolato si sono confrontati a lungo nella costruzione della città: dalla preminenza della prima nelle città di fondazione, all'intreccio delle due nelle città medievali, all'aumento delle distanze e all'uso del secondo come una tessera base del mosaico urbano nella città ottocentesca e coloniale, alla loro definitiva separazione e autonomia nella città tardo moderna e contemporanea. Da elemento di delimitazione e definizione dell'isolato – che, nelle città di matrice araba, tarla i bordi degli isolati stessi per penetrare all'interno in forma di vicoli – «la strada si perde come via di comunicazione e si trasforma semplicemente in via di distribuzione»<sup>3</sup>.

La strada ha perso nel tempo alcune delle sue carat-

teristiche. È con il Movimento Moderno, secondo Rykwert, che iniziano gli attacchi alla strada che viene abbandonata teoricamente e praticamente: le varie funzioni della strada vennero separate in aree delimitate ed essa diventò un canale di distribuzione del traffico.

Da quasi un secolo, la strada è oggetto di continui attacchi dalle più varie direzioni: i progettisti delle Siedlungen e di Città Giardino, i maestri del CIAM, le amministrazioni locali e i loro architetti negli stati assistenziali anglosassoni o scandinavi, hanno tutti cercato forme di insediamento urbano in cui la strada fosse privata delle sue antiche funzioni, o considerata al di fuori della sua esistenza. C'è stato anche un attacco da parte di quei continuatori di Haussmann che hanno subordinato tutte le funzioni dell'insediamento urbano alla strada, in particolare alla strada come luogo del traffico. La posizione più estrema è quella dell'urbanista spagnolo Arturo Soria y Mata, che immaginò una città-strada che unisse Cadice e Pietroburgo, Pechino e Bruxelles, attribuendo alla strada tutte quelle funzioni urbane che essa non aveva mai avuto prima e in questo modo, come i suoi colleghi, sovraccaricandola fino al punto di distruggerla. [...] Dove le funzioni di scambio e di commercio sono state bandite o isolate dai quartieri residenziali, il distacco fra spazio pubblico e spazio privato è disastrosamente accresciuto. [...] Uno spazio pubblico intermedio che possa essere considerato dai cittadini come qualcosa di diverso dalla strada in realtà non esiste. Perciò lo spazio intorno alle case a più piani è trattato dagli abitanti come terreno neutrale, non nobilitato dai piaceri o dagli usi che si possono trarre dalla strada<sup>4</sup>.

La perdita di queste caratteristiche viene ribadita molti anni dopo con analoghe espressioni [...] gran parte delle strade tende all'omologazione, a diventare canale di traffico e supporto all'edificazione tout court, con un appiattimento delle differenze nelle caratteristiche tecniche, nelle funzioni e nei ruoli. I diversi tipi di traffico – a lunga, media, breve percorrenza – tendono a confondersi, confluendo su tutti i tipi di strade, e con essi si confonde anche il rapporto che la strada stabilisce col suo intorno. Da un lato gli insediamenti vanno a raccogliersi anche lungo strade destinate originariamente al traffico di lunga percorrenza e veloce, generando i noti problemi ambientali e di sicurezza, dall'altro strade pensate per un traffico locale, ma con caratteristiche tecniche incongrue, si trasformano in canali di traffico<sup>5</sup>.

Ripensare la strada

Ripensare a questo materiale urbano – a volte affrontato solo con una sua interiorizzazione all'interno di oggetti edilizi, come strada interna nelle new town e successivamente nei centri commerciali, o come metafora di una strada novissima da esporre alla biennale di Venezia – implica un ritorno alla logica della strada, il suo adattamento alla storia e ai luoghi, una riformulazione che sia adeguata e contemporanea.

Se alla maglia stradale è ancora affidato – o vogliamo affidare – il compito assai delicato di dare forma alla città, di essere intermediario tra i vari materiali urbani, occorre che essa sappia trovare relazioni significative tra i vari materiali urbani. Tendere a una riconquista dello spazio della strada a funzioni che non siano solo quelle della sosta e della percorribilità automobilistica vuol dire analizzare la strada nelle caratteristiche di rete e, in particolare per quello che ci riguarda in queste note, nelle sue singole parti costitutive: ruoli, caratteri e requisiti propri di ciascuna famiglia di elementi; vuol dire anche ripensare al rapporto tra il tessuto edilizio e le strade, tra spazio del tessuto edilizio e spazio del reticolo stradale, rapporto da cui dipende fortemente la qualità dell'abitare in città, sia in termini di accessibilità che di vivibilità, di benessere e di percezione.

Se nella enunciazione di questi requisiti | criteri | obiettivi ormai c'è accordo e condivisione, almeno nelle dichiarazioni, ciò che ancora manca – perlomeno nel caso italiano – è una produzione di linee guida per dare una maggior qualità spaziale del progetto delle strade, del disegno delle strade, delle sue componenti e dei suoi materiali. Gli esempi di buona progettazione sono ancora pochi, e il tema è ancora troppo connesso agli aspetti del traffico veicolare. Le prime cose che vengono poste in discussione, appena si parla di strade, sono i temi della viabilità meccanizzata e dei parcheggi. Abbiamo perso il senso complessivo – e originario – della strada come luogo della comunicazione, dello stare, dell'incontro, dell'osservazione. Da un punto di vista tecnico e progettuale, il progetto delle strade è stato trascurato e considerato essenzialmente un problema di ingegneria stradale<sup>6</sup>. Ciò ha prodotto un impoverimento del progetto della strada, della sua natura di materiale urbano primario, con gravi ripercussioni sulla forma della città e sul contributo che la strada ha nella produzione dello spazio pubblico. Si è spesso confuso la mobilità con il progetto della strada.

Se analizziamo il Codice della strada, vediamo esso risponde unicamente a criteri di viabilità automobilistica. Manualistica e Codice della strada classificano la rete stradale in base al ruolo gerarchico (strade primarie, secondarie, extraurbane, urbane ecc.) o alla competenza amministrativa e gestionale (statali, regionali, provinciali, comunali), criteri indifferenti alle ragioni della composizione urbanistica.

Manca, in questi documenti, qualsiasi riferimento al carattere della strada, ai rapporti delle strade con l'intorno, con la trama viaria preesistente; mancano riferimenti alle strade pedonali, alle strade residenziali a priorità pedonale – come le *woonerf* olandesi –, alle *parkway*, alle caratteristiche fisiche, ai materiali ecc.

La progettazione della rete viaria presenta problemi e tematiche molto differenti a seconda della sua trama e della sua funzione: dalle strade che "corrono" fuori dall'abitato alle strade che attraversano l'abitato, alla trama minuta delle strade che penetrano nell'abitato. Ognuno di questi tipi di strade pone problemi diversi

che richiedono caratteristiche fisiche diverse.

Qui non si vuole affrontare il tema generale della gerarchia delle strade. Ciò di cui si vuole discutere e se a questa gerarchia corrispondono indicazioni che vanno oltre la stretta funzione che queste strade devono svolgere. Le strade corrono in contesti assolutamente diversi, in aperta campagna, in aree periferiche, in tessuti densi. Il tema della gerarchia urbana delle strade va affrontato non solo come problema di mobilità, ma cercando di descrivere quali sono i caratteri complessivi che queste strade devono avere: quali attività sono previste o consentite, quali caratteristiche devono avere le facciate degli edifici che le delimitano, il ruolo, o se vogliamo, l'aspetto che queste diverse strade devono avere. Cosa vuol dire una strada residenziale se non si specificano questi caratteri? E, ancor più, cosa vuol dire: strada di penetrazione o di collegamento? Al di là di indicazioni sulle larghezze, sulle corsie, sugli incroci, come sono fatte queste strade? Che immagine urbana producono?

La strada urbana non è solo sede di traffico, e non può essere analizzata e progettata a partire da questa funzione. La progettazione delle strade, quindi, non è solo un problema ingegneristico e di traffico. La strada è un materiale urbano e territoriale, per cui tutti i suoi elementi – carreggiate, intersezioni, spazi per la sosta, margini (percorsi pedonali, percorsi ciclabili, fasce verdi, fasce attrezzate), corredo (illuminazione, pavimentazioni, sottoservizi) vanno considerati in relazione al loro ruolo ma anche rispetto alla loro natura e al carattere che hanno o che vorremmo avessero.

La strada come spazio pubblico e il carattere della strada

La strada – occorre ricordarlo – è un materiale urbano che fornisce, oltre alle corsie per il movimento dei veicoli, la maggior parte dello spazio pubblico aperto. Le strade delle nostre città storiche sono state tracciate per tutt'altri obiettivi funzionali; esse sono state concepite a misura dell'uomo, del cavallo e della carrozza, e ancora oggi consentono di essere utilizzate come spazio di movimento e di esperienza. Per queste prerogative esse sono spazio pubblico; spazio pubblico primario. La rete delle strade è l'essenza delle città: supporto per il movimento e per la sosta delle persone e dei mezzi; luogo che presuppone e favorisce fruizioni individuali; fattore di aggregazione e di condensazione sociale; spazio da cui dipende il funzionamento e la vitalità delle città. Le strade sono parte integrante e significativa dell'architettura e del paesaggio urbano, e contribuiscono in maniera determinante all'immagine complessiva della città<sup>7</sup>.

La qualità e il carattere della maggior parte dello spazio pubblico delle nostre città è dato dalla combinazione della via pubblica con le facciate private<sup>8</sup>. La combinazione | relazione di questi elementi costituisce | rappresenta il livello di rapporto che esiste tra la sfera privata degli edifici e la loro funzione di facciata urbana, di partecipazione alla scena urbana e allo spazio pubblico. Alcuni tipi di strade urbane storiche dipendono fortemente dalla combinazione di questi

elementi e dalle caratteristiche di ognuno di essi<sup>9</sup>. La strada presenta due attributi: oltre alla capacità – ovvero le caratteristiche legate alla mobilità veicolare: numero di corsie e loro larghezza, raggi di curvatura, pavimentazione ecc. – ha anche un carattere, ossia la sua idoneità come cornice per le attività di pedoni e come luogo per una varietà di tipologie edilizie. Il carattere si manifesta fisicamente con i tipi edilizi associati e la facciata.

Un vero progetto e un vero disegno di strada cominciano con il nominare, descrivere, differenziare e, quindi, disegnare e progettare i caratteri delle diverse strade.

Nella progettazione dei materiali urbani, nel caso specifico la strada, credo che abbiamo perso un po' di termini e, quindi, anche di dettagli e caratteristiche che facevano della strada qualcosa in più di una semplice infrastruttura viaria. Da quando abbiamo delegato al Codice della strada definizioni e caratteristiche delle strade, abbiamo abbandonato la progettazione della "strada", abbiamo perso la conoscenza delle sue componenti e delle sue caratteristiche reali e non solo di quelle funzionali al traffico veicolare.

Una difficoltà nella progettazione di questo materiale urbano è data, oltre che dalla attenzione prioritaria agli aspetti ingegneristici, dalla mancanza di un vocabolario adatto: abbiamo pochi termini per indicare il carattere delle strade e delle componenti materiali e relazionali. Ci mancano le parole; e senza di esse, le cose, senza scomodare Foucault<sup>10</sup>, non esistono: le parole e le cose hanno una forte attinenza. Esiste una forte relazione tra significato e significante, non è solo una questione nominalistica.

Un esercizio

Di seguito sono messi a confronto alcuni esempi di definizioni associate ai tipi di strade e alle componenti delle strade. Sono stati resi in esame: una guideline inglese (scelta tra l'ampia manualistica anglosassone sull'Urban Design), alcuni Code del New Urbanism americano e il nostro Codice della strada.

Sono presi in considerazione, e confrontati, due aspetti del vocabolario riguardante le strade:

- la classificazione delle strade, ovvero i nomi dei tipi di strade;
- le componenti della strada.

Dal confronto tra la classificazione del Codice della Strada e quella proposta nello Smart Code<sup>11</sup> si evidenziano diversi modi di classificare le strade, ma soprattutto di descrivere il carattere della strada, la sua funzione e, quindi, i materiali di cui comporsi. La classificazione del Codice della Strada è di tipo tecnico-ingegneristico-automobilistico e fa riferimento a: Autostrada urbana, Strada di scorrimento, Strada di quartiere, Strada urbana. Ognuna di esse è descritta nelle dimensioni e numero di corsie, di carreggiate e nel tipo di connessioni con altri elementi della rete, nella possibilità di attraversamenti pedonali e di accessi diretti alle proprietà private.

La classificazione dello Smart Code fa riferimento alla funzione, al carattere, ai materiali, alle facciate e alle

attività connesse alla lunga lista di strade: Highway, Boulevard, Avenue, Commercial Street, Drive, Street, Road, Rear Line, Rear Alley, Path, Passage.

Come si può notare, oltre alla quantità di nomi utilizzati per indicare le varie strade, i nomi stessi delle strade sono indicativi oltre che evocativi del loro carattere, cosa che i termini italiani non hanno. Ecco alcuni esempi di definizioni:

**Boulevard:** a long-distance, free movement thoroughfare traversing an urbanized area. A boulevard is flanked by parking, sidewalks, and planters buffering the buildings along the sides.

**Drive:** a thoroughfare along the boundary between an urbanized and a natural condition, usually along a waterfront, a park, or a promontory. One side of a drive has the urban character of a street or boulevard, with sidewalk and buildings, while the other has the qualities of a road or parkway, with naturalistic planting and rural detailing.

**Road:** a local, slow-movement thoroughfare suitable for Edge and Rural Zones. Roads provide frontage for low density buildings such as houses. A road tends to be rural in character without curbs or striped on-street parking; it may have clustered plantings and paths instead of sidewalks. The degree of rural or rustic character of a road may be adjusted by the manipulation of such elements.

**Street:** a local, slow-movement thoroughfare suitable for General, Center, and Core Zones. Streets provide frontage for higher-density buildings such as offices, shops, apartment buildings, and row houses. A street is urban in character, with raised curbs, closed drainage, wide sidewalks, parallel parking, and trees in individual planting areas. Character may vary somewhat, however, responding to the enfronting commercial or residential uses.

**Alley:** a narrow service access to the rear of more urban buildings providing service areas, parking access, and utility easements. Alleys, as they are used by trucks and must accommodate dumpsters, should be paved from building face to building face, with drainage by inverted crown at the center.

**Passage:** a pedestrian connector passing between buildings. Passages provide shortcuts through long blocks and connect rear parking areas with street frontages. Passages may be roofed over and lined by shopfronts. Variants include Court. A court is a passage that is wide enough to be landscaped, being the frontage for buildings which are otherwise provided with vehicular access only by rear alleys<sup>12</sup>.

Anche dal confronto tra i termini utilizzati per designare le componenti della strada emergono differenze significative che abbiamo messo a confronto anche nell'immagine (fig. 1). Il Codice della Strada individua essenzialmente due componenti della strada: la sede stradale e la fascia di rispetto. La prima è a sua volta composta dalla carreggiata (che comprende le corsie) e da una fascia di pertinenza. La sede stradale è di proprietà pubblica; la fascia di rispetto è in genere di

proprietà privata.

Le indicazioni della Smart Code descrivono uno spazio molto più articolato. Anche in questo caso c'è una prima divisione tra l'area pubblica della strada – Thoroughfare – e quella privata – Private Lot. L'area pubblica del Thoroughfare è formata da una vehicular lanes e da parti laterali definite Public Frontage. La prima cosa che notiamo, di nuovo, sono i nomi: fasce (di rispetto, di pertinenza) da un lato, frontage, dall'altro.

L'altra osservazione da fare è che tutto lo spazio compreso tra il bordo delle corsie per le auto e la facciata dell'edificio (privato) è denominato complessivamente frontage, ed è articolato in due parti:

- il Private Frontage: the area between the building Facades and the Lot lines

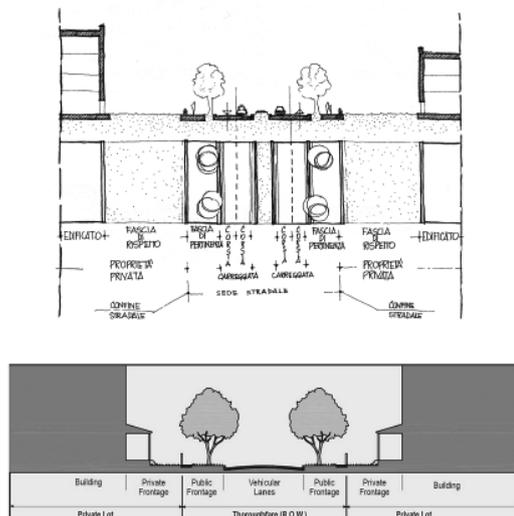
lo strato privato tra la facciata di un edificio e la linea del lotto. Le variabili che intervengono nella progettazione di questo spazio (di questa facciata) sono: la profondità tridimensionale del fronte e la combinazione di elementi architettonici, come le recinzioni, verande, porticati e colonnati.

- il Public Frontage: the area between the private Lot line and the edge of the vehicular lanes

lo strato pubblico tra la linea del lotto e il bordo delle corsie veicolari. È lo spazio dello streetscape.

Le variabili principali dello streetscape sono il tipo e la dimensione dei cordoli, passeggiate, fioriere, alberi lungo le strade, e lampioni

Figura 1 Confronto tra le componenti della strada: Codice della Strada e The Lexicon Of The New Urbanism di Duany Plater-Zyberk & Co (2000)



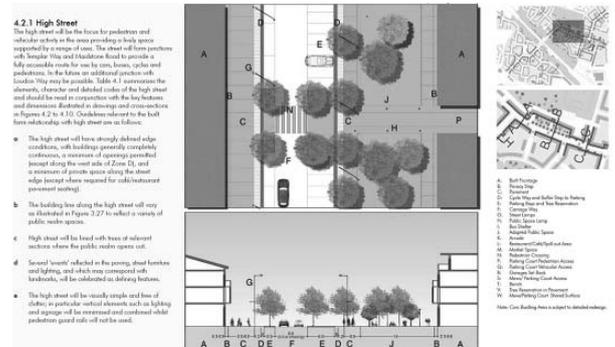
In conclusione, ciò che da noi è fascia di pertinenza è public frontage, ciò che chiamiamo fascia di rispetto è private frontage.

Alla questione dei nomi si associa anche una miglior rappresentazione grafica dei requisiti di una strada. Nell'Ashford Barracks Design Code del marzo 2007, regole per un nuovo quartiere nella città di Ashford nel Kent, sono illustrate i criteri descrittivi e normativi riguardanti le strade.

Per ogni tipo di strada sono definite varie disposizioni e requisiti, accompagnati da tabelle specifiche in cui sono fissati i requisiti obbligatori per il design | progetto degli elementi intorno alla strada. Ogni tipo di strada è illustrata da una serie di schemi con annotazioni. L'obiettivo primario nella definizione di questi requisiti di progetto è di raggiungere un'alta qualità, e uno spazio pubblico senza disordine attraente, gratuito (segnaletica e arredo urbano è di essere discreti e opportunamente utilizzati).

Una maggior qualità del disegno urbano dipende anche da un aggiornamento dei nostri strumenti e dei nostri riferimenti. La ricca manualistica anglosassone che è stata prodotta a seguito del rinnovato interesse per l'Urban Design è un esempio da seguire. È importante produrre manuali di buone pratiche di Disegno urbano; definire linee guida strutturate con esempi e indicazioni spaziali precise e non solo tramite la descrizione di requisiti prestazionali.

Figura 2 Scheda per High Street, Ashford Barracks Design Code del marzo 2007



“Reclaiming public spaces”: Individuazione di strategie e metodi per la partecipazione della cittadinanza attiva nella produzione e gestione di spazi pubblici

LUISA ROSSINI

Introduzione

La maggior parte delle città stanno vivendo trasformazioni radicali nell'uso dello spazio: l'attuazione delle politiche neoliberiste, la gentrification, la riduzione significativa del patrimonio di edilizia sociale, la privatizzazione dei servizi e degli spazi pubblici, e «la mercificazione dei maggiori aspetti della nostra vita quotidiana, minacciano seriamente ogni aspirazione ad una “città giusta” (Fainstein, 2010) o all'accessibilità del “diritto alla città” (Lefebvre, 1968)» (SqEK,

2014)<sup>1</sup>. In questo contesto, le nostre città sono oggi interessate da un fiorire di pratiche spontanee di (ri)appropriazione dello spazio che emergono sia da forme di resistenza - a processi di sviluppo urbano che sembrano alimentare la progressiva riduzione/sostituzione di spazi pubblici (Bonafede, Lo Piccolo, 2011) e l'accrescere di "disuguaglianze urbane" - sia dall'affermazione del diritto alla partecipazione e alla "appropriazione" (Lefebvre, 1968; Purcell, 2002) e (co) "produzione dello spazio" (Lefebvre, 1991). Queste forme di (ri)appropriazione transitive da parte di "attori informali" di spazi "indeterminati" delle città hanno dato vita ad una molteplicità di pratiche dal basso capaci di influenzare l'agenda politica urbana e le previsioni di trasformazione dello spazio (Groth, Corjin, 2005). Esemplicativi di questo processo sono due casi di (ri)appropriazione e riconversione temporanea a fini pubblici di aree in disuso, riguardanti l'ex-aeroporto di Tempelhof a Berlino e il "laghetto" dell'ex-Snia a Roma. L'analisi di queste esperienze ci permette di esplorare alcuni interrogativi quali: è possibile costituire un'alternativa reale alla riduzione/sostituzione dello spazio pubblico, dovuta in gran parte ai problemi di bilancio che minacciano l'operatività delle amministrazioni locali, valorizzando le esperienze di auto-organizzazione, auto-gestione e partecipazione emerse nelle nostre città? È possibile interpretare/tradurre in strategie e metodi operativi la pressante domanda di partecipazione invocata da una cittadinanza attiva che oggi nuovamente richiama al riconoscimento del "diritto alla città"?

#### I casi di Berlino e Roma

Entrambi i casi che andiamo ad analizzare si trovano in quartieri ex-periferici, popolari, sviluppatisi intorno ad aree destinate ad accogliere attività produttive e/o infrastrutture con scarsità di localizzazione di aree verdi e spazi pubblici di qualità. L'espandersi della città che ha portato questi quartieri a trasformarsi da aree periferiche a parti integranti di città a vocazione residenziale, ha fatto sì che molte di quelle attività produttive e infrastrutture venissero dislocate nelle nuove aree periferiche (o semplicemente dismesse perché obsolete), lasciando grandi spazi vuoti al loro posto. Sulla destinazione e l'utilizzo di questi spazi si articolano conflitti tra la cittadinanza, il mercato e gli attori formalmente preposti alla pianificazione e assegnazione di funzioni per l'uso e lo sviluppo futuro di queste aree. Da una parte emerge una cittadinanza attiva e insorgente che vuole partecipare alla produzione di spazi collettivi e alla definizione di usi e destinazioni per le aree di proprietà pubblica, «(a) fronte di una generale crisi della rappresentanza politica, ed in particolar modo in contesti di diffusa erosione dello spazio pubblico» (Lo Piccolo, Bonafede, 2011); dall'altra il mercato, gli investitori privati, i singoli interessati ad investire su nuove aree divenute economicamente attraenti per via dell'espandersi della città o grazie a strategie di rigenerazione urbana e marketing territoriale; dall'altra ancora le amministrazioni e i tecnici, che devono negoziare il conflitto e mitigare le

posizioni di potere ma allo stesso tempo garantire le risorse economiche per la messa in atto di strategie di sviluppo urbano.

A Berlino, nei quartieri di Neukölln e Tempelhof-Schöneberg - un tempo quartieri periferici e popolari oggi soggetti a processi di rigenerazione e valorizzazione urbana - in seguito alla dismissione dell'aeroporto "Tempelhof" avvenuta nel 2008, si è creato un grande "vuoto urbano".

Per il Senato di Berlino lo sviluppo di questa area "vuota" che si estende su 386 ettari, proprio nel centro della capitale di una delle più grandi nazioni industriali del mondo, rappresenta un'enorme opportunità per un grande progetto di sviluppo urbano - come quelli che ne hanno dominato l'agenda urbana negli ultimi anni «(s)ullo sfondo di una retorica dello sviluppo orientato alla concorrenza» (Gualini, Majoor, 2007) - che permetterebbe a Berlino di rimanere competitiva rispetto ad altre città «che perseguono ambiziose strategie di internazionalizzazione»<sup>2</sup> (Ibid., 2007). Il progetto iniziale prevedeva un totale di cinque interventi per dare spazio all'industria creativa, allo sviluppo di strutture per la ricerca su nuove tecnologie, alla creazione di nuove unità immobiliari, innovative dal punto di vista della sostenibilità, e ad un parco di 220 ettari. Nel 2009, a distanza di meno di un anno, alcune migliaia di persone - attivisti della scena politica alternativa di Berlino e del movimento ambientalista, universitari del politecnico di Berlino e comitati di quartiere - al richiamo "Squat Tempelhof" tentano di occupare l'ex-aeroporto per opporsi ai piani di sviluppo dell'area, a loro parere una speculazione edilizia che avrebbe garantito un alto profitto per pochi e l'aumento dei canoni di locazione a discapito di molti, e per avanzare la radicale proposta di "aprire" l'area alla cittadinanza per definire uno spazio che non sia "solo un parco" (risorsa carente nel quartiere) ma un luogo libero da barriere e da forme autoritarie di controllo e gestione dello spazio. L'episodio si conclude con scontri violenti tra le migliaia di manifestanti intervenuti (circa 5.000) e l'ingente numero di agenti di polizia mobilitati per resistere all'occupazione (circa 1.800) e con 102 persone arrestate. I piani di sviluppo dell'area vengono sospesi - forse a causa della dimensione del conflitto o forse perché calate le previsioni di rendita - e l'8 maggio del 2010 Tempelhof viene aperto al pubblico come parco (Volkspark), "Templehofer frieraum" (Tempelhof Free Space). In attesa di piani di sviluppo dell'area viene promossa la sperimentazione in quel grande "vuoto" di un progetto chiamato "Templehofer frieheit" per la sperimentazione di "usi temporanei" (zwischennutzungen) attivando un concorso partecipato di idee che individuino diversi usi dello spazio - nel rispetto della dimensione naturale del parco (per lo spazio aperto) e di sviluppo di iniziative nel campo dell'industria creativa (per gli spazi dell'hangar). A questo scopo, è stato creato un sito web che agevola gli aspiranti "pionieri" e li incoraggia a proporre nuovi usi dello spazio (<http://www.thf-berlin.de/en/get-involved/>). Il

parco, nel tempo, è divenuto scenario di numerosi usi temporanei: una associazione che gestisce un'area per orti urbani, un "Mini Art Golf", un'area barbecue, un area per la riproduzione degli uccelli (in cui è vietato l'accesso alle persone), corsi di meditazione, la settimana della moda che si tiene ogni anno negli hangar, così come il festival di musica di Berlino (e molti altri) ed è vissuto da migliaia di persone che ogni giorno lo attraversano per fare sport, rilassarsi o prendersi cura del loro orto. L'agevolazione alla sperimentazione di usi temporanei nell'area da una parte ha permesso di accontentare la richiesta della cittadinanza di appropriarsi dello spazio e trasformarlo attraverso gli usi più svariati, di ammortizzare i costi di gestione e mantenere un alto livello di flessibilità, dall'altra ha reso l'area più attrattiva per gli investitori e centrale nelle strategie di marketing territoriale, nel quadro della recente adozione da parte del Senato di Berlino di politiche per la "città creativa" del tipo sostenuto da Richard Florida e Charles Landry (Novy, Colomb, 2013). Nel frattempo, tra il 2010 e il 2014, è stato creato un nuovo piano di sviluppo per l'area che prevedeva la costruzione di 4.700 appartamenti nell'anello più esterno del parco, di un bacino per la raccolta dell'acqua piovana e di una biblioteca statale. Secondo i cittadini, però, il progetto minacciava di ridurre lo spazio disponibile per gli utenti del parco, contribuire alla perdita della biodiversità e avviare un processo di gentrificazione che avrebbe limitato in futuro l'accessibilità al parco per tutti. La cittadinanza si è quindi organizzata creando l'associazione "100% Tempelhofer Feld" che ha lanciato una campagna di raccolta firme per indire un referendum. È necessario far presente, che a partire dal 2004, è stata introdotta a Berlino la possibilità per i cittadini di presentare delle petizioni per referendum (das Bürgerbegehren) su scala locale (regolata dalla legge di Amministrazione del Distretto §§ 45 - des Bezirksverwaltungsgesetzes). Sono state raccolte ben oltre le 174 mila firme necessarie per il referendum cittadino che si è svolto il 25 maggio 2014 e che ha stabilito che l'area rimanesse al 100% ad uso parco pubblico. Questo referendum, è stato visto come una grande vittoria da parte dei cittadini, che hanno sentito di essere in grado di incidere in maniera significativa su decisioni che riguardano il futuro destino di aree pubbliche.

A Roma, nel quartiere Pigneto-Preneestino si è sviluppato un conflitto su una grande area abbandonata in seguito alla dismissione della fabbrica SNIA viscosa avvenuta nel 1954. Oggi l'area si trova in uno dei quartieri a più alta densità abitativa di Roma (9.132,67 ab./km<sup>2</sup>) - il risultato di un secolo di speculazione fondiaria che non ha lasciato spazio per la creazione di spazi pubblici e aree verdi accessibili al quartiere. I 14 ettari rimasti vacanti erano stati destinati, nel piano regolatore del 1962, al cosiddetto SDO - Sistema Direzionale Orientale - che prevedeva la realizzazione lungo l'intero arco delle periferie orientali di Roma di una nuova area direzionale decentrata. Il progetto restò però totalmente inattuato per i successivi 25

anni. Molti dei terreni facenti parte dell'area destinata alla realizzazione dello SDO, vietati alle edificazioni residenziali private, furono utilizzati, come riserva di suolo per assicurare ai nuovi quartieri periferici del quadrante Est della città dotazioni di servizi pubblici, che servirono soprattutto a compensarne il mancato rispetto degli standard urbanistici. Non fu il caso dell'area dell'ex-Snia che rimase nascosta dietro il muro di cinta, abbandonata per quasi quarant'anni, lasciando che la vegetazione si riprendesse il suo spazio. All'inizio degli anni Novanta, il costruttore Antonio Pulcini tramite la società Ponente 1978, acquista l'area, divenuta edificabile a causa di un «un marchio "errore"»<sup>3</sup> di alcuni tecnici del Comune. Nel 1992, partono i lavori per la costruzione di un centro commerciale e di un edificio della ASL e si procede ad uno scavo di più di 10 metri di profondità dove ospitare i parcheggi interrati, durante il quale viene intercettata la falda dell'Acqua Bullicante; per prosciugare il cantiere, l'acqua viene pompata nella rete fognaria e a fronte di un forte temporale, esplose il collettore, il quartiere si allaga e si forma un lago naturale nel buco creato dallo scavo. I cittadini del comitato di quartiere Pigneto-Preneestino, una volta scoperto del progetto, del lago affiorato dietro le mura della fabbrica e del sospettoso cambio di colore del piano regolatore, iniziano un processo di opposizione ai tentativi di speculazione dell'area che andrà avanti per più di vent'anni. La loro attiva opposizione, in un quartiere storicamente caratterizzato da un forte impegno politico, contribuisce a far naufragare tutti i piani di sviluppo dell'area - destinata a diventare prima il nuovo polo universitario tecnologico, poi sede dei mondiali di nuoto e poi area riqualificabile grazie alla delibera "relitti urbani" del 2010. Negli anni i comitati di zona grazie alle richieste e strategie adottate per riappropriarsi progressivamente di quel territorio, ottengono l'assegnazione di una parte dell'area per la sistemazione a verde pubblico attrezzato nel 1994 e di alcuni dei capannoni occupati che permisero la creazione della prima area verde del quartiere, il Parco delle Energie, e la nascita del centro sociale "ex-Snia" (Delibera 26/95 per l'assegnazione degli spazi sociali). Nel 2008 nasce il Forum Territoriale Permanente del Parco delle Energie, previsto dal programma europeo URB-AL per l'appalto integrato per la gestione dello "Spazio Teatrale Polifunzionale" nell'area ex SNIA Viscosa, che riunisce sotto di sé tutti i gruppi di cittadini attivi nel quartiere. Il Forum, nel 2013, entra a conoscenza del progetto edilizio presentato dalla Società di Pulcini per il Bando Relitti Urbani, che prevedrebbe la copertura del lago e la costruzione di quattro torri di 100 metri l'una. Per tutelare il lago e l'area verde che lo circonda, il Forum cerca di coinvolgere l'opinione pubblica attraverso diverse iniziative, come le prime discese pubbliche al lago e i "Laboratori di immaginazione partecipata" con gli abitanti del quartiere (organizzati in collaborazione con il gruppo DAUHAUS, un collettivo di giovani universitari e dottorandi della facoltà di Ingegneria edile-architettura alla Sapienza), una campagna mediatica che va dalla

creazione di un sito internet che informa sulle novità che riguardano il lago (<http://lagoexsnia.wordpress.com/2014/07/25/644/>) al brano dedicato alla vicenda dai gruppi musicali "Muro del Canto" e "Assalti Frontali", intitolato il "lago che combatte". A fine gennaio 2014, a seguito della richiesta pressante, il Consiglio del V Municipio approva una risoluzione che "chiede al Sindaco e all'Assessore preposto al Dipartimento Urbanistico di porre in essere gli adempimenti necessari per ottenere con urgenza un quadro complessivo della situazione urbanistica e un elaborato grafico delle proprietà che insistono sull'area ex-SNIA per poi avviare una pianificazione costruttiva su futuro dell'area stessa con il coinvolgimento dei cittadini". Dalle indagini condotte emerge che l'area dal lago a via di Portonaccio è pubblica dal 2004 e che si rischia la retrocessione dell'esproprio se non si realizzano le opere previste entro il 3.8.2014; quindi si avanza la richiesta di procedere al completamento dell'esproprio dell'area pubblica rispetto a quella ancora in mano alla proprietà privata. Il 2 agosto 2014, l'esproprio viene reso operativo e l'area destinata a parco pubblico - progetto in via di definizione sulla base di un concorso partecipato di idee. I comitati di quartiere, il Forum del Parco e migliaia di romani hanno festeggiato la vittoria della lotta per la salvaguardia di un'area verde ritenuta fondamentale per il soddisfacimento di requisiti minimi di qualità della vita in uno dei quartieri più inquinati e densamente costruiti di Roma.

### Conclusioni

In queste esperienze, questi gruppi di "cittadini attivi" non solo si identificano come potenziali partner nell'attuazione e gestione di strategie di sviluppo urbano (SenStadt, 2007), ma ricoprono anche l'importante ruolo di informatori della cittadinanza e degli stessi "attori formali" riguardo a realtà di conflitto legate a porzioni di territorio. Perché questo tipo di processi siano generativi di nuovi approcci e strumenti, è necessario un confronto tra le pratiche messe in atto da "attori informali" e le strategie sviluppate da "attori formali": i primi confrontandosi con problemi locali attraverso lo sviluppo di soluzioni conflittuali e momentanee; i secondi sia creando le condizioni per dare voce alle problematiche e alle soluzioni proposte dal basso negoziandole, sia combinando elementi di apertura e di "imprevedibilità" con strumenti tradizionalmente utilizzati per controllare o per guidare il cambiamento. La fase del conflitto corrispondente all'integrazione o istituzionalizzazione delle pratiche risulta altamente influenzata dal contesto istituzionale in cui esse hanno luogo. A Berlino, l'introduzione della normativa sugli "usi temporanei" e l'enfasi dialettica posta sui "pionieri urbani" e le loro pratiche intese come "catalizzatori" di sviluppo urbano (SenStadt, 2007) è in completa continuità con le strategie di rigenerazione urbana fortemente connesse alle politiche per la "città creativa", che ha portato allo sviluppo di nuovi strumenti inclusivi capaci di coprire le dimensioni culturali, "auto-imprenditoriali" e d'iniziativa individuale/collettiva incarnate da queste

pratiche alternative dal basso e allo stesso tempo, nel caso di Tempelhof a produrre forme di empowerment della cittadinanza (Arnstein, 1969) e di co-produzione e gestione degli spazi pubblici con la cittadinanza. A Roma, la Delibera comunale (26/1995) per l'assegnazione di spazi per le attività sociali, culturali e collettive e l'adozione del programma europeo URBAL (una linea di finanziamento della Commissione Europea che si propone di sviluppare interventi di cooperazione decentralizzata fra città ed enti locali finalizzata all'individuazione e alla sperimentazione di nuove modalità di gestione delle comunità urbane) permette alla cittadinanza di partecipare alla "produzione dello spazio" e, allo stesso tempo, si inserisce nel solco del disinvestimento nel settore pubblico, della ristrutturazione delle politiche di welfare sempre più "community based", della privatizzazione dei servizi e degli spazi pubblici. La necessità di «riflettere su forme alternative di democrazia e sulle conseguenti pratiche partecipative nella pianificazione» (Lo Piccolo, Bonafede, 2011) si concretizza nei due casi sia nell'introduzione della normativa sugli "usi temporanei" per Tempelhof a Berlino, sia nella call per il concorso partecipato di idee per il parco del lago a Roma (delegato al gruppo DAUHAUS). L'introduzione di uno strumento di democrazia diretta a Berlino, il referendum, sembra tendere al contrario a un basso livello di confronto democratico, in quanto tende a negare il confronto negoziato tra gli stakeholders. L'adozione di queste strategie, politiche, strumenti da parte dell'attore istituzionale può essere letto da un lato come il tentativo, di includere le istanze dal basso e di creare strumenti democratici di reale empowerment della cittadinanza, dall'altro come una capacità del sistema neoliberista di definire la sua legittimità attraverso la profonda influenza sulla costruzione di politiche e pratiche che sono in grado di colonizzare specifici contesti sia attraverso politiche consensuali techno-manageriali, sia attraverso la capacità di adattamento a contesti e richieste specifiche.

### Note

- 1 Traduzione dall'inglese per opera dell'autore.
- 2 Traduzione dall'inglese per opera dell'autore.
- 3 Da il Fatto Quotidiano, "Relitti urbani, dopo il piano casa Roma chiede altro cemento", di Eduardo De Blasi, 28 gennaio 2012.

### Bibliografia

- Arnstein, S. R. (1969), "A ladder of citizen participation", in *AIP Journal*, No. 4, pp. 216-224.
- Fainstein, S. (2010), *The Just City*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y.
- Groth, J., Corjin, E. (2005), "Reclaiming Urbanity: indeterminate spaces, informal actors and urban agenda setting", *Urban Studies*, 42 (pag.503-526).
- Gualini, E. and Majoor, S. (2007), "Innovative Practices in Large Urban Development Projects: Conflicting Frames in the Quest for 'New Urbanity'", in *Planning Theory & Practice*, Vol.8(3), (pag.297-318).
- Lefebvre, H. (1968), *La droit à la Ville*, Anthropos,

Paris.  
 Lefebvre, H. (1991), *The Production of Space*, Blackwell, Oxford.  
 Lo Piccolo, F., Bonafede, G. (2011), "(Co)Abitare luoghi plurali per la costruzione dello spazio (pubblico) della democrazia", in SIU (a cura di), *Abitare l'Italia. Territori, economie, diseguaglianze*, Atti della XIV Conferenza SIU (on line), www.planum.net, pp. 1-9.  
 Novy, J. And Colomb, C. (2013), "Struggling for the Right to the (Creative) City in Berlin and Hamburg: New Urban Social Movements, New 'Spaces of Hope'?", in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 37(5), (pag.1816-38).  
 Purcell, M. (2002), "Exavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of inhabitant", in *Geojournal*, 58 (pag.99-108).  
 SenStadt (2007), *Urban Pioneers*, Editor Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin.  
 SqEK (2014), *The squatters' movement in Europe, commons and autonomy as alternatives to capitalism*, Pluto Press, London.

## Spazi pubblici e rigenerazione urbana a Cagliari. Scenari progettuali per una "città della cultura"

VALERIA SAIU ED EMANUELA ABIS

Centri storici e aree ambientali: processi e conflitti nello spazio pubblico di qualità  
 Il XXI secolo si è aperto in un momento storico di grande rinnovamento economico, politico e culturale. L'intensificarsi dei fenomeni di globalizzazione, la rapida evoluzione dei mezzi di trasporto e lo sviluppo delle tecnologie informatiche hanno avuto profonde influenze nella modificazione dei modi e dei luoghi dell'abitare. Per molte aree del pianeta, fino a poco tempo fa periferiche rispetto alle dinamiche di sviluppo economico mondiale, internet ha significato un potente mezzo per la "riduzione delle distanze" e la promozione del proprio territorio, in particolare nei luoghi più attraenti dal punto di vista paesaggistico dove uno dei principali effetti di questa rivoluzione tecnologica è stato il potenziamento dell'industria turistica.  
 Se nei paesi in via di sviluppo il turismo oggi è considerato un importante settore per la riduzione della povertà, nei paesi ad economia avanzata è uno dei settori trainanti. Secondo i dati forniti dall'Organizzazione Mondiale del Turismo nel 2012, il turismo internazionale è cresciuto del 4 % superando per la prima volta nella storia 1 miliardo di turisti globali, con un

incremento del 3,8 % rispetto all'anno precedente. L'Unione europea risulta essere la prima destinazione turistica mondiale, con il 51 % del numero totale di arrivi internazionali nel mondo. Un dato che appare in forte crescita: dal 2012 al 2013 il numero degli arrivi turistici internazionali è passato da 534 a 563 milioni (UNWTO, 2013).  
 È evidente che la portata di questo fenomeno condiziona pesantemente il funzionamento delle città che si trovano a dover adattare i propri spazi e le proprie funzioni a questa nuova domanda. L'aumento del valore immobiliare nei luoghi capaci di attrarre flussi turistici sempre maggiori causa la progressiva esclusione della popolazione residente. Nelle "città-cartolina", come le descrive Richard Ingersoll, infatti, si attivano meccanismi di trasformazione degli spazi urbani che riducono le città ad una serie di rappresentazioni che soddisfano le esigenze dei turisti e condizionano la vita dei residenti. A vivere gli effetti più negativi di questa condizione sono i centri storici e le aree più sensibili dal punto di vista ambientale, e in particolare gli spazi pubblici, in cui i molteplici regimi di tutela si scontrano con le dinamiche di funzionamento della macchina urbana, prevalentemente guidata da politiche economiche che consumano i luoghi, privandoli della loro identità funzionale e sociale.  
 Le risposte a queste problematiche sono pervenute da diversi soggetti con la proposizione di linee guida e principi per la gestione sostenibile del turismo. Dopo la Carta del turismo sostenibile, scaturita dalla Conferenza di Lanzarote del 1995, si sono susseguiti, infatti, importanti documenti. Tra i più recenti, le Comunicazioni della Commissione Europea, *Europe, the world's No 1 tourism destination – a new political framework for tourism in Europe* (2010) e *For a Council Recommendation on European Tourism Quality Principles* (2014), che assumendo il turismo come un'attività economica di rilievo, con un impatto positivo sulla crescita economica e occupazionale, hanno definito il nuovo quadro d'azione per lo sviluppo turistico. Promuovere lo sviluppo di un turismo sostenibile, responsabile e di qualità, è uno dei grandi obiettivi, strettamente correlato alla valorizzazione del patrimonio culturale, indicato dalla Comunicazione *Towards an integrated approach to cultural heritage for Europe* (2014), come una risorsa strategica per l'Europa, con un impatto economico significativo e un ruolo importante nella valorizzazione del capitale sociale.  
 L'importanza della gestione sostenibile dei paesaggi, della definizione di strategie in grado di orientare e armonizzare le trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociale, economico ed ambientale è stata sottolineata dall'UNESCO con la *Recommendation on the Historic Urban Landscape* (10 Novembre 2011) che, assumendo come fondamentale il carattere dinamico della città storica, propone un approccio finalizzato all'integrazione di obiettivi di conservazione del patrimonio urbano e di sviluppo socio-economico. L'UNESCO, infatti, sostiene che per preservare

la qualità dell'ambiente umano, occorre migliorare l'uso produttivo e sostenibile degli spazi urbani, riconoscendone il loro carattere dinamico e promuovendone la diversità sociale e funzionale. Le dinamiche economiche e sociali, infatti, influenzano le politiche di conservazione e rendono necessario l'allargamento del campo d'azione dai singoli beni alla città, come sottolinea la stessa definizione di historic urban landscape dell'UNESCO. Una prospettiva già presente nella Carta europea del Patrimonio Architettonico del 1975, uno tra i primi documenti europei a introdurre il concetto di conservazione integrata. La Carta definisce il patrimonio architettonico europeo non soltanto nei suoi monumenti, ma nell'insieme degli edifici che costituiscono le città, in relazione al loro ambiente naturale e costruito. Si tratta, sempre secondo la Carta, di «ambienti adatti allo sviluppo di una larga gamma di attività» la cui struttura «favorisce l'equilibrio armonioso delle società».

Di questi ambienti fanno parte fondamentale gli spazi pubblici che nella città storica rappresentano i luoghi in cui si condensano gli edifici pubblici di maggiore pregio e importanza. «Creare ed assicurare spazi pubblici di alta qualità», infatti, è uno degli obiettivi centrali delle strategie europee che ritengono questi spazi urbani determinanti, oltre che per il miglioramento della qualità dell'ambiente urbano, anche dal punto di vista economico per attrarre gli investimenti industriali ad alto contenuto di know how, risorse umane qualificate e creative, e per incrementare il turismo (Carta di Lipsia, 2007).

Questa nuova consapevolezza che emerge dal rinnovato quadro politico per le città del XXI secolo, mostra l'urgenza di dare avvio alla costruzione di nuovi scenari progettuali a partire dall'interpretazione del patrimonio pubblico come un serbatoio di spazi della socialità che, se riconosciuti e inseriti come “attivatori” nei flussi vitali della città, possono rappresentare importanti nodi da cui innescare il processo di rigenerazione urbana su base culturale.

Lo spazio pubblico di Cagliari: processi e conflitti  
Lo spazio pubblico rappresenta uno dei temi centrali per la riqualificazione della città di Cagliari che, arrivata tra le sei finaliste alla competizione Capitale Europea della Cultura 2019, negli ultimi anni ha lavorato con convinzione alla costruzione di un modello di sviluppo centrato sulle politiche culturali. Riscrivere il territorio su base culturale, trasformare la città in un grande laboratorio d'arte, scienza e tecnologia, mettere in rete tradizioni e saperi della storia e della cultura locale, aumentando nel contempo i collegamenti tra Cagliari e l'Europa, infatti, sono tra gli obiettivi generali di questo ambizioso progetto elaborato in collaborazione con l'Università di Cagliari che gli amministratori intendono portare avanti nel futuro nonostante la nomina sia andata a Matera. Il disegno di Cagliari “Città della Cultura” appare coerente con l'eccezionale dimensione del patrimonio storico, ambientale e, in generale, culturale, della città che dinnanzi alle sfide del nuovo millennio si trova a do-

ver affrontare il cruciale conflitto tra tutela e sviluppo sociale ed economico. La maggiore visibilità ottenuta in relazione ai grandi eventi - oltre alla competizione europea precedentemente citata si sottolinea che il Poetto è la spiaggia ufficiale dell'Expo 2015 - e l'incremento dei flussi turistici registrato negli ultimi anni, infatti, fanno prevedere una maggiore pressione antropica e, conseguentemente, un maggiore del rischio per i paesaggi più fragili della città.

Per salvaguardare le proprie risorse e conservare il proprio carattere identitario, la città dovrà stabilire un rinnovato rapporto, equilibrato e sostenibile, tra ambiente urbano e naturale. Tuttavia, nonostante sia ormai evidente la necessità di un approccio integrato al piano e al progetto, la città è ancora regolata da politiche, piani e programmi di intervento autonomi e frammentari, in capo a molteplici attori con visioni differenti e non sempre chiare sugli assetti futuri dello spazio urbano. Gerarchie di regole e norme che si sovrappongono senza un efficace coordinamento e generano conflitti e ambiguità non sempre facilmente risolvibili.

L'essere una città di mare ha reso ancora più complessa questa condizione amministrativa. Soltanto nello spazio lineare del waterfront, a contatto con la città storica, si incrociano programmi e progetti elaborati da numerosi soggetti: il Piano Strategico Comunale, il Piano Regolatore del Porto, il Piano della Mobilità, i programmi per le grandi infrastrutture di comunicazione, nonché lo stesso Piano Urbanistico Comunale che, in vigore da oltre dieci anni, mostra crescenti criticità relativamente alla gestione dei complessi processi evolutivi che interessano oggi la città.

Di particolare attenzione necessita la città storica, descrivibile come il palinsesto di molteplici modelli che nel tempo hanno prodotto tipologie di spazi ad uso pubblico e collettivo, parte dei quali manifesta segni di degrado fisico e funzionale. Tra le cause di questa condizione, la veloce e non sufficientemente controllata trasformazione di questi luoghi, in alcuni casi sempre più estranei ai residenti e sempre più frequentati dai turisti, e il mancato riconoscimento del loro valore e potenziale non solo in termini culturali ma economici.

Il Piano Particolareggiato del Centro Storico, elaborato in prima stesura nel 2009, mostra alcune debolezze. Se il quadro conoscitivo e l'apparato normativo sembrano capaci di raggiungere l'obiettivo della tutela dei tessuti edilizi storici, non altrettanto può dirsi riguardo alla visione strategica del futuro di questa importante parte della città, interessata con particolare enfasi negli ultimi anni da nuovi e diffusi processi di modificazione ed uso dello spazio pubblico, fortemente orientati a soddisfare la domanda turistica. Nei quattro quartieri storici di Cagliari, Marina, Villanova, Stampace e Castello, differenti per struttura morfologica e sociale, azioni diversificate promosse da politiche pubbliche e sostenute dall'azione diretta dei privati, mostrano la ricerca e la sperimentazione concreta di modelli di sviluppo possibili.

Quello che sembra mancare, in particolare, è un'ade-

guata politica per lo spazio pubblico. Nonostante il tentativo da parte del piano vigente di formulare proposte progettuali mirate alla riqualificazione e al riuso degli spazi di relazione e dei vuoti urbani, questi ultimi definiti come «elementi di criticità ed opportunità da utilizzare per progetti finalizzati a favorire l'integrazione tra le diverse parti della città», occorre riconfigurare uno scenario complessivo di cui ogni azione possa rappresentare un importante tassello. Le città, infatti, sono «un'equazione complessa a più incognite» (Gottmann) che, di volta in volta, si devono riorganizzare, mettendo in relazione elementi, eventi o individui diversi, attraverso legami capaci di garantire solidarietà e solidità, e assicurare al sistema una certa possibilità di durata nonostante le perturbazioni aleatorie (Morin, 1983).

Scenari futuri per il paesaggio storico e ambientale della città pubblica: principi e indirizzi

Per definire un possibile scenario di riorganizzazione urbana, rileggere il territorio, riscoprire il valore e le potenzialità dei luoghi che ne fanno parte, è la prima operazione da compiere, soprattutto quando si analizzano sistemi complessi di grandi dimensioni. Il centro storico di Cagliari interessa una superficie di circa 1.775.000 mq, corrispondenti al 2 % dell'intera superficie comunale, e costituisce il centro della città sia in termini geografici, porta da e verso il mare, che funzionali, cuore delle attività pubbliche e commerciali. La morfologia del territorio ha condizionato fortemente lo sviluppo della forma urbana. Il sistema poli-collinare, sulle cui pendici si è sviluppata la città, e il complesso articolato delle zone umide, che ha definito un limite naturale all'espansione, sono gli elementi fondamentali dell'infrastruttura ambientale coincidente con l'infrastruttura di collegamento tra il nucleo storico e la città moderna. Sul sistema dei crinali, infatti, si collocano i due principali percorsi di collegamento nord-sud, grandi viali alberati che lambiscono le antiche mura e definiscono, longitudinalmente, i limiti dei quattro quartieri storici, attraversando importanti spazi pubblici aperti.

Nel paesaggio storico e ambientale della città pubblica si possono individuare molteplici tipologie di piazze (slarghi, corti interne, piazze panoramiche, bastioni, ...) e di verde urbano (giardini, parchi, verde storico-archeologico, ...) e categorie di edifici pubblici, per carattere storico-architettonico e destinazione d'uso (scolastico, culturale, istituzionale e amministrativo, sanitario, militare e religioso), che definiscono un palinsesto eterogeneo e articolato, attualmente sotto utilizzato rispetto alle sue potenzialità. In particolare, il quartiere di Castello, cittadella murata che sorge su uno dei punti più alti del golfo nel cuore della città storica, rappresenta un condensato di luoghi di eccezionale valore storico-culturale; un patrimonio che nonostante abbia conservato il suo valore e, nella maggioranza dei casi, la sua funzione pubblica, appare non abbastanza conosciuto e valorizzato.

Le architetture del centro storico, al cui interno si collocano i principali centri amministrativi e della

cultura, inserite in un contesto paesaggistico unico, configurano un potenziale "parco urbano storico-culturale e della conoscenza" che sembra interessante considerare come luogo attivo di produzione di cultura contemporanea, in grado di dare un carattere autentico e originale allo sviluppo del sistema economico locale con particolare riferimento alla crescita del turismo culturale. I caratteri di questo grande paesaggio urbano, collocato nel suo contesto più ampio definito dalle relazioni con la città contemporanea come indicato dall'UNESCO, suggeriscono, infatti, un modello di sviluppo fondato sull'integrazione tra paesaggio storico e ambiente.

Nel quadro della riqualificazione del "paesaggio storico urbano", in particolare, si possono evidenziare alcuni temi progettuali principali che dovranno essere integrati nel sistema normativo e regolativo della città:

- il consolidamento della rete ecologica e la riconnessione fisica e di senso tra la città antica e la città contemporanea, attraverso la valorizzazione dei grandi viali urbani e dei percorsi storici. Con la sua grande dimensione, circa un milione di mq, il sistema del verde rappresenta uno degli elementi strutturali della città, per due terzi utilizzato e per la restante parte in stato di abbandono (circa 380.000 mq) e pertanto disponibile alla progettazione di nuovi usi. Appartengono a questa categoria di spazi aperti il colle di Tuvixeddu (227.100 mq), confinante con l'omonima necropoli punica, e il colle di Tuvumannu (116.800 mq); due importanti aree ambientali che, se messe in relazione diretta con l'adiacente parco di Monte Claro (236.000 mq), possono riconfigurare la cintura verde della città dell'Ottocento e definire un grande parco urbano.

- la valorizzazione del patrimonio pubblico e il "riciclo" degli edifici dismessi. Nel paesaggio urbano cagliaritano è rilevante la presenza di un vasto patrimonio edilizio - dismesso, in fase di dismissione e potenzialmente dismissibile - di cui fanno parte architetture di grandi dimensioni, come l'ex manifattura tabacchi (22.000 mq) e l'ospedale civile (26.000 mq), che per la loro configurazione tipo-morfologica possono ospitare funzioni complesse, candidandosi a divenire nuovi attivatori urbani. Per questo occorrerà integrare in queste "fabbriche urbane" funzioni culturali ed economiche, favorendo lo sviluppo dell'imprenditoria locale e dando risposte alla nuova domanda di accoglienza, non solo in termini temporanei (studenti, turisti, ...) ma in riferimento alla categorie sociali deboli della popolazione residente anche attraverso la realizzazione di forme alternative di cohousing e coworking.

- il riordino delle funzioni attuali. Il programma di trasferimento delle grandi attrezzature e la dismissione di alcuni grandi immobili in atto, rende necessaria una riflessione sul futuro di questi spazi e sul ruolo che potranno avere nella riorganizzazione del sistema urbano. La scelta delle nuove attività da insediare dovrà essere concepita a partire dalla riordino delle principali funzioni presenti nell'area, attualmente distribuite in maniera casuale e frammentaria all'in-

terno degli edifici che di volta in volta si sono resi disponibili.

Si tratta di un'occasione irripetibile per la città e in particolare per la sperimentazione di un nuovo modello amministrativo improntato alla leale cooperazione tra istituzioni e al coinvolgimento partecipativo dei privati. Per gestire le complessità delle questioni e dei soggetti che convergono nel progetto contemporaneo, sintetizzate in questo testo, infatti, la definizione di strumenti di coordinamento per gli interventi strutturali, i programmi di sviluppo e le misure da mettere in campo, sarà uno dei grandi obiettivi verso cui si dovranno sempre più orientare le politiche di governo del territorio. Soltanto la ricerca di un modello di sviluppo partecipativo, fondato sui valori del sito e orientato verso un futuro dinamico ma rispettoso della memoria storica dei luoghi, potrà condurre Cagliari verso un rinnovamento sostenibile e competitivamente vincente, non solo per una nuova offerta turistica d'eccellenza ma per la qualità della vita di tutti i suoi abitanti.

1 Il contributo fa riferimento agli studi elaborati nell'ambito della ricerca "Procedure e modelli per la valorizzazione integrata del paesaggio insediativo storico", finanziata con la L.R. 7/2007, e del protocollo di intesa tra DICAAR e Comune di Cagliari per il progetto "Cagliari Capitale Europea della Cultura 2019". Approfondimenti progettuali sul tema sono reperibili nella tesi di laurea della studentessa Mara Ladu, coordinata dagli autori del testo, dal titolo "Progetto per il recupero e la valorizzazione del Paesaggio storico e ambientale della città pubblica", discussa nel luglio 2014 presso la Facoltà di Ingegneria e Architettura dell'Università di Cagliari.

#### Bibliografia

- AA.VV. (2014), Candidatura per il titolo di Capitale Europea della Cultura 2019, <http://www.cagliari-sardegna2019.eu>
- Abis E., Saiu V. (2012), "Il paesaggio storico urbano tra conservazione e sviluppo sostenibile" in *Planum. The Journal of Urbanism*, 27.
- Communication COM (2010) 352 final: Europe, the world's No 1 tourism destination – a new political framework for tourism in Europe, Bruxelles, 30.6.2010.
- Communication COM (2014) 85 final: Proposal for a Council Recommendation on European Tourism Quality Principles, Brussels, 20.2.2014.
- Communication COM (2014) 477 final: Towards an integrated approach to cultural heritage for Europe, Brussels, 22.7.2014
- Morin, E. (1983), *Il Metodo*, Idee/Feltrinelli, Milano.
- UNESCO (2011), Recommendation on the Historic Urban Landscape, <http://portal.unesco.org/>
- UNESCO (2013), New life for historic cities. The historic urban landscape approach explained, <http://whc.unesco.org/en/news/1026/>
- UNWTO, (2013), International Tourism Results and Prospects for 2013, UNWTO NEWS Conference HQ, Madrid, Spain 29 January 2013.



Figura 1– Il patrimonio pubblico e ambientale del paesaggio storico urbano di Cagliari

# Da Macallè alla Passeggiata Costa

## MAURO SARTI

Con il Contratto di Quartiere II° si è rigenerata a Mestre una zona attigua al centro cittadino, altrimenti nota come Macallè, caratterizzata dalla rilevante presenza di alloggi di edilizia residenziale pubblica (oltre 400). Realizzati in più riprese dagli anni 30 ai 90 del secolo scorso, molti fabbricati risultavano inagibili od occupati senza titolo versando in rilevante stato di degrado fisico, a cui corrispondeva l'inevitabile degrado sociale.

Il Programma, promosso dal Comune di Venezia, ha operato principalmente in 16 fabbricati con circa 200 alloggi nei due isolati più degradati di proprietà dell'Ater e del Demanio dello Stato, con l'obiettivo di estendere la riqualificazione all'intero ambito urbano. Utilizzando appieno le potenzialità della II° edizione dei Contratti di Quartiere<sup>1</sup>, il Programma ha previsto tra gli interventi finanziabili le infrastrutture ed i servizi ed ha promosso il coinvolgimento delle risorse private al fine di superare il degrado del quartiere, incrementare l'occupazione e favorire l'integrazione sociale.

Il Programma di Altobello

Il Contratto di Altobello ha interessato un'area di circa 7 ettari, suddivisa in 13 interventi con un costo complessivo di circa 40 milioni di euro, 4 volte l'ammontare del contributo massimo concedibile.

Ragion per cui il progetto ha optato per l'utilizzo delle risorse pubbliche nel solo isolato di maggiore valore storico ed architettonico, concependolo quali start up del programma di rigenerazione, procedendo nel contempo alla vendita dell'altro isolato, nel frattempo acquisito al patrimonio comunale.

Un progetto che ha convinto e coinvolto gli operatori privati nella costruzione di alloggi, negozi e nel raddoppio di piazza Madonna Pellegrina sotto la quale sono stati realizzati un centinaio di garage per il quartiere. Interventi di rilevante valore economico che hanno consentito l'insediamento di nuovi e diversi abitanti garantendo la crescita della mixité sociale e dell'occupazione nel quartiere.

Permettendo al Comune di incassare quasi 5 milioni di euro, con i quali sono stati completamente cofinanziate tutte le infrastrutture ed i servizi pubblici previsti dal programma, in gran parte realizzati, tra cui la pedonalizzazione di via Costa e delle sue laterali, strada principale del quartiere e connessione dei due isolati di ERP.

La passeggiata Costa

La scelta radicale di pedonalizzare l'intero ambito urbano, concordata con gli abitanti attivi fin dalle prime fasi progettuali, ha permesso l'unitarietà del disegno di suolo e l'utilizzo omogeneo degli stessi materiali

(tozzetti di pietra di Luserna, fasce di calcestruzzo color tabacco, listelli di larice naturale e terreno stabilizzato) nell'intero intervento grande circa 2 ettari.

La rilevante larghezza di circa 25m con edifici di 5 piani del primo tratto di strada tra piazza Madonna Pellegrina e Corso del Popolo, ha permesso la realizzazione di un triplice filare alberato con sottostante mantellata arbustiva a fioritura alternata in sostituzione della superficie precedentemente asfaltata. L'eliminazione del traffico automobilistico ha reso possibile l'interpretazione unitaria dello spazio urbano, concepito come un parco lineare ad estensione del giardino esistente in piazza Madonna Pellegrina fino al Corso del Popolo.

Una soluzione che ha triplicato la superficie drenante destinata a verde di quartiere, passata da 3.603 mq a 9.839 mq, modificando il carattere e la scala del giardino elevato al rango di attrattore urbano.

Nel secondo tratto via Costa cambia carattere. La sezione diventa circa 9 m e gli edifici non superano i tre livelli, alcuni di pregio storico architettonico.

Caratteristiche che modificano il principio d'ordine del progetto. La tessitura della pietra si fa più minuta, mentre le fasce di calcestruzzo enfatizzano la presenza degli edifici di pregio o d'interesse, tra cui il Centro Civico per le attività sociali ivi svolte.

Nel terzo tratto, con sezione analoga al secondo, il soggetto diviene il Canal Salso verso cui converge la prospettiva degli elementi costitutivi dell'intervento. Una via d'acqua storicamente rilevante per l'approvvigionamento delle isole Veneziane, di cui il progetto ne ricostruisce l'affaccio, rendendo evidente il suo potenziale valore ambientale e paesaggistico.

La partecipazione degli abitanti

La partecipazione degli abitanti di Altobello organizzatisi in Centro d'Ascolto, lungi dal mero obbligo normativo del Contratto, rappresenta un valore aggiunto dell'intero processo.

Una gruppo di persone attive che ha saputo rivendicare la necessità della rigenerazione, scontrarsi per individuare soluzioni accettabili, per poi difenderne i contenuti nelle relazioni quotidiane nel quartiere, evitando il diffondersi degli inevitabili malumori striscianti. Indispensabile nella raccolta delle istanze e nelle iniziative assunte per superare i disagi dei lavori e soprattutto nel mantenimento di una tensione positiva tra gli attori e l'opinione pubblica durante il tempo lungo del processo.

Una presenza che ha accompagnato la rigenerazione rendendo note le criticità, ma anche sapendo valorizzare i risultati conseguiti con la realizzazione degli interventi.

Alcune considerazioni

Pur in pendenza degli esiti del rilevamento dell'efficacia della rigenerazione urbana, a cura dello IUAV, dall'esperienza sono possibili alcune parziali considerazioni.

La prima riguarda l'esistenza e l'efficacia del processo. Dopo quasi dieci anni la rigenerazione può dirsi in

gran parte compiuta. Ancora non è chiaro se Altobello sia divenuta quell'attrattore d'interesse che il programma si prefiggeva, ma risulta condivisa la scomparsa del degrado di Macallè.

Una seconda interessa gli operatori privati. L'investimento nella rigenerazione urbana ha avuto un esito positivo nonostante la fortissima contrazione del mercato immobiliare.

Un'altra interessa il Comune, promotore e gestore dell'iniziativa. La presenza di una chiara e condivisa strategia progettuale è riuscita a supportare la vendita del patrimonio pubblico, consentendo il reperimento di quelle risorse necessarie al riciclo della zona degradata senza gravami sul bilancio ordinario del Comune.

L'ultima considerazione interessa il ruolo dei contributi. I 10 milioni di euro stanziati dallo Stato (7,5) e dalla Regione Veneto (2,5) sono stati fondamentali per l'avvio del processo, ma non sono infruttiferi. Infatti al termine del programma l'Ater, azienda regionale, si ritrova un patrimonio di 61 alloggi rinnovato e locabile, mentre lo Stato, tra imposte di registro, iva ed irpef, potrà incassare all'incirca quanto stanziato.

Da qui il convincimento che l'esperienza di Altobello possa utilmente esemplificare come le città siano un'importante risorsa riciclabile e rinnovabile su cui una maggior attenzione da parte delle politiche degli investimenti pubblici potrebbe forse consentire l'avvio di una nuova fase di crescita economica.

#### Note

1 DD.MM. 27.12.2001 (supplemento ordinario n. 142 alla G.U. del 12.07.2002, n. 162) e 30.12.2002 (G.U. 23.04.2003, n. 94)

## “Innesti” per recuperare e rigenerare la forma dello spazio pubblico del quartiere

MICAELA SCACCHI

#### Introduzione

Dal riscontro dei processi di trasformazione che stanno investendo la città contemporanea negli assetti tradizionali dell'abitare, nel modo di vivere il tempo e lo spazio, nei modi di produrre e relazionarsi, risulta interessante approfondire quali linguaggi e metodologie si possano adottare per la comprensione e la trasformazione delle forme di organizzazione spaziale e sociale degli spazi urbani.

Nel corso dell'ultimo ventennio rigenerare è diventata una priorità per le politiche urbane, europee e nazionali, ed anche per il periodo 2014-2020 è confermato l'indirizzo verso la capacità di rigenerazione e

di qualità della vita urbana, verso la coesione sociale e verso l'efficienza locale.

Il termine “rigenerazione urbana” appare nel lessico della pianificazione urbanistica inglese alla fine degli anni settanta e dall'istituzione dell'agenzia nazionale “Urban Regeneration Agency” (1993) sono state maturate numerose e significative competenze ed iniziative sul tema. L'evoluzione e la complessità della città e del vivere urbano odierno comportano nuove posizioni e indirizzano, sempre più, verso una trasformazione qualitativa e non più una crescita quantitativa dei nostri “habitat artificiali”.

La “Carta di Lipsia” (2007) costituisce un riferimento importante e gli indirizzi a livello europeo puntualizzano la necessità di rigenerare ampie aree urbane, riducendo l'espansione delle città e l'ulteriore occupazione di suolo, nel realizzare spazi pubblici di qualità, attraenti, accessibili e orientati al coinvolgimento dei cittadini. Viene, quindi, sottolineato l'approccio integrato che considera non solo gli aspetti architettonici e urbanistici, ma anche quelli sociali, economici, ambientali e culturali.

In questi anni, anche in Italia il termine “rigenerazione” si è affiancato e in parte ne ha sostituito altri come riqualificazione, ristrutturazione e recupero, facendo riferimento ad una politica e ad un processo che sviluppa un insieme integrato di azioni sia di carattere fisico che sociale ed economico. Questo termine, quindi, si riferisce a qualcosa di “organico”, di “vitale”, in linea con il fluire dinamico, eterogeneo, multiforme dei caratteri urbani contemporanei. Eppure, la frammentarietà delle competenze, delle politiche e la mancanza di una visione processuale, progettuale e normativa unanime compromette il buon esito di molti interventi italiani. E' dunque rilevante considerare questa tematica a livello nazionale ed indirizzare uno strategico rinnovamento di visione ed approccio integrato all'interno dell'Agenda Urbana Nazionale.

Lo spazio pubblico nel progetto contemporaneo. Nonostante, quindi, la rigenerazione ed il riuso siano priorità delle città europee, a seguito dello sviluppo della mobilità, delle tecnologie, delle comunicazioni, la città contemporanea tende a dilatarsi nello spazio e nel tempo. Si formano, infatti, nuovi spazi più o meno urbanizzati, si realizzano nuovi collegamenti reali e virtuali ed aumenta il flusso e la tipologia degli utenti. In questo contesto la vita degli abitanti non si sviluppa e racchiude più dentro il solo territorio di residenza, ma è piuttosto configurata intorno un sistema di spazi costruiti che è necessario integrare, riconnettere ed identificare con un'unica strategia. Gli stili di vita si sono sempre più privatizzati ed ai rapporti di vicinato (door to door) si sostituiscono i rapporti legati alle singole persone decontestualizzate (person to person) o agli scambi in contesti anche fisicamente distanti (place to place). Nella complessa frammentazione, nella varietà e disomogeneità delle forme e delle relazioni nella città contemporanea, accade quindi che gli abitanti siano a volte disorientati, non riconoscendo e riconoscendosi in alcuni spazi

urbani. Come descritto da Augé, dal concetto di “non-luogo” si è passati a quello di “nontempo”, dove la perdita di spazio si lega anche alla perdita di memoria e di prospettiva. La disorganizzazione formale, il mutare degli spazi, comporta uno sradicamento dai luoghi, un cambiamento nella percezione di quei contesti, soprattutto se periferici. Con l'introduzione del termine “rigenerazione”, la periferia non è più solo un riferimento geografico o sociale, ma individua diverse realtà degradate e non complete, spesso anche interne alla città. Negli ultimi dieci anni la crisi economica e sociale ha fatto incrementare i bisogni e le richieste dei cittadini, ma la mancanza di risorse mette in difficoltà gli enti locali, che seppur attivi nei programmi, faticano poi a stare al passo con le esigenze della domanda sociale. La perdita di valore nel settore urbanistico e delle costruzioni, la difficoltà a reperire fondi e la necessità di una riorganizzazione sostenibile dovrebbero indirizzare, però, verso interventi di rigenerazione diffusa, progetti di micro-riqualificazione, programmi urbani locali, interventi minuti, legati alla dimensione locale, ma in grado di riattivare tutta la città. È interesse, quindi, sviluppare un approccio ed una metodologia che si integri con le condizioni del contesto (place based) e che coinvolga, in maniera attiva, i cittadini (people based), nel tentativo di migliorare la qualità degli spazi urbani, rendendo la comunità orgogliosa di abitare e condividere un luogo di qualità in cui si riconosce (sense of place).

#### Spazi incompleti, luoghi incompiuti

Negli ultimi anni, pur cambiando i valori e le dimensioni dell'abitare urbano, è riemersa l'esigenza e la volontà di coesione, di condivisione degli spazi, di comunità, di sentirsi parte di una città. La crisi dell'urbanità che emerge è dovuta anche alla perdita di quegli elementi fisici e di quelle relazioni che permettono un processo di forma, struttura, condivisione e che sviluppano nel tempo la percezione spaziale ed identitaria del contesto, come di una parte dell'ambiente urbano più ampio. Ma attraverso quali linguaggi e metodologie è possibile trasformare e (ri)generare, questo spazio urbano incompleto, soprattutto inteso come spazio sociale da riattivare? Se lo spazio vissuto è un complesso sistema di elementi spaziali, sociali e culturali, più che guardare allo spazio in sé, diventa importante “come” questo spazio venga costruito e “cosa” lo identifica qualificandolo come luogo. Per stratificare nel tempo una relazione tra spazio e comunità, c'è bisogno di pianificare situazioni di riconoscibilità e continuità tra gli spazi della città, di progettare elementi per instaurare e misurare distanze e rapporti. Interessarsi della morfologia e del “senso del luogo” in uno spazio che non l'ha mai avuto o lo ha perso nel tempo, vuol dire ragionare sulle esigenze, sulle domande, sulle carenze e sui valori che vengono dal contesto, per generare occasioni in grado di proporre nuove relazioni e ricomporre la frammentazione urbana. È quindi, attraverso la riconfigurazione degli spazi incompleti, dei contesti “periferici”, dei vuoti spaziali e sociali, che si può ridefinire la forma

e la qualità urbana e ricreare il senso di identità e di “spazio pubblico”. Il problema si presenta transdisciplinare per cui il confronto teorico, le strategie progettuali e la fattibilità economica sono strettamente connesse al raggiungimento dell'obiettivo. Lo spazio pubblico costituisce un elemento essenziale nella costruzione di processi di rigenerazione urbana e nel suo approccio, e richiede perciò strategie a più dimensioni, sia in termini di conoscenze e di politiche che di ambiti d'azione, nel rispetto delle specificità dei contesti e con una continuità nel tempo.

Alla base di questo intervento vi è infatti la definizione di “spazio sociale”, composto di tre dimensioni:

- la dimensione dello spazio vissuto, come pratica dello spazio nella vita quotidiana;
- la dimensione dello spazio percepito, come spazio rappresentato da simboli e immagini;
- la dimensione dello spazio concepito, come rappresentazione dello spazio pensato e progettato.

Spesso in un periodo di crisi, si ricercano strutture che diano protezione, in cui le persone stabiliscano delle reti sociali, interessi condivisi, supporto economico, impegno verso il futuro. L'uso sociale degli spazi incompleti, dei luoghi incompiuti, comporta la ricerca di una riconoscibilità e continuità, di una omogeneità non omologata, ma con proprie caratteristiche, di una riconnessione funzionale e sociale e una identificazione come luogo di socializzazione. Nel mondo attuale tutto ciò viene supportato anche dai sistemi informatici che superano le distanze e i limiti, ma, essendo l'uomo un essere aggregativo e sociale, vi è la necessità di incontrarsi, di avere e “vivere” dei luoghi in cui le persone si riconoscono e stabiliscono un legame/controllo sociale. Viene così determinata una consapevolezza e uno studio dei fenomeni fisici-spaziali e percettivi dell'architettura “a zero cubatura”<sup>1</sup>, legati alla rigenerazione dello spazio urbano compreso “tra” gli edifici, inserito nelle aree dismesse, smarginato negli spazi interstiziali.

Nella città contemporanea lo spazio pubblico non si configura solo come il sistema degli spazi aperti o di vuoti nel costruito, ma il concetto di “pubblico” è legato alla possibilità di accedere, di usufruire, di “rivitalizzare” spazi di comunità, luoghi in cui si determinano certi comportamenti ed attività.

Spesso i limiti fisici, virtuali, simbolici e socio-economici determinano, limitano o annullano l'accessibilità, l'utilizzo e l'inclusione di questi spazi degradati, incompleti o incompiuti. Il concetto di “pubblico” determina, quindi, nuovo significato e qualità per uno spazio altrimenti vuoto o degradato.

Dalla botanica alla città: “innestare” processi di trasformazione e rigenerazione urbana

Di fronte ai caratteri multiformi della città contemporanea, diventa quindi necessario ipotizzare nuove componenti per un progetto di (ri)generazione urbana, sperimentando nuove tipologie di “innesti” possibili. Si intende per questi delle soluzioni, progettuali e non, compatibili e sostenibili, in grado di (ri)configurare contesti svantaggiati, come luoghi di

identità spaziali, relazioni tra persone e nuove forme di urbanità.

E' da notare come negli ultimi mesi il termine "innesto" si sia diffuso nel dibattito disciplinare, assumendo nuovi significati al di là del concetto viario, infrastrutturale. Infatti nell'ultima Biennale di Architettura di Venezia (2014), il curatore del Padiglione Italia, Cino Zucchi interpreta la direzione suggerita da Koolhaas parlando di elementi inseriti, innesti/grafting, intesi "non come adattamenti formali a posteriori del nuovo rispetto all'esistente, ma piuttosto come innesti, capaci di trasfigurare le condizioni del contesto in una nuova configurazione". Dal suo punto di vista di architetto, intende così l'innesto come "leitmotiv dell'evoluzione dell'architettura italiana". Tuttavia, esso "è un atto violento, che unisce materia esistente e forma futura", mentre in questo paper si vuole sostenere una chiave di lettura ben diversa. Anche il Padiglione Spagnolo, con l'evento collaterale "Catalonia at Venice: grafting architectures", curato da Josep Torrents i Alegre, propone l'innesto sempre come elemento estraneo rispetto alla situazione esistente ma, in comune con la tesi qui esposta, vi è solo la metafora dell'innesto desunto dalla scienza botanica (viticoltura). Infatti, anche l'idea di "innesti" enunciata in questo intervento si lega alla definizione agronomica del termine, ma sono ben diverse le condizioni, le tipologie, le funzioni e gli esiti attesi. In relazione con la pratica urbanistica gli "innesti" proposti non saranno elementi estranei ed imposti sul luogo, ma perché vi sia una buona riuscita di rigenerazione, è necessario che vi sia affinità tra il soggetto ricevente e l'oggetto saldato. Dai differenti contesti si otterranno degli scenari di interesse in cui ricercare componenti significative, da recuperare ed innestare, attraverso cui riorganizzare questi spazi, indirizzando la "formazione" e futura stratificazione di un "luogo identitario". Si intende, ragionare su possibili soluzioni, sia di indirizzo progettuale che funzionale, per orientare la rigenerazione e lo sviluppo di ambiti e spazi pubblici "periferici" ora degradati, disgregati o incompleti. Si adotteranno, quindi, tipologie di innesto differenti (innesti morfologici e morfogenetici; innesti verdi; innesti socio-economici; innesti partecipativi; innesti fisico-spaziali; innesti virtuali). Così come in agronomia, la localizzazione e la tipologia dell'innesto diventa, quindi, fondamentale per comprendere le esigenze rispetto ai caratteri di degrado, alla presenza o no di politiche di pianificazione, alla funzione, alla connotazione temporale, alla conformazione morfologica, alla qualità ricercata. Selezionati gli ambiti di osservazione, i diversi elementi presenti e quelli mancanti, le cosiddette criticità e potenzialità, le identità mai sviluppate e quelle perse, sarà possibile descrivere sia la difformità che le carenze di questi spazi, tanto quanto la loro intrinseca conformità e identità sottesa. Le funzioni dell'innesto possono essere molteplici (reinnestare, correggere, riprodurre, regolare lo sviluppo, adattare, resistere, potenziare) ma tutte concorrono al miglioramento delle condizioni di partenza. Affinché vi sia una buona riuscita dell'in-

Figura 1– Le regole da perseguire per una buona riuscita di un "innesto"

TABELLA COMPARATIVA (le "regole" da perseguire per una buona riuscita di un innesto)	
INNESTO AGRONOMICICO	INNESTO URBANISTICO
<b>Affinità tra le specie</b> (è importante che il nesto e il portainnesto appartengano il più possibile alla stessa specie)	<b>Compatibilità tra il contesto e l'intervento/innesto</b> (è importante che vi sia una valutazione idonea del contesto circostante e della compatibilità delle caratteristiche dell'innesto)
<b>Rispetto della tecnica</b> (corretta esecuzione della tecnica usata)	<b>Rispetto della tecnica</b> (ricognizione della letteratura e delle pratiche nella pianificazione contemporanea; utilizzo della teoria, degli strumenti e della legislazione)
<b>Occhio al "cambio cribro-vascolare"</b> (è importante che il tessuto vegetale di contatto, capace di generare di continuo nuove cellule, sia ben a contatto così da "saldare" le due parti unite)	<b>Identificazione e partecipazione</b> (riconoscimento delle qualità e potenzialità dell'innesto e partecipazione, identificazione dei cittadini ai processi decisionali, alle strategie, al progetto)
<b>L'importanza delle stagioni</b> (le diverse tecniche di innesto che è possibile mettere in pratica sono strettamente legate alla stagione durante la quale effettuarle)	<b>I tempi</b> (è necessario comprendere e confrontarsi con le dinamiche e i cambiamenti del contesto urbano e del processo decisionale e realizzativo, individuando i tempi più idonei per un adeguato coinvolgimento e sviluppo dell'innesto)
<b>Le condizioni climatiche</b> (oltre alle stagioni occorre anche realizzare un innesto in condizioni climatiche ottimali)	<b>Le condizioni del contesto urbano</b> (sviluppare idee ed applicare soluzioni generate "in e dai" contesti urbani, rispettando i fattori interni ed esterni)
<b>La polarità</b> (qualunque tecnica si adotti è davvero fondamentale rispettare la polarità della marza che fugge da nesto, tenendo conto della posizione che aveva prima)	<b>Posizione – equilibrio – contrasto</b> (qualunque soluzione di innesto venga utilizzata è fondamentale rispettare dove e come viene inserito)
<b>La giusta protezione</b> (ad operazione conclusa, la ferita della pianta innestata va "medicata", protetta, controllata)	<b>Controllo e gestione</b> (per garantire l'efficacia e l'efficienza dell'innesto è importante predisporre strumenti di revisione e gestione, adattabilità nel tempo e nello spazio)

Fonte: elaborato dall'autrice – Micaela Scacchi

nesto bisogna prevedere una idonea affinità e questo, tradotto in termini urbanistici, vuol dire individuare degli elementi che contengano alcuni caratteri del contesto, ma che ne sviluppino e potenziano altri di migliori. L'idea di "innesto" proposto è quello di un elemento che si integra e concreta con il contesto, che fa bene, rigenera, migliora e ricompone sia la dimensione fisica-spaziale di uno spazio pubblico, che le relazioni e la percezione di una nuova "urbanità". Di seguito viene inserita una tabella di comparazione (in campo agronomico ed urbanistico) tra le "regole" da perseguire per una buona riuscita dell'innesto:

### Conclusioni

In conclusione, uno degli ambiti su cui impostare l'Agenda Urbana Nazionale, deve essere quello di come affrontare la rigenerazione delle nostre città anche nelle sue forme urbane e nell'uso degli spazi pubblici, richiedendo e sperimentando nuove morfologie degli spazi e nuovi aspetti dell'identità e delle relazioni.

In questo paper si è inteso lavorare sui temi della rigenerazione e del riciclo delle componenti/risorse urbane, della riconfigurazione e della resilienza nella città contemporanea, introducendo degli "innesti" come possibile soluzione. Lo scopo è quello di ridefinire, riconfigurare, rivitalizzare e migliorare questi spazi, recuperandoli come luoghi urbani in contesti vivibili e riconoscibili. Lo spazio pubblico stesso può essere inteso come un "innesto", un inserimento che riattiva un vuoto, fisico e percettivo e lo riempie di interventi ed iniziative, per migliorare l'oggi e per definire idonee linee-guida per il domani.

Attraverso la promozione e sperimentazione dei suddetti "innesti", si intende quindi considerare:

- la pianificazione degli innesti come strumento di trasformazione di spazi, ora incompleti ed incompiu-

ti, in luoghi urbani abitati, fatti di volumi, ma anche di spazi pubblici qualificanti ed iniziative aggreganti.

- l'inserimento degli innesti come occasione di rigenerazione fisica, funzionale, sociale ed economica, che riattiva e migliora lo spazio pubblico come volano di crescita della città, attrattori di interessi economici, opportunità per il consolidarsi della comunità e la formazione del senso di appartenenza e identità.

#### Note

1 Aymonino, A., Mosco, V., (2006), Spazi pubblici contemporanei. Architettura a volume zero, Skira, Milano

2 In agronomia l'innesto indica un'operazione consistente nel saldare, cioè far concreocere, con una pianta, detta portainnesto o soggetto, una parte di un altro vegetale (nesto, oggetto) in modo da formare un solo individuo. [AA.VV. Enciclopedia Italiana - Agricoltura, Edizioni Treccani, Roma]

#### Bibliografia

AA.VV., URBAN Regeneration, Alinea Editrice, Città di Castello, 2004

Atti del XXVIII Congresso Nazionale INU "Città come motore di sviluppo del Paese" – Salerno 2013

Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU "Urbanistica per una diversa crescita. Aporie dello sviluppo, uscita dalla crisi e progetto del territorio contemporaneo" – Napoli, 9-10/04/ 2013

Augé, M. (2009), *Ou est passé l'avenir?* – trad. Guido Lagomarsino, *Che fine ha fatto il futuro? Dai nonluoghi al nontempo*, Eleuthera Edizioni, Milano

Aymonino, A., Mosco, V., (2006), Spazi pubblici contemporanei. Architettura a volume zero, Skira, Milano

Barca, F. (2009), "An agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations." Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy

Balducci, A. (2006), "Nuove sfide e nuove politiche per la città contemporanea", *Domus*, n. 890/2006

Bazzini, D., Puttilli, M. (2008), *Il senso delle periferie. Un approccio relazionale alla riqualificazione urbana*, Eleuthera Edizioni, Milano

Bianchetti, C., (2003), *Abitare la città contemporanea*, Skira, Milano, 2003

Bianchi, G. (2010), *Progettare la qualità urbana di tutti i giorni*, Orienta Edizioni, Roma

Cappuccitti, A., Piroddi, E., (2012), *Urbanistica è progetto di città*, Maggioli Politecnica, Santarcangelo di Romagna

Carta, M. (2009), *Indirizzi per le politiche di rigenerazione delle periferie urbane*, Firenze University Press

Castells, M., (2004), *La città delle reti*, Editrice Marsilio, Padova

Cellamare, C. (2008), *Fare città. Pratiche urbane e storie di luoghi*, Editore Eleuthera, Milano

Cerasoli, M. (2009), "Periferie urbane degradate. Regole insediative e forme dell'abitare. Come intervenire?"

Cittalia - ANCI Ricerche, Scuola Dottorale "Culture e

trasformazioni della città e del territorio" - Facoltà di Architettura, Università Roma Tre

Ciardini F. (2014), "Città sulla città. Trasformazioni urbane, questioni, strumenti" in *55 Lectures 2013/2014* - Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura – Sapienza Università di Roma

Fregolent, L. (2008), *Periferia e periferie*, Aracne Editrice, Roma

Gabellini P. (2010), *Fare urbanistica. Esperienze, comunicazione, memoria*, Carocci, Roma

Lynch, K. (1984), *A Theory of Good City Form*, MIT Press, Cambridge London - traduzione di R. Melai (1990) in *Progettare la città: la qualità della forma urbana*, Etas Libri, Milano

Piroddi, E., (2000), *Le regole della ricomposizione urbana*, FrancoAngeli, Milano

Reggio, P. (2005), "La ricomposizione dello spazio urbano: forma e funzioni della città", *Colloqui internazionali sulla ricerca urbanistica – Papers DIPTU*, Aracne Editrice, Roma (pag.25-30)

Santangelo, S. (2011), *Spazio pubblico e sicurezza urbana. Questioni e approcci dell'urbanistica*, Editore Carocci, Roma

Vicari Haddock S., Moulaert F. (a cura di), (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Il Mulino, Bologna

## A network of public space within a smart experiential path

### MARICHELA SEPE

#### Experiential path

One of the most recent modality used for local development of a territory consists in the construction of integrated systems for the management of cultural resources to be benefited through experiential paths. These paths are designed in order to identify existing heritage and, at the same time to support and / or stimulate the development of creative industries. The experiential knowledge of a place can be further improved and virtualized using smart technologies to be applied by the territorial system in all its complexity. In order to frame the issue of territorial experiential paths, the proposed study, carried out in the framework of the research "The historic urban landscape as a resource for local development: an innovative approach for smart strategies to value creation" - within the PRIN - Project of Relevant Italian National Interest, specifically related to the Unesco Recommendation (2011) on the Historical Urban Landscape -, aims to illustrate their definitional aspects and its evolution, and how to sustainably organize the territory in order to accommodate those paths. The synthesis of the case study of Pompeii, in course of development, devoted to identify the cultural and

identity resources in order to both widen and differentiate those archaeological ones and create a smart sustainable experiential knowledge of the territory, concludes the paper.

The term "experiential" is introduced in 1982 "as an approach that focuses on the symbolic, aesthetic and hedonistic nature of consumption, and which is based on the conception of the experience of consumption as an activity aimed at searching for amusements and sensations". Later, it is shown that the rational and the emotional component can co-exist and influence the degree of satisfaction, introducing in the consumer an experiential vision. The recognition of the importance of variables such as the emotions that bring pleasure to the need for the use of the product as well as the action of purchase become important to the design of the product. As noted by the study of Capitello, new terms are introduced such as shopping experience the Internet shopping experience until the customer experience aimed at creating competitive value. In the 2000s the new studies on customer experience proposes a holistic experience between the person and the offer by the company in order that every moment of the process of knowledge acquisition and the product is being lived out in an excellent manner. This approach, on the one hand offers a significant competitive advantage to the company, on the other requires a more accurate study of the offer in terms of experience. It also requires that the company is able to achieve differentiated offerings in order to meet different needs, leading to the "customization" and an increase in terms of time and costs compared to the common design of the offer. Determining factors in this regard are, besides the quality and reputation of the proposed product, the attractiveness of the place and the functionality of its services, and intangible values such as tradition and hospitality of the population. The experience of the place becomes an integral part of the product experience. The enhancement of products "assumes a meaning which goes beyond the simple sale of material goods. It covers the supply of complex experiences (...) enriched by intangible elements capable to stimulate and involve the sensory and experiential component of consumption. It deals with attracting people to the places where local products are made by inserting the products in the most extensive offers covering the entire territorial system of reference. Overall supply is not given by just a single product but also by a bidding system where one or more undertakings, local institutions, entertainment activities promote a new image of the area. The demand changes in demand for experiences which in turn requires appropriate host structures which can contain it. La costruzione di un sistema territoriale a supporto delle attività esperienziali richiede la definizione di adeguati modalità di network.

The construction of a territorial system in support of experiential activities requires the definition of appropriate network modalities.

In the study of Splendiani while it refers to the promotion of local products, a logic of interest is shown

which can also be extended to other types of cultural "products".

As is explained by Montella "In the case of local systems for the promotion of local products, the most appropriate organizational models appear" variable geometry", according to different thresholds of efficiency and effectiveness that characterizes the different species of internal processes to the network."

It is possible to identify two methods of construction of the network: in the first case it is characterized by a logic of organization from the bottom of spontaneous type that consists in the aggregation of different actors on a common idea of task management to the end of the realization of a common project; in the second case, mainly top-down, the construction of the system provides a governing body that manages the operation of aggregation of the different actors and planned activities and is expected to last over time. The purpose of the supply system which is built makes the user no longer passive subject of standardized economy, but active and involved in the process of production and consumption of the product, as well as able to create value. The concept of value is extended also to the local stakeholders who contribute to the construction of the network. The value in this way "is created jointly between the parties involved (...) transcending the boundaries between functions and specialized disciplines and taking a holistic view that, at the district level, it implies a setting of network marketing, where there are no buyers and sellers, but partners who exchange resources to carry out jointly interdependent activities aimed at the preparation of experiences". The "exhibition" of the experience has an operative potential in the support of the development of creative forces. The scientific landscape in this sense finds its origins in studies of the economist Florida but it has evolved to the impact that the creative approach has on the territory.

From the typical to smart: evolution of experiential paths

The detailed organization of the experiential paths is devoted to raise awareness in the inhabitants of the places involved and promote a territory through its products and cultural values, in an innovative way. One of the first examples of this is constituted by typical paths, which are aimed at the promotion of local products in a logic of their emphasis on the experiential dimension and the offer of the territory of which they are the expression. The sense of the paths of the typical lies in the desire to introduce a product and together obtain social and symbolic benefits. As regards, the Wine Routes, introduced by the Italian national law n.268/1999 - Discipline of the Wine Routes, are an example of interest.

The paths centred on the experience of typical products are an example of negotiation between the various activities of exploitation of the resources of a territory which have in common the desire to integrate the range of territory with that of products. These also represent an important opportunity for local

development of both disadvantaged and characterized by marginalization areas, in which such projects can convey interests of the institutions, producers and inhabitants for joint projects. The actors involved, motivated by the idea of turning their offer in a broader context of users, are oriented to the construction of a network of relationships with manufacturers and other entities participating in the initiative to promote the area. The success of the strategy is given by the willingness and ability to co-ordination of individual producers, whose synergy can be a real added value and experiential territory.

A different use of the experiential component of the road has been studied more recently by architects and planners who have developed theories on the perception of the place introduced by Kevin Lynch. As reported in the study by Degen and Rose, the English agenda has given considerable attention to the quality of urban design whose assumption is that it comes directly by the place experience of the people: "a good design can help to create lively places with a distinctive character, streets and public spaces safe, accessible, pleasant to use and at human scale, and places that inspire a positive atmosphere, thanks to the imagination and sensitivity of the designers". The authors also point out the importance concerning the urban transformations of the built environment as a reflection not only of the political, economic and cultural changes but of the 'everyday experience that people have of the urban space'. The senses are part of everyday life of the people and the sensory experience which it is lived in a place let it to remember or less in a pleasant and distinctive way.

Urban studies agree on the fact that, increasingly, the goal of the project interventions in the urban space is to alter the experience of that space for its residents. Urban environments are increasingly designed to be distinctive, trying to create memorable sensory experiences for the people who use them. Even people who visit ordinary urban centres can describe a series of emotional experiences concerning those places given by the five senses. And to place these experiences can be very different from one place to another. The experience can also vary with respect to the means of transport or pedestrian cross of a place.

The sensory experience may also be used for the spectacularization of a place and its commercialization, as in the case of "brandsapes", leading to possible cloning of places that inevitably resemble each other and are not able to involve people who move into them. To complete the experience of a place and its urban environment is necessary, as claimed by Serematkis, resorting to acts of memory. Recalling how such a place can be different in the past is referred to the environment in its current form, but it also raises in relation to how it looked in the past. Or recognizing that a historic example is just like the other town centres and shopping malls is defined as a "type" rather than unique urban environment. "As sustained by Eizenberg, the continual remembrance of other places and previous surveys in the same place, whether

a person assimilates in place both experienced and constantly refers to other places elsewhere".

A further updating in this sense is represented by the smart experiential routes. The experiential routes are an example of smart use of ICT as a tool to support the local knowledge through interactive and multimedia devices. An interesting example in this sense is the "project track" of Pisa (within the PIUSS, [www.pisa2015.org](http://www.pisa2015.org)), aimed at promoting tourism with pedestrian paths of cultural value supported by multimedia tools. The routes include the use of multimedia kiosks with wifi access with tourist and cultural information through mobile apps. In this way there is a system for the use of cultural heritage, organized in an innovative enhancement of the values and symbols of the area and in a sustainable manner.

In this direction, the following case study of virtual path of Pompeii is proposed.

#### The case study

Pompeii is a city internationally known for its archaeological ruins and locally for its sanctuary. People who decide to visit Pompeii usually spend there just the time for visiting one or both attractions. This has caused the establishment of invasive street vendors devoted to archaeological and religious souvenirs which decrease the overall image of the city and increase the idea of place for rapid consumption of culture. The case study is aimed at knowledging Pompeii from a different point of view which encourages the enjoyment of this place starting from its identity resources not related only to its archaeological site but also and in particular to its cultural and local roots. The resources are collected by the use of a tablet through the Div@ter dynamic and interactive platform for the complex-sensitive management of the qualitative data of a territory ([www.divater.it](http://www.divater.it)). The Open Source platform, in course of development in the framework of POR FESR Lazio Region 2007/2013 Axis 1 - Activity 1.1), allows to import tangible and intangible spatial data from different sources, integrate them with information provided by the users, calculate indicators and represent the information in interactive and immediately understandable maps. Div@ter is a Geographical Business Intelligence tool devoted to the re-design of the territory, which is conceived as a unique platform with different entry points, both private and public: for local authorities, professionals and citizens. The information collected and systematized in the course of several surveys, questionnaires to users of places and denominative, perceptive, historical and cultural resources analysis is summarized in the maps in the form of symbols, connected to multimedia database which can be continuously updated.

The main path which has been identified in Pompeii concerns Via Plinio and is aimed at reconnecting its public spaces – discovering those more interesting and enhancing those more hidden - between the archaeological site and the religious sanctuary. The network of public spaces with their different identi-

ties and characters constitutes both a suitable cultural connection between the two kinds of attractions and an experiential path through the enhancement of local products. Spaces for children, virtual reconstructions of the ruins, green and fountain games create a new, friendly and attractive park. The public spaces are smartly connected each other and related to sensors and/or virtual tools posed in the places where the history, curiosity, perceptions and information on local products are explained and exhibited. The idea is to attract people in a visit which wholly involves the experience of Pompeii and its less known landscape. The possibility to interact with the smartphone or tablet and live photo and comments on the visit enriches the experience of visitors. Two main paths are designed: the landscape path, devoted to the enhancement of both the landscape and ruins scenes and the enhancement of sound, smell, taste perceptions; and the perception path, devoted to meditation. Even though Pompeii has not specific local products – lemons and other products which it is possible to purchase in the city come from near territories – the added value of this place is represented by the outstanding urban scenes full of history and framed by the wonderful Vesuvio sightseeing. A close connection with the sea and the archaeological ruins in the surroundings, including Ercolano and Oplonti, create a new area of attraction with public spaces specifically created.

The paths are thought in continuity with the actions foreseen by the Great Pompeii Project, Interregional Operative Programme “Cultural and natural attractions and tourism” (FESR2007-2013, POIn). That project is aimed at transforming the touristic identity of Pompeii, which will not be only the main archaeological site of the ancient Rome period but the more advanced cultural centre at the international level in order to know life, use and customs of that period.

## Conclusion

The article explains the concept of experiential path, starting from the requirements of the HUL recommendations of UNESCO and explaining its definition. This concept has its origins in studies of psychologists, to continue with those of economists and then passed to those of urban planners. In this regard, the starting point is the perceptual study of Kevin Lynch, and then developed in more recent times by the studies on urban design.

The article has also shown some of the main examples of paths ending with the illustration of the smart ones, which use multimedia technologies that support the development of local resources of an area in innovative way. These are of specific interest for the object of the proposed study of Pompeii.

The construction of experience starts from two assumptions, the creation of networks from bottom-up and top-down. While in the first case, a combination of businesses, stakeholders, institutions comes from the bottom allowing the participation of different actors at all stages of the process, in the second case

the creation takes place by decision of a network that conveys interests, actors and economies. In both cases, the success of the operation should be thought in terms of sustainability understood in its three-fold sense, taking care not to consume the cultural resources and environmental landscape and to engage in decision-making people who live territories as well as the companies that produce the products.

Finally, the use of technological tools must have the function of increasing the potential for innovation and regional competitiveness of Pompeii and not of simplification of the information or of marketing operations. The idea is to attract people in a smart and perceptive visit which wholly involves the experience of Pompeii and its less known landscape. The network of public spaces which is designed, with their different identities and characters, constitutes both a suitable cultural connection between the two kinds of attractions and an experiential path through the enhancement of local products.

## References

- Capitello, R.; & Castellani, P.; & Rossato, C. (2012), “Territorio, impresa e consumatore: percorsi esperienziali nelle imprese vitivinicole”, XXIV Congresso annuale di sinergie, Università di Salento (Lecce)
- Degen, Monica Montserrat and Rose, Gillian (2012), “The sensory experiencing of urban design: the role of walking and perceptual memory”. *Urban Studies*, 49(15) pp. 3271–3287.
- DETR/CABE (2000), *By Design: Urban Design and the Planning System: Towards Better Practice*. London, DETR.
- Eizenberg, E. (2010). *Remembering forgotten landscapes: community gardens in New York City and the reconstruction of cultural diversity*. Fenster, T. and Yacobi, H. (eds) *Remembering, and Forgetting City Builders*. Farnham, Ashgate, 7-26.
- Falk P.; & Campbell, C. (1997), *The Shopping Experience*. London, Sage
- Golinelli C. M. (2002), *Il territorio sistema vitale. Verso un modello di analisi*. Torino, Giappichelli.
- Klingman, A. (2007), *Brandscapes: Architecture in the Experience Economy*. Cambridge, MIT Press.
- Kolb, D. A. (1984). *Experiential learning: Experience as the source of learning and development*. New Jersey, Prentice-Hall.
- Kolb, D.A.; & Rubin, I.M.; & McIntyre, J. (Eds., 1971), *Organizational psychology: An experiential approach*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.
- Lehtovuori, P. (2010), *Experience and Conflict: The Production of Urban Space*. London, Ashgate.
- Lynch, K. (1960). *The image of the city*. New York, Architectural Press
- Montella M. (2009), *Valore e valorizzazione del patrimonio culturale storico*. Milano, Electa.
- Nocifora E., de Salvo P., Calzati V. (eds) (2011), *Territori lenti e turismo di qualità. Prospettive innovative per lo sviluppo di un turismo sostenibile*, Franco Angeli, Milano
- Peano, A.; & Voghera, A., *Smart landscape. Una nuova*

grammatica per la transizione urbana in Chang T.F.M., Piccinini L.C., Taverna M. (Eds.), "Il mosaico paesistico-culturale in transizione: dinamiche, disincanti, dissolvenze", *Paysage Topscape, Overview*, 9

Sepe, M. (2013), *Planning and Place in the City. Mapping Place Identity*. London-New York, Routledge

Sepe M. (2013), Places and perceptions in contemporary city, *Editorial, Urban Design International*, 18 (2), 111-113

Sepe M. (2014), Creating smart urban landscapes: a multimedia platform for placemaking, *TEMA*, special issue June 2014 on the Eighth International INPUT Conference Smart City Planning for Energy, Transportation and Sustainability of the Urban System, 897-907

Splendiani, S.; & Pencarelli, T.; & Franch, M.; & De Salvo, P.; & Calzati, V.; & Splendiani, S. (2013), *La valorizzazione del territorio in ottica esperienziale attraverso i percorsi del tipico: riflessioni teoriche ed evidenze empiriche in Italia*, *Atti del Convegno Aidea*

Seremetakis, N. (1994), *The Senses Still: Perception and Memory as Material Culture in Modernity*. Chicago, Chicago University Press.

## Placemaking in a global perspective

ALICE SIRAGUSA

### Abstract

In the last decades, the ones who care most for public space, looked with curiosity at Placemaking, the movement founded by Fred Kent in 1975.

Placemakers have their own saints, like Jane Jacobs, William "Holly" White, Allan Jacobs, (Gehl & Svarre 2013; Giddens 2007). They believe in inclusive and participative design, but they also mistrust of politicians, architects, planners, and planning itself. Placemakers publish a lot of fancy books, with many photos in which many people drinks many cappuccinos.

But has this movement really produced the expected outputs, or it is just an enterprise with an excellent communication staff? Their guidelines and activities could work in developing countries, or even just in contexts different for the north-American wealthy communities?

The paper explores experiences and critiques of the movement in a global perspective.

### What is Placemaking?

Placemaking is a movement founded in 1975 in New York City by Fred Kent, an anthropologist, who has been collaborating with Holly White for many years. This movement took his first steps simultaneously with the fiscal crisis of the City that led to public/private partnership in the urban redevelopment projects. Its first and most successful projects have been the

revitalization of Bryant Park and the Rockefeller Center in Manhattan. These two first examples gave great popularity to the Placemaking professionals. In the last twenty years, most professionals have been celebrating those successes: the last and uncontested one is the renovation of Times Square, led by the Times Square Alliance, consulted by several placemakers, in order to find strategies to eradicate from that area, one of the most famous square in the world, criminal activities, like drug dealing, robbery, and prostitution.

Most of the placemaking projects are represented as a group of activities that involved the communities' members in events organized in order to revitalize a neglected, unsafe or abandoned public space. The majority of the projects, such as presented by the firms which consult the municipal authority or the communities, aim at bringing back the people into those places, thanks to special events such as concerts, theatre, sport or recreational activities.

The basis of placemaking is community involvement in the process of revitalization of a public space or neighbourhood. And the prerequisite of that is the existence of a community. But what happens when, as it has been demonstrated in the case of African-American residents of public housing project by Blokland, in contrast to what urban policy-makers might like to see, residents refuse to engage with their neighbourhood, as attaching themselves through neighbourhood action to "the community" would imply a recognition that they are in fact the type of person the projects are "meant" for in the dominant discourse of subsidized housing; losers with whom no-one wants to identify or be identified? (Blokland 2008)

What when the place to be re-made is not in a wealthy and attractive area for developers?

The principles seem to inspire the placemakers are commonly accepted and hardly opposed: the community is the expert in knowing the neighbourhood; need of creating a place, and not just a design, need to look for local partners; observation should be the basis of any survey; need for a vision; apply the principle of Lighter, Quicker, Cheaper intervention; opposition to the idea of planner that always say "It Can't Be Done"; recognition that form supports function; money is not the issue; and, you are never finished.

The placemaking movement comes from the urban design definition, as Aravot claims: "The outcome of modernist urbanism was placelessness. Urban design was directed towards placemaking. [...] Thus, there is plenty of evidence to support placemaking as another professional narrative in the service of economic interests, engendered by inner-city crisis." (Aravot 2002)

### Placemaking in the developing countries

In some cases, certain neighbourhoods or areas have a stigma, such in the case of slums or favelas in South America, and the people living in those communities refuse even to say they are residents and being stigmatized as poor or criminal.

One of the most recent examples requalification of public space in informal settlements is the Metrocable and the system of outdoor escalators in the informal settlements of Medellin, Colombia, the city that hosted the last World Urban Forum. Here the creation of public spaces in the informal settlements came with big investment in infrastructure and facilities that were both lacking. The accessibility of public space is fundamental in order to achieve their vitality. The project included the construction of a public library in each neighbourhood involved. Here the radical and successful transformation on internal and external perceptions within the area accompanied the Public Space and Mobility programs developed by the Municipality of Medellin.

### Conclusions

Up to now, it is not been demonstrated that the placemaking techniques and strategies could be really effective in informal settlements or in no-attractive areas, where most of the population live.

The "Lighter, Quicker, Cheaper intervention" proposed by placemakers can be effective in places that are already accessible, safe and with a minimum of infrastructures which allow to implement strategies for re-activation of the vitality which characterized the urban public spaces.

But where the lack of basic services, such as illumination, drainage system, pavements and street furniture still exists, it is very difficult to achieve an effective involvement of the local communities to transform a space into a place.

### References

- Aravot, I., 2002. Back to Phenomenological Placemaking. *Journal of Urban Design*, 7(2), pp.201-212.
- Blokland, T., 2008. "You Got to Remember you Live in Public Housing": Place - Making in an American Housing Project. *Housing, Theory and Society*, 25(1), pp.31-46.
- Gehl, J. & Svarre, B., 2013. *How To Study Public Life*, Washington, DC: Island Press/Center for Resource Economics.



Image 1 One of the New Public Space in Medellin, Colombia

Giddens, E., 2007. Impresario of the Village Green. *The New York Times*. Available at: <http://www.nytimes.com/2007/09/30/nyregion/thecity/30kent.html?pagewanted=print> [Accessed September 26, 2014].

## Scritture implicite. Forme spaziali e nuove densità relazionali

ANNA TERRACCIANO  
E ANTONELLA SENATORE

Disegno. Metodo e strumento

Le riflessioni che seguono e che fanno riferimento ad alcune indagini e sperimentazioni tuttora in corso nelle attività dell'Unità di ricerca Re-cycle di Napoli<sup>1</sup> e del nostro personale percorso di ricerca, provano a rileggere il rapporto tra le forme spaziali che la dispersione tuttora in corso - produce in alcuni territori della Piana Campana (il Litorale Domizio Flegreo, Napoli Est e la Piana del Fiume Sarno) e alcuni fenomeni - che contemporaneamente investono gli stessi luoghi - non sempre immediatamente percepibili ma riferibili prevalentemente a nuove forme e dinamiche relazionali.

Una dualità, quella tra la morfologia degli spazi e un metabolismo urbano sempre più inafferrabile, che inevitabilmente interagisce con altri piani e altri temi e ci riconduce a ragionamenti più ampi e generali che possono riferirsi a quelli di una nuova questione urbana<sup>2</sup>. La grave crisi economica, sociale e valoriale - che già da alcuni anni investe il mondo occidentale - produce una condizione in cui alla globalizzazione si contrappone la crescita di nuove disuguaglianze, allo sviluppo si contrappongono la produzione di una enorme quantità di scarti, alla crescita i danni derivanti dall'estremizzarsi dei rischi ambientali e alla sempre maggiore affermazione della dimensione metropolitana della città si contrappongono una molteplicità di localismi a cui fanno da sfondo nuove identità, stili di vita ed economie.

I temi indicati, e gli infiniti altri che si possono rintracciare oggi nella città, ne possono restituire altrettante infinite configurazioni. Ora però, il contributo che qui si propone è fondamentalmente di ordine metodologico ed esplora in che modo una visione progettuale per i territori contemporanei si possa (ri)costruire anche (ri)leggendo e (ri)tracciando di come la molteplicità dei temi e delle dinamiche in atto esprima un diverso uso e senso dello spazio aperto (pubblico e di uso pubblico)<sup>3</sup> proprio mentre raccontiamo la città attraverso alcune categorie interpretative.

Il disegno dunque è strumento e metodo al contempo, di indagine e di racconto. Un luogo di riflessione in

cui quelle che rappresentiamo sono le domande e le istanze che la città ci pone e ci sottopone. Si prova così a rintracciare quella scrittura apparentemente indecifrabile, danneggiata, ma che comunque esiste (Kolhaas, 2006) ed è implicita nella struttura dei luoghi. Una sorta di disegno latente che rintracciamo tra gli spazi e le domande precedentemente rappresentate e che proviamo a ricomporre dentro nuove configurazioni, restituendo immagini inedite in cui le modalità compositive dei disegni a cui facciamo riferimento, operano con consapevolezza alla scomposizione/ricomposizione dei luoghi dentro le immagini, allo scopo di restituire, al di là delle operazioni figurative, ricomposizioni di senso e spazi fertili per il progetto. Ed è in questo processo di attraversamento di tutte le scale della città (dello spazio, del contesto sociale e del potere) che si fa esperienza dei modi di produzione e trasformazione dei suoi spazi, dentro una dimensione necessariamente propositiva come l'unica che ci può aiutare a (ri)costruire una relazione nuova tra quella città e quella società che cerchiamo instancabilmente di comprendere e raccontare.

#### Figure della dispersione

La prima operazione è stata quella di costruire disegni capaci di raccontare il carattere e le configurazioni che lo spazio aperto assume nei territori della dispersione. Ad una prima osservazione, le nostre aree di studio ci appaiono come un paesaggio a macchie sfumate, la cui cifra si costruisce tra l'addizione e l'accostamento di una ridotta gamma di manufatti solitari. La straordinaria oggettività della visione zenitale ci consente di vedere con una estrema nitidezza ma non con maggior comprensione un territorio difficilmente conoscibile. Non sono dunque sufficienti le forme di rappresentazione mimetica né quelle che si esauriscono nella mappatura dei dati, ma ciò che, prioritariamente, abbiamo provato ad utilizzare, è stata una diversa strategia dell'attenzione (Secchi, 1992). Come in una sorta di astrazione progressiva ed elementarista (Viganò, 1999) poi, abbiamo provato a riconoscere, qualificare e nominare tale gamma di manufatti dentro dispositivi capaci di figurare nuove immagini di città. Strutture insediative che possono essere ricondotte alle forme di filamenti, scacchiere, village tra cui si insinuano i punti minuti e diffusi di uno sprawl che consuma inesorabilmente i luoghi; e tra queste, riconoscibili ancora come nuclei densi e compatti, avanzati di un passato che resiste, i centri storici. Ma il territorio contemporaneo - così come accade nelle aree oggetto della nostra indagine - non è abitato solo da case. Box, recinti della produzione e del commercio, serre, cave e discariche, tracciano segni e impronte di nuove morfologie, producendo incisioni e alterazioni nella struttura e nella continuità della struttura spaziale dei luoghi. L'esplosione urbana dunque, mentre consuma spazi e suolo, costruisce ovunque paesaggi generici ed equivalenti. Omologa, perché riduce il territorio ad una grammatica elementare di enclaves l'una accostata all'altra, condizione che riflette la nostra società

in cui l'individualismo dimentica lo spazio collettivo e frammenta territori diversissimi rendendoli tutti uguali (Boeri, 2011). Il disegno di questi territori si è andato così a ricomporre dentro figure capaci di cogliere il carattere e la forma dello spazio aperto nelle sue linee essenziali e di evocarne l'attuale condizione attraverso un'immagine.

Nel Litorale Domizio Flegreo, quella che ne viene fuori, è una teoria di oggetti che si auto-organizzano, giustapponendosi gli uni contro gli altri, in un territorio vastissimo privo di una qualunque visione o prospettiva. Lo spazio aperto ci appare così diluito e profondamente indifferente a quanto accade. Un patchwork di materiali, accostati e muti. A Napoli Est, un arcipelago di recinti disegnano una parte di città che si è invece andata costruendo, negli ultimi due secoli, per isole specializzate e sovrapponendosi brutalmente alla condizione precedente. Un'enorme quantità di fasci infrastrutturali cingono e recidono aree producendo aree interstiziali e di scarto. È questa la condizione prevalente dello spazio aperto in quest'area: la marginalità. Nella Piana del Fiume Sarno invece, la storica vocazione agricola, con il suo disegno di suoli, trame e paesaggi, è stata per secoli la matrice strutturante di questo territorio assieme ad una straordinaria cultura di addomesticamento delle acque. Oggi però, come in un mosaico frammentato, interrotto, faticiamo a riconoscere le tessere e il disegno complessivo. Questo sguardo ha l'intento di tirar fuori alcuni connotati che legittimano la ricerca di forme di rappresentazione, interpretative e progettuali, capaci di condensare i fenomeni urbani da un punto di vista spaziale e sociale attorno ad alcune immagini dense e propositive, proprio perché alcune immagini di come la realtà è concettualizzata hanno la capacità di condizionare il mondo.

#### Drosscape e città inversa<sup>4</sup>

I drosscape (Berger, 2006) in questo territorio non hanno le caratteristiche di una struttura puntiforme o diffusa, ma assumono la conformazione di vere e proprie strutture urbane. Non sono semplicemente i vuoti della dismissione o i luoghi dello scarto, ma anche macchine urbane funzionali al metabolismo della città e che la città stessa tende ad espellere, assieme al sistema di reti e flussi a cui sono agganciate. Luoghi, manufatti e sistemi relazionali che intercettano la continuità delle reti infrastrutturali, la dimensione reticolare delle connessioni ecologiche, la struttura porosa del territorio (Gasparrini, 2011) e le questioni legate ad una emergenza ambientale senza precedenti in cui, una accresciuta consapevolezza per la scarsità e non riproducibilità delle risorse, si associa alla pervasività dell'inquinamento e di una molteplicità di fattori di contaminazione senza precedenti. Questa seconda operazione prova così a restituire una interpretazione del fenomeno drosscape nella Piana Campana che, senza pretese di esaustività, provi a denunciarne l'intensità attraverso il disegno della sua dimensione inversa. Disegni escludenti per riconoscere le diverse declinazioni che essi assumono in

questi territori selezionandoli come temi prioritari di progetto (T1\_suoli inquinati, T2\_acque inquinate e dispositivi idraulici, T3\_ecosistemi compromessi, T4\_tessuti critici, T5\_edifici speciali e industriali dismessi, T6\_cave e discariche, T7\_infrastrutture dismesse e aree interstiziali) capaci di ricomporsi dentro una nuova geografia, che è degli scarti e del (ri)ciclo al tempo stesso, poiché mentre descriviamo, selezioniamo già allo scopo di trasformare.

Si delinea così una nuova struttura fatta di nodi, aree di influenza e reti di relazioni, che è la cifra inversa di questo territorio e non semplicemente il suo negativo. Figure di territori bruciati, come fossero buchi neri, ne rivelano un'altra dimensione spazio-temporale raccontando quell'universo di drosscape assieme al loro sistema di regole e relazioni.

Attori informali e nuovi usi. Un racconto indiziario  
Le dinamiche urbane contemporanee hanno investito simultaneamente le aree metropolitane e le città, grandi e piccole, rompendo il sistema di valori posizionali che le ha costruito fino alla modernità e il tradizionale rapporto di opposizione tra città e campagna, generando al tempo stesso una molteplicità di forme fisiche, sostanziate da nuove economie e a cui si accompagnano nuove pratiche d'uso e stili di vita. L'esplosione urbana ci consegna così anche una diversa geografia delle sue comunità come embrioni di nuove città in cui l'abitabilità può avere molte possibili declinazioni. Oggi più che mai in gran parte delle aree urbane italiane, convivono o anche solo coesistono persone con idee, storie, bisogni e modi di vita differenti che si traducono in diverse e contrastanti pratiche di produzione, uso ed appropriazione di spazi e luoghi (Amin, Thrift, 2002). Per decifrare queste realtà occorre osservare i fenomeni attraverso una molteplicità di punti di vista per attuare invece quel riconoscimento delle città effettive<sup>5</sup>, identificabili e vissute in quanto tali (Gabellini, 2010). In questo riconoscimento ci siamo affidate ad un'analisi indiziaria dei segni urbani e del modo di abitare i luoghi, registrandone anche tempi e ritmi al fine di ricostruire quel campionario di paesaggi e ambienti che disegnano nuove realtà urbane come strutture relazionali, esistenti e potenziali.

Ma nell'attuale congiuntura storica, anche altre tendenze stanno ridisegnando la città. Oltre lo spazio fisico della città, c'è lo spazio virtuale della rete in cui gli attori informali possono esprimere il loro impegno. Ma non si tratta solo di attivismo. La città e il territorio sono infatti anche i luoghi per chi, disponendo di poche risorse, ne può accumulare di collettive avviando processi reali e partecipativi. Le città oggi sono dunque ambienti complessi che stimolano le attività degli attori informali a partire dalle nuove possibilità offerte dai social network e che costituiscono uno spazio politico per gli esclusi dalle logiche del potere politico nazionale e delle lobby (Sassen, 2005).

Densità relazionali spazialmente delimitate (Calafati, 2009) esplicitano così una domanda di città leggibile attraverso queste immagini che provano a riconoscer-

le e a raccontarle, oltre la complessità. Nelle nostre tre aree si esprimono una molteplicità di attori e pratiche, di usi più o meno formali e al limite della legalità, che finiscono per disegnare una città altra, quasi sovrapponibile a quella fisica, ma forse più reale di quest'ultima; come accade per la città di tappa nel Litorale Domizio o per la città dei matrimoni nella Piana del Sarno (Ippolito, 2012) e in tante altre che prendono forma se impariamo ad osservarle oltre le apparenze.

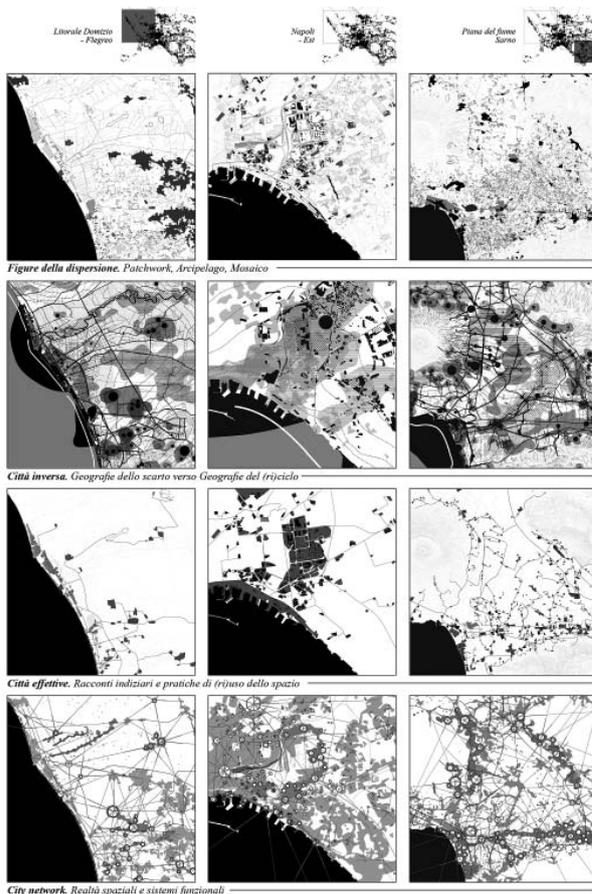
Attori di una economia dispersa

Come sempre accade, ogni qualvolta le strutture dell'economia e della società evolvono verso nuovi modelli, anche la città e i suoi spazi partecipano a questo cambiamento di cui sono per certi aspetti risorsa, ma talvolta anche inerti o addirittura scarti. Le relazioni tra i poli della produzione, indotte dai flussi economico-spaziali che reggono il funzionamento della città stessa disegnano nuove costellazioni urbane dentro quella nebulosa che è la città della dispersione. Al contempo, le inevitabili dinamiche di dismissione di aree, manufatti e infrastrutture ci consegna anche una eredità di paesaggi degradati, di aree urbane socialmente ed economicamente svantaggiate. Tutto ciò si sovrappone alle conseguenze spaziali delle precedenti crisi economiche a tutt'oggi chiaramente visibili, e che qui più che altrove intercettano anche la crisi del ciclo dei rifiuti, della cattiva gestione delle risorse e del consumo di suolo, determinando un cambiamento profondo nelle strutture e nel metabolismo di questi luoghi.

I grandi attori della produzione industriale e un sistema diffuso di filiere legate alla piccola e media produzione relativa prevalentemente all'agricoltura finiscono, come possiamo vedere anche nelle nostre aree, per configurare strutture paragonabili a delle city network (Taylor et al, 2002; Taylor, 2005). Realtà spaziali che nascono dall'aggregazione di sistemi funzionali spesso monotematici che fungono da catalizzatori e che finiscono per generare nel territorio circostante, al quale spesso restano spazialmente indifferenti, forti relazioni di interdipendenza se non addirittura di sussistenza. Ciò che è evidente, quando proviamo a dare una rappresentazione di tali processi economici, è la struttura a matrice prevalentemente policentrica che ne viene fuori.

Ma ciò che ci interessa far vedere con questi disegni è che i processi economici, così come quelli sociali, inducono una differente spazializzazione che richiede di cambiare il nostro modo di pensare il territorio. E ciò perché in un mondo in cui il movimento costante e continuo di dinamiche e flussi, di qualunque tipo, determina una larga parte della condizione urbana che tende sempre di più a coincidere con la condizione umana (Amin, Thrift, 2002).

Ne viene fuori che, in un'epoca così connotata e nel cambio di scala dalla città tradizionale alla condizione post-urbana, quella che si va dissolvendo è proprio la città dell'abitare, lo spazio pubblico e di relazione, l'espace de contacte (Choay, 1992), appunto.



## Conclusioni

Ed è provando a incrociare tali (ri)letture che entrano in tensione le descrizioni di materiali, attori, processi, ruoli, relazioni, e quello che ne emerge è che mentre le città cambiano, creano al loro interno nuovi spazi, luoghi che nascono non dai grandi progetti urbani, ma dalle pieghe della vita quotidiana. Il tema e il senso di questo lavoro è allora indagare le condizioni esistenti per capire in che modo possano incidere su un progetto di produzione spaziale e orientarne il verso di una progressiva, quanto inevitabile, modificazione. Mappe di viaggio e di percorsi che introducono geografie diverse dal passato (Viganò, 2013) perché capaci di raccontare il senso di un cambiamento più vasto che va oltre le condizioni spaziali immediatamente osservabili e percepibili.

In queste società in cui le differenze si vanno sempre più moltiplicando, il lavoro sullo spazio aperto e il suo uso, non può però limitarsi alla appropriazione e/o rivendicazione di quello esistente. Molto spesso, così come abbiamo raccontato, lo spazio aperto è il risultato di sovrapposizioni e stratificazioni di status sociali, provenienze e identità diversificate che lo demarcano con sottili linee di confine, materiali o simboliche e che finisce così per popolarsi di nuove tracce, segni e simboli a secondo del punto di vista attraverso il quale lo si voglia raccontare. Luoghi in cui pratiche di pianificazione insorgente (Sandercock, 2004) e di resistenza ai modelli imposti, alla continua ricerca della vivibilità dimostrano l'esistenza di domande di città ancora irrisolte e politiche urbane

inattente alle profonde trasformazioni sociali e spaziali in atto.

Il tema diviene allora quello di ricostruire quella continuità della dimensione pubblica e dell'abitare collettivo che necessita di nuove politiche e più in generale di una nuova visione urbanistica, dentro un progetto/processo capace di (ri)costruire un telaio di scelte incrementali in cui resti chiara e individuata la trama, l'ordito, la struttura robusta di progetti capaci di intercettare, sul lungo periodo, gli investimenti pubblici e i fondi europei, mentre una molteplicità di tempi brevi fatti da progetti puntuali, pratiche temporanee ed usi compatibili si dispiegano nei tempi brevi (Corner, 1999) delle partnership possibili con gli attori privati. Ma ciò che più di tutto questa narrazione esprime e vuole costruire è la coesione, poiché raccontando se stesse, le culture si creano e si sedimentano.

## Note

1 L'Unità Re-cycle di Napoli, coordinata da Carlo Gasparrini (UNINA), fa riferimento alla rete PRIN 2012-2015 Re-cycle Italy. Nuovi cicli di vita per architetture e infrastrutture della città e del paesaggio, il cui coordinatore nazionale è Renato Bocchi (IUAV).  
2 Cfr. le ultime pubblicazioni di Bernardo Secchi sul tema: Secchi B. (2009), A new urban question: when, why and how some fundamental metaphors were used, Conferenza, Paris, Ecole Special d'Arquitectura; Secchi B. (2009), The New Urban Question - Urbanism beyond Neo-Liberalism, in The 4th International Conference of the International Forum on Urbanism (IFoU), Amsterdam/Delft; Secchi B. (2009), The Swiss Spatial Sciences Framework (S3F), Zurich, November, 19th, 2009; Secchi B. (2011), La nuova questione urbana: ambiente, mobilità e disuguaglianze sociali, in Crios n. 1.

3 In questo contributo, parlando di spazio aperto, si farà sempre riferimento allo spazio pubblico e di uso pubblico.

4 Cfr. il lavoro svolto dal Laboratorio Re-cycle di Napoli coordinato da Fabrizia Ippolito, di cui un primo avanzamento è stato pubblicato nel volume: Pavia R., Secchi R., Gasparrini C. (a cura di) (2014), Il territorio degli scarti e dei rifiuti, Aracne, Roma.

5 Questa espressione è stata utilizzata nei documenti preparatori del PTR della regione Emilia-Romagna per indicare la città vissuta quotidianamente dalla popolazione locale, a prescindere dai confini amministrativi, in genere molto più frammentari. Con questa espressione dunque si fa riferimento a territori di diversa estensione, che presentano un livello di integrazione tra i luoghi e le pratiche d'uso della popolazione che si manifesta solo in parte attraverso la contiguità fisica dei luoghi stessi.

## Bibliografia

- Amin, A. Thrift N. (2002), *Città. Ripensare la dimensione urbana*, Il Mulino, Bologna
- Berger, A. (2006), *Drosscape, Wasting land in urban America*, Princeton Architectural Press, New York
- Boeri, S. (2010), *L'Anticittà*, Editori Laterza
- Brown, R. (2011), "Mapping the Unmappable, Knowing the Unknowable", in Anderson, C.U., Cox, G. & Lund, J. (eds) *Public Interfaces, Vol. I, Issue. 1.*, Digital Aesthetics Research Center/Aarhus University
- Calafati, G. A. (2010), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli editore
- Choay F. (1992), *L'orizzonte del posturbano*, Roma
- Corner, J. (1999), *Recovering Landscape. Essays in Contemporary Landscape Theory*, Princeton Architectural Press, New York
- De Matteis, G. (1994), *Le metafore della Terra - Geografia tra mito e scienza*, Campi del sapere, Feltrinelli, Milano
- Koolhaas, R. (1997), "La città generica", in *Domus*, n. 791
- Gabellini, P. (2010), *Fare Urbanistica. Esperienze, comunicazione, memoria*, Carocci Roma.
- Gasparrini, C. (2011), "Città da riconoscere e reti eco-paesaggistiche", in *PPC*, n. 25
- Ippolito, F. (2012), *Tattiche, Il Melangolo*, Genova
- Potteiger, M., Purinton, J. (2008), *Landscape Narrative*, John Wiley & Sons
- Sandercock, L. (2004), *Verso Cosmopolis. Città Multiculturali e Pianificazione Urbana*, Bari: Dedalo
- Sassen, S. (2005), "I «senza potere», protagonisti del futuro", in AA.VV. *Atlante di un'altra economia. Politiche e pratiche del cambiamento*, a cura di Cobelli V. e Naletto G., Manifestolibri
- Secchi, B. (1986), "Progetto di Suolo", in *Casabella*, n. 520/521
- Secchi, B. (1992), "Urbanistica descrittiva", in *Casabella* n. 588
- Secchi, B. (2013), "La nuova questione urbana", in Fabian L. (a cura di), *New urban question. Ricerche sulla città contemporanea 2009-2014*, Aracne, Roma
- Taylor, P.J., Catalano G., Walker D.R.F. (2002), "Measurement of the World City Network", in *Urban Studies*, no. 13, vol. 39
- Taylor, P.J. (2005), "Leading World Cities: Empirical Evaluations of Urban Nodes in Multiple Networks", in *Urban Studies*, no. 9
- Viganò, P. (1999), *La città elementare*, Skira, Milano
- Viganò, P. (2010), *I territori dell'urbanistica*, Officina Edizioni
- Viganò, P. (2013), "L'urbanistica come strumento di ricerca", in Fabian L. (a cura di), *New urban question. Ricerche sulla città contemporanea 2009-2014*, Aracne, Roma
- Zanf, F. (2008), *Città latenti. Un progetto per l'Italia abusiva*. Bruno Mondadori

# La Cavallerizza Reale di Torino: riflessioni su nuove forme di occupazione che ridefiniscono lo spazio pubblico.

IANIRA VASSALLO

Le numerose ricerche in atto sull'abitare e sulla costruzione dello spazio pubblico testimoniano quella che Foucault definisce come "ossessione attuale per lo spazio". "Viviamo nell'epoca del simultaneo, della giustapposizione, nell'epoca del vicino e del lontano. Il mondo si sperimenta più come un reticolo che come un percorso che si sviluppa nel tempo." Con queste parole Foucault descrive quello che possiamo definire come un allontanamento dai modelli e dispositivi spaziali della città moderna.

Nel contesto dell'attuale crisi economica, alcune tendenze in atto da anni si radicano nel territorio ed emergono con maggior forza mettendo in evidenza le trasformazioni in atto. Osservare lo spazio pubblico, oggi, ci permette di capire come siamo ormai lontani dalla visione di Habermas, che raccontava questi luoghi come la manifestazione dell'istituzione pubblica, dell'equilibrio e dell'ordine in cui s'incontrava la cittadinanza. Lo spazio pubblico ne risulta depotenziato, deflagrato nei luoghi, nel progetto e nelle sue manifestazioni. Sono sempre maggiori i racconti di forme di occupazione di spazi dismessi, di alcune pratiche del condividere che si manifestano nella presa in cura di luoghi inutilizzati...la condivisione va negli spazi in attesa e costruisce comunità (Appadurai, 2010). E' innegabile che siamo di fronte ad una crisi del disegno urbano messa in risalto dalle difficoltà del sistema politico. Osservando alcuni di questi esempi, di cui ormai la catalogazione e la letteratura a riguardo è sterminata, siamo portati a riflettere sul tema delle competenze e sul disegno del progetto urbano.

Il caso della Cavallerizza Reale risulta interessante non solo per l'indiscutibile rilevanza storica architettonica e sociale del complesso architettonico ma anche perché il processo di riappropriazione dello spazio in atto in questi mesi ridefinisce al suo interno attori, oggetti e azioni.

Il complesso della Cavallerizza Reale è collocato nel cuore del centro storico della città di Torino. Il progetto della sua costruzione risale al 1668 ed è collocato all'interno del piano di riorganizzazione urbanistica pensato da Carlo Emanuele II di Savoia per dotare Torino di un'Accademia Militare, in grado di formare alti ufficiali, attingendo dalle giovani leve della nobiltà piemontese e non solo. La documentazione conservata presso l'Archivio di Stato di Torino testimonia la costruzione del complesso soltanto tra il 1740 ed il

1741 secondo il disegno di Benedetto Alfieri, per uso dell'Accademia Militare. Da allora il compendio ha mantenuto fino alla fine dell'Ottocento la sua funzione di area delle attività di servizio al Palazzo Reale e agli edifici di comando dello Stato Sabauda.

A metà degli anni '50 del '900, La Polizia di Stato si trasferì nell'edificio che affaccia sulla via Verdi e, di conseguenza, la Cavallerizza venne utilizzata come ricovero per i suoi mezzi, mentre parte degli edifici circostanti furono destinati ad abitazioni popolari degli impiegati postali. Alla fine del secolo scorso il Comune di Torino decise di acquistare dal Demanio l'intera area con l'idea, sulla scia gloriosa delle Olimpiadi, di restaurarla e ristabilire il progetto unitario che le collegava con il Teatro Regio, il Palazzo Reale e il Duomo.

Dal 2001 fino al 2013 il Maneggio Reale, la Manica Lunga, la Manica Corta e il Salone delle Guardie furono temporaneamente affidati al Teatro Stabile di Torino. Negli stessi anni alcuni spazi del compendio ospitarono diverse esposizioni artistiche e manifestazioni (La Biennale Internazionale Arte Giovane negli anni 1997/2000/2002; *Operae*, mostra di Design Autoprodotto nel 2012; l'evento di arrampicata urbana *Street Boulder* nel 2010).

Nel 2011 l'Amministrazione pubblica e gli Istituti di Credito coinvolti nell'investimento decisero, però, in ragione della crisi economica e del crescente debito pubblico locale, di vendere il complesso.

Dopo alcuni tentativi di asta pubblica, andati deserti, che hanno portato ad una drastica diminuzione del valore sul mercato immobiliare, oggi, il patrimonio architettonico della Cavallerizza Reale viene venduto tramite trattativa privata a evidenza pubblica.

Il compendio risulta iscritto nell'elenco dei beni Patrimonio Mondiale dell'Umanità dell'UNESCO come parte dell'area della "Zona di comando", parte del più ampio insieme delle residenze sabaude che indica che per la tutela del bene sono necessarie l'integrità fisica degli edifici e la loro fruizione pubblica in ambito culturale. Tuttavia, l'amministrazione comunale ha deliberato il compendio possa essere destinato a usi di carattere privato, come residenze ed esercizi commerciali.

Nonostante la volontà di vendere il complesso, dalla dismissione complessiva del complesso, la Cavallerizza risulta uno spazio in attesa.

Il 23 maggio del 2014 La Cavallerizza viene occupata da un gruppo di operatori del mondo dello spettacolo, che dopo mesi di riunioni interne, decide di manifestare il proprio dissenso alla vendita del complesso e ne rivendica la destinazione culturale e pubblica. Questo processo di riappropriazione mette in discussione e richiede una nuova definizione dei concetti di occupazione e legittimità dell'utilizzo dello spazio pubblico manifestando il diritto alla città (Harvey). L'Assemblea Cavallerizza 14:45 (questo il nome del gruppo che organizza la protesta) chiede da subito, attraverso comunicazioni formali e l'utilizzo dei media, un confronto con l'Amministrazione rivendi-

cando una legittimità all'utilizzo dello spazio in virtù di un'offerta culturale alternativa e auto-organizzata. All'Assemblea aderiscono in poco tempo studenti universitari, pensionati, cittadini e alcune persone che si possono riconoscere nell'élite culturale torinese e gli Istituti Universitari della Città (Politecnico di Torino e Università degli Studi) trovano al loro interno rappresentanti interessati a partecipare alla protesta. L'Assemblea si costituisce così in gruppi di lavoro (Gruppo Città – Gruppo Giuridico – Gruppo Organizzativo – Gruppo Comunicazione...) che si riuniscono settimanalmente per trattare alcuni temi specifici e restituiscono il lavoro durante l'Assemblea pubblica settimanale alla quale è invitata a partecipare tutta la città. Si tratta di un movimento che utilizza facebook, i quotidiani locali, il passaparola e l'organizzazione di dibattiti, spettacoli teatrali e musicali gratuiti per comunicare la propria presenza sul territorio.

In questa cornice diventa visibile la distanza tra il patrimonio come oggetto riconosciuto dalla memoria egemone (Patrimonio UNESCO) e il patrimonio definito dalla memoria locale, la cui identità si costruisce attraverso un'appropriazione conflittuale del bene. La Cavallerizza, nella sua veste di patrimonio universale, mette in luce le difficoltà che incombono su un complesso edilizio di così grande pregio e riconoscimento, nel trovare un nuovo valore d'uso pur rimanendo un bene pubblico. Al contempo, attraverso un progetto di opposizione alla vendita, l'Assemblea attribuisce non solo un nuovo valore d'uso al complesso ma si fa garante della memoria locale dell'immobile erigendolo a simbolo della propria protesta e prendendosi cura dello spazio mostrando l'inadeguatezza degli strumenti urbanistici attuali e la rigidità delle procedure. Prendersi cura del compendio rappresenta da una parte una legittimazione e dall'altra un manifesto di una progettualità minore che evidenzia nuove competenze e forze economiche in grado al momento di dare vita ad un luogo che nell'affermazione del suo valore universale ha mostrato tutta la sua fragilità. Questo caso, inoltre, definisce un nuovo rapporto tra pubblico e società, dove quest'ultima chiede di essere riconosciuta come soggetto nelle trasformazioni urbanistiche e dei progetti di sviluppo locale ridefinendo il proprio ruolo di attore privato mettendo a disposizione le proprie risorse in termini di tempo e competenze.

#### Bibliografia

- Bianchetti, C. (2013), *Territori della condivisione*, Quolibet, Macerata  
Dewey, J. (1971) *Comunità e potere*, La Nuova Italia editrice, Firenze  
Foucault, M. (1984) *Des espaces autres*, *Architecture, Mouvement Continuité*, n°5.  
Habermas, J. (1971) *Comunità e potere*, La Nuova Italia editrice, Firenze  
Harvey, D. (2006) *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Bari

# Monterusciello: passare dalla città dormitorio ad una città relazionale

MELANIA VERDE,  
RAFFAELE POSTIGLIONE  
E RICCARDO VOLPE

## Introduzione generale

Quattromilatrecentocinquantasette alloggi pubblici, otto scuole, quattro piazze, un centro commerciale mai aperto, una pista ciclabile e diversi percorsi pedonali calati nel verde. Ecco i numeri di Monterusciello, uno dei quartieri popolari più grandi di Italia, realizzato negli anni '80. Le ampie strade, le piazze aperte, i percorsi naturalistici e il tanto verde rappresentano un grande potenziale relazionale compromesso da incuria e mancanza di programmazione. Cambiare. Un dovere inosservato dalla classe dirigente. Accessibilità intesa come limitazione delle differenze sociali; mobilità favorita da un trasporto pubblico efficiente; progettazione dello spazio garantendo uguaglianza tra normodotati e disabili; il recupero delle aree dismesse attraverso la partecipazione. Ecco le soluzioni per passare dal "dormitorio" alla città nuova, che restituisce cioè importanza alle relazioni genuine, non strumentali. A tal fine, occorre porre in essere una nuova strategia per il rilancio degli "spazi pubblici", luoghi privilegiati di produzione e consumo di beni relazionali, beni invisibili che le persone si scambiano intrattenendo rapporti (Pugno, 2006). È dunque fondamentale un cambiamento di rotta, la nascita di una nuova visione di città che metta al centro della programmazione e della progettazione urbana l'individuo, la qualità di vita a partire da politiche in grado di favorire lo sviluppo e il consolidamento delle relazioni e quindi del benessere. È doveroso recuperare il vero ruolo delle città, per fare in modo che tornino ad essere "città possibili", attraverso politiche relazionali ovvero politiche in grado di valorizzare, riqualificare gli spazi pubblici migliorando l'accessibilità e la mobilità (concetti tra loro fortemente interconnessi). In che modo? Riqualificando gli spazi comuni con pratiche partecipative, estendendo le aree verdi, le piste ciclabili, le aree pedonali, abbattendo le barriere architettoniche e contrastando l'uso del trasporto privato.

## 1. Un caso concreto: Monterusciello e la questione relazionale

La questione delle relazioni, degli spazi inusuali e delle piazze mancate, è stata subito al centro dell'attenzione degli abitanti di Monterusciello. Le numerose ricerche sul campo dimostrano che questa era una delle principali preoccupazioni dei puteolani emigrati in quella che prima era soltanto una campagna.

Alcuni sondaggi condotti da un gruppo di architetti dell'Università degli studi di Napoli Federico II, ci mostrano come i puteolani erano scettici rispetto alla realizzazione ed all'ultimazione dell'opera mastodontica. Accanto alla sfiducia c'era anche la grande differenza tra il nuovo quartiere e il vecchio centro cittadino di Pozzuoli, dove esisteva un centro, diverse piazze, municipio, negozi e strade da passeggio. La diversità con la vecchia città è sotto gli occhi di tutti: il pericolo è che la disgregazione possa colpire anche gli abitanti di Monterusciello. Nei primi anni di vita del quartiere per compensare l'assenza di strutture, le assistenti sociali organizzarono delle proiezioni gratuite di film che potessero interessare ai giovani. A Monterusciello "bisogna riorganizzarsi di nuovo" (Giglia, p.45), ricostruire relazioni e rapporti con le persone. Nel megaquartiere progettato da Agostino Renna molti non si conoscono, altri non si sono mai visti in vita loro. I balconi affacciano sul parco e, in alcuni lotti, direttamente sulla strada. Nonostante lo sforzo architettonico fatto per alcune abitazioni, sin dal primo giorno la condizione strutturale insufficiente degli edifici ha unito subito i residenti di Monterusciello, favorito la creazione di gruppi e comitati. Sin da subito i sindacati degli inquilini, SUNIA e SICET, furono invasi da richieste di chiarimenti. La questione relazionale torna insistentemente in tutti quei cittadini che non sono soddisfatti della nuova ubicazione. Il paragone con la giornata tipo di Monterusciello, raccontata da un residente, è molto forte: "Qua, quando vado alla salumeria, vorrei parlare con qualcuno e invece no, vado e vengo, faccio quello che devo fare, sempre le stesse cose [...]. Dopo le sette non si può più uscire, non c'è luce, dove andiamo?". Se nella vita di una persona di mezza età la questione relazionale si mostra come un problema, nella vita di un ragazzino il problema è accentuato. Molte delle interviste svolte sul campo dalla ricercatrice Angela Giglia mettono in risalto come siano i più piccoli a risentire dello sfratto coatto. Di anno in anno, la questione relazionale si fa sentire sempre di più. "Solo buongiorno e buonasera". È questa la classica risposta che viene data alla ricercatrice Angela Giglia, nel 1988, alla domanda: "In che rapporti è con il proprio vicino?". Risposta, però, che va nettamente in contrasto con quello che accadeva ogni pomeriggio nei palazzi popolari del quartiere: la gente faceva incontri a casa propria e scambiava opinioni sul quartiere. Sembra proprio l'inefficienza, ancora una volta, a mettere in rete le persone del quartiere, quasi a costruire un rapporto di solidarietà. Ogni discussione terminava con le lamentele su Monterusciello, la lontananza dall'ospedale, i disagi del nuovo quartiere, le distanze, l'assenza di un presidio sanitario e così via. La questione relazionale, oggi come allora, è sentita nelle città, ma soprattutto nelle periferie. L'elevata influenza delle relazioni sul benessere individuale, infatti, deve portare all'affermazione del principio che lo spazio pubblico di qualità non è un lusso, ma un elemento essenziale, componente fondamentale per lo sviluppo della socialità, che genera appunto benessere. La progettazione e la cre-

azione di spazi di incontro ha molteplici finalità che vanno da una rivisitazione morfologica dell'ambiente urbano, finalizzata al raggiungimento di un buon livello dal punto di vista relazionale e percettivo, alla creazione di nuove centralità, con la realizzazione di attrattive culturali, didattiche e sportive, fino ad ottenere notevoli risultati nell'ambito della vivibilità urbana (Missori; 2006). La creazione di nuove centralità assume un ruolo fondamentale nelle periferie come Monterusciello, solitamente sprovviste di punti di aggregazione sociale. Centralità necessarie anche per favorire la nascita e lo sviluppo dell'identità che, tra l'anonimato strutturale e il degrado dilagante, manca, rappresentando un fattore altamente disgregante. I parchi, i giardini, le piazze, i centri sportivi, così come gli spazi pubblici al chiuso, quando non lasciati al degrado, assolvono al compito di luoghi di incontro, "industrie" di relazionalità e quindi di benessere.

## 2. Strade e trasporti: elementi fondamentali per promuovere socialità e benessere

Il tema dei trasporti nella riprogettazione della città relazionale, assume una rilevanza centrale (Bartolini, 2010). Ripercorrendo storicamente la nascita delle città si vede come, prima dell'avvento delle automobili, le strade erano fatte soltanto per i pedoni. Con la meccanica avanzata e con la comparsa delle auto le strade sono diventate un luogo pericoloso all'uomo. L'auto, in generale, genera una disuguaglianza, una frattura tra chi può permettersela e chi no. Se nei nostri paesi la frattura non è ben visibile in posti non lontano da noi (Londra ne è un esempio), possedere un'auto è sinonimo di lusso e benessere, proprio per gli elevati costi che questa comporta. Sin dalla costruzione del quartiere di Monterusciello la problematica dei trasporti è ben evidente: la carenza di una rete di linee su gomma e su ferro era normale, dato che il territorio prima del 1988 non era urbanizzato, eccetto qualche rudere di campagna. Alla fine degli anni ottanta il problema dei trasporti nei Campi Flegrei doveva raggiungere tre obiettivi diversi: il primo era quello di garantire la mobilità nel territorio del comune di Pozzuoli, sia per i cittadini e residenti di Monterusciello, sia per le attività economico e commerciali che sarebbero sorte di lì a poco; il secondo obiettivo, invece, riguardava, in linea generale, il miglioramento della rete di trasporti e l'inserimento capillare dei Campi Flegrei all'interno della mobilità metropolitana di Napoli; il gruppo di progettazione che lavorò al sistema dei trasporti fu ben consapevole degli enormi limiti del sistema, accettando quindi anche i vincoli che si presentavano man mano. Tra i più rilevanti ricordiamo: il rispetto dei valori storico ambientali della città; la decompressione del centro antico e l'edificazione di Monterusciello. L'importanza del trasporto pubblico, quindi, viene subito messa al centro delle discussioni architettoniche ed urbanistiche su Monterusciello, infatti ne ritroviamo una consistente descrizione proprio nella relazione "Progetto Pozzuoli". Ad oggi, e senza che la responsabilità sia ricercata tra chi ha progettato Monteru-

sciello, il sistema del trasporto pubblico fa acqua da tutte le parti. In maniera generalizzata le corse degli autobus sono diminuite come quelle del trasporto su ferro. Sono stati soppressi alcuni pullman che da Monterusciello arrivavano a Napoli (nel 2011 il 152 dell'A.N.M.) e la stazione Circumflegrea Grotta del Sole con annesso parcheggio realizzato ormai troppi anni fa, si è trasformata in un luogo pericoloso e buio. "L'unica soluzione alla sfida della mobilità in città è il trasporto di massa, che non deve essere utilizzato solo dai cittadini meno abbienti ma da tutti" (Bartolini, 2010). A fronte di un servizio pubblico che funzioni, con un costo basso dello stesso, sarà più facile costruire relazioni sociali. È agevole dedurre che chi vive in un quartiere come Monterusciello si sente sempre più ghettizzato ed isolato dal mondo. L'isolamento dovuto dalla mancanza di relazioni sociali produce, come mostrano le cronache delle più grandi periferie del mondo (Banlieu francesi, Bronx negli USA, Favelas in America Latina, Scampia a Napoli), nel migliore dei casi la voglia di emigrare e lasciare questo paese, nel peggiore dei casi, invece, insoddisfazione e criminalità. Muoversi richiede risorse e capacità che si possono identificare nel termine capitale di mobilità (Borlini e Memo; 2009). Ma se si parla di diritto di spostarsi, tali risorse e capacità non possono e non devono tradursi in disuguaglianza di mobilità. Trovare una soluzione e limitare le ripercussioni negative di una mobilità basata sul trasporto privato richiede il superamento delle attuali tendenze, che vedono nell'automobile il mezzo più comodo e vantaggioso. La finalità di cambiare le preferenze degli abitanti delle città non può prescindere da un ruolo attivo e centrale delle amministrazioni locali, che devono porsi l'obiettivo di assicurare all'intera cittadinanza un'alternativa che offra uguaglianza universale di occasioni di mobilità, in modo da evitare differenze sulla base di disponibilità economiche e situazioni soggettive. Il trasporto pubblico deve essere organizzato e pianificato in modo che sia tutta la cittadinanza a fruirne, senza alcun legame tra utilizzo e status sociale, posizione economica e condizione individuale. L'obiettivo deve essere quello di garantire a tutti una mobilità dignitosa, a basso costo ed efficiente. Sull'efficienza ed economicità del trasporto pubblico influisce notevolmente la densità abitativa. Un'alta densità di popolazione comporta un'ampia utenza, quindi trasporti pubblici meno costosi e più frequenti. Condizione esistente a Monterusciello, intercettata e resa nulla dall'annoso problema del trasporto pubblico in Campania.

## 3. Il sistema delle alberature per ridisegnare i grandi luoghi collettivi

Monterusciello è un quartiere pieno di verde. Quasi ogni strada è costeggiata da alberi, aiuole o gerani. Quando il team di architetti ha pensato Monterusciello ha ragionato anche in ottica di verde e di salute, donando un vero e proprio polmone a tutta la città di Pozzuoli. Nell'intera area di Monterusciello furono piantati oltre 100.000 alberi: lecci, pini, robine ed alcuni alberi da frutta. L'obiettivo era quello di ricomporre

una colte verde, restituendo così al territorio un'omogeneità con i luoghi contigui alle case. Possiamo dire che il progetto delle alberature è un progetto nel progetto, che rende forte la costruzione dell'impianto di Monterusciello e ne precisa i dettagli. L'obiettivo è quello di rendere accogliente e familiare un quartiere costruito ex novo. L'intera area di Monterusciello fu quindi divisa in sei zone principali. Ognuna di queste è caratterizzata da un tipo di alberatura diversa, in modo da rendere anche piacevole agli occhi e diversificato il percorso nel quartiere. A distanza di anni possiamo confermare che l'obiettivo di rendere, sotto questo punto di vista, il quartiere di Monterusciello, un giardino a cielo aperto è riuscito discretamente. Aree verdi che assumono grande rilevanza tra i luoghi pubblici di qualità. Esse, infatti, apportano benefici per il sistema urbano. Svolgono funzioni igieniche, funzioni ecologiche, funzioni urbanistiche ed estetiche ed infine funzioni sociali, costituendo luoghi di relazioni. Nell'ambito delle funzioni urbanistiche assolute dalle aree verdi, particolare importanza viene ricoperto dal ruolo rivestito da queste nella sfera della sicurezza pedonale. Un sistema che garantisca, in tutta la città, una viabilità pedonale sicura serve a ridurre drasticamente le diseguaglianze sociali e generazionali create dalle automobili. Accanto alla realizzazione di percorsi pedonali, immersi nel verde urbano, non può mancare una rete di piste ciclabili che copra l'intero contesto urbano. Le piste ciclabili sono un chiaro segno di qualità della vita democratica.

#### 4. La pista ciclabile, le piazzette ed il mercato rionale: luoghi della socialità

Le piazzette lasciate abbandonate dalle amministrazioni che si sono susseguite a Pozzuoli sono comunque, per alcuni ragazzi di Monterusciello, luogo di ritrovo serale. Nonostante l'incuria e le strutture a dir poco fatiscenti, ogni sera, soprattutto d'estate, si vedono ragazzi chiacchierare sulle piazze principali del quartiere. Nelle sere d'estate la gente si trattiene sulle panchine, nonostante queste cadano completamente a pezzi. Una delle piazze affaccia su un'antica villa romana, lasciata anch'essa al decadimento strutturale. L'ennesimo esempio di una potenzialità enorme che non viene sfruttata per nulla. Un altro luogo di aggregazione, e fortunatamente non abbandonato come la piazza, è la pista ciclabile di Monterusciello. Ubicata nel bel mezzo del verde, lunga circa novecento metri, la pista è frequentata quotidianamente da podisti e ciclisti che si allenano a qualsiasi ora del giorno. Moltissime, però, sono le aree dismesse di Monterusciello. Ampie cattedrali nel deserto che si concretizzano in migliaia di metri quadrati di strutture completamente abbandonate. La rapida espansione, che ha interessato le nostre città, ha alterato notevolmente il rapporto tra spazi pubblici e privati, spostando l'equilibrio a favore di questi ultimi. Un'occasione per riequilibrare il rapporto, per l'appunto, è rappresentata dalle aree dismesse e gli spazi come piazze, centri sociali e sportivi, spesso rimasti incompleti, realizzati con soldi pubblici ma che non sono stati opportunamen-

te valorizzati, lasciati in preda all'incuria e divenuti "no-luoghi", proprio come avvenuto a Monterusciello. L'obiettivo è quello di creare degli spazi comuni, per sconfinare il degrado ambientale e dare vita a luoghi che favoriscano le relazioni. Volendo citare un celebre esempio, a Parigi, l'attenzione per la riqualificazione delle aree dismesse ha permesso di trasformare un binario morto in un luogo incantevole: la Promenade plantée, progetto del paesaggista Jacques Vergely e dell'architetto Philippe Mathieux. La riqualificazione, a parer di chi scrive, otterrebbe risultati ancor più vantaggiosi se fosse affrontata con pratiche di progettazione partecipata. L'approccio partecipativo implica il coinvolgimento nelle varie fasi di progettazione dei possibili fruitori del bene che si sta realizzando. Tale approccio "dal basso" si dimostra efficace per migliorare la qualità dei progetti di sviluppo locale essenzialmente per due ragioni: l'attività di diagnosi strategica di un sistema territoriale non può esulare dalle conoscenze possedute dai diversi gruppi o individui che vivono il luogo; inoltre la progettazione partecipata, crea un senso di appartenenza al progetto ed al luogo. Un luogo, frutto di un'esperienza di architettura partecipata, presenta fin da subito un cospicuo capitale relazionale perché nato proprio in un clima di collaborazione per ottenere vantaggi per la collettività. Ne è un esempio l'High line di New York, progetto realizzato dall'associazione no-profit "Friends of the High Line". I plausibili legami emotivi con lo spazio aiutano a preservarlo e a contrastare il degrado materiale e relazionale.

#### 5. Conclusioni: Monterusciello come esempio unico nel suo genere.

Con i suoi 4357 alloggi e circa trentamila abitanti, il quartiere di Monterusciello è un esempio unico nel suo genere. Non risulta, infatti, da ricerche effettuate, che in Italia esistano quartieri con più alta densità di proprietà pubblica. Basti pensare che il quartiere San Filippo Neri di Palermo, meglio conosciuto come Zen, è uno dei quartieri popolari con più abitanti, e ne conta circa 16.000. A differenza dei grandi insediamenti popolari, come lo Zen di Palermo, le stesse Vele di Scampia o le Borgate di Roma, come il quartiere Tiburtino III, tra i più antichi di costruzione, Monterusciello nasce come un vero e proprio insediamento urbano. Non soltanto una toppa per sanare l'emergenza abitativa, che la città di Pozzuoli, di fatto, non aveva, ma un luogo dove poter spostare la vita di più della metà di un'intera popolazione. Le piazze, i mercati al coperto, la fallita cittadella studentesca, insieme al fallito centro tennistico europeo, sono esempi di come un'intera comunità avrebbe dovuto riadattarsi ad un nuovo territorio e svolgere la loro vita a trecentosessanta gradi senza avere problemi alcuni. Da tutti questi dati architettonici, dall'idea di Agostino Renna, possiamo dedurre che Monterusciello non fu assolutamente concepita come città dormitorio, perché è diventata tale? Quasi sicuramente le intuizioni del filone di economisti come Zamagni, Bruni, Musella, Bartolini ed altri ancora non sono state comprese a

pieno dagli amministratori che hanno governato la città di Pozzuoli. Dagli anni '80 ad oggi.

#### Bibliografia

Crisi e ricostruzione di uno spazio urbano: dopo il bradisismo a Pozzuoli: una ricerca antropologica su Monteruscello/Angela Giglia; prefazione di Amalia Signorelli.

Lo stabilimento di Pozzuoli: una fabbrica con vista mare – Associazione “Archivio Storico Olivetti”.

Gallucci P. – Politecnico di Milano | EdA. Esempi di Architettura, “La composizione di Monterusciello”. “L'Archivio Capitolare di Pozzuoli ed il regesto del suo fondo pergameneo (1249-1960)”, Pozzuoli 1960, p.11 – A. D'Ambrosio.

Archivio vescovile di Pozzuoli, sez II, Persone, Platea del Venerabile Monistero di S. Giacomo de P.P. Carmelitani di Pozzuoli, 1738).

Archivio vescovile di Pozzuoli, sez. IV, Confraternite, Opere Pie e di Assistenza, Platea de' rendenti del Ritiro di S. Maria della Consolazione di Pozzuoli formata nell'anno 1817.

Archivio vescovile di Pozzuoli, Platea dei beni stabili e censi della famiglia Pisano, anno 1763.

Archivio vescovile di Pozzuoli, sez. I, Culto e Disciplina, Visita pastorale del vescovo Michele Zezza, 2, anno 1897.

Bartolini S. (2010), Manifesto per la felicità. Come passare dalla società del ben-avere a quella del benessere, Donzelli editore.

Bozzolo, S. (2012) Un sindaco fuori dal comune EMI Editrice Missionaria Italiana.

Bruni, L., Zamagni S. (2004) Economia Civile, Il Mulino.

Bruni, L., Zamagni, S. (2009) Dizionario di economia di civile, Città nuova.

Cass, N., Shove, E., Urry, J. (2005) Social exclusion, mobility an access in The sociological review

Easterlin, R. A. (1974), Does Empirical Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence, in David P. A., Reder M. W. (a cura di), Nations and Households in Economic Growth: essays in honor of Moses Abramovith, Academic Press, New York.

De Luca P., Caputo G., Relazione tecnica sulla piantumazione e sistemazione a verde nell'area di Monterusciello 2.

D'Ambrosio A., Di Bonito R. e Giamminelli R., “Monterusciello o Monteruscello”, nota di toponomastica flegrea.

European Commission, Flash Eurobarometer 366 (2014) Quality of life in European Cities – Italy Fonti, L.,

Missori, S., Pagano, C. (2006) Parchi, reti ecologiche e riqualificazione urbana Alinea Editrice.

Escalona F. e Francese D., Monterusciello: l'impianto urbano e gli edifici pubblici.

Gerundo R. e Di Maggio F., Monterusciello: la prima new town al Sud – Urbanistica dossier, rivista on line fondata dall'istituto nazionale di Urbanistica.

Gui, B. (1987), Eléments pour une Définition d'Economie Communautaire, Notes et Documents, n. 19/20;

Guida Formez Guida alla progettazione partecipata. Leeming, J. J. (1969) Road accidents: prevent or punish? Oswestry (ristampa) e Londra (originale): Quinta Press (ristampa), Cassell.

Memo, F., Borlini, B. (2009) Ripensare l'accessibilità urbana, Paper Cittalia Fondazione ANCI

Nussbaum M. (1986), La fragilità del bene. Fortuna ed etica nella tragedia e nella filosofia greca, il Mulino, Bologna.

Pennacchio P. (2013), Monterusciello, crimine contro l'umanità, Lettera di un cittadino pubblicata su La Repubblica, 12 marzo.

Progetto Pozzuoli – rapporto di sintesi sul lavoro svolto al 30 giugno 1985 a cura del prof. Arch. Umberto Siola – Ministero per il coordinamento della Protezione Civile, Comune di Pozzuoli, Università degli studi di Napoli “Federico II”.

Pugno M. (2006), Economia e benessere individuale. Appunti, Dipartimento Scienze Economiche Università di Cassino, Cassino.

Tricomi A. (2002), Terre Nere Tour: D'Angelo in periferia, La Repubblica, 11 luglio.

Verde M. (2009), Apertura dell'economico alla razionalità, wp Aiccon. Forlì.

## Abitare gli spazi aperti dei quartieri residenziali pubblici

ROBERTO VANACORE E FELICE DE SILVA

Introduzione: lo spazio aperto e la residenza

La realtà nella quale viviamo è sempre più flessibile e instabile, individualizzata e privatizzata. Nelle società aperte del nostro tempo la “flessibilità è subentrata alla solidità come stato ideale delle cose e delle relazioni [...]”; questa condizione di instabilità si riflette anche sulle nuove forme dell'abitare che sono molto lontane dai modelli tradizionali: si trasforma la composizione della popolazione, cambia la struttura dei nuclei familiari che diventano sempre meno stanziali, le nuove condizioni del lavoro rendono spesso sfumata la distinzione tra casa ed ufficio. Come osserva Elena Granata l'abitare si configura sempre più come un mestiere che impegna l'individuo contemporaneamente nella definizione del proprio spazio privato di vita e nella ricerca di una sfera di relazioni sociali, una ricerca in cui le variabili non sono più fisse ma cambiano, anche repentinamente, nel corso della vita.<sup>2</sup>

Alle città nelle quali viviamo si richiede dunque che siano capaci di assecondare il costante cambiamento e la perenne incertezza che caratterizzano le nostre vite, offrendo spazi adatti ad accogliere la rapida evoluzione della domanda sociale ed in cui sia possibile delineare percorsi di vita estremamente reversibili e

flessibili.

D'altra parte le nostre città sono sempre più città di interni, proiettate, tanto sul piano architettonico e spaziale quanto su quello sociale e simbolico, verso una dimensione introversa e privata dell'abitare che trascura tutto ciò che è esterno e che comincia fuori dalla porta di casa. Lo storico tedesco Fritz Neumeyer nota come, a partire dalle esperienze del Movimento Moderno, la tendenza all'introversione ed alla privatizzazione dello spazio della residenza abbia messo in atto un processo di de-urbanizzazione<sup>3</sup> dell'abitare in cui le case non fanno più città, nella triplice accezione di Urbs (città come entità fisica), di Civitas (città come struttura sociale) e di Polis (città come governo), con conseguenze negative sulla qualità complessiva dello spazio urbano, che esprime sempre più la distanza tra il dentro e il fuori, tra il privato e il pubblico, tra la casa e la città.

Per quel che concerne lo specifico della nostra disciplina, questa condizione di "distanza" che caratterizza le forme e i modi dell'abitare nelle aree centrali e periferiche di molte città italiane ed europee, spinge ad un rinnovato ragionamento, da un lato, sul tema dell'abitazione, e soprattutto su quello dell'alloggio collettivo inteso come elemento di costruzione della città<sup>4</sup>, e, dall'altro, sul tema del disegno degli spazi aperti prossimi alla casa.

Oggi gli spazi aperti della città sono spazi notevolmente diversi da quelli tradizionali della città europea; sono spazi che come annotava Bernardo Secchi<sup>5</sup> hanno visto modificarsi il proprio statuto estetico, semantico e spaziale, che sono aumentati quantitativamente mano a mano che la città si espandeva sulla base delle nuove idee insediative derivanti delle teorizzazioni del Movimento Moderno, perdendo quelle qualità che ne avevano costruito il ruolo nell'ambito della città storica e divenendo sempre più vuoti; qualità che erano essenzialmente legate "alla costituzione fisica dello spazio aperto, ai materiali dei quali ciascuno spazio era o poteva essere costituito, alla cultura tecnica utilizzando la quale era o poteva essere costruito. [...] alle sequenze tra i diversi spazi aperti, alla loro logica, alla narratività dello spazio urbano che potevano costruire. [...] al carattere profondamente ambiguo dello spazio aperto, al suo poter essere disgiunzione come congiunzione, separazione come legatura.(...) alla diversità delle situazioni entro la grande area urbana consolidata, la sua periferia, entro le differenti declinazioni spaziali, economiche e sociali della "città diffusa".<sup>6</sup>

La città del tempo presente, da sistema di spazi, si è trasformata quindi in un sistema di oggetti indipendenti gli uni dagli altri, in cui si è dissolta la dialettica tra pubblico e privato, ed in cui lo spazio aperto non è più un legante collettivo chiaramente articolato nella sua relazione con il costruito bensì un generico vuoto entro cui collocare le forme e i significati della nuova città; una situazione ben descritta da Rem Koolhaas. "Lo spazio aperto della città non è più un teatro dove «qualcosa» accade: non resta più nessun «qualcosa» collettivo. La strada è diventata un residuo, un

congegno organizzativo, un mero segmento del piano metropolitano continuo in cui le vestigia del passato fronteggiano le attrezzature del nuovo in una inquietante situazione di stallo"<sup>7</sup>

All'interno di quello che è stato definito l'arcipelago<sup>8</sup> di forme insediative di cui si compongono i territori frammentati e periferici della città contemporanea, i quartieri residenziali pubblici del novecento, seppur spesso considerati nelle intenzioni dei piani degli urbanisti e delle politiche pubbliche sulla città, come un materiale urbano attraverso cui arginare la dispersione insediativa e come alternativa da proporre alla costruzione della città fatta per isole di residenzialità individualizzata, hanno partecipato con gli spazi aperti ad essi associati, in alcuni casi e per diverse ragioni, alla perdita di qualità dello spazio aperto della città; d'altra parte però è proprio grazie alle diverse declinazioni spaziali degli ambiti esterni all'alloggio che spesso questi quartieri si differenziano dagli esiti negativi e pulviscolari della nuova città e conservano una loro chiara identità. Molti studi evidenziano infatti come questa riconoscibilità sia dovuta sia alla loro dimensione che al disegno degli spazi aperti e all'articolazione tra questi e gli edifici che determina tessuti più o meno densi che stabiliscono relazioni più o meno forti con il territorio che li circonda ed entro cui si possono riconoscere idee differenti di società e di città.

Nei quartieri residenziali pubblici il progetto dello spazio aperto è stato declinato in modi molto diversi nelle diverse stagioni di costruzione di quella che è stata definita la città pubblica<sup>9</sup> o anche l'altra città<sup>10</sup>. In Italia se da un lato è soprattutto nei quartieri "autonomi" realizzati a partire dagli anni '70 del secolo scorso che si vedono gli effetti del sovradimensionamento dello spazio aperto creato dagli standard urbanistici, dall'altro non sono mancate esperienze positive di riflessione teorica e di sperimentazione progettuale sul tema degli spazi aperti del quartiere residenziale. Ci riferiamo nello specifico alla stagione dei due Settenni del Piano INA - Casa, quando si riconobbe al progetto degli spazi esterni all'alloggio un ruolo determinante nello strutturare l'articolazione spaziale dell'insediamento e nel generare spazi di relazione tra gli abitanti. In ogni caso però è accaduto frequentemente che le realizzazioni degli spazi aperti dei quartieri residenziali non abbiano tradotto in realtà le idee e le spazialità che i progetti e le politiche urbane avevano immaginato, trasformandoli da luoghi abitabili entro cui stabilire relazioni di prossimità, luoghi dello stare, di incontro e di aggregazione, così come erano stati pensati, in "vuoti", spazi permeabili privi di attrito<sup>11</sup>, spazi da attraversare velocemente, per lo più privi di relazioni tra loro e con gli edifici, ambiti spesso residuali che molte volte evidenziano il degrado e l'abbandono in cui versano molti di questi quartieri

Alla luce di queste considerazioni è importante tornare a riflettere sul ruolo che il progetto dello spazio aperto del quartiere residenziale di iniziativa pubblica può assumere sia nei processi di riqualificazione delle

periferie pubbliche che, al tempo stesso, nel progetto di innovazione delle forme della residenza. Oggi queste riserve di spazi aperti presentano infatti ampi margini di trasformabilità e devono essere considerate come opportunità da cogliere, dei semi da cui far nascere nuove forme di urbanità.

Negli spazi aperti del quartiere residenziale infatti, i termini dialettici privato - pubblico, individuale - collettivo, aperto - chiuso, dentro - fuori, pieno - vuoto, non possono più essere assunti come l'esito di una contrapposizione, ma piuttosto come una possibilità per generare una dilatazione spaziale della casa; una possibilità per riproporre il tema della casa, attraverso il passaggio da un'idea privata ed introversa dell'abitare, ad un'idea di casa intesa come luogo aperto e connesso all'esterno, in grado di interagire con il paesaggio e nel quale vivere le relazioni privato/non privato e chiuso/aperto<sup>12</sup>.

In quest'ottica l'osservazione della periferia meridionale della città di Avellino tenta di decifrarne la dimensione fisica e spaziale, ma anche sociale e simbolica, e si pone come occasione per ripensare il progetto di rigenerazione dei quartieri, con uno sguardo critico sui nuovi modi di abitare la casa e la città.

La periferia sud di Avellino. Figure dello spazio aperto degli insediamenti residenziali

La periferia sud di Avellino è oggi una parte di città che si è lentamente connessa al centro consolidato crescendo disordinatamente per aggiunta di aree prevalentemente residenziali, soprattutto di iniziativa pubblica; una parte urbana discontinua interessata da un processo di progressiva densificazione che, lungo l'antico tracciato di via dei Due Principati che collega Avellino alla città di Salerno, parte dalla sponda meridionale del torrente Fenestrelle, ed arriva fino alla frazione storica di Bellizzi, attraverso i quartieri popolari di Rione Mazzini e San Tommaso, progettati negli anni '50, e quelli di via Basile, della metà degli anni '70, gli insediamenti residenziali degli anni '80 di Quattrograne est e Quattrograne ovest ed il centro direzionale denominato Quartiere Q9.

Un'area molto popolosa, che nel tempo è arrivata ad ospitare circa un terzo della popolazione residente in città, entro cui sono accostate forme e spazialità differenti, nella quasi totale assenza di spazi ed attrezzature pubbliche, di luoghi di socializzazione e di incontro, di servizi ed attività produttive che facciano da collante tra gli spazi fisici della città e tra gli abitanti. La figura urbana che emerge dall'accostamento di questi frammenti - formali, insediativi e in minima parte funzionali - tanto diversi tra loro può essere riletta ancora una volta con le parole di Rem Koolhaas: "Ogni elemento svolge il proprio compito in un isolamento negoziato. Là dove una volta il dettaglio suggeriva l'incontrarsi, forse per sempre, di materiali diversi, vi è ora un accoppiamento transitorio, sul punto di essere disfatto, riaperto, un abbraccio temporaneo con alte probabilità di separazione; non più un incontro orchestrato fra differenze, ma la fine improvvisa di un sistema, uno stallo"<sup>13</sup>.

La periferia sud di Avellino è un luogo urbano banalizzato<sup>14</sup>, riprendendo le parole del filosofo Jean-Luc Nancy che a lungo si è occupato di fenomeni analoghi in atto nelle banlieue francesi, dall'assenza di specificità del contesto territoriale locale che lo riduce ad uno spazio anonimo e senza alcun carattere, oltre che, come detto, dalla mancanza di funzioni di supporto alla residenza; una condizione che l'Amministrazione Comunale di Avellino, a partire dal 2011, ha provato a riequilibrare con gli strumenti urbanistici vigenti ed utilizzando lo strumento del P.I.U. Europa Città' di Avellino, con cui ha cercato di innescare un programma di riqualificazione e di rigenerazione sociale ed economica anche attraverso la creazione di una commistione di attività funzionali e culturali che rappresenta una delle condizioni necessarie per connettere quest'area periferica al nucleo urbano consolidato. In questo quadro le aree residenziali di Avellino sud si configurano, pur nelle diversità che li caratterizzano, come ambiti omogenei, spesso espressione di forme e di principi insediativi chiari e riconoscibili entro cui è possibile rintracciare modi differenti di declinare il progetto dello spazio aperto esterno all'alloggio attraverso la messa in opera di dispositivi spaziali che favoriscono o ostacolano la condivisione e che determinano ambiti più o meno collettivi e disponibili ad accogliere una pluralità di forme e di modi di vivere insieme.

La città a ridosso del Parco del torrente Fenestrelle e del centro storico, fatta di palazzine plurifamiliari a blocco sul modello della villa urbana circondate da giardini privati separati dagli spazi aperti della città, e da alti edifici in linea con i piani terra occupati da piccole attività commerciali, che definiscono una parte urbana che oggi si trova collocata in pieno centro urbano.

La città campagna a bassa densità che si sviluppa a sud della variante che si sviluppa lungo il filo stradale di via Cesini, via Contrada Chiaira e strada Quattrograna, che con le loro diramazioni innervano un territorio prevalentemente agricolo in cui dominano case unifamiliari chiuse insieme ai loro giardini ed ai campi coltivati dietro bassi muri di recinzione, isole di individualità in cui convivono spazi per il lavoro e spazi per l'abitare in un equilibrio lontano dai ritmi e dagli spazi della città consolidata.

A questi ambiti spaziali si affiancano le aree residenziali di iniziativa pubblica, costruite in stagioni differenti e per questo espressioni di modi di sviluppare il progetto dello spazio aperto tra loro molto diversi. Gli insediamenti residenziali pubblici degli anni '80 di Quattrograne est e Quattrograne ovest, insediati a seguito dell'emergenza abitativa conseguente al sisma del 1980, costruiti ricorrendo alle tecniche della prefabbricazione pesante, la cui spazialità è densa e severa nel ripetersi di edifici di tre o quattro piani, tutti uguali lungo gli assi stradali e separati da uno spazio aperto che è quasi sempre spazio tecnico di stampo razionalista, standard, distanza minima da rispettare per garantire aria e luce agli alloggi, slegato dal costruito con cui non intrattiene alcun rapporto;

uno vuoto che è puro intermezzo spaziale utilizzato prevalentemente come area di parcheggio, spesso trattato come area, verde in certi casi soggetto all'incuria e all'abbandono e in altri casi sottoposto a pratiche spontanee di appropriazione da parte degli abitanti per mezzo di recinzioni o occupazioni di piccole porzioni di spazio per mezzo delle quali garantirsi uno proprio spazio esterno, seppur lontano da un alloggio posto al terzo o quarto piano e privo di balconi o altre escrescenze utili a proiettare gli interni domestici verso l'esterno.

I quartieri costruiti dall'Iacp di Avellino tra gli anni '50 e '60, nell'ambito del programma nazionale INA-Casa, in cui lo spazio aperto è costitutivo dell'impianto insediativo e pensato, nei progetti originari, come luogo di pratiche sociali e modi di stare insieme e di abitare lo spazio comune di tipo tradizionale. Anche qui come nel resto del territorio nazionale, la cultura progettuale che ha ispirato l'INA-Casa prevedeva infatti il controllo attento e calibrato dello spazio esterno; i singoli alloggi sono aggregati in modo da formare sequenze di spazi aperti riconoscibili e misurati con l'obiettivo di rendere abitabile tutto lo spazio dell'insediamento.

In alcuni esempi, come nel caso del Rione Mazzini, il quartiere è concepito come una entità autonoma, una parte di città all'interno della quale proporre e reinterpretare schemi insediativi tipici della tradizione rurale in cui la strada diventa l'elemento fondamentale dell'organizzazione dello spazio aperto comune. Essa si insinua tra gli edifici con continuità, cambiando dimensione, articolandosi in una rete di percorsi pedonali e slarghi pavimentati che definiscono aree verdi su cui si dispongono gli edifici.

In altri, come nel caso del Rione San Tommaso, il quartiere si organizza intorno ad una pluralità di corti in connessione tra loro, un sistema reiterato che genera un tessuto di spazi aperti raccolti e superfici verdi messe in comunicazione tra loro da viali pedonali e su cui sono disposti servizi e attrezzature distribuiti in posizione baricentrica tra i diversi nuclei residenziali. Infine i quartieri degli anni '70, di via Basile e di Rione Mazzini Ovest, ispirati dai criteri del quartiere auto-sufficiente, ma che tuttavia sono lontani dalle visioni utopiche dei più noti esiti dei grandi monumenti residenziali di Forte Guezzi, Rozzol Melara o di Corviale, solo per citarne alcuni, e che restano più prossimi alle idee ed ai principi spaziali delle realizzazioni INA-Casa degli anni sessanta. In questi casi il principio insediativo prevede edifici di maggiori dimensioni, che si poggiano sullo spazio aperto come oggetti; in tal caso il rapporto tra vuoti e pieni comincia ad essere meno articolato ma non per questo del tutto privo di qualità.

Tuttavia, come già accennato è soprattutto in questi contesti che il più delle volte si è verificato uno scarto tra i progetti e le realizzazioni. Una distanza che, insieme alle trasformazioni più o meno importanti introdotte dagli abitanti nel corso degli anni ed indotte dai modi d'uso dello spazio, spesso ha offuscato le idee insediative e le logiche compositive dei progetti

da cui nascevano i quartieri, ma che in altri casi ha lasciato evidenti, seppur parzialmente modificati, quegli stessi criteri di costruzione degli spazi, interni ed esterni e le loro relazioni, ancora oggi leggibili nei caratteri fisici, morfologici e relazionali dell'insediamento.

I quartieri residenziali degli anni cinquanta e sessanta, la città pubblica del decennio successivo, i prefabbricati pesanti del dopo terremoto, e poi la città campagna sul margine della periferia e le prime espansioni del nucleo urbano verso sud: parti di città riconoscibili per i differenti caratteri dei loro spazi aperti compongono per accostamento, la periferia meridionale di Avellino, come tessere di un mosaico i cui bordi non coincidono; alcune sono introverse, rivolte in se stesse, con scarsi riferimenti alla città circostante; altre invece si configurano come parti più aperte, rivolti all'esterno e maggiormente connessi agli elementi adiacenti e al paesaggio circostante. L'osservazione degli spazi aperti di queste molteplici e differenti parti, i cui esiti sono parzialmente raccontati in questo breve scritto, ha assunto la forma di una esplorazione per cercare di fissare i caratteri fisici, morfologici e relazionali dello spazio costruito. Un lavoro teso a cogliere le regole che relazionano gli interni delle case con lo spazio esterno, sia esso collettivo o privato.

Un'osservazione che, parafrasando George Perec, ha provato a descrivere lo spazio guardando ad esso con "una cura un po' sistematica"<sup>15</sup> procedendo lentamente, prestando attenzione alle cose più ovvie, più comuni, più scialbe, per percepirne il ritmo e decifrare un pezzo di città; un guardare alla città attraverso gli spazi aperti prossimi all'abitazione che "significa osservare i modi con i quali si struttura l'universo della casa, dei suoi spazi accessori, dei garage, dei giardini, degli orti ricavati come sempre negli interstizi, nei tasselli vuoti dell'edificato (...) spazi semplici, comuni, di una semplicità fatta di poche cose"<sup>16</sup>.

Un'esplorazione che è stata anche l'occasione per ripensare il progetto di rigenerazione dei quartieri residenziali in una prospettiva utile a ricomporre le condizioni di abitabilità, prestando attenzione ai rapporti tra costruito e non costruito, alle sequenze di spazi riconoscibili, alla narratività dello spazio, con uno sguardo critico sui nuovi modi di abitare la casa e la città, nella convinzione che la qualità degli spazi aperti delle aree residenziali determina in gran parte la qualità dell'abitare andando così ad agire sulla qualità complessiva della città.

#### Note

1 Bauman Z. (2011), *Modernità liquida*, Editori Laterza, Roma

2 Si veda sull'argomento Granata E. (2007), "Pratiche dell'abitare: tra ricerca individuale e nuove forme di comunanza" in *Nuova Umanità XXIX* (2007/1), 169

3 Neumeyer F. (2012), "Prospettive future: possibilità per una riurbanizzazione della residenza", in *Mocchia F. D. (a cura di), Abitare la città ecologica*, Clean, Napoli

- 4 Ortelli L. (2014), "La questione dell'abitazione" in *Domus*, 983 (pag. 6-9)
- 5 Secchi B. (2006), "Progetto di suolo 2" in Aymonino A. e Mosco V. P., *Spazi pubblici contemporanei. Architettura a volume zero*, Skira editore, Milano
- 6 Secchi B. (1996), "Un'urbanistica di spazi aperti", in Casabella – Il disegno degli spazi aperti, 597-598
- 7 Koolhaas R. (2001), *Junkspace*, Quodlibet, Macerata
- 8 Gabellini P. (2006), "Interpreting the breakdown of the urban model: three Italian case studies", in Enlil Z. La Greca P. (eds), *Cities between Integration and Disintegration. Opportunities and Challenges*, IsoCaRP Review 02, Sitges.
- 9 Granata E. (2007), "Pratiche dell'abitare: tra ricerca individuale e nuove forme di comunanza" in *Nuova Umanità XXIX* (2007/1), 169.
- 10 Koolhaas R. (2001), *Junkspace*, Quodlibet, Macerata.
- 11 Nancy J.-L. (2002), *La città lontana, Ombre corte / tracce*, Verona.
- 12 Neumeyer F. (2012), "Prospettive future: possibilità per una riurbanizzazione della residenza", in Moccia F. D. (a cura di), *Abitare la città ecologica*, Clean, Napoli.
- 13 Ortelli L. (2014), "La questione dell'abitazione" in *Domus*, 983.
- 14 Perec G. (1974), *Specie di spazi*, Bollati Boringhieri Editore, Torino.
- 15 Secchi B. (1996), "Un'urbanistica di spazi aperti", in Casabella – Il disegno degli spazi aperti, 597-598.
- 16 Secchi B. (2006), "Progetto di suolo 2" in Aymonino A. e Mosco V. P., *Spazi pubblici contemporanei. Architettura a volume zero*, Skira editore, Milano.
- 17 Pasquale Persico ha utilizzato la definizione di altra città in occasione della Giornata di Studi La riqualificazione dell'abitare pubblico. Il ruolo degli spazi di mediazione, organizzata nel novembre 2013 presso l'università degli Studi di Salerno, nell'ambito del PRIN 2009 "Approcci integrati per la riqualificazione sostenibile degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica della Campania meridionale. Domanda sociale, modi di abitare e nuove tipologie abitative, dal gruppo dell'Unità di Ricerca di Salerno, di cui gli autori del presente contributo erano parte.
- 18 Di Campli A. (2013) "Spazi di prossimità e caratteri del paesaggio urbano. Un'indagine su Ginevra", in Lambertini A., Metta A. e Olivetti M. L., *Città pubblica/Paesaggi comuni. Materiali per il progetto degli spazi aperti dei quartieri ERP*, Gangemi Editore, Roma.
- 19 Su questo tema è interessante rivedere gli esiti della mostra *The Un-Private House* allestita nel 1999 al Moma di New York, che rappresentò l'occasione per rileggere il tema dell'apertura della residenza contemporanea alla luce di un nuovo rapporto tra spazi interni ed esterni, privati e collettivi.
- 20 Koolhaas R. (2001), op. cit.
- 21 Nancy J.-L. (2002), *La città lontana, Ombre corte / tracce*, Verona
- 22 Perec G. (1974), *Specie di spazi*, Bollati Boringhieri Editore, Torino
- 23 Bianchetti C. (2003), *Abitare la città contemporanea*, Skira, Milano

#### Bibliografia

- Bauman Z. (2011), *Modernità liquida*, Editori Laterza, Roma.
- Bianchetti C. (2003), *Abitare la città contemporanea*, Skira, Milano.
- Di Biagi P. (2001), "La città pubblica e l'INA – Casa", in Di Biagi P. (a cura di), *La Grande ricostruzione. Il piano Ina - Casa e l'Italia degli anni cinquanta*, Donzelli Editore, Roma.
- Di Campli A. (2013) "Spazi di prossimità e caratteri del paesaggio urbano. Un'indagine su Ginevra", in

# SESSIONE 5

## Politiche per la sicurezza

### Politiche per la sicurezza

IRENE CREMONINI

Sostenibilità, durabilità, efficienza ed efficacia degli investimenti di risorse e di energie organizzative per lo sviluppo della città, per la rigenerazione o per la riqualificazione urbana sono condizionate anche dai livelli di rischi già esistenti nel territorio e generati dagli stessi interventi, concentrati o diffusi che siano.

Quando si parla di prevenzione urbanistica del rischio (sismico soprattutto, ma anche idraulico, idrogeologico, legato ai cambiamenti climatici, alla presenza di industrie pericolose, ecc.), l'enfasi va posta su quanto una comunità sia disposta a spendere per proteggersi. Riconoscendo l'impossibilità di una "protezione totale" e gli elevati costi (economici e sociali) delle politiche preventive (costi comunque inferiori a quelli delle politiche di ricostruzione), il problema è dunque legato alla quantità delle risorse economiche da mettere in gioco ed al consenso della collettività ad impiegarle per proteggere l'insediamento o le sue parti essenziali. Non si tratta solo di accettare scelte operate dall'amministrazione, ma di formare preventivamente un consenso sulla definizione del livello di rischio ritenuto accettabile, stante l'impossibilità di eliminarlo totalmente; si tratta inoltre di contemperare in modo equilibrato e consapevole le esigenze di riduzione del rischio con gli altri obiettivi assunti per il territorio (es. sviluppo economico e demografico, aumento della qualità urbana, conservazione del paesaggio, conservazione e valorizzazione della materia e dei valori identitari di monumenti ed insediamenti storici, ecc.).

Un tema è la collocazione del rischio all'interno di uno strumento "ordinario" di governo del territorio: il carattere di straordinarietà, proprio delle politiche dell'emergenza, per definizione volte a tamponare delle esigenze primarie impellenti, non consente infatti di perseguire obiettivi di lunga portata. Si può, in altre parole, riportare l'eccezionalità della riduzione del rischio nell'alveo della ordinarietà dei processi pianificatori e di governo del territorio; passare da approcci settoriali e tematici ad approcci integrati e multicriteri?

Una politica di riduzione del rischio nella città si fonda sulla conoscenza della "vulnerabilità dei sistemi urbani", con riguardo alle situazioni prima e dopo l'evento e con riguardo ad ipotesi alternative di

ricostruzione e sviluppo formulate dalla comunità locale, in modo da progettare uno sviluppo ovvero una ricostruzione con riduzione dei futuri rischi: occorre perciò offrire ai decisori criteri per valutare ex ante ed in itinere gli effetti sul rischio di tutte le politiche di governo del territorio intraprese: è questa una strategia per una significativa riduzione dei costi della prevenzione.

Valutare la vulnerabilità urbana significa valutare entità e caratteristiche del danno fisico e conseguentemente funzionale determinato dall'evento calamitoso ai sistemi che assicurano la qualità urbana (dalla residenza ai servizi, dalla produzione all'accessibilità, ecc.); oltre alle caratteristiche sismiche, geomorfologiche, idrauliche, ecc. (del conteso di area vasta e dello specifico sito, che determinano tipo e intensità degli impatti) ed oltre alle caratteristiche di vulnerabilità di edifici ed infrastrutture rispetto ai diversi tipi di impatto attesi in un'analisi multirischio (caratteri tra l'altro non sempre pregiudizialmente identificabili con età e degrado), tale danno è imputabile in buona parte all'organizzazione urbana (organizzazione spaziale e funzionale dei sistemi che assicurano la qualità urbana e relativi livelli di prestazione; conseguenti necessità di supportare flussi di persone e risorse tra le parti del territorio; caratteri del tessuto edilizio e delle morfologie urbane, a cui si legano forma degli isolati, presenza di spazi aperti, caratteri del sistema viario; attitudine alla generazione di catene di danno, ecc.).

Le recenti politiche sul consumo del suolo e sulla rigenerazione edilizia e urbana, ma anche le politiche di organizzazione dei servizi, producono effetti sul rischio.

Le ipotesi nazionali in merito all'assicurazione dei fabbricati contro i rischi sismici non evidenziano il possibile collegamento virtuoso con la conoscenza dei livelli di rischio esistenti nel territorio e con le politiche preventive.

Le norme per l'incentivazione fiscale degli interventi edilizi di prevenzione sismica sembrano ignorare la complessità e specificità degli interventi necessari sul patrimonio esistente, spesso in proprietà condominiale, in aggregazione edilizia o storico, e non favoriscono la selettività degli interventi in rapporto ai livelli di rischio (identificabili in dettaglio solo con studi di scala locale).

La proliferazione di norme tecniche, linee guida ed indirizzi tecnici per le zone sismiche non trova nella vigente legislazione sismica un sufficiente inqua-

dramma che espliciti le scelte fondamentali circa i livelli di protezione e le armonizzi con l'insieme delle esigenze di sviluppo e tutela del territorio, provocando distorsioni settoriali e incongruenze nelle politiche nazionali e locali.

## Incentivazione fiscale e patrimonio edilizio esistente: un percorso virtuoso che parte dalla conoscenza

AGUZZOLI CLAUDIA E BAROCCI ANDREA

### Introduzione

L'intervento, che sviluppa il contributo più recente del gruppo di lavoro INU 'Vulnerabilità sismica e pianificazione' individua un percorso che possa in futuro promuovere, attraverso l'incentivazione fiscale, una maggior diffusione degli interventi di prevenzione sismica sul patrimonio edilizio esistente e possa ottimizzare l'uso delle risorse pubbliche (minori entrate) e private (spese di recupero) coinvolte, al fine di ridurre il rischio sismico anche a scala urbana.

### L'incentivazione fiscale per i privati

Le politiche di incentivazione fiscale

Per migliorare la risposta del patrimonio edilizio in caso di sisma, per ridurre gli enormi costi in caso di eventi sismici particolarmente gravosi (sia in termini di vite umane che di oneri economici per la gestione delle emergenze e per le necessarie politiche di ricostruzione) nonché per migliorare qualità, sicurezza e sostenibilità dell'ambiente costruito e qualità della vita delle persone, occorre puntare su politiche di riduzione del rischio sismico e su strumenti nuovi di conoscenza e prevenzione: occorre promuovere in primo luogo la conoscenza delle caratteristiche strutturali dell'edificato, per avviare e attuare progressivamente interventi di prevenzione e riduzione del rischio sismico a scala urbana, di aggregato, micro-urbanistica e/o edilizia.

A tale scopo un possibile ed efficace strumento, utile sia a promuovere lo studio e la conoscenza delle problematiche sismiche sull'edificato esistente sia a riorientare le direttrici di sviluppo del settore edilizio in perdurante stato di crisi, può diventare quello dell'incentivazione fiscale, introducendo tuttavia, rispetto al regime attuale (Leggi 90/2013 e 147/2013 oltre al TUIR) alcune integrazioni, di seguito illustrate.

L'incentivazione non può che basarsi su un processo virtuoso di costruzione di una necessaria e adeguata conoscenza degli edifici (in particolare se si trattano gli aggregati) in cui deve necessariamente avere un ruolo importante la Pubblica Amministrazione; la P.A.

deve al contempo avere un ruolo anche di promozione dell'attuazione degli interventi edilizi, dato che a livello di finanze statali il meccanismo di incentivazione potrà funzionare solo se i lavori di miglioramento verranno effettivamente eseguiti: solo a quel punto, infatti, allo sgravio fiscale si assocerebbe un contributo fiscale (per la parte non oggetto di detrazione), in grado di generare un introito aggiuntivo di carattere fiscale per lo Stato.

Efficacia degli interventi di recupero edilizio per la riduzione del rischio sismico

Il patrimonio edilizio italiano è estremamente variegato, molte volte vetusto e, per circa il 70%, costruito in assenza di normative antisismiche; la nostra cultura ci ha portato ad avere innumerevoli tecniche costruttive e ad utilizzare diversi materiali, aggiungendo di solito numerosi "rimaneggiamenti" fisiologici, accaduti o voluti per vari motivi nel corso della storia dell'edificio e dei tessuti edilizi.

Le Norme Tecniche per le Costruzioni, ben consapevoli di questo, hanno istituito tre Livelli di Conoscenza (LC) ai quali sono abbinati altrettanti Fattori di Confidenza (FC): più l'edificio è conosciuto (in tutte le sue parti utili a definirne il comportamento strutturale) più saranno bassi i coefficienti di sicurezza da applicare a materiali e verifiche (cioè ci si avvicina ai valori utilizzati per i nuovi edifici).

Ad esempio, se di una costruzione sappiamo molto poco, saremo costretti ad utilizzare dei coefficienti di sicurezza alti che, inevitabilmente, faranno aumentare i costi per un intervento efficace; alla stessa maniera, se la costruzione è ben conosciuta, sarà possibile calibrare meglio gli interventi con un notevole risparmio economico.

Per raggiungere una adeguata conoscenza di un edificio è comunque necessario effettuare una serie di rilievi e prove, con oneri economici (e lavori) proporzionali appunto al livello di conoscenza che si vuole raggiungere; di solito quindi, la committenza "intima" al tecnico di effettuare meno prove possibili (per avere meno spese e meno disagi nell'abitazione) ed il tecnico presenta un progetto molto cautelativo dal punto di vista dei coefficienti di sicurezza con il conseguente aggravio di spesa per l'intervento.

Ottimizzare la politica di incentivazione per i privati significherà quindi, per prima cosa, richiedere un ragionevole livello di conoscenza sulla costruzione (inserendone l'onere nell'incentivo stesso), in modo da avere in seguito un intervento calibrato sull'edificio, senza un eccessivo aggravio di spesa dovuto alla scarsa conoscenza.

### L'incentivazione fiscale ai privati

Le detrazioni fiscali dirette ai privati dovrebbero essere comprese entro il valore massimo del 65% (già utilizzato) e opportunamente calibrate, in base all'aumento di sicurezza conseguito e/o in base al livello di rischio dell'ambito interessato e/o alle difficoltà di applicazione della normativa tecnica per le zone sismiche, nonché in relazione alle casistiche più complesse e più bisognose di interventi antisismici (es.

edifici condominiali, edifici aggregati, edifici storici).

Le detrazioni potrebbero essere orientate a:

1) Promuovere la realizzazione di verifiche a fini sismici di interi immobili a ciò attualmente non obbligati per legge, comprendendo la spesa per la redazione della documentazione – relativa a interi fabbricati – atta a valutare la sicurezza sismica (non solo statica) anche eventualmente nei casi di intervento locale in cui tale valutazione non è attualmente obbligatoria ai sensi della normativa vigente. Tali studi dovrebbero essere trasmessi alle Amministrazioni comunali (o alle strutture tecniche addette al controllo delle pratiche sismiche) ai fini di una maggior conoscenza dei livelli di vulnerabilità del patrimonio esistente; anche per evitare di sostenere più volte i costi di verifica sismica in caso di successivi interventi antisismici sul medesimo fabbricato; quindi per ridurre il costo e il valore assoluto della detrazione relativa (= mancato introito erariale). L'esistenza della valutazione di sicurezza sismica dovrebbe poi influire sull'entità dell'eventuale premio assicurativo per i manufatti assicurati contro il rischio sismico.

2) Aumentare la quantità di interventi antisismici che possono fruire dell'incentivo fiscale, includendo nelle tipologie ammesse anche interventi tecnici di costo contenuto, a carattere locale, ma che possono essere di grande efficacia antisismica (da opportunamente verificare) pur se di relativa complessità progettuale: si otterrebbero così diffusi benefici di sicurezza sismica e per il settore edilizio. Questo presuppone in ogni caso che, come per gli interventi di miglioramento e adeguamento, sia svolta una verifica di sicurezza sia prima che dopo l'intervento, a dimostrazione della bontà dell'intervento stesso. Per esempio potrebbero essere ammesse a contributo alcune tipologie di interventi tecnici essenziali per l'aumento della sicurezza edilizia e urbana: consolidamento di elementi non strutturali che potrebbero crollare su strada o interventi tecnici che, pur modificando favorevolmente il comportamento della struttura nel suo insieme, agiscono solo su cinematismi locali e quindi sono riconducibili alla 'riparazione o intervento locale'; interventi di norma caratterizzati da complessità progettuale relativa, costo esecutivo basso, possibilmente eseguibili anche in presenza di utenza, eseguibili senza titolo abilitativo edilizio o con semplice 'Comunicazione di inizio lavori', quali: interventi per consolidare ed impedire la caduta di elementi non strutturali quali cornicioni, camini, ecc.; opere per contrastare i meccanismi di ribaltamento delle pareti al di fuori del piano come ad es. catene, tiranti, contrafforti, cerchiature negli edifici in muratura; interventi per la prevenzione dell'espulsione di tamponamenti non efficacemente ancorati alle strutture, nelle strutture intelaiate, ecc. Dovrebbero essere ammessi alla detrazione solo interventi su edifici prospettanti su spazi pubblici o su percorsi inclusi nella CLE (ove esista), allo scopo di favorire riduzioni del rischio a scala urbana. Gli interventi possono essere ammessi oltre che nelle zone classificate 1, 2, anche nelle zone classificate 3 ai sensi dell'OPCM n. 3274 del 20.3.2003

e s.m. e i.

3) Ammettere detrazioni per interventi di "miglioramento", senza imporre livelli minimi di rapporto capacità/domanda, ma commisurando l'incentivo all'incremento conseguito in tale rapporto. Per gli interventi non obbligati all'adeguamento (punto 8.4.1 della NTC), la detrazione fiscale potrebbe variare tra un minimo ed un massimo in rapporto al livello di miglioramento ottenuto, al fine di incentivare l'ottenimento di buone performances sismiche senza impedire di fruire gli incentivi in edifici storici o comunque complessi, in cui l'aumento del rapporto capacità/domanda non è predeterminabile o al fine di poter ulteriormente premiare interventi in condomini o in aggregati edilizi. Fermi restando gli obblighi di adeguamento nelle casistiche indicate al punto 8.4.1 della Ntc, la misura della detrazione sulle spese sostenute potrebbe infatti essere ulteriormente aumentata per quegli interventi di miglioramento realizzati:

- in edifici posti in contiguità strutturale con gli edifici adiacenti, all'interno di aggregati edilizi;
- negli ambiti comunali a maggior rischio (per la contestuale presenza di negative situazioni di pericolosità locale, esposizione e vulnerabilità) eventualmente individuati dalla pianificazione per il governo del territorio, secondo direttive regionali emanate ai sensi del comma 2 dell'art. 20 della legge 741/1981;
- negli edifici posti lungo percorsi appartenenti al sistema funzionale collegato alla CLE di cui all'OPCM n. 4007/2012.

Se si tende infatti a "misure ed incentivi selettivi di carattere strutturale" come auspicato dall'Art. 15 della Legge 90/2013, modificato con Legge 147/2013, occorre concentrare le risorse dove è più complesso intervenire, in conformità alla normativa tecnica per le costruzioni in zona sismica (soprattutto perciò negli aggregati edilizi) e dove maggiore è il rischio riconosciuto ( $R = P, V, E$ ); con ciò premiando le realtà che hanno impostato una pianificazione capace di valutare, per ridurre, i diversi livelli di rischio nel territorio comunale o quelle che almeno hanno fatto indagini sulla Condizione limite per l'emergenza CLE.

Per approfondimenti riguardo i possibili valori delle detrazioni fiscali si veda il documento: "Ottimizzare le risorse per incentivi fiscali".

([http://www.inu.it/wp-content/uploads/OTTIMIZZARE\\_LE\\_RISORSE\\_PER\\_INCENTIVI\\_FISCALI-VERSIONE\\_PER\\_SITO\\_INU\\_2.pdf](http://www.inu.it/wp-content/uploads/OTTIMIZZARE_LE_RISORSE_PER_INCENTIVI_FISCALI-VERSIONE_PER_SITO_INU_2.pdf)).

Il problema degli aggregati: il coinvolgimento delle Amministrazioni pubbliche

Gli aggregati: conoscenza e possibilità di intervento  
Uno dei punti di maggior complessità di attuazione della Normativa tecnica per le costruzioni vigente (ma anche delle proposte di revisione) riguarda la progettazione di interventi di recupero edilizio di edifici aggregati ad altri (casistica prevalente nei centri storici e nelle espansioni meno recenti). La complessità della progettazione è dovuta alla mancanza di significatività, in tali casi, delle modalità di verifica

sismica usate per gli edifici isolati, per la necessità di tener conto delle azioni indotte dagli edifici adiacenti. A tal fine la normativa richiede significativi livelli di conoscenza anche sugli edifici adiacenti a quello oggetto dell'intervento e sul processo di generazione e di evoluzione degli edifici dell'aggregato, dato che a tale processo si collegano eventuali discontinuità murarie, presenza di aperture tamponate e di cavità all'interno delle strutture murarie, carenza di collegamenti tra muri ortogonali o complanari, carenze di collegamenti tra muri e orizzontamenti, ecc. E' ovvio che gli studi urbanistici sul tessuto edilizio possono dare un contributo significativo all'acquisizione delle suddette conoscenze, qualora opportunamente orientati.

Nelle operazioni di sostituzione edilizia all'interno di aggregati occorre inoltre considerare l'aggravio eventualmente indotto alle strutture degli edifici adiacenti, di cui è quindi necessario conoscere almeno geometrie e tipologie di materiali.

L'esecuzione degli interventi di miglioramento e di adeguamento sismico in aggregati può risultare poi molto più complessa rispetto ai casi di edilizia isolata, perché per attuare alcuni interventi tecnici è indispensabile coinvolgere gli edifici adiacenti e perché occorre organizzare il cantiere riducendo al minimo l'impatto sugli altri edifici.

Di conseguenza, nella pratica, l'intervento antisismico più diffuso nei contesti di edilizia aggregata è l'"intervento locale", limitato a singole parti della costruzione e verificato solo per tali parti. La rigenerazione edilizia con verificabile riduzione della vulnerabilità (miglioramento ed adeguamento) è perciò raramente realizzata proprio nelle situazioni in cui la vulnerabilità intrinseca di ciascun edificio, dipendente anche dal secolare processo di formazione e trasformazione, ed è aumentata da negative interazioni con gli edifici adiacenti.

Risorse per le Amministrazioni comunali da destinare alla conoscenza degli edifici

Occorre pertanto integrare le attuali politiche di incentivazione fiscale degli interventi antisismici: oltre ai proprietari privati vanno coinvolte anche le Amministrazioni comunali nel realizzare le informazioni sufficienti a supportare, in contesti di edilizia aggregata, la progettazione esecutiva con miglioramento sismico. I Comuni più virtuosi, che si siano già dotati (o stiano dotandosi) di prime conoscenze sui vari livelli di rischio sismico presenti nel proprio territorio (premessa indispensabile alle politiche urbanistiche di prevenzione richieste dall'Art. 20 della Legge 741/1981 e comunque indispensabile a supporto delle politiche di incentivazione fiscale della prevenzione sismica) potrebbero essere destinatari preferenziali di contributi statali, erogati tramite le Regioni, sulla base di apposito bando nazionale.

In prima istanza, oltre a premiare l'esistenza di valutazioni comunali di rischio basate su indagini di pericolosità, vulnerabilità ed esposizione (assai rare), tale bando potrebbe individuare i Comuni beneficiari,

anche se dotati solo di indagini preliminari speditive di vulnerabilità urbana, di indagini per la condizione limite d'emergenza, di indagini di microzonazione sismica, di indagini sulla Struttura urbana minima o altri tipi di indagini (pur evidenziando la diversità di conoscenze sul rischio acquisibili attraverso tali indagini).

Il bando dovrà specificare che i Comuni richiederanno il contributo statale sulla base di una proposta di studio finalizzato a realizzare un rilievo geometrico d'insieme di uno o più aggregati, in scala 1:200, corredato dalle informazioni essenziali ai fini delle verifiche sismiche ai sensi della NTC e specificate nel bando stesso (principalmente individuazione delle tracce del processo di formazione e trasformazione dell'aggregato influenti sul comportamento sismico; caratteristiche dei materiali; tecniche costruttive; usi esistenti e proposti; ecc. ).

L'Amministrazione dovrà inoltre predisporre norme urbanistiche (tipicamente da inserire nel Regolamento urbanistico edilizio o comunque nella parte operativa della pianificazione) ed eventuali elaborati grafici finalizzati a favorire l'attuazione coordinata degli interventi edilizi nell'aggregato (anche in assenza della costituzione di consorzi d'intervento) ed eventualmente a suggerire i punti più opportuni per condurre saggi e prove sui materiali.

Il rilievo di cui sopra e le informazioni sui materiali e le tecniche costruttive ottenute a scala di aggregato non sostituiranno in ogni caso la documentazione da acquisire da parte del progettista esecutivo sull'edificio che ha l'incarico di progettare (ad es. rilievo in scala maggiore e prove sui materiali) ma gli consentiranno di ottenere una qualità progettuale superiore, conforme alla NTC, con tempi e costi ridotti, rispetto alla situazione in cui ogni progettista procede senza sufficienti conoscenze degli edifici dell'aggregato. Il GdiL INU si propone di elaborare la proposta di bando nazionale e di sottoporla al Ministero delle Infrastrutture e trasporti a supporto dei provvedimenti di incentivazione fiscale degli interventi di prevenzione sismica.

L'importanza del materiale ottenuto e la ricaduta sulla collettività

Il materiale ottenuto dai passaggi sopra descritti risulta di importanza fondamentale per una pubblica Amministrazione e quantomeno strategico per la collettività.

Il primo aspetto da notare è che si potrebbero facilmente ottenere delle schede di vulnerabilità (anche speditive) per aggregati o porzioni di essi, fondamentali per conoscere il livello di sicurezza di alcune zone specifiche e che sia interessante identificare da parte di un'Amministrazione pubblica.

A seguire, tali dati potrebbero essere utilizzati per la redazione dei Piani di Protezione Civile, che a questo punto avrebbero maggiori elementi per elaborare con precisione certi dettagli (numero di civili coinvolti in determinate zone, sicurezza delle vie di fuga, adeguata conoscenza degli edifici nell'immediato periodo post-

emergenza, maggiore precisione nella compilazione delle schede AeDES, ecc...).

Inoltre tale materiale potrebbe essere messo a disposizione dei tecnici che, dovendo intervenire su porzioni di aggregato per committenze private, acquisirebbero dati importanti sulle unità adiacenti e riuscirebbero a calibrare un buon intervento strutturale senza doversi "accontentare" di un livello di conoscenza basso e senza avere quindi una maggiorazione (anche in termini economici) dei coefficienti di sicurezza.

Infine, ma non per ordine di importanza, sarebbe possibile iniziare a creare i tanto auspicati "abachi delle murature", nei quali raccogliere le peculiarità e le caratteristiche geometriche e meccaniche delle tipologie murarie presenti in Italia suddivisi per zone nelle quali si sono sviluppate determinate maestrie, patrimonio prezioso sia a livello culturale che per lo sviluppo di future normative.

Note

1 Rif. punto 8.3 della Ntc di cui al Dm 14.1.2008; Opcm 3274 del 20.3.2003 e s.m. ed integrazioni.

2 L'Opcm n.4007/2012 definisce "... come Condizione Limite per l'Emergenza (CLE) dell'insediamento urbano quella condizione al cui superamento, a seguito del manifestarsi dell'evento sismico, pur in concomitanza con il verificarsi di danni fisici e funzionali tali da condurre l'interruzione della quasi totalità delle funzioni urbane presenti, compresa la residenza, l'insediamento urbano conserva comunque, nel suo complesso, l'operatività della maggior parte delle funzioni strategiche per l'emergenza, la loro accessibilità e connessione con il contesto territoriale."

## “Emergentismo” e governo del territorio

ALESSANDRO BOLDO  
E RAFFAELLA FRESCHI

«Nelle condizioni attuali, come s'è visto giovedì a Genova, lo Stato non è in grado di tutelare le vite dei cittadini. E la Protezione civile è senza mezzi, è come se mi avessero mandato sul fronte con una scatola di aspirine per una guerra non voluta da me»<sup>1</sup>

«[...] M]entre in Europa si discute di river restoration e prépayagement, in Italia si pompa il fango fuori dagli scantinati.» (Valentinelli, 2014)<sup>2</sup>.

Premessa

Negli ultimi anni – non solo in Italia – si è tornati a riflettere sull'urgenza della difesa del territorio. Trascurate dall'incondizionata fiducia nei processi di modernizzazione, le matrici socio-ecologiche denunciano oggi criticità strutturali nel reagire agli effetti (im)previsti indotti dai cambiamenti climatici e dall'uso improprio dei suoli. Enti ed istituzioni hanno

cercato di cogliere la varietà e complessità del problema mettendo in discussione l'approccio funzionale e settoriale al governo del territorio, promuovendo l'avvio di politiche integrate e avviando sperimentazioni tecnico-organizzative alla luce dei processi di europeizzazione. Un interesse spesso troppo relegato alla dimensione deontico-normativa, che ha arricchito certamente il vocabolario, fornito nuove occasioni di indagine, avviato processi di environmental governance (Balsiger, Debarbieux 2011), ma di fatto ha esautorato il dibattito sociale e le responsabilità politiche.

Il raccordo sul tema ha infatti solo riscontri episodici e prettamente all'interno di una cornice emergenziale – a valle degli eventi – in una condizione impossibile per il cosiddetto adattamento quale strategia preventiva, contribuendo piuttosto ad ampliare gli effetti di esternalità negative sulle matrici socio-ambientali, sulle finanze pubbliche, sul capitale sociale, nonché quale occasione di predazione, di lobbismo nel panorama politico istituzionale.

Il contributo propone così di ampliare prospettiva e definire le basi per cui i “disastri” non si riducono all'interazione tra rischio e vulnerabilità, ma siano termini intimamente connessi con dinamiche non meramente applicative, piuttosto organizzative e sociali. Oggi, fonti autorevoli quali l'I.P.C.C. mettono in luce come i danni socialmente indotti agiscano con effetti moltiplicativi sulle società stesse stabilendo connessioni strutturali tra le vulnerabilità dei territori, l'aumento dell'intensità dei fenomeni e la disomogeneità delle precipitazioni (IPCC, 2013)<sup>3</sup>. Per superare un quadro prettamente tecnico-analitico, ci si interroga sul fatto che gli eventi accidentali siano culturalmente aggravati dalle disposizioni istituzionali indotte per risolverli ed in cui l'evoluzione delle società” rappresenta oggi la determinante principale e spesso consapevole<sup>4</sup> del dissesto del paese, con dinamiche poco lineari – del tipo causa-effetto – piuttosto circolari e ricorsive.

Si sposta così l'attenzione dal rapporto lineare evento-soluzione, al modo in cui si produce e si forma nelle arene pubbliche le condizioni e le premesse istituzionali all'in-sicurezza.

Il 5 dicembre 2012, l'ex Ministro dell'ambiente Clini, a seguito del periodico fenomeno legato al dissesto del paese, ha proposto al C.I.P.E. la stesura di un quadro strategico per la difesa del territorio; il 9 luglio 2014, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha presentato la “Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche”, con uno stanziamento – non ancora allocato – di circa 4 miliardi di euro. Alla base vi è l'idea di costruire ipotesi di policy per intercettare quello scarto sempre più ampio tra le variabili socio-ecologiche e le evoluzioni della sfera pubblica, riconoscendo, nella messa in sicurezza edel territorio, un asset strategico per il sistema paese, anche in termini di rilancio e sviluppo.

Tra il 10 e il 14 Ottobre, Genova, Parma e la Maremma Genova sono sconvolte dagli effetti delle precipitazioni

ni, con un bilancio pesante in termini di vite umane, di finanza pubblica, di perdita di coesione sociale. Il 9,8% del territorio nazionale è coperto dal rischio idrogeologico, l'82% dei comuni italiani ha area a rischio, ma la grave fragilità e vulnerabilità dei territori<sup>5</sup> nei fatti non trova spazio nelle agende politiche lasciando il passo all'inesorabile collasso del sistema territoriale nazionale<sup>6</sup>. A soli tre anni dall'alluvione del 4 novembre 2011 che provocò la morte di 6 persone, le politiche si sono dimostrate incapaci nel garantire la sicurezza dei territori e delle città, ridefinendo le condizioni per le emergenze esattamente sugli stessi luoghi, con gli stessi effetti, con le medesime analisi dei politici, dei tecnici, degli amministratori. I famosi "modelli matematici" di allerta non sembrano aver correttamente funzionato.

## 2. La difficile interazione tra governo del territorio e politiche ambientali

Il dissesto del territorio nazionale rappresenta oggi un fattore di ridondanza nelle arene pubbliche.

Dopo le alluvioni del '66 e con il lavoro della Commissione De Marchi – alla fine degli anni '80 – sono stati introdotti nel dibattito tecnico i nuovi riferimenti epistemologici, i nuovi assetti istituzionali e gli indirizzi pratici per l'approccio al dissesto, giungendo ad un quadro tecnico-finanziario di riferimento per la tutela del territorio nazionale. Si inaugurava la stagione dell'ambientalismo scientifico (Cannata, 1990) i cui effetti legislativi si tradussero nella promulgazione della legge n. 183 del 1989 "per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo" e l'istituzione di enti competenti di programmazione – le Autorità di Bacino – avviando un radicale processo verso la tutela dei suoli. L'obiettivo strategico proponeva di evolvere dalla localizzazione puntuale del danno e dall'accidentalità dell'evento alla gestione combinata delle matrici suolo-acque. La l. 183/89 declinava legislativamente un approccio di frontiera, un apporto innovativo – ambizioso – che scardinava la settorialità e la sudditanza delle politiche ambientali rispetto i tradizionali processi di modernizzazione. L'avvio di un approccio integrato alle dinamiche dei territori è tuttavia rimasto nei fatti un obiettivo asintotico (Donolo, 2007) per la mancanza di un adeguato sostegno politico per indirizzare la spesa e l'operatività dei soggetti preposti alla tutela<sup>7</sup>. La de-politicizzazione del tema, l'arretramento delle responsabilità istituzionali nel garantire la distribuzione, protezione e corretta allocazione di beni e servizi, nel definire ed implementare quelle politiche strutturali a tutela della sicurezza dei cittadini ha preferito affrontare il carattere emergenziale che non il processo di prevenzione e riduzione del rischio. Questo comportamento ha ridotto il pensiero complesso alla base della l. 183/89 contraendo i complessi fenomeni legati del dissesto meramente alla pericolosità degli eventi. Oggetto di analisi sono così le opere puntuali che marginalmente incidono sulla prevenzione dei rischi ed in alcuni casi aggravano i livelli di esposizione (Valentinelli, 2014).

L'I.P.C.C. ammonisce da anni le istituzioni verso l'applicazione di strategie d'adattamento delle matrici socio-ecologiche agli effetti dei cambiamenti climatici. L'Unione Europea sul tema ha introdotto da oltre un decennio un quadro di riferimento normativo, il cui perno metodologico risiede nella Direttiva 42/2001/CE in materia di Valutazione Ambientale Strategica dei piani e programmi. Attorno ad essa prendono avvio i raccordi formali per la gestione coordinata delle variabili ecologiche disegnando le premesse per un nuovo paesaggio adattivo, nonché raccordi strategici e programmatici che colgono gli obiettivi e l'apporto teorico di ulteriori spazi legislativi: la direttiva Acque (WFD2000/60/CE), quella Alluvioni (DIR2007/60), Habitat (DIR92/43/CEE), la comunicazione sulla tutela dei suoli (COM231/2006) e quella sull'adattamento ai cambiamenti climatici (COM216/2013). Si avviano veri e proprie arene di sperimentazione, non solo procedure di recepimento i soggetti istituzionali preposti all'assetto.

Tuttavia a livello nazionale le riforme introdotte dal d.lgs del 3 aprile 2006, n. 152 – il "Codice dell'ambiente" – che formalmente avviano i processi di europeizzazione dello spazio ambientale, non hanno ancora provveduto ad un riassetto effettivo della governance e ad un raccordo programmatico tra gli attori coinvolti nella difesa del territorio. Soprattutto, la mancata transizione delle Autorità di Bacino nei Distretti Idrografici<sup>8</sup> lascia scoperti i nodi irrisolti del recente passato<sup>9</sup>: dall'uso della "pianificazione a cascata", alla "in-coerenza" con i livelli di pianificazione interagenti, dal riconoscimento di soggetti certi preposti alla tutela, alle garanzie per l'implementazione di programmi supportati da adeguate coperture finanziarie.

## 3. Dall'uso deontico-normativo ai territori dell'emergentismo

Rita Cellerino ha posto l'attenzione alla centralità del fattore culturale nel dissesto e legando produzione normativa di secondo livello con l'aumento della spesa pubblica. A partire dalla l. 183/89 infatti a fronte dell'evidente aggravio dei problemi e delle criticità l'attività legislativa è esponenzialmente aumentata: 1300 le norme e 3000 le istituzioni – per lo più di carattere straordinario ed emergenziale – hanno cercato di risolvere problemi di rischio idraulico (Cellerino, 2004: 105)<sup>10</sup>. Il bilancio finale è decisamente oneroso in termini di costi sociali e di finanza pubblica: a fronte delle migliaia di morti, per il solo assetto idraulico «dal 1956 al 2000, il Ministero dei Lavori Pubblici ha finanziato spese per 16,6 miliardi di euro» (Cellerino, 2004: 20). Le Regioni – dalla loro istituzione al 2000 – hanno speso 31,6 miliardi di euro (ibid) e le ordinanze di Protezione Civile hanno allocato 3,5 miliardi di euro negli ultimi dieci anni per gestire le conseguenze degli eventi idrogeologici (ISPRA, 2013). Secondo il primo rapporto ANCE-CRESME sulla manutenzione del territorio italiano, la carenza di prevenzione del rischio idrogeologico determina costi nel bilancio degli enti locali per 3,5 miliardi di euro all'anno; considerati i danni complessivi provocati da terremoti, frane

e alluvioni – dal 1944 al 2012 – la spesa complessiva sarebbe di 242,5 miliardi di euro (ANCE-CRESME, 2012).

Neppure i processi di europeizzazione avviati sul panorama ambientale sono stati in grado di ridurre lo scollamento tra progettazione ed implementazione, anzi, istituendosi, si sono fatti co-agenti nell'acuire il misfit tra le componenti amministrative e quelle socio-ecologiche (Folke 1998, 2005, Young et al. 2002). Se nei processi di policy-implementation il misfit è occasione per innescare l'innovazione (Risse, Cowles Caporaso, 2001, Tedesco 2005), oggi le istituzioni sono obbligate a costruire strategie più adattive che in passato per il fatto che i regimi socio-ambientali (Young, 2002) sono sistemi altamente dinamici con effetti multilivello sui territori. Il ricorso al carattere emergenziale descritto da Cellierino non sembra derivare dal fallimento del raccordo legislativo e programmatico che avrebbe dovuto rendere operative le teorie dell'ambientalismo scientifico ed innescare i legami causali necessari per l'implementazione, ma è parte di una dimensione prettamente deontica del problema del dissesto del territorio.

Non cogliere questo fattore induce spesso l'agenda istituzionale e tecnica a rincorrere senza fine i corretti sforzi per ridurre gli effetti disattesi (ibid), moltiplicare procedure, piani, quadri sinottici, buone pratiche che dovrebbero garantire la messa in opera dei programmi, ma che nei fatti producono effetti inattesi, contrassegnati dal continuo ricorso alla “decretazione d'urgenza”. Il difficile raccordo tra governo del territorio e politiche ambientali diviene in questi termini impossibile: fino al 2012 l'emergenza era dispositivo per promulgare sul piano istituzionale regimi extra-ordinem, che – sovvertendo la gestione ordinaria prevista dagli ordinamenti legislativi– stravolgevano interi settori della programmazione istituzionale. In 13 anni – dal '92 al '05 – questi regimi hanno distillato 15 tipologie di commissari – approssimativamente 10.000 commissariamenti<sup>11</sup> – di fatto sovrapponendo emergenza con strategicità<sup>12</sup>. Gli effetti sono ben noti aldilà del problema a dissesto ed hanno occupato gran parte dello spazio sui conflitti socio-ecologici a livello nazionale: Valsusa, lo scandalo del G8 alla Maddalena, l'Aquila, Ilva, rifiuti a Napoli, “terre dei fuochi”, tutta la gestione dei “Grandi Eventi”<sup>13</sup>, ..., arricchiscono quotidianamente l'agenda nazionale. I commissari distillano consulenti, gruppi locali che gestiscono flussi ingenti di spesa, emolumenti, architetture miste di società ad affidamento diretti degli appalti con spese a bilancio abnormi. Si rafforzano i gangli del clientelismo, cui si aggiungono possibili scarti di illegalità e delegittimazioni delle autorità istituzionali. Il meccanismo “cresce su se stesso” (Griboaudi, 2008) alimentato liturgie cicliche di potere, deroghe nelle deroghe create e stabilizzate “dall'auctoritas” (l'esecutivo a cui sono demandate le ordinanze per lo stato d'emergenza) per produrre supplementi di “potestas”<sup>14</sup>, in cui lo “stato di emergenza-eccezione” diviene regola.

Il quadro è stato più volte denunciato dalla Corte dei Conti<sup>15</sup>, per cui alla moltiplicazione dei cosiddetti

“commissariamenti” non è mai corrisposta la soluzione dei conflitti o dei problemi che hanno generato e seguito l'emergenza. Sono invece gli stati d'eccezione (Agamben, 2003) a mettere in risalto pesanti externalità negative dirette in termini di de-costruzione del capitale sociale, culturale, ambientale nonché indirette gravanti sulla sfera pubblica in termini di programmazione, parassitismo ed opportunismo.

Con la l. n.10/2011 che avrebbe dovuto porre un limite all'uso eccezionale dei territori, l'emergenza è sostanzialmente devoluta – soprattutto in termini finanziari – alle Regioni. Queste ultime devono farsi carico delle risorse per superare la crisi stessa e al fondo nazionale di Protezione Civile – che ha subito un deciso ridimensionamento e sostanzialmente in mano al Ministero dell'Economia – è possibile accedervi solo nel caso in cui le risorse regionali non risultino sufficienti<sup>16</sup>.

Il quadro vorrebbe porre un limite al potere eccezionale che aveva caratterizzato le ordinanze di Protezione Civile dell'era Bertolaso, ma il meccanismo istituzionale sostanzialmente non evolve, anzi sembra appiattirsi alla sostenibilità finanziaria. Rimanono irrisolti i nodi problematici sul raccordo delle politiche, in quanto la norma eccezionale riconosce prettamente il valore economico degli effetti indotti sulle matrici socio-ambientali e le risolve istituendo sistemi chiusi di decision e policy making, riducendo intenzionalmente le variabili interagenti, le occasioni di cittadinanza ed ampliando il mismatch tra diritti costituzionali<sup>17</sup>.

Politiche ambientali e governo del territorio non convergono, non trovano spazio per un favorevole accordo: piuttosto le istituzioni hanno infatti imparato a trasformare intenzionalmente l'evento da accidente fenomenico a dispositivo per il controllo dei territori. Il solo spazio politico è invece quello dell'emergentismo che è la vera strategia politica nel panorama nazionale: un vincolo strutturale a cui la politica non può non far ricorso.

D'altro canto i sistemi sociali inconsapevolmente reagiscono con fenomeni di psicologia collettiva (Zoja 2009)<sup>18</sup> conferendo legittimità all'uso strumentale dell'evento al fine di monetizzare e riparare velocemente i danni in condizioni di efficienza ed efficacia. Una doppia conformità tra istituzioni e corpo sociale contribuisce ad istituire i territori come costrutto sociale dell'emergenza, in cui istituzioni e società lavorano in un sistema strutturale nascosto (Newman, 2013) e chiuso<sup>19</sup> sfruttando l'endemica fragilità e vulnerabilità dei regimi socio-ecologici.

In questi sistemi i ruoli sono stabiliti ex-ante, pochissimi attori forti detengono il potere della relazione e della comunicazione inducendo i soggetti deboli e feriti dall'evento alla co-partecipazione dell'eccezione sotto forma di delega incondizionata per ottenere il ripristino delle condizioni ante-evento. Per Sartre, l'emozione è un modo per apprendere il mondo, ma all'interno di queste cornici la massimizzazione del portato emotivo – l'arousal (Weick, 1995) – incide negativamente sui flussi ordinari di informazione e

di apprendimento sociale ed organizzativo, rendendo il sensemaking difficile (ibid). Con la mancanza di senso si determina una selezione emotiva delle informazioni, che include la plausibilità più che l'accuratezza delle relazioni e delle soluzioni e dove il ruolo collaborativo tra istituzioni e società scompare in favore dell'alienazione dei territori dalle policy stesse. Se l'azione pubblica distribuisce l'eccezione sui territori in un modo che non comunica più solidarietà, ma repulsione, dalla parte opposta le società non sono indotte a dare più moralità di quanta non ne hanno ricevuta in cambio (Zoja, 2013). Attraverso i rapporti sociali si determina un quadro discrezionale di potere e di trasmissione selettiva di conoscenza che riduce quei canali comunicativi utili ai processi di apprendimento socio-istituzionale per l'ordinaria implementazione dei programmi o dei piani. All'interno del quadro nazionale, le relazioni tra ridondanza – la vulnerabilità e fragilità dei regimi socio-ecologici – e vincoli strutturali – la pre-disposizione socio-istituzionale all'emergentismo – occupano oggi uno spazio politico vastissimo. Le poche variabili interagenti rafforzano invece organizzazioni di carattere autopoietico<sup>20</sup> (Maturana e Varela 1985, Luhmann 1986) in cui i vincoli strutturali “all'emergentismo” tendono a riprodursi indipendentemente dalle sollecitazioni esterne e continuano a ridefinire le premesse, la ridondanza dei sistemi territoriali. Nei territori dell'emergentismo – o del dissesto – ridondanza e vincoli strutturali interagiscono in sistemi chiusi, riducendo i canali della comunicazione e gli spazi dell'apprendimento organizzativo e sociale<sup>21</sup>.

#### 4. Conclusioni

Introducendo la possibilità di osservare il dissesto del territorio – le emergenze in generale – quale costruito sociale con carattere autopoietico, non si vogliono escludere importanti indicazioni analitiche e tecnico-operative, ma offrire alle politiche pubbliche la possibilità di riformulare il problema a partire dall'indagine socio-istituzionale. Il capovolgimento (Abbott, 2004) di prospettiva invita a pluralizzare lo sguardo, relativizzare l'oggetto osservato – il dissesto piuttosto che l'emergenza – e porre i diversi piani del problema in tensione dialettica tra loro.

Osservare il dissesto-emergenza a partire dalla ridondanza, significa avviare processi che ricercano legittimità d'azione nelle cosiddette “comunità epistemiche” (Haas 1992, Rullani 2004), appartenenti al sapere expertise. La regolazione del territorio fatto di processi rigidi ed assiomatici, di letture specializzanti e di analisi quantitative, procedure forse impeccabili, ma che alla fine moltiplicano le condizioni per la sicurezza e nei fatti si dimostrano inefficaci nel promulgare le proprie premesse e nel produrre il cambiamento desiderato, coincidendo di fatto con la struttura stessa del problema.

In questa cornice all'aumento “dell'offerta di emergenza” non può che corrispondere l'aumento di parametri e di suddivisioni funzionali dell'ambiente: i territori si trovano così a competere sulla diagnostica dei bisogni

e dei sintomi (à la Illich) inducendo le arene a formarsi per coinvolgimento coatto ed opportunist.

Osservare il dissesto-emergenza a partire invece dai vincoli strutturali, significa all'opposto tenere in considerazione quella “lacuna” socio-istituzionale con cui negli anni si è avviato un processo di radicale predisposizione istituzionale “all'emergentismo”. Alla moltiplicazione di quest'ultimo quale strategia delle politiche territoriali corrisponde una crescente elusione verso il rinnovamento della spazialità politica in termini di capacitazione dei sistemi territoriali e di institution building.

Paradossalmente l'emergentismo è l'unico spazio capace di dare visibilità tanto ai diritti sulla sicurezza che a quelli di cittadinanza: uno spazio difficilmente contenitore di significato, che non arricchisce i territori di pattern di interazione ma è piuttosto vuoto e nella cui lacuna si innesta l'azione sociale resistente, antagonista (Mouffe Laclau, 1985), insorgente (Sandercock 2004, Balibar 2012, Neumann 2013).

In definitiva, se piani e strumenti, norme e deroghe sono necessarie per ridurre la ridondanza – il dissesto diffuso del territorio – non sono condizione sufficiente nel garantire la destabilizzazione dei vincoli strutturali all'autopoesi e la conseguente produzione dei “territori dell'emergentismo”.

Cosa fare per produrre il cambiamento?

Se la soluzione è il problema (Watzlawick, 1971), nel cambiare le impostazioni, si possono modificare le premesse. Alla luce della della nuova programmazione comunitaria 2014-2020 è così necessario avviare sperimentazioni che coinvolgano strutturalmente e congiuntamente il settore socio-istituzionale e quello tecnico-specialistico, abili nel radicarsi nei territori ma al tempo stesso capaci di osservare il processo da “lontano” (Calvaresi, 2013).

La prospettiva place-based (Barca, 2009, DPS-Coesione 2012) offre una possibilità per avviare questi raccordi di policy per fare in modo che la tutela dei suoli sia condizione eventuale, sottoprodotto di pratiche di montaggio e smontaggio di varie razionalità interagenti in un processo di territorializzazione. Il ruolo di procedure, regole e strumenti assume in questa cornice nuovo valore se ricalibrato al di fuori del pensiero lineare ed assiomatico – tipico dei processi di policy making-implementation –, privilegiando piuttosto concatenazioni operazionali (Didi-Huberman, 2009) di attori e risorse capaci di sciogliere i vincoli e di mettere in relazione i potenziali endemici espressi dai contesti.

#### Bibliografia

- Autorità di Bacino del Fiume Po (2009) La manutenzione ordinaria dei territori montani. Il contributo del progetto Manumont, Edizioni Diabasis, Parma
- Agamben G. (2003), Stato d'eccezione, Bollati Boringhieri, Torino.
- Balibar, É (2012) Cittadinanza, Bollati Boringhieri, Torino.
- Cannata G. (1990) I fiumi della terra e del tempo, Franco Angeli, Milano.

- Cellerino R. (2004) *L'Italia delle alluvioni. Un'analisi economica*, Franco Angeli, Milano.
- Didi-Huberman, G. (2009) *La somiglianza per contatto*. Bollati Boringhieri, Torino.
- Donolo, C. (2007) *Sostenere lo Sviluppo*. Bruno Mondadori, Milano.
- Douglas M., Wildavsky A. (1982) *Risk and culture*, University Press, Berkley.
- Foucault M. (1978) *La volontà di sapere*. Giangiacomo Feltrinelli Editore, Milano.
- Hajer, M. (1995) *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Clarendon Press, Oxford, UK.
- IPCC, (2013) *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 1535 pp.
- Maturana H.R., Varela F.J. (1985), *Autopoiesi e cognizione. La realizzazione del vivente*, Marsilio Editore, Venezia.
- Newman S. (2013) *Fantasie rivoluzionare e zone autonome. Post-anarchismo e spazio politico*. Elèuthera, Milano.
- Rullani, E. (2004), *La fabbrica dell'immateriale. Produrre valore con la conoscenza*, Carocci Editore, Roma.
- Sandercock L., (2004) *Verso cosmopolis. Città multiculturali e pianificazione urbana*, Dedalo, Bari.
- Settis S. (2012) *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Einaudi, Torino.
- Tedesco C. (2005), *Una politica "europea" per la città? L'implementazione di Urban a Bari*, Bristol, Londra e Roma. Franco Angeli, Milano.
- Watzlawick P., Helmick Beavin J., Jackson D. (1971), *Pragmatica della comunicazione umana*, Ubaldini, Roma.
- Weick K.E. (1995), *Senso e significato dell'organizzazione*, Raffaello Cortina, Milano.
- Zoia L. (2009) *La morte del Prossimo*, Einaudi, Torino.
- Zoia L. (2013) *Utopie minimaliste. Un mondo più desiderabile senza eroi*. Edizioni Chiarelettere, Milano.
- Curatele
- Balsiger, J e Debarbieux, B. (a cura di) (2011), *Regional environmental governance: Interdisciplinary perspectives, theoretical issues, comparative designs*. Social and Behavioral Sciences Vol 14. Amsterdam: Elsevier.
- Risse, T., Cowles, M. G., Caporaso, J. (a cura di.) (2001), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Young, O.R. Schroeder H., King L.A. (a cura di) (2002) *Institutions and Environmental Change Principal Findings, Applications, and Research Frontiers*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, U.S. .
- Vettoretto, L. a cura di (2003) *Innovazione in periferia. Sfere pubbliche e identità territoriale dopo l'esperienza Leader*, Franco Angeli, Milano.
- Saggio su volume
- Cannata G. (2007) *Acque, fiumi e pianificazione: Uso del suolo come difesa*, in Ercolini, M. (a cura di) *Fiume, Paesaggio, Difesa del suolo*, University Press, Firenze
- Articolo su rivista
- Calvaresi, C. (2013) *Lo spazio del possibile: progetti di sviluppo per le aree interne. Lezioni apprese e indicazioni a partire da un caso*. Atti della XVI Conferenza S.I.U. - Planum The Journal of Urbanism n.27, vol.II.
- Folke, C. et al. (1998) *The problem of fit between ecosystem and institutions*. IHDP Working paper n°2 Bonn (DE): International Human Dimensions Programme.
- Folke C. (2006) *Resilience: the emergence of a perspective for social-ecological system analyses*. *Global Environmental Change*, vol.16 n. 3 pp.254-267.
- Haas, P.M. (1992), *Introduction: Epistemic communities and international policy coordination*, International Organization, 46 vol.1, pp. 1-35.
- Volume o articolo da sito internet
- ANCE-CRESME (2012) *Primo Rapporto ANCE/CRE-SME – Lo stato del territorio italiano 2012. Inseguimento e rischio sismico e idrogeologico*. Testo disponibile in: <http://www.ance.it/docs/docDownload.aspx?id=9182>
- Barca F. (2009), *An agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent report.
- Testo disponibile in: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/report\\_barca\\_vo306.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_vo306.pdf)
- DPS-Coesione (2012) *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*. Testo disponibile in: <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/12/Metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-dei-fondi-comunitari-2014-20.pdf>
- ISPRA (2013) *Linee guida per la valutazione del dissesto idrogeologico e la sua mitigazione attraverso misure e interventi in campo agricolo e forestale*. Testo disponibile in: <http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/manuali-e-linee-guida/linee-guida-per-la-valutazione-del-dissesto-idrogeologico-e-la-sua-mitigazione-attraverso-misure-e-interventi-in-campo-agricolo-e-forestale>
- Legambiente – ANCE – CNAPPC – CNG (2014) *Dissesto Italia*. Testo disponibile in: <http://www.dissestoitalia.it/>
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela e del Mare (2013) *Il rischio idrogeologico in Italia – Sintesi*. Testo disponibile in: <http://www.minambiente.it/biblioteca/il-rischio-idrogeologico-italia-sintesi>
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2014) *#italia-sicura, presentata Struttura di missione, comunicato stampa del 9 luglio 2014*.
- Radicali Italiani (2010) *La Governance emergenziale, l'ultima faccia della partitocrazia – Testo disponibile in:* <http://www.radicali.it/contenuto/governance-emer->

genziale-l-ultima-faccia-della-partitocrazia  
Valentinelli, A. (2014) Troppo fango sugli stivali. In  
L'Architetto, giugno 2014 [http://www.larchitetto.it/  
index.php/magazine/giugno-2014](http://www.larchitetto.it/index.php/magazine/giugno-2014).

## Sicurezza strutturale e conservazione degli insediamenti storici: esigenze pluridisciplinari

MARIA PIA CIBELLI

Il restauro architettonico è una disciplina che richiede il convergere di molte competenze; per garantire un equilibrio tra istanze conservative e istanze di sicurezza strutturale degli insediamenti storici occorrerebbe un rapporto sinergico dell'attività di restauro con l'urbanistica da un lato e la scienza e tecnica delle costruzioni dall'altro. Sembra invece che gli approfondimenti sul tema del rischio sismico siano stati prevalentemente orientati all'analisi e alla valutazione delle caratteristiche di pericolosità del territorio e di vulnerabilità dei manufatti o complessi edilizi, sottovalutando la dimensione urbana del fenomeno sismico e favorendo l'affermarsi di una sorta di egemonia culturale delle discipline puramente 'tecniche' nel campo degli studi relativi al rischio sismico e alle modalità di intervento sul patrimonio storico – architettonico.

A tal proposito l'urbanistica potrebbe svolgere un ruolo importante nell'attività di prevenzione sismica degli insediamenti storici, attraverso un corpus di regole o di linee guida sufficientemente codificate per orientare l'attività della progettazione, nel caso specifico di quella strutturale e, specialmente, di quella non d'autore, nei delicati contesti dei centri storici italiani, compresi quelli cosiddetti 'minori'.

Eppure, le esperienze urbanistiche, quelle di restauro generalmente inteso e quelle di intervento strutturale diretto sul bene hanno in passato operato autonomamente e parallelamente sul centro storico, come se il fine di ciascuna operazione non fosse il medesimo, e cioè l'individuazione di quei valori da trasferire alle generazioni future attraverso la conservazione della materia, poiché «non si tratta di recuperare edilizia ma di recuperare valori» (Di Stefano, 1979). Questo è accaduto soprattutto per l'assenza di studi interdisciplinari che comportassero la formulazione di una sensibilità comune sul tema, da esplicitare poi attraverso un adeguato strumento urbanistico.

È proprio questo l'obiettivo dello 'Studio propedeutico all'elaborazione di strumenti d'indirizzo per l'applicazione della normativa sismica agli insediamenti storici' presentato il 20.04.2012 all'Assemblea Generale del Consiglio Superiore elaborato con «la finalità

di effettuare una ricognizione delle problematiche connesse all'applicazione della normativa sismica negli insediamenti storici».

«Lo "Studio" è incentrato [...] sul peculiare rapporto tra l'esigenza della conservazione dell'originario tessuto urbano ed edilizio degli insediamenti storici e la necessità di conseguire anche in tali ambiti adeguati livelli di sicurezza nei confronti delle azioni sismiche».

Per comprendere il comportamento strutturale in zona sismica, in genere si svolgono studi alla scala architettonica o del comparto urbano che mirano all'interpretazione delle problematiche in atto e ad una loro possibile mitigazione o prevenzione. È possibile, però, ragionare prima ad una scala più ampia partendo dall'analisi del tessuto urbano e andando ad indagare questioni più generali.

Occorre quindi passare da una lettura dei tessuti edilizi per singoli edifici e per aggregati, alla lettura in chiave urbanistica del centro storico, con finalità di prevenzione sismica. Per queste ragioni lo "Studio" si concentra innanzitutto sulla formulazione della categoria «concettuale e critica» dell'insediamento storico, ripercorrendo – attraverso strumenti legislativi, carte e raccomandazioni – le principali 'caratteristiche' che connotano l'insediamento storico in quanto tale (Cap. 1.2). È sensibilità acquisita, anche al di fuori della comunità scientifica, che i centri storici, sebbene non vincolati in maniera specifica, sono "beni culturali estesi": «oltre che sede di importanti monumenti (chiese, palazzi, castelli, cinte murarie, ecc.), i centri storici sono, nella loro interezza, rappresentazione della cultura stratificata di una comunità, luogo di memorie storiche comunitarie ed individuali, patrimonio identitario e di autoriconoscibilità della popolazione. Queste caratteristiche ne fanno un bene potenzialmente strategico per la valorizzazione di interi territori, polarità culturali e turistiche».

Il primo problema che si presenta al fine di raggiungere gli obiettivi di sicurezza e conservazione dell'insediamento storico è quello della 'conoscenza'.

La fase della conoscenza è parte del processo di conservazione, «ossia di perpetuazione di esiti storici e materiali trascorsi, attraverso i quali la memoria, sistematicamente raccolta, trova nuovi riferimenti di arricchimento e nuove conferme» (Ientile, 2001). Alcune recenti ricerche applicative (Blasi, 2013) propongono a tal fine un iter di lettura della città storica che preveda l'utilizzo di alcune delle comuni analisi urbane declinate in modo nuovo al fine di evidenziare punti di debolezza in chiave sismica già ad un primo livello di indagine alla scala urbana.

È chiaro che non sarà possibile, in una prima fase, analizzare il singolo edificio nelle singole specificità, ma si potranno individuare quelle carenze e problematiche già rilevabili alla scala urbana, demandando poi a studi particolareggiati il loro possibile approfondimento e sviluppo.

Si può determinare in questo modo uno strumento di analisi e di guida dell'intervento, costituito non solo da analisi tipologiche, morfologiche, e di tessuto

da un lato, ma anche da analisi riguardanti il rilievo dei materiali e delle tecniche costruttive, l'analisi dei principali fenomeni di dissesto e di degrado, l'analisi storica in termini di storia delle stratificazioni costruttive che il centro ha subito e dei fenomeni ai quali è stato sottoposto nel corso dei secoli, in modo tale che la scala urbana fornisca una prima forma di conoscenza del centro storico, capace di permettere la definizione dei valori di questo da dover preservare, dei caratteri originari e di autenticità tali da indirizzare le scelte 'tecniche' in termini di miglioramento sismico.

Un esempio di quanto espresso è rappresentato da tre tipi di elaborati:

- studio evolutivo del tessuto urbano
- rilievo delle destinazioni d'uso
- rilievo speditivo dello stato di conservazione

Nel caso dello studio evolutivo di un tessuto urbano, la lettura congiunta di epoca di formazione e successive trasformazioni può subito evidenziare le aree da ritenersi più critiche e per le quali prevedere studi di dettaglio, proprio in funzione dell'essere maggiormente stratificate e di portare i segni di trasformazioni che di certo hanno inciso anche dal punto di vista strutturale. Già l'individuazione di variazioni sostanziali di geometrie, cui di certo fanno seguito modifiche strutturali e materiche, può segnare la strada ed indicare indagini mirate da condurre ad una scala minore. L'obiettivo è segnalare punti di debolezza cui riservare analisi particolari.

Ancora, un rilievo delle destinazioni d'uso, attuali ed in sequenza storica dove possibile, può evidenziare le aree in abbandono, poiché un abbandono prolungato può far pensare ad un'evoluzione del degrado e, quindi, può aiutare ad individuare zone da monitorare con attenzione; oppure, la valutazione della modifica funzionale di edifici può portare a trasformazioni sostanziali nell'uso e nella conformazione planimetrica, con probabili effetti di natura strutturale; anche il rilievo dei fronti urbani in continuità può fornire questo tipo di informazioni, con l'indicazione degli elementi decorativi, dei balconi, degli aggetti e nuove aperture, aggiunte, sopraelevazioni, svuotamenti. Infine, un rilievo speditivo dello stato di conservazione degli edifici di un insediamento storico può porre in luce zone che presentano maggiori problematiche di natura materica e strutturale e per le quali prevedere studi di dettaglio.

È evidente che non è possibile definire una volta per tutte un percorso di indagine valido per qualsiasi realtà; ma è possibile indicare un approccio che cerca di registrare e decifrare il maggior numero di informazioni possibili, e che è aperto a successivi approfondimenti emersi di volta in volta e considerati necessari per la piena comprensione delle singole realtà. Il fine è creare un substrato che guidi poi le successive analisi verso la fase progettuale, nel rispetto delle caratteristiche specifiche e di quella che è da considerarsi la "vocazione" di ciascun sito.

L'indagine a scala urbana può, non solo, aiutare nell'individuazione delle zone critiche cui riserva-

re poi analisi di dettaglio e studi particolareggiati alla scala architettonica, ma anche giocare un ruolo importante nella definizione delle unità minime di analisi e di progetto, che devono tener conto dell'organismo strutturale, dei caratteri urbani, morfologici e materici da preservare per tramandare la memoria della città storica nella sua complessità.

Le analisi proposte si configurano come un possibile iter di lettura preventiva di massima, un percorso analitico propedeutico al progetto che consenta di comprendere ed interpretare i macro-fenomeni in atto in un determinato contesto, evidenziandone al contempo specificità, potenzialità e criticità.

Lo "Studio" prosegue quindi con la definizione degli obiettivi di prestazioni sismiche da perseguire per la salvaguardia dei valori culturali e ambientali dell'insediamento storico, degli "oggetti" che lo costituiscono e degli standard dei sistemi funzionali urbani dell'insediamento storico, che risultano essenziali sia per l'emergenza sia per la sua sopravvivenza socio-economica e quindi per la manutenzione ed il recupero dei vari componenti funzionali. Sono stati inoltre articolati gli obiettivi di prestazioni sismiche in relazione all'intrinseco valore dei manufatti (beni di valore storico-architettonico o storico-testimoniale o privi di tali valori) e al ruolo gerarchico che gli stessi manufatti hanno nel funzionamento ordinario dei sistemi funzionali: si è, cioè, applicata all'insediamento storico la strategia di prevenzione dei danni sismici che le NTC applicano ai manufatti (Cap. 2).

L'attenzione si sposta poi dalla scala del sistema urbano a quella edilizia del singolo aggregato (Cap. 3). La consapevolezza che nell'insediamento storico sono presenti manufatti afferenti a tutte le tipologie costruttive e strutturali e che queste sono di norma poste in aggregato, evidenzia la difficoltà nel definire un approccio unificato capace di contemplare le molteplici questioni derivanti dalla complessità di tale realtà costruita. È per questo che Lo "Studio" stabilisce anche per l'analisi dell'aggregato tre diversi livelli conoscitivi: l'analisi dei singoli aggregati costituisce lo strumento tecnico per compiere una consistente parte dell'analisi dell'intero insediamento storico.

Per questo continuo rimando a scale diverse di analisi e studio (dall'insediamento storico complessivo all'aggregato edilizio e viceversa), è opinione di chi scrive che «la definizione, la identificazione, la conoscenza e la valutazione dei sistemi funzionali e dei componenti dell'insediamento storico, nonché l'individuazione di obiettivi prestazionali da assicurare anche in presenza e dopo il terremoto, in modo da garantire, insieme con un'adeguata funzionalità, anche la stessa sopravvivenza dell'insediamento storico» sono operazioni da compiere all'interno di un unico strumento tecnico da individuare a scala comunale, un 'piano regolatore di mitigazione del rischio sismico' dal quale si possa procedere per stralci operativi nel caso di interventi di iniziativa pubblica, e che invece, nel caso di interventi di iniziativa privata, fornisca uno strumento di guida per il tecnico impegnato sulla singola proprietà, che può costituire o meno parte di

un aggregato dell'insediamento storico. Il tecnico chiamato ad intervenire sulla specifica proprietà privata deve in tal modo prendere atto dello stato attuale delle conoscenze sul manufatto (o sull'aggregato) in questione e di conseguenza dei valori di cui si fa portavoce all'interno di quell'insediamento storico. I valori di ogni insediamento storico andrebbero esplicitati in un apposito elaborato grafico-descrittivo all'interno dell'auspicato piano di mitigazione, affinché l'intervento strutturale raggiunga l'obiettivo del 'miglioramento' sismico del bene. La realizzazione di un apposito elaborato contenente l'analisi dei valori riscontrabili nell'insediamento storico oggetto di studio svolgerebbe anche l'importante funzione di fondare un corretto discorso di urbanistica dei centri storici, che tenga conto della condizione dell'uomo nell'attuale società e che, dunque, permetta di non intervenire in maniera impropria. L'intervento di consolidamento è quindi parte integrante di un progetto generale di restauro, che a sua volta va inquadrato in una pianificazione urbanistica complessiva dell'insediamento storico. Il progetto di restauro ha lo scopo di definire la conservazione di una fabbrica, proprio nel senso che emerge dal pensiero di Marco Dezzi Bardeschi: «Restaurare una fabbrica significa innanzitutto contenere il decadimento strutturale, la fatiscenza e il degrado biologico, saperla conservare, non semplicemente in effigie ma nelle sue reali strutture fisiche, nei componenti materici che ne costituiscono l'irripetibile contesto specifico, unico, individuo in cui solo consiste l'autenticità stessa dell'opera». Non a caso Dezzi Bardeschi unisce al concetto di restauro quello di decadimento strutturale, non a caso unisce al concetto di decadimento strutturale quello di conservazione. È esplicito, dunque, che non può esserci restauro della fabbrica senza un programma preciso e definito di intervento strutturale, e che quest'ultimo deve essere redatto negli stessi tempi della discussione generale dell'intervento. Una chiara politica di tutela non può, dunque, che svilupparsi in un unico momento di valutazione e di decisione che consideri la fabbrica nella sua globalità, ivi compresa la struttura, spesso dimenticata e nel suo contesto. Questa è la funzione che gli auspicati piani di mitigazione del rischio sismico dovrebbero assolvere. In sostanza, si devono porre in essere le condizioni per un rapporto sinergico tra Piano e Progetto di miglioramento sismico del centro storico, dove la conoscenza del centro storico nella sua stratificazione e dell'edificio nella sua sostanza costruttiva e materica porti alla individuazione e definizione delle modalità corrette d'intervento. Il Piano, entro cui tutti i progetti di miglioramento sismico devono inserirsi, dovrà prevedere strumenti conoscitivi da cui ogni progetto dovrà prendere avvio, fornendo al progettista un percorso guidato all'effettiva conoscenza della specificità del manufatto su cui si trova ad intervenire. Lo strumento urbanistico può, infatti, darsi il compito di governare la qualità degli interventi sul costruito, senza determinarne gli esiti: il progettista è guidato attraverso una griglia conoscitiva del singolo edificio, dell'aggregato

o di interi tessuti urbani, che garantisca le scelte più corrette per la conservazione ed il miglioramento sismico del costruito diffuso. Il processo conoscitivo viene "imposto" al progettista in rapporto all'entità delle vulnerabilità e criticità riscontrate. Lo scopo è quello di far raggiungere al progettista un livello di consapevolezza e di conoscenza dell'edificio sul quale opera, che lo guidi poi verso scelte progettuali attente alle specificità rilevate e mirate alla risoluzione delle problematiche effettive, secondo il consueto binomio "conoscere per conservare". Il piano diviene in questo modo il luogo in cui si incontrano le conoscenze e le competenze a livello urbano e del singolo manufatto in modo tale da rendere lo strumento urbanistico funzionale alla salvaguardia ed alla valorizzazione dei centri storici.

#### Bibliografia

- Di Stefano, R. (1979), Il recupero dei valori. Centri storici e monumenti. Limiti della conservazione e del restauro, Edizioni Scientifiche italiane (p. VII)
- Ientile, R. (2001), Per un consolidamento consapevole dei beni architettonici, Celid (pp.9-10)
- Papa, R. (2006), La vulnerabilità al rischio sismico della città storica, in La salvaguardia dei valori storici, culturali e paesistici nelle zone sismiche italiane a cura di S.Menoni, Gangemi editore (p.41)
- Treccani, G.P. (2006), Apporto delle discipline storiche e della tutela alla valutazione di vulnerabilità di antichi edifici, in La salvaguardia dei valori storici, culturali e paesistici nelle zone sismiche italiane a cura di S.Menoni, Gangemi editore (pp.172-175)
- Consiglio superiore dei Lavori Pubblici (2012), Studio propedeutico all'elaborazione di strumenti di indirizzo per l'applicazione della normativa sismica agli insediamenti storici
- Giambruno, M., Simonelli, R. (2013), La conoscenza dei centri storici in zona sismica: un approccio metodologico, in Architettura storica e terremoti. Protocolli operativi per la conoscenza e la tutela a cura di Carlo Blasi, Wolters Kluwer Italia (pp.131-138)
- Giannattasio, C. (2013), La tutela dei centri storici: Roberto Di Stefano ed il 'recupero dei valori', in Roberto Di Stefano. Filosofia della conservazione e prassi del restauro a cura di A.Aveta e M. Di Stefano, Arte Tipografica editrice (pp. 240-244)

## Pianificazione e cambiamenti climatici: le *green infrastructure* nei nuovi piani

EMANUELA COPPOLA

I cambiamenti climatici e le loro conseguenze sull'ambiente rappresentano sempre di più un problema da gestire all'interno dei normali processi pianificatori del Governo del territorio.

Nelle politiche adottate dalle città dei paesi nord europei, dell'Asia avanzata e degli USA tali questioni sono già ordinariamente contemplati nella pratica pianificatoria attraverso un approccio che tiene conto del concetto del rischio attivo. Questo si traduce nell'applicazione delle prassi operative legate al concetto di green infrastructure, termine con cui l'U.S. EPA descrive una categoria di manufatti, tecnologie e pratiche che utilizzano sistemi naturali con la finalità di migliorare la qualità e la sicurezza ambientale generale e fornire servizi di pubblica utilità. Il contributo - ripercorrendo le esperienze in atto - vuole essere di stimolo all'implementazione di tale approccio all'interno dei piani ordinari partendo dalla pianificazione di livello comunale.

#### Cambiamenti climatici e piani clima

Negli ultimi 150 anni, per proteggere dalle piene le zone abitate e le infrastrutture, molti corsi d'acqua sono stati trasformati in canali - molto spesso tombati - modificando così radicalmente la loro morfologia da poterli oggi considerare come ecosistemi minacciati.

In ambito urbano e periurbano, la limitazione dello spazio naturale del corso d'acqua che serviva ad accogliere i cambiamenti naturali e dinamici, ha comportato problemi per il naturale deflusso delle acque soprattutto in corrispondenza di eventi calamitosi come piogge intense, sempre più frequenti a causa dei cambiamenti climatici.

Cambiamenti climatici che saranno particolarmente difficili da gestire nelle città dove l'elevato tasso di densità di popolazione che le contraddistingue si abbina ad un elevato tasso di impermeabilizzazione delle superfici che porta questi alvei canalizzati e spesso tombati, a diventare una minaccia per la sicurezza delle persone.

Negli anni novanta, negli Stati Uniti, sono state messe appunto politiche locali e programmi di finanziamento e, più recentemente, piani sia a scala territoriale vasta che urbana basate sull'utilizzo delle green infrastructure, termine che rimanda al paradigma di gestione delle acque piovane non ingegneresco che ha caratterizzato i modelli di sviluppo urbano del 20° secolo. Ossia, a differenza delle tradizionali "infrastrutture grigie" - che prevedono l'utilizzo di tubi per lo smaltimento delle acque piovane - la scelta di utilizzare "infrastrutture verdi" implica un innovativo utilizzo della vegetazione e del suolo non solo per la gestione delle acque piovane ma anche come sistemi di miglioramento della resilienza e del contenimento di eventi meteorici particolarmente forti che possono caratterizzare uno scenario - sempre più realistico - di repentini cambiamenti climatici.

#### L'U.S. Environmental Protection Agency e il National Water Program Strategy

La regolazione della qualità dell'acqua a livello federale è garantita dal Clean Water Act del 1987. Questo atto prevede che l'autorità legale in materia è l'Environmental Protection Agency.

Le tecnologie utilizzate per la gestione delle acque piovane sostenibile sono essenzialmente le green infrastructure che, nell'ambito della LID<sup>1</sup>, ovvero approcci e pratiche per ridurre o eliminare il deflusso di acqua piovana attraverso l'infiltrazione in loco, l'evaporazione e / o il riutilizzo.

Il programma per le green infrastructure dell'Environmental Protection Agency, l'infrastruttura verde è un approccio che le comunità possono scegliere di implementare per mantenere in buona salute le acque, fornire molteplici benefici per l'ambiente e sostenere le comunità sostenibili. A differenza delle tradizionali infrastrutture, che l'EPA definisce "infrastrutture grigie" che utilizzano i tubi per lo smaltimento delle acque piovane, la scelta di utilizzare "infrastrutture verdi" implica un innovativo utilizzo della vegetazione e del suolo non solo per la gestione delle acque piovane ma anche come sistemi di protezione contro le alluvioni, la gestione della qualità dell'aria e di contenimento di eventi meteorici particolarmente forti che possono caratterizzare uno scenario - sempre più realistico - di repentini cambiamenti climatici.

Per trasformare le infrastrutture di gestione dell'acqua piovana in maniera naturalistica, l'EPA ha approntato una serie di linee guida, memorandum e soluzioni per illustrarne i benefici circa la mitigazione dei flussi in eccedenza provenienti dai sistemi fognari e la riduzione dell'inquinamento delle acque piovane ma ha anche messo in rete l'esperienza delle cosiddette "green municipality" ovvero di comunità che stanno adottando infrastrutture verdi per la gestione delle acque piovane.

La Green Infrastructure Action Strategy, firmata nel 2008, rappresenta una delle azioni chiave che l'EPA ha condotto per affrontare gli impatti apportati dal cambiamento climatico. L'EPA Office of Water ha sviluppato inoltre una bozza di documento chiamata "National Water Program Strategy: Response to Climate Change" all'interno della quale le Infrastrutture verdi svolgono un ruolo strategico per contrastare il cambiamento dei cicli idrologici grazie alla gestione del ciclo della acque bianche e nere.

La strategia 2012 è organizzata intorno a cinque aree-programmatiche a lungo termine: proteggere le infrastrutture idriche; le acque costiere e oceaniche; i bacini idrografici; e la qualità dell'acqua.

Negli USA, alcune città hanno sviluppato politiche locali e programmi di finanziamento per sostenere l'attuazione dello sviluppo sostenibile tecniche di gestione delle acque piovane come Portland, Philadelphia, e Seattle (Coppola, 2012). Molti comuni negli USA utilizzano piattaforme Internet per informare gli abitanti circa i vantaggi della gestione in loco delle acque piovane.

L'esperienza dimostra che, anche se le norme nazionali ed internazionali sono la base per gestione delle acque piovane sostenibile, una gestione di successo dell'acqua quando è organizzata localmente (con l'ausilio di guide, norme tecniche e manuale esemplificativi).

È probabile che, con il sostegno dell'EPA, i comuni

locali guideranno sostenibile gestione delle acque piovane dal basso verso l'alto nei prossimi anni.

Il manuale per le città sostenibili di Copenhagen Anche in Europa iniziano a diffondersi politiche attente alla gestione delle acque piovane. Copenhagen, green capital 2014, ne è un esempio. Copenhagen è una città in crescita e deve fronteggiare sfide quali le emissioni di carbonio, la congestione del traffico e l'accumulo di rifiuti.

Ma la riduzione delle emissioni di carbonio è solo una piccola parte per diventare una città sostenibile, il progetto portante su cui si basa la costruzione di Copenhagen sostenibile è stata trasformare l'area portuale, un tempo inquinata, un'area riqualificata e adatta anche alla balneazione.

L'idea di nuotare nel porto di Copenhagen sarebbe sono stati fuori questione quindici anni fa, in quanto raccogliendo le acque di scarico di 100 canali, l'acqua risultava fortemente inquinata.

Il problema è stato affrontato investendo in una completa modernizzazione del sistema di depurazione. La qualità dell'acqua è migliorata, e la città di Copenhagen è stata addirittura in grado di aprire delle aree per la pubblica balneazione del porto. Oggi il porto è diventato uno dei luoghi più di tendenza della città. In estate e in primavera, la zona è piena di feste con barbecue, coppie che passeggiano lungo il molo e studenti, famiglie e imprenditori che nuotano nel cuore della capitale danese.

Un approccio alla gestione delle acque che si è basato sulla raccolta dell'acqua piovana, l'utilizzo di serbatoi, canali di straripamento, 55 canali di sfioro chiusi, una combinazione di soluzioni innovative basate sul trattamento meccanico, biologico e chimico delle acque reflue e su bacini fognari combinati e l'integrazione del disegno urbano e gestione delle acque reflue un sistema fognario a tre livelli<sup>2</sup>

Per garantire il futuro funzionamento del sistema fognario, la disconnessione delle pluviali dell'acqua piovana dal sistema fognario è stata una necessità. Azioni complementari ma sostanziali di questo progetto hanno riguardato un sistema di tassazione agevolata per la disconnessione delle pluviali dal sistema fognario e un sistema ambientale di controllo della qualità delle acque<sup>3</sup>.

Il provider utility gestisce un sistema di rimborso, in cui un proprietario viene rimborsato una tassa di connessione se l'acqua piovana viene dissociata dalla rete fognaria e scaricata localmente.

#### Il London Drain e il London Plan

Anche a Londra il piano delle infrastrutture verdi rientra nelle azioni per contrastare i cambiamenti climatici. L'aumento previsto del livello del mare, inverni più umidi e un'aumentata incidenza di forti temporali, aumenterà la probabilità di inondazioni, acque superficiali fluviali. Intento principale del progetto è quello quindi di affrontare il crescente rischio idraulico e di alluvione, che sta caratterizzando tutte le regioni del pianeta.

Il cambiamento climatico, con l'intensificarsi delle piogge, sta determinando un aumento delle probabilità di inondazioni nell'area metropolitana londinese e un atteso innalzamento del livello del Tamigi. Secondo i dati dell'Environment Agency nei prossimi 50-100 anni il livello del fiume salirà di 0,6-1,2 metri, e nell'area a rischio di inondazione sono previsti nuovi insediamenti che devono fare i conti con l'evoluzione del pericolo.

Per quel che riguarda la gestione dei rischi di inondazione, attualmente a Londra sono 83.200 gli immobili dichiarati a rischio 'moderato' o rischio 'significativo' di inondazioni dei fiumi e 680.000 proprietà sono a rischio di inondazione da forti piogge a seguito di un evento nei prossimi 200 anni.

Il sindaco, Boris Johnson, ha dichiarato che rischio di inondazioni superficie dell'acqua può anche essere mitigato e concorre a ciò il progetto London Drain che ha prodotto una mappa del rischio di inondazione dell'acqua che contribuirà a informare dove interventi che utilizzino le infrastrutture verdi potrebbero essere più efficacemente implementato come misure di prevenzione in caso di inondazione.

Questo perché le modifiche alla permeabilità del paesaggio urbano aumenteranno anche la probabilità di inondazioni improvvise, mentre la sicura crescita di Londra mette a rischio più persone e proprietà.

Le infrastrutture verdi sono in questo scenario viste come difese contro le alluvioni e la creazione di rete di spazi verdi connessi tra di loro costituisce il principio per gestire le possibili inondazioni anche in previsione di un aumento del rischio.

Una rete estesa delle aree verde potrebbe significativamente assorbire e mantenere temporaneamente l'acqua piovana, ridurre il rischio di alluvione sia d'area vasta che locale. Ci sono significative opportunità di usare le infrastrutture verdi per completare l'infrastruttura esistente ovvero l'infrastruttura 'grigia', così da evitare, o almeno ritardare la necessità di introdurre ulteriori infrastrutture grigie. Inoltre, l'infrastruttura verde ha un ruolo positivo nel ridurre l'inquinamento diffuso.

Alcune politiche effettuate negli ultimi anni nella città hanno inciso sul sistema di drenaggio oppure incrementando la copertura verde, compresi i tetti verdi, parchi, e giardini pioggia, insieme con l'approccio e la gestione dello spazio verde esistente per garantire la massima assorbenza: contrastare gli effetti del cambiamento climatico richiede soluzioni creative e occorre che tali soluzioni siano incorporate nella progettazione dell'esistente oltre che del nuovo.

Il London Plan ha come obiettivo palese dei prossimi vent'anni di trasformare Londra in una città green e resiliente. Nel 2011 è stato approvato il nuovo London Plan 1, che rappresenta il documento strategico di trasformazione spaziale della città per i prossimi 20 anni, a cui tutti i boroughs che compongono l'area metropolitana devono conformare i propri piani locali alla strategia-struttura.

Le proiezioni utilizzate per sostenere il Piano di Londra stimano che entro il 2031 ci saranno altri 1,2

milioni di persone che vivranno a Londra con ulteriori 776.000 posti di lavoro. Senza un'attenta pianificazione e progettazione, questo livello di sviluppo potrebbe tradursi in scarsa qualità che può scoraggiare ulteriori investimenti, aggravando il cambiamento climatico piuttosto che rafforzare la biodiversità. Già il London Plan del 2004 aveva tra gli obiettivi prioritari la trasformazione di Londra in una città più verde mettendo in rete tutti gli spazi aperti disponibili, a differente utilizzazione, prevedendo la costruzione di una griglia verde. Insieme alla rete verde, il piano ha previsto, nel rispetto dei principi di sostenibilità, la compattezza quale criterio per la realizzazione degli insediamenti residenziali, l'integrazione e il potenziamento dei trasporti pubblici.

Londra per raggiungere elevati standard ambientali e di qualità della vita deve rimanere una città leader al mondo nel suo approccio ad affrontare le sfide urbane del 21° secolo, in particolare quella del cambiamento climatico.

La rete ecologica come strumento di ristrutturazione urbanistica del territorio nel piano urbanistico comunale

Pago del Vallo di Lauro è un piccolo comune della provincia di Avellino, sia per dimensione – solo 4,76 kmq- che per popolazione con i suoi 1834 abitanti censiti ad aprile 2014.

Il preliminare di piano è stato costruito su una lettura del territorio basata sui corridoi ecologici<sup>4</sup>.

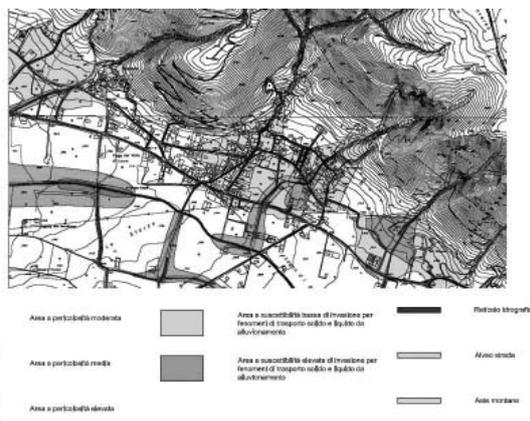
In un precedente articolo è stato in parte già analizzato questo caso (Moccia, Coppola, 2013), ma lo sviluppo operativo delle linee strategiche tracciate dal piano in relazione alla mitigazione del rischio idrogeologico fornisce un elemento innovativo di rilievo al racconto del caso studio.

Senza dilungarci oltre sull'analisi ambientale-paesaggistica implementata dal piano, per la quale si rimanda al precedente articolo, si vuole porre attenzione sul rapporto tra vincoli idrogeologici e pianificazione comunale.

Se guardiamo la carta della pericolosità idraulica redatta dall'Autorità di bacino Nord Occidentale della Campania, viene evidenziato come il territorio comunale si trova orograficamente in una condizione sfavorevole, ovvero stretto tra i rilievi a Nord, soggetti a fenomeni gravitativi, ed il Lago di Quindici, soggetto a fenomeni di esondazione.

La valle, infatti, posta alle pendici dei versanti carbonatici dei monti di Lauro a nord, è attraversata dal corridoio ecologico del Lago Quindici, a cui si connettono dei corsi d'acqua minori che scendono dalle colline circostanti. Il quadro morfologico del Vallo di Lauro è caratterizzato da versanti a elevata pendenza, percorsi da impluvi di modesta estensione, il più delle volte di impianto strutturale che nei settori terminali hanno formato e alimentato conoidi alluvionali.

Vengono evidenziate tre forme morfologiche, partendo dal confine con il comune di Marzano di Nola e fino a quello di Lauro, ovvero il conoide nei pressi della località Sopravia, quello che interessa il centro



Carta della pericolosità idraulica

di Pago e quello in località Pernosano. Inoltre la carta evidenzia come molti tratti dei corsi minori risultano tombati (alvei strada) e deviati.

L'attuale presenza di collettori tombati, materiale solido di rifiuto e vegetazione all'interno dei collettori esistenti rappresentano delle criticità del sistema di drenaggio urbano.

Alla luce di questo, risulta indispensabile adeguare le infrastrutture esistenti alla possibilità che si verifichino eventi calamitosi quali colate di detrito e, nel caso di insufficienza delle opere esistenti, realizzarne di nuove a supporto dell'esistente.

Il preliminare di piano ha voluto restituire all'interno del piano strategico, anche un programma/progetto di restauro ambientale del territorio partendo proprio dai corridoi idro-ecologici presenti sul territorio.

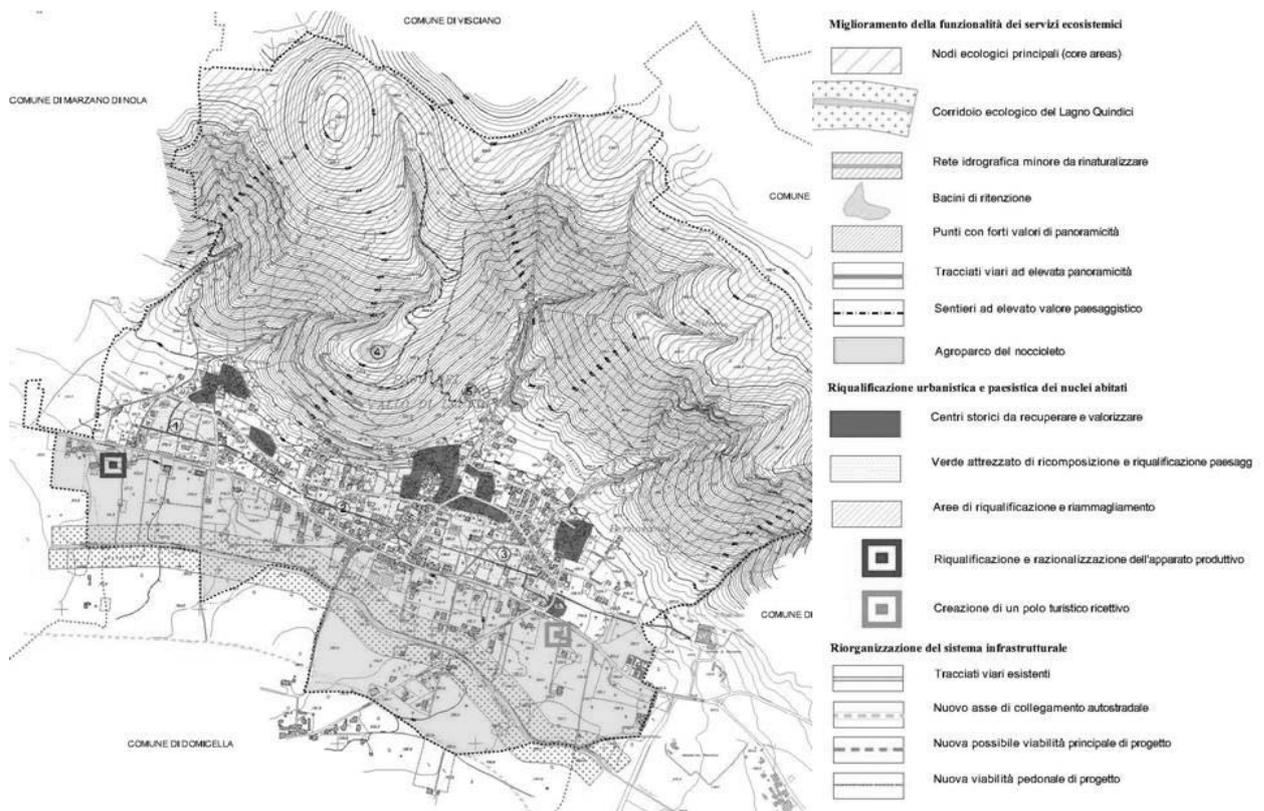
Intervenendo sulla rete idrografica, il restauro ambientale punta ad aumentare la permeabilità dei suoli liberando tratti idrografici tombati di interesse strategico.

Sono stati individuati tre possibili bacini di ritenzione, uno a monte del corridoio ecologico secondario più problematico, e due più a valle concepiti come vasche di accumulo ma anche funzionali al disegno dei parchi urbani attraverso i quali il preliminare di piano intende riammagliare i tre nuclei che caratterizzano l'abitato di Pago del Vallo<sup>5</sup>.

Ripristinare l'equilibrio idrico-ecologico del territorio è il principio fondativo su cui si basa la pianificazione ambientale basata sul concetto di green infrastruttura.

Liberando tratti idrografici tombati di interesse strategico si prova a ripristinare le connessioni naturali del sistema idrico e si prova a rompere in alcuni punti l'attuale sistema estroverso di tipi ingegneristico di raccolta delle acque, che ha prodotto strozzature nel sistema di raccolta delle acque.

Il preliminare di piano individua la possibile rinaturalizzazione di due alvei secondari, uno di interesse maggiore sito alle spalle dell'attuale comprensorio scolastico e l'altro in prossimità del nucleo di Pernosano.



Carta Strategica

Gli interventi proposti e le metodologie seguite per la mitigazione dei rischi riportati nel progetto di risanamento idrogeologico<sup>6</sup> per far fronte al flusso di colata proveniente dai versanti in seguito a eventi meteorici di forte intensità prevedono nello specifico:

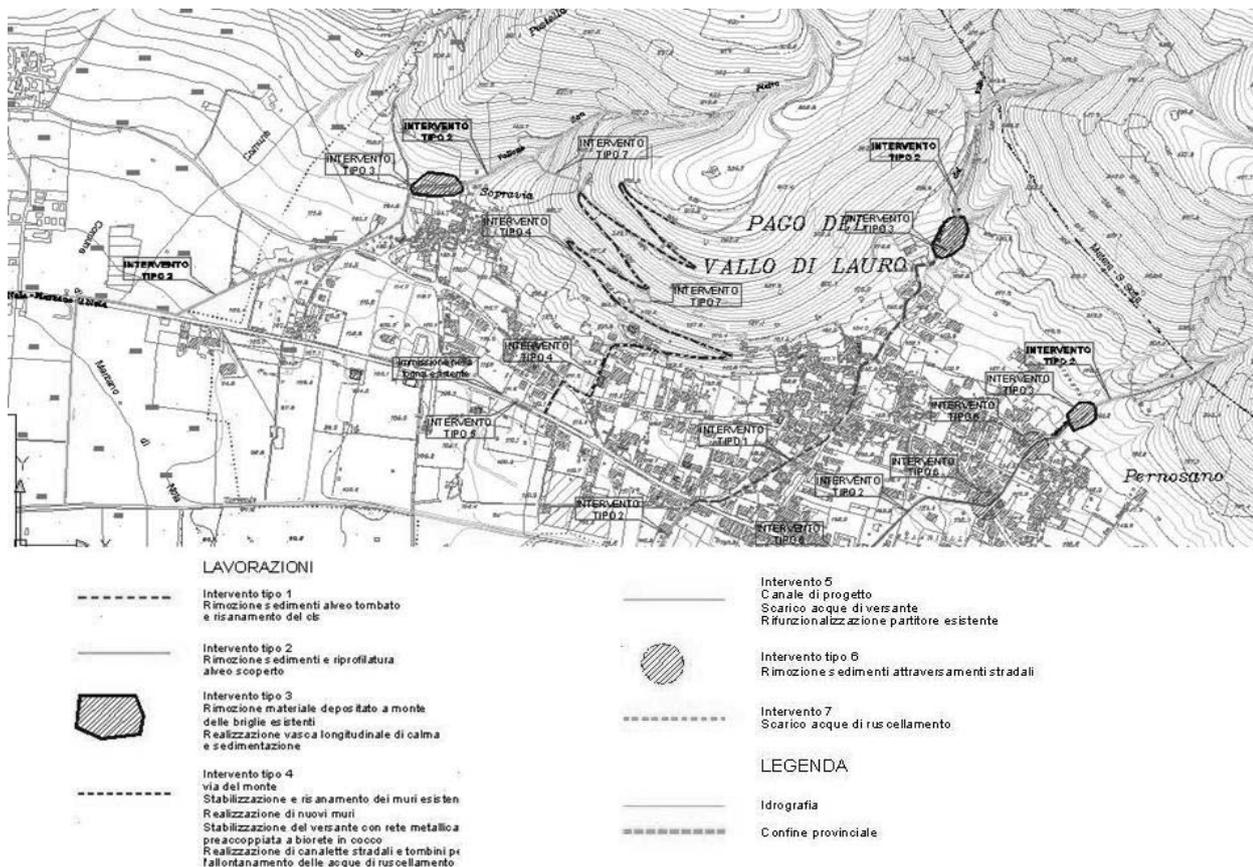
- la realizzazione di una vasca che assolve sia alla funzione di rallentamento del flusso detritico sia alla funzione di accumulo del materiale trasportato permettendo comunque il passaggio delle acque di magra nel canale a valle;
- la pulizia dei canali esistenti per aumentarne la portata attraversabile;
- la rinaturalizzazione di una parte del alveo tombato principale;
- lo svuotamento delle briglie esistenti.

Gli interventi menzionati sono interventi di difesa passiva che non limitano affatto il verificarsi dell'evento calamitoso ma che cercano di limitare i danni ad esso connessi ossia agendo in un'ottica di riduzione della vulnerabilità.

Sarà poi l'attuazione del progetto di parco che riammaglia i tre nuclei abitati che compongono il Comune a creare la rete di aree verdi interconnesse che migliorerà ulteriormente non solo la permeabilità complessiva del territorio ma anche la resilienza dello stesso, portando a compimento le idee del piano strategico basato sul concetto di restauro ambientale.

#### Note

- 1 LID - Low Impact Development: definisce un approccio alla pianificazione e alla progettazione finalizzato alla gestione delle acque piovane.
- 2 Questo nuovo sistema fognario è stato realizzato nei nuovi quartieri urbani. Il sistema ha già dimostrato molta efficacia contro le inondazioni.
- 3 Un sistema di allarme automatico per calcolare e controllare il livello di batteri e verifica se sia sicuro nuotare. Una previsione in linea è disponibile sul sito web della città e come app sugli smartphones.
- 4 Il Comune di Pago del Vallo di Lauro ha stipulato una convenzione con il Dipartimento di Architettura dell'Università Federico II per la consulenza tecnico-scientifica sia per un'indagine storica, coordinata dal prof. B. Gravagnuolo, che per la redazione del Piano Urbanistico Comunale (PUC), responsabile scientifico prof. F. D. Moccia, con il quale la sottoscritta ha collaborato.
- 5 Anche attraverso la costituzione di attraversamenti pedonali protetti – al momento non esistono percorsi pedonali dedicati.
- 6 "Sistemazione idrogeologica dei valloni a difesa dell'abitato comunale, finanziato come intervento n° 34 della Deliberazione CIPE n° 8/2012 del 20/01/2012, redatto dall'ing. Rocco Galgano e dal dott. geol. Ugo Ugati.



## Bibliografia

City of Copenhagen Municipal Plan 2011, Copenhagen: Solutions For Sustainable Cities, [www.kk.dk/kp11](http://www.kk.dk/kp11)

Coppola E. (2012), Il contributo delle “Green Infrastructure” alla costruzione della città ecologica, in M. Bellomo, G. Cafiero, V. D'Ambrosio, M. Fumo, L. Lieto, R. Lucci, P. Miano, M.F. Palestino, M. Sepe, *Inhabiting the new/Inhabiting again in times of crisis*, CLEAN Edizioni

Coppola E. (2010), Il ruolo delle infrastrutture verdi nella costruzione del eco-cities, in *Urbanistica Informazioni*, n. 232

Davies C., MacFarlane R., McGloin C., Roe M. (2007), *Green Infrastructure Planning Guide*, University of Newcastle, [www.greeninfrastructure.eu](http://www.greeninfrastructure.eu)

Environmental Planning Agency (2008), *Managing Wet Weather with Green Infrastructure Action Strategy 2008*, [http://water.epa.gov/infrastructure/greeninfrastructure/upload/gi\\_action\\_strategy.pdf](http://water.epa.gov/infrastructure/greeninfrastructure/upload/gi_action_strategy.pdf)

Galgano R., Ugati U. (2014), Progetto di sistemazione idrogeologica dei valloni a difesa dell'abitato comunale di Pago del Vallo di Lauro.

Moccia F.D., Coppola E. (2013), “La pianificazione ambientale di un comune a rischio idrogeologico: il caso di Pago del Vallo di Lauro” , Atti della XVI Conferenza della Società Italiana degli Urbanisti, Urbanistica per una diversa crescita, Napoli, 9-10 maggio 2013, in *Planum. The Journal of Urbanism*, n.27, vol.2/2013

Society for Ecological Restoration (2004), *The SER Primer on Ecological Restoration*, Version 2. Society

for Ecological Restoration Science and Policy Working Group.

## Prevenzione e pianificazione: politiche per la sicurezza nel territorio siciliano

ROSARIO CULTRONE E RIGELS PIRGU

La prevenzione in Sicilia: rapporti politica, pianificazione, risorse e tempistiche\*

La consistente quantità di eventi calamitosi che flagellano il pianeta porta sistematicamente alla ribalta il tema del rischio e le azioni che l'uomo deve mettere in campo attraverso idonee politiche di prevenzione e mitigazione. La fragilità del territorio e l'inadeguatezza delle politiche pianificatorie poste, ad oggi, in essere per la mitigazione del rischio costituiscono ampi temi di riflessione che devono però produrre risultati idonei volti non solo alla diramazione delle allerte in tempi idonei (argomento su cui puntualmente si accendono le polemiche all'indomani dell'evento) ma, soprattutto, alla programmazione pianificatoria di interventi strutturali da realizzare nell'ex ante secondo

le priorità individuate alle diverse scale.

Dal secondo dopoguerra ad oggi il territorio italiano è stato interessato da infiniti eventi calamitosi che hanno visto un serrato confronto tra politica-territorio-tempi di ricostruzione con un continuo confronto tra il livello urbanistico, quello edilizio e quello procedurale.

In Sicilia le azioni di contenimento e contrasto dei principali rischi nascono dalla esigenza condivisa di avere città resilienti attraverso politiche di governo del territorio e da adeguate politiche integrate. Tali istanze si sono tradotte con azioni di mitigazione che, per il rischio sismico, hanno riguardato in particolare il Val di Noto in ossequio ai contenuti dell'O.P.C.M. n.3274 del 20.03.2003 che prevedeva la riclassificazione sismica del territorio regionale ponendo l'accento sulla necessità che gli edifici pubblici ricadenti in tale areale fossero messi in sicurezza per garantirne idonea risposta in caso di sollecitazioni indotte da evento sismico.

L'esperienza regionale, pionieristica a seguito del sisma di Messina del 1908, aveva, già, visto l'applicazione di norme sismiche nel piano regolatore post evento redatto dal Borzì nel 1909 con norme di attuazione che, purtroppo, dovranno attendere l'entrata in vigore della Legge n.64/74 per essere estese all'intero territorio nazionale.

Necessiterà, tuttavia aspettare il terremoto di Santa Lucia del 13.12.1990 affinché, con la promanazione della Legge n.433 del 31.12.1991, si mettano in campo politiche di prevenzione che consentiranno la messa in sicurezza, attraverso opere di miglioramento e/o adeguamento antisismico, degli edifici pubblici (municipi, chiese, conventi, biblioteche, etc...) e un programma di prevenzione consistente nel censimento di edifici pubblici e privati nell'Italia centro-meridionale promosso dal Dipartimento della Protezione Civile con il supporto scientifico del Gruppo Nazionale Difesa Terremoti e del Centro Nazionale delle Ricerche, volto ad ottenere un campione significativo sulla vulnerabilità delle strutture pubbliche e private rilevate sul quale costruire gli scenari di evento.

Acquisita la consapevolezza della vulnerabilità sismica del patrimonio pubblico e privato si sono messe in campo politiche di prevenzione che hanno visto la promanazione dell'O.P.C.M. n.3050 del 13.03.2000 che, con fondi della Legge n.433/91 (obiettivo i-bis) ha riconosciuto contributi ai privati per la mitigazione della vulnerabilità degli edifici insistenti sulle vie di fuga dei piani comunali di protezione civile. Gli interventi messi in campo per la mitigazione della vulnerabilità degli edifici hanno tratto ispirazione tecnica dagli indirizzi forniti dal prof. Antonino Giuffrè per gli studi su Ortigia e dai più recenti sistemi di resistenza attiva. La Regione Siciliana, al fine di mitigare il rischio si è strutturata amministrativamente attraverso l'istituzione del Dipartimento Regionale della Protezione Civile, attivato nel 2002 e, al fine di ottemperare a quanto contenuto nel documento Linee guida per l'attuazione del PO FESR Sicilia 2007/2013 si è dotata dei seguenti piani regionali:

Piano regionale di protezione civile (Delibera Regionale n.2 del 14.02.2011), Piano regionale delle vie di fuga (Delibera Giunta Regionale n.18 del 3.02.2011), Piano Regionale della rete eliportuale regionale (Delibera di Giunta Regionale n.4 del 14.01.2011) e il Piano regionale delle reti per la realizzazione del Centro Funzionale Decentrato per la Mitigazione del rischio Idrogeologico, assieme alle Linee guida per la mitigazione del rischio idrogeologico (Delibera di Giunta Regionale n.3 del 14.01.2011).

Il Piano regionale di protezione civile descrive che su complessivi n. 8835 edifici di interesse strategico o rilevante, censiti in Sicilia, n. 6367 risultano agibili e n.412 inagibili; in particolare su n. 4303 strutture scolastiche, n. 3382 risultano agibili e n. 187 inagibili; su n. 1232 strutture ospedaliere, n. 790 risultano agibili e n. 45 inagibili.

Per quanto attiene al rischio idrogeologico buona parte delle criticità geomorfologiche presenti nella Regione Siciliana sono dovute ad una assenza o ad una non funzionale presenza della regimentazione idraulica che di fatto rappresenta l'elemento scatenante del dissesto, con rifluenze sulla stabilità generale del territorio. Nei contesti geomorfologici siciliani gli effetti del regime di piovosità si traduce in situazioni di "emergenza geomorfologica" con picchi di criticità, soprattutto in alcune delle aree più critiche dell'isola come quella del messinese con esempi come Giampilieri e Saponara.

Gli eventi calamitosi in provincia di Messina verificatisi tra il 21-25 settembre 2009 e dell'1.10.2009 hanno visto l'interruzione dei collegamenti ferroviari, allagamenti e frane innescate da quantitativi di pioggia superiori 5,5 volte alla media mensile. Comuni come Antillo, Casalvecchio Siculo, Mandanici, Pagliara, Castelmola, Melia, Roccalumera, Furci Siculo, Forza D'Agrò e San Fratello subivano enormi danni legati anche alle esondazioni di torrenti quali Pagliara e Agrò. A Scaletta Zanclea si sono avuti 37 morti con danni enormi a Giampilieri e nei comuni limitrofi. Le analisi sui luoghi hanno evidenziato alcune gravi criticità:

- 1) necessità di perimetrazione della zona percorsa dalla frana e consolidamento dei versanti;
- 2) decremento demografico e migrazione della popolazione verso le aree metropolitane;
- 3) aumento degli incendi e conseguente innesco di frane;
- 4) mancanza di manutenzione all'interno dei centri abitati, cattivo assetto o mancanza della rete fognaria, esasperazione del valore del rischio in centro storico per il cattivo stato manutentivo degli edifici che lo costituiscono nonché per la presenza di sopraelevazioni e superfetazioni e per la elevata vulnerabilità viaria causata da un rapporto altezza degli edifici/larghezza stradale nettamente sfavorevole per quest'ultima;
- 5) Mancata manutenzione delle caditoie.

Il Progetto integrato mira a favorire la rivitalizzazione economica e ambientale dei territori interessati ed è coerente con gli obiettivi fissati dal PO FESR Sicilia 2007/2013. Le azioni del Programma saranno quindi:

- di riqualificazione urbana, del sistema insediativo e per il miglioramento dell'inclusione sociale;
- di valorizzazione ambientale, culturale e turistica;
- per lo sviluppo delle attività produttive.

Gli interventi in corso di realizzazione da parte della Regione Siciliana sono sinteticamente di seguito elencati:

- asse VI "sviluppo urbano sostenibile" del PO FESR 2007/2013 (Area A del PIST n.20 Nebrodi Città Aperta e PIST 17 Terre dei miti e della bellezza;
- sviluppo Urbano Rurale FEASR 2007/2013: nell'ambito dell'azione LEADER Asse VI, l'area A è ricompresa nel GAL Nebrodi Plus e l'area B nel GAL Peloritani – Terra dei miti e della bellezza;
- Piano per l'Assetto Idrogeologico (PAI);
- Rete Ecologica Siciliana (parco dei Nebrodi, Riserve, Aree SIC e ZPS e Riserva Monte Scuderi (per la zona B);
- APQ Ambiente ed Energia;
- interventi previsti dalla l.r. 12 maggio 2010 n.11 recante "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2010";
- Piano delle strade della provincia di Messina (linea di intervento 1.1.4.1);
- Piano regionale delle vie di fuga (linea di intervento 1.1.4.2);
- nuovi interventi nell'ambito dei programmi LEADER (asse 4).

Il Presidente della Regione Siciliana è stato nominato quindi Commissario Delegato per il superamento dell'emergenza attraverso le OPCM n.3825 del 27.11.2009 e la 3865 del 15.04.2010.

Contestualmente il Ministero dell'Ambiente ha sottoscritto con la Regione Siciliana l'APQ Ambiente volto alla realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico.

Al fine di porre in essere strategie pianificatorie ben più ampie e di realizzare non interventi puntuali e scollegati, intendendo creare armonia pianificatoria nelle zone interessate dagli eventi in parola si sta valutando la proposta di porre in essere un Piano integrato che metta a sistema tutte le risorse finanziarie disponibili finalizzandole non solo al superamento dell'emergenza ma anche allo sviluppo territoriale.

La quasi totalità degli elementi di pericolosità e rischio geomorfologico ed idraulico della Sicilia sono contenuti all'interno degli elaborati relativi al Piano dell'Assetto Idrogeologico della Regione Siciliana (P.A.I. Sicilia), curato dal Servizio 3 dell'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente.

La Regione Siciliana, l'ARTA ha siglato con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare l'Accordo di Programma in data 30.03.2010 per il contenimento del rischio idrogeologico. Tale APQ è volto alla programmazione e al finanziamento di interventi urgenti e prioritari per la mitigazione del rischio idrogeologico.

La copertura finanziaria del fabbisogno complessivo degli interventi è garantita da risorse del Ministero dell'Ambiente a valere sui fondi della Legge 3.12.2009, n.19.

Gli interventi che trovano copertura con fondi ministeriali sono 92 ripartiti secondo vari stadi di avanzamento ed in particolare:

- n.0 interventi in fase istruttoria preliminare
- n.13 interventi per i quali sono in corso le fasi di progettazione;
- n.39 interventi per i quali sono in corso le procedure di gara o sono in fase di realizzazione;
- n.42 interventi già ultimati.

Dal 1.11.2014 in Sicilia sarà attivo il Centro Funzionale Multirischi Integrato discendente dalla direttiva 27.02.2004.

A fronte degli interventi strutturali strettamente connessi alla mitigazione del rischio idrogeologico (idraulico e geomorfologico) la Regione Siciliana, in ossequio alla Direttiva 27.02.2004 ha attivato, con decorrenza dal 1.11.2014, il Centro Funzionale Decentrato Multirischi Integrato per il rischio idrogeologico. Il CFDMI ha il compito di trasformare i bollettini di criticità emessi dal Dipartimento Nazionale della Protezione Civile in avvisi di criticità che valutano gli effetti al suolo delle piogge per ciascuna delle nove zone omogenee in cui è stato diviso il territorio regionale.

Tale valutazione, volta a comprendere le soglie di innesco delle frane per ciascun territorio, che discende da una serie di parametri tra cui, ovviamente, la permeabilità dei suoli, vede giornalmente impegnati nella definizione dei livelli di allerta i Centri di competenza che si esprimono ciascuno per gli aspetti sanciti dalle Delibere di Giunta Regionale n.530/2006 e n. 327/2011.

SIAS, Osservatorio delle Acque, Corpo Foreste e Dipartimento Regionale della Protezione Civile sono i Centri di Competenza che concorrono alla definizione giornaliera dei livelli di allerta per ciascuna zona omogenea in cui è diviso il territorio regionale.

#### Politiche di prevenzione in Sicilia\*\*

Le azioni di mitigazione dei rischi in Sicilia passano quindi, per i principali rischi attraverso apparati normativi pianificatori volti alla redazione di idonei strumenti pianificatori che valutano i rischi e diventano prodromici rispetto alla pianificazione ordinaria. Per la mitigazione del rischio sismico abbiamo visto che la mitigazione a scala pianificatoria, in Sicilia, passa attraverso azioni di prevenzione di cui all'OPCM 3274 nonché a quanto disposto dalla legge 100/2012 in ordine all'obbligo per tutti i comuni di redigere i piani comunali di protezione civile entro novanta giorni dalla data di pubblicazione su G.U. In centro storico il piano di protezione civile diviene piano particolareggiato di recupero antisismico e quindi volano economico con punte di attenzione spinte ai contenuti della Direttiva n.5274 del 2012 emanata dall'ARTA relativa all'obbligo di tutti i comuni di predisporre idonei studi di microzonazione sismica nella revisione e/o aggiornamento degli strumenti urbanistici vigenti.

Per la mitigazione del rischio idrogeologico la Sicilia si è dotata delle Linee guida e del PAI al fine di

individuare le fragilità a scala urbana e territoriale e, attraverso l'attivazione del Centro Funzionale, le soglie di criticità per l'innesco di frane per ciascuno zona omogenea e i sistemi di allerta della popolazione nonché le priorità di intervento a scala regionale. La drammatica estate del 2006 ha fatto registrare un aumento del numero degli incendi e della superficie bruciata e, soprattutto, con un elevato tributo in termini di vite umane oltre che di danni. A seguito degli incendi dell'estate del 2006 è stato introdotto il concetto di rischi di interfaccia, che sono gli incendi che interessano quelle zone, aree o fasce, nelle quali l'interconnessione tra strutture antropiche ed aree naturali è molto stretta. Quando gli incendi lambiscono le periferie urbane minacciando gli esposti (attrezzature, servizi, residenti) la competenza dello spegnimento e del contrasto degli incendi è di competenza del sindaco. All'esterno della fascia perimetrale (oltre i duecento metri fuori dal perimetro dell'urbano) è, invece, del corpo forestale. La grave emergenza incendi verificatasi nell'estate del 2006, ha evidenziato la necessità che i comuni si dotassero di adeguati piani comunali di protezione civile per il contrasto degli incendi di interfaccia obbligandoli con l'emanazione del OPCM 3606/2007 alla redazione degli stessi.

Il piano comunale per il rischio incendi di interfaccia di Ragusa Ibla

Ragusa Ibla, centro rupestre barocco ricostruito su tessuto arabo quindi molto serrato e con un fronte sulla vallata compatto, presenta elevato rischio incendi di interfaccia. Le analisi effettuate nella parte generale e nei lineamenti della pianificazione del piano comunale di protezione civile per il rischio incendi di interfaccia hanno evidenziato che la vegetazione per densità e tipologia, le acce pendenze dei versanti e gli incendi pregressi concorrono ad esasperare tale rischio minacciando il centro urbano. Le analisi svolte nella fascia perimetrale hanno, infatti, fornito utili risultati con significative rifluenze nel piano che ha individuato tratti ad elevato rischio del perimetro urbano in diverse zone. In particolare gli assi viari che sono risultati ad elevato rischio sono la via dei Mercati e il tratto che va da via via Torrenuova a via Giavante su cui insistono edifici di particolare interesse architettonico come la chiesa di San Giuseppe, quella di S. Maria del Gesù e il palazzo Arezzo di Trefiletti. Altro asse viario ad elevato rischio incendi è la via Chiaramonte dove insiste la chiesa di S. Francesco all'Immacolata. Il modello di intervento ha individuato le vie di fuga, le aree di Protezione Civile, (attesa, ricovero e ammassamento) e i cancelli.

La frana di Naro

Nel centro storico di Naro il 4 febbraio 2005 si è aperta una frattura nel terreno che ha provocato lesioni in molte strutture murarie, tanto da rendere necessaria l'attivazione delle procedure emergenziali di protezione civile (sopralluoghi, sgomberi, assistenza alla popolazione, dichiarazione dello stato di emergenza, emissione di ordinanza).

Al manifestarsi dell'evento sono state emanate la delibera Giunta Regionale n. 41 dell'11/02/2005 e poi con l'OPCM 3450/2005, che ha stabilito di avviare degli studi approfonditi per valutare il fenomeno.

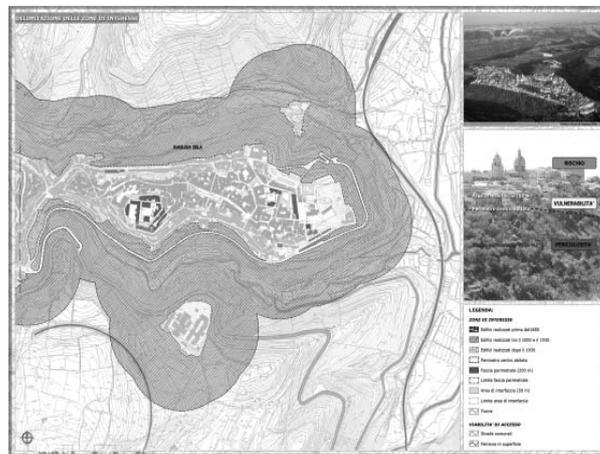
I dissesti di via Vanelle, materializzatisi con l'apertura di una frattura nel terreno di pochi centimetri e procurando vistose lesioni nei corpi di fabbrica, sono conosciuti almeno sin dal 1679; il fenomeno non è preceduto da alcun segnale premonitore e si manifesta contemporaneamente lungo un allineamento ben definito.

Il dissesto di via Vanelle non sembra riconducibile ad una frana in senso stretto poiché l'entità della dislocazione al suolo, dal 1679 ad oggi, dovrebbe essere di gran lunga maggiore di quella osservata e avrebbe dovuto coinvolgere le porzioni a valle dell'abitato e la forma della frattura al suolo, perlopiù rettilinea, mal si adatta al regime pensionale procurato da una frana "classica".

Le politiche di prevenzione qui hanno visto la demolizione come la soluzione tecnica alle criticità accusate sebbene l'impegno condiviso debba essere quello della tutela dell'uomo e della salvaguardia dell'ambiente in cui è insediato attraverso le azioni di tutela dell'identità demandate alla protezione civile.

#### Bibliografia

Adami A. (1998), "Casse d'espansione fluviali - Aspetti idraulici", in La difesa idraulica dei territori fortemente antropizzati, di Maione U., Brath A., edizioni Bios Cultrone R. (2005), La protezione civile strumento di tutela dell'identità, Terre d'Europa e fronti mediterranei, vol.1 - contributi IX convegno SIU 3-4 marzo 2005, Zangara Editore, Bagheria  
 Regione Siciliana (2007), Dipartimento della Protezione Civile - Servizio Regionale Rischi Idrogeologici e Ambientali, Relazione finale sulla campagna di indagini geognostiche e geotecniche a Naro (AG)  
 Regione Siciliana (2010), Dipartimento della Protezione Civile - Servizio Regionale Rischi Idrogeologici e Ambientali, Linee Guida per la redazione dei Piani di Protezione Civile Comunali e Intercomunali in tema di Rischio Idrogeologico



# Strategie urbanistiche di prevenzione sismica

ROBERTO DE LOTTO, SARA MALINVERNI  
ED ELISABETTA MARIA VENCO

## Introduzione

Nonostante le numerose perdite di vite umane ed economiche che frequentemente si registrano a causa di azioni dirette o indirette di eventi naturali (tra cui i sismi), la messa in opera di azioni di prevenzione rimane di difficile attuazione: alti costi di realizzazione, tempistiche indefinite per i lavori, bassa sensibilità diffusa rispetto ai rischi ambientali e limitatissima percezione soggettiva del rischio, limitano l'azione delle istituzioni di governo soprattutto a scala locale (Dolce, 2012). Sicuramente il manifestarsi di un evento estremo come quello del 2009 a L'Aquila e quello dell'Emilia del 2012, solo per citare i più recenti, ha portato ad un implemento delle norme e dei regolamenti in materia di costruzione antisismica, ma la strada appare ancora lunga in un'ottica di prevenzione totale.

Punto di riferimento è sicuramente il Piano Nazionale per la Riduzione del Rischio Sismico (art. 11, Legge n. 77/2009).

Nel paper qui presentato si vuole sottolineare come una strategia di modifica puntuale nel tessuto urbano consolidato, in un'ottica di riuso e rigenerazione in un arco temporale significativo, possa aiutare a diminuire il rischio sismico di una determinata porzione di territorio, attraverso un'azione di prevenzione a lungo termine. La tecnica di calcolo presentata viene quindi tradotta in politica urbana, con attenzione ai vantaggi e agli svantaggi che si possono manifestare.

## Il Rischio (sismico) Individuale vs Sociale

Le definizioni di rischio che si possono reperire in letteratura sono varie, legate ai diversi ambiti di interesse: "il rischio può essere presentato come il valore atteso di perdite (vite umane, danni al patrimonio culturale, danneggiamenti ad elementi di natura antropica) dovute al verificarsi di un evento di una certa intensità, in un determinato periodo di tempo, in una determinata area" (<http://www.protezionecivile.gov.it/>). Le componenti fondamentali del rischio sono note e sono la Pericolosità (hazard), la Vulnerabilità e l'Esposizione. Mentre la prima è legata alla probabilità di accadimento dell'evento calamitoso e, per quanto riguarda il rischio sismico, alla localizzazione geografica dell'area di studio, Vulnerabilità ed Esposizione definiscono la quantità degli elementi coinvolti e la propensione degli stessi a subire un danno dall'evento preso in esame.

È interessante l'approfondimento del concetto sostanziale di rischio e della sua distinzione in Individual risk e Societal risk (Jonkman, 2003): mentre il primo viene definito come la probabilità che un individuo

presente in una determinata area rimanga colpito a causa di un'attività (o un evento) pericolosa ed è una caratteristica del luogo, il secondo è la relazione tra la frequenza di accadimento e il numero di persone che possono rimanere danneggiate da un evento pericoloso all'interno di un'area indipendentemente dalla precisa localizzazione.

La letteratura in merito (Jonkman, 2003; Laheij, 2000; Piers, 1998) riporta numerose specificazioni del Societal Risk arrivando a definire il parametro  $E(N)$  ovvero il Valore Atteso di Vittime che unisce, attraverso varie operazioni matematiche, l'Individual Risk e la densità della popolazione in una determinata area.

Come si evince già dalle definizioni, il Societal Risk riesce a descrivere più precisamente le dinamiche cittadine legate al comportamento delle persone in quanto considera parametri legati alla densità e alla localizzazione fisica o meglio l'area sulla quale insiste un determinato numero di persone. Permette sia a livello macro (intero territorio comunale) sia a livello micro e diffuso (isolati urbani) di quantificare il rischio per la popolazione presente.

Il cambio di scala (macro-micro) e l'avvicinarsi a situazioni geografiche sempre più puntuali (che possono essere spinte fino al singolo edificio), riportano però il Societal Risk all'Individual Risk: anche un singolo edificio può rientrare a pieno diritto nella definizione di Individual Risk. Ma essendo esso un "contenitore" di funzioni e quindi di persone è l'ambito ideale per calcolare un Societal Risk di un gruppo di individui collegati alla medesima funzione ad una scala urbana significativa.

Se allora l'Individual Risk può essere direttamente collegato alla singola persona e al singolo edificio, il Societal Risk necessita di un gruppo di persone e quindi di un edificio. Questo sottolinea come, mantenendo il problema ad un livello prettamente urbanistico, l'elemento centrale sia l'edificio e, volendo aumentare la scala per renderla più significativa, l'isolato.

Inoltre, la componente del Rischio qui dominante è la Vulnerabilità. L'edificio (l'isolato) può subire un danno anche significativo ma può essere in grado di sopportarne gli effetti in base a sue caratteristiche intrinseche: la regolarità strutturale, le aperture sulle facciate, le proprietà dei materiali utilizzati nella costruzione, l'anno di edificazione, la tipologia di aggregazione e le peculiarità dello spazio aperto tra gli edifici stessi.

L'ambivalenza e l'elasticità di visione di Societal Risk e Individual Risk permette di abbracciare il problema generale della esplicitazione di Rischio da angolazioni differenti ma rende evidente la difficoltà, riscontrata anche dalla letteratura, di dare una chiara ed univoca definizione e formulazione matematica.

## Valutazione di Vulnerabilità ed Esposizione

Con un patrimonio culturale e di beni immobili di così notevole importanza (qualitativa e quantitativa), uno degli aspetti principali in Italia per la definizione del rischio sismico e quindi punto di partenza per interventi di prevenzione è l'identificazione e la valu-

tazione di tutti gli aspetti che concorrono a definire Vulnerabilità ed Esposizione. Interessante è l'approccio metodologico sviluppato dal Progetto SAVE (INGV e GNDT, 2002): la Vulnerabilità è legata soprattutto alla Probabilità di Danno in base all'intensità del sisma; l'Esposizione invece viene riferita sia al patrimonio edilizio sia al numero di abitanti. Quest'ultimo dato (definito Casualties) deriva essenzialmente da indagini ISTAT condotte sul territorio al momento dei censimenti moltiplicato per fattori condizionanti e dalla quantità di edifici collassati (danno maggiore che statisticamente porta al maggior numero di vittime). I dati legati alla popolazione riguardano però solo i cittadini residenti e quindi la sola funzione residenziale. Molta parte degli studi finora compiuti in Italia, si concentra sui centri storici. Una delle caratteristiche peculiari di un centro storico italiano è sicuramente la presenza di mix funzionale al suo interno: in un unico isolato convivono spesso residenze private, negozi, uffici e servizi per il cittadino. Queste funzioni hanno numeri di persone presenti/gravitanti e ore di utilizzo molto diverse tra loro: una più puntuale esplicazione delle dinamiche urbane permette di definire più accurati Indici di Esposizione e di Vulnerabilità riferiti ad ogni singola funzione e per uno specifico arco temporale (giornaliero e annuo).

#### Metodo applicativo

Si presenta il metodo utilizzato applicandolo ad uno schema insediativo ideale coerente con la realtà italiana. Prendendo come riferimento una città di origine storica, ad esempio fondata su un Castrum romano, si struttura il centro abitato con diversi isolati suddivisi per densità abitativa (e struttura morfologica del

tessuto urbano) e caratterizzati da mix funzionale. Nell'ipotesi di partenza il territorio ha la medesima pericolosità sismica (non si entra nel dettaglio quindi della Carta di Micro Zonizzazione di livello 3) in modo tale da concentrare l'attenzione essenzialmente sul calcolo dell'Indice di Esposizione e dell'Indice di Vulnerabilità.

Per il calcolo dell'Indice di Esposizione (medio, massimo, giornaliero o annuo) di ogni funzione urbana, si sono considerati:

- Superficie lorda di pavimento (Slp) della funzione specifica rapportato alla totalità della Slp della città;
- Numero di persone presenti nella funzione, rapportato alla totalità dei residenti nella città ideale;
- Numero di ore giornaliere in cui tale funzione risulta essere occupata.

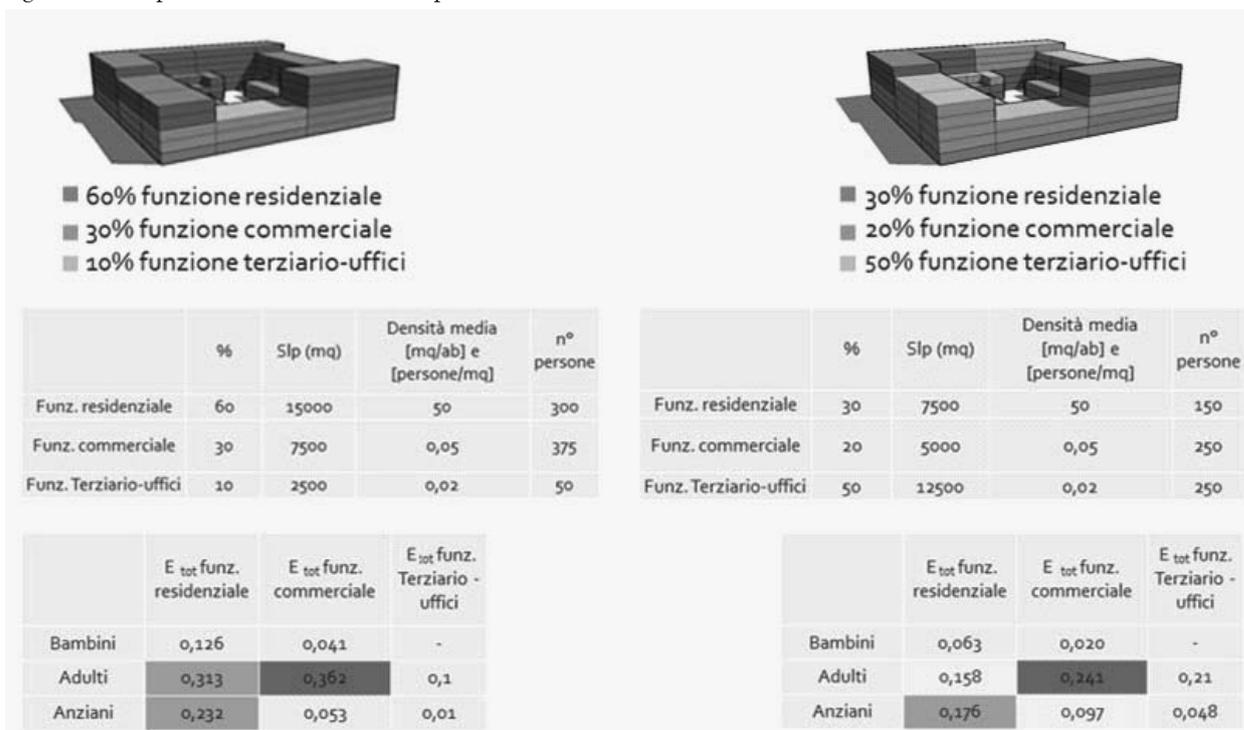
Per il calcolo dell'Indice di Vulnerabilità (medio, massimo, giornaliero o annuo) di ogni funzione urbana, si sono considerati:

- Numero di persone che, in una determinata fascia oraria, occupano tale funzione;
- Numero di ore di occupazione della funzione stessa;
- Fascia d'età delle persone presenti nella funzione.

In base alla fascia di età degli individui, esistono differenti comportamenti che hanno effetto sui danni attesi dal singolo individuo.

La distinzione per fasce d'età (Peek-Asa et al, 2003) permette di individuare un fattore correttivo denominato IIF (Indice di Impedimento Fisico) che è basato sull'età della popolazione e sulla possibilità che in base ad essa un soggetto non rimanga danneggiato (quindi sia capace per esempio di mettersi al sicuro) durante un evento sismico: l'indice, ottenuto attraverso un confronto a coppie, descrive anziani e bambini come la parte di popolazione più debole.

Figura 1- Esempio di calcolo di Indice di Esposizione e successiva Modifica Funzionale



Possibili interventi sul tessuto della città

La determinazione di Indici di Rischio specifici per ogni isolato ha ricadute sulla pianificazione e la scelta di strategie di intervento a livello urbano: la consapevolezza si deve tradurre in politiche urbane e in azioni mirate alla riduzione del rischio ex-ante quindi in un'ottica preventiva piuttosto che in azioni di mitigazione degli effetti, ex-post.

Si sono definite due possibili strategie di intervento nella città che consistono principalmente in una Modifica Areale e in una Modifica Funzionale (De Lotto et al., 2013, 2014).

La Modifica Areale agisce direttamente sulla localizzazione degli edifici operando uno spostamento dei volumi dalle aree con una pericolosità maggiore a quelle con una pericolosità minore lasciando inalterate le funzioni urbane.

La Modifica Funzionale, invece, agisce direttamente sulle funzioni urbane senza uno spostamento di volume: un'attenzione particolare deve essere posta alla compatibilità di funzioni all'interno dell'involucro fisico.

Implicazioni sulle diverse politiche urbane

Le Modifiche Areali (rilocalizzazioni a tutti gli effetti) implicano una modifica dell'impianto cittadino e del sistema infrastrutturale: le aree destinate ad accogliere le funzioni spostate nei nuovi volumi devono essere individuate in primo luogo considerando la pericolosità sismica e quindi, a parità di quest'ultima, devono essere privilegiate le aree di trasformazione per operare una riqualificazione del tessuto urbano. La rilocalizzazione comporta consumo di suolo: è possibile attivare una specifica linea di politica urbana che consente il nuovo consumo di suolo solo nella misura in cui la riduzione del rischio (di una specifica funzione che viene rilocalizzata) è consistente. Ovviamente deve essere ricercato lo scenario che determina il minimo spreco di nuovo suolo a parità di miglioramento dello stato di rischio.

Per garantire processi urbani rigenerativi basati sulla Modifica Funzionale, può essere indirizzata una specifica politica urbana incentrata sulla flessibilità alla scala micro delle singole destinazioni d'uso interne a complessi edificati ed a quella dell'isolato. Ciò è possibile intervenendo radicalmente sull'apparato normativo che deve essere altamente flessibile e permettere la definizione di scenari funzionali e localizzativi tra di loro anche molto differenti.

Sia per Modifiche Areali sia per Modifiche Funzionali, il costo economico risulta elevato. Anche il costo sociale riveste un ruolo fondamentale nel bilancio della strategia: l'accettazione da parte dei cittadini di cambiamenti complessivamente radicali può avvenire solo con modifiche graduali nel tempo, con una struttura urbana flessibile e resiliente, in grado di mantenere elementi significativi dell'identità collettiva ed il valore antropologico degli stessi e con una consapevolezza e percezione del rischio realmente avvertita attraverso anche campagne di sensibilizzazione.

Un altro punto critico nell'attuazione di tali politiche è sicuramente il sistema altamente parcellizzato della proprietà privata: la possibilità di trasferire volumi e funzioni si può scontrare con la difficoltà di accettazione delle modifiche da parte dei proprietari. Punto di forza, per entrambe le politiche, è la coerenza con gli indirizzi già definiti per le politiche di riqualificazione delle aree dismesse, intendendo in questo caso sia quelle che vengono identificate come aree destinate al trasferimento di volumi o funzioni, sia quelle che restano vuote a seguito del trasferimento stesso.

Bibliografia

- Barbat, A.H. et al. (1996), "Damage Scenarios Simulation for Seismic Risk Assessment in Urban Zones", *Earthquake Spectra*, 12(3) (pag.371-394)
- Clementi, A. (1981) Il contributo della progettazione urbanistica alla riduzione della vulnerabilità alla scala urbana, CNR, NSF, US-Italy Workshop on Earthquake Disaster Mitigation, Roma, 12-16 ottobre 1981
- Di Lodovico L., Iagnemma L. (2012), "Rischio e pianificazione. Tutela, prevenzione e sicurezza nella programmazione urbanistica", *Planum. The Journal of Urbanism*, n.25, vol.2/2012
- De Lotto, R. (2012), "La città flessibile. Riflessioni su una urbs a geografia variabile", In: Moccia, F.D. "Città senza petrolio", Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli
- De Lotto, R., Morelli di Popolo, C., Morettini, S., Venco, E.M. (2013), "Le valutazioni di scenari flessibili per la riduzione del rischio naturale", *Planum. The Journal of Urbanism*, n.27, vol.2/2013
- De Lotto, R., Morelli di Popolo, C., Morettini, S., Sturla, S., Venco, E.M. (2014), "Sicurezza e prevenzione: scenari pianificatori per la riduzione del rischio sismico", *Atti del XVII Convegno SIU 2014*, in pubblicazione
- Dolce, M. (2012) The Italian National Seismic Prevention Program, 15th World Conference on Earthquake Engineering WCEE, Lisbon
- Fabietti, V. (a cura di, 1999) *Vulnerabilità urbanistica e trasformazione dello spazio urbano*, Ed Alinea, Firenze
- INGV/GNDT Programma quadro 2000-2002 TEMA 1 - Valutazione del rischio sismico del patrimonio abitativo a scala nazionale Progetto: SAVE - Strumenti Aggiornati per la Vulnerabilità Sismica del Patrimonio Edilizio e dei Sistemi Urbani
- Institute of Chemical Engineering (1985) *Nomenclature for hazard and risk assessment in the process industries*
- Jonkman, S.N., van Gelder, P.H.A.J.M., Vrijling, J.K. (2003), "An overview of quantitative risk measures for loss of life and economic damage", *Journal of Hazardous Materials*, A99 (pag.1-30)
- Jonkman, S.N., Jongejan, R., Maaskant, B. (2011), "The Use of Individual and Societal Risk Criteria within the Dutch Flood Safety Policy - Nationwide Estimates of Societal Risk and Policy Applications", *Risk Analysis*, 31(2) (pag.282-300)
- Laheij, G.M.H., Post, J.G., Ale, B.J.M. (2000), "Standard methods for land use planning to determine the ef-

fects on societal risk”, *Journal of Hazardous Materials*, 71 (pag.269-282)

Menoni, S. (2005) *Costruire la prevenzione. Strategie di riduzione e mitigazione dei rischi territoriali*, Pitagora Editrice, Bologna

Peek-Asa, C., Ramirez, M., Seligson, H., Shoaf, K. (2003), “Seismic, structural and individual factors associated with earthquake related injury” *Injury Prevention*, 9 (pag.62-66)

Piers, M. (1998) *Methods and models for the assessment of third party risk due tot aircraft accidents in the vicinity of airports and their implications for societal risk*, In: Jorissen, R.E., Stallen, P.J.M. (Eds.), *Quantified Societal Risk and Policy Making*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht

Ugolini, P. (2004) *Rischio Sismico – tutela e valorizzazione del territorio e del centro storico*, ed. Franco Angeli, Milano

## Between cities and territories, from segmentation to integration. the innovative framework of policies and tools for seismic risk mitigation in Italy<sup>1</sup>

ROSA GRAZIA DE PAOLI

### Background

In the context of those international policies for territorial governance intended to perpetuate and affirm principles of sustainability, recently there has been a change of direction. This change attributes a central role to the topic of natural hazards in the promotion of a sustainable use of territory for: environmentally safe settlements; the salvaging of cultural and historical heritage; and disaster prevention. The report “Habitat II” identified – amongst those issues relating to natural and man-made risks – one of the principal objectives of those strategies to adopt in order to create sustainable human settlements as, in fact, <<the impact on people and human settlements of natural and human-made disasters is becoming greater. Disasters are frequently caused by vulnerabilities created by human actions, such as uncontrolled or inadequately planned human settlements, lack of basic infrastructure and the occupation of disaster-prone areas.>> (art.170, United Nations)

Moreover, it recalls clearly and definitively the need to favour activities for the prevention, mitigation, and assessment of risks,

<<c. introduce a clear delineation of the roles and responsibilities of, and communication channels among, the various key functions and actors in pre-

event disaster management, mitigation and preparedness activities, such as hazard and risk assessment, monitoring, prediction, prevention, relief, resettlement and emergency response;>> (Ibid. Actions, art. 175).

Amongst the ‘strategies for the implementation’ cited, the report draws attention to the need for governing bodies at all levels, as well as insurance companies, NGOs, local organisations and academic communities to be involved so that

<<a. Develop, adopt and enforce appropriate norms and by-laws for land-use, building and planning standards that are based on professionally established hazard and vulnerability assessments;

f. Develop training programs on disaster-resistant construction methods for designers, contractors and builders. Some programs should be directed particularly towards small enterprises, which build the great majority of housing and other small buildings in the developing countries;

g. Take measures to upgrade, where necessary, the resistance of important infrastructure, lifelines and critical facilities, in particular where damage can cause secondary disasters and/or constrain emergency relief operations; (art. 172)

c. Encourage, promote and support low-cost, attainable solutions, innovative approaches and appropriate building standards to address critical risks of valuable communities, through, inter alia, risk-mapping and community-focused vulnerability reduction programs.>> (art.174)

The last Hyogo Framework for Action 2005-2015: ‘Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters’ pays particular attention to the promotion of initiatives aimed at protecting urban settlements from disasters, suggesting operational and regulatory interventions based on the conviction that urban and territorial planning absolutely must include risk mitigation measures. Similarly, the European Community, which has taken on the role of diffusing these principles of sustainability, has, in recent years, promoted the use of integrated tools in order to achieve sustainability. Regional Operational Programmes<sup>2</sup> have championed the need to implement integrated interventions aimed at both assuring the safety of settlements and mitigating natural hazards by supporting the use of innovative technologies and exploiting social consensus on the issues of prevention and emergency. However, with regards to the premises of integrated and better articulated interventions in the implementation of the 2000-2006 Regional Programme, in reality the only interventions that were made were sectorial – such as the consolidation of buildings within the ‘Mixed Operating Centres’<sup>3</sup> – and neglected however, broader initiatives such as those initially proposed. In the following 2007-2013 Programme, however, the initiatives that received funding were those which used highly innovative technologies, applying them to field of protecting citizens from risks, in particular from terrorist attacks. In fact, when compared to programme initiatives of

an international bent intended to protect territories and their citizens, it emerges that at a local-operative level such initiatives rarely have positive, long-lasting effects that develop into significant turning points and improvements in the field of safety.

#### From segmentation to integration

The need to consider territories systematically in order to be able to suggest criteria for environmentally sustainable planning has been explored since as early as the 1960s in the United States by Jan McHarg, who is recognised today as one of the founding fathers of the environment method. McHarg was certainly a trailblazer in the sense that he was, perhaps, the first person to understand that the planning process, at whatever scale, must necessarily proceed from an understanding of the 'natural facts' of the territory, whether they relate to an area that has already been urbanised or a site to be developed. McHarg brought to the fore the theme of risk reduction, which had been overlooked by planning tools and which, instead, had to be dealt with by checking the compatibility of territorial features with their possible uses.

In the United States, as in Italy, McHarg's environmental philosophy and methodology did not immediately provoke reviving effects due to a historical lack of interest from both institutions and science with regards to the environment. It is no coincidence, in fact, that McHarg's text – now a cult piece – was only published in Italy twenty years after its first draft was written<sup>4</sup>. Only today has it been recognised that understanding natural processes and improving monitoring and forecasting capacities is essential in order to minimise the impact of natural disasters and to improve planning decisions compatible with the 'vocation' of territory in question.

The interest of the planners about the seismic risk begins in Italy during the '80 years, after the Irpinia's earthquake when it had been observed that the main cause of the collapse of the buildings had been caused by the wrong building site of the cities (on the hillsides, or crests). After this observation the planners have studied the seismic risk theme in an integrated way, considering both the seismic hazard and urban aspects, to arrive to the first studies of the "urban vulnerability".

Up until the second half of the 1970s, the field of seismic risk was characterised by a partial view which focused mostly on the those emergencies which "came into play" immediately after the event. Even earthquake engineers (who were entrusted with the most part of the responsibility in terms of dictating criteria for the mitigation of seismic risk) studied only the structural behaviour of individual buildings in cases of earthquakes and failed to study the behaviour of urban elements (streets, squares, buildings, etc.) and their interaction during a seismic event. However, urban planners' interest in innovating and developing the discipline soon came up against two difficulties:

- one related to the presence of technical legislation

exclusively dedicated to the "structural" problems of buildings, which did not include suggestions from the urban planning discipline;

- another relating to those planning regulations, in force at the time, which were completely indifferent to the issue of risk.

Today, in the field of grand scale environmental planning, there has been a move towards the use of more flexible instruments with respect to the law's impositions, achieved by constructing compatibility frameworks for territories with regards to their vocations and possible uses, as according to the teachings of McHarg or, when defining those options available to the site, by integrating into the planning process environmental considerations (Strategic Environmental Assessment). Only recently has the discipline of urban planning created a renewed legislative framework and tools appropriate for dealing with environmental issues. In particular, the issue of seismic risk has now been fully integrated into planning regulations and those planning tools designed to deal with mitigation.

The framework for seismic risk mitigation actions in Italy

That which determines the safety of a country, is the application and monitoring of a nominative and operative system which is translated into regulations, actions and interventions which are, in turn, integrated amongst themselves. How, though, does one improve the resilience of urban settlements?

In Italy, for example, the central government and, above all, regional governing bodies have placed a heightened emphasis on the question of safety via structural programmes which involve several fields of action:

1. regulations, via new laws on the structural consolidation of buildings regarding the management of disasters and urban planning;
  2. operational issues relating to new tools for the governance of territories and new evaluation methods.
- The most significant initiatives in the regulatory field can be found at a regional level. Many of Italy's regions have, in fact, created new laws regarding urban planning and civil protection. The region of Calabria, for example, promotes very innovative legislative initiatives in the field of seismic risk mitigation, having created a new urban planning law which integrates into all planning tools new laws and new evaluation methods born in the field of experimental research, as well as a new civil protection law which obliges schools to organise and undertake evacuation exercises.

#### Planning Tools For Seismic Risk Mitigation

The theme of mitigation risk is recognized, today, among one of the great themes that belong to the planning debate. In such an important way as to develop both the normative and applicative plan, with an ample choice of norms and measures of intervention. In Italy, mitigation seismic risk only recently has been considered among the management and planning

of territory, because it was always considered in a restricted way and not in an integrated way. Instead, mitigation seismic risk theme involves many aspects: from geological, to engineering including emergency aspect. This signifies that the planning approach represents, probably, the correct way to consider mitigation risk seismic theme. In fact, the planning gives to the mitigation risk seismic theme a global overview that is necessary for formulating multidisciplinary interventions. In Italy and particularly the Calabria region, today, the mitigation seismic risk theme is approached with new norms and programmes of interventions that it considered in a global way. In fact, this innovative planning tools have an important impact on urban renewal, stimulating and incrementing an integrated development. Whereas, in the recent past the global approach was not taken into consideration and territory was not managed with the mitigation seismic risk.

New applied methodologies

The MUS (The Minimum Urban Structure) is the most important part of an urban centre, the vital system that must survive a seismic event. The MUS allows the methodology to orient the vulnerability analysis and the mitigation actions towards all the elements that are a part of it, and to leave out (at least initially) the rest of the urban area. The methodology of the Minimal Urban Structure was born from two considerations:

- There are not enough resources to secure an area's entire housing stock – that is to say both public and private buildings – and, therefore, the risk mitigation plans and programmes need to establish the appropriate criteria for the prioritisation of the use of available resources;

- Central government's intervention capacities in the field of urban policies are most effective in the field of the maintenance of property and public spaces.

The Minimal Urban Structure's method is not designed to assess urban vulnerability, but it does help to identify those elements on which to focus vulnerability evaluations and those interventions necessary for the securing a given area. The need to concentrate these surveys and interventions onto just a few elements which form the core of the urban centre, fulfils both the demands of the Civil Protection Plans which relate to cases of emergency (national law n. 225/92), and the requirements stipulated in the Recovery Plans for historical and urban centres (the national law n. 457/78) and now adapted to cases of earthquakes. The methodology recalls the so-called "war economy" which prevailed in large European cities during times of war when bombings occurred. This methodology aimed to identify and protect strategic sites (such as shelters and infrastructure hubs, such as subways, etc.) because their survival guaranteed the functionality of the urban centre and, therefore, its survival (Fabietti W. 1999).

The Minimal Urban Structure pursues the following aims:

- the preservation of historical memory through the

preservation and securing of those places, public spaces and buildings, which bear witness to the "experience" of an urban centre;

- the redevelopment of those public spaces and heritage buildings to which the community relates, given their roles and the functions they perform;

- the realisation of a dedicated emergency system which is able to maintain its functionality even following a seismic event and which, therefore, promotes the functional recovery of the urban centre.

The Minimal Urban Structure's methodology allows for, as aforementioned, the targeting of interventions for the safety of the inhabited centre in a timely manner, thus avoiding substantial financial outlay. Such a requirement is of paramount importance to all urban centres, and in particular for those centres which are found in seismic areas and which wish to be able to recover their inhabited housing stock in the case of an earthquake.

Urban vulnerability and safety requirements of urban spaces

Public space carry out an essential role in case of emergencies, infact, citizen can use its as safety spaces after an earthquake. In Italy, the Civil Protection Department classify these areas relating to their use after the earthquake.

Since public spaces represent both a safety site and an important historical and social area, it must be preserved and safeguarded. The aim of this research developed at the Mediterranean University of Reggio Calabria, is to identify the minimum safety and urban quality requirements of public spaces to improve both the functionality in case of emergency and the urban quality.

The research identifies all urban spaces typologies (squares, open air markets, public parks, etc.) distinguishing physical, functional and safety properties. For this purpose a check-list has been drafted to assess urban levels vulnerabilities. This methodology has been applied in Reggio Calabria's urban structure where the historical centre was rebuilt with anti-seismic rules after the 1908's earthquake (De Paoli, 2012).

The general objective of this research concerns the urban vulnerability mitigation through the increasing security of public spaces. Public spaces are usually used as people related space. In particular, this research aims to individualize the safety requirements of public spaces to obtain the maxim functionality in case of emergency and to improve the urban quality. Public spaces, that are usually open urban areas, are identified by the National Civil Protection Department as meeting points of the population when a disaster occurs. This suggests new ideas, and new urban projects that have been originated from the first urban plans realized in Italy after the earthquake of 1783. Indeed, these antiseismic urban plans established the first antiseismic city's rules: the "chess board" urban plant characterized with wide rectilinear and perpendicular roads, open areas as squares

and markets localized along the longitudinal roads, buildings with a regular and right angle plant. Today, in the modern cities these rules, usually, are not respected but they are absolutely necessary for urban vulnerability mitigation and they stimulate reflexion for new definitions of the safety requirements of public spaces.

### Conclusions

The topic of risk mitigation is recognised as one of the central themes of the town planning debate in Italy, so much so that at both a normative and operational level a wide range of intervention measures and regulations have been developed. In the 1970s in Italy, the idea developed that the issue of seismic risk, in terms of mitigation strategies, should be addressed only by urban and regional planners. This notion came up against two big problems; one linked to the presence of technical legislation which only addresses the 'structural' issues that buildings face; and the other linked instead to town planning legislation which is insufficiently attentive to the question of prevention. In the 1980s, following the Irpinia earthquake, it was observed that the main cause of the collapse of the buildings in the area was the incorrect location of the settlements (on slopes or ridges), which unveiled the need to "think" or "plan" in terms of prevention, looking at both the geomorphological characteristics of a site (related mostly to the local hazards) and its urban traits – which allowed for the first reflections on 'urban vulnerability'. The concept of vulnerability, understood in the traditional sense as referring to 'the single construction', is insufficient in describing the real conditions of vulnerability in an urban system, where an indefinable combination of variables determine the overall damage caused by a seismic event. These factors, which interact with one another, constitute so-called 'urban vulnerability', via which town planners have made their contribution to planning regulations with the definition and analysis of interventions for the mitigation of seismic risk on an urban scale. In Italy, the discipline of urban planning has adopted an updated legislative framework and more appropriate tools for dealing with environmental issues. In particular, the topic of seismic risk has been fully integrated into planning regulations and those planning tools which are directly used for mitigation and prevention. This paper intended to focus on the present regulatory framework, which was recently updated in the field of risk mitigation planning, but above all on practical methodologies in the field of seismic risk mitigation in cities and historical centres.

### Notes

1 This is a summary of the paper prepared for the Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2015 (GAR), United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR).

2 Operational Programmes (OPs) are the tools through which the EU's Structural Funds are mobilised – their aim is to improve regional development in

countries which are underdeveloped in infrastructural terms.

3 'Mixed Operating Centres' (MOC), together with the Aid Coordination Centre (ACC) and the Municipal Operation Centres (MOC) form the "operational mechanism" for emergency planning in case of a seismic event. The Mixed Operating Centres are responsible for the planning of emergency measures for their central municipality and those pertaining to it.

4 The famous book of environmental planning is Design with nature, published in 1969.

### References

- Aa.Vv., (1997), "Il metodo Augustus. Periodico informativo della protezione civile", DPC Informa, n. 12, maggio, giugno.
- De Paoli, R. G. (2012), "Urban Spaces and Safety", *TEMA Journal of land use, mobility and environment*, Vol. 5, n. 3, Università degli Studi di Napoli Federico II.
- Fabietti, W. (1999). *Vulnerabilità e trasformazione dello spazio urbano*, Bologna, Alinea editrice.
- Fera, G. (1991), *La città antisismica*, Roma, Gangemi Editore.
- Mc Harg J. (1969), *Design with nature*, New York, Doubleday & Company, Inc. Garden City, 1969.
- United Nations, (1996), *United Nations Conference on Human Settlements, Habitat II. The Habitat Agenda: Chapter IV: C. Sustainable human settlements development in an urbanizing world. Par. 11., Disaster prevention, mitigation and preparedness, and post-disaster rehabilitation capabilities, A/CONF.165/14.*

Figure 1 - Italy's action system for seismic risk mitigation.



# L'ordinario per uscire dall'emergenza. Una legge nazionale per la mitigazione del rischio

LUANA DI LODOVICO

Disastri Naturali VS Governo del Territorio

I disastri naturali o meglio i “fenomeni naturali estremi” (terremoti, eruzioni vulcaniche, esondazione di fiumi, etc) risultano in aumento sia a causa del cambiamento climatico e dell'innalzamento delle temperature, e sia a causa della “cattiva gestione” del nostro territorio: lo sviluppo edilizio, soprattutto dell'ultimo secolo, ha invaso aree di grande fragilità (a rischio idraulico, a rischio frane, etc) creando le premesse di futuri eventi calamitosi e alterando gli equilibri ambientali (ultimo esempio è quella dell'alluvione di Genova del 9 e 10 ottobre 2014). Tenuto conto del difficile contesto in cui oggi viviamo, sia economico che ambientale, deve cambiare anche il ruolo del Governo le cui azioni dovrebbero essere indirizzate su due piani complementari: regolare correttamente, da un lato, la diffusione insediativa e dall'altro lato porre fine a tutte quelle pratiche urbanistiche che hanno prodotto e producono effetti negativi sulle risorse naturali ed antropiche. Per raggiungere questi obiettivi è fondamentale mettere a sistema i temi della mitigazione del rischio, della sicurezza e dello sviluppo sostenibile creando un nuovo modello di sviluppo per le nostre città, i nostri territori, i nostri paesaggi. Il primo passo da compiere riguarda la priorità di investire nella messa in sicurezza territoriale laddove le condizioni di rischio siano tali da non poter più operare in termini di prevenzione, e allo stesso tempo è necessario realizzare opere manutentive, a carico dell'intera società, del pubblico che governa e del privato che utilizza i suoli.

Prevenzione e Mitigazione: le parole d'ordine del “nuovo” Urban management plan

Prevenzione e Protezione devono diventare, assieme alla mitigazione del rischio, le parole d'ordine per la costruzione e la “revisione” di ogni Urban management plan. L'obiettivo da perseguire è la riduzione della frequenza con cui l'evento può verificarsi, in quanto si eliminano parzialmente le cause di danno (buona manutenzione degli impianti, accortezza nel tenere debitamente separati gli ingredienti di una reazione incontrollabile, quali ad esempio infiammabili e fonti di energia, etc) ed a contenere l'entità del danno una volta verificatosi l'evento. Azioni possibili per la mitigazione e prevenzione del rischio possono essere racchiuse in tre grandi macrocategorie:

1. Miglioramento delle Conoscenze: Tecnico – Scientifiche, Territoriali – Urbanistiche - Edilizie;
2. Riduzione vulnerabilità ed Esposizione, attraverso

il miglioramento degli strumenti per la progettazione e pianificazione e l'adeguamento e miglioramento per il rischio sismico (Dolce, 2012) e idrogeologico del costruito sia pubblico e privato.

3. Mitigazione Effetti, attraverso il miglioramento del monitoraggio, la redazione di Piani di Protezione Civile, la sensibilizzazione della Popolazione, dei Tecnici ed Amministratori (Dolce, 2012).

A queste azioni si deve comunque affiancare un concreto supporto normativo unico, in grado di definire regole, strumenti e tempi con cui operare ed incentivare, allo stesso tempo, investimenti, soprattutto dei privati, per manutenzione e sicurezza territoriale. Bisogna superare l'impasse burocratica e normativa che caratterizza negativamente il nostro Paese al punto ad avere poche regole certe in grado di produrre una programmazione/pianificazione urbanistica che con pochi strumenti ordinari sia capace di ridurre i livelli di rischio, abbassare la vulnerabilità e controllare l'esposizione senza necessariamente introdurre vincoli ma piuttosto esaminando i reali problemi del territorio e cercando le soluzioni strategiche più adatte.

Il caso studio: L'Aquila

Il lavoro di ricerca condotto all'interno del dottorato del XVII ciclo del corso di dottorato in Recupero, Progetto e Tutela nei Contesti Insediativi e Territoriali di Elevato Valore Ambientale e Paesistico (DICEAA), presso L'Università degli studi dell'Aquila (in fase di conclusione) ha valutato e sta valutando, nel contesto generale dell'introduzione e con particolare riferimento ai temi normativi e regolativi, il modello di gestione del Ricostruzione aquilana post sisma, in quanto il quest'ultima è fortemente legata ai temi della Conoscenza, della Riduzione della vulnerabilità e dell'esposizione, alla mitigazione del rischio e alla sicurezza. Dall'analisi dei due modelli governance della Ricostruzione scaturiti con l'entrata in vigore prima della L.77/2009 e poi della successiva L.134/2012 (dopo quasi 3 anni e mezzo dal sisma) è stato possibile mettere in evidenza quali siano stati i cambiamenti fondamentali tra i due regimi normativi:

- Si è passati da un modello di ricostruzione commissariale ad un sistema basato sull'ordinarietà in cui i sindaci dei comuni del cratere, insieme all'Ufficio Speciale per La Ricostruzione (uno per il comune dell'Aquila USRA ed uno per i 56 Comuni del Cratere, USRC), gestiscono la ricostruzione fisica della città;
- È cambiata la “filiera” per l'analisi delle pratiche e il rilascio dei contributi per la ricostruzione così come interpretata dalla STM (Reluis – FINTECNA – CINEAS); è stata sostituita con un metodo parametrico (rifacendosi al metodo utilizzato nel terremoto Umbria – Marche);

• I Piani di Ricostruzione (modelli privatisti) non sono più obbligatori e sono stati sostituiti dai Programmi Integrati (modelli pubblici dirigisti).

Tuttavia nulla è stato fatto da entrambe le leggi sul piano della semplificazione normativa, della sicurezza, della mitigazione e prevenzione, dell'individuazio-

ne di un modello di sviluppo per la città così duramente colpita dall'evento sismico: tutto il modello di ricostruzione è quasi totalmente incentrato sulla sola ricostruzione fisica delle abitazioni. La sola analisi della pianificazione in essere mostra come in cinque anni e mezzo sia stata creata una vera e propria "galassia di strumenti" in cui manca una razionalità complessiva, un modello di sviluppo, obiettivi ambientali, lo studio sistematico ed il controllo della forma urbana, elementi di messa in sicurezza del territorio, input di mitigazione e prevenzione. A questo impianto normativo pletorico e ridondante si aggiunge la mancanza di più elementi quali un sistema di conoscenza condiviso, di copianificazione strategica e spaziale, di un rapporto diretto tra economia della ricostruzione ed economie locali.

Il lavoro di ricerca, dopo aver "posto bene i problemi" ha delineato la base per la costruzione di un nuovo modello di ricostruzione valutando cosa serva effettivamente a livello di governance, di governo del territorio, di prevenzione, sicurezza e mitigazione in modo da raggiungere obiettivi specifici quali:

- Perfezionamento e ricomposizione dei quadri conoscitivi (come la CLep del nuovo Piano Paesaggistico dell'Abruzzo);
  - Ridefinizione di una nuova Armatura Urbana (AU) in cui si tengano conto di tutte quelle misure di prevenzione e protezione per la popolazione (ISOsafety: certificazioni per città sicure);
  - Definizione e/o Ridefinizione del ruolo della forma urbana attraverso lo strumento ordinario del PRG (Masterplan) e dei progetti urbani che riguardino nuove realizzazioni e/o rigenerazione urbana (Playable City);
  - Integrazione fra i temi dell'energia – ambiente – paesaggio (Smart City);
  - Costruzione di un Modello Sociale di Sviluppo locale attraverso interazioni coerenti tra i diversi progetti di sviluppo facendo sì che la Ricostruzione diventi un reale motore di sviluppo;
  - Elaborazione di un sistema di valutazione efficace basato su evidenza pubblica, terzietà e monitoraggio (Indicatori Plurivalenti, WebGis e Urban Center).
- Tenendo presenti tali obiettivi la Ricostruzione può e deve ricreare e migliorare le condizioni di sviluppo di una città, di un territorio. Perché si possa parlare di sviluppo bisogna eliminare, prima di tutto, gli ostacoli legati alla cattiva gestione delle risorse antropiche e naturali siano essi abitazioni, infrastrutture, beni monumentali, beni paesaggistici e/o naturali, ma anche alla mancanza di una reale cultura della Conoscenza del Territorio e della Prevenzione dei fenomeni, perseguendo obiettivi che vadano oltre la riparazione dei danni subiti o del "dov'era com'era" ma puntare ad un sviluppo ed un rilancio della città in condizioni di sicurezza (non solo sismica). Questi obiettivi sono perseguibili solo se inseriti in un testo di una Legge Nazionale sui Disastri Naturali.

Pianificazione, Sviluppo e Gestione della Sicurezza: necessità di una programmazione Nazionale

Analizzando il vasto e complesso sistema normativo nato a seguito dei vari eventi calamitosi (tra cui L.R. Umbria 30/1998 ss.mm.ii., L. 79/2009, L.134/2012, L. 122/2012 e L.R. Emilia Romagna 16/2012) sono emerse sia criticità sia elementi di pregio che sono stati utilizzati come punto di partenza per definire priorità ed obiettivi generali da inserire in una Legge Nazionale per i disastri naturali che faccia effettivamente perno sui concetti di sviluppo, sicurezza, prevenzione e mitigazione. La finalità della Legge infatti non dovranno essere incentrate sulla mera ricostruzione fisica dei territori colpiti ma dovrà garantire delle prestazioni elevate e certe per uno modello di governo territoriale che nello stesso tempo sia applicabile nelle fasi di emergenza, di ricostruzione, ma anche nelle fasi di gestione ordinaria di un territorio con interventi di mitigazione e messa in sicurezza (Di Lodovico, 2013). Vediamo di seguito "l'ossatura" di partenza della nuova Legge.

Le Finalità da considerare devono andare, come già detto, oltre la mera ricostruzione e/o ripristino degli immobili e delle opere infrastrutturali danneggiate e distrutte, ma dovranno puntare altresì a:

- Rilancio Economico, creando concreti modelli di sviluppo che vadano oltre la mera economia legata al processo di ricostruzione post catastrofe;
- Creazione di Playable City, attraverso progetti di Riquilificazione e Recupero urbano che rendano le città a misura d'uomo ed incrementino i servizi per i cittadini;
- Creazione di città Smart e Reti di città (pianificazione programmazione locale e di area vasta), in grado di garantire un alto livello di Sicurezza, Accessibilità e Sostenibilità.

I Principi della Legge devono essere indirizzati a garantire:

- la Trasparenza e tracciabilità dei processi e delle risorse;
- la Ricostruzione fisica, basata sul miglioramento sismico ed energetico di edifici e città;
- il recupero, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale puntando sul rilancio turistico e culturale delle città colpite da eventi calamitosi;
- lo snellimento del sistema burocratico per approvazione e realizzazione di progetti finalizzati alla ricostruzione, alla messa in sicurezza e alla mitigazione dei rischi;
- la ripresa delle attività economiche e la rigenerazione delle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini;
- la ripresa delle attività agricole e di quelle ad esse connesse con il recupero anche del patrimonio esistente e la tutela, valorizzazione e la ricostruzione dei paesaggi rurali (art. 9 L.R. 16/2012);
- la tutela, la valorizzazione e il recupero dei contesti paesaggistici naturali con incentivi per il settore turistico.

I Processi devono garantire la separazione delle decisioni nell’Emergenza dalle decisioni per la Ricostruzione, chiarire il ruolo e le competenze degli attori coinvolti, garantire la ricostruzione fisica, la mitigazione dei rischi e l’assistenza alla popolazione. Nello specifico:

- Separare il ruolo e competenze delle Istituzioni:

a. lo Stato come garante del processo attraverso la promulgazione della Legge Nazionale, deve garantire i trasferimenti parametrici dei fondi per la ricostruzione e la messa in sicurezza dei territori, deve effettuare controlli in opera sul processo di ricostruzione e gestione territoriale.

b. la Regione, in particolare la Giunta Regionale, diventa garante del Processo di ricostruzione e di Gestione Sicura del territorio (implementato quanto previsto dall’art. 17 L.R. 16/2012) in quanto:

b.1. promulgatore di azioni normative per la gestione del territorio e processi tecnico-amministrativi (ricepisce la normativa nazionale) nell’ambito dell’approvazione dei Piani Regolatori Generali e della revisione degli stessi, una revisione che deve essere speditiva specialmente se effettuata dopo una catastrofe naturale (sisma, alluvione, etc);

b.2. incentivare la redazione e/o l’aggiornamento di programmi e piani di protezione civile, di difesa da rischio sismico e idrogeologico (come previsto art. 20 L.R.30/1198) e autorizzare e monitorare il cronoprogramma degli interventi redatti dai Comuni.

c. il Comune insieme ad eventuali Uffici Speciali Territoriali (istituiti laddove esiste una reale carenza di organico) diventano gli esecutori materiali della ricostruzione, della messa in sicurezza e della mitigazione dei rischi attraverso l’applicazione della normativa Regionale e Nazionale con procedure ordinarie e non straordinarie e la elaborazione o la revisione di piani comunali ordinari e programmi d’intervento. Infine il Comune dovrà redigere e predisporre la revisione, periodicamente e con tavoli di concertazione con altri attori e portatori d’interesse (stakeholders), di un cronoprogramma degli interventi previsti in modo da garantire sia tempi certi che lo stanziamento dei fondi. Questo cronoprogramma, come già affermato nel punto precedente, sarà autorizzato e monitorato dalla Regione.

- Attuare la Ricostruzione Privata, come già avvenuto in Umbria, nelle Marche, a l’Aquila e in Emilia Romagna sia per UMI (Unità Minime d’Intervento di aggregati edilizi individuate dai Comuni principalmente nei Centri Storici), sia per Interventi Diretti (come previsto artt. 4 e 7 L.R. 122/2012).

- Effettuare il controllo sistematico della conformità dei progetti e delle strutture da realizzare, riparare o ricostruire e il conseguente rilascio dei contributi verrà effettuato per iter ordinario: gli uffici tecnici del comune si occuperanno dell’aspetto architettonico ed urbanistico, gli uffici del genio civile della parte strutturale, le soprintendenze per il rilascio di nulla osta e pareri preventivi. Laddove l’organico di questi uffici in territori colpiti da eventi calamitosi risultasse

carente, verranno istituiti appositi uffici tecnici territoriali di supporto all’espletamento e al controllo di pratiche e cantieri. Tali uffici resteranno in funzione fino alla completa ricostruzione.

- Fare in modo che l’assistenza alla popolazione e alle imprese avvenga nelle more degli artt. 7, 7 bis, 8, 10, 11 e 11 bis, 12, 12 bis, 15, 16 della L. 134/2012, in quanto il sistema ha ben funzionato in Emilia Romagna, superando quel groviglio burocratico della L.77/2009.

- Garantire la Tutela, il Recupero ed il Miglioramento Sismico ed energetico dei centri storici e dei nuclei storici non urbani degli Edifici Storici Tutelati come previsto nell’art. 11 L.R. 16/2012 e nell’ art. 2 L.R.

32/1998: tali interventi devono perseguire obiettivi di tutela, valorizzazione dei tessuti e degli edifici storici, prediligendo il recupero speditivo di quei manufatti ritenuti identitari dalle comunità locali, garantendo il miglioramento della sicurezza (esposizione) e della qualità degli edifici e del tessuto edilizio con la riduzione della vulnerabilità urbana.

- Programmare attraverso piani attuativi il ripristino la messa in sicurezza e la manutenzione di tutti gli edifici pubblici, valutando la predisposizione di interventi razionalizzazione di gestione del patrimonio pubblico stesso.

- Mettere in atto misure di “garanzia” per favorire la ripresa delle attività produttive devono partire da quanto previsto nell’artt. 5 e 10 L.R. 16/2012 ma essere comunque implementati prevedendo dei regimi fiscali ad hoc per il territorio colpito, con dei piani di aiuti economici spalmati su più anni.

Gli strumenti da utilizzare per la ricostruzione, per la mitigazione e per la messa in sicurezza del Nostro territorio devono essere strumenti ordinari a partire dal Piano Urbanistico Comunale che deve diventare “garante” del processo di ricostruzione e della buon governo del territorio (Properzi, 2012). In particolare:

- Il Piano Urbanistico Ordinario dev’essere velocemente aggiornabile (semplificazione sistema di approvazione di varianti urbanistiche) in caso di calamità naturale e elementi di Prevenzione (lettura del danno sismico e della sua evoluzione storica nei tessuti urbani), di Precauzione (Prevedere aree per edilizia per le fasi emergenziali), recepire le strategie allineate con il Piano Strategico Regionale (Area Vasta) ed essere supportati da Strumenti Regolativi “per parti”.

- La Copianificazione deve essere usata come sede decisionale e di monitoraggio sullo stato della ricostruzione e di gestione del territorio, in grado di redigere dei reali programmi d’intervento sul territorio che prevedano ed abbiano certi anche la copertura finanziaria per realizzare tutti gli interventi proposti.

- le Verifiche di Compatibilità Ambientale (VAS) devono essere applicate agli strumenti urbanistici utilizzando un sistema di indicatori plurivalenti condivisi ed implementabili che siano in grado di valutare la Sostenibilità (Stato, Pressione e Risposta del territorio), la Coerenza (con i piani sovraordinati) degli interventi prodotti permettendo di valutare non

solo la fattibilità dell'intervento ma anche il livello di funzionalità dello stesso in termini di valorizzazione, recupero, messa in sicurezza, mitigazione (dei fattori di criticità) del territorio attraverso una progettazione modulata).

- In caso di Ricostruzione, Recupero e Rigenerazione Urbana il piano dovrà contenere nel Masterplan Generale i Progetti Urbanistici con cui si andrà ad operare sul territorio correlati da un meticoloso studio di Fattibilità Economica, valutando l'impegno di spesa necessario perché quell'opera possa essere effettivamente realizzata.

- Creare una ISO Safety ovvero una certificazione di sicurezza per città e abitazioni sicure che vada oltre la compilazione di una semplice scheda come quella della CLE (Condizioni Limite di Emergenza che non ha finalità di salvaguardia contingente), perché oltre alla ricostruzione anche gli interventi ordinari (manutenzioni, restauro, nuove costruzioni, etc) deve innalzare il livello di sicurezza degli edifici, delle infrastrutture, dei quartieri e quindi delle città.

Il Monitoraggio del processo di ricostruzione e di buona gestione del territorio sarà effettuato a due livelli: uno statale l'altro regionale. In particolare a livello locale sarà la Giunta regionale ad avere questo compito, come già accade per la ricostruzione in Emilia Romagna. Per garantire la trasparenza di questo processo sarà realizzata una piattaforma (realizzata in WebGis) dove oltre a monitorare lo stato della ricostruzione e della mitigazione e messa in sicurezza del territorio, permetterà di creare un network, una rete di città e territori sicuri. Inoltre tutti i fruitori potranno valutare lo stato in cui versa realmente il nostro territorio per tutti i campi della sicurezza (sismica, idrica, edilizia, etc). Oltre a questa piattaforma altro luogo che garantirà la reale partecipazione sarà l'istituzione degli Urban Center: strumento di competitività urbanistica, luogo di discussione tra cittadini ed amministrazione e possibile fucina di idee per la gestione della città.

Governo delle trasformazioni: nuova stagione di piani e programmi in grado di creare una rete di città smart e sicure.

E' necessario avviare una nuova stagione per il Governo del Territorio che superi realmente il rigido sistema di pianificazione separate e settoriali previsto dalla L.1150/42 (ancora oggi, dopo 72 anni, Legge Fondamentale dell'Urbanistica), per far spazio ad un concreto impianto di Copianificazione plurilivello che venga utilizzato non soltanto in fase decisionale ma già nella costruzione di quadri conoscitivi che risultano terzi alla costruzione di piani e programmi. Esistono in Italia esempi di buone pratiche che hanno avuto esiti assai positivi come l'utilizzo, da ormai un decennio, della Conferenza di Copianificazione in Piemonte; tuttavia a tale organismo devono essere implementate le competenze: (progettazione, programmazione, costruzione di quadri conoscitivi e di indicatori, etc) per dar realmente vita ad un nuovo

modello di Governo del Territorio che utilizzi da un lato un sistema di conoscenza ampio, aggiornabile, condiviso e facilmente accessibile (quadri conoscitivi), e dall'altro crei un sistema di analisi, valutazione, monitoraggio che sia altrettanto aggiornabile, condiviso e facilmente accessibile per poter creare un network che le amministrazioni locali possano utilizzare non solo per la programmazione ma anche per la sua messa in sicurezza di territori e città fragili. Un sistema così fatto potrebbe andare oltre la logica del recente portale di monitoraggio istituito dal governo sulla sicurezza del nostro territorio (redatto per i soli settori dell'edilizia scolastica, del dissesto idrogeologico e delle infrastrutture idriche: [www.italiasicura.governo.it](http://www.italiasicura.governo.it)) nato sull'onda emotiva dei recenti disastri ambientali in Liguria, Toscana ed Emilia Romagna (ottobre 2014), creando le reali premesse per una nuova stagione per un governo del territorio e per un'urbanistica realmente riformista in grado di creare una rete di città che siano smart e sicure.

#### Bibliografia

Benetti D., Mercuri C. (1998), La vulnerabilità urbana e i centri storici nella prevenzione del rischio sismico. Due schede innovative, in Centri storici e rischio sismico, Atti del XXII Congresso INU (18-20 giugno) Il governo del territorio nella riforma delle istituzioni Perugia  
Ceretto Castigliano S.C., Ciaffi D., Peano A., Spaziante A., Staricco L. (2002), Interazioni tra pianificazione operativa, strutturale e strategica, FrancoAngeli, Milano  
Di Lodovico L. (2013), Una Legge per i disastri Naturali. Creare un nuovo modello di gestione dell'emergenza, di prevenzione e di sviluppo, in *Planum*, n.27 vol.2, (pagg. 1-10)  
Di Ludovico D. (2008), Piani. Metodi e pratiche. Il ruolo delle conoscenze, Andromeda Editrice s.r.l., Castelli.  
Dolce M. (2012), "The Italian National Sismic Prevention Program, 15 WCEE, Lisbona  
Fabietti W. (a cura di, 1999), Vulnerabilità e trasformazione dello spazio urbano, Alinea editrice, Firenze.  
Properzi P (2011), Ricostruzione e strumenti di Governo del Territorio, in *Economia e Società in Abruzzo (Rapporto 2010)*, CRESA 2010 (pagg. 187 - 201)  
Viviani S. (2011), Disastri territoriali e urbanistica, in *Urbanistica Informazione*, n. 239 - 240 (pagg. 4 - 5)  
Wall E. (1999), *Programming the Urban Surface*, in Corner J. (a cura di), *Recovering Landscape*, Princeton Architectural Press, New York (pagg. 233-249)  
Zuccaro G (a cura di, 2004), *Inventario e vulnerabilità del patrimonio edilizio residenziale del territorio nazionale - Mappe di rischio e perdite socio-economiche*, Napoli

#### Siti web

Gestione ed evoluzione del sistema per il monitoraggio degli interventi in campo ambientale e per la condivisione delle basi dati ambientali e territoriali. Uso indicatori VAS (CINIGeo, ANCI, MATTM, 2010) [http://www.dva.anci.it/file/server/file/uso\\_indicato](http://www.dva.anci.it/file/server/file/uso_indicato)

ri\_vas.pdf

Gruppo lavoro CRESME (2012), Lo stato del territorio italiano 2012 – Insediamento e rischio Sismico e idrogeologico– Insediamento e rischio Sismico e idrogeologico ANCE- CRESME, Roma, [http://www.camera.it/temiap/CRESME\\_rischiosismico.pdf](http://www.camera.it/temiap/CRESME_rischiosismico.pdf)

Ubertini L., 2009, La mitigazione del rischio idraulico, in “Quaderni della Società Geologica Italiana”, <http://www.socgeol.it>

Vulnerabilità e gestione territoriale, ricerca della fondazione EUCENTRE

[http://www.eucentre.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=102&Itemid=102&lang=it](http://www.eucentre.it/index.php?option=com_content&view=article&id=102&Itemid=102&lang=it)

Working paper 07/2007 Sistema di indicatori per la valutazione della qualità del paesaggio perturbato, disponibile su [http://www.paesaggiopocollina.it/paesaggio/dwd/wp/wp7\\_ind.pdf](http://www.paesaggiopocollina.it/paesaggio/dwd/wp/wp7_ind.pdf)

## Emergency and public facilities

### Verso nuovi standard urbanistici prestazionali

ISIDORO FASOLINO  
E GABRIELLA GRAZIUSO

Verso nuovi standard urbanistici

Gli usi della città e le attività da prendere in considerazione nell'immaginare una ridefinizione degli standard urbanistici è ben più ampio e articolato di quello che caratterizzava il periodo in cui sono stati introdotti nella legislazione urbanistica. Nella maggior parte dei casi, il riferimento quantitativo alle superfici di piano non è più sufficiente e non aderisce a necessità che si riflettono soprattutto sui diversi modelli di tipo organizzativo degli insediamenti, per cui si opta per l'individuazione in termini qualitativi dei requisiti delle attrezzature pubbliche e del loro inserimento nel contesto urbano.

Emerge, quindi, la necessità di estendere il concetto di standard a tutte quelle attività che in concreto concorrono nel realizzare un'autentica qualità della vita, non di rado accompagnando la persona in fasi estremamente delicate della propria esistenza, e l'impossibilità di definire parametri aprioristicamente dal contesto, ma solo in stretta relazione agli specifici ambiti urbani e territoriali a cui si applicano.

E' necessaria l'introduzione e messa in evidenza di servizi innovativi, con la definizione di reti ecologiche e orti urbani per il sistema ambientale, di piste ciclopedonali per la mobilità lenta, di edilizia residenziale sociale per il sistema abitativo. Occorre definire i servizi a-spaziali che, per le loro caratteristiche funzionali e localizzative, non occupano superfici, ma dei quali dovrebbero essere comunque definiti standard relativi al loro livello di risposta ai bisogni sociali (ser-

vizi di assistenza domiciliari o alla mobilità, servizi telefonici, quelli per la pulizia e manutenzione delle strade, per la manutenzione del verde e servizi a rete). Bisogna trattare le attrezzature tecnologiche (stazioni di servizio, impianti, isole ecologiche, ecc.), i sottoservizi e l'illuminazione pubblica, le attrezzature per il commercio, e quelle private di interesse pubblico. Inoltre se anche i servizi connessi con gli aspetti qualitativi, ambientali e sociali vengono trattati in diverso modo nei vari Piani dei servizi, si sottolinea la mancanza di una linea guida, che possa fungere da riferimento procedurale per una loro localizzazione efficace ed efficiente su un territorio comunale.

Urbanistica per l'Emergenza

Tra le attività che richiedono superfici dedicate sono comprese anche quelle relative la gestione delle emergenze e al soccorso delle popolazioni colpite da eventi disastrosi conseguenti ai rischi. Si prova qui a considerare tali superfici quali nuove tipologie di standard che, nell'occasione dei ripetuti disastri che colpiscono il nostro paese, rappresentano un elemento essenziale da integrare nella pianificazione urbanistica.

Si evince che il minimo normativo dei 2,00 m<sup>2</sup> ad abitante da destinare alle attrezzature di interesse comune, nel quale sarebbero comprese anche quelle per i pubblici servizi di Protezione civile (Pc) non è sufficiente a fronteggiare in maniera efficace una situazione di emergenza, evidenziando la necessità di prevedere spazi urbani sicuri per una urbanistica della prevenzione.

La normativa del settore del rischio individua strumenti, sostanzialmente il Piano di protezione civile (Ppc), e soggetti della pianificazione alle diverse scale, preordinati alla trattazione e soluzione di due problemi principali: conoscenza del rischio ed azioni a favore delle popolazioni in situazioni di emergenza. Dall'analisi del rischio si cerca di pervenire a degli scenari. Lo strumento dello scenario è complesso in quanto restituisce uno dei tanti futuri possibili, e in questo senso se ne può semmai valutare la probabilità di accadimento ma non la veridicità in senso assoluto. L'utilità degli scenari prescelti consiste nel convogliare gli sforzi di preparazione e di mitigazione di tutti i soggetti coinvolti su binari comuni, mettendo a sistema le esperienze e le competenze di ciascuno, predisponendo una capacità di affrontare l'imprevedibile basata sul lavoro comune pregresso, su esercitazioni, e infine sulla disponibilità ad aggiornare il piano stesso inserendo nuovi scenari, nuove ipotesi che si renderanno disponibili e più credibili in futuro.

Si deve però sottolineare come molto spesso i Ppc coincidono con un mero elenco di soggetti e mezzi che devono intervenire nelle situazioni di emergenza, ed eventualmente un elenco degli spazi e delle reti, necessari all'espletamento delle funzioni di protezione civile.

Dal settore degli studiosi del rischio sembra emergere il rimpianto che gli urbanisti tengano ancora troppo poco conto, nella redazione degli strumenti urbanistici, delle questioni connesse al settore e delle esigenze,

in termini di spazi, che emergono da una corretta politica dell'emergenza.

Nei tessuti urbani complessi è opportuno effettuare un'attenta analisi urbanistica che permetta di individuare all'interno di ciascun quartiere, isolato, settore urbano, una serie di spazi liberi esistenti, immediatamente accessibili, nonché di spazi liberabili, idonei a localizzare una serie di attrezzature urbane di interesse strategico, sufficientemente sicure, da poter utilizzare come funzioni di Pc.

Dunque gli spazi urbani, così come le attrezzature di nuova formazione o nuova trasformazione devono essere progettati rispettando le esigenze fisiche e funzionali del paesaggio urbano di riferimento, adottando un approccio proiettato ad un nuovo concetto, quello dell'Urbanistica per l'Emergenza.

Tutti gli interventi rivolti all'attrezzatura del territorio devono coniugare le esigenze territoriali, sociali e di sviluppo economico con la necessità di creare un sistema di Pc, adeguatamente dimensionato e dotato di strutture e risorse. Particolare riguardo deve essere riservato alla localizzazione delle opere e alla possibilità di collegamento con le principali infrastrutture e reti di servizio.

#### Polifunzionalità e flessibilità

Nella individuazione delle aree e attrezzature necessarie alla gestione dell'emergenza si può fare ricorso ai principi della polifunzionalità e della flessibilità.

In base a tali principi, si ha la possibilità di utilizzare delle attrezzature per due o più scopi, in relazione alle loro capacità di adattamento a seconda che ci si trovi in condizioni ordinarie o in condizioni di emergenza. A tal fine, si rende necessario stabilire un percorso congiunto tra pianificazione territoriale e urbanistica e pianificazione di emergenza per coniugare le esigenze relative ad aree da destinare a verde pubblico, parcheggi o impianti sportivi, con quelle necessarie per far fronte alle conseguenze di scenari di evento riferiti alle diverse tipologie di rischio cui un determinato territorio è esposto, con la relativa popolazione da assistere in degli spazi.

La pianificazione dell'emergenza vedrebbe il sovrapporsi e l'alternarsi di usi e funzioni ordinarie e funzioni di prevenzione e protezione civile e, in particolare, di gestione dell'emergenza, nell'ambito di una progettazione più complessa, ma non per questo meno ricca di qualità ambientale dello spazio urbano.

Per garantire l'utilizzo polifunzionale di una struttura devono essere soddisfatte delle caratteristiche peculiari che vanno predefinite al momento della progettazione.

Alla luce del principio di polifunzionalità, un impianto sportivo, un parco, o un semplice giardino saranno progettati con i seguenti accorgimenti:

- le indicazioni provenienti dalle valutazioni circa le esigenze di attrezzature di interesse generale e di standard urbanistici, sia in termini di recupero e riqualificazione che di nuove realizzazioni, dovranno essere integrate con le esigenze derivanti dal piano di emergenza;

- la localizzazione dei siti, definiti in sede di pianificazione urbanistica, dovrà considerare la sicurezza dei luoghi in termini di potenziale utilizzo per funzioni di assistenza alla popolazione in caso di calamità;

- la progettazione esecutiva dovrà coniugare le esigenze sociali e/o territoriali con le funzioni di Pc, recependo le indicazioni dimensionali delle aree di attesa, di accoglienza e di ammassamento;

- i collegamenti con l'area dovranno essere garantiti anche in previsione di un potenziale evento: dovrà essere prevista la possibilità di un rapido collegamento con le principali reti tecnologiche, specificamente progettate con superiori livelli di sicurezza e dimensionate in base al potenziale bacino di utenza che si determinerebbe in caso di evento.

Definire operazioni di pianificazione territoriale e urbanistica di questo tipo, interagendo in modo concreto con il problema della pianificazione di emergenza, è, comunque, cosa difficile, soprattutto rispetto ai vincoli cui una determinata area sarebbe assoggettata in attesa di un possibile evento.

Un intervento urbanistico concepito ai soli fini di Pc risulta vincolante e limitante lo sviluppo e, pertanto, di scarso interesse da parte degli amministratori locali.

Infatti ad esempio un'area progettata per ospitare ciclicamente attività sociali e commerciali (mercatinori, spettacoli all'aperto, mostre itineranti, luna park, manifestazioni di partiti politici o associazioni, ecc.. nonché sosta e/o parcheggio per veicoli), per espletare la singola funzione e per l'allestimento di specifiche infrastrutture probabilmente non troverebbe finanziamenti, e inoltre, se dotata di elisuperficie e pozzetto autopulente, può essere altresì utilizzata dalla Pc in caso di emergenza.

Garantendo ad una struttura molteplici possibilità d'uso, si evita di realizzare delle opere utilizzabili occasionalmente o solo per far fronte ad eventuali rischi futuri. Bisogna fare in modo che i criteri e gli indirizzi utilizzati per la realizzazione di attrezzature di prevenzione non vadano in contrasto, ma si integrino con la pianificazione urbanistica ordinaria; ma questo deve valere soprattutto al contrario, cioè la pianificazione urbanistica ordinaria non deve mai perdere di vista gli obiettivi della prevenzione e dell'emergenza.

#### Elementi urbani di gestione dell'emergenza e loro contestualizzazione

Dall'analisi effettuata ne deriva la consapevolezza che un Piano dei servizi assume il carattere di strumento innovativo per la progettazione e la gestione della città pubblica che, a partire dallo stato di fatto dei servizi esistenti, definisce delle strategie nel medio/lungo periodo e procede all'individuazione delle aree per attrezzature, di ampia varietà tipologica, da vincolare per le nuove realizzazioni, in una prospettiva di una migliore qualità urbana.

Tale piano dovrà essere integrato dal Piano per la sicurezza urbana (Psu), attraverso il quale ci si pone l'obiettivo di individuare e predisporre alcune aree in maniera tale che esse siano disponibili, per quanto

concerne le dotazioni e le caratteristiche fisiche e funzionali, immediatamente durante la eventuale fase di emergenza per funzioni di Pc. La risposta del sistema di Pc è tanto più efficace quanto più sia stata preventivamente pianificata l'individuazione e predisposizione degli spazi necessari per le operazioni di messa in sicurezza e di assistenza alla popolazione e preordinati al ripristino delle principali funzioni di una comunità.

Occorre definire le caratteristiche fisiche e tecniche di tutti gli elementi urbani, costituiti da percorsi garantiti, aree di attesa, aree di accoglienza e aree di ammassamento che, in caso di evento calamitoso, sono necessarie alla Pc per gestire le varie fasi dell'emergenza.

Tali elementi sono le componenti del sistema urbano che, in base al principio della polifunzionalità, possono essere, con determinate modifiche, sia strutturali che dotazionali, adibite a funzioni di Pc (aree scoperte, strade, piazze, parcheggi, stadi, mercati, centri fieristici, aree attrezzate a verde, parchi).

Occorre poi tenere presente gli edifici strategici (cioè attrezzature per funzioni strategiche) che consentono, in fase di emergenza, il normale svolgimento delle funzioni di governo urbano (sedi degli enti locali, prefetture, caserme, ecc.), di assistenza sanitaria (ospedali, case di cura, presidi sanitari locali, ecc.), di funzionamento delle reti tecnologiche (canalizzazioni, impianti puntuali, ecc.), di comunicazione e telecomunicazione (stazioni, infrastrutture viarie principali, grandi opere d'arte, torri di comunicazione, impianti puntuali, ecc.).

Ad essi vanno aggiunti gli edifici speciali che consentono lo svolgimento, anche in fase di emergenza, delle principali funzioni urbane (edifici per l'istruzione, per il culto, per le attività di intrattenimento e riunioni, grandi opere per esposizione e vendita al dettaglio o all'ingrosso, costruzioni ricettive, opere sportive, ecc.) e che appaiono particolarmente significative per possibile affollamento intenso.

L'individuazione di unità territoriali di riferimento (UTR) consente di indicare, in maniera inequivocabile, alla popolazione del centro abitato verso quale area di attesa deve dirigersi e quale percorso deve seguire per raggiungere tale area. Esse sono anche delle unità, all'interno delle quali devono essere presenti i servizi di base, ovvero quelli tradizionali.

E' possibile poi, effettuando una valutazione parametrica dei servizi e delle attrezzature presenti nelle UTR (Tabella 1), arrivare a definire un indice di qualità della stessa.

Tutto il discorso dei servizi prestazionali deve essere comunque inserito nei contesti territoriali: montano, interno, costiero o metropolitano, in quanto sono caratterizzati da diverse peculiarità.

Anche se si considerano i soli elementi urbani per l'espletamento delle funzioni di Pc, ad esempio nei territori pianeggianti, l'orografia agevolerà le condizioni di accessibilità, mobilità e fruibilità delle attrezzature in fase di emergenza, richiedendo meno interventi per la realizzazione della rete di connes-

sione atta a gestire rapidamente la fase dell'emergenza, mentre in quelli montani, i caratteri morfologici del sito, definito da percorrenze tortuose con scalinate e discontinuità di vario genere, richiederanno azioni strutturali più complesse per garantire mobilità e fruibilità degli spazi e limiteranno le alternative nella progettazione della rete di connessione.

#### Caso studio

Sul territorio comunale di Castel San Giorgio (Sa) sono state individuate diverse unità territoriali di riferimento per i servizi, tenendo conto delle frazioni comunali, le sezioni censuarie e le barriere fisiche presenti sul territorio.

All'interno di ogni unità sono state individuate le attrezzature e valutate sia quantitativamente, nel rispetto della normativa vigente, sia qualitativamente attraverso una valutazione parametrica. Particolare attenzione è stata posta per quelle attrezzature polifunzionali e quelle da destinare a funzione di Pc.

In particolare per queste ultime sono state localizzate, all'interno di ogni UTR, dopo aver valutato le pericolosità e i rischi presenti sul territorio (idrogeologico, incendi, chimico-industriale, sismico e vulcanico).

Attraverso tale studio è stato possibile definire un Psu in cui sono opportunamente localizzate le aree di attesa, di accoglienza e di ammassamento da attrezzare per poter assicurare l'effettivo svolgimento delle operazioni da parte della Pc in condizioni di emergenza (Figura 1).

La disposizione delle aree di attesa sul territorio è studiata per garantirne una elevata accessibilità, ai fini di un loro rapido raggiungimento.

Dall'analisi della rete stradale, per ciascuna UTR, vengono poi individuati i percorsi sicuri per raggiungere la relativa area di attesa.

Vengono individuate anche delle aree di progetto per la gestione dell'emergenza, per poter garantire in futuro una distribuzione più equa e funzionale della popolazione nelle aree di attesa di competenza.

#### Conclusioni

Alla luce delle considerazioni esposte, si pone l'esigenza di promuovere, o rilanciare, una cultura del progetto che integri gli obiettivi della pianificazione separata finalizzata all'emergenza con quelli della pianificazione generale, attraverso elementi progettuali ex-novo, dotati di flessibilità e polivalenza, con il risultato di determinare, per questa via, anche un arricchimento dell'esito formale dei singoli spazi urbani.

Le ricadute, in termini di effetti positivi, sarebbero rappresentate dall'utilizzo degli investimenti per progettare e realizzare, in una concezione multifunzionale, veri e propri spazi pubblici collettivi, ordinariamente già previsti come attrezzature urbane dai piani urbanistici, e che solo all'occorrenza assumano le funzioni di Pc.

Si è pervenuto alla definizione di un approccio a standard prestazionali in grado non solo di affrontare le

INDICATORI	PARAMETRI	Aree per l'emergenza			
		attesa	accoglienza	ammassamento	
COMPLETO URBANO	Localizzazione	Posizione	x	x	x
		Compatibilità con il contesto immediato	x	x	x
		Integrazione col contesto	x	x	x
		Sicurezza pubblica	x	x	x
Bacino di utenza	Estensione	x	x	x	
	Marciapiedi		x		
ACCESSIBILITÀ	Barriere architettoniche esterne		x	x	
		Rete ciclabile			
		Trasporto pubblico o convenzionato			
		Spazi per la sosta		x	x
STRUTTURA FISICA	Fruibilità	Parcheggi pertinenziali		x	x
		Servizi connessi		x	x
		Stato di conservazione	x	x	x
		Barriere architettoniche interne	x	x	x
		Utilizzo nel tempo	x	x	x
		Polifunzionalità	x	x	x
		Flessibilità	x	x	x
		Collegamento reti tecnologiche	x	x	x
		Sicurezza urbana	x	x	x
		GESTIONE	Gestione	Regime	
Proprietà immobiliare				x	x
Erogazione nel tempo				x	x

Tabella 1 – Elementi per la valutazione parametrica della qualità del servizio e dell’attrezzatura applicati alle aree per l’emergenza

condizioni di emergenza, ma anche, quale strumento di indirizzo per le politiche urbane, in particolare dei servizi, da utilizzare in termini sistemici per ridurre la vulnerabilità e, contemporaneamente, per assicurare la qualità urbana e il benessere collettivo strettamente connessi alla individuazione di una rete di infrastrutture e servizi pubblici di ampia varietà tipologica. Attraverso tale studio è stato possibile definire un Psu in cui sono opportunamente localizzate le aree di attesa, di accoglienza e di ammassamento da attrezzare per poter assicurare l’effettivo svolgimento delle operazioni da parte della Pc in condizioni di emergenza (Figura 1).

La disposizione delle aree di attesa sul territorio è studiata per garantirne una elevata accessibilità, ai fini di un loro rapido raggiungimento.

Dall’analisi della rete stradale, per ciascuna UTR, vengono poi individuati i percorsi sicuri per raggiungere la relativa area di attesa.

Vengono individuate anche delle aree di progetto per la gestione dell’emergenza, per poter garantire in futuro una distribuzione più equa e funzionale della popolazione nelle aree di attesa di competenza.

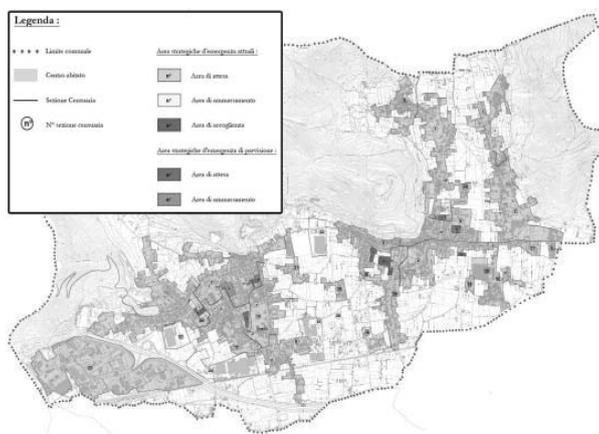


Figura 1 – Attrezzature per l’emergenza per il Comune di Castel San Giorgio

## Bibliografia

- Branciaroli P. (2012), “Spazi collettivi sicuri per un’urbanistica della prevenzione” in Planum. The Journal of Urbanism, 25, 2 (pag.1-7)
- Falco L. (1993), I nuovi standard urbanistici. Edizioni delle Autonomie, Roma.
- Fasolino I., Graziuso G. (2014), “Proposta metodologica di supporto alle scelte localizzative dei servizi urbani” in Atti di convegno AISRe, (pag.1-18).
- Gerundo R., Fasolino I. (2010), Sicurezza territoriale ed efficienza urbanistica: teorie e strumenti, Esi, Napoli.
- Gerundo R., Fasolino I., Graziuso G., Izzo M. V. (2013), “Modelli di pianificazione prestazionale di standard urbanistici” in Città sobria. Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli (pag.209-220).
- Gerundo R., Graziuso G. (2014), “Piano dei Servizi. Proposal for contents and guidelines” in Tema. Journal of land use, mobility and environment, Special issue, 2 (pag.465-476).
- Menoni S. (2005), Costruire la prevenzione. Strategie di riduzione e mitigazione dei rischi territoriali. Pitagora Editrice, Bologna.

## Verso una tassonomia urbanistica finalizzata alla territorializzazione del rischio idrogeologico

ISIDORO FASOLINO,  
ROBERTO GERUNDO,  
MICHELE GRIMALDI  
E ANTONIO IOVINE

### Introduzione

I progressi compiuti negli ultimi anni nel campo della pianificazione di bacino hanno consentito all’Italia di assumere il ruolo di nazione guida in materia di zonazione del rischio idrogeologico (Cascini, 2012).

Tuttavia nonostante i miglioramenti nel riconoscimento dei pericoli, la previsione, misure di mitigazione, e sistemi di allarme, l’attività franosa in tutto il mondo è in aumento. Questa è dovuto principalmente all’incremento dell’urbanizzazione in aree a pericolosità da frana, alla continua deforestazione di aree a e all’aumento delle precipitazioni causata dai cambiamenti climatici (Dai F.C. et.al, 2002).

Data la natura interdisciplinare della problematica, emerge la necessità di un quadro di riferimento interdisciplinare a supporto di una metodologia condivisa di valutazione del rischio idrogeologico.

Il contributo urbanistico, inquadrato all’interno di un Programma di ricerca scientifica di rilevante interesse nazionale (Prin)<sup>1</sup>, intende indagare la conoscenza dei possibili livelli di rischio a partire dalla identificazione tassonomica degli elementi esposti aventi

rilevanza urbanistica, al fine di consentire una idonea valutazione quantitativa del rischio che favorisca approcci integrati per la sua riduzione.

### Metodologia

La metodologia di indagine proposta si articola in tre macrofasi (Figura 1)

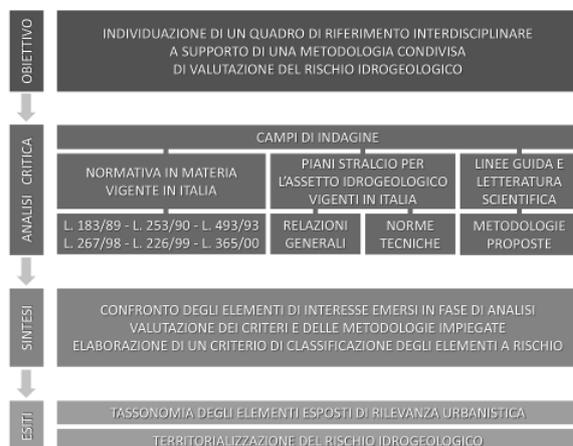


Figura 1 – Workflow della metodologia

Nello specifico, si è proceduto partendo da una analisi sistematica dei dispositivi normativi in materia di rischio idrogeologico vigenti in Italia, dei Piani stralcio per l'assetto idrogeologico (Psai) delle Autorità di Bacino (AdiB) operanti sul territorio nazionale, delle linee guida formulate in campo scientifico e tecnico (Fell et.al, 2008), oltre che della letteratura in materia. I criteri di analisi individuati si concentrano sulle seguenti tematiche:

- modalità di classificazione della pericolosità;
- individuazione degli elementi a rischio;
- modalità di valutazione del rischio.

### Discussione e sviluppi futuri

Sebbene l'individuazione delle aree a rischio fosse stato guidato dalle disposizioni legislative del Dpcm 29 settembre 1998<sup>2</sup>, è possibile riconoscere alcune specificità nell'operato delle singole AdiB. Il confronto analitico, eseguito sulle relazioni generali e sulle norme tecniche di attuazione dei vari Psai, ha consentito di evidenziare come le definizioni, le classificazioni, le metodologie teoriche e le procedure pratiche impiegate per le zonazioni, nonché i divieti, le prescrizioni e gli interventi consentiti nelle norme tecniche di attuazione adottate dalle diverse AdiB, si presentino omogenee in riferimento alle questioni legate alla pericolosità ed al rischio idraulico mentre ha permesso di evidenziare come siano caratterizzate da considerevoli differenze relativamente al rischio da frana, con esiti di zonazione molto differenti a seconda dell'AdiB che le ha elaborate.

Tali disomogeneità metodologiche riscontrate negli elaborati determinano effetti diversi su zone anche vicine, si pensi alle diverse unità amministrative che, ricadendo territorialmente sotto la competenza di due o più AdiB, si trovano ad avere aree con cartografie della pericolosità realizzate con tecniche differenti e normative diverse, con evidenti ripercussioni sulla

disparità di trattamento dei cittadini proprietari di suoli limitrofi.

Inoltre nelle relazioni di piano sono diffusi i riferimenti alle difficoltà metodologiche proprie dell'analisi del rischio, essenzialmente legate alla difficoltà di determinare quantitativamente la capacità di sopportare le sollecitazioni esercitate da un certo evento (vulnerabilità) o il valore monetario degli elementi a rischio

Con riferimento invece alla componente esposizione (Finlay, 1996), poiché il Dpcm 29 settembre 1998 introduce una classificazione in termini di macrocategorie (insediamenti urbani, infrastrutture di trasporto e infrastrutture di servizio) degli oggetti esposti, sia i Psai che le linee guida indagate hanno avuto la libertà di introdurre differenti classificazioni.

Alcuni individuano gli elementi esposti a rischio attraverso un generico elenco di categorie, come gli agglomerati urbani, gli insediamenti produttivi, gli impianti tecnologici di rilievo, le aree sede di servizi pubblici e privati (AdiB Arno; AdiB Tevere). Altri elencano in maniera dettagliata gli elementi esposti (AdiB Liri-Garigliano Volturno). Altri ancora, come l'AdiB Po, prende in considerazione sia indici, come la densità di popolazione, la concentrazione edilizia, l'intensità di utilizzazione agricola e industriale con il grado di infrastrutturazione, viaria ed impiantistico, sia alcuni elementi puntuali.

Un ulteriore elemento di criticità risiede nella qualità dei dati conoscitivi, si pensi che gli elementi esposti sono individuati generalmente mediante analisi da cartografia tecnica regionale, vetusta (AdiB Campania Centrale) eventualmente integrata da ortofoto più recenti.

In conclusione, la non corretta conoscenza dei livelli di esposizione potrebbe ridurre, se non annullare, i benefici raggiunti, grazie all'ausilio di metodi quantitativi, circa la definizione dei livelli di pericolosità. Occorre dunque definire una tassonomia degli elementi esposti T(Es):

$$T(Es) = f(\text{tipologia, funzione, scala spaziale})$$

che consenta di poter tener conto, in modo esplicito, delle influenze significative connesse alla qualità dei dati conoscitivi. Questo consentirebbe di omogeneizzare la metodologia di valutazione del rischio, supportando idonee procedure di valutazione delle componenti del rischio atteso.

### Note

1 Coordinatore il Prof. Leonardo Cascini, tema di studio "La mitigazione del rischio da frana mediante interventi sostenibili".

2 Atto di indirizzo e coordinamento per l'individuazione dei criteri relativi agli adempimenti di cui all'art. 1, commi 1 e 2, del decreto legge 11 giugno 1998, n. 180.

## Bibliografia

- Cascini, L. (2012), Criteri di zonazione della suscettibilità e della pericolosità da frane innescate da eventi estremi, Composervice, Padova
- Dai F.C., Lee, C.F, Ngai Y.Y. (2002) "Landslide risk assessment and management: an overview" in Engineering Geology 64 (pag65-87)
- Fell R. et.al (2008) "Guidelines for landslide susceptibility, hazard and risk zoning for land use planning" in Engineering Geology 102 (pag 85-98)
- Finlay, P.J., (1996). The risk assessment of slopes. School of Civil Engineering, University of New South Wales, Australia, PhD thesis.

# La Sicurezza urbana come indicatore di performance delle città

CELESTINA FAZIA

## Premessa

La Sicurezza Urbana è al centro delle politiche urbane e pertanto può essere considerata un indicatore di buon funzionamento dell'amministrazione pubblica. Ma come può essere attuata e monitorata la sicurezza urbana? Il saggio propone un'ipotesi di Piano d'Azione e di individuazione delle strategie per la promozione della sicurezza, nello spazio delle infrastrutture multietniche per la città plurale e competitiva.

Tale "mandato" sociale sottintende un importante compito per l'urbanistica del dialogo, che determinerà azioni volte a:

- non limitare le azioni ad un recupero sociale e urbanistico delle aree oggetto di studio, bensì estendere variabili e contesti in gioco attraverso la riorganizzazione dei servizi;
- legare la salvaguardia sociale al rilancio e alle politiche di sviluppo predisponendo un documento operativo.

Il Piano d'Azione, ispirato all'ESSP francese (*études de sûreté et de sécurité publique*) può essere applicato come valutazione endoprocedimentale a piani e progetti di trasformazione che interessano ambiti caratterizzati da particolari condizioni di rischio sociale e ambientale, le c.s. "zone urbane critiche". Mutuando il modello francese si può pertanto individuare una struttura tipo che potrà essere utilizzata dai Comuni nel predisporre misure e azioni specifiche per la sicurezza e i processi inclusivi e per definire misure di accompagnamento alle azioni di trasformazione.

Il mutamento sociale, le ragioni delle insicurezze...il dialogo

L'allargamento dell'Unione Europea e il crescente fenomeno migratorio hanno contribuito ad accrescere la multiculturalità in molti Paesi, con il risultato di incrementare il numero di lingue, religioni e tradizioni

etniche e culturali. La diversità culturale rappresenta, quindi, una condizione essenziale della società contemporanea. La promozione del dialogo interculturale mira a rendere tale diversità una fonte di ricchezza reciproca e a favorire la comprensione, la tolleranza e l'inclusione sociale anche per contrastare il senso di insicurezza che la società multietnica potrebbe generare. Tra i valori qualificanti l'Unione Europea rientra non solo la salvaguardia e lo sviluppo del patrimonio culturale europeo, ma anche il rispetto e la ricchezza delle sue diversità culturali e linguistiche<sup>1</sup>.

La strategia del Consiglio d'Europa consiste nel porre il dialogo culturale come presupposto fondamentale di un processo di "osmosi" interculturale volta a promuovere i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto incoraggiando gli scambi culturali e la cittadinanza europea.

Anche le città europee stanno cambiando rapidamente in risposta ai processi di de-industrializzazione, di integrazione e globalizzazione economica. In questa fase di transizione gli spazi pubblici delle città stanno assumendo sempre più un ruolo importante. Dare risposte alle necessità emergenti e mutevoli in termini di sicurezza urbana e favorire l'inclusione sono priorità improcrastinabili nelle politiche urbane e sociali. Le città pertanto devono riorganizzare anche gli strumenti di gestione delle trasformazioni, attraverso un'offerta più mirata di servizi spaziali e a-spaziali, la riprogettazione di spazi attraverso nuovi criteri progettuali più attenti a creare senso di appartenenza e a evitare marginalità ed esclusione sociale.

Risulta pertanto necessario promuovere una sorta di identità cosmopolita -espressione di culture, tante, diverse, uniche- che abbia nelle politiche urbane e sociali i suoi elementi portanti e qualificanti, capace di indicare comportamenti, modalità adattative e paradigmi di misura che seguano le trasformazioni della società, di scelte organizzative sempre più equilibrate e responsabili. Mettere a contatto persone di culture diverse, automaticamente genera possibilità di dialogo e comprensione reciproca. Per raggiungere queste finalità l'urbanistica della città contemporanea sceglie il modello interculturale che comporta l'assunzione della diversità come paradigma dell'identità nel pluralismo. L'osmosi multiculturale o interculturale -il confine tra i 2 concetti è evanescente- è il presupposto per rendere inclusiva, e al contempo sicura, la città? La ricerca fornisce pertanto delle linee guida per un modello di città sicura e inclusiva attraverso un cluster di requisiti prestazionali da soddisfare in un contesto di efficienza in cui la sicurezza urbana diventa essa stessa indicatore di performance delle città.

Costruire la sicurezza urbana. Motivazioni alla base dell'idea

Le città devono garantire servizi nuovi, più aderenti ai bisogni di comunità eterogenee. Le risposte che gli strumenti di pianificazione possono dare ai nuovi bisogni sociali non si esauriscono nella "spazializzazione" delle politiche di welfare. Le città devono riorganizzare gli spazi pubblici, l'offerta dei servizi

legati alla nuova domanda espressa dalle comunità migranti, che vivono la città con modalità, tempi, e in luoghi diversi: modi e luoghi dell'abitare e del vivere economico che riflettono i tratti distintivi della cultura di appartenenza e che dipendono da un processo di "territorializzazione" complesso, legato a ragioni economiche, a convivenze familiari o lavorative. Negli ultimi decenni le città, i luoghi, più o meno organizzati, sono stati interessati da repentine trasformazioni della dimensione sociale tanto da rendere difficile l'interpretazione dei fenomeni e dei loro effetti nelle città. La città conserva i segni delle trasformazioni, ma ne accoglie di nuovi, tra segni di uso e appropriazione dello spazio, e simboli, generici o religiosi. Le città devono rispondere a sollecitazioni maggiori in termini di requisiti di funzionalità e prestazionalità, della città e dei suoi servizi, devono aggiornare la gamma dei servizi, rendendola più aderente ai bisogni di comunità eterogenee, mutevoli nel tempo e diversi nelle difficoltà, e alla domanda di sicurezza.

Gli effetti sociali ed urbani delle segmentazioni sociali sono particolarmente considerati quando si affronta il tema della sicurezza urbana. Rendere inclusiva e sicura una città significa innanzitutto promuovere la qualità urbana, migliorare le condizioni di vita e di lavoro attraverso idonei strumenti di controllo urbanistico.

Innovazioni proposte attraverso il Piano d'Azione, PdA

La grande opportunità di confronto offerta dall'esperienza di ricerca<sup>2</sup> ha permesso, come già anticipato, di monitorare politiche e strumenti -già in uso- per la città inclusiva/città competitiva, di acquisire un'adeguata conoscenza per interpretare i processi di stratificazione e marginalità sociale, urbana e territoriale, e applicare le teorie, le tecniche e i metodi alla pianificazione e progettazione per il controllo e la prevenzione delle condizioni di criticità urbana.

I settori oggetto della ricerca sono stati pertanto:

- Il principio delle inclusioni per l'identità e la sicurezza, aiutando la socialità, valorizzando le politiche per le pari opportunità, della città inclusiva<sup>3</sup>.
- Promuovere un'accessibilità sicura: migliorare le infrastrutture, ammodernandole e favorendo le autonomie dei quartieri nell'ambito delle dotazioni infrastrutturali, razionalizzare e potenziare il trasporto merci e passeggeri, adeguando i servizi alle esigenze degli utenti. Miglioramento della accessibilità all'area dal territorio circostante e viceversa.
- Perseguire obiettivi di qualità urbana diffusa: promuovere la riqualificazione dell'esistente, l'edilizia di qualità, favorire la riqualificazione urbana all'utilizzo degli spazi pubblici come luogo di incontro, di relazione sociale e di scambio tra generazioni e tra culture. Perseguire e attuare politiche per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro sotto il profilo sociale, culturale, ambientale ed economico.

Contenuti del PdA

Si possono enucleare due questioni fondamentali che

hanno definito i contenuti e l'ambito di applicazione della ricerca:

- la possibilità di investigare la domanda di trasformazione urbana e sociale attraverso strumenti di analisi che siano in grado di differenziare, in contesti italiani (in particolare la Calabria) ed europei significativi, gli indicatori prestazionali relativi all'offerta presente o potenziale dei servizi richiesti. Strumentale a tale scopo è stata la scelta di analizzare le esperienze realizzate nelle città interessate dal transito delle comunità migranti (stato dell'arte), selezionando i casi più significativi (le gateway del transito delle comunità migranti; Trapani, Lampedusa, Reggio Calabria..);
- la possibilità di monitorare l'efficacia delle nuove politiche inclusive e le strategie di promozione della sicurezza urbana attraverso un piano degli Indicatori di Monitoraggio, che sarà parte integrante del Piano d'Azione.

In tal senso le fasi operative-progettuali sono articolate nel modo seguente.

1)Analisi comparata:

- a)Individuazione di contesti italiani e di altri paesi europei significativi;
- b)Lettura delle analogie e delle differenze nei processi di governance urbana;
- c)Sintesi delle "tipologie" di governance rispetto alle "aspettative qualitative" (funzionali, spaziali, formali, etc...) da garantire in relazione alla "prestazioni";

2)Rilevazione domanda (la geografia e la dinamica del fenomeno migratorio):

- a)Mappatura sulla geografia del fenomeno migratorio (la prevalenza delle etnie, lettura della distribuzione delle etnie all'interno della città e dei diversi ambiti amministrativi di riferimento);
- b)Analisi della distribuzione delle etnie all'interno della città e dei diversi ambiti amministrativi di riferimento;
- c)Interpretazione dei dati, lettura del fenomeno, individuazione dei fattori meta-progettuali;
- d)Caratterizzazione degli ambiti territoriali di riferimento (concentrazione/prevalenza di specifiche funzioni urbane).

3)Rilevazione offerta servizi e dotazioni territoriali (lo spazio infrastrutturale), condotta sulla città di Reggio Calabria ;

- a)Esplicitazione del rapporto tra morfologia urbana/territoriale, morfologia sociale e le tipologie di servizi, in relazione alle differenti situazioni di: centri storici; città consolidata; nuova espansione; aree extraurbane;
- b)Verifica del rapporto tra "gestione/amministrazione" locale e servizi.

4) Fase progettuale:

a)Costruzione del Piano d'azione. Indirizzi per la gestione progettuale ed amministrativa della sicurezza urbana.

b)Piano di monitoraggio di tipo amministrativo/gestionale basato su un core-set di indicatori di sicurezza e di efficacia di gestione.

Prodotto dello studio è stato il Piano d'azione e Strategie per la promozione della sicurezza nel contesto delle infrastrutture multietniche per la città plurale

e competitiva, con annesso Piano di monitoraggio. Le mission del progetto sono state quelle di:

-favorire l'identità e l'intercultura nella città contemporanea. Ciò ha necessariamente imposto una fase di analisi delle aspettative nello spazio delle infrastrutture multietniche.

-definire le attività, le infrastrutture e i servizi da riorganizzare e "georiferire" rispetto alla geografia del "transito" delle comunità migranti e rispetto alla domanda inespressa di "città" (Delors)<sup>4</sup>, ai processi diversi e mutevoli di inserimento sociale;

-integrare, all'interno dei processi di pianificazione, i temi della sicurezza urbana, in particolar modo per quanto riguarda i servizi e le infrastrutture (il ruolo, ad esempio, dei Contratti di Sicurezza).

Il piano fornirà inoltre soluzioni per razionalizzare e mettere in sicurezza l'uso dei servizi (congrui spazi e viabilità per l'uso, l'accesso e il deflusso dei residenti..) per la progettazione di sistemi di monitoraggio finalizzati alla sicurezza delle infrastrutture e viabilità di collegamento, per l'individuazione dei fattori di integrazione progettuale relativi alla riduzione del rapporto pericolosità ambientale-prevenzione rischio (naturale e antropico) nelle azioni di trasformazione urbana, la definizione dei fattori progettuali per il controllo della qualità della forma urbana attraverso azioni integrate (materiali e immateriali) per l'inclusione e la sicurezza urbana.

Forma del Piano d' Azione, contenuti

Il Piano pone l'attenzione sulla sicurezza urbana che è un bene comune essenziale per le strategie di sviluppo durevole. Essa è il segno e la condizione dell'inclusione sociale, dell'accesso equo agli altri beni comuni, quali l'educazione, la giustizia, la sanità, la qualità dell'ambiente. Politiche di sicurezza sono innanzi tutto politiche di prevenzione, di moltiplicazione dei servizi e di riduzione dei rischi. Queste politiche si fondano su servizi pubblici di prossimità che funzionano nella trasparenza e nel rispetto dei diritti degli utenti. Tutto ciò può avvenire attraverso la riorganizzazione dell'offerta di città, rendendo disponibili e accessibili le infrastrutture per l'aggregazione di gruppi, la comunicazione, il riconoscimento e la diffusione delle interculture. La delinquenza (minorile e adulta), la tossicodipendenza, l'alcolismo, la malattia psichica, la non autosufficienza di disabili e di anziani, la disoccupazione, la prostituzione, l'immigrazione clandestina sono visibili e (in parte) anche statisticamente rilevabili. Il contrasto a tale fenomeni passa attraverso azioni ampie e trasversali, che interessano sostanzialmente il ripristino delle condizioni di legalità, di corretto funzionamento dell'offerta di cluster di servizi efficienti, innovativi e specialistici.

Il Piano d'Azione individua una struttura tipo che potrà essere utilizzata dai Comuni nel predisporre misure e azioni specifiche per la sicurezza e i Processi inclusivi e per definire misure di accompagnamento alle azioni.

La Costruzione del Piano d'Azione, PdA, prevede:

- Progettazione spazio/funzionale; metodi della

pianificazione e progettazione per il controllo e la prevenzione delle condizioni di criticità urbana, per ottimizzare e implementare la gamma dei servizi.

- Progettazione gestionale/amministrativa.

Il PdA contiene i seguenti elementi:

- Linee guida per la sicurezza e i processi inclusivi nella città, secondo 2 livelli di end users:

-apparati amministrativi ed enti erogatori dei servizi di controllo e gestione delle dotazioni/servizi;

-utenti delle città e dei servizi, per tipologia.

- Piano dei servizi da riorganizzare e implementare preceduto da:

-mappatura dell'offerta reale

-mappe territoriali dei bisogni locali, individuando la domanda per etnie e categorie di potenziali utenti sul territorio comunale;

- requisiti prestazionali da soddisfare (oggetto di valutazione della Carta dei servizi e del Piano di Monitoraggio, ved. punti successivi):

o Accessibilità sicura, collegamenti interni e interni/esterni controllati con sistema di telesorveglianza;

o Mixità funzionale diurno e notturno;

o Centri polivalenti e interculturali, vigilati con forme di auto-presidio (dei centri locali di sicurezza);

o Spazi di aggregazione in auto-controllo come "discontinuità territoriali" nelle aree urbanisticamente e architettonicamente risolte in modo inefficace (slarghi e vialoni, sottopassaggi..);

o Linee d'indirizzo progettuali per le eventuali riprogettazione degli spazi e per i nuovi interventi (rotatorie e incroci frequenti, centri polifunzionali con visibilità elevata, elementi di orientamento e segni-simboli per facilitare il riconoscimento e il senso di appartenenza);

o Piani d'attuazione. Definizione degli strumenti operativi per la coprogettazione dei servizi e per il "controllo partecipato" (ad esempio contratti locali di sicurezza che gestiranno in maniera partecipata -pubblico/privato-i centri locali di sicurezza).

- Piano di monitoraggio di tipo amministrativo/gestionale che dovrà, annualmente, rilevare e risolvere:

- discrasia tra standard di legge, offerta reale di servizi e "qualità attesa dalle comunità migranti";

- motivi della discrasia individuata: "asincronie spaziali", "asincronie temporali" nella fruizione dei servizi.

- Monitoraggio della performance e delle Key-policy:

- costruzione core-set di indicatori.

• Carta dei servizi, verifica della customer satisfaction<sup>5</sup> (Tanese, Negro, Gramigna, 2003), da somministrare nei centri abilitati (servizi territoriali/presidi), che comprende due momenti pre-valutativi:

- informazione: di cittadini; di operatori pubblici e privati; di responsabili politici, della società civile e religiosa, etc...;

- formazione locale.

Elementi e criteri proposti per la verifica dei risultati raggiunti

Al fine della verifica e del monitoraggio del PdA, sono stati selezionati gli indicatori che meglio sono in gra-

do di spiegare i vari aspetti che concorrono a determinare la qualità e/o il disagio. La scelta degli indicatori è stata effettuata in modo da individuare un sistema integrato di elementi capaci di identificare le principali dimensioni della realtà sociale e delle situazioni di disagio/qualità al suo interno.

Si tratta di un iniziale lavoro di analisi e valutazione della qualità del servizio offerto per rispondere a situazioni di disagio o marginalità, che non può comunque prescindere dagli indicatori relativi alla quantità dei servizi in rapporto alla popolazione<sup>6</sup>. La ricerca fa riferimento a due degli obiettivi significativi per il QSN:

a) innalzare i livelli d'istruzione degli studenti e di tutta la popolazione;  
b) aumentare i servizi socio-sanitari a favore di bambini e anziani (alleggerendo in particolar modo le obbligazioni familiari a carico delle donne che contribuiscono a scoraggiare la partecipazione femminile al mercato del lavoro).

Gli obiettivi strategici per i quali sono identificati indicatori misurabili di servizi resi ai cittadini sono riportati di seguito con i relativi indicatori sui quali definire target vincolanti.

L'elenco degli indicatori utilizzati è riportato di seguito, essi possono comunque essere così suddivisi in tipologie:

- Indicatori di contesto demografico, sociale ed economico. Si tratta di una famiglia di indicatori che permette di descrivere la popolazione e le condizioni generali di vita.

- Indicatori di presunta normalità, disagio, marginalità, devianza. Si tratta di una famiglia di indicatori che riguarda diversi livelli di "sofferenza" individuale che è manifestata e rilevata a livello sociale.

- Indicatori di capacità di risposta a situazioni di presunta normalità, disagio, marginalità, devianza. In questa famiglia di indicatori sono presenti, in primo luogo, gli indicatori costruiti rapportando le risposte esistenti (in termini di numero di servizi o di numero di posti disponibili) alla popolazione che potrebbe o dovrebbe fruirne.

- In segmenti relativi ai soggetti: Popolazione, Minori, Adulti, Anziani, Portatori di disabilità, Immigrati (categoria trasversale che intercetta le 5 tipologie di users).

Gli indicatori su cui sono stati definiti target vincolanti sono riferiti a:

- Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione.

- Aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

- Ridurre il numero di atti (denunciati) di criminalità nei quartieri esaminati.

Rispetto ai 3 punti, il Piano d'Azione individua i seguenti indicatori per target vincolanti:

- diffusione del servizio di asilo nido, misurato con la percentuale di Comuni che hanno attivato il servizio di asilo nido;

- presa in carico degli utenti, misurato con la percen-

tuale di bambini fino al compimento dei tre anni che hanno usufruito del servizio di asilo nido (sul totale della popolazione tra zero e fino al compimento dei 3 anni);

- numero di anziani assistiti in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (superiore a 64 anni);

- incidenza percentuale della spesa per l'assistenza domiciliare integrata sul totale della spesa sanitaria regionale per l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza;

- incidenza percentuale dei reati, per tipologia.

Perché un Piano di Monitoraggio della performance nella gestione della sicurezza urbana

Ma come valutare l'efficacia delle azioni –dirette, indirette, specifiche o cumulative- intraprese?

Come illustrato, l'orientamento emergente è quello di ridefinire i caratteri qualitativi delle politiche attivate e dei servizi erogati secondo criteri performativi e di costruire strumenti di controllo delle prestazioni, delle quantità e delle scelte localizzative. Agli Indicatori di Qualità, che si esprimono attraverso la definizione della quantità e della tipologia di tali dotazioni, delle caratteristiche prestazionali, in termini di accessibilità, di piena fruibilità, di equilibrata e razionale distribuzione nel territorio, di funzionalità e adeguatezza per la sicurezza urbana, si legano gli indicatori di performance che implicano economicità di gestione e modalità diverse di erogazione (coprogettazione/coattazione) e capacità delle pratiche sviluppate (sia quelle disponibili a partire da altre esperienze pregresse, sia quelle ottenute dall'implementazione del progetto) di essere valorizzate.

Sarebbe opportuno predisporre oltre gli Indicatori di Performance anche un Piano di Monitoraggio delle Key-policy in cui individuare risultati attesi, target temporali e manovre correttive.

Quindi, contestualmente alla costruzione partecipata di tale modello sarebbe interessante predisporre un Piano di Monitoraggio delle Key-policy con annessi Indicatori di Performance. La misura della performance rappresenta uno strumento essenziale per affrontare le questioni di miglioramento della produttività/efficacia in termini di efficienza e accountability. La misurazione della performance è il modo per l'azione pubblica, di determinare se essa sta fornendo o meno un "prodotto di qualità", a questa misura si legano gli indicatori di produttività, di efficacia, di qualità e di tempestività. In particolare:

- la misurazione della performance può aiutare a individuare priorità tendenziali rispetto ad aree maggiormente promettenti, per esaminare l'efficacia del programma e i suoi effetti, la quantità e l'efficienza;  
- i sistemi di monitoraggio che si basano su indicatori e analisi del miglioramento, possono contribuire a migliorare i risultati, anche nel lungo periodo<sup>7</sup>.

Per essere efficace, il Piano di Monitoraggio della performance e delle Key-policy deve tener conto dei seguenti fattori:

- Modalità comportamentali vocate al dialogo. Il

mutamento dei modelli di comportamento del personale politico e amministrativo verso i cittadini, sarà attuato favorendo la massima trasparenza e comunicazione tra cittadini e autorità locali;

- Applicazione di piattaforme interattive per rafforzare la partecipazione di genere e di tutta la sfera sociale;
- e-democracy a livello locale e meccanismi innovativi per la partecipazione diretta dei cittadini ai soggetti decisionali locali;
- Sollecitazione di un dialogo interculturale nelle comunità multietniche.

Le politiche pubbliche, a tutti i livelli territoriali, hanno registrato una forte spinta verso la definizione di relazioni negoziali e cooperative, pressoché in tutti i campi e, in particolare, in numerose politiche locali di programmazione -politiche dello sviluppo, sociali, ambientali, urbanistiche e infrastrutturali, ecc.-, o in situazioni critiche di tipo ambientale e occupazionale, o in occasione di discussione di progetti ed opere ad elevato impatto socio-economico ed ambientale (grandi infrastrutture, grandi opere).

In particolare, con riferimento ai requisiti attesi per la verifica della prestazionalità delle dotazioni e dei servizi, si può fare riferimento ad azioni volte a:

- Promuovere la logica della rete e capacità di rendere inclusiva la città (quanti e quali servizi legati all'interetnia, al terzo settore) per la città del dialogo interculturale;
- Attivare percorsi proattivi e competitivi attraverso l'erogazione di servizi innovativi, anche con l'uso delle tecnologie;
- Riorganizzare l'offerta di città proiettandola direttamente verso scenari futuri smart privilegiando, nei processi di trasformazione urbana, l'ottimizzazione del rapporto tra avanzamento tecnologico e gestione della sicurezza urbana<sup>8</sup>;
- Definire il ruolo degli attori/interlocutori, siano essi singoli cittadini, famiglie, imprese, associazioni, altre istituzioni pubbliche o private, e consentire loro di comprendere gli effetti dell'azione amministrativa nell'offerta dei nuovi servizi.
- Privilegiare azioni volte alla conoscenza, formazione e informazione e modalità interattive nei Processi di costruzione partecipata della città per una smart community, definire le modalità di somministrazione di e-democracy, attraverso l'uso delle nuove tecnologie.

#### Bibliografia

- Clemente M., Esposito G., (2008), Città interetnica. Spazi, forme e funzioni per l'integrazione, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Delors J. (1993), Crescita, competitività, occupazione, Libro bianco della Comunità Europea.
- Fazia C. (2011), Città Inclusiva Città Sicura, Strategie per la promozione della sicurezza urbana. Iiriti Editore, Reggio Calabria.
- Fazia C. (2012), I nuovi contesti della governance urbana, Le Penseur, Potenza.
- Munarin S., Martelliano V., (a cura di) (2012). Spazi, storie e soggetti del welfare. Gangemi Editore, Roma.
- Stuppini A, (2010), Politiche per l'integrazione in

Emilia-Romagna, U.I. n.230.

Tanese A., Negro G., Gramigna A (2003), La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche, Valutare la qualità percepita dai cittadini. I manuali. Dipartimento della funzione pubblica, Rubbettino Editore, Roma.

Tosi, A., (1994), Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa, Il Mulino, Bologna.

Tosi A., (1996), Imparare dalla diversità. Educazione linguistica e relazioni interculturali nei grandi centri urbani, Commissione dell'UE, Bruxelles.

## Ripensare la prevenzione urbanistica del sisma. Le condizioni limite per gli insediamenti

FRANCESCO FAZZIO, ROBERTO PAROTTO E MARGHERITA GIUFFRÈ

1. Riferimenti per la prevenzione sismica a scala urbana. Il quadro di partenza

Iniziamo da una presa d'atto. In Italia, i riferimenti per la prevenzione urbanistica del rischio sismico sono molti e diversi per natura, finalità e diffusione. Senza pretese di completezza è possibile stilare un elenco sintetico, chiarendone il ruolo rispetto alle componenti del rischio – pericolosità, vulnerabilità ed esposizione – e alle linee di azione – gestire l'emergenza e favorire la ripresa – necessarie per limitare i danni nei centri colpiti.

1. I piani di emergenza o di protezione civile comunali, ormai obbligatori (L. 10/2012), riguardano poco più di tre quarti dei comuni italiani. Sono pensati per la gestione delle emergenze da rischi (non solo) naturali; alcuni specificamente concepiti per fronteggiare una crisi sismica. Possono individuare elementi e luoghi significativi in fase di emergenza, a volte in base a valutazioni sintetiche di vulnerabilità ed esposizione. Più spesso sono documenti con elenchi di procedure, funzioni, referenti e recapiti; le planimetrie contengono pochi elementi, spesso neanche rappresentando i percorsi.

2. Le valutazioni di vulnerabilità sismica a scala di aggregato provengono da diverse direzioni: studi strutturali (dall'inizio degli anni Novanta legati alla ripresa dell'attenzione al costruito storico); normative regionali per i centri storici; indagini per la ricostruzione post-sisma. I centri coinvolti si possono stimare in diverse decine. Gli studi, spesso su aggregati campione, mirano a individuare interventi per la riduzione della vulnerabilità edilizia. Di solito l'esposizione e la pericolosità sismica non sono valutate; l'attenzione

è rivolta alle caratteristiche strutturali.

3. Gli studi di microzonazione sismica (MS), dopo alcune ricerche iniziali si diffondono con gli Indirizzi e criteri per la microzonazione sismica del 2008 (Dipartimento protezione civile – Conferenza Regioni). Su tre livelli di approfondimento, legati al livello di pianificazione, riguardano aree urbanizzate o urbanizzabili e già al primo livello permettono di individuare tre grandi categorie di zone utili per inquadrare la pericolosità e il comportamento sotto sisma del territorio a scala sub-comunale: zone stabili, suscettibili di amplificazione, instabili. L'impiego degli studi di MS nella pianificazione (nel 2013 più di 400 in tutta Italia), ormai di fatto obbligatori, è ancora in parte da approfondire.

4. L'analisi della Condizione limite per l'emergenza degli insediamenti (CLE), cofinanziata dal 2012 con studi di microzonazione da successive ordinanze del Dipartimento di Protezione civile, si basa sulla individuazione e schedatura di categorie definite di elementi – edifici strategici, aree per l'emergenza, infrastrutture di accessibilità e connessione – ritenuti essenziali per la gestione dell'emergenza sismica, e alcuni dati di contesto – aggregati e unità strutturali interferenti – in grado di incidere sul loro comportamento. Le analisi partono innanzitutto da quanto individuato dai piani di emergenza o dai piani urbanistici. Ne sono stati svolti più di 400 a scala comunale, in alcuni casi in forma associata.

5. Gli studi sulla vulnerabilità urbana o dei sistemi urbani valutano la perdita di funzionalità degli insediamenti dovuta a danni fisici di edifici e infrastrutture, a partire da pericolosità di base e valutazioni di vulnerabilità ed esposizione molto speditive. Gli studi conducono a individuare aree e sistemi con maggiore suscettività al danneggiamento da sisma. Ne sono stati redatti poche decine, soprattutto in Emilia Romagna tra metà anni Ottanta e fine Novanta, legati ai Programmi di recupero regionali.

6. La Struttura urbana minima (SUM) è una categoria eminentemente urbanistica: individua l'insieme di spazi, elementi e sistemi urbani strategici per la risposta urbana al sisma in fase di emergenza e ripresa, necessari per assicurare il recupero delle principali funzioni urbane, economico-sociali e di relazione. Le esperienze di individuazione della SUM a scala comunale, a partire dagli anni Novanta, riguardano qualche decina di centri tra Umbria, Emilia Romagna, Abruzzo, alcune al Sud.

Schematizzando: con la CLE si analizzano gli elementi strategici per gestire l'emergenza; con gli studi di vulnerabilità degli aggregati o urbana si definiscono le aree e i sistemi più a rischio; con la SUM elementi e sistemi che devono resistere per garantire la ripresa. In particolare la SUM individua ambiti strategici e prioritari su cui intervenire riducendone criticità e

debolezze sistemiche (anche prevedendo un certo grado di ridondanza) coordinando iniziative e risorse, pubbliche e private. Individuando invece aggregati o tessuti a maggiore vulnerabilità si definiscono soprattutto regole per interventi diffusi, in prevalenza privati.

Sotto il profilo urbanistico è evidente la loro complementarità, e la valenza selettiva e strategica della Struttura urbana minima.

La SUM, prescritta solo in Umbria nella redazione del Piano strutturale, non è prevista in altre Regioni, anche se gli studi necessari sono simili a quelli per la costruzione dei piani locali. La visione strategica in prospettiva sismica che presuppone non è ancora patrimonio comune degli amministratori né degli urbanisti.

Il quadro, quindi, è questo. Il Piano nazionale di prevenzione del rischio sismico (L. 77/2009 e successive ordinanze per MS e CLE) è uno dei primi riferimenti normativi organici, con spinte iniziali verso una considerazione urbana del rischio. Ma le esperienze concrete di prevenzione urbanistica sono molto limitate. In un contesto segnato da disastri ricorrenti e da una fragilità territoriale accentuata da processi insediativi inconsapevoli, il rischio è ancora visto come un tema settoriale e un appesantimento procedurale.

D'altronde, emerge una constatazione. Geologia, ingegneria strutturale, urbanistica sono discipline coinvolte a vario titolo; ma nessuna è sufficiente, da sola, per trattare con efficacia il tema della prevenzione del rischio sismico. Senza indagini di microzonazione e vulnerabilità le valutazioni urbanistiche si riducono a studi su esposizione e rischio urbano solo potenziali. E senza una visione urbana che definisca ambiti prioritari, interventi e strumenti di attuazione, gli studi settoriali non possono tradursi in azioni concrete, specie sull'esistente: le risorse limitate richiedono obiettivi e criteri di selezione. Un esempio: come ridurre il rischio, abbassando la vulnerabilità o delocalizzando riducendo l'esposizione, è una decisione che non può derivare da indagini settoriali: è una scelta urbanistica, e richiede obiettivi chiari.

Non c'è risposta se non si integrano discipline e competenze, innanzitutto avvicinando i loro diversi linguaggi. Più che insistere solo sulle proprie categorie o cercare di nuove, in questa fase sembra ragionevole rileggere quelle esistenti in cerca di una visione comune, partendo dai riferimenti già a disposizione per allargare lo sguardo.

2. Una possibile chiave di lettura. Le condizioni limite per gli insediamenti

Da due diversi ambiti – Indirizzi per l'applicazione della normativa sismica agli insediamenti storici (Consiglio superiore dei Lavori pubblici, 2012), Progetto di ricerca Urbisit (CNR-DPC 2010-2013) – provengono riletture delle principali categorie di riferimento nel campo del rischio sismico, per descrivere il comportamento urbano sotto sisma in termini di conoscenze ma anche di obiettivi.

Da qui deriva la definizione delle diverse condizioni limite per gli insediamenti, in analogia con gli stati limite della normativa tecnica per le costruzioni: soglie o livelli di perdita di funzionalità dei sistemi urbani crescenti con l'intensità del sisma.

Tra due estremi teorici – uno con pochissimi danni fisico-funzionali, l'altro in cui sono irreversibili – si possono individuare diverse condizioni limite: la condizione limite di operatività (senza modificazioni significative); la condizione limite di danno (riduzioni leggere di funzionalità); la condizione limite di salvaguardia della vita dell'insediamento (danneggiamenti che non pregiudicano del tutto i caratteri urbani); la condizione limite di prevenzione del collasso dell'insediamento (resistono le funzioni urbane strategiche per la ripresa, ma le altre, compresa la residenza, sono compromesse a lungo).

Fino alla condizione limite di collasso l'insediamento, con danni crescenti, conserva la possibilità di recupero. Oltre, la ripresa non è assicurata; le prestazioni garantite sono solo quelle di gestione dell'emergenza. È la Condizione limite per l'emergenza (CLE): l'insediamento subisce danni fisici e funzionali che portano alla interruzione di quasi tutte le funzioni urbane presenti, residenza compresa; ma si conserva la maggior parte delle funzioni strategiche per l'emergenza, e le relazioni reciproche e con il contesto.

La Condizione limite per l'emergenza è un riferimento ultimo, o un obiettivo di minima. Ma ogni condizione limite può essere vista come un modo di leggere lo stato attuale o come traguardo da raggiungere. In analogia con gli edifici, le condizioni limite più ampie (operatività e danno) possono riguardare le nuove realizzazioni; per gli insediamenti esistenti, specie se storici, è realistico porre obiettivi più limitati. In ogni caso riferirsi alle condizioni limite comporta due risultati: adottare linguaggi comuni a diverse discipline – favorendo anche il dialogo tra settori dell'amministrazione - e graduare con chiarezza obiettivi di protezione.

Ad oggi l'analisi della CLE è il riferimento più diffuso a scala superiore a quella edilizia.

Per i suoi limiti e le opportunità che introduce è necessario chiarirne le implicazioni urbanistiche. Intanto, essendo un'analisi e non una valutazione, non è sufficiente a definire interventi: metodi di valutazione sono ancora allo studio. Una valutazione è implicita nelle schedature e si legge nella scelta degli elementi individuati anche se assenti dai piani, edifici e soprattutto percorsi, spesso selezionati per avere interazioni minime con il costruito. In teoria l'intero sistema di gestione dell'emergenza può ridursi ad un unico nucleo isolato esterno all'insediamento; forse efficiente in sé ma privo di relazioni con la città e con la sua capacità di risposta al sisma.

Nella scelta tra i possibili sistemi di gestione dell'emergenza, per evitare conseguenze urbanistiche paradossali è necessario garantire sia l'efficienza del sistema sia la sua compatibilità urbana, tenendo con-

to delle finalità generali della prevenzione sismica. Per questo l'analisi del sistema di gestione dell'emergenza da sola, anche se fondamentale, non è sufficiente: è necessario una lettura anche in prospettiva della ripresa. Quindi, serve riferirsi anche ad altre condizioni limite. Sapendo che scegliere la 'condizione limite – obiettivo' per un insediamento comporta un processo decisionale di grande significato collettivo: vuol dire definire il livello di rischio accettabile.

3. Superare l'emergenza. La Struttura urbana minima come condizioni limite: punti critici e alcuni criteri. Le funzioni strategiche per la ripresa di un insediamento sono tutte quelle che, nel linguaggio delle condizioni limite, ne possono prevenire il collasso; garantendo la ripresa delle attività principali, delle relazioni sociali e della identità culturale in un tempo adeguato.

C'è una forte analogia con la Struttura urbana minima: anche se la corrispondenza non è letterale (dipende dai contesti e da obiettivi urbanistici), definire la SUM può significare indicare cosa proteggere per raggiungere (almeno) la condizione limite di prevenzione del collasso.

Il tema che si pone allora non è scegliere tra analisi della CLE e definizione della SUM: una rinuncia irrealistica. Semmai serve definire anche la SUM, assieme alla CLE. Implicano obiettivi e risorse diverse, ma si può integrarle. Individuando le funzioni strategiche per il recupero e gli interventi per la ripresa, si può orientare anche il sistema di gestione dell'emergenza, localizzandone gli elementi in maniera compatibile con le caratteristiche dell'insediamento.

Non è detto che ampliare la prospettiva comporti processi di attuazione più complessi; coinvolgere più luoghi e attori può aumentare le risorse economiche, sociali, conoscitive disponibili per accrescere l'efficienza anche del sistema di emergenza. Gli studi necessari, anche se più estesi, possono permettere un migliore impiego di tempi e conoscenze: soprattutto se sono integrati nei processi di piano.

È un uso più razionale delle risorse pubbliche già alla portata. Favorire la redazione di analisi di MS e CLE assieme alla individuazione e valutazione della SUM può essere decisivo per una maggiore efficacia delle azioni di prevenzione del rischio sismico.

Ma per volgere lo sguardo alla ripresa è necessario chiarire cosa è strategico per il recupero di un insediamento colpito dal sisma. È una questione aperta che presuppone una forte integrazione tra studi urbani, economico-sociali e letture critiche delle ricostruzioni nei maggiori terremoti.

L'ipotesi di base è quella di poter definire la risposta urbana al sisma in funzione del comportamento di alcuni sistemi; e di modellarlo secondo i luoghi che li ospitano. Per l'emergenza il modello ipotizzato con la CLE è definito; per la ripresa le incertezze sono tali, ancora, che forse indicare direttamente poche categorie di funzioni strategiche da proteggere comunque può non essere così irragionevole, se si lascia la libertà

di definirne altre secondo i contesti (sul piano collettivo la prima risposta sarebbe la residenza, che però richiede interventi diffusi di lungo periodo). Costituiranno in ogni caso un passo avanti rispetto alla sola emergenza.

Gli elementi per il sistema dell'emergenza, con l'analisi della CLE, sono stabiliti con margini di variazione ridotti. La SUM invece dipende da condizioni e scelte locali. Ma forse è utile fornire indirizzi che superino il semplice affidamento al giudizio esperto (come è ora; una ragione non secondaria, forse, della sua diffusione limitata), definendo con più chiarezza anche per la SUM criteri e funzioni, come per le altre condizioni limite. Non per imporre procedure rigide; ma fornendo riferimenti – minimi, appunto – da cui partire.

Per dare inizio alla discussione ipotizziamo di reinterpretare alcune esperienze e le loro espressioni chiave. Ad esempio il “com'era dov'era”, che nato per il dibattito sulla ricostruzione del campanile di S. Marco a Venezia del 1902 si ripropone fino al sisma Umbria-Marche del 1997, a significare la volontà di evitare lo sradicamento delle comunità; o il “prima le fabbriche, poi le case, poi le chiese”, nel Friuli del dopo terremoto del 1976. Legame con il territorio, e priorità ai luoghi cardine per l'economia e le identità locali. In concreto, allora, per la ripresa sembra indispensabile considerare, oltre al sistema di gestione dell'emergenza, le connessioni primarie con il contesto; le scuole e alcuni servizi di rango superiore; i beni culturali e i luoghi di particolare valore; almeno uno o due settori economici strategici; e prevedere la ricollocazione solo temporanea della residenza. Sono di fronte a tutti gli esiti critici di scelte, come a L'Aquila dopo il 2009, in cui i riferimenti espliciti o impliciti sono stati molto diversi.

Sono prime note da approfondire, su più livelli: ma è un'ipotesi di lavoro nel solco degli studi esistenti che può ampliarne la portata operativa.

Disporre di un primo quadro delle funzioni per la ripresa non può essere considerato un approdo meccanico. È un riferimento di massima per mettere a fuoco in che situazione ci si può trovare in caso di sisma e quale livello di protezione si vuole raggiungere. Tra un'impossibile modellazione astratta, e una serie non motivata di decisioni (magari silenziose, prese anche solo per mancanza di fondi) le condizioni limite possono orientare gli approfondimenti e chiarire le scelte.

Non è poco, all'interno dei processi di pianificazione. Processi che certo potrebbero oltrepassare i perimetri comunali, in funzione delle necessità di prevenzione, secondo sistemi insediativi a geografia variabile.

Le condizioni economiche non sembrano favorevoli a definire azioni di prevenzione urbanistica del sisma su prospettive di medio termine.

Si può e si deve ribadire ancora che investire in prevenzione comporta un risparmio enorme in ricostruzione. Ma intanto è utile interrogarsi, come pianifica-

tori, anche all'interno del nostro campo. Chiedendoci se l'attenzione rivolta quasi solo all'emergenza e alla ricostruzione non derivi anche da una difficoltà da parte degli urbanisti di fare propri e chiarire questi temi, di confrontarsi con altri linguaggi, di mobilitare risorse locali.

In questo quadro l'analisi della CLE può essere vista come un riferimento debole, da sola; con tutti i limiti e i vantaggi delle procedure prive di discrezionalità. Ma si può vederla – forzarla, anche – come una base da cui partire per riproporre con più consapevolezza il tema della prevenzione sismica a scala urbana, oltre il recinto delle poche ricerche ed esperienze concrete. Per farlo serve chiarire i criteri per l'individuazione della Struttura urbana minima, riferimento fondamentale a cui puntare per la ripresa. Rileggerla attraverso le condizioni limite può contribuire ad aumentarne la conoscenza fuori della disciplina urbanistica e a superare la sola emergenza.

Si possono fare altri esempi di alleanze utili in questo senso. Come legare gli interventi sugli aggregati alla rivitalizzazione degli insediamenti storici, al recupero edilizio e dei beni culturali; o intervenire sulle infrastrutture anche come opportunità di riqualificazione urbana.

I campi di ricerca e azione che si aprono, soprattutto per la città esistente, possono diventare temi di dibattito pubblico. Il loro contributo alla mitigazione del rischio sismico dipende dalle ricadute concrete nella pianificazione ordinaria.

#### Bibliografia

- A. Avorio, A. Borri, M. Corradi (eds., 2002), *Ricerche per la ricostruzione*, DEI, Roma
- F. Brammerini, F. Fazio, R. Parotto (2013), *La microzonazione sismica e le condizioni limite nella prevenzione urbanistica del rischio*, in “Urbanistica Dossier” n. 130, p. 22-28, INU, Roma
- C. Carocci (2013), *Introduzione allo studio degli edifici in aggregato*, in C. Blasi (ed., 2013), *Architettura storica e terremoti*, Wolters, Assago
- I. Cremonini (ed., 1993), *Rischio sismico e pianificazione dei centri storici*, Alinea, Firenze
- V. Fabietti (ed., 1999), *Vulnerabilità e trasformazione dello spazio urbano*, Alinea, Firenze
- V. Fabietti (2013), *Dalla CLE alla SUM: i contenuti urbanistici della protezione dai rischi*, in “Urbanistica Dossier” n. 130, pp. 38-39, INU, Roma
- A. Giuffré (ed., 1993), *Sicurezza e conservazione dei centri storici*, Laterza, Roma-Bari
- Gruppo di lavoro CSLP (2012), *Studio propedeutico all'elaborazione di strumenti d'indirizzo per l'applicazione della normativa sismica agli insediamenti storici*
- G. Nigro, F. Fazio (eds., 2007), *Il territorio rinnovato. Uno sguardo urbanistico sulla ricostruzione post-sismica in Umbria*, Quattroemme, Perugia
- G. Nimis (2009), *Terre mobili. Dal Belice al Friuli dall'Umbria all'Abruzzo*, Donzelli, Roma
- M. Olivieri (ed., 2004), *Vulnerabilità urbana e prevenzione urbanistica degli effetti del sisma. Il caso di*

Nocera Umbra, "Urbanistica Quaderni" n. 44  
Rischio sismico urbano. Indicazioni di metodo e sperimentazioni per l'analisi della Condizione limite per l'emergenza e la Struttura urbana minima (2013), Rapporto di ricerca DPDTA Sapienza Roma – Regione Umbria

## Prevenzione e riduzione del rischio industriale nella Provincia di Torino: la "Variante Seveso" al Piano Territoriale di Coordinamento provinciale, in applicazione dell'articolo 14 del d.lgs. 334/99

GIAN FRANCO FIORA, IRENE MORTARI,  
FRANCESCO NANNETTI, SERGIO PRATO  
E PAOLA BOGGIO MERLO

### 1. Introduzione

Tra le diverse problematiche che la pianificazione del territorio si trova ad affrontare, rientra anche la tutela della popolazione e dell'ambiente dal rischio industriale.

Se la prevenzione idrogeologica e quella sismica sono concetti chiari anche per chi si occupa di urbanistica, il potenziale rischio dettato dalla presenza di stabilimenti industriali che trattano sostanze pericolose sembra essere ancora una questione ostica, tanto che non sono rare, ancora in tempi recenti, le esperienze di commistioni fra funzioni ed elementi territoriali sensibili, e stabilimenti a rischio di incidente.

Lo scollamento che si registra nell'esperienza concreta tra attività di pianificazione territoriale ed urbanistica, e gestione del rischio industriale, è certamente da imputare in larga misura sia all'oggettiva complessità della materia che gli uffici tecnici si trovano a trattare, sia alle diverse impostazioni culturali e competenze dei professionisti impegnati nelle rispettive funzioni.

La difficoltà di integrare valutazioni e previsioni sul rischio industriale all'interno degli strumenti urbanistici comunali porta, non di rado, all'elaborazione di piani che prevedono incrementi del carico antropico, diretto o indiretto (e.g. strutture ricettive, centri commerciali, impianti sportivi) senza tener conto della prossimità a stabilimenti pericolosi; altre volte la difficoltà del tema o il timore di non trovare soluzioni adeguate, si traduce in divieti generali e diffusi alla localizzazione di stabilimenti a rischio di incidente rilevante.

### 2. Evoluzione normativa e "Variante Seveso" al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale

Il 10 luglio del 1976, a causa di un'esplosione all'interno di un reattore chimico dell'ICMESA, una nube di diossina si abbatté sul Comune di Seveso, in Lombardia, provocando la contaminazione del territorio circostante l'impianto e gravi ripercussioni sanitarie sui lavoratori e sugli abitanti della zona.

L'incidente indusse la Comunità Europea a dotarsi delle prime direttive per la prevenzione degli incidenti industriali: nel 1982, si impose a tutte le attività produttive che utilizzavano rilevanti quantità di sostanze pericolose, di svolgere specifiche analisi di rischio finalizzate al raggiungimento della piena conoscenza dei cicli produttivi e dei pericoli ad essi connessi, cosicché le autorità preposte potessero adottare le opportune contromisure (direttiva CEE/82/501 "Seveso"<sup>1</sup>). Tuttavia, fu solo con la direttiva 96/82/CE del 9 dicembre 1996 (Seveso bis) che si rese esplicito quanto era rimasto "nella penna" del legislatore europeo, ossia l'obbligo di adottare varianti agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica per evitare o ridurre situazioni di incompatibilità e ciò a fronte di specifiche valutazioni o pareri degli organi tecnici competenti.

Lo Stato Italiano ha recepito e dato attuazione alla "Seveso bis" con il d.lgs. n. 334 del 17 agosto 1999 e con il d.m. 9 maggio 2001, che per la prima volta definiscono la necessità di mantenere opportune distanze tra stabilimenti e funzioni sensibili, ricercando un processo di integrazione tra le scelte di pianificazione territoriale e la normativa industriale.

Le valutazioni prettamente tecniche che scaturiscono da considerazioni sulle fenomenologie incidentali associate all'esercizio dello stabilimento, difficilmente possono configurarsi quali dirette indicazioni e prescrizioni urbanistiche, attività che rientra nell'esercizio proprio dell'amministrazione comunale; il d.m. 9 maggio 2001 individua quindi il livello della pianificazione territoriale provinciale (PTCP), di area vasta, come il più idoneo a rendere coerenti le interazioni tra stabilimenti, destinazioni del territorio, e localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione.

La Provincia di Torino ha adeguato il proprio Piano ai disposti normativi nazionali, adottando uno strumento che prevede sia norme prescrittive e di indirizzo alla localizzazione degli stabilimenti, sia un percorso di analisi e valutazione che permetta alle amministrazioni di inserire previsioni di sviluppo industriale del territorio (senza escludere a priori la possibilità di insediare stabilimenti "Seveso"), garantendo allo stesso tempo la tutela dei propri cittadini e dell'ambiente.

Il raggiungimento di tale obiettivo è stato possibile grazie alla messa a sistema delle competenze settoriali in materia di tutela ambientale, urbanistica e pianificazione, presenti all'interno dell'Ente, ed alla formazione di un specifico piano di settore, attuativo del PTCP, denominato Variante "Seveso"<sup>2</sup>, che si articola in norme di attuazione, linee guida, relazione illustra-

tiva, rapporto ambientale, ed elaborati cartografici illustrativi.

Il campo di applicazione del piano comprende i nuovi stabilimenti “Seveso”, quelli soggetti a modifiche sostanziali, gli stabilimenti esistenti (assumendo come spartiacque la data di adozione della Variante da parte del Consiglio Provinciale), nonché le categorie definite dal piano come “sottosoglia”.

Tale strumento nasce con l’obiettivo di indurre i comuni a prendere coscienza delle problematiche in materia di rischio industriale, attivando la predisposizione dell’Elaborato RIR (Rischio di incidente rilevante) laddove necessario, e ad integrare la cultura del rischio industriale direttamente nella formazione dei piani regolatori (PRGC), così da definire un sistema di regole non prettamente repressive, ma piuttosto di pianificazione della localizzazione di una tipologia di stabilimenti che, se adeguatamente controllata, può senz’altro rappresentare un’opportunità di sviluppo del territorio.

Per evitare il ripetersi della “sorte” già toccata alla norma nazionale del 2001 (ben pochi comuni si sono adeguati pur essendovi obbligati), la Provincia ha previsto il blocco delle varianti strutturali dei comuni che non abbiano proceduto all’adeguamento del proprio PRG. E’ bene evidenziare che l’obbligo di adeguamento alla disciplina del rischio industriale, già ribadito con l’approvazione del nuovo Piano territoriale di coordinamento “PTC2”<sup>3</sup>, che all’articolo 7 delle norme di attuazione recepisce e fa propria la variante “Seveso”, permane anche nel quadro della riorganizzazione amministrativa in atto. La Città Metropolitana, subentrando alla Provincia, rafforzerà il proprio ruolo affiancando alla attuale funzione di pianificazione territoriale di coordinamento (e agli strumenti approvati), quella fondamentale di pianificazione territoriale generale.

#### 2.1. Compatibilità territoriale e ambientale

Un primo elemento fondante della Variante “Seveso”, consiste nell’individuazione puntuale delle aree su cui si risentono gli effetti di rischio dettati dalla presenza dello stabilimento. La pur necessaria e importante determinazione delle “aree di danno” secondo i metodi collaudati di analisi di rischio, per ragioni tecniche, di incertezza e normative, presenta limiti importanti quando applicata alla pianificazione territoriale e urbanistica comunale.

Per tale motivo, la Variante definisce:

- un’area di esclusione (approccio di vincolo), di estensione variabile in base alla tipologia di pericolo, dell’ordine di 200 – 300 metri dal perimetro dello stabilimento, nella quale vige un divieto di coesistenza tra stabilimenti “Seveso” o sottosoglia ed elementi territoriali vulnerabili di categoria A o B, fatte salve le situazioni esistenti;
- una più ampia area di osservazione (approccio di monitoraggio e pianificazione), in cui condurre una puntuale indagine conoscitiva, e nella quale il comune, con ampia autonomia di valutazione, deve prevedere una specifica regolamentazione.

Il PRG deve recepire graficamente tali perimetrazioni, e deve prevedere una specifica regolamentazione da adottare nell’area di osservazione introducendo, ove possibile, valori massimi consentiti dei parametri urbanistici ed edilizi.



Figura 3. Esempio di tracciamento delle Aree di osservazione, calibrata sugli elementi morfologici e infrastrutturali

La valutazione della compatibilità territoriale è integrata da quella ambientale. Vista la sostanziale inapplicabilità delle categorie di danno ambientale previste dal d.m. 09/05/2001 (problematica ben nota a chi si occupa di rischio industriale), la Variante “Seveso” individua un nuovo meccanismo che permette di tenere conto, con un’impostazione graduata per livelli di rischio, dell’interazione tra ambiente e stabilimenti a rischio di incidente rilevante. Da un lato, il territorio è suddiviso in tre macrozone a vulnerabilità differenziata, dall’altro viene considerata la tipologia di pericolo costituito dallo stabilimento.

Con un metodo di tipo matriciale, in prima battuta, sono stabilite alcune situazioni di esclusione recipro-

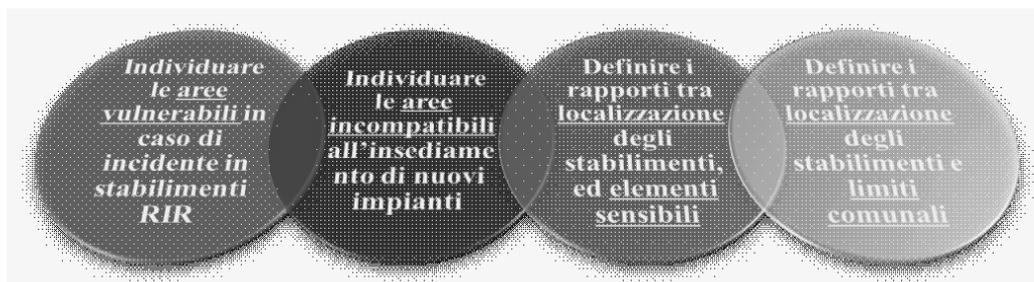


Figura 1– Obiettivi della Variante al PTC in materia di stabilimenti a rischio di incidente rilevante

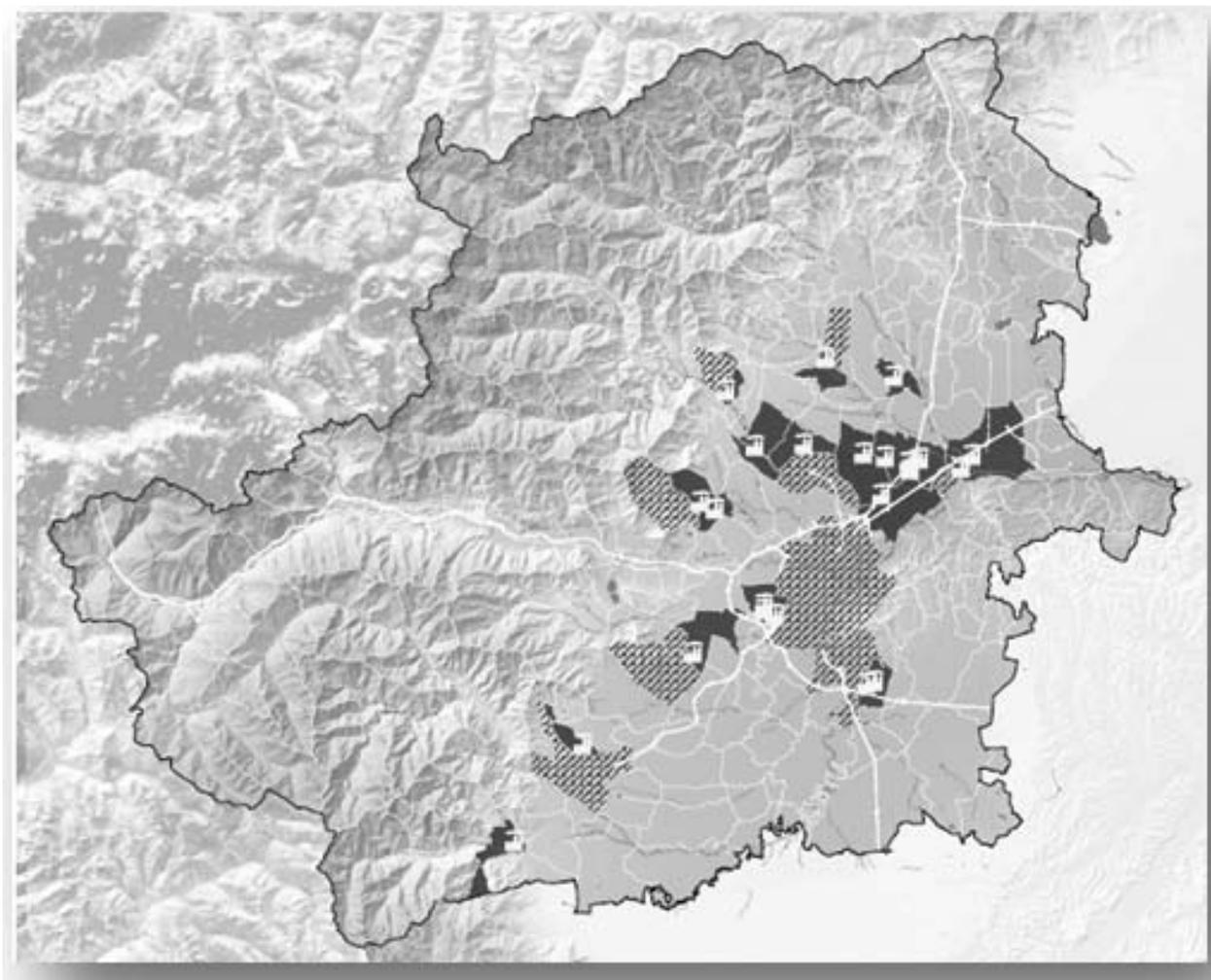


Figura 2. Localizzazione degli stabilimenti “Seveso” in Provincia di Torino (ottobre 2014)

ca. Quindi, viene analizzata la vulnerabilità del suolo, del sottosuolo e del sistema delle acque, rispetto ai rilasci accidentali di sostanze pericolose, graduando le misure richieste al gestore in un’ottica di ragionevole riduzione del rischio.

Nelle zone ad altissima vulnerabilità ambientale, individuate sulla base di vincoli già istituiti dalla normativa vigente (aree protette, fasce A e B del Piano di Assetto Idrogeologico - PAI, vincolo paesaggistico, presenza di dissesti idrogeologici, ecc...) si applica il divieto di localizzazione di nuovi stabilimenti.

Le zone a rilevante vulnerabilità ambientale, caratterizzate dalla presenza di alcune categorie di elementi ambientali o paesaggistici particolarmente sensibili (aree di pregio, geositi, aree boscate, fasce C del PAI, suoli di I e II classe di capacità d’uso, zone con colture di pregio, acquiferi vulnerabili o con bassa soggiacenza della falda, ecc...), possono generare situazioni di incompatibilità selettiva alla localizzazione, definite con un metodo di tipo matriciale.

Il fatto che un bene/risorsa naturale sia compromesso irreversibilmente è dato non soltanto al verificarsi di un evento incidentale, ma dipende dalla tipologia di evento. Nuovi stabilimenti a pericolo energetico saranno pertanto vietati all’interno delle aree bosca-

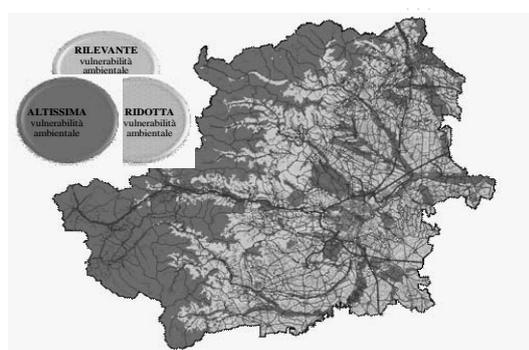


Figura 4. Zone ad altissima, rilevante e ridotta vulnerabilità ambientale (Variante “Seveso” al PTCP)

te o soggette a vincolo idrogeologico; il verificarsi di situazioni di pericolo tossico sarà da escludere in presenza di coltivazioni di pregio; nelle zone caratterizzate da acquiferi ad alta/elevata vulnerabilità, nelle zone di ricarica della falda o nei territori con soggiacenza inferiore a 3 metri dal piano campagna, dovrà essere vietata la localizzazione di nuovi stabilimenti a pericolo ambientale.

Il proponente è comunque tenuto a presentare una relazione di approfondimento che dimostri, secondo criteri precisati dalla Linee Guida della variante

“Seveso”, che la localizzazione non comporta la compromissione del pregio della zona e non è causa di maggiori danni per l’area stessa. In tutti i casi in cui la localizzazione è ammessa, compresi gli stabilimenti esistenti, particolare attenzione è posta alle misure di prevenzione dell’inquinamento accidentale della falda acquifera e delle acque superficiali.

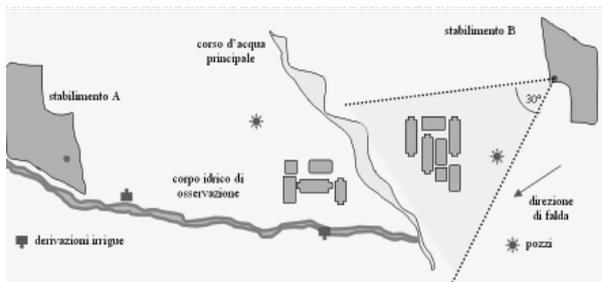


Figura 5. Esempio di analisi per rilascio di sostanze tossiche in acque superficiali e/o suolo (Variante “Seveso” al PTCP – Linee Guida)

Le misure gestionali e impiantistiche (e in alcuni casi le indagini idrogeologiche) da adottare da parte del gestore, sono riportate nelle linee guida, e suddivise in quattro tipologie a complessità gradualmente crescente (Ia, Ib, II e III). Per fare solo alcuni esempi, se nella classe I si tratta di controlli gestionali sullo stato di integrità delle tubazioni, nella classe II si inserisce la regimazione delle acque di prima pioggia provenienti da aree potenzialmente inquinate, e nella classe III l’impiego di serbatoi e tubazioni esclusivamente fuori terra e la stima dei tempi, con studi idrogeologici, per il raggiungimento del bersaglio (es. pozzo idropotabile) da parte dell’inquinante. Le misure richieste al gestore sono graduate in base alla vulnerabilità puntuale del sito (soggiacenza, litologia, presenza di pozzi, ecc...), ma è previsto che il gestore possa scegliere di documentare l’applicazione di tutte le misure anziché indagare preventivamente la vulnerabilità del territorio.

## 2.2. Vulnerabilità delle infrastrutture della mobilità e delle reti tecnologiche

Un elemento innovativo introdotto dalla Variante “Seveso” è l’attenzione alle interazioni con il sistema delle infrastrutture viarie e tecnologiche, sia in quanto elementi da proteggere, sia quali fattori da “valorizzare” nella prevenzione e protezione del rischio.

Il Piano si pone l’obiettivo di ricercare soluzioni che soddisfino le esigenze di accessibilità e di sicurezza degli stabilimenti Seveso e di altre attività localizzate nell’intorno, nonché delle funzioni sensibili (ospedali, scuole, ecc...), tenendo conto delle esigenze evidenziate dai Piani di Emergenza Esterna.

Elementi a prima vista non relazionati, in caso di incidente con coinvolgimento di sostanze pericolose, possono generare effetti cumulativi ed un aggravio dello scenario incidentale. In tal senso la Variante “Seveso” richiede che in fase di valutazione di compatibilità territoriale siano verificati i possibili effetti risentiti dalla rete viaria nelle diverse direzioni, sino ai nodi di

congiungimento con la viabilità di livello superiore, tenendo conto degli aspetti relativi al trasporto di merci pericolose in coesistenza o commistione con altro traffico pesante o leggero insistente sul medesimo tratto viario.

## 2.3. Stabilimenti “sottosoglia”

Innovazione importante è costituita dall’attenzione che la Variante pone nei riguardi in alcune categorie di stabilimenti detti “sottosoglia” che, benché non siano classificati “Seveso” dalla normativa nazionale, possono divenire molto problematici, anche in ragione della loro sostanziale invisibilità agli uffici della pubblica amministrazione: spesso sono proprio questi ad essere causa di gravi incidenti.

Al fine di non appesantire gli adempimenti a carico delle Amministrazioni e delle imprese, il PTCP non introduce nuovi obblighi gravosi, fatte salve alcune doverose verifiche in fase di localizzazione.

Al fine di operare un corretto insediamento urbanistico che garantisca requisiti minimi di sicurezza, il comune deve quindi prevedere un meccanismo di emersione, anche attraverso l’adeguamento della modulistica impiegata per l’ottenimento dei titoli abilitativi, mentre il proponente deve verificare e dichiarare l’appartenenza o meno alle categorie proprie dei sottosoglia.

Anche i sottosoglia generano infatti, nel proprio intorno, aree di esclusione di elementi vulnerabili di categoria A o B, diversificate in base alle specifiche classi di rischio degli stabilimenti.

## 2.4. Conoscenza e pianificazione condivisa

Elemento fondamentale per un’efficace pianificazione del rischio industriale, è la condivisione delle informazioni al fine di pervenire a decisioni coerenti con gli obiettivi di sviluppo sostenibile del territorio, soprattutto in presenza di situazioni di particolare complessità.

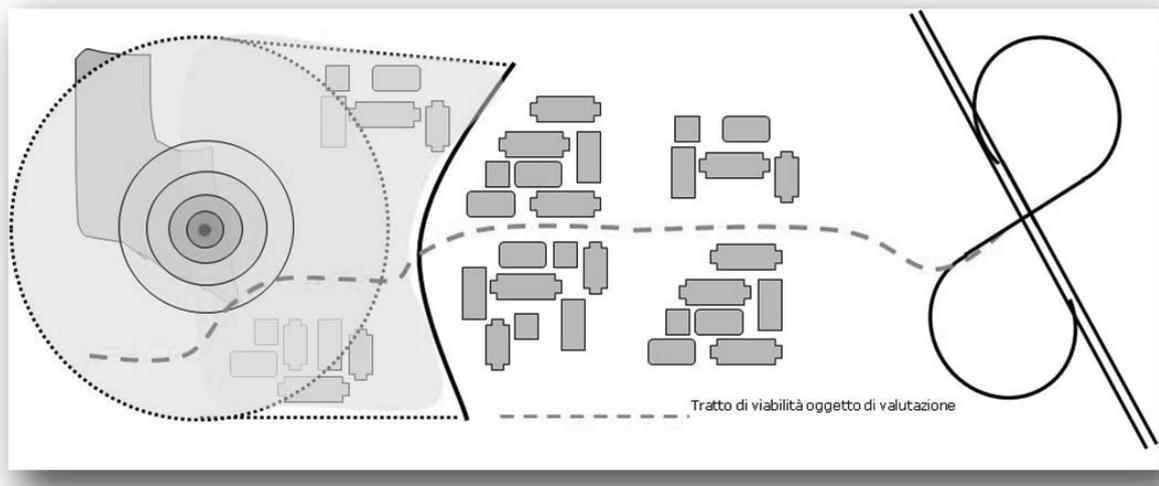
La distribuzione territoriale degli stabilimenti Seveso in Provincia di Torino evidenzia come le scelte localizzative abbiano prediletto le zone di pianura, per ragioni logistiche e per la migliore accessibilità alla dotazione di infrastrutture e servizi e, non di rado ai limiti dei confini amministrativi.

La Variante “Seveso” prevede due articoli normativi che richiamano l’obbligo di trasmissione di tutte le informazioni utili sia tra gestori e comune, sia tra amministrazioni contermini.

## 3. Primi risultati applicativi

A quattro anni dall’approvazione dello strumento, il bilancio che si può trarre è certamente positivo. Il costante dialogo con la Regione Piemonte, fin dalle prime fasi di redazione del Piano, ha fatto sì che la stessa estendesse il modello della Variante “Seveso” della Provincia di Torino, unico a livello regionale, alle altre Province piemontesi<sup>4</sup>.

Il confronto continuo con i comuni, i momenti di approfondimento e formazione, e soprattutto l’attività di assistenza tecnica rivolta alla copianificazione messa in opera dagli uffici provinciali, vede i primi



6. Infrastrutture della mobilità – esempio di analisi (Variante “Seveso” al PTCP – Linee Guida)

risultati nell’opera di integrazione concreta dei contenuti propri della materia del rischio industriale negli strumenti urbanistici comunali.

All’interno dei tavoli tecnici intersettoriali (attivati su base volontaria, ai quali partecipano la Provincia e la Regione - urbanistica e tutela ambientale -, i comuni interessati e quelli contermini), le amministrazioni locali e i tecnici da loro incaricati, trovano un supporto professionale e strumentale (banche dati geografiche territoriali ed ambientali, cartografia tecnica e storica,...) per affrontare la predisposizione dell’Elaborato RIR integrato da quanto previsto dalla Variante “Seveso”, ed un confronto di merito preliminare al processo di adeguamento dei propri strumenti alla normativa di settore, così da velocizzare l’iter delle procedure urbanistiche senza dover intervenire “ex post” con provvedimenti prescrittivi o di diniego.

Ad oggi, i comuni sede di stabilimenti Seveso, in Provincia di Torino sono 17, mentre quelli definiti “contermini” (ovvero i comuni sul cui territorio ricadono le Aree di osservazione, di esclusione o di danno dei confinanti) sono 20. L’adeguamento dei PRG alla Variante al PTCP è richiesto a tutti i 315 comuni della Provincia, da attivare in occasione della prima variante generale, ovvero della prima variante strutturale utile: per venire incontro alle amministrazioni, la Regione ha ritenuto ammissibile che, in similitudine con quanto già previsto per le varianti di solo adeguamento al PAI, anche per il rischio industriale non sia necessaria una preventiva verifica di sostenibilità ambientale (VAS).

Se nel caso di primo adeguamento del piano regolatore alla Variante “Seveso”, la strada individuata prevede l’attivazione di una variante ex art. 15 della legge urbanistica della Regione Piemonte n.56/1977 smi (conferenza di copianificazione), per i comuni che si siano già adeguati nel complesso al PTC2, le procedure urbanistiche per le eventuali successive modifiche ai P.R.G. (ad es. insediamento di nuovo stabilimento “Seveso”, acquisizione di aree di danno, esclusione, osservazione del comune contermini, insediamento

di stabilimenti “sottosoglia”), saranno valutate caso per caso.

comuni “Seveso” e contermini	37
tavoli attivati	18
tot. incontri	45
tavoli conclusivi con condivisione	7
tavoli conclusivi senza condivisione	1
varianti PRGC avviate	10
comuni adeguati al PTC2	1

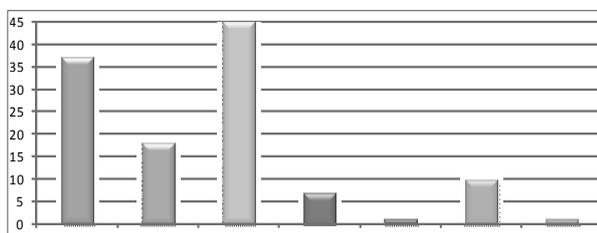


Figura 7. Assistenza tecnica ai comuni – tavoli tecnici e varianti urbanistiche (ottobre 2014)

Sebbene in questi primi quattro anni di applicazione del Piano la quasi totalità dei comuni sede di stabilimento Seveso si siano attivati e abbiano avviato (e in alcuni casi concluso positivamente) l’iter di adeguamento dei propri strumenti, comprendendo il significato e l’importanza della prevenzione del rischio industriale, è ancora molto il lavoro da fare.

Se alle motivazioni dell’inerzia di alcuni, non sono certamente estranei i tagli di bilancio e la crisi economico-finanziaria, i nuovi strumenti della copianificazione e l’assistenza tecnica messa in atto dalla Provincia, prossima Città Metropolitana, continueranno ad affiancare le amministrazioni nel costante lavoro di presidio e messa in sicurezza del territorio, anche attraverso l’attività preventiva di pianificazione, funzione confermata dalla legge “Del Rio” e che troverà senz’altro una declinazione efficace nel nuovo assetto istituzionale.

## Bibliografia

- Mortari I., Nannetti F., Prato S. et al. (2012), "Variante "Seveso" al Piano Territoriale di Coordinamento (PTC) della Provincia di Torino: un esempio innovativo di applicazione dell'articolo 14 del D.Lgs.334/99", Convegno VGR VII ed., Pisa
- Fiora G., Mortari I. et al., Provincia di Torino (2011), "Variante al Piano Territoriale di Coordinamento provinciale (PTC2)", approvato con D.G.R. n. 121-29759 del 21 luglio 2011, Torino
- Mortari I., Nannetti F., Prato S. et al., Provincia di Torino (2010), "Variante al PTC di Adeguamento al D.M. 9 maggio 2011", approvata con D.G.R. n. 23-4501 del 12 ottobre 2010, Torino
- AA.VV. Regione Piemonte (2010), "Linee Guida per la valutazione del rischio industriale nell'ambito della pianificazione territoriale", approvate con D.G.R. n. 17-337 del 26 luglio 2010, Torino
- Dimetri K., Piccinini N., Ariano P.F., Orso Giaccone M., (2003) "Rapid ranking criteria for the assessment of pollution risk arising from accidental releases in relevant hazard plants", Convegno Icheap-6, Pisa
- AA:VV. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Pianificazione del Territorio e rischio tecnologico (2002), "Il d.m. 9 maggio 2001", CELID, Torino
- Ariano P.F. et al. (2002), "Prime applicazioni del Decreto Ministeriale 9 maggio 2001: modalità di approccio e casi studio in Regione Piemonte", Convegno VGR 2002, Pisa
- Carpignano A., Pignatta G., Spaziante A. (2001), "Land use planning around Seveso II installations: the Italian approach, ESREL 2001" Conference, Torino 16-20 [http://www.provincia.torino.gov.it/territorio/sezioni/pian\\_territoriale/varseveso/varseveso1](http://www.provincia.torino.gov.it/territorio/sezioni/pian_territoriale/varseveso/varseveso1)  
[http://www.provincia.torino.gov.it/ambiente/tutela\\_ambientale/](http://www.provincia.torino.gov.it/ambiente/tutela_ambientale/)  
<http://www.regione.piemonte.it/ambiente/siar/>

## Cambiamento climatico, rischi e governo delle trasformazioni urbane: quali prospettive per l'integrazione?

ADRIANA GALDERISI

Crescita urbana, cambiamento climatico e rischi  
La crescente frequenza di eventi calamitosi, spesso connessa ad eventi meteo-climatici estremi, sta determinando danni ingenti in Europa e in Italia, soprattutto nelle aree urbane. Queste ultime, luoghi di massima concentrazione di persone, beni e attrezzature, sono spesso il risultato di percorsi di crescita, pianificati o non, poco attenti ai temi della prevenzio-

ne e mitigazione dei rischi e largamente improntati al consumo e all'impermeabilizzazione dei suoli.

Le statistiche evidenziano con chiarezza il trend di costante crescita della popolazione in aree urbane. In Europa nel 2014 la popolazione urbana ammonta a circa il 74% della popolazione complessiva (UN, 2014) e si prevede che tale quota raggiungerà l'80% entro il 2020. A ciò vanno aggiunti i dati, sempre più allarmanti, sui processi di consumo e impermeabilizzazione dei suoli. Secondo il recente Rapporto Ispra (2014), "benché nell'Unione Europea le aree urbane coprano solo il 4% della superficie (il 5% in Italia), la loro dispersione comporta che almeno un quarto del territorio sia direttamente coinvolto da un uso urbano". Il medesimo Rapporto evidenzia che la quota di territorio con copertura artificiale in Italia è stimata pari al 7,8% del totale, contro il 4,6% della media dell'Unione Europea. Ancora con riferimento all'Italia, si segnala che la crescita demografica degli ultimi anni ha interessato prevalentemente i comuni di seconda e terza cintura delle principali aree metropolitane, alimentando un enorme consumo di suolo (Ance-Cresme, 2012).

Spostando l'attenzione sugli eventi calamitosi, le statistiche disponibili (Munich-RE, 2013) evidenziano una crescita del numero complessivo di eventi calamitosi negli ultimi decenni, con un rilevante peso percentuale degli eventi idrologici e meteorologici (cicloni tropicali, inondazioni, colate di fango, siccità, sbalzi di temperatura e ondate di calore) rispetto ai rischi geofisici. I report dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (2007, 2014) pongono l'accento sul fatto che l'intensificazione di tali eventi costituisce l'esito di variazioni climatiche strettamente correlate alle attività antropiche e, soprattutto, agli stili di vita urbani. Con riferimento al contesto italiano, sembra opportuno sottolineare che il Paese è interessato da numerose tipologie di rischi naturali (terremoti, alluvioni, frane, eruzioni vulcaniche, incendi); molti di questi, e soprattutto i fenomeni idrogeologici, non soltanto vengono amplificati dalle attività dell'uomo ma risultano esacerbati dai fenomeni meteorologici estremi.

Alla luce di queste informazioni, sembra evidente che crescita della popolazione urbana, cambiamento climatico e rischi costituiscono fenomeni strettamente collegati in un loop negativo e che lo sviluppo e l'interazione tra questi fenomeni nel prossimo futuro sarà di grande importanza per il benessere della popolazione (Klein, Schipper, Dessai, 2003).

In tale situazione le città, e più in generale i processi di urbanizzazione, giocano evidentemente un ruolo duplice caratterizzandosi, da un lato, come "generatori" dei fenomeni di cambiamento climatico e come amplificatori dei tradizionali fattori di pericolosità naturale e, dall'altro, come sistemi vulnerabili agli impatti, spesso devastanti, dei fattori di pericolosità naturale e antropica cui si aggiungono le sempre più evidenti conseguenze dei fenomeni di cambiamento climatico.

Le città contribuiscono per circa il 70% alle emissioni

di gas ad effetto serra (EU, 2011) - fattore determinante dei processi di cambiamento climatico - e la diffusione urbana, con la conseguente impermeabilizzazione dei suoli, comporta conseguenze molteplici: da quelle sul ciclo della risorsa acqua a quelle connesse alla riduzione della biodiversità, alla sicurezza alimentare, ai cambiamenti climatici e alla qualità dell'aria (UE, 2012). Inoltre, la diffusione urbana investe spesso territori già caratterizzati da elevati livelli di fragilità idrogeologica che, con l'aumento della pressione antropica e in assenza di interventi di prevenzione, vedono aggravarsi ulteriormente equilibri geo-ambientali già precari (Ance-Cresme, 2012). Indagini recenti evidenziano che in Italia, negli ultimi dieci anni, in molti comuni si è continuato a localizzare nuove edificazioni - spesso interi quartieri o impianti produttivi - in aree a rischio (Legambiente, 2013), mentre limitatissimi sono stati i fondi stanziati per la prevenzione e la mitigazione dei rischi.

Il difficile cammino tra settorialità e integrazione  
A fronte del "loop" negativo entro cui sembrano irrimediabilmente connessi i fenomeni di crescita urbana, cambiamento climatico e rischi, l'"integrazione" - tra ambiti della conoscenza ma anche tra settori e strumenti di intervento - sembra ormai caratterizzarsi come imprescindibile condizione per modificare le tendenze attuali, delineando approcci e strumenti più efficaci rispetto a quelli fin qui utilizzati e, soprattutto, compatibili con le perduranti e pressanti condizioni di crisi economica.

La dicotomia settorializzazione/integrazione ha permeato per lungo tempo il dibattito sulle questioni ambientali. È della metà degli anni Novanta l'invito, purtroppo largamente inascoltato, di Gambino (1995) ad "integrare ovunque possibile" e ad organizzare le conoscenze per aree problematiche piuttosto che per ambiti disciplinari. Il più recente documento sullo sviluppo sostenibile, il Rapporto RIO+20 (UN, 2012), pone l'accento sulla necessità di strategie coordinate, capaci di integrare la riduzione del rischio di catastrofi e l'adattamento ai cambiamenti climatici in tutti gli investimenti pubblici e privati e, soprattutto, nei processi decisionali orientati a governare le trasformazioni di lungo periodo. La questione dell'integrazione tra riduzione dei rischi e adattamento al cambiamento climatico è stata individuata come priorità strategica in numerosi progetti di ricerca finanziati in Europa già nel corso dello scorso decennio ed è stato largamente enfatizzato da studi e documenti istituzionali (Venton et al. 2008; Mitchell et al. 2010; Shamsuddoha et al., 2013). Nel 2011, all'interno del Gruppo Europeo per la riduzione del rischio di catastrofi (EFDRR), è stato costituito il gruppo di lavoro sull'integrazione tra adattamento al cambiamento climatico e riduzione del rischio, con l'obiettivo sia di produrre conoscenze e informazioni condivise che di approfondire i meccanismi istituzionali e giuridici che nel contesto europeo supportano l'integrazione di queste due aree di attività (EFDRR, 2013).

A tutt'oggi, però, queste due aree non sembrano aver

trovato effettivi spazi di integrazione, né sul piano teorico né nella pratica operativa.

Sul piano teorico, un contributo all'integrazione tra le due aree in esame potrebbe venire da un approfondimento del concetto di resilienza. L'ormai vasta letteratura sulla resilienza evidenzia con chiarezza che tale concetto - trasversale rispetto a ambiti disciplinari eterogenei, dall'ecologia all'economia, dai rischi ai cambiamenti climatici (Davoudi, 2013; Galderisi, 2014) - consente di affrontare efficacemente problemi caratterizzati da elevata incertezza e favorisce risposte pro-attive: apprendimento, auto-organizzazione, adattamento e trasformazione, capacità proprie dei sistemi complessi, sembrano costituire gli elementi chiave per l'anticipazione dei fenomeni (Tschakert and Dietrich, 2010) e, soprattutto, per l'evoluzione di un sistema verso nuove e spesso più desiderabili configurazioni.

Il concetto di resilienza, così come emerge dalla letteratura più recente (Folke et al. 2010, Davoudi, 2013), ha definitivamente superato l'idea di un ritorno a precedenti condizioni di equilibrio, per abbracciare un'idea processuale ed "evolutiva", rispondente alla natura dinamica dei sistemi urbani - in costante mutamento sotto la spinta di processi endogeni e/o di fattori esterni - e adeguata a supportare la transizione da processi di governo delle trasformazioni urbane basati su un'idea di "controllo", a processi di governo "adattivi", basati sull'apprendimento (Kato e Ahern, 2008).

Inoltre, contrariamente a quanto avvenuto per gli studi sulla vulnerabilità dei sistemi urbani ai rischi - da sempre marginali nel dibattito urbanistico - il tema della resilienza urbana ha assunto grande centralità nel dibattito disciplinare recente e numerose sono le iniziative intraprese in ambito internazionale per accrescere la Resilienza Urbana: dalla campagna "Making Cities Resilient" lanciata nel 2010 dall'UNISDR, alle iniziative intraprese nel 2013 dalla Rockefeller Foundation, alle esperienze di piani per città resilienti (New York, Bologna, ecc.).

Purtroppo, al proliferare delle iniziative non sembra a tutt'oggi far riscontro la disponibilità di approcci condivisi, capaci di tener conto delle molteplici dimensioni della resilienza urbana né, tantomeno, di strumenti operativi atti a guidare le politiche urbane verso la costruzione di città resilienti.

Spostando l'attenzione al piano più strettamente operativo, il tema dell'integrazione tra i diversi strumenti di prevenzione e mitigazione dei rischi naturali e antropici e tra questi e i processi di governo delle trasformazioni urbane e territoriali è stato oggetto di numerosi approfondimenti (Cremonini e Galderisi, 2007), con esiti finora piuttosto contenuti.

Nonostante la centralità assegnata in ambito europeo ad approcci multi-rischio - capaci di tenere conto delle interazioni tra i diversi fattori di pericolosità e tra questi e le molteplici componenti della vulnerabilità (EU, 2010) - in Italia le diverse tipologie di rischio che interessano un medesimo territorio continuano ad essere spesso esaminate e affrontate separatamente,

con una limitata attenzione alle potenziali concatenazioni tra eventi, impatti e danni. E le carenze risultano ancora più significative se esaminiamo la disponibilità di strumenti atti a garantire l'effettiva integrazione delle analisi di rischio nelle scelte di piano alle diverse scale. Nel corso dell'ultimo decennio, la necessità di integrare le conoscenze riguardanti i rischi nei processi di pianificazione è stata oggetto di progetti di ricerca europei (Galderisi e Menoni, 2007) ed è stata riconosciuta quale priorità in ambito internazionale (RCC, 2011). Purtroppo, almeno in Italia, si registrano ancora significativi ritardi nella messa a punto di procedure e strumenti atti ad integrare le conoscenze disponibili nei processi decisionali alle diverse scale e, soprattutto, a valutare la compatibilità tra scelte di piano e caratteristiche di rischio del territorio. Le già rilevanti frammentazioni e segmentazioni riscontrabili nella strumentazione disponibile per affrontare in chiave operativa la prevenzione e mitigazione dei rischi naturali e antropici, si ripropongono nel campo dell'adattamento al cambiamento climatico: i piani di adattamento locale, elaborati o in corso di elaborazione nelle città europee, si caratterizzano ancora una volta quali strumenti di settore, elaborati su base volontaria dalle Amministrazioni locali. Ad una prima analisi – limitata ad alcuni casi paradigmatici in ambito europeo, trattandosi di strumenti ancora scarsamente diffusi soprattutto nel contesto italiano – tali strumenti, non sembrano né beneficiare dei pur rilevanti risultati raggiunti nel campo delle analisi di vulnerabilità ai fattori di pericolosità naturale e antropica né, tantomeno, tener conto delle pur significative interrelazioni tra fattori di rischio “tradizionali” ed “emergenti” (Galderisi, 2014a). Va però sottolineato che i piani di adattamento locale sembrano configurarsi quali opportunità per promuovere e sperimentare su larga scala l'impiego di misure “verdi”, volte ad incrementare la biodiversità e a riequilibrare i cicli dell'acqua, per contrastare i più diffusi impatti del cambiamento climatico nelle aree urbane. La creazione di aree verdi urbane, la riduzione e/o l'arresto dei processi di impermeabilizzazione dei suoli, la realizzazione di sistemi di raccolta e riuso delle acque meteoriche sono diffusamente individuate tra le misure “no regret” capaci, cioè, di offrire benefici immediati, sia in termini ambientali che di qualità della vita delle comunità insediate, indipendentemente dalle future modificazioni del clima (MATM, 2013). In tal senso, i piani di adattamento sembrano configurarsi quali “cantieri” per la sperimentazione di strategie multi-obiettivo - centrali in una perdurante condizione di crisi economica - e potrebbero costituire un interessante punto di partenza per esplorare le potenzialità – ancora scarsamente esplorate (Renaud et al, 2013) - connesse ad una corretta gestione degli ecosistemi a supporto delle strategie di prevenzione e mitigazione dei rischi naturali, finora prevalentemente affidate a misure “strutturali”, dai costi elevati e spesso inadeguate a fronteggiare fenomeni a crescente grado di incertezza.

Le sperimentazioni avviate con i Piani di Adattamento Locale vanno però correttamente inquadrare e coniugate con il bagaglio di approcci, metodi, tecniche e strumenti delineati e affinati nel corso di alcuni decenni per conoscere e fronteggiare i rischi naturali e antropici: gli impatti del cambiamento climatico sono infatti fattori che si aggiungono, e talvolta amplificano, i già numerosi fattori di pericolosità, di matrice naturale o antropica, cui i sistemi urbani sono esposti. Ciò richiede che i Piani di Adattamento Locale, piuttosto che configurarsi quali ulteriori “frammenti”, siano ricondotti in più ampio e unitario quadro di strategie per la prevenzione e mitigazione dei rischi: solo in tal modo sarà possibile definire priorità e soluzioni adeguate ad accrescere la resilienza degli specifici contesti urbani, minacciati da eterogenei fattori di pressione. Peraltro, se è indubbio che le sperimentazioni in atto per l'adattamento delle città ai cambiamenti climatici delineano un percorso di ricerca e sperimentazione finora non adeguatamente esplorato – relativo al ruolo che una corretta gestione delle risorse naturali può rivestire per un'efficace prevenzione e mitigazione dei rischi naturali – è importante ricordare che le differenti misure di prevenzione, mitigazione e adattamento (da quelle ecosystem-based a quelle ingegneristiche), utilizzando un approccio integrato, non vanno considerate mutuamente esclusive, in quanto soluzioni “ibride” possono rivelarsi talvolta efficaci, in ragione delle peculiarità dei diversi contesti urbani. Infine, per superare l'attuale settorializzazione e favorire l'“integrazione” tra ambiti e strumenti di intervento, è necessario anzitutto un “adattamento” dell'urbanistica (Moccia, 2010) e della sua strumentazione tecnico-operativa: i dati sinteticamente riportati nel precedente paragrafo evidenziano l'ormai improrogabile necessità di contemperare le esigenze di riduzione del rischio con l'insieme degli obiettivi di sviluppo urbano. A tal fine, è indispensabile, da un lato, definire modalità e strumenti per una più efficace integrazione delle conoscenze relative ai diversi fattori di rischio – inclusi quelli connessi al cambiamento climatico - nelle scelte di piano, dall'altro, ripensare il ruolo stesso del piano urbanistico, “cornice” entro cui negoziare e ricomporre usi del suolo e obiettivi concorrenti e talvolta perfino conflittuali (Estrella et al., 2013), attraverso processi decisionali “informati” e partecipati, entro cui i temi della prevenzione e mitigazione dei rischi, adattamento al cambiamento climatico e corretta gestione delle risorse naturali siano efficacemente bilanciati, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile e resiliente.

#### Bibliografia

- ANCE/CRESME (2012), Lo stato del territorio italiano 2012. Insediamento e rischio sismico e idrogeologico, [http://www.camera.it/temiap/temi16/CRESME\\_rischiosismico.pdf](http://www.camera.it/temiap/temi16/CRESME_rischiosismico.pdf)
- Cremonini I., Galderisi, A. (2007), Rischio sismico e processi di piano: verso l'integrazione, in *Urbanistica* 134.

- Davoudi S., Brooks E., Mehmood A., (2013) Evolutionary Resilience and Strategies for Climate Adaptation, *Planning Practice & Research*, 28:3, 307-322, <http://dx.doi.org/10.1080/02697459.2013.787695>
- EFDRR (European Forum for Disaster Risk Reduction) (2013), How does Europe link DRR and CCA? Working Group on Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction, [http://www.unisdr.org/files/35277\\_ddrccafinal.pdf](http://www.unisdr.org/files/35277_ddrccafinal.pdf)
- Estrella, M., Renaud F.G. and Sudmeier-Rieux K. (2013), Opportunities, challenges and future perspectives for ecosystem-based disaster risk reduction. In Renaud F.G., Sudmeier-Rieux K. and Estrella, M., *The Role of Ecosystems in disaster risk reduction*, United Nations University Press.
- EU (2010), Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2017833%202010%20INIT>
- EU (2011), Climate Friendly Cities. A Handbook on the Tasks and Possibilities of European Cities in Relation to Climate Change. [http://politica.decidades.dgotdu.pt/news/Documents/Climate-friendly\\_cities\\_2011\[1\].pdf](http://politica.decidades.dgotdu.pt/news/Documents/Climate-friendly_cities_2011[1].pdf)
- Folke C., Carpenter S.R., Walker B., Scheffer M., Chapin T., Rockstrom J. (2010), Resilience Thinking: integrating Resilience, Adaptability and Transformability, *Ecology and Society*, 15(4):20. <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art20/>
- Galderisi, A., Menoni, S. (2007), Rischi Naturali, Prevenzione, Piano, in *Urbanistica* 134.
- Galderisi, A. (2014), Urban Resilience: a framework for empowering cities in face of heterogeneous risk factors, *AIZ Journal - Cities at risk - Vol. 11 Issue 2*.
- Galderisi, A. (2014a), Adapting cities for a changing climate. An integrated approach for a sustainable urban development, in Marchettini, N., Brebbia, C.A., Pulselli R., Bastianoni, S., *The Sustainable City IX. Urban Regeneration and Sustainability*, Wit Press, pp-549-560
- Gambino, R. (1995), Separare quando necessario. Integrare ovunque possibile, *Urbanistica* 104.
- Kato, S., Ahern F.J. (2008), Learning by doing: adaptive planning as a strategy to address uncertainty in planning, [http://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=larp\\_grad\\_research](http://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=larp_grad_research)
- Klein, R.J.T., Schipper E. L. Dessai S. (2003), Integrating mitigation and adaptation into climate and development policy: three research questions, Tyndall Centre for Climate Change Research, Working Paper 40, <http://www.tyndall.ac.uk/sites/default/files/wp40.pdf>
- IPCC (2007), Climate change 2007: Synthesis Report, Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC, Geneva, Switzerland. <http://www.ipcc.ch/ipccreports/ar4-syr.htm>
- IPCC (2014), Climate Change 2013. The Physical Science Basis, Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, <http://www.ipcc.ch/report/ar5/>
- Ispra (2014), Il consumo di suolo in Italia, [http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/Rapporto\\_Consumo\\_di\\_Suolo\\_in\\_Italia\\_2014.pdf](http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/Rapporto_Consumo_di_Suolo_in_Italia_2014.pdf)
- Legambiente (2013), Ecosistema Rischio, <http://www.legambiente.it/contenuti/dossier/ecosistema-rischio-2013-0>
- MATTM (2013), Elementi per una Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici, [http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/comunicati/Conferenza\\_29\\_10\\_2013/Elementi%20per%20una%20Strategia%20Nazionale%20di%20Adattamento%20ai%20Cambiamenti%20Climatici.pdf](http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/comunicati/Conferenza_29_10_2013/Elementi%20per%20una%20Strategia%20Nazionale%20di%20Adattamento%20ai%20Cambiamenti%20Climatici.pdf)
- Mitchell T., van Aalst M., Silva Villanueva P. (2010), Assessing Progress on Integrating Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation in Development Processes, Strengthening Climate Resilience Discussion Paper 2. <http://community.eldis.org/59e0d267/Convergence.pdf>
- Moccia, D.F. (2010), Città e Cambiamento Climatico, *Urbanistica Informazioni*, 230
- Munich-RE (2013) TOPICS GEO. Natural catastrophes 2013. Analyses, assessments, positions. 2014 issue, [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/302-08121\\_en.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/302-08121_en.pdf)
- RCC (Regional Consultative Committee on Disaster Management) (2011), Promoting Use of Disaster Risk Information in Land-use Planning, [http://www.ifrc.org/PageFiles/95743/24664\\_24664rccguideline3.2landuseplanning.pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/95743/24664_24664rccguideline3.2landuseplanning.pdf)
- Renaud, F.G., Sudmeier-Rieux, K., Estrella, M. (2013), The relevance of Ecosystems for disaster risk reduction. In Renaud F.G., Sudmeier-Rieux K. and Estrella, M., *The Role of Ecosystems in disaster risk reduction*, United Nations University Press.
- Shamsuddoha, M, Roberts, E., Hasemann, A., Roddick, S. (2013), Establishing Links between Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation in the context of Loss and Damage, <http://www.lossanddamage.net/download/7096.pdf>
- Tschakert, P. and K.A. Dietrich, (2010) Anticipatory learning for climate change adaptation and resilience. *Ecology and Society*, 15(2), 11, [www.ecologyandsociety.org/vol15/iss2/art11/](http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss2/art11/)
- UE (2012), Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo, [http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/pub/soil\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/pub/soil_it.pdf)
- UN (2012), The Future We Want, [http://www.un.org/disabilities/documents/rio20\\_outcome\\_document\\_complete.pdf](http://www.un.org/disabilities/documents/rio20_outcome_document_complete.pdf)
- UN (2014), World Urbanization Prospect, <http://esa.un.org/unpd/wup/Highlights/WUP2014-Highlights.pdf>
- Venton, P., La Trobe, S. (2008), Linking climate change adaptation and disaster risk reduction, [http://www.preventionweb.net/files/3007\\_CCAandDRRweb.pdf](http://www.preventionweb.net/files/3007_CCAandDRRweb.pdf)

# Sicurezza e conservazione dei centri storici: analisi del rischio sismico in un ambito consolidato della città di Salerno

ALESSANDRA LANDI,  
FEDERICA RIBERA,  
LUIGI PETTI  
E GENNARO MICCIO

## Introduzione

Obiettivo della ricerca è la valutazione della sicurezza statica e sismica del tessuto edilizio in centri urbani consolidati. A tal fine, si presenta una sperimentazione condotta in un ambito urbano della città di Salerno, con un'edilizia storica piuttosto omogenea, databile entro la prima metà del XX secolo. In un Paese come il nostro, caratterizzato da una sismicità media e da una considerevole presenza di edilizia storica ad elevata vulnerabilità, è indispensabile produrre analisi speditive al fine di supportare iniziative e politiche finalizzate alla mitigazione del rischio sismico.

Il lavoro, pertanto, privilegiando un indirizzo di studio a larga scala, vuole contribuire allo sviluppo di un processo metodologico che consenta un'analisi speditiva del rischio statico e sismico di edifici appartenenti a centri urbani sulla base della loro predisposizione al danneggiamento (vulnerabilità sismica), della pericolosità sismica del sito e dell'esposizione. La metodologie investigata, utilizzando dati poveri, consente di valutare, con un procedimento multicriterio, il rischio sismico unitario degli edifici storici, mediante l'impiego di curve di fragilità, ottenute sulla base di procedure standardizzate, e della pericolosità del sito, tenendo conto del ruolo strategico e dell'uso dei singoli edifici. Il risultato è espresso in termini di scenari di danno per l'ambito urbano considerato.

Peculiarità costruttive degli edifici oggetto di analisi  
L'area individuata per la sperimentazione è compresa in uno dei primi quartieri di espansione ad oriente della città di Salerno, realizzato a partire dai primi anni del XX secolo e fulcro di una serie di interventi e progetti urbanistici sviluppatasi nel corso della prima metà del secolo. L'espansione della città, nel periodo compreso tra i due conflitti mondiali, fu guidata soprattutto da due piani regolatori: il Piano di ampliamento a mare dell'ing. Franklin Colamonicò (1912) e il Piano regolatore del nuovo rione orientale, a firma degli ingg. Ernesto Donzelli, Nicola Cavaccini (1915-1922).

È in questo particolare periodo di transizione che la città compirà il primo importante processo di modernizzazione che riguardò l'intero tessuto sociale ed urbano. Anche la realtà costruttiva muta ed è specchio del particolare momento storico, caratterizzato dall'avvento del calcestruzzo cementizio armato che introdurrà una nuova concezione strutturale degli edifici.

Dall'antica e consolidata tipologia costruttiva in muratura portante con orizzontamenti voltati o isostatici (solai con putrelle), si passò ad una nuova tipologia ibrida che introduceva, negli edifici in muratura, la "cordolatura" di piano ed elementi in calcestruzzo armato (in primo luogo solai e scale). L'aria di rinnovamento, che in quegli anni investiva tutto il Paese, a Salerno si tradusse essenzialmente in nuove sperimentazioni ingegneristiche e tecnologiche, più che stilistiche ed architettoniche. Difatti, per la realizzazione dei singoli elementi costruttivi, in particolar modo i solai, furono introdotti brevetti e tecniche nuove. Ricorrente, tanto da essere considerato il tipico solaio salernitano di quegli anni, fu il brevetto Cannoale Delle Piane: solaio misto in calcestruzzo armato a nervature parallele, alleggerito da laterizi forati (detti appunto Cannoali) e soletta superiore di circa 5 cm che si estendeva per tutto lo spessore delle murature di perimetro; altre tipologie piuttosto diffuse furono anche il solaio a blocchi Zeni, lo Stimip e il Duplex, impiegati con la variante a camera d'aria per i solai di copertura. Le murature, invece, erano realizzate secondo il tipo di magistero denominato «a blocchetti» (impiegato dal XIX secolo a metà XX secolo), caratterizzato dall'impiego di blocchi di tufo sbozzati per il paramento e nucleo in conglomerato. Gli edifici, nella quasi totalità dei casi (95%), presentano struttura portante in muratura di tufo con cordoli a piani o struttura mista muratura - pilastri in calcestruzzo armato, con solai a «soletta rigida» (81%) del tipo latero cementizi o con soletta piena nervata; le scale hanno struttura portante in calcestruzzo armato (80%), quasi sempre realizzate con soletta rampante, a meno di alcuni esempi voltati, ancora legati alla tradizione muraria.

Metodologie di analisi della vulnerabilità sismica  
Lo studio impiega a confronto tre procedure di analisi della vulnerabilità, basate sostanzialmente sui dati raccolti nella scheda AeDES. Tali procedure sono inquadrabili nelle metodologie di primo livello e consentono di stimare la resistenza sismica degli edifici ordinari sulla base della vulnerabilità osservata, in quanto si basano su correlazioni severità sismica-danno ottenute per predeterminate tipologie strutturali sulla base dall'analisi dei danni osservati su edifici colpiti da terremoti passati. Sulla base dei risultati ottenuti dalle tre procedure utilizzate è stato possibile effettuare una prima classificazione raggruppando gli edifici in classi ad "alta", "media" e "bassa" vulnerabilità. In tutti i casi, il comportamento sismico delle costruzioni è definito, in particolare, mediante classi di

vulnerabilità, cui è associabile una Curva di Probabilità di Danno ovvero una Curva di Fragilità.

La prima procedura considerata nel lavoro è quella propria della scheda AeDES, che consente di assegnare ai singoli edifici un grado della vulnerabilità,  $V_b$ , (basso, medio, alto) sulla base degli indicatori contenuti nella sezione 3 della scheda AeDES, considerando la tipologia strutture verticali-strutture orizzontali, la presenza di pilastri isolati, la regolarità in pianta ed in elevazione, la regolarità nella disposizione delle tamponature e la tipologia di copertura mediante l'attribuzione di opportuni pesi, così come riportato nelle relazioni seguenti (1):

$$p_1 \begin{cases} = 0, & \text{in assenza di pilastri isolati} \\ = 1, & \text{in presenza di pilastri isolati} \end{cases} \quad (1a)$$

$$p_2 \begin{cases} = 2, & \text{presenza di irregolarità in pianta e in elevazione} \\ = 0, & \text{assenza di irregolarità in pianta e in elevazione} \end{cases} \quad (1b)$$

$$p_3 \begin{cases} = 2, & \text{disposizione regolare delle tamponature} \\ = 0, & \text{disposizione irregolare delle tamponature} \end{cases} \quad (1c)$$

$$p_4 \begin{cases} = 2, & \text{copertura spingente pesante} \\ = 1, & \text{copertura non spingente pesante oppure spingente leggera} \\ = 0, & \text{copertura non spingente leggera} \end{cases} \quad (1d)$$

La seconda procedura considerata si basa, invece, sull'impiego delle matrici di probabilità di danno DPM (Damage Probability Matrix) descritte nello studio di Braga et al [3]. Tali matrici, descrittive della probabilità che si possa avere un determinato livello di danneggiamento in considerazione della tipologia costruttiva e dei materiali, sono il frutto dell'analisi dei danni registrati in seguito al terremoto che colpì l'Irpinia e la Basilicata nel 1980. In particolare, la probabilità che si abbia un danno  $k$  (MCS) per un determinato livello di scuotimento  $i$  (MSK) per le classi  $h$  (A,B,C1,C2) considerate di vulnerabilità sismica è data dalla relazione:

$$P_{hd} = \frac{5!}{k!(5-k)!} d_{hi}^k (1-d_{hi})^{5-k} \quad (2)$$

con  $d_{hi}$  descritti dalle suddette matrici di probabilità di danno.

Ai fini dello studio, è stata considerata un'opportuna correlazione tra i dati descrittivi delle classi di vulnerabilità previste nelle matrici di probabilità di danno DPM e gli indicatori previsti dalla scheda AeDES.

La terza procedura si basa sull'impiego degli Scenari di danno descritti nello studio di Bernardini et al [1], che descrivono la fragilità sismica del tessuto edilizio per mezzo di un indice ( $I_v$ ) associato alle classi di vulnerabilità previste dall'EMS 98: classe A per  $I_v > 50$ ; classe B per  $40 < I_v \leq 50$ ; classe C per  $30 < I_v \leq 40$ . In particolare, l'indice di vulnerabilità  $I_v$  è funzione di fattori metrici e tipologici:

$$I_v = I_v(k) + \Delta i(k) \frac{(i-1)}{5} + \Delta j(k) \frac{(j-1)}{5} + classif(k) + \sum_{l=1}^4 F_l \quad (3)$$

dove:

$I_b(k)$  rappresenta la vulnerabilità di base, per la tipologia  $k$ , corrispondente all'ipotesi di appartenenza alla fascia di età più elevata ( $i = 1$ ) e alla combinazione più sfavorevole di tutti i fattori tipologici considerati ( $j = 1$ );  $i$  e  $j$  sono fattori che fanno riferimento, rispettivamente, all'influenza della fascia di età di costruzione (più cautelativa) o di ristrutturazione (più ottimistica) e di fattori geometrici, quest'ultimi riferiti alla posizione relativa dell'edificio rispetto ad altri contigui e al numero di piani;

$classif(k)$  è un fattore di detrazione che si applica per le fasce di età  $i > i_c$ , ove  $i_c$  è la fascia di età in cui è avvenuta la classificazione sismica del territorio in esame;

$F_r$  sono i valori attribuiti agli altri fattori presenti nella scheda AeDES, in particolare quelli inerenti: la tipologia di Copertura (sezione 3), Danno preesistente (sezione 4), Morfologia del sito e Dissesti (sezione 7). Tale procedura permette di costruire le Curve di Fragilità a partire da relazioni empiriche (4) che consentono di definire le accelerazioni di inizio collasso ( $pgai$ ) e di collasso ( $pgac$ ) della generica struttura in funzione dell'indice di vulnerabilità,  $I_v$ .

$$pgai = \alpha_c e^{-\beta_c I_v} \quad (4a)$$

$$pgac = (\alpha_c + \beta_c I_v)^{-1} \quad (4b)$$

Con  $\alpha_c = 0.08$ ;  $\beta_c = 0.0195$ ;  $\alpha_c = 1,53$ ;  $\beta_c = 0.00191$ ;  $\gamma = 1.8$

Valutazione del Rischio sismico unitario e Scenari di danno

Ai fini delle analisi di rischio, la pericolosità sismica è stata valutata sulla base delle Mappe di Pericolosità elaborate dall'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (INGV), che forniscono le accelerazioni di picco al suolo (PGA) per ogni fissato periodo di riferimento. In particolare, sono state considerate le accelerazioni corrispondenti alle prestazioni sismiche descritte dai quattro Stati Limite: Stato Limite di Operatività (SLO), Stato Limite di Danno (SLD), Stato Limite di Sicurezza della Vita (SLV), Stato Limite di Collasso (SLC), valutati per periodi di riferimento descrittivi delle costruzioni ordinarie ( $V_T=50$  anni), rilevanti ai fini di protezione civile ( $V_T=75$  anni) e strategici ai fini di protezione civile ( $V_T=100$  anni) secondo quanto previsto dall'OPCM 3274 del 2003. La pericolosità sismica locale (PGA\*) è stata stimata a partire da quella di base (PGA), modificata in considerazione degli aspetti locali di sito [6] (microzonazione e caratteristiche topografiche) in accordo sia all'OPCM 3274 [11] che alle NTC 2008 [10], secondo le seguenti relazioni (5), (6):

$$PGA^* = PGA \cdot S \quad (5)$$

$$S = S_s \cdot S_t \quad (6)$$

Dove con Ss e St si indica, rispettivamente, il coefficiente di amplificazione stratigrafica e di amplificazione topografica del sito. Sulla base della pericolosità sismica del sito in esame sono state, quindi, costruite curve severità-danno rappresentative del danneggiamento sismico atteso. I risultati sono sintetizzati in figura 1.

#### Conclusioni

La ricerca ha indagato una procedura speditiva per l'analisi preliminare del rischio statico e sismico dei centri urbani consolidati sulla base di dati poveri, in parte già disponibili da banche dati locali e nazionali ed in parte conseguibili da uno screening semplificato degli edifici.

I risultati ottenuti dall'applicazione della metodologia al centro storico di Salerno evidenziano che, pur essendo tale territorio caratterizzato da eventi sismici attesi potenzialmente non violenti, la fragilità sismica del tessuto edilizio può comportare in questo caso danni molto significativi e, talvolta, il collasso degli edifici più vulnerabili.

In generale, i risultati ottenuti dall'approccio metodologico illustrato, sebbene preliminari, evidenziano a pieno le potenzialità ed il possibile impiego della procedura semplificata indagata nell'ambito dello sviluppo di politiche di gestione della sicurezza e di conservazione dei centri urbani consolidati.

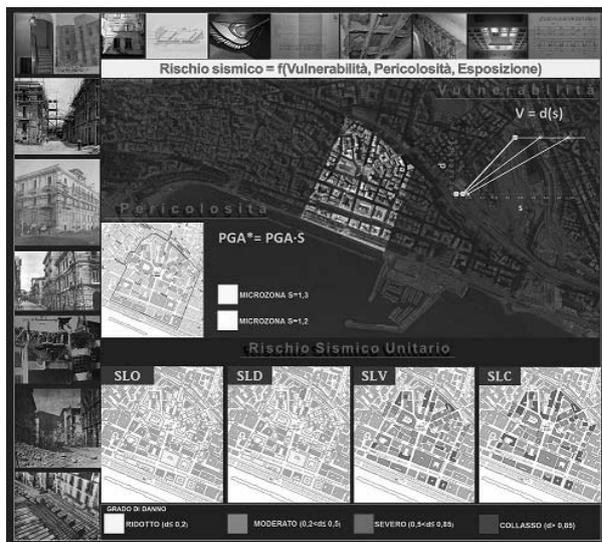


Figura 1- L'ambito urbano oggetto di studio e gli scenari di danno attesi.

#### Bibliografia

Bernardini, A., Biscontin, I., Scattolin, M. (2005) Vulnerabilità e scenari di danno degli edifici ordinari nel Comune di Mansuè (TV), Rapporto tecnico.  
 Baggio, C., Bernardini, A., Colozza, R., Corazza, L., Della Bella, M., Di Pasquale, G., Dolce, M., Goretti, A., Martinelli, A., Orsini, G., Papa, F., Zuccaro, G. (2009) Manuale per la compilazione della scheda di I° livello di rilevamento danno, pronto intervento e agibilità per gli edifici ordinari nell'emergenza post-sismica (AeDES), Dipartimento della Protezione Civile  
 Braga, F., Dolce, M., Liberatore, D. (1982) "A statistical

Study on damaged buildings and ensuing review of the M.S.K.-76 scale" in Proceeding of 7th European Conference on Earthquake Engineering  
 Braga, F., Dolce, M., Liberatore, D. (1985) Statistical Analyses of Damage Data from 23,11,80 Italy Earthquake, U.S. in Italy Workshop on Seismic Hazard and Risk Analysis

Gaugenti, E., Petrini V. (1989) Il caso delle vecchie costruzioni: verso una nuova legge danni-intensità. Atti del 4° Convegno Nazionale di Ingegneria Sismica, vol. I, pp 145-153

Giannattasio G. (1995), Salerno, la città moderna, Edizioni 10/17

Miccio G., Ribera F. (2010). Sviluppo edilizio e tecniche costruttive a Salerno tra le due guerre. In Giuseppe Zampino, Fabio Mangone Salerno. Il Palazzo di Città (pag.97-115), Napoli, Paparo Edizioni

Palazzo B., Petti L., Albano G. (2001), Optimal strategies for seismic risk reduction. Third International Conference on Earthquake Resistant Engineering Structures, September 04-06, Malaga, Spain, 2001

Ribera F., Dolgetta P. (2010), Edilizia scolastica a Salerno tra le due guerre: evoluzione dei modi del costruire tra tradizione e modernità. In: Storia dell'Ingegneria. Napoli 19-20-21 aprile 2010 NAPOLI Cuzzolin Vol. primo, Pag.543-555

## La vulnerabilità sismica degli aggregati edilizi di Mirandola indagata a seguito del sisma 2012

GIOVANNI MOCHI E GIORGIA PREDARI

#### Introduzione

Il concetto di vulnerabilità sismica in riferimento agli aggregati edilizi assume un significato diverso rispetto all'analogo termine utilizzato nel caso di edifici isolati. Se per questi ultimi tale concetto si lega alla capacità che un fabbricato possiede di assorbire un'accelerazione sismica senza che si producano determinati effetti (utilizzabilità, salvaguardia della vita o perdita del bene) per gli organismi edilizi storici, derivanti da molteplici fasi di trasformazione e caratterizzati da soluzioni costruttive legate alle tradizioni locali, il significato che sembra più utile è quello di valutazione del comportamento in caso di sisma in termini relativi rispetto ad un patrimonio urbano costituito da numerosi aggregati.

Oltre a ciò non deve essere dimenticata la necessità di fornire un valido ausilio a coloro i quali, dovendo studiare soluzioni di intervento su singole unità immobiliari facenti parte di un complesso edilizio unico, si trovano a doversi esprimere sul comportamento di un aggregato di cui, in pratica, non ha la possibilità di giungere ad una conoscenza concretamente efficace.

In tal caso parlare di definizione della vulnerabilità di un aggregato edilizio evoca la possibilità che attraverso queste analisi si ottengano informazioni di grande utilità ai fini di una maggiore consapevolezza negli interventi edilizi.

Per poter definire livelli di vulnerabilità significativi ed efficaci ai fini di quanto esposto, è stata avviata una ricerca che, successivamente al sisma emiliano del 2012, si è particolarmente incentrata sui centri storici dell'area colpita dall'evento al fine di riuscire a validare ipotesi e proposte sulla definizione di una metodologia che consenta di individuare preventivamente le situazioni di maggiore fragilità e di potenziale danneggiamento degli organismi edilizi. Lo scenario post-evento ha messo a disposizione una base di dati di notevole interesse ai fini di una comprensione di come la metodologia proposta possa o meno essere considerata efficace per gli obiettivi descritti attraverso una sua applicazione agli aggregati del centro storico di Mirandola. Il nucleo antico di questa città costituisce un ottimo campione, rappresentativo dell'architettura storica emiliana sia per i processi di formazione e trasformazione dell'abitato, sia per ciò che concerne la caratterizzazione costruttiva derivante dalle tradizioni edilizie locali.

L'ambito dal quale questa ricerca parte è quello delineato da Giuffrè a partire dal suo studio su Ortigia<sup>1</sup>. A ciò si è aggiunta un'originale proposta circa la possibilità di misurare la vulnerabilità degli aggregati edilizi in termini di propensione al danno e di carenze costruttive in cui la ricerca storica e archivistica, mirata alla individuazione delle fasi di impianto e trasformazione dell'abitato, svolge un ruolo di primaria importanza insieme all'attenta lettura dei dati costruttivi sia per ciò che concerne i materiali utilizzati, sia per quanto attiene alle tecniche realizzative. Attraverso la raccolta di informazioni sulle tematiche sopra esposte si giunge alla definizione di scenari di danneggiamento sismico che, alla luce di quanto avvenuto nel maggio del 2012, possono essere confrontati con le manifestazioni concrete di ciò che il sisma ha prodotto sull'edificato storico. Dalla messa a confronto delle due casistiche si ricerca il grado di efficacia della metodologia proposta.

Il caso di studio del centro storico di Mirandola A partire dal settembre 2012, attraverso sopralluoghi, rilievi sul campo e ricerche bibliografiche, si è costituita la base dati necessaria alla conduzione della sperimentazione. Sono stati identificati 31 isolati del centro storico nei quali, successivamente, si è valutata la presenza di suddivisioni ulteriori in aggregati edilizi caratterizzati dalla compattezza e continuità dei tessuti murari. Ciò è avvenuto compatibilmente con il restringersi dell'area soggetta, dai primi momenti della crisi sismica, alle ordinanze che hanno impedito l'accesso al centro storico. Allo stato attuale le aree studiate rappresentano quelle significativamente interessate da una destinazione prevalentemente residenziale, rimanendo escluse quelle porzioni di centro aventi destinazione specialistica e per le quali risulta

preponderante la presenza di edilizia isolata o appartenente a singole fasi di edificazione (aree caratterizzate da istituzioni religiose o complessi coincidenti con destinazioni monofunzionali).

La ricerca storica ha permesso di individuare le fasi di evoluzione del centro: dal primitivo nucleo identificabile con una curtis altomedievale, riferimento di un territorio agricolo circostante, ha inizio una serie di ampliamenti che procedono per successive fasi di costruzioni di fossati di difesa fino a giungere, nel XIV secolo al periodo in cui la famiglia Pico assume il controllo del castrum. La fortuna della famiglia si legano al progresso della città che, con alterne vicende, giunge alle soglie della modernità con un circuito di bastioni ed un'estensione dell'abitato che ne fanno una delle maggiori città tra Modena e Ferrara.

A questo punto la ricerca storica per via indiretta ha lasciato il campo alle fonti dirette ed attraverso il materiale archivistico consultato si è giunti ad una definizione più precisa delle trasformazioni che hanno subito i diversi aggregati edilizi. Tali documenti si riferiscono a perizie estimative redatte tra Sette e Ottocento, in cui i singoli edifici vengono descritti anche attraverso schematiche rappresentazioni grafiche e alle planimetrie catastali post-unitarie.

L'attività di sopralluogo ha permesso, anche in ragione alla situazione di danno creata dal sisma, di comprendere con sufficiente dettaglio quale fosse la caratterizzazione costruttiva degli aggregati indagati che si è tradotta in appositi elaborati. Parallelamente alla definizione della componente costruttiva, i sopralluoghi hanno permesso il rilievo visivo dei danneggiamenti subiti dagli edifici, limitatamente alle parti visibili dalle vie pubbliche. Ciò ha fornito il riferimento su cui, successivamente, sono state effettuate le valutazioni sulla efficienza previsionale della metodologia proposta.

Questa si fonda innanzitutto sulla constatazione, già operata da Giuffrè, che il danneggiamento sismico dell'edificato storico derivi, in primo luogo, dalla perdita di stabilità di singole componenti intese come corpi rigidi posti in oscillazione dall'accelerazione del terreno e, solo in seconda battuta, dall'insufficiente resistenza a taglio delle murature. Se il secondo problema è originato da questioni legate ai materiali impiegati, il primo deriva essenzialmente dai processi di formazione e modificazione dei tessuti edilizi per cui la ricostruzione delle fasi di trasformazione diviene la chiave fondamentale per la previsione del comportamento.

Il riconoscimento della fase di impianto delle prime abitazioni costituisce il punto iniziale di questo processo che, passando per le diverse fasi caratterizzate da ampliamenti in pianta, sopraelevazioni, rifusioni, accorpamenti, intasamenti di precedenti aree vuote, demolizioni e ricostruzioni porta fino alla situazione attuale. Questa fase iniziale può essere solo ipotizzata, quando non esiste una documentazione specifica, storica o archeologica, sebbene alcune fonti indirette possono costituire una interessante base di riferimento<sup>2</sup>.

A Mirandola la conformazione di primo impianto si è basata su un'ipotesi oramai condivisa, in linea generale, e che consiste nell'adozione di isolati di forma rettangolare allungata e lotti di pertinenza delle singole abitazioni anch'essi rettangolari, ma con il lato minore lungo le strade principali, coincidenti con i lati lunghi degli isolati. Questa disposizione degli edifici, definita a "lotto gotico"<sup>3</sup>, appare confermata dall'iconografia storica che per Mirandola ci restituisce una suddivisione del centro in isolati aventi le caratteristiche descritte.

L'edificato concentrato lungo le strade che delimitavano i lotti, lasciava ampi spazi scoperti all'interno; tali spazi sono stati, nel corso dei secoli, interessati da ampliamenti che hanno portato ad un aumento costante della densità edilizia. Ulteriormente tale densità andava aumentando con la sopraelevazione delle fabbriche che, dagli originari due livelli, hanno portato gli edifici ad avere altezze fino a 4 piani. Queste modificazioni, oltre agli altri processi di trasformazione già citati, sono stati contraddistinti da soluzioni costruttive non pensate per garantire la sicurezza in occasione di scosse sismiche, specie in quei luoghi, come Mirandola, in cui la frequenza di terremoti non è stata così ridotta come in altre zone d'Italia.

La ricerca archivistica ha permesso, per le trasformazioni riguardanti gli ultimi due o tre secoli, di registrare con grande attendibilità i processi di successiva modificazione dell'edilizia storica ricorrendo alle relazioni che i periti estimatori hanno redatto per alcuni, ma significativi, casi analizzati. Da questi materiali possono desumersi alcune considerazioni di grande interesse sulle precedenti fasi edilizie, come anche per quella di impianto, ma ciò che è parso di grande interesse è stata la catalogazione puntuale di alcune di quelle trasformazioni tipiche che i testi di tipologia edilizia avevano già descritto<sup>4</sup>.

Dalla raccolta dei dati si è passati poi allo studio della vulnerabilità dei singoli aggregati. Tale vulnerabilità è stata definita attraverso alcuni indicatori i quali sono ritenuti significativi in ragione della loro oramai acclarata relazione causale con il danneggiamento: ribaltamento delle facciate, ribaltamento dei timpani, lesioni per spinta da falsi puntoni, martellamento per irregolarità costruttive (presenza nell'aggregato di edifici in c.a., solai sfalsati tra due edifici adiacenti), debole resistenza a taglio per larghezza insufficiente dei maschi murari. Oltre a questi è stato inserito un altro indicatore ritenuto fondamentale per comprendere, nel dato ricercato, un comportamento globale dell'aggregato, non solo riferito alle facciate che pur sempre costituiscono le parti maggiormente sensibili alle azioni sismiche, ma che si riferisce all'intera compagine edilizia. Tale indicatore, definito indice di disconnessione muraria, viene ritenuto molto importante al fine di avere un'idea dei possibili danneggiamenti delle parti interne dell'edificato seriale, anche se esso non entra direttamente in gioco nella definizione dello scenario ipotetico di danno per il quale vengono tenuti in considerazione solo gli altri indicatori. L'indice di disconnessione muraria è altresì

essenziale poiché consente di definire sia le porzioni di facciate che possono essere soggette a ribaltamento, sia l'ampiezza dei fronti da considerare efficaci per il meccanismo a taglio.

L'isolato 1 (via Fulvia, via Castelfidardo, via Montanari, via Cavour)

Questo isolato è situato nella parte sud-est del centro e fa parte del cosiddetto borgo di San Francesco. Lotizzato in epoca tarda (XVI – XVII secolo) rispetto alla parte più antica del centro, si caratterizza per tessuti regolari e non eccessivamente densificati, segno di un ridotto percorso processuale di variazione a causa dell'impianto relativamente recente.

In questo caso la ricerca archivistica ha permesso di individuare, oltre ad alcune significative perizie estimative, anche buona parte dei passaggi di proprietà effettuati negli ultimi due secoli. Ciò ha permesso di seguire il percorso di trasformazione molto in dettaglio. Per questo isolato si è ottenuto uno scenario di danno basato sugli indicatori descritti. La ricostruzione sui prospetti di tale scenario ha permesso il confronto con il danneggiamento rilevato dopo le scosse di maggio 2012 e di trarre alcune considerazioni.

L'efficacia del percorso ricostruttivo è testimoniata dalla relativamente scarsa presenza di danneggiamenti non previsti<sup>5</sup>. Questi danneggiamenti sono principalmente quelli riferiti al meccanismo di rottura nel piano. In tal caso si ravvisa la necessità di precisare meglio le ipotesi alla base della stima di tale danneggiamento in quanto esso si è basato su un dato empirico consistente nella definizione del rapporto tra somma dell'ampiezza dei maschi murari e larghezza del fronte tra due discontinuità murarie. La facciata è stata definita come vulnerabile al taglio quando tale rapporto è risultato inferiore al 45%. La presenza di lesioni a taglio in alcune facciate ove questo rapporto soddisfaceva il requisito descritto ha segnalato la necessità di una maggiore attenzione nella definizione di un rapporto diverso (lavorando sull'innalzamento del limite del 45%) o considerando, nei casi ove la previsione non ha ricevuto la prova dell'esperienza, situazioni particolari che vanno studiate meglio in sede di caratterizzazione costruttiva.

In merito invece ai cosiddetti cinematicismi di primo modo, e cioè nella previsione del comportamento per azioni fuori dal piano, la metodologia proposta si è rivelata di confortante efficacia, riuscendo a prevedere tutti i comportamenti di questo tipo. Considerando a fondo il confronto tra previsione e rilievo del danno si vede come per questi meccanismi di primo modo il protocollo applicato indica una possibilità di danneggiamento superiore a quella reale. Ciò si ritiene confortante in quanto ciò può essere letto come margine di sicurezza rispetto alla situazione reale, ma questa previsione letta come cautelativa crediamo sia da porre in relazione con una caratteristica implicita nel metodo.

Questo infatti non tiene conto dell'effettiva energia liberata da un sisma; essendo basata su considerazioni legate ai processi costruttivi, alle carenze strutturali e

alle caratteristiche edilizie dei manufatti, la procedura non può essere posta in relazione con le accelerazioni in gioco durante la sequenza sismica. Queste potrebbero essere considerate in un momento successivo utilizzando dati statistici che registrino come, in un determinato aerea caratterizzato dall'utilizzo di determinati materiali e da tecniche realizzative sedimentate nella tradizione costruttiva, una determinata energia liberata dal sisma danneggia in maniera sistematica un patrimonio immobiliare.

L'isolato 2 (via G. Pico, Viale Circonvallazione, Via M. Fanti, Via Savonarola)

Il secondo isolato in questione è invece situato nel quadrante sud-ovest del centro storico di Mirandola e appartiene ad una fase di sviluppo del centro precedente rispetto a quella dell'isolato 1, anche se in esso esistono due diversi momenti di impianto. Una propaggine novecentesca, realizzata con tecniche diverse da quelle murarie storiche e senza significativi punti di continuità con le porzioni più antiche, è stata esclusa dallo studio.

L'importanza dell'analisi su questo isolato<sup>6</sup>, oltre alla verifica del tipo di risultati ottenuti in relazione all'isolato 1, è stata quella relativa alla comprensione del ruolo giocato dalle disconnessioni murarie. Infatti la disponibilità del rilievo del danno all'interno degli edifici di questo aggregato ha permesso di caratterizzare non solo l'esterno, ma anche il danneggiamento registrato all'interno degli edifici. Tale danneggiamento, a parere degli scriventi, è addebitabile a carenze costruttive legate all'insufficiente quantità di murature nelle due direzioni principali, ed alla qualità delle stesse, e dalla presenza delle disconnessioni murarie che, rompendo la scolarità delle maglie murarie, rende estremamente vulnerabile a taglio le singole murature. Già in fase di rilievo speditivo sono state notate diverse zone dell'aggregato edilizio in cui il processo di ampliamento in pianta e di intasamento ha lasciato traccia nelle discontinuità delle murature, e l'analisi del danneggiamento interno ha sostanzialmente confermato l'ipotesi avanzata.

Oltre a ciò è stata condotta un'analisi analoga a quella dell'isolato 1 e i risultati ottenuti sono stati simili alla precedente valutazione. Anche in questo caso lo scenario di danno ipotizzato mostra una completa individuazione dei meccanismi fuori piano (ribalamenti) con le stesse modalità viste in precedenza. La previsione del danneggiamento a taglio presenta solo alcune situazioni di non coincidenza con il dato reale, in quantità inferiore rispetto al dato dell'isolato 1.

#### Avanzamento della ricerca

Il primo esito ottenuto è stato quello di verificare la consistenza ed efficacia della procedura di analisi della vulnerabilità degli aggregati edilizi. Le analisi mostrate riguardano 2 dei 31 isolati analizzati i cui risultati sono ancora in corso di elaborazione. Si può comunque asserire, anche se in maniera ancora non definitiva, che la stessa situazione registrata nei primi due isolati si riscontra, con le stesse modalità, anche

nei rimanenti. Il protocollo operativo quindi mostra una stabilità dei risultati come ci si aspetterebbe in un contesto che si caratterizza per un'ampia omogeneità tecnico-costruttiva e di storia edilizia.

Se quindi la procedura risulta essere consistente ed efficace, rimane da chiarire attraverso quali variazioni si può rendere essa maggiormente precisa per ciò che concerne la previsione del danneggiamento a taglio. Le proposte avanzate sopra dovranno essere riproccate per chiarire se esse possono permettere di ottenere risultati maggiormente affinati.

La ricerca sta comunque proseguendo verso ulteriori esiti, in parte anticipati nell'introduzione. La possibilità di giungere ad una quantificazione di un indice che sintetizzi il modo di comportarsi di un aggregato edilizio sotto sisma costituisce, ad oggi, un campo d'indagine che si sta perseguendo a partire dagli indicatori già descritti per ottenere ad un indice che tenga conto della loro diversa importanza nella determinazione di un comportamento globale. Per saggiare la sensatezza di tale posizione si stanno conducendo analisi che chiamano in causa aggregati edilizi provenienti da contesti ulteriori rispetto al centro storico di Mirandola. Ulteriori analisi si stanno, quindi, conducendo a Castelfranco Emilia, centro con caratteristiche simili, ma non identiche a quelle proprie di Mirandola. Un altro centro in cui stanno iniziando le operazioni di rilievo è quello di San Giovanni in Persiceto in cui invece si registra una sostanziale similitudine con Mirandola<sup>7</sup>.

Come a Mirandola anche a Castelfranco e a San Giovanni in Persiceto le analisi riguarderanno la totalità degli aggregati significativi di ciascun centro storico, rimanendo in un contesto geomateriale simile tra i tre centri. Sono stati nel frattempo analizzati singoli aggregati che provengono da ulteriori centri storici con la finalità di iniziare a comprendere il ruolo giocato dalle tradizioni costruttive locali: Carpi, Fermo, Lanciano, Lucera sono accomunati ai tre centri già citati per essere interamente costruiti con murature in laterizio, ma i diversi contesti di provenienza potrebbero permettere di chiarire il ruolo giocato da un diverso atteggiamento verso la costruzione delle architetture tradizionali. Tali confronti possono essere operati solo a partire dalla presenza di un elemento che permetta il confronto e tale, crediamo, può essere l'indice di vulnerabilità globale che si sta iniziando a sperimentare.

#### Note

1 Giuffrè A. (a cura di), Sicurezza e conservazione dei centri storici. Il caso Ortigia, Laterza, Bari, 1993.

2 Mochi G., Processo tipologico e sicurezza sismica #2, in AA.VV. Il sisma. Ricordare, prevenire, progettare, Alinea, Firenze, 2009, pp. 539-551.

3 Caniggia G., Maffei G.L., Lettura dell'edilizia di base, Marsilio, Inezia, 1995

4 Vedi nota precedente.

5 L'elaborazione dei risultati delle analisi sul presente isolato sono state eseguite dai dottori in Ingegneria Edile-Architettura Francesca Marchesini e Beniamino

Cornale per la loro tesi di laurea nell' A.A. 2012-2013 (relatore Prof. Giovanni Mochi, correlatori Prof. Riccardo Gulli e Ing. Giorgia Predari)

6 In questo caso le verifiche e l'elaborazione dei risultati sono opera del dottore in Ingegneria Edile-Architettura Lorenzo Sgarbi nell'ambito della propria tesi di laurea discussa nell'A.A. 2013-14 (relatore Prof. Giovanni Mochi, correlatori Prof. Riccardo Gulli e Ing. Giorgia Predari).

7 Castelfranco Emilia (MO) è un centro di nuova fondazione creato dai bolognesi nel XIII secolo su un impianto di cui i documenti storici ci danno ampia descrizione mentre San Giovanni in Persiceto (BO), come Mirandola, è un centro la cui evoluzione è stata lenta e su cui si debbono avanzare ipotesi sulle fasi iniziali.

## Strutturare la VAS per considerare i cambiamenti climatici nella formazione dei piani

VALERIA PELLEGRINI  
E SIMONE OMBUEN

L'esigenza di rinnovamento nella pianificazione: il cambio di approccio

Il problema del cambiamento climatico e delle sue conseguenze non rappresenta una questione nuova nell'ambito urbano e nella tradizione della pianificazione.

Come mettono bene in luce Satterthwaite et al. (2007) le città e i grandi agglomerati urbani per funzionare hanno da sempre dovuto mettere in atto delle strategie di adattamento alle condizioni ambientali di contesto (morfologia del territorio, disponibilità di risorse naturali, rischi naturali, ecc.). La sopravvivenza delle realtà urbane è stata dettata, dunque, proprio dalla loro capacità di adattamento.

Da sempre sono considerate "città di successo" e in salute proprio quelle che hanno saputo adattarsi nel tempo al mutare delle condizioni di contesto, sviluppando strategie e misure atte a garantire ciò di cui avevano bisogno" (Satterthwaite, coordinating lead author on IPCC, 2007).

La pianificazione ha avuto da sempre un ruolo chiave nel rapportare le esigenze di sviluppo urbano e l'adattamento alle graduali trasformazioni del contesto.

In tempi recenti l'accelerazione del cambiamento climatico ha incrementato l'incidenza e l'intensità dei fenomeni, anche estremi, sul territorio e ha avviato processi di trasformazione degli assetti che per la loro natura dinamica e variabile risultano difficilmente prevedibili e gestibili nel breve periodo.

Di conseguenza si determina una doppia prospettiva di incertezza rispetto al tempo (tra stato attuale e scenari futuri) e allo spazio (estensione geografica e contesti coinvolti) che caratterizza la questione climatica e la rende un problema territoriale complesso che coinvolge più sistemi (territoriale, ambientale...).

Gli effetti del cambiamento climatico, infatti, incidono pesantemente sui luoghi non solo dal punto di vista della morfologia ma anche delle relazioni con gli ambiti circostanti modificando direttamente o indirettamente gli equilibri tra le diverse componenti dei sistemi (persone, ambiente costruito, settore economico ed energetico e risorse naturali) producendo trasformazioni negli assetti.

Di fronte a questa variabilità l'approccio tradizionale della pianificazione di tipo "deterministico" per la mitigazione delle cause o la reazione agli impatti risulta poco efficace per affrontare la natura mutevole dei fenomeni climatici, e di conseguenza, soprattutto, non adatto a trattarne la complessità, laddove propone scenari e soluzioni tendenzialmente statiche. E' necessario un cambio di approccio nella pianificazione, per richiamare una maggiore flessibilità operativa in grado di gestire la variabilità delle dinamiche di trasformazione del territorio conseguenti al cambiamento climatico.

In questo contesto il passaggio da una dimensione di tipo "deterministico" ad una di tipo "processuale", che ha caratterizzato l'evoluzione della pianificazione negli ultimi vent'anni, assume, quindi, un'importanza ancora maggiore.

Introdurre nel piano la logica per obiettivi significa "porre al centro la questione delle modalità con le quali operare per valutare il raggiungimento degli obiettivi prefissi" (V. Todaro 2013) e la valutazione diventa, di conseguenza, la chiave di volta per considerare e gestire come trend normale dall'interno del processo le nuove variabili di incertezza.

"Il grado di successo dell'impegno teso a mitigare e/o ridurre i danni attesi, si potrà giudicare solo quando le politiche non saranno solo implementate ma anche incorporate all'interno delle procedure ordinarie, integrate in tutti i piani, i regolamenti, e nelle fasi di gestione degli stessi come elementi di routine" (S. Menoni 1997).

La valutazione integrata prevista dalla Direttiva europea in materia di Valutazione Ambientale Strategica è la forma di valutazione in essere probabilmente più adeguata a sostenere le trasformazioni della pianificazione sopra esposte. Si tratta di un procedimento che si svolge lungo tutto il processo deliberativo, e compenetra la formazione degli strumenti di pianificazione dalla definizione delle priorità fino all'implementazione delle scelte localizzative e dei progetti di adattamento.

In particolare si può notare un isomorfismo fra pianificazione strategica e struttura della VAS, rintracciabile nella struttura tripartita in quadro conoscitivo, obiettivi ed azioni che caratterizza entrambi i processi.

Ciò favorisce da un lato l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale (e di adattamento) e ne garantisce la considerazione, ma soprattutto delinea proprio quel profilo di innovazione del piano mirato alla gestione flessibile dell'indeterminatezza dei futuri assetti territoriali già promosso sopra.

La connotazione dell'incertezza

La letteratura scientifica relativa al concetto di rischio e in modo più specifico al cambiamento e al rischio climatico è ampia e dettagliata e così anche gli studi e le analisi divulgate a livello internazionale che approfondiscono le dinamiche di determinazione dei fenomeni e l'evoluzione del clima nel lungo periodo. Nonostante le diverse basi di partenza, è riconosciuta l'impossibilità di disgiungere la nozione di rischio da quella di incertezza. Quest'ultima presenta una duplice prospettiva: l'incertezza sull'evento in sé e quella sugli effetti che sono funzione dell'intensità dell'impatto e dei fattori che definiscono la vulnerabilità del sistema colpito. L'incertezza diventa quindi una componente fondante il concetto di rischio, di origine climatica o non.

Ai fini dell'indagine di questa trattazione, la componente relativa agli impatti risulta di poco interesse perché poco suscettibile ad interventi se non in fase di emergenza; il fulcro della questione è la trasformazione degli assetti attuali del territorio che dipende dagli effetti dell'evento climatico ma anche dalle condizioni iniziali di assetto o vulnerabilità dei contesti interessati. Questa considerazione porta ad un altro assunto; il rischio non è isolabile dal suo contesto spaziale e temporale.

La materia di indagine per la pianificazione diventa quindi l'interazione tra l'impatto e l'ambiente urbano e naturale in termini di effetti e vulnerabilità legate ai contesti.

L'incertezza legata al cambiamento climatico si collega alla connotazione multidimensionale del rischio e rappresenta la difficoltà di considerare in modo definito i legami indiretti tra impatto ed effetti, la dimensione "sistemica" delle trasformazioni, gli effetti cumulativi e le relazioni tra i contesti interessati. "Il tradizionale approccio sequenziale del piano sintetizzabile nei passaggi di acquisizione delle informazioni, progetto, realizzazione, è incapace di dar conto delle innumerevoli relazioni esistenti nella realtà in cui la pianificazione dovrebbe calarsi per risultare efficace" (Crosta 1986). In particolare, l'atteggiamento prevalente riguardo l'inserimento nella pianificazione dei comportamenti dei sistemi naturali connotati da maggiore variabilità (cicli dell'aria e dell'acqua), proviene dalla scuola ingegneristica ottocentesca e fonda il dimensionamento delle opere e della loro difesa da eventi estremi reperendo nelle serie statistiche storiche gli eventi critici maggiori, dotati di tempo di ritorno di lungo periodo (recenti orientamenti comunitari tendono a spostare la regola di corretta progettazione all'assunzione dell'evento con ritorno bicentennale).

Tale approccio è oggi gravemente insoddisfacente da un lato perché gli effetti del GGC stanno producendo eventi di intensità specifica (venti estremi, bombe d'acqua) mai verificatisi in precedenza. Secondo, e correlato al primo, le conseguenze sistematiche di tali eventi estremi stanno modificando il comportamento di altri sistemi (falde, suoli e terre, ecosistemi), sino a rendere "mobili" delle componenti di territorio ambiente e paesaggio sinora considerate "invarianti".

Il rischio è dato dalla combinazione di una fonte di pericolo presente in un territorio, dai pericoli indotti da quest'ultima (danni o effetti positivi) e dalla quota di beni e persone esposte vulnerabili (S. Menoni 1997), è possibile distinguere diverse tipologie di danni che possono essere diretti o indiretti e differire nello spazio e nel tempo.

I danni fisici caratterizzano il momento dell'impatto e sono quelli più facilmente distinguibili per estensione. I danni sistemici occupano il periodo dell'emergenza e possono ripercuotersi su sistemi territoriali più ampi o differenti da quelli dei danni fisici. Entrambe queste tipologie rientrano nei danni diretti. Un'altra categoria sono i danni indotti che possono causare effetti cumulativi o incrementali, fisici o sistemici su territori particolarmente vulnerabili. L'incertezza dovuta agli effetti sinergici causati dal cambiamento climatico è uno dei principali ostacoli all'integrazione dell'adattamento nella pianificazione perché non può essere risolta attraverso un approccio lineare o misure discrete.

Durante il processo di ricostruzione successivo all'emergenza si produrranno, inoltre, i danni di processo che tendono ad avere una durata molto più estesa oltre l'evento. Agiscono su parti di territorio, società o economia. Come i danni sistemici tendono ad alterare le relazioni tra l'area interessata dall'impatto e il resto del territorio e modificano gli equilibri esistenti.

"E' la vulnerabilità del sistema colpito a dirci assai più sull'entità dell'impatto, sull'estensione e la severità dei danni, sulla capacità di ritornare alla normalità" (S. Menoni 1997). Questo parametro è misura della propensione ai danni territoriali nel tempo; si esplica in modi differenti in base ai diversi contesti e alle trasformazioni in atto.

Se il piano per l'emergenza si occupa di gestire il rischio quando si scatena, il piano territoriale dovrebbe "gestire il rischio nella normalità" (S. Menoni) andando ad interagire con le vulnerabilità dei contesti e dei sistemi a rischio.

Al momento dell'impatto diventano evidenti le componenti di vulnerabilità fisica, ossia la predisposizione a subire danni fisici, nel corso dell'emergenza emerge la vulnerabilità organizzativa che riguarda la difficoltà di rispondere ad una situazione di crisi e la vulnerabilità sistemica legata ai danni di processo. Ogni contesto è, quindi, differente dall'altro perché variano le componenti che ne definiscono le debolezze e deve essere valutato attraverso un processo "tailor

made” per definire obiettivi specifici e, soprattutto, efficaci per l’adattamento.

L’analisi dei parametri propri per ogni area risulta essere un metodo efficiente per ottenere una mappatura del grado di vulnerabilità in un dato territorio; il quadro conoscitivo è la base per il passaggio da obiettivi generali di adattamento che possono essere definiti nelle prime fasi del piano a un adattamento contestualizzato con obiettivi specifici derivanti da dati scientifici e confronto con i portatori di interesse dei settori coinvolti. Le azioni e la scelta delle misure derivano, quindi, dal processo di indagine dei parametri sistemici del rischio climatico proprio di ogni luogo.

Tale “processualità” di valutazione fornisce, dunque, una guida concreta per rinnovare le logiche di piano verso un approccio di confronto continuo tra aspetti sensibili e obiettivi.

Le opportunità della VAS

Di fronte alle esigenze trattate sopra, la valutazione assume una grande importanza nell’affinare i livelli di conoscenza e la comprensione da parte del piano della nuova complessità verso la razionalizzazione delle scelte in un’ottica specifica di contesto.

In particolare la Valutazione Ambientale Strategica, come processo che concorre alla definizione delle scelte di piano e che accompagna l’intero percorso di formazione, è ritenuta particolarmente valida per verificare la coerenza tra obiettivi climatici e ambientali e interessi di piano. Infatti, l’attuale organizzazione del processo di valutazione prevede già la considerazione dei fattori climatici specifici per contesto ed essendo una metodologia standardizzata in tutta l’Unione Europea ha il vantaggio di essere confrontabile apertamente riguardo il recepimento degli obiettivi climatici nei piani.

Si sostiene quindi che la logica di processo della VAS può evolversi e tendere a superare il ruolo di garanzia della compatibilità ambientale delle previsioni pianificatorie con il contesto di riferimento per contribuire ad articolare i nuovi contenuti dei piani, ripensare le trasformazioni urbane in chiave climatica e delineare dall’interno un profilo di innovazione che risponda all’esigenza di governo integrato della complessità. Tale scommessa è già stata lanciata dalla Commissione Europea in diversi documenti ufficiali e conseguenti toolkit.

L’introduzione della valutazione nella pianificazione punta a governare l’incertezza attraverso il superamento di una visione riduttiva della realtà. Il confronto continuo tra obiettivi e aspetti sensibili legati ad ogni contesto permette una flessibilità di indagine più adatta a cogliere le relazioni tra elementi sollecitanti e sollecitanti, componenti del sistema territoriale, urbano e ambientale e in generale, la multidimensionalità del rischio attraverso la comprensione delle sue diverse componenti.

Alcune legislazioni regionali hanno già introdotto elementi di valutazione ambientale integrati nella

pianificazione; basti qui citare la capacità di carico inserita nella LR Toscana n. 5/1995, o la VALSAT inserita nella LR Emilia-Romagna n. 20/2000, entrambe esperienze precedenti al varo della Direttiva comunitaria 42/2001/CE.

In entrambi i casi la valutazione svolta in sede di piano strutturale non è considerata necessariamente esaurita in sé, ma può o deve rimandare ad un ulteriore ciclo valutativo da innescare in occasione della materiale trasformazione del territorio. In tal modo le valutazioni ambientali, ed i relativi quadri conoscitivi, accompagnano il governo del territorio lungo l’intero arco dell’operatività, sostituendo la tradizionale logica di comando e controllo (si/no) con criteri dialettici di condizionamento (condizione “if... then”) assai più coerenti con le necessità connesse agli effetti del GCC.

Sebbene alcune regioni presentino logiche legislative più avanzate, e sia ormai ampiamente riconosciuto che i problemi connessi al GCC non possono essere trattati come una variabile dipendente delle trasformazioni insediative di origine antropica, (ad esempio nella pratica della “compensazione ambientale”), il governo delle trasformazioni avviene ancora solo in occasione dell’espressione di domande di trasformazione di origine privata.

La differenza andrà promossa attraverso atti di rango nazionale, anzitutto con la redazione della Strategia nazionale di adattamento al GCC, che dovrebbe prendere avvio nel mese di novembre 2014.

Come già proposto, in un contesto di incertezza e in assenza di dati quantitativi è necessario un approccio flessibile fondato su:

- confronto continuo tra variabili sensibili e obiettivi tra i diversi settori (relazioni sistemiche)
- studio dei modelli e scenari di riferimento riguardo i possibili trend evolutivi del cambiamento climatico (basi scientifiche)
- processo dialogico costante di adattamento a perturbazioni inattese (partecipazione)

La potenzialità della VAS è proprio nell’essere un processo strategico e dialogico; l’integrazione tra i saperi scientifici e componenti di matrice economica, sociale ed ambientale definisce una serie di priorità da tradurre in azioni e misure da monitorare ed implementare secondo la logica dell’ideazione, attuazione, verifica e possibile ripensamento. La flessibilità così introdotta nelle logiche di piano garantisce che gli obiettivi generali siano il risultato di basi scientifiche e confronto dialogico tra interessi dei diversi settori attraverso la partecipazione diretta.

L’adattamento diventa così una misura iterativa all’interno dell’elaborazione di un P/P.

La VAS applica una “climate lens” (OECD DAC 2009) ad P/P definendo:

- Gli ambiti sensibili alle dinamiche dei rischi climatici
- Gli ambiti in cui i rischi climatici devono essere

considerati durante l'elaborazione

- Gli ambiti in cui le azioni potrebbero incrementare la vulnerabilità o perdere opportunità per pianificare l'adattamento

- La coerenza tra piano in elaborazione e piani esistenti in base ai nuovi obiettivi climatici

Ogni componente ambientale è, quindi, influenzata da una serie di azioni previste nei P/P che concorrono a generare effetti "cumulativi, secondari, sinergici, a breve, medio o lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi" (Direttiva VAS) che devono essere individuati, descritti e considerati correttamente. La visione strategica, multidisciplinare e multisettoriale di questo processo è già impostata per lo studio dell'interazione tra le diverse azioni e le componenti trasversali di interferenza di diversa natura. Lo studio comprende già le componenti climatiche e prevede la valutazione di effetti dinamici e azioni incidenti, caratteri incrementali e incertezza insita nelle variabili di trasformazione attraverso il confronto tra stato attuale e scenari di riferimento e l'ipotesi di alternative per le scelte prioritarie o per la presenza o meno di nuove azioni di piano.

In questa logica di processo, la flessibilità di indagine permette di affrontare le key uncertainties (IPCC) attraverso l'evoluzione della baseline nelle diverse fasi di valutazione e, parallelamente, di piano:

- Nella fase di screening bisogna identificare uno stato attuale di riferimento (context of SEA, OECD 2010) e verificarne lo stato con e senza l'attuazione degli obiettivi del P/P attraverso scenari climatici differenti riguardanti gli aspetti chiave dei cambiamenti climatici.

Considerare l'interazione e correlazione tra questi ultimi e gli altri temi oggetto di valutazione nelle prime fasi ne garantisce la presenza in tutto il processo. Il coinvolgimento dei portatori di interesse è necessario per individuare le principali aree problematiche per ogni contesto.

- Nella fase di scoping si delineano come gli aspetti chiave identificati potranno evolvere con l'uso di scenari ed alternative per ogni contesto e quali saranno gli obiettivi generali da adottare.

Si definisce, quindi, un processo di adattamento "tailor made" basato sul quadro conoscitivo specifico del contesto (evidenza scientifica) e concordato con i portatori di interesse (componenti sociali, politiche e sistemiche in generale).

- Il Rapporto Ambientale riferisce con trasparenza le fasi del processo di integrazione dell'adattamento e la scelta delle alternative fino alla definizione di obiettivi, azioni e misure

- Il monitoraggio garantisce la validità delle scelte attuate

In conclusione, la logica per obiettivi e la flessibilità di indagine diventano prioritarie per l'integrazione dell'adattamento e sono i cardini di un rinnovato approccio fondato sul confronto continuo tra aspetti di vulnerabilità alle imprevedibili dinamiche in atto e definizione della triade obiettivi, azioni e misure al

fine di provocare un nuovo slancio della pianificazione urbana in risposta all'evoluzione della questione climatica e riportare il piano ad essere un efficace strumento di governo in grado di mantenere il ruolo chiave nel dialogo tra sviluppo urbano e dinamiche attuali e future del territorio.

#### Bibliografia

- Aleo, M. (2008) "Urbanistica, strumenti delle politiche territoriali e urbane" Grafill
- Crosta, P.L. (1986) "Il piano urbanistico tra intenzione e azione" in Stato e Mercato, 17
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2013) full report
- European Commission (2013) "Guidance on integrating climate change and biodiversity into strategic environmental assessment"
- Fidanza, A., Strambaci Garcia, A., Manti, E. "Nuovi spunti per la pianificazione urbana: effetti cumulativi nella valutazione ambientale ed integrazione clima ed energia come opportunità di sviluppo" in Valutazione ambientale strategica e pianificazione urbanistica comunale Collana Materiali Fondazione Astengo 1
- Menoni, S. (1997) "Pianificazione e incertezza" Franco Angeli
- OECD DAC (2010) "Strategic environmental assessment and adaptation to climate change"
- Regions for sustainable change project, (2011) "Opportunities for integrating climate change concerns into regional planning through strategic environmental assessment" INTERREG IVC RSC project
- Satterthwaite, D., Huq, S., Pelling, M. Reid, H., Romero Lankao, P., (2007) "Adapting to climate change in urban areas: the possibilities and constraints in low and middle income nations" in Human settlements discussion paper series, climate change and cities, 1 IIED London
- The United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR), (2011) "Climate change adaptation and disaster risk reduction in Europe: a review of risk governance" UNISDR EU-ROPA, Council of Europe
- Todaro, V. (2013) "Valutazione, politiche pubbliche e pianificazione" in Valutazione ambientale strategica e pianificazione urbanistica comunale Collana Materiali Fondazione Astengo 1
- Wamsler, C. (2013) "Cities, disaster risk reduction and adaptation" Routledge series on critical introduction to urbanism and the city, Routledge, London

## Città in disfacimento

### ALESSANDRO SGOBBO

#### Premessa

La crisi economica che, con inusitata continuità, ha colpito il paese comincia a manifestare i propri effetti anche sulla struttura fisica della città consolidata. Ciò non riguarda solo lo spazio pubblico, dove le buche

e le relative maldestre riparazioni cominciano a costituire la parte predominante della pavimentazione stradale, ma anche il patrimonio edilizio privato. A Napoli, in luglio, si è verificato il distacco di un frammento di uno dei fregi che decorano l'ingresso della Galleria Umberto I. Il fatto sarebbe rientrato nell'ordinaria cronaca di continui episodi simili se non fosse per le conseguenze che ha determinato cagionando la morte di un quattordicenne che passeggiava. Da quel momento, con cadenza ormai quotidiana, i giornali locali raccontano di crolli di intonaci e cornicioni che punteggiano ogni quartiere.

Le settimane seguenti sono state caratterizzate da un altro curioso fenomeno, molto partenopeo: l'invasione delle reti verdi. Un po' ovunque si sono commissionate azioni protettive dei fabbricati. I casi più gravi hanno richiesto interventi di rimozione delle parti pericolanti. I più oculati hanno provveduto al montaggio di strutture provvisorie nelle more di eseguire opere radicali. I più furbi o, potremmo dire, i più ingenui, hanno optato per l'economico rivestimento degli sporti e cornicioni mediante l'impiego di teli quali, appunto, le reti verdi tipiche dei ponteggi. Pochissimi hanno iniziato gli indispensabili interventi di manutenzione che, a mente dell'art. 3 del D.P.R. 380/2001, ben potrebbero definirsi ordinari, quindi fisiologici, ripetitivi e non solo prevedibili ma previsti dalla letteratura scientifica in materia (Cecconi, Marcon, 2012; Gottfried, 2003).

Il risultato è in una città che, nonostante un regime di vincoli particolarmente stringente<sup>1</sup>, vede ormai nella presenza di queste schermature sommariamente applicate e, spesso, ondeggianti al vento, il tratto più ricorrente del suo centro storico.

Una ricerca<sup>2</sup>, commissionata dalla più rappresentativa delle associazioni locali di amministratori di immobili, è stata l'occasione per sviluppare un'accurata indagine sulle cause del fenomeno ed individuare, senza pretese di esaustività, qualche possibile politica finalizzata a mitigarne i rischi.

La ricerca ENACOP

Dopo una consistente indagine sulle best practices circa gli interventi tipo che meglio si presterebbero alla manutenzione degli immobili in esame, la ricerca ha affrontato la questione delle ragioni che oggettivamente ne scoraggiano l'esecuzione.

Il parco immobiliare del vasto centro storico partenopeo<sup>3</sup> è caratterizzato da un sovrapporsi di strutture edilizie che il PRG raggruppa funzionalmente in unità dell'edilizia di base, essenzialmente residenziali ed unità dell'edilizia speciale, essenzialmente collettive, e storicamente in tre classi poi ulteriormente scandite in 53 tipologie morfologico distributive per ognuna delle quali è fornita una specifica normativa di attuazione (Gasparrini, Russo, 2010).

Per gli scopi della ricerca, tuttavia, si è preferita una classificazione in funzione delle caratteristiche dell'involucro esterno, individuando 5 gruppi: l'edilizia pubblica e monumentale, gli edifici preottocenteschi, signorili e ordinari, gli edifici otto-novecente-

schi, gli edifici moderni.

Sorvolando sull'edilizia monumentale che, per singolarità e regime proprietario, esula da questa trattazione, per ogni gruppo si è sviluppato l'abaco degli elementi essenziali dell'involucro che maggiormente ne caratterizzano il fabbisogno manutentivo rispetto alla sicurezza. E' risultato che mentre per l'edilizia preottocentesca la differenza tra le case d'affitto e gli edifici signorili è nella presenza, in questi ultimi, degli elementi di decoro ed articolazione della facciata che, unitamente all'uso della pietra, ne caratterizzano l'aspetto (Maderna, Petrelli, 1980), nell'edificato ottonevicesco tale diversità tende ad assottigliarsi. Prevalentemente frutto di operazioni di ristrutturazione urbanistica, quali gli interventi del Risanamento ed episodi di colmata verso il mare, nonché di puntuali sostituzioni edilizie, i fabbricati otto-novecenteschi presentano tutti una notevole articolazione delle facciate, con lesene, listati, complesse balaustre e numerose mensole decorative all'intradosso dell'onnipresente cornicione e degli sporti.

La differenziazione nella qualità, almeno per gli aspetti di facciata, si riscontra essenzialmente nelle scelte materiche laddove per le costruzioni di maggior pregio ci si affidava ad elementi lapidei e balaustre in ferro variamente articolate mentre l'edilizia più speculativa, potendo contare su nuove efficienti malte<sup>4</sup> e bassi costi di manodopera, si caratterizza per una ricchezza decorativa anche più spinta degli edifici signorili coevi. I pochi fabbricati moderni, frutto di sporadiche sostituzioni in epoca post bellica, sono caratterizzati da facciate lisce a volte rivestite con piastrelle o finti mattoncini.

Rispetto alle esigenze di sicurezza, tra gli edifici preottocenteschi, il fabbisogno manutentivo in facciata è risultato più rilevante nei tipi signorili dove il degrado riguarda prevalentemente la stabilità degli elementi decorativi aggettanti. Gli intonaci, infatti, essendo prevalentemente realizzati con malte di calce e pozzolana, con elevatissima affinità con il supporto murario in tufo giallo, raramente presentano i fenomeni di distacco in lastre che altresì caratterizzano gli immobili più moderni. Nell'edilizia povera, dove la facciata è essenzialmente intonaco liscio, ciò ha determinato che o l'immobile sia già stato spogliato interamente del rivestimento<sup>5</sup>, oppure rimanga privo di fenomeni di degrado preoccupanti se non nella vetusta delle pitture.

I fabbricati otto-novecenteschi presentano le condizioni di maggiore degrado. Le ricche decorazioni, i balconi realizzati ad imitazione delle analoghe strutture in piperno ed i cornicioni merlettati sono fonte di continuo pericolo di distacchi che, stante le caratteristiche degli elementi, avviene con detriti di notevoli dimensioni in grado di causare danni a persone e cose. I fabbricati moderni sono anch'essi oggetto di diffuso degrado che, stante la semplicità delle facciate, è essenzialmente limitato agli intonaci, ai frontini dei balconi ed ai cornicioni. In questi casi, tuttavia, il fenomeno è spesso legato alla frequente assenza di uno strato impermeabilizzante causata dalla convin-

zione dell'epoca circa l'impermeabilità intrinseca del calcestruzzo, poi risultata tutt'altro che effettiva. Identificati statisticamente i fabbisogni manutentivi, si sono scelti, per ogni gruppo, gli immobili tipo rispetto ai quali valutare i costi di intervento.

Si è fatto riferimento, a tal fine, al Prezzario regionale LL.PP. che, benché spesso inadatto all'adeguata descrizione delle opere manutentive, risulta il riferimento a cui più spesso sono ispirati gli interventi privati napoletani e, pertanto, l'idonea base per la valutazione dell'impatto economico percepito.

La distribuzione dei costi unitari delle opere necessarie è risultata: 160,00 €/mq di facciata per gli edifici preottocenteschi ordinari, 185,00 €/mq per i signorili, circa 210,00 €/mq per i fabbricati moderni, fino a circa 250,00 €/mq per gli otto-novecenteschi. Tali costi crescono di circa il 36% per gli immobili direttamente vincolati e del 23% per quelli in area di vincolo paesaggistico.

L'analisi dei valori locativi è stata effettuata suddividendo il centro storico in zone omogenee rispetto ai prezzi medi osservati, avendo riscontrato che l'aspetto posizionale risulta preponderante rispetto a valutazioni circa lo stato manutentivo e la tipologia dell'edificio.

La forchetta è abbastanza ampia variando da 85 €/mq anno per le zone meno apprezzate a 144 €/mq anno per quelle di maggior pregio.

La valutazione finanziaria dell'investimento manutentivo, che ha avuto quale presupposto la conservazione nel tempo del valore venale dell'immobile, è effettuata stimando l'incidenza in superficie dell'involucro in base alla tipologia edilizia. Sono risultati valori medi di 0,93 mq di facciata per mq di unità immobiliare per i preottocenteschi signorili, 0,80 per le case d'affitto, 0,78 per gli otto-novecenteschi, fino a 0,65 per i fabbricati moderni.

Nella tabella seguente è sinteticamente riportata tale valutazione per un immobile otto-novecentesco, collocato nella zona di medio pregio locativo, sviluppata su un periodo di 25 anni che, in caso di corretta esecuzione delle opere, può considerarsi il presumibile intervallo tra due interventi manutentivi dell'involucro.

L'investimento ha un margine di contribuzione cumulato, attualizzato secondo un WACC del 7,95%, appena positivo risultando, pertanto, poco conveniente.

Al fine di verificare l'influenza contingente della contrazione economica dell'ultimo quinquennio si è simulato l'analogo calcolo riferito alle condizioni di mercato sussistenti al 31 dicembre 2007. I risultati ottenuti denotano una maggiore convenienza, tuttavia con valori del payback period sempre superiori al decennio ed un margine di contribuzione cumulato pari a circa il 24% del capitale investito.

Infine, in entrambi i casi, l'investimento è altamente sconveniente laddove l'immobile sia oggetto di vincolo, paesaggistico o monumentale.

## I primi risultati

Confrontando le simulazioni si evidenzia che, salvo un atteso marginale calo del valore locativo, i due dati che maggiormente influenzano negativamente la redditività dell'investimento sono l'incremento della componente impositiva patrimoniale (passata da ICI ad IMU con le ben note rivalutazioni in termini di valore a base del calcolo) e la crescita della componente di inesigibilità. Questa costituisce la parte del canone locativo che, statisticamente, il proprietario non riesce a percepire nel periodo esaminato a causa di fasi di sfritto ovvero incapacità del conduttore di onorare le obbligazioni contratte (Palocci, 2014; Polelli, 2008). Principale protagonista del risultato negativo in termini di certezza del reddito è il mercato delle locazioni commerciali. Esaminando il periodo 2007/2014 la ricerca ha posto in evidenza che le attività commerciali al dettaglio si sono ridotte in numero di circa il 24% e, soprattutto, registrano un notevole tasso di volatilità<sup>6</sup>.

Il crollo della domanda di locazioni commerciali nel centro storico influenza in modo rilevante l'attitudine dei condomini agli investimenti manutentivi. Infatti la forte concentrazione cittadina di piccoli esercizi di vendita al dettaglio è un elemento tradizionalmente caratterizzante il napoletano, peraltro poco influenzato dall'apertura dei centri commerciali periurbani (Moccia, Sgobbo, 2013) anche al di là di quei fattori di resistenza già osservati da vari autori per altre città (Fratini, 2000; Usai, 2011). Ciò ha storicamente determinato che il valore venale delle unità commerciali si mantenesse molto elevato con ovvie conseguenze in termini di peso millesimale nell'ambito del condominio. Questa componente proprietaria, inoltre, è quella che tradizionalmente si mostra maggiormente interessata al mantenimento del decoro dell'immobile risultando, di fatto, decisiva nell'assunzione di molte delle delibere inerenti l'appalto delle relative opere. La sproporzione del peso millesimale delle unità a destinazione commerciale, entrata in crisi questa parte del mercato, diventa uno dei principali deterrenti all'esecuzione di opere conservative degli edifici del centro storico. D'altra parte la crescita della detraibilità fiscale per gli interventi manutentivi dal tradizionale 36% all'attuale 50%, sebbene influisca positivamente sulla valutazione finanziaria, non ha effetti sugli immobili commerciali in proprietà. Altro risultato rilevante è l'osservazione circa l'impatto fortemente negativo che il regime vincolistico ha rispetto all'attitudine alla manutenzione degli edifici, determinando che, esattamente in contrasto con gli obiettivi, una gestione poco efficace del vincolo si è tradotta in un deterrente alla conservazione dei beni protetti.

## Politiche di mitigazione

La ricerca ha evidenziato le cause esplicite che inibiscono la proprietà immobiliare dall'intraprendere opere manutentive degli involucri edilizi con le descritte conseguenze di insicurezza e degrado della qualità urbana, individuandone le principali nella

Scheda 41: Edificio otto-novecentesco. Zona medio B - Periodo 25 - WACC 7,95%

Dati economici di costi (unità: mq - anno)					
Costo investimento iniziale al lordo delle imposte					€ 195,00
I.M.U. - TASI	Valore catastale € 3.950,00 / mq		Aliquota 1,06%		€ 41,87
Oneri fiscali su ricavi			Aliquota media 33,00%		€ 49,21
Oneri di amministrazione e gestione					€ 14,25
Incidenza statistica sfiti ed inabitabilità			1,50 mesi/anno		€ 16,19
Dati economici di ricavi (unità: mq - anno)					
Canone di locazione					€ 129,50
Adeguamento annuale			75% variazione ISTAT		€ 1,42
Detrazione fiscale annua	Periodo 10 anni		Aliquota 50%		€ 9,75
Valore Attuale Netto Costi					
Annualità	Anno	Costi	PAV Costi	PAV cumulado costi	
1	2014	€ 300,33	€ 300,33	€ 300,33	
2	2015	€ 96,31	€ 89,22	€ 389,55	
25	2038	€ 123,04	€ 19,62	€ 1.418,77	
Valore Attuale Netto Ricavi					
Annualità	Anno	Ricavi	PAV ricavi	PAV cumulado ricavi	
1	2014	€ 113,31	€ 113,31	€ 113,31	
2	2015	€ 114,59	€ 106,16	€ 219,47	
25	2038	€ 144,08	€ 22,98	€ 1.433,88	
Payback period: 19 anni				TIR: 8,91%	

crisi del commercio di vicinato, nella crescita dell'imposizione fiscale gravante sugli immobili e negli oneri derivanti dall'attività di controllo e gestione dei vincoli. Tali risultati hanno trovato riscontro anche nelle indagini effettuate, mediante questionari, presso i condomini e gli amministratori. Le risposte date, tuttavia, hanno anche evidenziato che, nel caso di Napoli, la crisi non deriverebbe dalla semplice contrazione dei consumi. Ciò che sembra mancare sono adeguate politiche a livello locale e, soprattutto, un piano strategico per la città. Cos'è oggi il capoluogo della neonata terza città metropolitana? Prima ancora di parlare di azioni, esiste una visione di futuro che vada al di là di vaghe idee su beni comuni e città pubblica? Il disorientamento davanti a questi interrogativi risulta evidente analizzando le risposte date alle domande circa le strategie a loro parere poste in essere. Oltre il 70% degli operatori ritiene, ad esempio, che Napoli non punti affatto sul turismo, né di massa né culturale e di elite. Ne sono prova l'assenza di azioni concrete volte al miglioramento dell'accoglienza, della sicurezza, dell'offerta ricettiva, dell'integrazione nei circuiti turistici, dello sfruttamento della risorsa mare e paesaggio<sup>7</sup>.

Emergono, inoltre, alcuni temi ricorrenti che potrebbero costituire la base su cui costruire azioni delle amministrazioni locali, sia cittadina che regionale, per affrontare l'emergenza degrado fisico. Riproducendo esperienze di altre città europee, peraltro con potenzialità strutturali ben più modeste, al Comune, ad esempio, è richiesto di: sostenere il commercio locale<sup>8</sup>; perseguire realmente quella accennata intenzione di partecipare gli esercenti del centro della gestione e valorizzazione dello spazio pubblico; accompagnare lo sfruttamento delle immense risorse paesaggistiche e culturali a disposizione rimuovendo quella rete di intralci burocratici, spesso contraddittori, che inibiscono le iniziative virtuose e riducono all'abusivismo l'unica strategia perseguibile dagli operatori. Alla Regione si chiede di indirizzare una parte dei fondi europei a disposizione della programmazione 2014-2020 al sostegno della riqualificazione e messa in sicurezza del patrimonio edilizio.

I risultati della ricerca, infatti, hanno dimostrato l'effetto leva sull'investimento privato ottenuto dalla

politica delle detrazioni, viceversa evidenziando come l'incremento dal 36 al 50% dell'aliquota sia stato attutito nell'efficacia dalla contestuale crescita dell'imposizione patrimoniale. L'esperienza del progetto S.I.R.E.NA.<sup>9</sup> (Sgobbo, 2014) indica in un valore tra il 25 ed il 30% l'entità del contributo pubblico necessario per innescare, unitamente alle detrazioni statali, gli investimenti privati in manutenzione (Arena, 2014). Un recente studio (CRESME, 2013) ha dimostrato l'efficace ricaduta, sia in termini di PIL che di nuova occupazione, delle politiche di incentivo alla riqualificazione del patrimonio edilizio. In definitiva, viste le tabelle di valutazione degli investimenti in manutenzione elaborate nel corso della ricerca, le esperienze e gli studi degli ultimi anni dimostrano che spostare una parte dei fondi strutturali disponibili verso il cofinanziamento pubblico del recupero edilizio nel centro storico avrebbe, quanto meno, tre vantaggi: rispettare l'obiettivo di sostegno alle economie svantaggiate grazie ad effetti di lungo periodo rivenienti dalla valorizzazione e riqualificazione dell'incredibile patrimonio immobiliare di qualità che contraddistingue il centro cittadino; indirizzare in modo deciso verso l'uscita dalla situazione emergenziale per la sicurezza urbana in cui è precipitata la città nell'ultimo quinquennio; tradursi in ulteriori risorse disponibili grazie alla raccolta fiscale conseguente la generazione di un giro d'affari stimabile in almeno il triplo rispetto all'investimento vista la partecipazione maggioritaria del capitale privato.

#### Note

- 1 Si calcola che circa il 62% del territorio comunale sia soggetto a tutela
- 2 Ricerca commissionata da ENACOP. Responsabile scientifico Alessandro Sgobbo
- 3 Circa 17 milioni di mq di cui 9,8 milioni facenti parte del sito Unesco
- 4 I primi calcestruzzi moderni che, seppur nell'incertezza della novità, offrono l'opportunità per ardite soluzioni compositive
- 5 Ciò è avvenuto in quegli edifici per i quali, oggetto di sostituzione del rivestimento per uniformare le superfici a seguito delle frequenti soprelevazioni e superfetazioni, si è fatto ricorso ad intonaci a forte

matrice cementizia privi di adeguata affinità con il supporto

6 Il rapporto tra tempo in mesi di funzionamento di un esercizio e tempo in mesi intercorrente tra la chiusura e l'apertura, al medesimo indirizzo, di una nuova attività

7 Salvo la politica dei grandi eventi, tuttavia terminata con l'esperienza America's Cup. La stessa strategia di valorizzazione del waterfront, immediatamente abbandonata davanti alle più che prevedibili resistenze della burocrazia locale, si è risolta, per ora, nella semplice pedonalizzazione di un limitato tratto di strada

8 Estensione delle aree pedonali; integrazione al sistema dei trasporti collettivi e parcheggi; azioni chirurgiche di arredo e manutenzione degli spazi pubblici

9 Società per le Iniziative di REcupero di NAPoli

#### Bibliografia

- Arena, A. (2014), "Analisi dei risultati, vantaggi e criticità del Progetto" in *Urbanistica Informazioni*, vol. XXXXI, n.255, INU Edizioni, Roma: pp. 71-73.
- Cecconi, F.R., Marcon, F. (2012), *Manutenzione e durata degli edifici e degli impianti*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna: pp. 131-134.
- 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>
- Fratini, F. (2000), *Idee di città: riflettendo sul futuro*, Franco Angeli, Milano: pp. 285-290.
- Gasparrini, C., Russo, M. (2010), "Modernità versus contemporaneità nel centro storico di Napoli" in *Storchi S., Armanni O. Centri storici e nuove centralità urbane. Progetto di ricerca dell'Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici*, Alinea Editrice, Firenze: pp.81-85.
- Gottfried, A. (2003), *La qualità edilizia nel tempo*, Hoelpi Editore, Milano: pp. 39-43.
- Maderna, V., Petrelli, F. (1980), *Napoli nel Settecento*, Società editrice napoletana, Napoli: pp. 18-43.
- 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. 155-156.
- Palocci, G. (2014), *Strumenti e Strategie per Stimare gli Immobili*, Bruno Editore, Roma: p.137.
- Polelli, M. (2008), *Nuovo trattato di estimo*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna: pp. 424-426.
- Sgobbo, A. (2014), "Le politiche di leva fiscale per la sicurezza e sostenibilità della città" in *Urbanistica Informazioni*, vol. XXXXI, n.255, INU Edizioni, Roma: pp. 100-101.
- Usai, N. (2011), *Grandi strutture per il tempo libero. Trasformazione urbana e governance territoriale*, Franco Angeli, Milano: pp. 158-165 e 199-208.

## Proposta di un programma nazionale per la sicurezza, il decoro e la riqualificazione energetica degli edifici privati - "CasaSicura"

### di 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 e dei nostri Comuni in genere.

Dunque, se questo è uno dei valori che "fanno" il nostro Paese, che lo rendono diverso dagli altri, cosa fare e con quali strumenti, oltre quelli ordinari della pianificazione urbanistica, intervenire a breve – medio termine per la sua salvaguardia attiva?

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<sup>1</sup>.

- 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<sup>2</sup>.

Tutti questi provvedimenti, importanti nelle loro ratio e finalità, hanno portato ad accrescere di molto

i piccoli interventi di riqualificazione (fondamentale è stato appunto il ruolo delle agevolazioni per le detrazioni), 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 italiano sono stati pertanto episodici e lasciati alla cura delle singole comunità locali, quando queste ne hanno avuto la capacità economico - organizzativa. Tra questi ricordiamo l'esperienza del Progetto Sirena a Napoli 2002-2012, un programma per il recupero degli edifici privati di Napoli assistito da contributi parziali a fondo perduto, pari a circa 1/3 del costo di intervento.<sup>3</sup>

E dunque quali possibilità ora per innescare un processo diffuso di riqualificazione/rigenerazione del patrimonio edilizio privato?

L'attuale contesto è connaturato 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 lavoro alle imprese;
- 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. Oltre ai conseguenti problemi sociali, si consideri che su circa oltre 7 mila miliardi che costituiscono il patrimonio delle famiglie italiane, circa 5.000 miliardi rappresentano il valore delle loro case, e si pensi a quanto questo valore si stia depauperando, per caduta del mercato, per degrado e rischi sismici ed idrogeologici degli edifici;
- 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.), che richiedono nella molteplicità dei casi un investimento a famiglia non sostenibile con le sole agevolazioni ora esistenti.

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 legislativo "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 possibili per le famiglie interventi edilizi rilevanti, del costo anche di 50-80 mila € 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.

E' ovvio che l'attuale congiuntura economica non consentirà di mettere in campo da subito massicci finanziamenti, ma 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 Depositi e Prestiti 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;
- in alternativa od in sub-ordine potrebbero costituirsi analoghi fondi rotativi presso le Regioni, alimentati anche questi da una pluralità di fonti tra cui anche mutui o fondi CDP;
- incentivare l'impiego da parte delle Regioni di una quota dei Fondi europei 2014-2020 per la riqualificazione del patrimonio edilizio privato (e quindi con una maggiore certezza e velocità di spesa nei tempi previsti rispetto ai lavori interamente pubblici).

Infatti - come appare dai documenti finora prodotti dall'Europa, dal Governo e dalle Regioni per la nuova programmazione - è ora possibile impiegare i Fondi UE per il recupero degli edifici privati, anche se soprattutto in relazione agli obiettivi di efficientamento energetico, coesione sociale ecc..

Si vedano a tale proposito i dati (DPS, Accordo partenariato aprile 2014) relativi ai vari Obiettivi Tematici, ed in particolare a quelli 1,4,5,6 e 9 che potrebbero riguardare interventi per la messa in sicurezza e l'efficientamento del patrimonio edilizio privato, ed anche tesi alla inclusione sociale ed al miglioramento della filiera produttiva della riqualificazione edilizia. Si noti che il totale degli stanziamenti FESR per il 2014 - 2020 assomma, relativamente a tali obiettivi tematici a circa €15 miliardi<sup>4</sup>.

Si ritiene quindi, in relazione all'obiettivo in oggetto, che sia parimenti possibile prevedere l'uso combinato dei nuovi FONDI UE con altre varie forme di finanziamento, per concorrere all'obiettivo generale

della messa in sicurezza, riqualificazione energetica e rigenerazione delle nostre città.

Un finanziamento pubblico annuo di circa 1 miliardo €/anno, stanziato per questi scopi con un mix di fondi nazionali ed europei, genererebbe infatti nel periodo 2014-2020 nuovi investimenti in riqualificazione dell'edilizia privata per circa 21 - 28 miliardi (dei quali 14 - 21 miliardi di provenienza privata), che potrebbero così restituire sicurezza, efficienza energetica e decoro a circa 28.000 - 35.000 edifici. 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.

#### Note

1 stanziamento fondi statali per contributi vari prevenzione rischio sismico

L'articolo 11 della legge n. 77 del 24 giugno 2009 di conversione del decreto legge n. 39 del 28 aprile 2009 (recante misure urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile) prevede che siano finanziati interventi per la prevenzione del rischio sismico grazie ad uno specifico fondo istituito presso il MEF.

La spesa autorizzata è stata di euro 44 milioni per l'anno 2010, di euro 145,1 milioni per l'anno 2011, di euro 195,6 milioni per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014, di euro 145,1 milioni per l'anno 2015 e di euro 44 milioni per l'anno 2016. Solo una parte minoritaria di questi stanziamenti è però destinata agli interventi (rafforzamento, adeguamento, sostituzione..) sugli edifici privati.

2 Risultati dei provvedimenti di detrazione fiscale nel periodo 1998-2012 elaborazioni CRESME):

Totale investimenti privati in riqualificazione edilizia (miliardi di €): 80,180, di cui 55,175 in edifici residenziali.

Investimenti totali veicolati dai provvedimenti di defiscalizzazione (miliardi di €): 11,038, pari cioè al 13,8% sul totale riqualificazione, ed al 20,1% sulla riqualificazione residenziale.

3 sintesi e risultati 2002-2012 del Progetto Sirena – Napoli per il recupero delle parti comuni edifici centro storico e periferie.

Il progetto è nato alla fine degli anni '90 per iniziativa del Comune di Napoli ed altri soggetti pubblici e privati allo scopo di incentivare, con contributi pubblici a fondo perduto, il recupero delle parti comuni (condominali) degli edifici privati del centro storico e delle periferie della città.

Con questa iniziativa si è voluto rispondere all'indilazionabile esigenza di avviare un'attività di "manutenzione urbana" che da troppo tempo veniva tralasciata, causando continuamente danni materiali ed immateriali all'ambiente urbano - ed in particolare al centro storico "Unesco" - per l'incuria e la fatiscenza di molti palazzi cittadini (fonte: elaborazione dell'autore su dati Sirena e Comune Napoli)4: Possibilità utilizzo Fondi UE per riqualificazione edifici privati

Nel marzo Nel marzo 2010 la Commissione Europea ha lanciato la strategia EUROPA 2020; con questo documento la CE ha proposto gli obiettivi ed i criteri generali per la programmazione dei fondi comunitari nel ciclo temporale 2014-2020, attorno a tre priorità che qualificano la crescita come "intelligente", "sostenibile" e "inclusiva".

Gli edifici, responsabili del 41% del consumo totale di energia, costituiscono un obiettivo di investimenti essenziale per la concretizzazione della strategia Europa 2020 [cfr. SEC(2008) 2865], alla quale questo tipo di investimenti può contribuire, mediante un'utilizzazione più efficace delle risorse e la creazione di posti di lavoro a livello locale.

Con le modifiche apportate al regolamento sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) l'ambito d'intervento del Fondo è stato ampliato agli investimenti energetici sostenibili negli edifici. Infatti, il regolamento (CE) n. 397/2009 del 6 maggio 2009 che ha modificato il regolamento (CE) n. 1080/2006, relativo al Fondo FESR, all'articolo 1 consente le spese relative ad alcuni interventi in ambito residenziale laddove comportino il miglioramento dell'efficienza energetica e l'utilizzo di energie rinnovabili.

È stata inoltre apportata un'altra modifica al regolamento per favorire un'utilizzazione maggiore degli strumenti di mercato: essa consente di ampliare il ricorso a strumenti d'ingegneria finanziaria per i progetti collegati all'efficacia energetica e alle energie rinnovabili negli edifici, compresi gli alloggi esistenti. In particolare, ai sensi dell'art. 44 del Regolamento

- 1.200 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 concesso è di €70.000 circa;
- 250 – 260 €milioni di circa importo totale degli interventi edilizi attivabili;
- 190 €milioni già spesi al dic. 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:
  - 800 cantieri ultimati, in gran parte nell'area del centro storico "UNESCO"
  - 200 cantieri oltre il 50% di avanzamento
  - 200 cantieri tra 0 e 50% di avanzamento
- 500 imprese coinvolte nei lavori; i tecnici interessati sono stati circa 1000, mentre i cittadini decine di migliaia
- 3.000 circa i sopralluoghi effettuati dalla soc. S.I.RE.NA per il monitoraggio dei cantieri e la verifica in particolare delle condizioni di sicurezza

del Consiglio n. 1083/2006, come modificato dall'art. 1 del Regolamento (UE) n. 539/2010 del Consiglio e del Parlamento Europeo del 16 giugno 2010, nell'ambito di un programma operativo, i fondi strutturali possono finanziare spese connesse a un'operazione comprendente contributi per sostenere "fondi o altri programmi di incentivazione che forniscono prestiti, garanzie per investimenti rimborsabili, o strumenti equivalenti, per l'efficienza energetica e l'utilizzo di energie rinnovabili negli edifici, incluso negli alloggi esistenti".

I regolamenti comunitari ammettono la possibilità di impegno dei fondi per il recupero degli edifici pubblici e privati, anche se soprattutto in relazione agli obiettivi di efficientamento energetico, coesione sociale, ecc.

Esempi di fondi già costituiti ed operanti per l'efficienza energetica sono rappresentati da quelli realizzati attraverso JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) l'iniziativa congiunta della Commissione europea e della Banca Europea per gli investimenti (BEI), in collaborazione con la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB) destinata a promuovere lo sviluppo di meccanismi di ingegneria finanziaria finalizzati al sostegno di interventi sostenibili, della crescita e dell'occupazione nelle aree urbane. Questi Fondi non hanno finora avuto un grande riscontro in Italia, ma si ritiene che, se inquadrati in un programma nazionale di riferimento, potrebbero sortire risultati migliori.

E' utile a questo proposito ricordare che in Lituania, Paese che ha poco meno di 3 milioni di abitanti, è stato istituito un Fondo Jessica, con risorse comunitarie pari a 227 milioni di euro, che ha consentito di intervenire su molti degli edifici esistenti, ed in particolare sull'edilizia in cemento armato – oramai molto fatiscente - costruita nel dopoguerra sotto il regime sovietico.

# SESSIONE 6

## Politiche per la città diffusa

### Politiche per la città diffusa

MAURIZIO PIAZZINI

I temi messi al centro della discussione sono:

- L'approfondimento della definizione di "città diffusa" e dei suoi caratteri salienti: evaporazione/annullamento della separazione fra "urbano" ed "extraurbano", pervasività degli spazi aperti in un contesto insediativo che va riconosciuto, comunque, come urbano nonostante coinvolga una inedita dimensione territoriale; vanno anche approfondite distinzioni e contaminazioni rispetto ad altri termini oggi correntemente usati come, ad esempio: "città policentrica" e "città metropolitana"; poiché, inoltre, esistono tante e diverse "città diffuse" servirebbe un – sia pur sommario – "screening tipologico" almeno per il territorio italiano.

- La necessità di costruire e consolidare un nuovo "sapere progettuale" adeguato alle dimensioni territoriali ed alla qualità del fenomeno "città diffusa"; questa esigenza si evidenzia perfino sul piano lessicale, dove tra "progetto urbano" e "progetto di territorio" non disponiamo di un termine univoco idoneo a descrivere una prassi progettuale che richiede di agire non solo su più fattori e più funzioni ma anche su più scale contemporaneamente; alla cultura professionale è richiesto un cambio di mentalità che può essere schematizzato col passaggio dal "progettare la città diffusa" al "progettare nella città diffusa" (anche il progetto dovrebbe assumere al suo interno l'evaporazione / annullamento del limite che un tempo separava il "dentro la città" dal "fuori dalla città").

- La connessione (o riconnessione) di quello che oggi è frammentato è uno dei concetti – guida a cui si dovrebbero ispirare gli interventi sulla città diffusa, partendo dalle relazioni che si stabiliscono fra pratiche d'uso degli abitanti e valori dello spazio e tenendo conto che l'attraversamento è l'attività che sintetizza la complessità della città diffusa, dove con l'attraversamento l'abitante ricomponne in se stesso quella complessità urbana che non si trova più nei singoli frammenti insediativi. Connessione non significa soltanto abolizione delle barriere fisiche che attualmente separano i diversi frammenti, ma anche integrare (se necessario anche riprogettare) funzioni diverse ed, in particolare le attività agricole nel nuovo contesto; significa, inoltre, utilizzare l'avvento e la diffusione delle nuove tecnologie come opportunità straordinaria per ridurre i disagi determinati dall'uso allargato

del territorio (da "smart city a "smart land"). Tutte azioni pienamente compatibili con la conclamata esigenza di evitare consumi di suolo per ulteriori usi edificatori.

- L'esigenza di agire attraverso nuovi strumenti (che siano anche processuali e dinamici) fondati sul potenziamento delle sinergie che possono derivare da un insieme coordinato di azioni che investano accanto all'edilizia, alle infrastrutture, all'organizzazione della mobilità e delle reti tecnologiche ed alla dislocazione delle funzioni, anche la bonifica dei suoli e delle acque, la copertura vegetale e le trasformazioni del paesaggio (rigenerazione del territorio) e che assumano al loro interno anche le azioni orientate allo sviluppo delle economie compatibili, tramite la pratica di veri e propri piani di sviluppo locale (dalle attività agricole, ai servizi privati, alle PMI), per non citare le azioni rivolte ad incidere in modo diretto sulle problematiche sociali.

- Il "bisogno di governance" che si esprime nella "città diffusa" stimola la ricerca di soluzioni innovative non solo per quanto concerne la strumentazione tecnico-disciplinare ed investe direttamente il piano degli assetti istituzionali (ad esempio: come organizzare una "governance" intercomunale "a geometria variabile" per le trasformazioni del territorio); è un tema particolarmente attuale alla luce del dibattito in corso intorno alla riforma degli organi di governo del territorio (vedasi L. 8.4.2014 n. 56 che incentiva le aggregazioni di comuni).

### Nuovi strumenti per territori smart Rigenerare la città esistente tra progettualità locale e governance multilivello

FRANCESCO ALBERTI

Il documento programmatico per le strategie del comune di Jolanda di Savoia, in provincia di Ferrara, e per il suo possibile ruolo di prospettiva all'interno dell'Unione dei Comuni richiamano le principali opportunità per fare innovazione e per lanciare un nuovo modello di sviluppo competitivo economica-

mente, inclusivo socialmente e sostenibile ambientalmente.

In questa prospettiva, si delineano una varietà di strategie possibili, mirate sia al miglioramento delle funzionalità di sistema esistenti nel territorio di Jolanda di Savoia e nei comuni associati, sia all'apertura di nuove potenzialità di sviluppo, in considerazione del patrimonio di risorse disponibili localmente e del capitale sociale da valorizzare.

Si vuole percorrere l'ipotesi di ridurre i costi di gestione del territorio razionalizzando le filiere locali di produzione e consumo dell'energia, dell'acqua e dei rifiuti, e migliorando sostanzialmente il metabolismo del distretto ecologico locale con positivi effetti ai fini della sostenibilità ambientale. Contemporaneamente si vuole contenere e rivedere la spesa pubblica per il welfare locale, utilizzando nuove forme di assistenza sociale rese possibili dalle più avanzate tecnologie smart di organizzazione e gestione dei servizi pubblici, che permettono di elevare la produttività e di ridurre sprechi e inefficienze.

Le strategie proposte non si limitano peraltro a rendere possibile una virtuosa spending review generalizzata, che riduca i costi ambientali e amministrativi del territorio come richiesto dalle nuove politiche di livello nazionale e regionale, e cercando comunque di non abbassare il livello di prestazioni raggiunte finora. Si preoccupano, infatti, d'introdurre anche nuove opportunità d'occupazione e di diversificazione dei profili di sviluppo locale, considerando un capitale sociale - in particolare quello dei giovani e degli artigiani - che finora non è stato particolarmente valorizzato dal modello di sviluppo perseguito. Questo, come noto, è caratterizzato in grandissima parte dalle attività agricole della risicoltura nella loro componente meramente produttiva, con scarse ricadute sui processi di valorizzazione dell'indotto e di marketing globale. Le prospettive evocate dal documento programmatico rinviano a un rafforzamento della competitività della filiera risicola ma anche a una progressiva diversificazione dell'economia locale, con l'introduzione di nuove attività connesse al ruolo territoriale dell'amministrazione, tenuto conto anche del contesto di adesione alla struttura sovracomunale prefigurata.

In sintesi, le principali proposte avanzate, dal documento programmatico, possono essere così descritte:

- a) nuovo modello di sviluppo ambientalmente e socialmente sostenibile, una specifica attenzione alla condizione degli anziani e delle famiglie disagiate con un intervento che ricorre a tecnologie innovative di teleassistenza, con costi più contenuti rispetto a quelli dei sistemi tradizionali di assistenza diretta;
- b) impegno a favore dei giovani e degli artigiani, riconosciuti come risorse da attivare per nuove attività economiche e culturali che dovrebbero arricchire il territorio, con un intervento mirato di istituzione di una officina dell'innovazione che contribuisce a diversificare i possibili scenari di crescita e competitività futuri;
- c) valorizzazione delle risorse di contesto, sfruttando

in modo innovativo ai fini della produzione energetica e i sottoprodotti della produzione risicola, con la creazione di un polo tematico dell'energia;

d) rafforzamento dell'identità locale, con la creazione di uno spazio di centralità urbana, qualificato funzionalmente e figurativamente, e destinato a consolidare i legami di coesione della comunità locale;

e) adozione del Piano energetico locale con adesione al Patto dei Sindaci;

f) sperimentazione della gestione sostenibile del territorio con l'applicazione del concetto di ecodistretto locale integrato come strumento per migliorare l'efficienza dei flussi di risorse.

Le soluzioni sperimentate inizialmente dal comune di Jolanda di Savoia potrebbero poi essere allargate agli altri comuni circostanti, all'interno dell'Unione intercomunale prefigurata, adattandole opportunamente in ragione delle specificità dei diversi comuni partners.

La riflessione sugli scenari d'innovazione e sviluppo sostenibile, e sul conseguente ruolo che potrebbe avere il comune di Jolanda di Savoia, induce a privilegiare metodologicamente un processo d'istituzione dell'Unione intercomunale che muove da un progetto implicito di sviluppo del territorio, piuttosto che dall'appartenenza a una omogeneità geografica fondata riduttivamente sulla prossimità nello spazio.

Il documento programmatico muove dalla prefigurazione di una varietà di strategie possibili per l'innovazione e lo sviluppo sostenibile, considerando anche gli scenari di territorializzazione delle strategie.

Successivamente vengono approfonditi temi e le strategie più appropriate al contesto di Jolanda di Savoia anche in considerazione dello scenario politico e amministrativo, per individuare infine il modello di government più efficace all'interno della Unione dei Comuni e quindi il possibile ruolo dell'amministrazione comunale come portatore delle istanze d'innovazione e referente delle possibili iniziative a livello locale.

Le strategie dell'innovazione

Progettare i territori in modo intelligente significa porre in essere un'adeguata pianificazione urbanistica, anche in situazioni emergenziali quali quelle venutesi a determinare a seguito del sisma del 2012, che riesca a creare sinergie tra le diverse strategie territoriali: la distribuzione funzionale delle attività, la valorizzazione dell'identità dei luoghi, la conservazione del patrimonio ambientale e paesaggistico, la crescita sostenibile dell'economia, la dotazione infrastrutturale e di servizi, il contenimento dell'uso del suolo. Strumenti innovativi come i Geographic Information System (GIS), possono essere di ausilio ai pianificatori per organizzare i dati, incrociare le informazioni e simulare gli effetti delle decisioni da prendere. Anche le innovazioni tecnologiche e lo sviluppo delle ICT possono contribuire a modificare le metodologie di elaborazione degli strumenti urbanistici per quanto concerne l'acquisizione delle cono scene, l'elaborazione delle decisioni e il monitoraggio degli effetti

indotti. Basti pensare alle potenzialità di strumenti come i sensori di rilevamento di parametri sensibili, i sistemi di gestione automatizzata dei servizi, i forum di partecipazione pubblica.

Un territorio intelligente è in grado di fornire, attraverso le reti digitali, flussi di informazioni che possono essere elaborate e riutilizzate per individuare interventi operativi anche immediati. Sistemi di sensori possono, ad esempio, monitorare alcuni fenomeni naturali come il livello delle acque dei bacini idrici, i principi d'incendio su versanti non accessibili, i processi di franosità di pareti instabili, le perdite nelle condutture degli acquedotti. Attraverso le reti digitali tutte queste informazioni possono essere raccolte, elaborate, selezionate, e alcune di esse possono essere inviate agli utilizzatori: cittadini, imprese e pubblica amministrazione.

Progettare applicazioni intelligenti a servizio di cittadini e imprese è un valore aggiunto oramai irrinunciabile per la competitività dei territori, soprattutto quelli che sono rimasti ai margini dello sviluppo globale. Molti servizi on-line possono essere assunti come indicatori per determinare il livello di attrattività di un territorio: servizi di telemedicina, e-government, outsourcing alle imprese, ma anche home banking, e-learning, e-commerce, trading on-line. L'importanza di queste applicazioni consiste nel fatto che possono indurre cambiamenti significativi delle relazioni tra i soggetti coinvolti, dando luogo a meccanismi di interazione innovativi rispetto a quelli tradizionali. La rassegna delle possibili applicazioni delle ICT che possono essere sviluppate è pressoché illimitata, ma già i casi citati sono sufficienti per farci capire che un territorio che miri a non farsi marginalizzare dal processo di globalizzazione, e al contrario voglia incentivare la sua competitività, non possa rinunciare alla diffusione di un sistema sinergico di servizi on-line veicolati attraverso reti digitali performanti.

Un utilizzo intelligente del territorio è legato a un uso sostenibile delle sue risorse. La difesa dell'identità dei luoghi, la tutela dei patrimoni ambientali e paesaggistici a rischio, la salvaguardia delle risorse naturali, passano attraverso la dotazione di adeguate reti di telecomunicazione che consentano a questi territori di potersi connettere ai network globali.

Da territori marginali a territori digitali, potrebbe essere uno slogan che riassume le politiche di sviluppo sostenibile basate sulla diffusione delle reti digitali e sulla conseguente offerta di servizi on-line a cittadini e imprese in territori che fino ad oggi, per eredità negative del passato, per debolezza nelle strategie, o semplicemente per oggettive condizioni naturali, sono rimasti ai margini dello sviluppo economico. Il telelavoro, la presenza virtuale, i sistemi di teleconferenza, la teledidattica, la telemedicina, i servizi ASP alle imprese, possono rendere appetibile ad una fascia sempre più ampia di cittadini ed aziende il trasferimento al di fuori delle aree urbane oramai sature, là dove sia possibile trovare prezzi di acquisto degli immobili più favorevoli, condizioni di sicurezza sociale

migliori, qualità paesaggistiche ed ambientali elevate. In una società sempre più proiettata verso la produzione di servizi, l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione non è più, quindi, da considerarsi un optional, ma diventa una condizione irrinunciabile per lo sviluppo e la competitività dei territori. Ciò naturalmente implica che la pubblica amministrazione assuma un ruolo propositivo nella definizione delle strategie di sviluppo delle reti digitali.

Non si tratta di sostituirsi ai privati nella fornitura di connettività, ma di promuovere lo sviluppo sul territorio di adeguate reti di telecomunicazione attraverso il coordinamento di specifici progetti di cofinanziamento che vedano la partecipazione mista pubblico-privato sullo sfondo di un insieme di priorità costruite in ragione di politiche di riequilibrio territoriale.

La territorializzazione delle strategie

L'Unione dei Comuni non può nascere soltanto da una volontà di associazione per razionalizzare i costi di gestione delle strutture amministrative. Deve tener conto anche delle affinità che esistono nelle vocazioni e nelle potenzialità dei territori, e soprattutto nelle idee per un futuro condiviso, circa il modello di sviluppo da perseguire e le priorità delle azioni su cui investire le capacità delle società locali.

Pur essendo ormai operante da qualche tempo l'Unione dei Comuni Terre & Fiumi cui aderisce il comune di Jolanda di Savoia, non è un esercizio superfluo richiamare altri possibili scenari di coesione territoriale ai quali il comune di Jolanda di Savoia potrebbe riferire le proprie scelte di appartenenza, per valutare consapevolmente quale scenario offra i margini più consistenti per una crescita dell'economia locale.

E di conseguenza riaprire se necessario la concertazione con altri comuni, sfruttando la prossima fase di riorganizzazione generale degli assetti di governo del territorio con la prevista ridefinizione delle Province, come contenuto nella legge Delrio, in vigore dall'8 aprile 2014 (Legge n.56 del 7 aprile 2014 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni") che ridisegna confini e competenze dell'amministrazione locale.

Un primo scenario è implicito nelle politiche perseguite finora, in particolare con l'adesione all'Unione Terre e Fiumi e al Piano strategico 1909-2009 per "sei campanili e ventisei piazze", approvato nel 2004. Questo scenario rinvia, come è noto, all'aggregazione di sei comuni: Copparo, Berra, Jolanda di Savoia, Tresigallo, Formignana, Ro.

Il secondo scenario inaugura invece una visione del tutto nuova, e tuttavia a ben guardare naturalmente radicata sulle condizioni geografiche del territorio, strutturalmente vocato a fungere da retroterra della dorsale costiera adriatica, in corrispondenza del delta del Po e del Parco omonimo.

In questa differente prospettiva, i comuni cui guardare diventano altri: Mesola, Codigoro, Goro, Comacchio, tutti interni al Parco. Poi, eventualmente, anche Lagosanto, caratterizzato da un'economia rurale non

molto diversa da quella di Jolanda di Savoia. Il primo scenario, denominato cintura periurbana, assume la centralità di Ferrara, con la gravitazione di due corone adiacenti di borghi e insediamenti periferici, una a ridosso della città e l'altra più esterna. Jolanda di Savoia è partecipe della seconda corona, che fa capo a Copparo e ad altri quattro comuni limitrofi, Formignana, Ro, Tresigallo, mentre Berra appare più marginale. In pratica questo territorio, variamente assortito, è la conferma dell'attuale Unione dei Comuni a sei: Copparo, con una funzione primaria grazie anche alla maggiore consistenza della sua popolazione e delle sue attività; poi Berra, Jolanda di Savoia, Tresigallo, Formignana, Ro.

Il carico demografico di questa possibile Unione sarebbe di circa 37.000 abitanti, dispersi peraltro in una struttura policentrica rarefatta, con Jolanda di Savoia e Berra in posizione eccentrica.

La base economica dei diversi comuni, esito dei lavori della grande bonifica ferrarese soprattutto nei primi decenni del secolo scorso, appare sostanzialmente omogenea, anche se Jolanda risulta particolarmente specializzata per la produzione risicola, che praticamente costituisce la struttura portante dell'intera economia locale.

Qualche motivo di differenziazione proviene dalla condizione di patrimonio Unesco, che offre deboli potenzialità di sviluppo turistico, incardinandosi in particolare sul comune di Copparo.

La gravitazione su Ferrara risolve soprattutto l'accesso ai servizi di livello superiore, senza aprire particolari opportunità di sbocco della produzione agricola locale.

Le politiche di razionalizzazione della spesa pubblica dovuta alla difficile congiuntura del Paese si scontrano con la difficoltà di mantenere il livello delle prestazioni finora garantito, in concomitanza anche con il processo di decrescita costante della popolazione, e questo come noto è un tema chiave che dovrà essere affrontato nel programma di legislatura.

C'è allora la necessità di inventare nuove modalità di erogazione dell'offerta di servizi pubblici e di loro accesso da parte della domanda, con nuove tecnologie digitali che possono offrire opportunità interessanti per un funzionamento "intelligente" dei territori, al quale la città di Ferrara potrebbe contribuire grazie tra l'altro alla presenza di un'Università particolarmente qualificata.

I rischi di questo modello insediativo sono impliciti nella netta distinzione del profilo di sviluppo della città di Ferrara come polo di gravitazione, con un'economia terziaria e votata al turismo in particolare culturale, peraltro con difficoltà crescenti che riguardano perfino il settore edilizio, il quale stenta ad agganciare l'economia della ricostruzione post-sismica.

In un secondo scenario, denominato retroterra costiero, il comune di Jolanda di Savoia tende a ribaltare la tradizionale gravitazione sul ferrarese a favore di un'esplicita proiezione in direzione opposta, verso la costa,

rafforzando così la sua possibile interdipendenza con

il sistema Codigoro-Comacchio, e con Mesola. Questa scelta offre la possibilità di stemperare i rischi di monofunzionalità nella economia del territorio di Jolanda, agganciando le potenzialità di sviluppo turistico del Parco del delta del Po e della costa balneare.

In particolare i comuni da coinvolgere sarebbero quelli interni al Parco del Delta: Codigoro, Comacchio, Mesola, Goro; poi eventualmente Lagosanto, al centro delle bonifiche di valle Trebbia, valle Gallare, valle Volta. La consistenza demografica di questa seconda ipotesi di Unione del Delta sarebbe interessante, oltrepassando la soglia dei 50.000 abitanti, ciò che consente la presenza al suo interno delle principali attrezzature di servizio.

Il sistema insediativo sarebbe fondamentalmente ancorato allo sviluppo costiero, essendo le attività della pesca con il suo indotto e quelle del turismo balneare, storico-culturale e ambientale le leve più robuste dell'economia locale. Jolanda ed eventualmente Lagosanto, diventerebbero il naturale retroterra dello spazio costiero, partecipandone indirettamente allo sviluppo al quale apporterebbero le proprie risorse agroalimentari e paesaggistico-ambientali.

La situazione di questo territorio costiero è singolare. E' una sorta di pausa miracolosa nell'ininterrotta "Città Adriatica", che dall'Abruzzo risale ormai nelle Marche e poi nella Romagna praticamente fino a Ravenna, per poi riprendere dall'area veneziana fino a Trieste. Ma al tempo stesso costituisce l'affaccio sul mare del grande fiume Po che attraversa tutto il Nord, organizzando un grande sistema territoriale interno che appunto confluisce sul mare adriatico e quindi sul Mediterraneo.

C'è da inventare un originale modello di sviluppo sostenibile per questa singolare enclave fuori scala, posta all'intersezione tra due macrostrutture di livello sovregionale quali il fiume e la costa, con straordinarie qualità paesaggistiche e ambientali, e sottoposta a forti pressioni edilizie e infrastrutturali che rischiano di stravolgere i fragili equilibri interni.

Da questo punto di vista, l'inclusione dell'entroterra agricolo in un disegno territoriale di scala adeguata diventa un'interessante opportunità per dare forma e funzioni a uno spazio potenzialmente autocontenuto, con una varietà di cammini di sviluppo da mettere a fattor comune per utilizzare al meglio le potenzialità dell'area, oggi invece nettamente separata tra i territori delle bonifiche e i territori costieri.

#### L'Agenda programmatica

Sulla base delle strategie dello sviluppo, e delle ipotesi di scenario di coesione territoriale illustrate, diventa ora possibile individuare alcune proposte d'intervento di carattere prioritario.

Presupposto comune a molti degli interventi prefigurati è l'accesso a reti di telecomunicazioni a banda larga, come il servizio di teleassistenza per anziani e famiglie disagiate, l'officina dell'innovazione, il polo tematico dell'energia, nuovi spazi di centralità urbana, e il piano dell'energia attraverso la redazione del piano ambientale per l'energia sostenibile (PAES).

L'individuazione dei caratteri identificativi di un contesto può essere l'input per la definizione di azioni di valorizzazione e per il perseguimento di buone performance della competitività.

Un primo elemento per la definizione di strategie programmatiche per lo sviluppo del territorio è, dunque, rappresentato dall'attenzione che deve essere assegnata alle comunità locali al fine di accrescere la consapevolezza della loro corresponsabilità nel processo di sviluppo del territorio.

#### Bibliografia

Clementi, A. (2013), "Rigenerare la città esistente. Due proposte per Pescara", Sala Editori, Pescara

Clementi, A. (2012), "Un'altra urbanistica", in Ricci M., a cura di, Nuovi Paradigmi, List, Trento-Barcellona

Clementi, A. (2010), "EcoGeoTown", List, Trento-Barcellona

Bronzini, F. (2014), "Significato e finalità di una visione trasversale della qualità nei piani", (pag.15-22), in Bronzini F, Imbesi P.N., Bedini, M.A., Marinelli G., Alberti F., Michelangeli G., La Misura del Piano. Strumenti e strategie, Gangemi Editore, Roma

## Un modello di governance urbano-rurale per le città dell'arco alpino: l'esperienza di Verona e del territorio collinare

FRANCO ALBERTI, CLAUDIO PERIN,  
VITO GARRAMONE, LUCA LODATTI,  
FRANCESCO SBETTI E MASSIMO GHENO

Il progetto europeo RURBANCE

Il progetto RURBANCE<sup>1</sup> è un progetto europeo che nasce dalla presa d'atto delle problematiche che nella "Regione Alpina" caratterizzano le aree rurali limitrofe alle zone urbane: il consumo di suolo, il degrado del paesaggio, la frammentazione territoriale, la perdita di biodiversità, la diminuzione della qualità della vita, le conflittualità tra soggetti istituzionali e soggetti economici. In sistemi complessi come questi uno sviluppo equilibrato sembra raggiungibile solo superando la segmentazione delle politiche territoriali (e settoriali) e sviluppando modelli di governance integrata, in grado di restituire valore al patrimonio ambientale, economico e sociale delle aree miste urbano-rurali. In questo quadro, le comunità rurali/montane e quelle urbane andrebbero forse considerate come "giocatori alla pari" nella costruzione di un processo decisionale inclusivo e nella implementazione delle loro azioni nei vari territori.

A tali questioni si sono dedicati 14 partner internazionali<sup>2</sup>, localizzati in tutto l'arco alpino. Target del progetto sono stati 8 grandi centri urbani e loro attigue aree rurali: da Grenoble a Torino, da Zurigo a Milano, da Monaco a Verona, da Graz a Lubiana. In tutte queste pilot areas, il progetto RURBANCE ha i) identificato le aree pilota rappresentative di situazioni di interfaccia fra urbano e rurale (i Sistemi Territoriali "rurbani"); ii) sostenuto progetti e strategie territoriali in via di costruzione basate sulla cooperazione pubblico-privata ed in grado di armonizzare le varie politiche settoriali in un nuovo progetto di sviluppo per sistemi territoriali urbano/rurali competitivi, nella maggior parte dei casi facendo ricorso a soluzioni trasversali di mobilità sostenibile e turismo rurale; iii) prodotto una serie di modelli di governance place-based integrati ed integrabili nelle strategie regionali e nazionali.

È stata, dunque, costruita una vision unitaria con finalità di "perequazione funzionale" tra i vari territori (sistemi territoriali locali), rispettosa della ottimale valorizzazione e gestione delle risorse naturali e basata su una governance aperta e permeabile ad attori istituzionali, economici e sociali ed integrata alle ordinarie azioni di pianificazione e programmazione locale. L'esperienza veneta dell'area veronese è la declinazione locale dell'impostazione del progetto RURBANCE, che verrà approfondita a mo' di esempio.

Una rassegna sulle politiche delle maggiori metropoli dello spazio alpino

La costruzione di Cooperative Governance models delle urban-rural relations è stata affrontata a livello europeo dai partner aderenti al progetto RURBANCE a partire da una "Policies analysis"<sup>3</sup>.

Ai 14 Partner provenienti da 6 nazioni (Austria, Francia, Germania, Italia, Slovenia, Svizzera) è stato chiesto di analizzare le proprie policies inerenti il rapporto urbano-rurale per esaminarne i contenuti e verificarne l'intersettorialità. Le agende politiche, in quanto modelli di ispirazione delle azioni territoriali, sono state considerate come primi elementi da veicolare nelle visioni locali e, se carenti, da integrare/implementare per un nuovo sviluppo delle urban-rural relations. Inoltre, la comparazione delle situazioni dei maggiori sistemi metropolitani alpini a livello europeo ha consentito una loro lettura sulle dimensioni della governance e della effectiveness sia a livello locale che a livello di macro-area alpina.

In totale sono state segnalate ed analizzate 137 policies, di varia scala e finalità (ordinaria, settoriale, goal-oriented, etc.), raggruppate in 4 modelli di governance: Cooperation between sectors (Modello 1), in cui 2 settori con differenti competenze lavorano insieme per risolvere i problemi comuni; Cooperation between areas (Modello 2), in cui non 2 settori, ma 2 enti territoriali con differenti competenze lavorano insieme per risolvere i problemi comuni, attraverso una cooperazione orizzontale e verticale; Cooperation between levels (Modello 3), in cui 1 ente pubblico decide di costruire le sue strategie servendosi del

supporto di stakeholders pubblici e privati; Mix of previous models (Modello 4), in cui i 3 modelli precedenti sono validi contemporaneamente.

Dalla valutazione transnazionale delle performance di queste policies sono emersi 3 tipi di azioni ricorrenti. Innanzitutto, ci sono accordi pubblico-privati “di scopo”, ovvero modelli di negoziazione (one-to-one governance action) che aumentano l’efficacia delle azioni, se e solo se non esistono problemi in materia di trasparenza e di semplificazioni di tipo burocratico. Queste azioni sono molto frequenti nelle policies del Modello 1, ovvero dove c’è collaborazione tra settori e, quindi, la possibilità di una certa trasversalità nelle azioni di piano o nelle azioni di implementazione delle varie politiche pubbliche. Altra azione ricorrente è quella del ricorso ai processi partecipativi, per gestire i conflitti e le negoziazioni tra i vari attori. È l’azione di governance più diffusa tra le politiche del Modello 3, dove vi è una guida pubblica. I problemi di questo tipo di azioni sono soprattutto di natura politico-sociale, ovvero legate alla capacità di avere un rapporto tra deliberation (discussione informata e sostegno di alcune determinate posizioni) e decision making, rapporto che ripercorre aspetti e mandati di accountability. Infine, un terzo tipo di azioni ricorrenti nelle politiche analizzate è quello caratterizzato come community-led local development (CLLD), approccio noto e diffuso soprattutto dall’iniziativa LEADER e finanziata dai Fondi strutturali e per lo Sviluppo locale. Queste azioni sono focalizzate sulla declinazione locale, dipendono dalle caratteristiche di contesto, vedono come diretti protagonisti i GAL-Gruppi di Azione Locali (e quindi un approccio bottom up) e tutte quelle reti di attori pubblico-privati in grado di far emergere i bisogni locali e costruire attorno ad essi strategie ed azioni operative. Un tipo di azione che si ritrova soprattutto nel quarto modello, cioè quello che contiene tutti gli altri modelli sopramenzionati. Dall’analisi è, inoltre, emerso che all’aumentare del livello di governance e, quindi all’aumentare del parterre di attori che concorrono alla governance, diminuisce il peso degli attori di natura economica. Le strategie assumono un elevato livello di complessità che le sole risorse e competenze economiche non riescono a risolvere, cosa che in un accordo pubblico-privato è, invece, auspicabile e necessario. Il contraltare di questo aspetto è, però, la necessità di costruire una identità comune, una vision. Infatti, all’aumentare del livello di governance aumenteranno gli sforzi e i vantaggi connessi alle attività per tener salda la “cordata” di progetto o di piano, pena la non efficacia delle azioni previste.

L’analisi di piani e programmi in merito alla situazione urbano-rurale del veronese

La messa a punto di nuove politiche di governance urbano-rurale, così come il rinnovamento delle politiche in atto, non può che partire da una ricognizione dei contenuti dei programmi e dei piani presenti nei territori delle varie regioni alpine, seguita da un focus sulle pilot areas. Nello specifico del caso veneto,

sono stati considerati piani e programmi attualmente operanti nei Comuni della pilot area veronese, così da poterne valutare le potenzialità, i limiti ed il concreto utilizzo.

Il primo elemento che emerge con evidenza da questa analisi è il sostanziale scollamento tra gli strumenti di programmazione/pianificazione propri dei diversi settori (agricolo, socio-sanitario, paesaggistico, territoriale, urbanistico, idrogeologico, avifaunistico, ecc.), i quali con difficoltà dialogano tra loro sui temi urbano-rurali. Per ciò che riguarda la pianificazione urbanistica, i Comuni della pilot area veneta sono dotati di strumenti messi a punto sulla base della legge urbanistica regionale del 2004 (L.r. n° 11/2004), sviluppati sul doppio binario strutturale-operativo e dai contenuti profondamente innovati rispetto a quelli dei precedenti piani regolatori generali. I “Piani di Assetto del Territorio” e i “Piani di Intervento” sono, infatti, accompagnati da analisi e da processi partecipativi e valutativi che potenzialmente consentono un maggiore approfondimento dei temi attinenti ai rapporti urbano-rurali, soprattutto sul piano delle proposte progettuali e su quello dei servizi e delle dotazioni territoriali. Tuttavia, nella prassi, queste potenzialità rimangono pressoché inesprese o quantomeno poco indagate. Mancano cioè, o sono formulate in termini poco significativi, strategie, previsioni o indicazioni operative di rilievo nel campo del partenariato urbano-rurale, così come è raro trovare spunti innovativi di particolare interesse. Laddove è presente qualche elemento riferibile alle tematiche affrontate dal progetto, si tratta perlopiù di dichiarazioni di buoni propositi spesso attinenti a materie poste al di fuori della portata operativa degli strumenti medesimi, e destinate perciò a restare sulla carta in assenza di adeguati strumenti di governance. In altri casi si tratta di disposizioni di salvaguardia passiva attestate sul temporaneo congelamento dello status quo in attesa di soluzioni adeguate. Sul piano degli apporti partecipativi e del coinvolgimento delle comunità locali nei processi di programmazione/pianificazione, i contributi sono perlopiù rivolti alla tutela delle aziende e delle attività agricole da fenomeni di concorrenza nell’uso dei suoli (ad opera di nuovi insediamenti ed infrastrutture), oppure ad una generica richiesta di maggiore tutela paesaggistico-ambientale, spesso espressa in termini vincolistici ed anti-urbani, che non oltrepassa la vecchia visione dualistica del rapporto città-campagna. Per quanto riguarda gli accordi pubblico-privato, non ci si spinge, in genere, oltre le convenzionali operazioni di trasformazione o di recupero volumetrico di strutture agro-produttive o di immobili rurali dismessi, accompagnate da interventi di ricomposizione edilizia e di riordino ambientale delle aree scoperte (spesso incentivati con lo strumento del credito edilizio).

Questa insufficienza di contenuti innovativi è dovuta senza dubbio ad un contesto normativo statale e regionale che limita la gamma delle opzioni, soprattutto sui temi dei servizi eco-sistemici e delle possibilità di riutilizzo del patrimonio edilizio

rurale esistente, in parallelo ad una certa inerzia da parte degli amministratori locali, degli operatori e del mondo professionale a sondare nuove strade. In aggiunta, la Regione del Veneto soffre dell'assenza di un piano paesaggistico in grado di legare le esigenze di tutela del territorio aperto con quelle di valorizzazione e di impiego produttivo delle risorse territoriali. La disciplina degli strumenti urbanistici comunali, sia di carattere strategico-strutturale che di carattere operativo, è dunque generalmente legata a misure di tutela delle attività primarie (colture, allevamenti), alla conservazione degli edifici di valore ambientale e testimoniale, alla difesa dei suoli caratterizzati da invarianti, fragilità e vincoli di varia natura, al contenimento degli insediamenti urbani ed extraurbani attraverso l'applicazione delle limitazioni previste dalla legge regionale. Appare perciò importante colmare le carenze degli strumenti di pianificazione e di programmazione, in modo da renderli capaci di dialogare tra loro, di concorrere ad una maggiore efficienza degli interventi pubblici, ad una migliore coerenza nell'utilizzo dei fondi, alla promozione di soluzioni integrate ai problemi comuni, per giungere alla definizione di un nuovo repertorio di strategie, di strumenti e di azioni da mettere a disposizione di amministratori, cittadini, operatori e urbanisti.

Il sistema territoriale di Verona e delle valli prealpine L'identificazione del caso studio veneto per il Progetto RURBANANCE ha considerato l'individuazione di un sistema territoriale alpino comprendente una parte urbana e una rurale che in una prospettiva geografica, storica e funzionale fossero strettamente legate. In questo senso, l'area di Verona e delle Valli prealpine è stata definita considerando l'unica metropoli alpina veneta, il suo contesto territoriale e la produzione agricola ad essa connessa, che ha rappresentato storicamente per la città una risorsa in termini agrari e socio-economici, dall'epoca romana fino alla Repubblica di Venezia, e che oggi ha ritrovato un ruolo attivo nell'economia regionale con produzioni agro-alimentari di qualità, che si posizionano sul mercato internazionale (olio e vino Amarone e Valpolicella, in primis).

Il primo approccio alla delimitazione del sistema territoriale è stato morfologico e ambientale, individuando i bacini idrografici a monte dell'area urbana di Verona, in particolare la Valpantena, la Valpolicella, la Val Squaranto, con la conseguente estensione dell'area pilota della delimitazione oltre i confini comunali veronesi nei comuni di Grezzana, Negrar, Roverè Veronese.

In seguito, le attività del progetto hanno condotto ad altre considerazioni, a partire dai movimenti giornalieri compiuti dagli abitanti delle valli verso l'area urbana di Verona e i suoi distretti industriali. Sulla scorta delle informazioni in merito ai bacini ed ai flussi di pendolarismo, si è quindi giunti a considerare i confini del Sistema Territoriale anche come "Area Funzionale" (come definita da ESPON<sup>4</sup>).

La delimitazione finale del Sistema Territoriale ha

beneficiario, così sia del criterio morfologico e ambientale (identificazione di bacini idrografici) che di un approccio funzionale (pendolarismo ai distretti industriali, confini amministrativi). A partire da tale complessità si è promosso l'equilibrio fra le due dimensioni urbana e rurale, in vista di uno sviluppo futuro, duraturo e sostenibile dell'intero sistema.

La mappatura degli stakeholders ed il processo partecipativo

Nel sistema di "Verona e le sue valli" è stato costruito un Cooperative Governance models delle urban-rural relations a partire dalle interazioni tra attori pubblici, privati, misti, singoli o associati, attivi nell'area. In parallelo all'analisi delle agende politiche (anche settoriali) attive e condizionanti i territori, è stato previsto e strutturato un processo partecipativo volto all'emersione degli attori locali, alla loro fidelizzazione e integrazione in networks al fine di influenzare il decision making e l'implementazione delle azioni strutturanti i territori. La prima fase ha interessato lo stakeholders mapping (la mappatura degli attori rilevanti) e l'identificazione dei vari governance frames attraverso un'apposita campagna intervista a testimoni qualificati e tramite campionamento a valanga. La rete degli stakeholders emersa (121 soggetti) è stata, poi, fatta oggetto di un programma di coaching (maieutica e allenamento per lo sviluppo di abilità e competenze), al fine di produrre cambiamenti auto-indotti in grado di generare envisioning (mission e finalità), goal setting (definizione di obiettivi e azioni) e empowerment (auto-efficacia e capacità di auto-determinazione) dei vari attori in forma singola o associata. Un programma da intendersi come strategia informativa e formativa propedeutica alla governance urbano-rurale. Una terza fase ha riguardato e riguarderà la Governance implementation, condotta sia per mezzo di tavoli di lavoro tematici sul territorio, per aprire le "arene deliberative" ed attivare gli stakeholders, sia attraverso lo scambio di esperienze tra le diverse aree pilota del progetto RURBANANCE (Twinning events), per importare pratiche di successo nelle varie pilot areas.

Con queste premesse si è cercato di favorire l'emergere di una nuova e Integrated territorial vision capace di trasformare gli scenari prodotti nei tavoli di lavoro in meccanismi di influenza e pressione al fine di orientare e reindirizzare le policies, oltre che declinare l'implementazione di piani e programmi in un'ottica di pronta progettualità.

Indicazioni per un modello di governance urbano-rurale

L'esperienza di progetto ha consentito di far emergere, fin dalle sue prime fasi, l'inadeguatezza degli strumenti settoriali, siano essi piani, programmi o misure, e di cogliere appieno le potenzialità espresse durante le attività partecipative e di costruzione di una vision territoriale con le comunità e gli attori locali.

Il territorio da essi "disegnato", privo di retaggi e pregiudizi propri di un approccio settoriale/specia-

listico, e non costretto all'interno di contenitori o di rigide griglie, restituisce un ritratto variegato, ampio e complesso di come essi vedano il territorio. Questo aspetto non fa altro che confermare i trend attuali di emersione di pratiche di auto-organizzazione sociale e di continuo sviluppo di nuovi istituti intermedi tra lo spazio della democrazia diretta e quello della democrazia delegata, dalle reti civiche (ed associative) alle Agende 21, dai Patti Territoriali ai Piani di sviluppo locale, dai Progetti integrati di sviluppo locale ai Contratti di Fiume.

Tutte queste pratiche sono tese a dare risposta ai problemi di tipo prestazionale di una pianificazione spesso inadeguata e carente. Ma trovano una loro limitazione nella straordinarietà della loro azione, nella mancanza di una visione integrata delle relazioni urbano-rurali e nella tendenziale difficoltà a dare risposte operative integrate con i normali strumenti di pianificazione e programmazione.

Occorre lavorare sui concetti di integrazione, condivisione, multidisciplinarietà, insomma spostare il tema della pianificazione urbana e dell'agricoltura sul comune terreno della governance dei processi. Per questo motivo l'esperienza che stiamo conducendo considera la definizione di uno strumento costruito con soggetti attivi, informati ed implementatori delle azioni. Uno strumento (masterplan, urbanplan o programma azioni) costruito ad hoc ma che si relaziona con gli strumenti della pianificazione urbanistica e che interloquisce con il Piano di Sviluppo Regionale e con gli altri strumenti finanziari, gestendo lo spazio mancante tra le strategie territoriali e la realizzazione delle azioni attraverso l'individuazione di risorse e attori locali. Uno strumento che non è un vero e proprio Piano e che noi urbanisti potremmo guardare con il dovuto sospetto. Ma dopo le molte esperienze dei Piani contenenti "territori desiderati" (e mai attuati) ripiegare su strumenti più pragmatici contenenti "territori possibili" potrebbe essere una alternativa.

#### Note

1 Progetto europeo RURBANCE "Rural-Urban inclusive governance strategies and tools for the sustainable development of deeply transforming Alpine territories" (Programma di Cooperazione territoriale europea "Spazio Alpino" 2007-2013, finanziato dal FESR).

2 Per informazioni sui 14 Partners di progetto si vedano i siti <http://rurbance.eu/> e <http://www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/rurbance>.

3 Hanno supportato la Sezione Urbanistica della Regione del Veneto, l'INU sezione Veneto, l'università di Grenoble (Urban Planning Institute of Grenoble), la Regione Lombardia (Direzione Generale Ambiente energia e sviluppo sostenibile) e l'Anton Melik Geographic Institute di Ljubljana.

4 Legge regionale del Veneto del 23 aprile 2004, n. 11 (BUR n. 45/2004), indicante "norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio".

5 ESPON (European Spatial Planning Observation Network – Rete di Osservazione Permanente della

Pianificazione Territoriale Europea), Programma Operativo di Cooperazione Territoriale Europea, adottato dalla Commissione Europea il 7 novembre 2007 (<http://www.fondieuropei2007-2013.it/sezioni/schedass.asp?id=140>; <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=703>).

## Territori smart per città diffuse

FEDERICA BUFFARINI

### Digitalizzazione urbana

A metà degli anni '90, l'esplosione del web faceva presagire l'annullamento delle distanze nel mondo fisico. Lo scrittore americano George Gilder<sup>1</sup> affermò che, con ogni cosa a portata di mano, anche le città sarebbero scomparse. In realtà, da allora il numero di persone che preferiscono vivere in aree urbane è aumentato costantemente, fino a superare nel 2008 il 50% della popolazione mondiale. E' evidente come la tecnologia ci libera dall'obbligo di essere in un solo posto per fare le cose, ma questo non ci allontana dalle città, perché i nostri interessi e i nostri bisogni si realizzano effettivamente nello spazio fisico. Infatti, tutti abbiamo necessità di fare una passeggiata, o andarcene a un evento di musica o di arte, o prenderci un caffè con gli amici. Una buona qualità della vita, un contesto umano favorevole, ottime condizioni ambientali e tutti quei fattori decisivi sulla scelta del posto in cui abitare non possono essere sostituiti da un'app. Una progettazione "smart" sta a significare una pianificazione intelligente, una sintesi concettuale e linguistica di un approccio innovativo alla città, interazione tra pianificazione urbana e molteplici opportunità offerte dall'azione delle nuove tecnologie. L'interfaccia tra smart city e sviluppo urbano sostenibile dovrebbe essere proprio la creazione di connessioni tra economie, spazi e soprattutto persone, proponendo la città come motore dello sviluppo della società e dell'economia contemporanea, in un periodo in cui ambiente, paesaggio, ma anche lavoro, servizi e beni diventano inevitabilmente crisi sociale e politica con ricadute a breve e lungo periodo sulla pianificazione, sui progetti e sugli investimenti a causa della scia lasciata dalla crisi sull'intero modello di sviluppo. Le città possono contribuire al rilancio della competitività e divenire motore della crescita attraverso una politica urbana capace di attrarre investimenti innovativi che offrano a imprese e cittadini strumenti più evoluti per produrre e migliorare le condizioni di vita nelle città, ricorrendo anche al contributo che la tecnologia può offrire in tutti i campi della vita urbana.

Le nuove tecnologie, quindi, non hanno fatto scomparire le città come sosteneva Gilder, ma le stanno trasformando profondamente.

## Città diffusa

Mai come in questi anni il termine città appare di significato così aleatorio, smarrito nella miriade di definizioni, attraverso cui l'urbanistica tenta di identificare i territori urbanizzati contemporanei. A differenza dello sprawl, termine utilizzato per definire le periferie delle metropoli, si parla di città diffusa quando si analizzano quelle forme insediative che hanno subito un processo spontaneo di espansione in maniera spazialmente dispersiva, generando frammenti interconnessi che ne costituiscono una caratteristica fondamentale. Nella sua evoluzione, la città diffusa ha sostituito il processo di densificazione, con fattori non obbligatoriamente riconducibili all'edilizia speculativa, ma alla cultura locale basata su un sistema di policentrismo funzionale e politico, affiancato dalla dilatazione puntiforme di case coloniche risalenti, il più delle volte, a secoli fa, tipiche di un'economia basata principalmente sull'agricoltura. Le Marche sono una regione caratterizzata da paesaggi patchwork, dove la differenziazione del tipo di raccolto realizza questi paesaggi multicolore che rendono suggestivo l'intero territorio. Basato su una particolare conformazione morfologica a pettine, dettata dall'alternarsi di valli e colline, le Marche rappresentano perfettamente la tipologia insediativa della città diffusa. Potremmo quasi dire che non ci sono altri territori che hanno effettivamente una struttura urbana così diffusa, creatasi nei secoli sia grazie alle case coloniche, come già detto, tipiche di un'economia prettamente agricola, sia da scelte antropologiche che non hanno mai fatto emergere dei poli strategici così forti da attrarre espansioni nelle aree limitrofe. Piuttosto, moltissimi marchigiani si trovano a essere pendolari all'interno del proprio territorio, sia per motivi di lavoro, ma anche per esigenze più ludiche, divenendo ogni giorno spettatore delle miriadi di paesaggi che si alternano tra loro.

Infatti, nella città diffusa la campagna entra a far parte dell'urbano mantenendo le sue funzioni agricole, anche se ovviamente adattate ai nuovi contesti insediativi, e l'urbano indebolisce il limite tra città e campagna realizzando un paesaggio naturale e artificiale presente già da secoli in molte zone italiane. Una definizione tale porta a pensare al fenomeno del consumo di suolo, che è certo a tutti essere una conseguenza negativa del fenomeno della città diffusa, tanto quanto della metropolizzazione. Eppure la città diffusa, tanto più in un territorio vasto quanto un'intera regione, porta a confrontarsi con una struttura insediativa diversa da quelle tipicamente studiate in urbanistica, dove lo spazio pubblico, gli interstizi urbani, i poli funzionali assumono dimensioni e distanze tipicamente ampie e spesso con caratteristiche differenti secondo la morfologia del suolo.

Non è difficile ipotizzare che un abitante di un borgo di media collina, faccia tutti i giorni spostamenti di 40 km a viaggio per potersi recare sul luogo di lavoro, vivendo il versante e la valle come zone di transito. I flussi di mobilità, come di capitale, tra centri collinari e di fondovalle, coinvolgono un'ampia fetta di popo-

lazione marchigiana che si trova a vivere in piccole città e lavorare in altre, utilizzando ogni giorno la propria auto.

Eppure, parallelamente a questa vasta rete di transito, la rigida divisione dello zoning basata su limiti amministrativi e funzionali, ha generato la ripetizione di innumerevoli servizi in ogni singolo comune che il più delle volte ha generato spreco di denaro e gli stessi servizi risultano mal utilizzati. Entra in crisi, quindi, la concezione di pianificare la città dividendola in parti monofunzionali razionalizzando la struttura urbana della città diffusa dove l'uso del territorio avviene, invece, in maniera spazialmente continua, senza bruschi cambiamenti d'uso basati essenzialmente su una linea grafica, e quindi immaginaria.

## Cityuser

Infatti, ciò che impone la città diffusa è di analizzare e confrontarsi continuamente con chi la utilizza, con chi la attraversa, con chi vive questa realtà. Se la città, per definizione, è lo spazio urbano dove si svolge la vita di ogni cittadino, deve essere in grado di assorbire i cambiamenti reali (come variazioni della sua morfologia) e virtuali (come lo sviluppo dei rapporti tra i cittadini che la abitano) che inevitabilmente determinano il suo evolversi, intercettando i flussi globali di persone, capitali, know-how per commutarli sull'intero territorio e generare così nuovi comportamenti, trasformandoli in risorse locali.

Fino ad oggi parlare di città diffusa significava parlare dell'aspetto negativo dell'evoluzione urbana e non comprenderne le sue potenzialità. Ma ciò significa anche classificare interi territori, come quello marchigiano, come paesaggi di categoria inferiore, delle best practices da non rifare. Eppure c'è chi sostiene che le criticità della dispersione, se opportunamente progettate, divengono delle risorse. E la tecnologia assume un enorme potere in questi contesti tale da modificare i sensing in actuation, cioè criticità di un territorio trasformate in peculiarità e risorse.

Potremmo dire che la città diffusa, grazie all'I.C.T., diviene una smart city, o ancor meglio, una smart land. Smart city

Comunicare per scambiare e per integrarsi appare una precondizione fondamentale per favorire lo sviluppo economico e per attrarre quelle risorse economiche e umane che lo determinano. Mentre in passato erano le città portuali ad assumere il ruolo di "città gateway", cioè erano porte di accesso al continente, oggi sono considerati gateway tutti i luoghi d'accesso per via digitale. Lo sviluppo di servizi digitali basati sulle nuove tecnologie sia nel campo della comunicazione, che dell'efficienza energetica, ma anche della mobilità e dell'ambiente, rappresenta la colonna portante del concetto di smart city, che letteralmente significa città intelligente. Eppure in una città diffusa parlare di ciò senza tener conto delle caratteristiche dispersive che questi territori possiedono, risulta inefficace e improprio, poiché non vi è un polo urbano catalizzatore che permetta di diramare sistemi di servizi all'intero territorio, come succede per le grandi metropoli.

La necessità è di generare network tra centri minori in modo tale di sostenersi e alimentarsi in maniera sinergica, creando servizi accessibili dall'intera area vasta, valicando i confini amministrativi.

L'opportunità di accedere a risorse economico-finanziarie messe a disposizione della Regione Marche nell'ambito del P.O.R. Marche, permette di proporre progetti con carattere innovativo e tecnologico relativamente all'informatizzazione di servizi (biblioteche, musei, istruzione, sanità, servizi amministrativi e giustizia, ma anche e-commerce, botteghe virtuali, etc.) con la successiva redistribuzione e articolazione sul territorio. I progetti dovranno essere implementati, non singolarmente sui Comuni, ma coesistere su più città proponendo un diverso assetto dei servizi su una logica non più comunale ma territoriale e sovracomunale. Tali obiettivi e interventi diventano indispensabili in un ambito esteso come quello della città diffusa, al fine di ridurre i movimenti con il mezzo individuale, accedere (non solo fisicamente) ai servizi con la stessa facilità di chi abita in un contesto urbano densificato. L'intento è di partire da piccole reti apparentemente autonome una dall'altra distribuite su porzioni di territorio marchigiano che facilitino la connessione e la coesione tra centri minori, per poi effettuare una implementazione nel tempo fino a generare dei servizi su intere aree vaste che gestiscano le risorse locali in maniera efficiente e le redistribuiscono secondo le esigenze.

Il fine è ambizioso: generare un modello progettuale ripetibile e implementabile nel tempo che permetta di pianificare in maniera innovativa e intelligente la città diffusa come struttura urbana estesa attraverso le potenzialità fornite dalla innovazione tecnologica. Il concept è studiato in collaborazione con il Gruppo di Studio sulla Città Diffusa INU Marche, in particolare modo, per risolvere alcuni dei problemi connessi con l'insediamento diffuso che domina nel territorio marchigiano. Infatti, viene ipotizzato nel territorio su cui operano i GAL (Gruppi di Azione Locale) delle Marche, tra cui è stato scelto quello situato sui due versanti della media Vallesina costituito dai comuni di Maiolati Spontini, Cupramontana, Castelbellino, Casteplano, Monte Roberto e Rosora. Questo ambito rappresenta un modello particolarmente significativo per la gestione dei flussi di mobilità tra centri collinari e fondovalle, coinvolgendo un bacino di utenza potenziale di 24.272 abitanti.

L'idea è di creare un'unica piattaforma con la quale si può accedere a diversi servizi offerti dalla città, ovunque ci si trova e in qualsiasi momento attraverso il semplice utilizzo di un'applicazione per smartphone. L'universo delle "app" urbane è il segnale più evidente di questa evoluzione digitale: sfruttando programmi di navigazione GPS per i cellulari, sono in grado di fornire aggiornamenti sul traffico o altri avvenimenti in tempo reale basandosi su database che vengono così a generarsi e aggiornarsi continuamente risultando una fonte inesauribile di informazioni. Le applicazioni sostituiscono in tutto i portali web, permettendo il loro utilizzo in maniera diretta e

alla portata di tutti, e soprattutto diventano dei totem interattivi non più statici ma trasportabili in qualsiasi zona della città.

Un altro aspetto che scaturisce dall'utilizzo di tecnologie digitali, infatti, è la capacità di realizzare archivi di dati direttamente dall'utilizzo delle app, che possono poi essere trasformate in risposte da parte dell'amministrazione pubblica per pianificare intere aree urbane in maniera dinamica e flessibile, a seconda delle esigenze di quello specifico momento, potendo creare un'analisi intrecciata di dati scaturiti dal comportamento e dal movimento degli stessi abitanti.

Il concept progettuale si basa sull'ipotesi di utilizzare tutte le informazioni che scaturiscono dall'utilizzo delle app urbane per sviluppare dei progetti smart tali da migliorare le peculiarità o eliminare i problemi del territorio. L'utente in questo modo diventa il punto focale di tutta l'analisi perché è lui direttamente a fornire dati e informazioni sull'utilizzo della città. Quindi il cityuser utilizza l'applicazione, avvantaggiato dall'efficienza della sua prestazione oltre che da sconti economici affini ai servizi prestati; l'app eroga il servizio richiesto all'utente e contemporaneamente stila un archivio di dati che manda direttamente all'amministrazione pubblica. Quest'ultima avrà così a disposizione una mole di informazioni tali da poter pianificare in maniera coscienziosa la città e garantire, anche attraverso le app urbane, servizi effettivamente necessari ed efficienti.

Obiettivi

Nelle città diffuse, così come nella porzione di territorio GAL marchigiano, il concept disegna un percorso di trasformazioni definendo degli ambiti chiave su cui dovrebbero confluire ed essere realizzate le idee, i progetti, le sperimentazioni e, soprattutto, gli investimenti in grado di cambiare la città e renderla più sicura, semplice, ma soprattutto sostenibile. Gli ambiti strategici di sviluppo riguardano la mobilità e i servizi che dovranno, sinergicamente, puntare a rendere la città sempre più alla portata dei cittadini e bella da vivere, dando ampio spazio all'inclusione sociale, tenendo come punto saldo il benessere e la salute della persona e garantendo interventi basati sull'utilizzo di energie rinnovabili.

Il progetto mira a un tessuto connettivo, integrato, basato su network supportate da tecnologie "trasparenti", in grado non solo di acquisire e diffondere dati e informazioni, ma di connettere cittadini e istituzioni. Su tali network devono essere realizzati servizi e applicazioni focalizzate sui diversi ambiti, generando un vero e proprio percorso di pianificazione territoriale flessibile, in grado di adattarsi ai mutamenti e offrendo soluzioni perseguibili e misurabili nel tempo, replicabili anche in strutture urbane diffuse fuori dalla realtà marchigiana.

Il concetto di rete di servizi diviene, infatti, fondamentale per gestire un'area così vasta come quella del GAL studiato: si stima un territorio di 9.325 ha, con 24.272 abitanti complessivi, distribuiti all'interno di ben sei comuni che si sviluppano in parte lungo i versanti della bassa collina e in parte lungo la Vallesina.

Le app divengono un'interfaccia estremamente utile per utilizzare servizi che altrimenti sarebbero troppo distanti per essere utilizzati ma, inversamente, permette a realtà generalmente non considerate punti attrattivi, di avvicinarsi all'occhio di cityuser che, così facendo, vengono a conoscenza di attività ed eventi realizzati in questi centri minori che altrimenti non avrebbero mai conosciuto.

Se si parla di tempo e spazio ridotto in una città che invece si sviluppa in maniera dispersiva, la tematica che per prima viene alla mente è la mobilità, cercando di disincentivare l'utilizzo dell'auto privata introducendo trasporto pubblico locale attraverso informazioni e prenotazioni via web sfruttando le potenzialità della geolocalizzazione. Il servizio a chiamata diviene un'importante possibilità per i residenti, temporanei e permanenti, di raggiungere i luoghi dove vengono erogati servizi alla persona o alla famiglia, o di godere delle risorse distribuite sul proprio territorio sviluppando percorsi di trasporto mutevoli giornalmente secondo le esigenze di chi le richiede. Se risulta comunque indispensabile scendere a valle con l'utilizzo della propria auto, il pagamento della sosta e del permesso di ztl, attivato e disattivato tramite una app per smart phone con estrema facilità, elimina il problema delle monete, permettendo sicuramente di generare nodi intermodali nel caso si abbia la necessità di spostarsi in treno per mete più distanti lasciando l'auto nei pressi della stazione.

L'idea di pianificazione smart è di integrare progetti riguardanti un'ampia gamma di servizi a disposizione del cittadino sul territorio agevolando l'utente nel pagamento dei servizi comunali sia online, che attraverso smartphone, garantendo al cittadino un'immediata risposta da parte delle amministrazioni e una verifica dello stato di fatto in tempo reale. Ciò è applicabile sia a livello di imposte, ma anche per l'istruzione, la raccolta di rifiuti, i servizi sanitari e giuridici con l'idea di istituire un unico punto di riferimento per l'area analizzata, nella quale questi servizi vengono erogati e garantiti per l'intero raggruppamento dei sei comuni GAL. Anche la gestione delle attività culturali tramite un'unica piattaforma e un'unica registrazione, fa sì che i visitatori avranno la possibilità di usufruire dei medesimi servizi per tutti i musei presenti nel territorio GAL, con un unico strumento operativo per tutti i punti museali gestiti, eliminando lunghe e scomode file così da garantire una visita più piacevole e quindi rendere più soddisfatto del servizio l'utente. Il tempo libero, lo shopping e i servizi turistici possono essere gestiti tramite la raccolta di offerte commerciali del territorio, così da avvicinare sempre di più la domanda e l'offerta e dando la possibilità a ogni attività commerciale di creare la propria vetrina smart visibile ovunque, senza la necessità di trovarsi di fronte al negozio.

Se risulta difficoltoso spostare il cittadino dalla propria residenza, si sposta il servizio, o si genera un trasporto a doc che lo vada a prendere! E questa semplice idea permette di realizzare progetti specifici per qualsiasi fascia di età, dai più giovani pratici nell'uti-

lizzo di app e smartphone, fino a raccogliere anche i più anziani come bacino di utenza attraverso servizi accessibili anche grazie a call centre che garantiscono una risposta immediata alle loro esigenze.

Inserire un numero elevato di servizi efficienti, permette di gestire un territorio sempre più ampio e, di conseguenza, sempre più utenti. La città diffusa propone già un territorio vasto sul quale sperimentare, ma soprattutto investire, poiché più si investe in efficienza, in tecnologie digitali finalizzate al cittadino, più quest'ultimo sarà fidelizzato e propenso a utilizzare i servizi erogati, invogliato dall'ottima prestazione avuta. Più utenti ci saranno e più i guadagni supereranno i costi d'investimento. Ovviamente l'idea deve essere implementabile, partendo da una piccola, seppure vasta, area di territorio come quella del GAL permettendo di sperimentare e apportare modifiche ai progetti, ma soprattutto farne conoscere le capacità e la convenienza attraverso una pubblicità allargata alle realtà limitrofe, così da integrarle all'interno dei network attivi o realizzandone dei nuovi che andranno a connettersi con quelli ipotizzati per il GAL. Molti dei problemi si risolvono utilizzando meglio i servizi e le infrastrutture che già esistono: con meno asfalto o cemento e più silicio. A prima vista la città di domani non sarà molto diversa da quella di oggi. Quello che cambierà di più domani sarà il modo di vivere lo spazio, grazie a nuove forme di condivisione dell'informazione. Per i progettisti si aprono nuovi scenari, nei quali l'architettura dialoga con l'informatica e le scienze sociali; una tecnologia onnipresente ma invisibile, per una vita più semplice, un ambiente piacevole e, comunque, la capacità di costruire relazioni sociali.

#### Note

1 George Gilder è uno scrittore e filosofo statunitense.

2 L'App è un servizio gratuito o a pagamento realizzato da Apple disponibile per iPhone, iPod touch e iPad che permette agli utenti di scaricare e acquistare applicazioni aggiuntive.

#### Bibliografia

Fantin, M., Morandi M., Piazzini M., Ranzato L. (2012), *La città fuori dalla città*, Inu Edizioni, Roma  
Desideri P. (2001), *Ex City*, Meltemi, Roma  
White W. H. (1980), *The social life of urban space*, Project of Public Space, New York  
Mattei M. G. (2013), *Carlo Ratti, Smart City, Smart Citizen*, Egea Spa, Milano

# Città metropolitane e Città diffuse: un nuovo assetto per la Sardegna

CHIARA GARAU

## Introduzione

La recente approvazione della legge Delrio (L. 56/2014), avvenuta dopo un tormentato percorso durato oltre vent'anni, induce a riflettere sulla nuova architettura istituzionale delle Città Metropolitane. Appaiono evidenti le difficoltà, le incertezze e le domande (ancora aperte) sulle competenze assegnate ai diversi livelli di governo nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di valorizzazione delle autonomie locali. Sulla base di questi presupposti, il paper tratta dapprima l'exkursus evolutivo che ha portato all'istituzione di un organismo di governo metropolitano (nel caso sardo costituito dall'area vasta di Cagliari). Poi ci si sofferma sulle potenzialità strategiche rivestite da questa istituzione e sulla interdipendenza e complementarità dei territori, i quali prescindono dai rigidi confini amministrativi e - per evitare di ritrovare vecchie istituzioni con un nuovo nome - hanno bisogno di sviluppare "un metodo" in grado di attivare forme di azione coordinata utili anche agli "altri" ambiti regionali.

Le riforme istituzionali ed amministrative: evoluzione e complessità del sistema urbano italiano  
Il modello organizzativo delle città è cambiato nel corso del tempo, ma solo recentemente si sono create le premesse legislative per avviare concretamente un processo di cambiamento. Fino al 1990 il modello di governo e di organizzazione degli Enti locali era ispirato a concetti quali uniformità; centralità; rappresentanza esterna attribuita agli organi politici.  
Con la L. 142/1990 i Comuni iniziano ad essere oggetto di continue riforme; gradualmente aumentano le loro competenze accompagnate dall'assegnazione di risorse autonome; si costituiscono le città metropolitane, delegando alle regioni il compito di definirne il perimetro e le loro funzioni amministrative.  
Il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (approvato con il D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) modificato più volte e pesantemente, riprende senza sostanziali modifiche i contenuti della L. 142/1990. Definisce ruoli e competenze delle amministrazioni locali e conferma le aree metropolitane stabilite dalla L. 142/1990, affidando le competenze di pianificazione territoriale alle province (Cocozza, 2014).  
La riforma del titolo V della Costituzione del 2001 costituisce il punto più alto del processo riformatore in favore delle autonomie locali, in quanto riconosce costituzionalmente le città metropolitane (art. 114) e ridefinisce la gerarchia istituzionale dei Comuni, Province e Città metropolitane, in base "alla disciplina

dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" (art. 117).

In questo momento storico, studiosi e ricercatori hanno proposto diversi criteri per l'individuazione delle città metropolitane: la popolazione che gravita attorno al centro urbano principale (Cafiero, 2009); il bacino di pendolarismo residenziale-scolastico e/o lavorativo (Boatti; 2008); i ruoli (funzionale, internazionale, coesivo, etc) in grado d'essere svolti dalla città metropolitana (Mistri, 2005).

Questo processo, sviluppato con difficoltà e contraddizioni, però è stato interrotto dalla crisi economico-finanziaria i cui effetti si sono fatti sentire pesantemente sul sistema politico-istituzionale italiano a partire dal 2011. Il riflesso più importante di questa crisi è rappresentato dall'introduzione nel 2012 di alcune misure per la riduzione delle spese pubbliche (L. Cost., 20 aprile 2012, n. 1 e la L. 24 dicembre 2012, n. 243).

Viene infatti prevista la riduzione e l'accorpamento delle Province (attraverso la L. 135/2012 conosciuta come "spending review"), e vengono date nuove disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni (attraverso la L. 56/2014, conosciuta come legge Delrio). Quest'ultima recente normativa segna un rinnovamento importante nel modello di governo locale: dal 1865, per 150 anni, si è basato su doppio livello di governo comunale - provinciale, ormai inadeguato a gestire le attuali esigenze dal basso (dei cittadini) e dall'alto (dei regolamenti europei).

Questo intervento del legislatore nazionale vede nella pianificazione metropolitana un motore di sviluppo efficace, basato su una prospettiva di coesione sovra-comunale d'area vasta, parzialmente ispirati ai modelli amministrativi europei e internazionali già collaudati (Ferrari, 2010) quali quelli di Londra, Amsterdam, Barcellona. La L. 56/2014 stabilisce per la città metropolitana funzioni strategiche e alcune funzioni operative che richiedono dimensioni territoriali più estese (trasporti, grandi infrastrutture, ambiente, rifiuti etc.) e assegna ai comuni, riuniti in forme associate, la piena operatività delle scelte di pianificazione di scala locale che riguardano i propri ambiti territoriali.

Da un lato questo intervento del legislatore nazionale - che però appare maggiormente incentivato da ragioni di contenimento della spesa pubblica piuttosto che dalla crisi economico-finanziaria e dai relativi obblighi assunti dallo Stato con l'Unione europea - sembra abbia attribuito alla città l'elemento propulsivo per riattivare politiche di sviluppo. Dall'altro però richiede una maggiore riflessione su come rafforzare la governance multi livello, specialmente regionale-locale; guidando, progettando e regolando uno sviluppo urbano coerente e tangibile, dove la dimensione urbana non viene intesa esclusivamente come un luogo fisico ma soprattutto come generatore di qualità, creatività, di networks per lo scambio culturale.

La Sardegna, in quanto Regione a Statuto speciale, ha margini più ampi nella regolamentazione. In vent'an-

ni dalla comparsa, nei testi di legge nazionali della città metropolitana sono stati depositati in Consiglio regionale due proposte di legge, la n. 128 “Delimitazione, istituzione, funzioni della Città metropolitana di Cagliari. Istituzione della conferenza metropolitana”, risalente al 1995 e la n.387 “Disposizioni per l’istituzione della Città metropolitana di Cagliari” presentata nel 2012.

Il 30 settembre 2014 la Giunta Regionale ha approvato la delibera n. 38/31 “Indirizzi per la predisposizione di disegni di legge in materia di riforma degli enti locali della Sardegna” in cui, sotto il profilo della perimetrazione territoriale, non si prevede una pragmatica coincidenza con i confini delle ex-Province prevista dalla legge Delrio per le Regioni a statuto ordinario. La delibera prevede “un progetto organico di riforma che riguardi l’intero sistema delle autonomie locali”: l’istituzione della città metropolitana di Cagliari, la sostituzione delle attuali Province con i distretti amministrativi regionali e la riorganizzazione delle funzioni per le Unioni dei Comuni. Le maglie più flessibili, riconosciute dal legislatore sardo, potrebbero permettere nella regione di sperimentazione percorsi più coerenti alle esigenze effettive di integrazione dei territori locali anche per affrontare la debolezza dovuta alla contrazione demografica e all’offerta di lavoro per i giovani.

Potenzialità strategiche di un progetto organico di sviluppo per il sistema delle autonomie locali in Sardegna

L’articolazione della città metropolitana di Cagliari, le aspettative e le attese politiche - nell’indurre i comuni a forme di associazionismo intercomunale - consolidano una dimensione policentrica e reticolare, in un rapporto di interdipendenza tra città e campagna. Il compito è dunque quello di prospettare linee tendenziali per un riequilibrio territoriale interconnesso tra le città, le fasce costiere, le zone interne, le aree industriali e le aree agricole, senza gli attuali “vincoli” provinciali. E per far ciò si assume come metodo quello delle “componenti principali”, che consiste nell’aggregare più indicatori affini per obiettivo in modo da semplificare l’analisi delle relazioni e la rappresentazione dei fenomeni.

Il disegno e le funzioni del territorio meritano grande attenzione, che però di solito i cittadini manifestano soltanto quando sono direttamente interessati all’uso (prevalentemente edilizio) delle aree e alla loro produttività. Il problema non è soltanto sardo, ma riguarda tutta l’Italia e in gran parte l’Europa. Infatti dopo l’epoca della “progettazione urbanistica” affidata ai piani regolatori generali si è venuta sviluppando negli ultimi 30 anni una politica di deregulation, più idonea a mediare tra il “disegno del territorio” e le aspettative del sistema economico, che ha di fatto accantonato la funzione del piano come strumento di sintesi e di equilibri territoriali, in prospettiva della grande contrazione demografica prevista in 200.000 abitanti nel 2040 (Mistretta, et al., 2011) e delle regole della produzione e del mercato nel sistema globale

alle quali l’Isola non potrà sottrarsi.

È evidente che soltanto attraverso un’attenta analisi sociale ed economica dell’esistente la politica potrà confermare o modificare le strutture insediative e valutare la dimensione e la tipologia dei luoghi propulsivi nell’intera Isola. E quindi, potrà pronunciarsi sulle azioni da intraprendere per l’organizzazione funzionale del sistema regionale e per valutare in che misura i fattori storici di dimensione, di competitività e di crescita possono produrre importanti effetti attrattivi, da sommare a quelli che già caratterizzano le entità urbane. Soltanto con l’esame di questi effetti si potrà misurare la dimensione reale delle aree di gravitazione e, quindi, ragionare sull’influenza che esercitano nei confronti delle altre città vicine e di quelle più lontane con riferimento alla crescita e agli effetti, positivi o negativi, sullo sviluppo. Con queste finalità si può accedere ai fondi europei ma a condizione che si riesca a coniugare in modo efficace la risorsa finanziaria che verrebbe assegnata per progetti finalizzati con l’effettivo realizzo delle azioni e la convalida dei risultati sia in termini di trasformazione delle strutture interessate, e sia in merito all’occupazione. In altri termini è indispensabile passare dagli intenti progettuali alle ricadute strategiche per lo sviluppo. L’urbanistica in questo quadro può svolgere un duplice ruolo: quello di rappresentare il contesto con le sue potenzialità e quello di stimolare interventi soprattutto infrastrutturali (di viabilità e di reti) per consentire una diffusione non più casuale e contraddittoria di un effetto urbano che possa integrare realtà più forti con quelle più deboli. Soltanto così si potrà frenare il drenaggio che le quattro città più forti dell’Isola stanno effettuando in danno delle zone interne, senza ambizioni metropolitane nel nord e nel sud dell’Isola che non sarebbero giustificate dalla bassa densità di popolazione nell’intera regione.

#### Bibliografia

- Boatti, G. (2008). *L’Italia dei sistemi urbani*, Electa, Milano.
- Cafiero, G. (2009), “Ordinary emergency: aspects of the Urban Question in Southern Italy” in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 23(1-2), pp. 133-180.
- Cocozza, G. (2014) “Città metropolitane e province in Italia: organi, funzioni fondamentali ed esigenze di riduzione della spesa” in *Revista d’estudis autonòmics i federals*, (19), pp. 67-95.
- Ferrari, G., Galeone P. (2010), *Città a confronto. Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Bologna: Il Mulino
- Mistretta, P., Garau, C. (2011). *Autonomia, il sonno e la ragione: spettri e utopie della questione sarda dopo i 150 anni dell’unità d’Italia*. Edizioni della Torre.
- Mistri, M. (2005), “Città metropolitana e problema della governance. Il caso italiano” in *ARGOMENTI*, 13, pp. 107-124.

# Intercomunalità e progetto locale dei territori metropolitani: il caso francese e italiano a confronto

CARMEN MARIANO

Integrazione e riequilibrio territoriale

L'«esplosione della città» (Font, 2004) e i processi di diffusione insediativa, che caratterizzano la forma della città contemporanea, costituiscono l'esito di una modificazione nell'organizzazione sociale che ha determinato, nel corso degli ultimi decenni, una conseguente trasformazione dell'organizzazione dello spazio.

La crisi dei modelli urbani monocentrici (area core centrale e rings periferici) ha determinato il progressivo sviluppo di forme polifunzionali, diffuse, disperse, ambivalenti e spesso conflittuali di urbanità. La città diffusa che ne risulta si presenta come un «territorio ampio, a sviluppo estensivo (...) e a funzionalità urbana» (Indovina, 1990), con effetti di progressiva reticolare dello spazio e destrutturazione delle vecchie gerarchie territoriali.

I numerosi studi condotti negli ultimi decenni sulle dinamiche della diffusione insediativa si sono soffermati prevalentemente sugli aspetti più evidenti di tale trasformazione, quelli morfologici, tralasciando, in alcuni casi, di indagare un altro fenomeno, che ha progressivamente caratterizzato l'organizzazione territoriale metropolitana, vale a dire l'integrazione. I numerosi centri che connotano la città diffusa costituiscono, infatti, un sistema globale di reti in cui si concentra la residenza, la produzione, lo scambio materiale e immateriale, la cultura e l'innovazione tecnologica.

La crescita di relazioni territoriali, l'infittirsi di rapporti, la forza dei «legami deboli» (Granovetter, 1998), che sperimenta una socialità diffusa, l'organizzarsi di relazioni funzionali, la crescita nel territorio di nuove polarità di rilievo (Mela, 1998), hanno consentito dunque il costituirsi di una struttura territoriale che si fonda sul principio dell'autorganizzazione metropolitana e del policentrismo e in cui si configura un insieme, altamente complesso e differenziato, di modalità di vita e di pratiche.

Da un lato, la città compatta perde il suo potere attrattivo a causa degli effetti negativi che in essa si producono (congestione, costi, inquinamento), dall'altro, si ricerca una nuova condizione urbana, «più città» e «migliore città» (Amendola, 2010), consentendo a cittadini e organizzazioni di scegliere la forma urbana che meglio risponde alle proprie esigenze. Stili di vita individuali che si costruiscono al di fuori dei tradizio-

nali riferimenti collettivi e in funzione della varietà di destinazioni che è possibile raggiungere.

«Distance in the new city is generally measured in terms of time rather than blocks or miles. The supermarket is 10 minutes away. The nearest shopping mall is 30 minutes in another direction, and one's job 40 minutes away by yet another route. The pattern formed by these destinations represents 'the city' for that particular family or individual. The more varied one's destinations, the richer and more diverse is one's personal 'city'. The new city is a city à la carte» (Fishman, 1990).

Una struttura urbana, quella della città diffusa, che potremmo assimilare alla figura del mosaico e che «può aiutare a scoprire il senso o il significato nascosto delle nuove realtà urbane, a riscoprire il carattere profondo di certi spazi senza considerare negativamente la loro perdita di unità e la loro differenza.

Essa può permettere di definire certe parti incongrue e senza nome come veri 'luoghi', dotati ciascuno del proprio particolare 'genio'» (Mazzoni, Tsiomis, 2012). Progettare nella città diffusa significa dunque costruire centralità in continuità con i processi di costruzione di gerarchie territoriali, che si sono andate strutturando nelle forme urbane della dimensione metropolitana (Morandi, 2012); significa intervenire con l'unica strategia possibile che è quella di «una correzione centralizzante dell'edificazione dispersa (...) che inneschi quei processi di gerarchizzazione funzionale e morfologica in grado di creare nuovi luoghi» (Purini, 2012).

L'esigenza di nuovi strumenti di governo dei territori metropolitani e la necessità di condividere scelte strutturali di policy e di trasformazione urbana ad una scala sovra comunale, si accompagna alla necessità di individuare forme di pianificazione flessibili, adattabili agli spazi da governare, i cui confini sono dinamici nel tempo, sempre meno riconducibili ad un unicum urbano (Allmendinger, Haughton, 2007).

L'intercomunalità di progetto in Francia

L'Italia condivide con la Francia importanti tratti di tradizione statale-amministrativa, come ad esempio l'elevato numero di comuni e il ruolo centrale delle regioni nell'architettura istituzionale.

Italia e Francia sono anche i due paesi in Europa, assieme all'Olanda, nei quali il fenomeno della cooperazione intercomunale è abbastanza diffuso, al punto che in Francia quasi il 90% della popolazione è coinvolto in esperienze di intercomunalità<sup>1</sup>.

Il progetto di riforma istituzionale francese, avviato nel 2013, «Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles» prevede una diminuzione e un accorpamento territoriale delle regioni che da 20 passano a 14, un progressivo indebolimento, fino ad una completa eliminazione entro il 2020, dei dipartimenti, i cui poteri saranno delegati, da un lato, alle regioni, e dall'altro attribuiti ad un livello di gestione intercomunale. Tale livello dal 2010 (De réforme des collectivités territoriales) è ricondotto negli EPCI «Enti pubblici di cooperazione

intercomunale”, a fiscalità propria e in molti casi con assemblea eletta direttamente dai cittadini. La riforma punta a rafforzarli con un limite minimo di 20 mila abitanti rispetto a quello attuale di 5 mila: è il cosiddetto ambito di vita (*bassin de vie*) in cui si dispiegano le attività economiche e sociali dei singoli cittadini. In Francia, il passaggio da strutture a vocazione univoca (con una sola competenza) a strutture a vocazione multipla (pianificazione territoriale, sviluppo economico, protezione e valorizzazione del sistema ambientale, politiche abitative, mobilità, realizzazione di attrezzature di interesse generale culturali, sportive, ricreative), ha determinato una trasformazione graduale dell’intercomunalità di ‘gestione’, utilizzata in una prima fase per garantire l’efficienza amministrativa e una corretta erogazione dei servizi, a quella di ‘progetto’, che presuppone un più elevato livello di cooperazione e che implica un processo di pianificazione e coordinamento più avanzato e strutturato. Come scrive Clotilde Deffigier (2007), «l’intercomunalité, au-delà de permettre de gérer des services, permet aussi de créer de nouveaux territoires, ceux qu’on appelle les ‘territoires vécus’, qui vont avoir une histoire, un ciment social (...) et qui ont trouvé leur utilité économique, démocratique».

L’intercomunalità di progetto corrisponde molto più all’evidenza dei territori vissuti che non alle logiche dei perimetri amministrativi, dal momento che non esiste una dimensione “pertinente de territoire” (Logie, 2001), ma piuttosto una vocazione a costruire uno scenario di progetto e sviluppo locale in un quadro di dimensione sovracomunale.

Il comune di Parigi ha così avviato, nell’ambito di un progetto del Comité interministériel des villes (CIV) varato nel 2002, il progetto dei GPRU (Grand projet de renouvellement urbain)<sup>2</sup>, uno strumento di gestione del territorio più recente delle ZAC, con una connotazione sociale diversa, segnata dalla specifica volontà di migliorare la vivibilità dei luoghi, di potenziare la rete di trasporti, di migliorare i servizi al cittadino e di promuovere lo sviluppo economico di quartieri in difficoltà.

Il progetto coinvolge una serie di aree di bordo del comune di Parigi, lungo il Boulevard périphérique e i comuni della prima corona, i quali sono riuniti nel sindacato Paris Métropole, una struttura creata dal basso per agire in maniera concertata sul territorio e per costruire l’identità metropolitana, nel quadro di una visione condivisa e partecipata del futuro del territorio.

I progetti si caratterizzano per la realizzazione di nuove centralità, nuovi poli urbani localizzati tra la struttura monocentrica del comune di Parigi e i piccoli comuni della corona, garantendo un’offerta di funzioni (quella centrale è il logement sociaux, l’alloggio sociale), coerente con il quadro territoriale complessivo predisposto dal piano direttore intercomunale (SCOT: Schéma de la Cohérence Territoriale) e con gli obiettivi di fondo del piano urbanistico comunale (PLU/Plan Locale d’Urbanisme). La partecipazione degli abitanti all’elaborazione del progetto di

territorio e la coscienza collettiva d’appartenenza a un territorio sono condizioni ritenute essenziali per un progetto di sviluppo durevole, così come la realizzabilità degli interventi che viene garantita attraverso la costituzione delle Società di economia mista (Sociétés d’Économie Mixte/SEM), che sono diventate oggi il principale strumento per la riqualificazione urbana, la realizzazione di progetti a elevata mixité, con forte regia pubblica e il coinvolgimento del privato nella realizzazione ed erogazione di servizi alla collettività. Il progetto urbano denominato Clichy-Batignolles è situato nel 17<sup>ème</sup> arrondissement di Parigi, nel settore nord-ovest, e occupa una posizione cerniera tra il quartiere centrale di Parigi della Défense e la Plaine Saint-Denis. Un progetto che si estende per circa 50 ha e che, a fronte di un reale potenziamento dell’accessibilità e del trasporto pubblico, rappresenta una localizzazione strategica per la costruzione di nuove polarità urbane con i comuni limitrofi di Clichy-La-Garenne, Levallois-Perret e Saint-Ouen. Il progetto di Paris Nord est, che comprende il recupero e la rifunzionalizzazione dell’Entrepote Mac Donald, si estende per 600 ha e rappresenta la porta di comunicazione con i comuni di Saint Denis, Aubervilliers, Pantin e la commune d’agglomération della Plaine commune. Il tracciato del Boulevard périphérique, che ha visto nel corso del '900 saldarsi ai 20 arrondissements della città di Parigi numerosi sobborghi, modella, così, la corona parigina e diventa il centro della metamorfosi, la riconquista della continuità urbana e il cuore dell’espansione metropolitana, frutto di una stretta cooperazione tra Parigi e la sua periferia.

L’intercomunalità di gestione in Italia

In Italia la questione del governo di scala sovra comunale si caratterizza per la presenza di una forte variabilità di contesti territoriali e amministrativi e di una altrettanta variabilità nella sperimentazione di forme di governo, che vanno dalle Conferenze metropolitane, alle associazioni di Comuni, ai consorzi, alle convenzioni e infine alle Unioni di Comuni.

Potremmo dire che il caso italiano si colloca tra quelli che hanno, finora, sperimentato solo forme di accordo inter-istituzionale di tipo volontario (modello teorico del new-regionalism<sup>3</sup>), nella direzione di una legittima libertà di sperimentazione sui confini che entrano in gioco nei meccanismi di aggregazione metropolitana di comuni ed altri enti territoriali (Heinelt, Kubler, 2005).

Il progetto di riforma avviato con la legge 56/14, per molti aspetti vicino ai principi che hanno ispirato la riforma francese, prevede, da un lato, il rafforzamento delle Unioni dei Comuni, prevedendo l’obbligatorietà, per i comuni con popolazione demografica inferiore a 5000 abitanti, dell’esercizio in forma associata (Unioni di Comuni o Convenzione) delle funzioni fondamentali (pianificazione, rete scolastica, gestione del sistema locale dei servizi etc.) e attribuendo loro la funzione della “pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra comunale”,

dall'altro, un progressivo esautoramento delle province e delle loro competenze in materia di pianificazione, riconducendole a enti territoriali di secondo livello, e, infine, detta i criteri per la costituzione delle 10 città metropolitane, che avranno la competenza del Piano Strategico Metropolitano e della Pianificazione Territoriale Generale.

L'orientamento del governo tiene, dunque, insieme due prospettive di governo del territorio, l'opzione strutturalista della institution building, attraverso la costituzione delle città metropolitane e l'opzione funzionalista della governance (Jessop, 2002, Brenner, 2003) dei territori intermedi, attraverso i perimetri variabili delle forme di cooperazione tra comuni (Allulli, Tortorella, 2014).

I documenti prodotti negli ultimi anni dal Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane, per la definizione di temi dell'Agenda Urbana Nazionale, indicano, nella scelta del modello bottom-up, la necessità che il processo 'dal basso' avvenga all'interno di una visione strategica e di sviluppo territoriale in grado di affrontare, da un lato, le criticità che si creano nei nuovi contesti urbanizzati di area vasta e, dall'altro, di garantire processi virtuosi e progressivi di 'contaminazione' dei territori.

La moltiplicazione dei centri decisionali di livello intercomunale, attraverso la costituzione delle Unioni di comuni, ridisegnerà l'assetto istituzionale dell'intero territorio nazionale, che oggi si presenta con un quadro estremamente frammentato, con il 75% degli 8000 comuni italiani con popolazione inferiore a 5000 abitanti, che di fatto amministrano il 54% del territorio nazionale, pur avendo una popolazione residente pari solo al 17% (Cittalia-Anci 2013).

Uno dei temi centrali sarà dunque quello della individuazione di criteri e metodi per la definizione degli ambiti ottimali del 'progetto intercomunale', secondo modelli di aggregazione 'non congiunturali' a geometria variabile, che siano espressione di modi alternativi e concorrenti di leggere i territori, e che sappiano confrontarsi con le differenze dimensionali dei fenomeni che più li caratterizzano, una dimensione territoriale che dovrà rispondere a logiche di razionalità funzionale, tenendo conto dei sistemi socio-economici territoriali, delle reti infrastrutturali, di specifiche emergenze locali (Mariano, 2013).

Oggi il bilancio sulle esperienze delle Unioni di comuni in Italia è ancora prevalentemente legato a risultati di efficienza amministrativa, che nella maggior parte dei casi interessa il piano della 'produzione di servizi', con lo scopo principale di supportare le municipalità nella loro gestione quotidiana.

Le funzioni legate al governo e alla pianificazione del territorio sono, infatti, raramente gestite dalle Unioni, fatta eccezione per alcune regioni in cui, grazie ai contenuti di leggi urbanistiche innovative (Emilia Romagna, Calabria, Puglia), si segnala un'apertura verso la prospettiva di assegnare alle unioni competenze più specifiche dei livelli di governo di area vasta, per cui, mentre le unioni di piccole dimensioni (fino a 20000 abitanti) sono più orientate a conseguire obiettivi di

efficienza gestionale nelle funzioni proprie, quelle di dimensioni intermedie (tra 20000 e 50000 abitanti) puntano ad una competitività a scala territoriale sovra comunale e prospettano servizi di area vasta (Mariano 2014b).

All'interno del territorio provinciale di Roma, che dal 1 gennaio 2015 coinciderà con il territorio della Città Metropolitana di Roma Capitale, esistono, oggi, solo 6 Unioni di comuni, che coinvolgono alcuni comuni al confine con la provincia di Viterbo. Il territorio metropolitano non ha mai visto concretizzarsi esperienze di progetti intercomunali, fatta eccezione per il progetto del Parco termale metropolitano di Roma, Tivoli e Guidonia, avviato dalla provincia nel 2006, all'interno del PRUSST sovracomunale dell'Asse Tiburtino Fata viam invenient.

Eppure le dinamiche di sviluppo insediativo del comune di Roma, nel corso degli ultimi venti anni, sono avvenute attraverso un processo di saldatura con i comuni della prima cintura metropolitana, lungo alcune delle direttrici infrastrutturali storiche di comunicazione, determinando una continuità fisica degli insediamenti, di natura sostanzialmente residenziale, con i comuni limitrofi, dando luogo ad una vera conurbazione che presenta una sua fisionomia specifica, 'anomala', come la definisce Campos Venuti (2005); quella dello sviluppo radiale, della forma a stella con ampi spazi vuoti del grande sistema ambientale che a cuneo penetrano fin nel cuore della capitale. I territori 'di frontiera', le aree di bordo rappresenterebbero quindi i luoghi potenziali su cui fondare il progetto di riequilibrio del territorio.

La strategia delle 'nuove centralità', uno dei tre assi strutturali del Piano Regolatore Generale del comune di Roma, approvato nel 2008, costituisce la chiave della 'trasformazione territoriale' proposta per Roma, con l'obiettivo di correggere l'anomalia del sistema metropolitano e rafforzare, appunto, le numerose localizzazioni periferiche, una scelta irrinunciabile se non si vuole che la periferia romana venga 'saltata' dalle nuove logiche localizzative, sempre più di scala metropolitana, con la conseguenza di restare permanentemente periferie (Mariano, 2014a).

Ma, allo stesso tempo, l'evidenza del processo di metropolizzazione dell'area vasta di Roma, che ha ormai travalicato i confini amministrativi, pone l'esigenza di ripensare il modello del policentrismo ad una scala sovra comunale, per risolvere alcune questioni strutturali e sociali che non possono più essere risolte all'interno del comune di Roma. La città diffusa rappresenta, dunque, un 'laboratorio' urbano (Kipar, 2012), che consente di lavorare sulla ricerca di nuove strutture insediative, che siano in grado di organizzare sistemi urbani e tipologie capaci, da un lato, di contrastare le tendenze spontanee, ancora presenti, del processo di 'periferizzazione' e, dall'altro, di rafforzare programmaticamente il processo di 'metropolizzazione' dei territori (Progetto Strategico Provincia di Roma, 2011).

In questo senso centrale sarà il ruolo dei 15 municipi di Roma Capitale, soprattutto quei 'municipi di bor-



Figura 1– Grand projet de renouvellement urbain (GPRU)

do', che già oggi condividono con i comuni limitrofi stretti rapporti di integrazione di tipo economico, culturale, sociale, territoriale di scala metropolitana e che il processo di riordino di competenze, anche in tema di pianificazione, dovrà provvedere a governare.

#### Note

1 Il caso francese presenta una serie molto eterogenea di istituti di cooperazione riformati più volte negli ultimi venti anni. La legge “Loi Simplification et renforcement de la coopération intercommunale” n. 12/99 ha riformato le modalità di organizzazione dell'intercomunalità francese, sopprimendo da un lato alcune forme d'établissements intercommunaux (i distretti, le communauté de ville, i syndicat d'agglomération nouvelle) e dall'altro migliorando le funzioni di altri, aumentando la soglia demografica limite delle communauté urbain e creando le communauté d'agglomération, che hanno il compito di rispondere alle reali problematiche dei territori della agglomerazione urbana e di pianificare lo sviluppo, attraverso strumenti strategici e di programmazione territoriale, come la Charte intercommunale de développement ed d'aménagement e lo SDAU (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme), sia di strumenti di pianificazione generale come il POS (Plan d'occupation des soles), che di strumenti attuativi come lo ZAC (Zone d'aménagement concerté). Con un'altra impor-

tante legge del 2000 “Loi solidarité et renouvellement urbains” si offrono agli enti intercomunali nuove e importanti responsabilità nel governo delle aree metropolitane attraverso lo SCOT (Schéma de cohérence territoriale), un nuovo strumento che ha sostituito gli Schéma Directeur.

1. Porte Pouchet – cité Bois de Prétre,
2. Porte de Clignancourt,
3. Porte d'Aubervilliers – cité Michelet,
4. Porte de Montreuil – cité la Tour du Pin – Porte de Vincennes,
5. Porte d'Ivry – cité Joseph Bédier,
6. Porte de Vanves – Porte de Brancion.

3 Il modello della metropolitan reform, il modello della public-choice e il modello del new-regionalism, corrispondono rispettivamente a situazioni in cui il problema del governo metropolitano è stato affrontato con soluzioni istituzionali rigide e forti e la creazione di livelli di governo a elezione diretta; situazioni in cui, nonostante il problema sia stato affrontato a livello istituzionale con risultati poco convincenti, esistono solo autonome sperimentazioni dal basso con forme di associazionismo intercomunale e infine reti di cooperazione e coordinamento che si formano tra municipalità, agenzie di governo a vari livelli e i soggetti privati.

## Bibliografia

Allmendinger, P. & Houghton, G. (2007), "The fluid scales and scope of UK spatial planning", *Environment and Planning A*, 39(6).

Allulli, M. & Tortorella, W. (2014), *Città metropolitana. La lunga attesa*. Marsilio editore.

Amendola, G. (2010), *Tra Dedalo e Icaro. La nuova domanda di città*, Laterza, Bari.

Brenner, N. (2003), "Standortpolitik, State rescaling and the New Metropolitan Governance in Western Europe", in *DISP*, 152.

Campos Venuti, G. (2005), "Il mio lungo percorso verso la metropolizzazione", in *Metronomie*, anno XII, dicembre 2005.

Deffigier, C. (2007), "Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe", *Cairn n.121-122*, p.79-98.

Fishman, R. (1990), "America's New City: Megalopolis Unbound", *Wilson Quarterly* 14, I (winter): 25-48.

Font A., Indovina F. & Portas N. (2004), a cura di, *L'esplosione di la ciutat*, COAC, Barcelona.

Granovetter, M. (1998), *La forza dei legami deboli e altri saggi*, a cura di Follis, M., Liguori editore.

Jessop, B. (2002), "Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: a State-Theoretical Perspective", in Brenner, N. & Theodore, N., a cura di, *Spaces of Neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*, London, Blackwell.

Heinelt, H. & Kubler, D. (2005). *Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place*. Oxon, ed. Routledge.

Indovina, F. (1990). *La città diffusa all'arcipelago metropolitano*. DAEST, Venezia.

Kipar, A. (2012), "Il paesaggio della città diffusa", in Fantin, M., Morandi, M., Piazzini, M. & Ranzato L., a cura di, *La città fuori dalla città*, Inu edizioni.

Logie, G. (2001), *L'intercommunalité au service du project de territoire*, Paris, Syros.

Mairie de Paris (2001), *Engager le renouvellement urbain de la couronne de Paris. Un grand project pour la capitale et le centre de l'agglomération parisienne*, Dossier de présentation d'un Grand Project de Renouvellement Urbain sur la couronne de Paris.

Mariano, C. (2014a), *Il futuro della città è policentrico? Una riflessione sull'area metropolitana romana*, Paper selected for the 9th Congress "Virtual City and Territory" - CITY MEMORY PEOPLE, Roma, 2-4 ottobre 2013, ArcAdiA - Archivio Aperto di Ateneo, Università Roma Tre.

Mariano, C. (2014b), "Modelli di governo della dimensione metropolitana e processi di intercomunalità in Italia", in *Aménager les métropoles. Les réponses des urbanistes*, a cura di Dubois J., éditions de l'Aube.

Mariano, C. (2013), "Governing metropolitan territories: metropolitan city and inter-municipal cooperation. The Italian case", paper selected 7th conference of the International Forum on Urbanism (IFoU) 2013 CREATIVE RENAISSANCE, 7-11 ottobre 2013, College of Planning and Design, National Chen Kung University in Tainan, Taiwan.

Mazzoni, C. & Tsiomis, Y. (2012), "Questioni aperte del

progetto metropolitano", in Fantin, M., Morandi, M., Piazzini, M. & Ranzato L., a cura di, *La città fuori dalla città*, Inu edizioni.

Mela, A. (1998), *Sociologia della città*, Carocci editore.

Morandi, M. (2012), "Problemi e convergenze", in Fantin, M., Morandi, M., Piazzini, M. & Ranzato L., a cura di, *La città fuori dalla città*, Inu edizioni.

Purini, F. (2012), "Tra centralità e dispersione. Frammenti teorici e strategie operative per la città diffusa", in Fantin, M., Morandi, M., Piazzini, M. & Ranzato L., a cura di, *La città fuori dalla città*, Inu edizioni.

## La qualità estetica nella città diffusa.

### Qualche spunto di riflessione

MAURIZIO MORANDI

Nel parlare di città diffusa non affrontiamo mai un aspetto che pure è fondamentale: la qualità o non qualità estetica dei suoi spazi e delle sue architetture. Analizziamo i modi di vita, le modalità di occupazione dei suoli, le caratteristiche funzionali, ma non ci esprimiamo sulla qualità morfologica di questo paesaggio.

Vorrei con queste brevi note impostare una riflessione sul perché di questa carenza e su quali possano essere le strade da percorrere per intervenire sugli aspetti estetici della città diffusa.

Credo che esista un problema di inadeguatezza delle categorie estetiche per affrontare questa realtà. I criteri progettuali più usati per intervenire sono per lo più l'omogeneità, l'esplicitazione dei limiti, le relazioni tra contesti diversi e -per le architetture- il radicamento nella storia, il rispetto dell'insediamento preesistente, dei riferimenti tipologici, e dei linguaggi codificati dell'architettura contemporanea.

Come possiamo pensare di esprimere un giudizio con queste categorie su un contesto indefinito, basato sulla mutabilità, sulla trasformabilità, sull'aleatorio, sull'imprevisto, sul non finito? Sono aspetti che difficilmente possono essere affrontati solo con le sensazioni visive alle quali si riferiscono le categorie estetiche tradizionali. Vediamo quali azioni possono integrare la pura percezione visiva dell'estetica morfologica nel momento in cui affrontiamo lo spazio della città diffusa.

-Inserire nella descrizione e interpretazione del paesaggio sensazioni che fanno riferimento ad altri sensi secondo le ricerche condotti fin dal 1991 da Jean François Auguyard<sup>4</sup>: il suono, l'olfatto, la tattilità, che impongono una diversa complessità per la definizione progettuale di questi ambienti.

-Cogliere il carattere frammentario di questi territori.

Cristina Bianchetti, riprendendo Bernardo Secchi, ricorda che «la figura del frammento è il nuovo sfondo per cogliere la città contemporanea [...] che ha rotto la continuità che aveva permesso di pensare la città moderna»<sup>2</sup>. Natalie Blanc osserva che la città prodotta non è più «una e unificata, ma diversa e frattale» e propone così di costruire una *esthetique enviromentale*<sup>3</sup> che esprima il modo di comprendere l'ambiente e permetta di inserirvisi al fine di cogliere i processi naturali e sociali attorno a noi.

- Superare qualsiasi ottica che persegua, in nome della qualità architettonica tradizionale, la realizzazione di architetture autoreferenziali e isolate dal contesto. La visione estetica si deve concentrare sulle relazioni fra i processi attuati, considerando ogni elemento del contesto come elemento che concorre alla costruzione della qualità del paesaggio. È possibile così impostare un'estetica che, come ha notato Gabriele Basilico, permetta alla bellezza di convivere con la mediocrità<sup>4</sup>, capace di esprimere la pluralità dei modi di vita sempre più variegata e bisognosa di nuove relazioni, tra oggetti, spazi e diversi soggetti.

- Considerare l'estrema mobilità con la quale l'osservatore e il fruitore percepiscono i luoghi<sup>5</sup>. Nella città diffusa il movimento e la percezione in movimento aprono ad eventuali imprevisti, superano la singola componente e costruiscono un'estetica, anche temporale, delle relazioni tra i vari elementi.

Un riferimento lo troviamo nelle arti figurative: l'*action painting* di Pollock, dove la percezione circola da un punto all'altro dello spazio pittorico senza soffermarsi su nulla o i segni di Twombly che manifestano i significati espressivi nelle loro relazioni. Luoghi e flussi appartengono ad una stessa identità estetica che si definisce nelle relazioni con lo spazio.

-Accogliere la trasformazione come parte strutturale dell'insediamento, nella quale le relazioni si organizzano e si modificano soprattutto sulla prossimità e non su un ordine precostituito, nella quale lo spazio è un incrocio di entità mobili caratterizzato dalla plurifunzionalità.

«la metropole contemporaine est appelée à développer une structure spatiale totalement différente de celle héritée du fordisme avec sa division restrictive....

La metropole d'aujourd'hui offre de plus en plus un mélange de temporalités et de fonctions dans le même espace<sup>6</sup>: le tempistiche dell'uso non dipendono da una temporalità condivisa, ma dalle caratteristiche di opportunità connesse con ciascuna funzione.

-Vedere il vuoto come protagonista della città diffusa che deve inserirsi nella progettazione e nella valutazione estetica dell'insediamento. Nelle prassi progettuali italiane dalla ricostruzione postbellica in poi il vuoto è stato sempre interpretato come assenza e come tale non interveniva in modo attivo nella composizione progettuale. Oggi il vuoto dovrebbe essere interpretato sempre più come spazio comune<sup>7</sup> e intervenire nella definizione morfologica della città diffusa, trovando proprie configurazioni spaziali mobili e flessibili.

Porre attenzione progettuale alla morfologia della diffusione insediativa risulta così un procedimento per la ricezione di sensibilità non solo visive e di forme variamente percetibili: la sua qualità specifica è però sempre da indagare in relazione ai nuovi campi di configurazione

Una riflessione teorica in merito, sulla quale vale la pena applicarsi in termini operativi, ci viene da un filosofo, Silvano Tagliagambe, che propone di osservare gli insediamenti contemporanei non come luoghi interi e permanenti, ma come componenti di una realtà che si muove e si trasforma. Il progetto diviene quindi anche ricerca delle condizioni che rendono possibili le trasformazioni, le alimentano e le stimolano. Ad una concezione determinista del progetto viene contrapposta una condizione di coesistenza tra le diverse presenze esistenti e previste, la cui concatenazione è oggetto del controllo progettuale. In quest'ottica il progetto non è qualcosa di già compiuto e definito di cui limitarsi a prendere atto, ma un processo in divenire che può assumere forme e modalità differenti<sup>8</sup>. Considerare il progetto come processo inserisce le pratiche sociali come protagoniste di una spazialità continuamente trasformata e aperta a formalizzazioni inedite della associazione tra *urbs* e *civitas*. Lo spazio, inteso così come narrazione, permette al fruitore di interpretarlo come preferisce<sup>9</sup>

La qualità dell'intervento progettuale non va ricercata allora nella coerenza formale prefigurata del sistema dei pieni e dei vuoti, bensì nella realizzazione di un'estetica delle relazioni tra gli usi e le connessioni possibili. In quest'ottica, la qualità estetica si basa sull'integrazione tra componenti diverse, sulla visione del limite come spazio di relazione, sui vuoti riempiti dalla molteplicità dei rapporti tra cose e persone.

#### Note

1 J.F. Augoyard, *La vue est-elle souveraine dans l'esthétique paysagère?*, in «Le debat», 65/1991, pp. 51-58.

2 C. Bianchetti, *Figure, linguaggi rituali*, in «Territorio» n.59/2011, p.7.

3 N. Blanc, *Les nouvelles esthétiques urbaines*, Armand Colin 2012.

4 G. Basilico, *Milano. Ritratti di fabbriche*, SugarCo, Milano, 1981.

5 Su questo tema v. J. Nogué, *Altri paesaggi*, FrancoAngeli, Milano, 2010.

6 La metropoli contemporanea è chiamata a sviluppare una struttura spaziale completamente diversa da quella ereditata dal fordismo con le sue separazioni restrittive....La metropoli di oggi offre sempre di più un'integrazione di tempi e funzioni nello stesso spazio (trad. dell'autore). C.Mazzoni. *Conclusions in Paris metropoles en miroir Strategies urbaines en Ile de France* a cura di CristianaMazzoni e Yannis Tzomis. *La decouverte* 2012 p.223

7 A. DiGiovanni. *Spazi comuni. Progetto urbanistico e vita in pubblico nella città contemporanea* Carocci 2010

8 S. Tagliagambe, *Strategie per la riqualificazione*

urbana, in «Territorio» n.56/2011, pp.7-13.  
9 Per il concetto di narrazione contrapposta all'informazione v. W.Benjamin. Parigi capitale del XIX secolo. Einaudi 1986 p. 553

## Visione territoriale dell'urbano nelle aree interne

MARIO MORRICA

Aree interne: marginalità, fragilità dei sistemi insediativi minori

Nell'Appennino centro-meridionale sono più evidenti i processi socio-economici e ambientali di indebolimento dei territori rappresentati da un diffuso abbandono del presidio antropico sullo spazio delle trasformazioni. Aree in declino a seguito della chiusura di cicli di vita virtuosi in cui l'azione dell'uomo si misurava empaticamente con l'ambiente di riferimento, con la ricchezza del suo potenziale; le forme di governo disegnavano un paesaggio in cui la comunità si riconosceva pienamente, forte era il senso di appartenenza al luogo di vita e la cura del suo assetto. Cicli di sviluppo che si qualificano per la sapiente gestione delle risorse naturali, la consapevolezza e coscienza comune sulla fragilità delle risorse disponibili. Sono territori in cui si è definitivamente concluso un ciclo di vita, connesso a settori produttivi da lungo tempo in declino ed in cui i fattori di debolezza, come la scarsa accessibilità, la vulnerabilità ambientale, inibiscono nuovi scenari di sviluppo in rapporto alle aree urbane della crescita e del consumo.

Nuove politiche territoriali: riscrittura del patrimonio territoriale

Le numerose iniziative di rivitalizzazione dei borghi sono volte essenzialmente alla rifunzionalizzazione tematica del patrimonio edilizio urbano esistente, e gli attori di questi processi hanno introdotto attività e funzioni escludendo una struttura sociale fortemente indebolita. Tali processi non risultano stabili e durevoli se non si legano a una visione olistica del territorio ma si fermano alla superficialità di alcune evidenze patrimoniali. La ri-concettualizzazione dei territori marginali necessita di un approccio inclusivo che comprenda l'urbano e il paesaggio di prossimità superando le pratiche diffuse di recupero dei centri minori che si fermano a interventi sul patrimonio edilizio abbandonato.

L'avvio di processi di riscoperta, valorizzazione e rigenerazione delle risorse locali appaiono come i segnali per ripensare un nuovo governo delle trasformazioni basato sulla capacità dei soggetti agenti sul territorio di adottare azioni che vadano a tutelare e a incremen-

tare il patrimonio di risorse. Le politiche regionali di programmazione economica legata ai fondi UE 2007-2013 e la più recente strategia nazionale sulle aree interne, tendono a riequilibrare i divari sui territori, evidenziano un'attenzione alle specificità dei sistemi locali, alla cura e manutenzione del territorio, ma anche la necessità di supportare iniziative individuali di re-inserimento di processi produttivi. Si riscopre il ruolo degli spazi rurali come fonte di valore territoriale per sistemi urbani complessi e per quelli minori. Lo spazio aperto oltre a produrre nuovamente beni di mercato (alimentari, energetici), deve produrre contemporaneamente beni e servizi pubblici anch'essi remunerati sia per le esigenze locali che per quelle del sistema vasto. Attraverso uno sguardo olistico dello spazio di vita e incrementale delle risorse disponibili è possibile immaginare uno scenario differente di crescita legato alle esigenze della contemporaneità ma forte dei caratteri del patrimonio identitario.

Castelnuovo Vomano: dimensione dei processi di sviluppo e spazio insediativo

Nei territori delle aree interne, alcuni processi emergenti di rilettura e ripensamento delle vocazioni d'uso sembrano evidenziare una sensibilità nuova delle comunità locali verso la riscrittura delle risorse territoriali. Nel territorio di Castelnuovo (TE) la governance territoriale si arricchisce del coinvolgimento del tessuto sociale, attraverso l'attivazione del laboratorio urbano, per la rifondazione di un sapere comune del territorio e la costruzione di scenari complessivi, superando così l'orientamento delle passate politiche urbane che concentravano le scelte e le risorse sulla città consolidata relegando lo spazio aperto agricolo come subordinato o residuale. Il sistema insediativo (fig.1) è caratterizzato dal presidio diffuso sul territorio con agglomerati urbani di epoche differenti, esito di specifici cicli socio-economici: Castellalto capoluogo, Castelbasso (borgo medioevale che mantiene inalterata l'impostazione urbanistica), Castelnuovo Vomano (insediamento recente che si condensa lungo la SS150, in aderenza a rilevanti piastre produttive); posti in uno sfondo di un paesaggio rurale a bassa densità insediativa con addensamenti di matrice lineare lungo le principali direttrici di innervamento. La visione ampia dello spazio di vita non confinata all'urbano comporta un ridisegno del territorio dove le permanenze, le emergenze patrimoniali vengono compatibilmente rigenerate attraverso il recupero e l'introduzione di funzioni adeguate alle vocazioni ed esigenze contemporanee della comunità. La nuova geografia degli interessi individuali (residenza, lavoro, tempo libero), delle relazioni sociali trova rispondenza in un'idea di spazialità allargata, attraverso la caratterizzazione e specializzazione delle risorse diffuse sul territorio. A Castelbasso su impulso dell'amministrazione comunale si è realizzato il recupero del borgo per ospitare eventi, attività artistiche e rassegne culturali. L'introduzione di una funzione prevalentemente culturale estesa a tutto il tessuto storico ha determinato un polo qualificato in un contesto di pre-

gio con benefici che superano la dimensione locale. Inoltre sono attive azioni di recupero del patrimonio edilizio diffuso con incentivi all'inserimento della ricettività turistica che integra le attività esistenti in modo da favorire nuove economie. Viene attribuito un nuovo ruolo allo spazio aperto, senza che questo paesaggio perda la sua prerogativa di campagna agricola produttiva mediante la multifunzionalità che comprende servizi non alimentari dell'agricoltura e servizi agro-ambientali dell'agricoltura e qualità della vita, rivolti alla comunità e al fruitore occasionale. Le azioni nel loro insieme concorrono a ridefinire il territorio comune, declinando le risorse esistenti e attribuendogli un inedito significato, riconfigurando così un sistema insediativo ampio.

Si tratta di dinamiche territoriali che sollevano quesiti sui processi di rilettura e ridefinizione del capitale fisso sociale e delle risorse naturali, quesiti inerenti la necessità di far coagulare interessi e azioni verso scenari olistici di crescita, capaci di abbracciare l'insieme delle risorse territoriali e non solo di alcune di esse, capaci infine di superare efficacemente la visione policentrica e condensatrice di interessi della città.

#### Bibliografia

- Armiero, M.(2004), *Il territorio come risorsa. Comunità, economie e istituzioni nei boschi abruzzesi*, Liguori Editore, Napoli
- Bonesio, L.(2007), *Paesaggio, identità e comunità tra locale e globale*, Diabasis, Reggio Emilia
- Dematteis, G.(1995), *Progetto implicito*, Franco Angeli, Milano
- Filpa, A., Talia, M. (2009), *Fondamenti di governo del territorio. Dal piano di tradizione alle nuove pratiche urbanistiche*, Carocci ed, Roma
- La Cecla, F. (2011), *Mente locale per un' antropologia dell'abitare*, Elèuthera, Milano
- Laplatine, F., Nouss, A. (2006), *Il pensiero meticcio*, Elèuthera, Milano
- Laplatine, F. (2011), *Identità e meticcio*, Elèuthera, Milano
- Magnaghi, A.(2001), *Rappresentare i luoghi. Metodi e tecniche*, Alinea, Firenze
- Magnaghi, A. (2006), "Rappresentazioni ad alta risoluzione per il progetto locale", in Jogan I., Patassini D. (a cura di), *Lo spazio europeo a livello locale*, INU Edizioni, Roma
- Magnaghi, A. (2007), *Scenari strategici: visioni identitarie per il progetto di territorio*, Alinea Editrice s.r.l.
- Magnaghi, A. (2010), *Il progetto locale. Verso la conoscenza di luogo*, Bollati Borlinghieri, Torino
- Marini, S.(2008), *Architettura parassita. Strategie di riciclaggio per la città*, Biemmegraf, Macerata
- Mininni, M. (2012), *Approssimazioni alla città*, Donzelli, Roma
- Palermo, P.C., (2004), *Trasformazioni e governo del territorio*, Franco Angeli, Milano
- Palermo, P.C. (2009), *I limiti del possibile. Governo del territorio e qualità dello sviluppo*, Donzelli, Roma
- Saragosa, C. (2005), *L'insediamento umano. Ecologia e sostenibilità*, Donzelli, Roma

Trapani, F.(2009), *Verso la pianificazione territoriale integrata. Il governo del territorio a confronto delle politiche di sviluppo locale*, Franco Angeli ed.

Viganò, P.(2010), *I territori dell'urbanistica. Il progetto come produttore di conoscenza*, Officina edizioni, Roma

## Elasticity The new frontier of territorial planning

EMANUELA NAN

Da una nuova dimensione culturale ...

L'imporsi della dimensione "informazionale" su quella spaziale ha prodotto, negli ultimi anni, un dilagare e un continuo ridefinirsi delle geografie urbane e territoriali spesso e sempre più in risposta a desideri e a necessità particolari ed immanenti, piuttosto che a seguito di progetti e piani organicamente definiti. Questo ha fatto sì che molte delle recenti trasformazioni siano state soprattutto di carattere puntuale, realizzate senza seguire una logica di regia complessiva e finendo spesso con l'essere più espressione, sia nella concezione che nella definizione, di inquietudini, mode e tendenze ... Senza riuscire a seguire precisi percorsi attuativi, ma come frutto di vaghe e momentanee se non addirittura contraddittorie decisioni, invece che di scelte e azioni indirizzate e strategicamente coordinate a una visione consapevole di sviluppo e evoluzione futura di città e territori, questi interventi si sono per lo più, tra l'altro, dimostrati fallimentari non arrivando mai di fatto a catalizzare e le "energie" urbane e territoriali richiedendo così velocemente nuovi adeguamenti e trasformazioni. Esempi eclatanti di questo fenomeno sono stati molti degli interventi dei così detti "archistar" le cui scelte urbano-architettoniche si ponevano in modo spesso volutamente autoreferenziale rispetto alla città e al territorio secondo la convinzione che la qualifica di "segni d'autore" rendesse, di per sé, questi progetti autonomi propulsori di nuove dinamiche e circuiti indipendentemente dal contesto in cui venivano inseriti, concezione che però presto ha rivelato tutta la sua debolezza lasciando un'eredità spazi abbandonati ed inutilizzati destinati a un precoce degrado.

Tuttavia, già a partire dalla fine degli anni '90 si notano i segnali di un mutamento nel quadro fenomenologico-culturale che vedono l'avvio di una sostanziale trasformazione nel modo di interpretare ed operare sui territori e le città, si assiste, infatti, da questo momento, alla progressiva evoluzione e sostituzione di piani e strumenti dirigitico-prescrittivi in nuove forme sempre più programmatico-strategici. La velocità e molteplicità delle dinamiche in atto hanno,

così, obbligato a cambiare punto di vista e la progettazione e la pianificazione, per comprendere e gestire le nuove esigenze e tempi, hanno dovuto riconoscere sistemi e spazialità urbano-territoriali non più come un insieme di parti fisse e funzionalmente autonome, ma come un processo o meglio un intreccio di processi in continua evoluzione.

Non si è trattato, pertanto, di una trasformazione né istantanea né celata, ma di una deriva progressiva ed evidente che continua ancora oggi e le cui ragioni affondano nel boom industriale del secondo dopoguerra in stretta connessione con lo sviluppo della comunicazione. L'invenzione del primo computer, lo sviluppo delle reti informatiche, ... sono stati i catalizzatori che hanno indotto la travalicazione della tradizionale concezione spazio-temporale dei territori urbani a favore di una visione più dinamica ed articolata; il generale svolgersi e susseguirsi in continua accelerazione e sovrapposizione di processi economici, sociali, politici, ... ha dato luogo, così, a cambiamenti, sia concettuali che fisici, anche molto profondi ridefinendo territori e città come sistemi "aperti e confluenti".

A nuovi parametri e paradigmi urbano-territoriali ... Il rapporto tra i concetti di spazio e movimento è oggi, in tale scenario, sempre più mutevole e strettamente legato alle valenze culturali e alle capacità interazionali e promozionali di ciascun territorio. Le stesse idee di dimensione e di tempo richiedono città nuove in grado di assorbire e farsi assorbire dalle persone che le vivono e le percorrono riuscendo a rapportarsi, sia a scala locale che globale, con utenti sempre più differenziati e specializzati, che cercano nel territorio ogni volta nuovi riferimenti, seduzioni ed esperienze. La gestione e progettazione di città e territori, in questo senso, richiede tanto di affermare quanto di ridiscutere la natura e struttura di scenari e sistemi per riconvertire, in inedite e alternative letture, spazi, ambiti, contesti e reti secondo logiche in cui gli utenti di oggi possano riconoscersi, ritrovando come proprie, configurazioni e visioni non solo come catene di eventi, ma come insieme di cluster o livelli specializzati che si vanno a sovrapporre rendendo ricca la trama urbana e fluido il muoversi al suo interno.

«Società Ambiente e Paesaggio sono i grandi temi del confronto etico, economico e politico del dopo la crisi. In pochissimi anni la crisi globale ha fatto maturare un senso diverso dei valori sociali ed economici che cambia gli obiettivi del mutamento. Una nuova geografia del desiderio sta alterando così in fretta i processi di sviluppo che produce crisi essa stessa nei settori economici e culturali più inerti o più resistenti alle spinte del cambiamento, rendendoli improvvisamente vecchi, fuori dal tempo.

Il rapporto diretto tra attività e luoghi di non è più una condizione necessaria. Le città tendono a perdere una connotazione fisica definita per assumere la dimensione fluida di campi di relazioni» (Ricci, 2012). I nuovi parametri di definizione rispetto a cui, i ter-

ritori urbani si articolano sono, dunque, sempre più derivazioni, non del posizionamento delle funzioni, ma dell'interazione tra soggetti, realtà e spinte sociali, culturali, politiche ed economiche ... La definizione di "spazio pubblico", in particolare, se già da tempo ha assunto l'accezione di sistema integrato, oggi appare sempre più simile a una miscelanea, composita e variabile, alla cui definizione concorrono molteplici dispositivi e la cui comprensione e gestione operativa sembra trovarsi non più nella perimetrazione di registri e contesti formali, ma nell'individuazione di regole e tattiche logiche capaci di guidare e prevedere gli esiti e le evoluzioni delle differenti dinamiche e vocazioni.

In questo contesto, la comprensione e la gestione degli scenari urbani e territoriali non dipende più tanto dal tracciare mappe e stabilire tempistiche futuribili, quanto dall'individuare e comprendere i cambi di logica rispetto a cui, in risposta alle nuove esigenze e sensibilità, progressivamente mutano, componendosi e intersecandosi i dispositivi che concorrono via via a trasformare e rinnovare le città, interfacciando permanenze, immanenze e nuove necessità.

Sotto l'azione del campo energetico determinato l'intreccio di sollecitazioni imposte e proposte dai desideri di singoli e di gruppi, tanto quanto, dai bisogni collettivi e dagli indirizzi politici generali, nell'epoca della "crisi", l'emergere di una nuova sensibilità ecologica fa sì che, in particolare, il verde ed il vuoto abbiano e vadano acquisendo sempre nuove valenze e funzionalità divenendo di fatto importanti se non i principali fattori discriminanti e determinanti nella figurazione e progettazione dei nuovi scenari urbano-territoriali.

La molteplicità d'istanze di riciclo, riuso e rinaturalizzazione spaziale produce, di fatto, un netto cambio di logica nella definizione dei rapporti e degli equilibri spaziali a tutte le scale. Si tratta, sostanzialmente di una serie di ribaltamenti:

Logica di separazioni > logica di intrecci.

Sia all'interno delle singole urbanità, che nei rapporti tra i diversi sistemi e conurbazioni, che nella relazione con tutto ciò che si dice inurbano si assiste un cambio di definizione del territorio passando da una logica di separazioni a una logica basata sulla complessità delle interazioni grazie alla trasposizione, ibridazione e declinazione degli scenari.

Se gli ambiti agricoli produttivi si trasformano così in spazi sempre più tecnologicamente avanzati, gli orti coltivati traspostati all'interno degli spazi urbani acquisiscono una dimensione e una valenza conviviale. Logica del complemento > logica dell'articolatore.

Il desiderio di rinaturalizzazione introduce inevitabilmente cambiamenti sul rapporto tra pieni e vuoti trasformando il verde dall'essere solo un complemento urbano, infiltrato e spesso quasi accidentale, in un importante e articolatore, un dispositivo di organizzazione e modulazione spaziale capace di interagire e interfacciarsi con peso e superficie percentuale al costruito modulandolo. Il sistema naturale rafforzato,

non solo diventa così una potenziale alternativa al sistema infrastrutturale a vantaggio di una mobilità pedonale, ciclabile o comunque alternativa all'automobile, ma in modo ancor più interessante assume il ruolo di mitigatore e diaframma capace di sostituire a limiti e tensioni, empatia e scambio tra le parti.

Logica della giustapposizione > logica dell'ibridazione.

La nuova concezione del verde rompe il confine tra spazio ed edificio, sia in termini di superficie che di permeabilità, si impone una nova dimensione spaziale in cui l'ibridazione si definisce come un nuovo paradigma.

Contrasti e contraddizioni urbane si risolvono così in commistioni e sovrapposizioni, sia spaziali che formali, che prefigurano realtà urbane fatte di spazi e sistemi polivalenti trasformabili e fruibili, anche contemporaneamente in modo differente, capaci di essere al contempo edifici, infrastrutture, spazialità sociali e fonti energetiche.

Logica di spazi definiti > logica di scenari variabili.

Il concorrere nel medesimo progetto, simultaneamente e sinergicamente, di riconversione, recupero, rinaturalizzazione, ma anche innovazione, interconnessione e ibridazione, moltiplica la definizione delle spazialità che divengono piattaforma per la scelta autonoma dell'utente che può in ogni momento non solo scegliere e modificare, ma addirittura tracciare e definire, a proprio uso e consumo, secondo le proprie personali e intime aspirazioni e inquietudini, attraverso il proprio agire e sentire, nuove geografie urbane senza per questo mettere in crisi il sistema complessivo.

In tale contesto culturale, l'esplicitazione e la comprensione delle logiche dinamiche in atto da luogo a spazialità sempre evolventi, trasformanti ed alternative rispetto a cui vediamo emergere tutta una serie di nuovi paradigmi:

Sostenibilità > La rinnovata attenzione agli aspetti ecologici unita alla necessità di fronteggiare la crisi economica ha spinto negli ultimi anni un particolare sviluppo di nuove misure volte a un generale risparmio e ottimizzazione delle risorse.

In tal senso, anche lo spazio (urbanizzato e non) è stato riconosciuto come una risorsa preziosa che le cui condizioni generali sono sempre più criticamente limitate e compromesse a causa dei processi di espansione brutale e incontrollata del passato, da cui i nuovi modelli di gestione e approccio allo sviluppo urbano territoriale ispirati e basati, non più sull'idea di crescita e moltiplicazione, ma su quella di razionalizzazione, riciclo, rinnovo e la rinaturalizzazione dell'esistente.

Convivialità > La velocità e fugacità degli spostamenti e delle interazioni richiede di trovare nuovi ambiti di relazione e incontro per una socializzazione che oggi si declina in diverse forme non solo o sempre fisiche.

Simultaneità > La possibilità offerta dalle nuove tecnologie di concentrare molte funzioni in un solo spazio da luogo a paesaggi sempre più ibridi dove

natura-infrastruttura-edificio si compenetrano fino a divenire la stessa cosa.

Flessibilità > La varietà e mutevolezza dei flussi di utenti sui e nei territori determina la necessità degli spazi che li compongono di trasformarsi per accogliere e gestire il variare delle funzioni a questi richieste.

A nuove forme territoriali e nuovi piani

All'interno di scenari particolarmente densi, articolati e dinamici come le coste dell'Arco Latino l'emergere di questi nuovi paradigmi genera, di fatto, una distorsione non solo nella percezione, ma anche nella concezione e di conseguenza nell'uso e trasformazione dei territori stessi, a tal punto che, possiamo riconoscerli come un una nuova categoria: i territori elastici. Questi territori si vanno sempre più ridefinendosi per spazi mutevoli, dove dimensione, funzione e, anche in alcuni casi, forma varia in relazione alle sollecitazioni che essi ricevono, in particolare, in relazione ai flussi di utenti che li attraversano e vi stanziano.

Contesti fino a poco prima considerati marginali, di poco conto o irrisolvibili e condannati al degrado e all'abbandono, grazie alle nuove lenti interpretative hanno, di fatto, mostrato tutto il loro potenziale rivelandosi "territori fertili", mentre quegli scenari, che già in precedenza costituivano ambiti di interesse economico e strategico, in particolare in relazione a fenomeni dinamici come il turismo, in questa nuova dimensione hanno scoperto una condizione "aumentata" e "camaleontica" che li porta a definirsi ben oltre la realtà essenzialmente fisica.

Osservando gli spostamenti degli utenti su e in questi territori, infatti, si evidenzia come passaggi, connessioni e confluenze definiscano relazioni e rapporti più o meno ciclicamente variabili e ridondanti tra spazi e ambiti in modo sempre più autonomo rispetto alle distanze spaziali, assumendo come fondamentali altri fattori quali, ad esempio, la vocazione e l'attitudine d'uso.

Volendo prendere un caso specifico in esame ad esempio, Alassio, medio-piccola località balneare del ponente ligure, è un contesto le cui variazioni sistemicofunzionali non dipendono dall'agglomerato in quanto tale, quanto, invece, dalla sua relazione e scambio con gli altri insediamenti limitrofi e dalla capacità di attrazione e gravitazione dei flussi provenienti dai grandi centri (nello specifico senz'altro Milano, Torino, Genova, ma anche Nizza e Montecarlo).

Alassio, essendo considerata una delle principali mete turistiche dell'area, durante il periodo estivo arriva a raddoppiare, se non triplicare la propria popolazione spostando, tra l'altro in modo più che evidente, il proprio baricentro gravitazionale dall'interno alla costa. L'aumento più che esponenziale degli utenti associato al distribuirsi e articolarsi delle funzioni e delle caratterizzazioni in modo sempre più specialistico, non tanto rispetto alle parti del singolo insediamento, quanto più nell'interazione tra la successione dei diversi agglomerati urbani costieri e pre-costieri definisce l'ambito territoriale a cui Alassio appartiene come un macro-sistema la cui forma e dimensione è

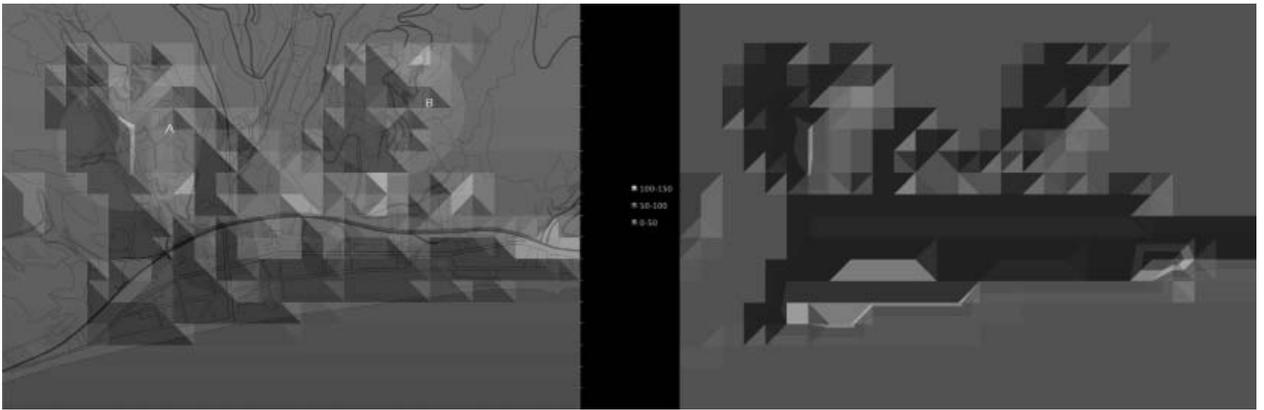


Figura 1 – Immagine peso e concentrazione della popolazione in inverno e in estate.

definita dai movimenti e desideri degli utenti.

Al contrario, nel periodo invernale, la fuga della popolazione isola i diversi agglomerati che al loro interno ridefiniscono rapporti e correlazioni tra i diversi quartieri disegnando usi e spazialità notevolmente differenti.

Dall’osservazione di contesti come questi emerge con chiarezza l’inadeguatezza dei modelli pianificatori e progettuali tradizionali e la necessità di sviluppare nuove forme gestione e definizione strategica di scenari, sistemi e spazi tali da permettere l’assorbimento e la risoluzione delle criticità da essi derivanti: se, dunque, “l’utilizzo del luogo dipende dalle occasioni che esso presenta e sui margini di gioco che introduce”<sup>1</sup>, in relazione a questi fenomeni appare evidente che nel Mediterraneo la particolare e multi-direzionale/culturale stratificazione dei contesti va a definirsi indubbiamente come un’incredibile risorsa per lo sviluppo di nuove strategie operative che, per l’articolazione delle variabili in gioco e il livello di complessità che coinvolgono, una volta astratte possono essere riconosciute come modelli esportabili e trasferibili anche su altri diversi scenari.

In questo senso, si evidenziano negli ultimi anni le ricerche condotte sull’area dell’Arco Latino, in particolare in relazione al fenomeno del turismo e all’uso differenziato dei territori possiamo citare ad esempio: Tourism XXL. The European Megalopolis portato avanti da Intelligent Coast o lo studio Territori Flusso sulla Città Adriatico dell’Università di Pescara, oppure ancora Cosangeles, condotta dall’Università di Cosenza, La città dell’eccezione sulle periferie napoletane dell’Università di Napoli ...

Ciò che, infatti, accomuna e rende interessanti tutte queste letture è l’approccio in cui la scala urbana, di ciascun contesto preso in esame si integra completamente con quella del suo territorio di riferimento. Spazi e territori urbani mediterranei si trovano così definiti in questi progetti, in una dimensione quasi frattale, rispetto a cui gli uni si rispecchiano negli altri, in un reciproco e continuo rimbalzo di richiami e riferimenti logici.

Questa modalità di approccio che configura città e territori come la doppia faccia del medesimo scenario di

gioco, in cui logiche e organizzazioni si traspongono e travasano tra le scale dallo spazio al sistema.

Note

1 Riferimento alla pubblicazione De Certeau M., L’invenzione del quotidiano, Lavoro, Roma 2001 dove l’autore mette in luce, in relazione alla specificità dei contesti mediterranei, come l’uso spontaneo dello spazio in breve tempo si trasformi in prassi codificata.

Bibliografia

Carta M. (1999), L’armatura culturale del territorio : il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo, Franco Angeli edizioni, Milano  
 Gasparri, C., Città da riconoscere e reti eco-paesaggistiche, PPC n. 25/2011  
 Gasparri C. (2012), “Drosscape, spazi aperti e progetto urbano nell’area orientale di Napoli” in L.V. Ferretti (a cura di), L’architettura del Progetto Urbano - Procedure e strumenti per la costruzione del paesaggio urbano, Franco Angeli, Milano  
 Gausa M. (2010), Open. Espacio Tiempo Información, ACTAR, Barcellona  
 Gausa M., Ricci M. (2013), Med.Net.It REPO1, Canessa N. Nan E. (a cura di), LIST, Trento/Barcellona  
 Gausa M., Ricci M. (2013), Med.Net.Eu REPO2, Canessa N. Nan E. (a cura di), LIST, Trento/Barcellona,  
 Ricci M. (2012), New Paradigms, LIST, Trento/Barcellona

## La diffusione urbana in Emilia-Romagna

MARIO PICCININI

La conurbazione regionale

Nella Regione Emilia Romagna è presente la conurbazione metropolitana della via Emilia che ha le caratteristiche della “città diffusa”, ma con la specificità di essere una struttura lineare e continua nelle sue infrastrutture, che si distingue dalle altre tipologie

presenti nel nostro Paese. Questa conurbazione si sviluppa lungo un asse di circa 250 km, da Piacenza a Rimini, che comprende 7 capoluoghi di Provincia, il capoluogo regionale Bologna e complessivamente 26 Comuni, caratterizzata dalla presenza di tre infrastrutture di importanza nazionale: la via Emilia, la ferrovia e l'autostrada A14; adagiata al piede delle colline, caratterizzata dal "pettine" dello sviluppo a nord determinato dalla pianificazione degli anni '60 in corrispondenza dei centri urbani.

Da queste premesse nasce l'interesse per l'approfondimento della analisi storica, geografica e urbanistica della conurbazione lineare emiliano romagnola, "spazio di geometrica configurazione", che trae le sue origini dalla conquista romana ad opera del console Marco Emilio Lepido, con la conquista del territorio gallico e la costruzione della strada nel 187 a.C., da Piacenza a Rimini.<sup>1</sup>) La strada consolare, che porta il suo nome, raggiungeva la via Flaminia (Cenerini 2004). La regione, come la descrive Lucio Gambi, "è impostata su di una conurbazione in forma di grande asse diagonale, su cui si innestano agli sbocchi delle valli le fasce montane e, attraverso una fittissima e continua rete viaria, l'aperta pianura. Un asse sostenuto da tre reti materiali (le vie Emilia e Flaminia, la ferrovia pedemontana, le autostrade del Sole e Adriatica), più un indefinito numero di reti immateriali, e lungo cui, a distanze ritmate, emerge una moltitudine di poli molto integrati fra loro e da cui si irradiano i reticoli che congiungono la nostra conurbazione con le altre regioni padaniche e del centro della penisola." (Gambi, 2004).

La distribuzione della popolazione, nell'area compresa fra Parma e Bologna, è caratterizzata da una alta concentrazione con una densità di 513 res./kmq., a fronte di una densità media regionale di 187,7 res./kmq. Questa area viene definita nel Piano Territoriale Regionale (PTR), come Area centrale ad alta densità demografica urbana e rurale e forte dispersione insediativa. L'area a nord-ovest verso Piacenza si caratterizza invece come, area policentrica con città di medie e piccole dimensioni, la cui densità media di 170,6 res./kmq, più bassa della media regionale. Ad sud-est l'area romagnola con una densità di 227,9 res./kmq, caratterizzata dal policentrismo delle città medio-piccole. Infine, l'area costiera con alta densità demografica urbana e rurale e forte dispersione insediativa, La cui concentrazione di popolazione, pari a 531 res./kmq, risulta la più alta della regione. (PTR 2010). Questa ultima area, compresa fra Cervia e Cattolica, confluisce nell'area urbanizzata costiera, (conurbazione adriatica), che raccoglie, nella zona sud del riminese, il distretto turistico e che si connette a nord con la fascia ravennate e Ferrarese e a sud prosegue nella città costiera diffusa delle Marche.

L'Emilia-Romagna è fra le regioni più pianificate di Italia, e lungo la via Emilia, i Comuni ormai sono alla quarta generazione di Piani urbanistici. La popolazione insediata corrisponde a circa il 40,3% della po-

polazione regionale. L'immagine visiva che si ricava percorrendo la via Emilia è quella di "una conurbazione con coesione insediativa variabile" (Gambi 2004), determinata dal forte addensamento di attività, in special modo nella conurbazione centrale che va da Modena a Bologna, mentre il lato a nord-ovest e quella della Romagna a sud-est sono caratterizzati da una maggiore rarefazione dell'edificato e da elementi di discontinuità con ancora una significativa presenza del paesaggio della pianura e collinare. E' ancora presente nella zona di pianura il reticolo della centuriazione romana che si è rivelato con il suo tracciato regolare elemento ordinatore dello sviluppo a nord della via Emilia. Questa conurbazione si è consolidata, con il decentramento produttivo degli anni '70, e con la fusione di più distretti industriali di piccola e media dimensione.

I fattori dello sviluppo territoriale

Tra i fattori dello sviluppo territoriale della regione si possono elencare:

- la struttura urbana portante, appoggiata prevalentemente sulle città di medie dimensioni;
- la presenza di Bologna con una consistente concentrazione di funzioni metropolitane;
- lo sviluppo industriale che si è evoluto in stretta relazione con le funzioni di eccellenza;
- l'organizzazione policentrica che ha accompagnato fin dal dopoguerra la fase di crescita diffusa del territorio regionale, favorendo, da un lato la sedimentazione di un cospicuo capitale sociale di infrastrutture e servizi cittadini, e contribuendo dall'altro, a innervare una rete di città e territori.

Questo sistema si caratterizza già oggi come 'metropolitano' per le funzioni insediate. Sono presenti 4 Università (Bologna, Parma, Modena, Reggio, a cui si aggiungono le sedi decentrate di Piacenza del Politecnico e dell'Università Cattolica di Milano) e l'insediamento nella Romagna dell'Ateneo bolognese; sono presenti piattaforme importanti della logistica quali l'Interporto di Bologna, gli aeroporti di Bologna e Rimini, i distretti industriali della moda a Carpi, della ceramica a Sassuolo, della meccanica a Bologna e dell'agro-alimentare a Cesena, i poli fieristici di importanza nazionale di Bologna e Rimini, il distretto del turismo a Rimini.

I principali snodi territoriali, con riferimento al Piano Territoriale Regionale, sono:

- Piacenza: come un territorio di cerniera fra l'Emilia, il Piemonte e la Lombardia, in relazione attiva con Milano;
- l'Emilia centrale: Parma, Reggio Emilia, Modena, Bologna, l'area metropolitana dell'Emilia centrale costituita dalle città e province di Parma, Reggio, Modena, Bologna è il cuore manifatturiero della regione, sedi dei distretti, meccanico, elettronico, farmaceutico, biomedicale, tessile e della moda;
- Bologna: come snodo centrale rappresentato dalla Città Metropolitana di Bologna;

- l'area romagnola caratterizzata ad un insieme di città medie ed equilibrate, Forlì, Cesena, Lugo, Ravenna, Faenza, unitamente all'area di Imola che ne costituisce la cerniera con l'area metropolitana di Bologna, associa ad un sistema agricolo di elevata qualità importanti e diversificate attività industriali, anche se non caratterizzate da forme specificatamente distrettuali.

L'Emilia Romagna risulta inserita nei grandi corridoi europei di circolazione delle merci e delle persone e nella rete mondiale delle telecomunicazioni. Inoltre la rete a banda larga diffonde a tutto il territorio l'accessibilità alle informazioni a favore di tutte le famiglie e di tutte le imprese.

Quanto delineato, seppure sommariamente, rappresenta il sistema insediativo continuo della via Emilia come area metropolitana regionale.

“La città diffusa dell'Emilia-Romagna, pure non presentando i caratteri estremi della ‘città infinita’ dell'area milanese e lombarda, fa perdere anch'essa identità ai luoghi e rischia di produrre o accentuare al suo interno i fenomeni di isolamento sociale e spaziale. Il continuum urbano senza confini e riferimenti, che non siano le attività di tipo commerciale, lascia semplicemente scorrere le persone fra luoghi indistinti, senza aggiungere socialità e cultura”. (PTR 2010).

Dal policentrismo regionale alla Regione sistema il carattere generale prevalente è quello del policentrismo delle città che hanno pianificato sempre dentro i propri confini e quasi mai, salvo gli ultimi piani, derivati dalla legge urbanistica regionale (LR 20/2000) su una dimensione di area vasta intercomunale.

Il policentrismo regionale è stato alla base dello sviluppo regionale anche attraverso la pianificazione urbanistica ed ha sicuramente dei meriti nella estensione del capitale sociale delle città, anche se oggi sembra opportuno introdurre elementi di discontinuità rispetto al passato, ponendo l'accento nel rapporto fra la Regione e i sistemi locali, soprattutto sulla necessità di evitare sprechi e sovrapposizioni fra i territori.<sup>2)</sup>

Il superamento del policentrismo regionale e la creazione del sistema regionale fa parte delle linee strategiche del Piano Territoriale Regionale, basato sul rafforzamento delle infrastrutture territoriali sia materiali che immateriali passando da un approccio di rete ad un approccio di sistema, che metta in valore le eccellenze, basato su un maggiore coordinamento delle reti infrastrutturali, del sistema universitario e dell'assistenza socio-sanitaria. Gli aspetti negativi che oggi si riscontrano sono determinati dal consumo di suolo, dalla dispersione insediativa e da un modello di sviluppo poco sostenibile. La responsabilità principale di questi fattori negativi è da attribuire al localismo municipale. Tutto questo richiama la necessità politiche di sviluppo sostenibile che riescano a coniugare

la crescita economica con lo sviluppo dell'ambiente. Il miglioramento della organizzazione dello straordinario reticolo viario, autostradale e ferroviario rappresenta nella sua ottimizzazione un contributo al sistema regionale.

Il progetto nella città diffusa

E' importante sottolineare che non si tratta di progettare la “città diffusa”, bensì di progettare nella “città diffusa”. In termini generali si tratta di agire su più fattori, più funzioni e più scale contemporaneamente, valorizzando ed indirizzando a questo scopo le occasioni determinate dai continui processi di trasformazione che si sviluppano più o meno spontaneamente nella città diffusa definendo gli strumenti di intervento che superino la distinzione, tuttora praticata, fra progetto urbano e progetto di territorio.

Sicuramente, “il concetto di ‘città effettiva’ rende conto di una dinamica dei processi che travalicano i confini amministrativi dei centri urbani ed indicano ai Comuni di ogni ordine la necessità-opportunità di una pianificazione urbanistica aderente alle dimensioni reali delle conurbazioni e della mobilità e più coerente con l'obiettivo di un uso razionale delle risorse finite, a partire dal territorio medesimo”. (PTR 2010).

Gli Strumenti

La necessità di migliorare questo sistema richiede il superamento della programmazione municipale attraverso la pianificazione intercomunale e l'utilizzo di una strumentazione più adeguata. Appare infatti evidente l'inadeguatezza della strumentazione progettuale correntemente adottata ed attualmente disponibile nella prassi urbanistica ed, in generale, nelle politiche di governo del territorio. La distinzione, tuttora praticata, fra progetto urbano e progetto di territorio appare sempre meno giustificata e si rivela sempre più inappropriato un approccio progettuale che non sia volto a cogliere le reciproche interazioni fra gli aspetti “urbani” e quelli tradizionalmente “extraurbani” o specificamente “rurali”. Bisogna constatare che non risulta al momento disponibile e, tanto meno, codificata una strumentazione che traduca nel concreto l'idea che il recupero e la riqualificazione non possono prescindere da una più generale rigenerazione del territorio, cioè da un cambio di paradigma nell'urbanistica, che sia centrato piuttosto che sull'espansione urbana, sui processi di riqualificazione, sulla rigenerazione urbana e del territorio e sulla riduzione del consumo di suolo. Per queste ragioni oggi è necessario un cambio di paradigma nell'urbanistica, che sia centrato piuttosto che sull'espansione urbana, sui processi di riqualificazione, sulla rigenerazione urbana e sulla riduzione del consumo di suolo.

Il nuovo paradigma è riassumibile anche come rigenerazione sostenibile dei tessuti urbani, nella quale le politiche urbanistiche vanno affrontate assieme

alle politiche ambientali. Le modalità operative con le quali si attua la rigenerazione urbana comprendono gli interventi alla scala urbana, gli interventi alla scala edilizia e gli interventi riferiti allo spazio pubblico.

Al riguardo una delle poche possibilità di muoversi in questa direzione sembra essere offerto dal Documento Programmatico per la Qualità Urbana (DPQU), introdotto dalla Legge Regionale 6/2009 dell'Emilia Romagna, che costituisce l'elaborato fondamentale propedeutico all'elaborazione dei Piani Operativi Comunali (POC) e del Programma di Riqualificazione Urbana (PRU). Il documento contiene per gli ambiti di intervento disciplinati un apposito elaborato, a valenza socio-urbanistica, che si propone di agevolare l'unificazione fra le componenti sociali e quelle urbanistiche, spaziali ed ambientali in funzione della formazione dei POC e dei PRU. Questo elaborato "individua i fabbisogni abitativi, di dotazioni territoriali e di infrastrutture per la mobilità, definendo gli elementi di identità territoriale da salvaguardare e perseguendo l'obiettivo di miglioramento dei servizi, della qualificazione degli spazi pubblici, del benessere ambientale e della mobilità sostenibile". 3)

Ma oltre all'esigenza di strumenti utili a coordinare e fare interagire gli interventi sugli aspetti più diversi, lo studio della "città diffusa" pone in evidenza anche che non si riesce ad incidere efficacemente sulle trasformazioni del territorio se gli strumenti impiegati non sono essi stessi "processuali" e "dinamici". La necessità di una "governance" che scaturisce dallo studio della "città diffusa" e stimola la ricerca di soluzioni innovative non solo per quanto concerne la strumentazione tecnico-disciplinare, ma investe direttamente anche il piano degli assetti istituzionali, ad esempio con l'istituzione di una "governance" intercomunale "per le trasformazioni del territorio.

#### Note

1 "Condusse l'esercito in territorio gallico e tracciò una strada da Piacenza a Rimini, per ricongiungerla alla via Flaminia", (Livio, *Ab Urbe condita*, XX-XIX, 2, 9-10).

2 Giuseppe De Rita in un articolo sul *Corriere della Sera*, (2009), ha scritto "Il policentrismo italiano, con la conseguente 'architettura distributiva del sistema', decompone la crisi e la ridistribuisce su vari punti di tenuta, magari flebili, ma capaci di non tracollare. Ciò può apparire molto italiano, quasi provinciale, ma è cosa che funziona, tanto da rendere incoerente l'impegno di interventi forti concentrati, centralizzati". La struttura policentrica particolarmente forte in Emilia-Romagna contraddice il modello europeo a cui si rifà il Piano Territoriale Regionale di passare da un approccio di rete ad un approccio di sistema, mettendo in valore le eccellenze del territorio.

3 Si veda l'art. 30 della LR Emilia-Romagna, *Disciplina Generale sulla tutela e l'uso del territorio*, comma a-bis introdotto dalla LR 6/2009. Si veda inoltre la LR 19/1998, *Norme in materia di riqualificazione urbana*,

Art. 1-bis e 1-ter.

#### Bibliografia

Fantin M., Morandi M., Piazzini M., Lorenzo R., (2012), *La città fuori dalla città*, INU Edizioni, Roma.  
Cenerini F., (2004), *La via Emilia e la romanizzazione*, in Montanari M., Ridolfi M., Zangheri R., a cura di, *Storia dell'Emilia Romagna*, 1. Dalle origini al seicento Editori Laterza, Bari, pp. 32-34.  
De Rita G., (2009), *Gli italiani e la crisi, se il Paese non sbanda*, *Corriere della Sera*, 12/3/2009.  
Gambi L. (2004), *La costruzione nei secoli di uno spazio regionale*, in Montanari M., Ridolfi M., Zangheri R., a cura di, *Storia dell'Emilia-Romagna*, 1. Dalle origini al seicento, Editori Laterza, Bari, pag. 12-15  
Piccinini M., Rocchi P., (2009), *Dal policentrismo al sistema regionale: un piano strategico per l'Emilia-Romagna*, in, *ERE, Emilia Romagna Europa*, *Rivista Quadrimestrale dell'IRES CGIL Emilia-Romagna*, n. 2/luglio 2009. pag. 109,  
*Regione Emilia Romagna*, (2010), *La regione sistema*, in, *Piano Territoriale dell'Emilia-Romagna. Una regione attraente: L'Emilia-Romagna nel mondo che cambia*, Vol. 1. pag. 42,  
*Regione Emilia Romagna*, (2010), *La pianificazione territoriale dell'Emilia-Romagna e le nuove sfide*, in, *Piano Territoriale dell'Emilia-Romagna. La regione sistema: il capitale territoriale e le reti*, Vol. 2. pag. 26,

## Be-Cycle: spazi e forme della mobilità tra ferro e acqua nella città diffusa

LORENZO FABIAN<sup>1</sup>, ETTORE DONADONI<sup>2</sup>  
E LUCA VELO<sup>3</sup>

La riflessione sui contesti della dispersione traccia percorsi complessi che intrecciano condizioni di crisi differenti: socio-economiche, ambientali ed energetiche (Sandel 2013).

L'incremento dell'uso della bicicletta declina pratiche del quotidiano e del tempo libero che hanno a che fare con tendenze, economie locali e politiche, in un contesto, come quello Veneto, tradizionalmente legato all'eccellenza nella produzione di biciclette. Sul lungo periodo quale idea di spazio urbano deriva laddove assumono un ruolo dominante i temi dell'integrazione ferro-bici e del cicloturismo?

Indagare il tracciato fluviale del Bacchiglione, tra Schio, Vicenza e Padova, costituisce un campo di sperimentazione per progetti, scenari e politiche che associno agli investimenti per sicurezza idrogeologica del territorio, le forme di revisione dello spazio del welfare.

1- Acqua, energia, mobilità. Scenari e progetti dal

rischio idrogeologico alle nuove forme della mobilità lungo il corso del fiume Bacchiglione.

Le drammatiche devastazioni causate dal rischio idrogeologico, cui è oggetto in questi anni il territorio italiano, mettono in evidenza le profonde inefficienze e il degrado in cui versa un vasto e millenario deposito infrastrutturale di acqua e strade che nel tempo lungo ha rappresentato l'ossatura portante del Paese. Tali eventi, i cui effetti distruttivi ogni anno incidono in modo considerevole sul prodotto interno lordo, partecipano a rendere manifesta la crisi della politica territoriale e l'“eclissi del paesaggio italiano” (Benevolo 2012).

Alla riconcettualizzazione del deposito di acque e strade del nord est italiano, alla loro natura strutturante e fragilità, sono state dedicate in questi anni alcune ricerche sull'area centrale della regione Veneto, tutt'ora in corso all'interno del Dipartimento di Culture del Progetto dell'Università IUAV di Venezia<sup>4</sup>.

A partire dalla grande alluvione che ha colpito la regione Veneto nel 2010, tali ricerche hanno provato a mettere in luce le tante debolezze dell'infrastruttura idrica, inadatta o insufficiente a contrastare i rischi dovuti alle mutazioni del clima, al regime meteorologico delle precipitazioni, all'innalzamento del livello dei mari ed al dissesto idrogeologico. Contemporaneamente queste stesse ricerche hanno fatto luce sull'inadeguatezza delle politiche in materia di infrastrutture stradali: responsabili principali dell'impermeabilizzazione dei suoli ed emblema di un modello di mobilità sottoposto ormai ad una profonda revisione, poiché organizzato su principi energetici ed economici non più sostenibili, basato sui combustibili fossili e sulla mobilità individuale su gomma.

Anche alla luce del cambiamento climatico e delle politiche europee in materia di contenimento delle emissioni questi aspetti avranno una forte influenza sui rapporti tra città e territorio, sulle possibili nuove politiche di infrastrutturazione, sui temi del welfare e sul progetto ecologico inteso come progetto territoriale in grado di coinvolgere, contemporaneamente stili di vita maggiormente attenti alla salute pubblica e al risparmio energetico, alla qualità dello spazio entro cui muoversi, trascorrere il tempo libero, allocare ed usare risorse.

Un recente finanziamento regionale del fondo sociale europeo per uno studio sulla mobilità ciclistica nel Veneto ha rappresentato l'occasione per proseguire le ricerche sulle reti territoriali del nord est<sup>5</sup> nell'ipotesi che le infrastrutture dell'acqua, del ferro e le reti capillari per la mobilità lenta possano essere le attrezzature dalle quale partire per avviare un processo di profonda revisione e ristrutturazione del territorio della città diffusa, con importanti conseguenze per i temi idraulici, energetici ed ambientali.

Il caso studio in oggetto affronta questi temi lungo il bacino idrografico del fiume Bacchiglione, già teatro dell'alluvione che ha colpito la regione veneto nell'autunno del 2010 e delle possibilità che sono offerte dalla parallela linea ferroviaria regionale che collega Padova, Vicenza e Schio. Gli spazi compresi

fra il fiume e la linea ferroviaria minore, oggetto di importanti interventi di ripristino e messa in sicurezza del territorio<sup>6</sup> introducono le forti relazioni che si possono stabilire fra il fiume, il treno e la bicicletta. L'ipotesi avanzata è che forse proprio a partire dalla grande quantità di risorse che in questi territori saranno allocate nella direzione della messa in sicurezza del territorio sia possibile tratteggiare gli elementi fondamentali di una nuova politica infrastrutturale. A partire non tanto dai progetti delle grandi opere infrastrutturali (autostrade, tangenziali, ferrovie ad alta velocità, dighe, grandi bacini di laminazione) ma anche soprattutto dalle infrastrutture minori (reti ferroviarie regionali, strade bianche, fossi, canali, alzaie dei fiumi, spazi per l'alluvionamento programmato) e dai temi contingenti l'emergenza ambientale e di contenimento dei consumi energetici è forse possibile ripensare radicalmente i territori del Bacchiglione, combinando i temi di riordino idrogeologico con sistemi alternativi di mobilità, soprattutto pedonale e ciclistica.

Entro una prospettiva di forte valorizzazione del deposito minuto di acque e strade, unita agli obiettivi di consistente riduzione dei consumi energetici, di contrasto alle emissioni di gas a effetto serra, la bicicletta potrebbe diventare, in particolare, il principale mezzo per la mobilità individuale attorno cui disegnare l'offerta di trasporto pubblico metropolitano su ferro.

Con le molteplici pratiche legate al suo uso, la bicicletta ha contribuito e sta contribuendo, anche nella regione Veneto, alla creazione di nuove forme di spazialità urbana (ciclo-officine, ciclo-stazioni, spazi e attrezzature per il bike-sharing, ecc.), nuove forme di aggregazione tra abitanti, attive contestualmente nello spazio fisico della città e nello spazio 'digitale' di internet (blog dedicati, social network, ecc.), ma anche forme di imprenditorialità d'eccellenza nel campo del turismo sostenibile e nella costruzione delle biciclette. Tali esperienze hanno dimostrato di poter contribuire alla costruzione di 'capitale sociale' e sviluppo economico intorno ai temi della sostenibilità ambientale, di affermazione “dal basso” del diritto alla mobilità individuale, operando anche entro i processi di policy making (Bozzuto Fabian 2014).

Nonostante le esperienze rilevanti di aziende venete operanti nel campo della costruzione delle biciclette e del ciclo-turismo, la diffusione dell'uso della bicicletta per gli spostamenti quotidiani continua a riscontrare forti resistenze “culturali” a causa del permanere di un modello di mobilità urbana disegnato principalmente attorno all'uso dell'auto privata anche per gli spostamenti di breve distanza<sup>7</sup>. Tale uso è, come noto, responsabile di una parte importante dei consumi energetici legati ai combustibili fossili e di una parte rilevante della quota totale delle emissioni regionali di CO<sub>2</sub> in atmosfera<sup>8</sup>.

Nei territori compresi fra il fiume Bacchiglione e la ferrovia, a cavallo fra la provincia di Padova e Vicenza, l'uso integrato della bicicletta e del treno consente di esplorare uno scenario estremo, alternativo all'uso dell'auto di proprietà e ai paradigmi che hanno go-

vernato lo sviluppo regionale degli ultimi vent'anni. Tale ipotesi di radicale revisione degli stili di vita può contribuire alla creazione di nuove forme di urbanità che associano usi inediti degli spazi della collettività agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, agendo contemporaneamente sulla dimensione fisica e percettiva dello spazio.

Autocostruzione, riciclo, eccellenza artigianale sono solo alcune delle possibili parole d'ordine che, attraverso le storie della bicicletta, ci raccontano di un possibile progetto per la città e il territorio capace di ridefinire il capitale fisso sociale, attivare spazialità urbane, valorizzare il paesaggio, indicando nel contempo, una nuova prospettiva per lo sviluppo economico della città diffusa.

## 2- Storie della bicicletta.

In Veneto, terra dell'artigianato al servizio dell'eroe (Micelli 2011), abbondano microstorie di economie, presenze ed attivatori sociali inerenti il tema della bicicletta e delle sue eccellenze, che possono costituire termini interessanti e fecondi di riferimento. Tuttavia il bilancio incerto da parte di alcune amministrazioni insegna che occorre evitare generalizzazioni dei casi concreti in modelli operativi validi in qualunque contesto disperso italiano ed in qualunque fase storica<sup>9</sup>. Ciascuna microstoria infatti costituisce un caso a sé, dimostrando che i meccanismi dello sviluppo del territorio non possono essere dedotti automaticamente da un quadro generale.

Nella ricerca, alcune aziende d'eccellenza e associazioni di categorie legate al mondo della ciclabilità sono divenute partner del progetto. Essi hanno permesso di mettere in relazione alcune filiere della mobilità (il turista, il *flâneur*, il pendolare) con alcune importanti "economie della bicicletta"<sup>10</sup>: l'impresa a gestione familiare, Faggin Bikes di Padova, che fin dai primi anni Sessanta del secolo ventesimo produce telai per bicicletta in acciaio disegnati, come un abito, sul corpo del ciclista; il tour operator con sede a Vicenza, Girolibero, che si occupa di fornire tutto il supporto tecnico e logistico (dal noleggio delle biciclette alla prenotazione alberghiera), per realizzare in tutta Europa "vacanze facili in bicicletta"<sup>11</sup>; alcune associazioni importanti, come La Mente Comune di Padova, che con la sua ciclofficina rigenera vecchi telai, recupera componentistiche e restituisce all'uso originario vecchie biciclette altrimenti destinate allo smaltimento in discarica.

Dall'esperienza di queste aziende, prendono avvio alcune storie, di una possibile lunga lista, che vengono raccontate con la precisa volontà di inquadrare una situazione spaziale più che personale (Righetto 2011), mettendo in evidenza da un certo tipo di bicicletta possano derivare attori, azioni e questioni che ricadono puntualmente sui processi di esplorazione delle forme antropiche.

Un esempio, è la storia di Sabine, ciclista tedesca di 48 anni, che insieme alle sue compagne di viaggio, noleggia una bicicletta presso il tour operator e parte per una vacanza alla ricerca di itinerari e ritmi alternativi

a quelli disegnati dal turismo di massa: percorre distanze variabili, ma raggiunge sempre luoghi da poter esplorare in sella; il proprio percorso punta dritto al raggiungimento del bordo del fiume, il Bacchiglione in questo specifico; attraversa strade poderali, intercettando qualche piccolo tratto di percorsi ciclabili che rientrano nelle mappature europee per la loro capacità connettiva o bellezza naturalistica<sup>12</sup>. In altri casi i percorsi avvengono lungo gli argini per il contenimento delle esondazioni del fiume o strade per lo più secondarie. Sabine attraversa luoghi, forme antropiche ed ambienti naturali diversi che costruiscono sequenze variabili e che si trovano per lo più in uno spazio compreso tra l'asta del fiume e quella ferroviaria. Uno spazio che visto planimetricamente genera una figura che varia la propria morfologia, in costante relazione con l'acqua, l'agricoltura, il capillare tessuto connettivo di fossi e scoline, gli insediamenti diffusi che con i loro centri storici punteggiano il territorio. Nel suo peregrinare Sabine non ha bisogno di molto, la vocazione connaturata è quella del curioso o dell'esploratore. Se il tempo cambia o il sole si fa troppo intenso potrebbe esserle utile una pensilina riconoscibile, dove ripararsi e trovare gli attrezzi per le piccole riparazioni della bicicletta. Potrebbe costituire una valida chiusura della giornata il pernottamento in un cicloalbergo collocato all'interno di una stazione sottoutilizzata, o in un alloggio adibito allo scopo nel cuore della campagna, laddove poter trovare spazio adeguato per collocare le proprie biciclette.

Un'altra storia è quella di Max, impiegato, 35 anni, che fa della bicicletta una sorta di estensione del corpo, oggetto della propria *flânerie*. Porta con sé la bicicletta in qualunque momento della giornata: dentro casa, sul posto di lavoro, a casa degli amici. Max possiede una bicicletta costosa, fatta costruire su misura, quasi come un abito sartoriale, per mano di artigiani esperti nell'uso di materiali tradizionali e di qualità. Max vorrebbe che il luoghi fossero adeguati alla necessità di poter accedere facilmente agli spazi e ai mezzi dell'intermodalità: banchine ferroviarie complanari ai vagoni ferroviari, parcheggi coperti e sicuri, adeguamento di scale ed eliminazione di barriere.

La terza storia rientra in una dimensione dell'ordinario. Si tratta del racconto quotidiano di una pendolare, Cristina, studentessa di medicina a Padova e residente a Mestrino, che per spostarsi usa la bicicletta ed il treno nei propri tragitti casa-lavoro. Cristina si serve di biciclette "da palo", poco costose, magari riciclate che possono essere lasciate un'intera giornata sotto le intemperie. La bicicletta è in questo caso un mezzo e la forma non è più importante della sua storia e della sua funzione. Cristina possiede due bici nelle stazioni di partenza e di arrivo. In stazione avrebbe bisogno di stalli comodi dove legare la bicicletta, quando arriva in facoltà invece di attrezzature che gli consentano di cambiarsi e rinfrescarsi.

Se si cambia punto di vista, leggendo strumentalmente queste storie, i sistemi lenti di percorrenza territoriale sono sempre più tributari della capacità di intercettare flussi che investono conoscenza, capitale

umano e risorse locali, facendo divenire le stazioni, specie se intermedie, elementi chiave dell'attrattività. L'importanza dunque che le stazioni e la loro possibile rifunzionalizzazione, soprattutto in relazione all'asta ferroviaria complessiva, rivestono nel poter riattivare economie di agglomerazione e mobilitazione di sistemi locali e territoriali, non casualmente vengono associati, nella nostra ipotesi, agli interventi di natura emergenziale per la messa in sicurezza idrogeologica. In quest'ottica, un intervento idraulico o il rinnovamento di una stazione non diventerebbero solo progetti ed investimenti, ma potrebbero inseguire vocazioni tecniche e di integrazione fra istanze di uso, aspettative processuali fondate su sistemi normativi e produttivi chiari e stabili.

### 3-Spazi della nuova mobilità nella città diffusa

Le storie della bicicletta attraversano il paesaggio modificandolo, individuando possibili luoghi e modalità d'intervento, tracciando anche alcune ipotesi di lavoro per una revisione dello spazio collettivo.

Dall'alta pianura asciutta alla bassa pianura umida, si riconosce una lunga sezione territoriale dove il fiume e la ferrovia si muovono parallelamente, stabilendo fra loro relazioni molto differenti: se il fiume raggiunge la ferrovia fino quasi a toccarla a Padova, a Vicenza e a Schio, nei recapiti intermedi della linea ferrata, le due infrastrutture si discostano dai centri, definendo ambiti di maggiore articolazione.

Le stazioni ricoprono un ruolo cardine nella revisione degli spazi della mobilità: nei casi dove esse si collocano all'interno del tessuto urbano, come nei centri maggiori, gli edifici ferroviari sono già stati investiti da processi di rifunzionalizzazione che integrano maggiormente la stazioni con l'immediato contesto. Laddove invece la stazione risulti eccentrica rispetto al tessuto urbano si verifica l'occasione per ospitare attività legate alla manutenzione della bicicletta come le ciclofficine, oppure per l'introduzione di servizi pubblici o attività legate al tempo libero.

Localizzate fuori dall'edificio sono le nuove funzioni strettamente legate al funzionamento del servizio ferroviario e i dispositivi fisici come passerelle o piccoli ponti specialmente dedicate al ciclista pendolare, che possono facilitare l'intermodalità, permettendo il superamento della linea ferroviaria e ricostruendo forme di continuità. Gli spazi intorno alle stazioni e compresi entro una distanza di circa tre chilometri dalle stesse si configurano come pendoli perpendicolari alla linea che riconnettono la ferrovia con i principali nuclei urbani e il fiume.

In questi ambiti, dove già oggi risiede circa il 48 per cento della popolazione, è possibile immaginare la realizzazione di uno scenario NoAuto<sup>13</sup>. In essi saranno compresenti le forme alternative di spostamento rispetto all'uso dell'automobile di proprietà: shared spaces per la pedonalità e la ciclabilità pendolare e turistica, integrati a linee di trasporto pubblico a servizio del pendolo.

Procedendo da sud verso nord, la sezione territoriale intercetta ambiti geografici differenti: la vasta pianura asciutta compresa fra i capoluoghi di Padova

e Vicenza, caratterizzata ad est dalle maglie regolari della centuria patavina, ad ovest, dall'alveo del Bacchiglione, laddove assume l'aspetto di un grande connettore della naturalità e del tempo libero, con una naturale vocazione alla mobilità ciclabile. Contemporaneamente, il fiume qui si trasforma, per pochi giorni all'anno, in infrastruttura del rischio e possibile devastazione: è questo infatti il territorio dove, nel 2010, ettari di suolo sono stati maggiormente colpiti dall'esondazione del Bacchiglione.

Qui il progetto si struttura lungo uno spazio "anfibi", dotato di una geografia mutevole e resiliente che dipende dal corso d'acqua e che ospita attività o abitazioni. Entro questo spazio si riconosce una successione di ambienti differenti: aree umide, boschi, campi coltivati, prati permanenti, spiagge temporanee, alternati da interventi per la messa in sicurezza idrogeologica del territorio. Nello spazio anfibio, le aree per gli allagamenti programmati possono diventare, per esempio, parchi dotati di attrezzature leggere per la sosta e il riparo.

Questa fascia, di spessore variabile, si relaziona in differenti modi con il pendolo che conduce alla stazione. Riconoscere e classificare questi approdi significa individuare i tanti potenziali luoghi attrezzati per favorire le diffuse pratiche di utilizzo del fiume.

Lo spazio anfibio è qui riconcettualizzato come un dispositivo che integra entro una stessa infrastruttura forme alternative di mobilità, spazi per il tempo libero e il turismo, dispositivi diffusi per il controllo delle piene.

Più a nord, fra Vicenza e Schio, la ferrovia attraversa una larga valle circondata da catene montuose e il tratto ferroviario copre un dislivello di circa duecento metri. Il suolo di natura alluvionale è caratterizzato da una lieve pendenza costante, che corre perpendicolarmente alla tratta e che tuttavia non costituisce un fattore capace di inibire la percorrenza ciclabile. In questa ampia vallata, la rete idrografica principale si costituisce di corsi d'acqua relativamente piccoli, di carattere torrentizio senza una particolare distinzione gerarchica.

Questa struttura territoriale è attraversata da una fitta e pervasiva rete di strade bianche e di corsi d'acqua minori. Questo ricco deposito di strade campestri ed acque costituisce un supporto alternativo e, per certi versi, anche più efficiente rispetto alla maglia stradale, capace di offrire allo stesso tempo una diversa percezione del paesaggio. Tale rete può riconnettere entro una stessa cornice di senso i percorsi ciclo-pedonali, i parchi e le tante cave di prestito qui presenti, dismesse e convertite in luoghi per la laminazione delle piene e il tempo libero (Leotta 2005).

### Nuove Strade

Le storie, le indagini e le esplorazioni progettuali condotte lungo il tracciato del fiume Bacchiglione, costituiscono un campo di sperimentazione che investe le forme di revisione dello spazio collettivo e le relative modalità di percorrenza. Laddove un intervento idraulico o il rinnovamento di una stazione non sono solo progetti ed investimenti si inseguono

vocazioni tecniche e di integrazione fra istanze di uso e aspettative processuali fondate su sistemi normativi e produttivi chiari e stabili. Le storie della bicicletta, molteplici ma di fatto una sola (Goffman 1969), sono pretesti per mostrare come, ciascuno di noi, in diversi momenti della propria giornata, vesta i panni talvolta del pendolare, del turista o del flaneur (Martinotti 1993; Nuvolati 2007). Al di là del fattore interpretativo di una simile politica reticolare (Palumbo 2011) che nella sua definizione imporrebbe una massimizzazione della collaborazione tra i soggetti coinvolti, la ricerca fin qui condotta ha operato alla luce di un'agenda di azioni condivise a più mani, volta ad allontanare il pericolo di usare slogan che omologhino situazioni diverse (Stiglitz 2013) ed attenta a non ricadere in luoghi comuni fatti unicamente di usi, cercando di mettere in luce come un progetto per la ciclabilità non sia solo una gestazione burocratica costituito da norme e misure (Messina, 2008), ma riesca ad andare oltre assetti definitivi, sfociando in scenari più complessi e radicali per la città diffusa veneta.

#### Note

Il testo è frutto del comune lavoro e delle ricerche condotte dai tre autori: a Lorenzo Fabian deve essere attribuito il paragrafo

1 Acqua, energia, mobilità. Scenari e progetti dal rischio idrogeologico alle nuove forme della mobilità lungo il corso del fiume Bacchiglione; a Luca Velo il paragrafo

2 Storie della bicicletta; a Ettore Donadoni il paragrafo

3 Spazi della nuova mobilità nell'area diffusa.

4 Le ricerche sulle infrastrutture dell'acqua e della mobilità nell'area centrale del Veneto sono iniziate con la ricerca *Water and Asphalt, the project of isotropy*, coordinata da Bernardo Secchi e Paola Viganò in occasione della Biennale di Venezia del 2006; sono proseguite con la ricerca *On mobility*, coordinata da Bernardo Secchi e Paola Viganò (2007), pubblicata in (Secchi 2010; Fabian Pellegrini 2010); con la ricerca *Extreme City* (2010) coordinata da Paola Viganò e Lorenzo Fabian (Fabian Viganò 2010); con la ricerca *Energie et Recyclage* (2013), coordinata da Paola Viganò e finanziata dal programma di ricerca IGNIS Mutat Res commissionato dalla Repubblica Francese (Viganò et al. 2013) e proseguono oggi, fra l'altro, con le ricerche sulle infrastrutture ferroviarie metropolitane e con le ricerche *Bike, Nuove Strade* (2014) sulla mobilità ciclistica (Donadoni, Fabian, Velo 2014).

5 Ricerca *Bike. Nuove Strade*: Università Iuav di Venezia, Dipartimento di Culture de Progetto, L. Fabian (coord.), E. Donadoni, L. Velo con gli studenti della Laura Magistrale in Architetture del Progetto: G. Caporello, S. Galesso, R. Castegnaro, L. Dalla Pietà, G. Mai, G. Pelosato, G. Poles. La ricerca è cofinanziata dal Fondo Sociale Europeo, nell'ambito del programma operativo 2007- 2013 della Regione Veneto. Progetti: BIKE (Bicycle Instruments, Knowledge and Enterprise). La mobilità urbana dopo il picco del petrolio; TURISMO, TERRITORIO, RICICLO: riciclo di reti ferroviarie e infrastrutturali dismesse e di fabbricati

abbandonati a favore dello sviluppo di itinerari turistici a percorrenza "lenta" nell'area veneta.

6 Il Piano delle Azioni e degli Interventi di Mitigazione del Rischio Idraulico (2012), messo a punto dall'ufficio Difesa del Suolo della regione Veneto per fare fronte al rischio di alluvioni, individua interventi per oltre 2,7 miliardi di euro. Gli interventi sono organizzati in due fasi: una prima, detta "emergenziale" prevede la realizzazione di interventi immediatamente attuabili; una seconda fase prevede invece la realizzazione di interventi strutturali ed essenziali per la difesa idraulica del territorio. All'oggi solo per la prima fase, gli interventi già finanziati di somma urgenza sono 277, per un totale di circa 105 milioni di euro.

7 L'analisi modale degli spostamenti pendolari infracomunali in Veneto (2012) mostra come l'automobile sia il mezzo preferito (78% degli spostamenti pendolari) a fronte del treno e dell'autobus in grado di attrarre, rispettivamente, solo il 7% e il 15% della quota restante di spostamenti. Fonte: Regione Veneto 2012.

8 L'Unione Europea ha recentemente ribadito la necessità di ridurre drasticamente le emissioni complessive di 'gas serra' dei Paesi membri; a tal fine nel settore dei trasporti, che rappresenta una fonte significativa e crescente di inquinamento atmosferico, una riduzione di circa il 20% delle emissioni rispetto ai livelli registrati nel 2008 è ritenuta necessaria entro l'anno 2030. Il trasporto urbano è responsabile di circa un quarto delle emissioni di CO<sub>2</sub> dell'intero comparto europeo dei trasporti; per questo motivo, da alcuni anni, l'Unione ha posto il tema della mobilità urbana sostenibile al centro della propria 'agenda'. Il White Paper 2011, adottato dalla Commissione, auspica «la graduale eliminazione dall'ambiente urbano dei veicoli alimentati con carburanti convenzionali» (vedi European Commission, 2011, White Paper 'Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system', Bruxelles 28.03.2011).

9 Ci si riferisce in questo caso alla città di Venezia, la cui amministrazione e conseguentemente tutte le politiche legate alla promozione e lo sviluppo della ciclabilità appaiono paralizzate dopo il commissariamento della giunta comunale.

10 La ricerca, attraverso una mappatura puntuale dei produttori di componenti, telaisti ed operatori nel settore della vendita di prodotti per il ciclismo, ha dimostrato che risulta possibile ottenere una bicicletta di eccellenza MADE IN VENETO, soprattutto nelle aree comprese tra le province di Padova e Vicenza.

11 Vacanze facili in bicicletta è lo slogan aziendale di Girolibero (<http://www.girolibero.it>)

12 Si vedano in proposito gli itinerari cicloturistici, Bicialia n.4 e Itinerario Regionale I-2, parte del più esteso progetto europeo di ciclabilità denominato Eurovelo ( Eurovelo 2014), (Bicialia 2014)

13 Alcune ricerche sviluppate ormai da anni all'interno dello IUAV si stanno interrogando sulla costruzione di uno scenario No-auto, di consistente riduzione

dell'uso dell'automobile di proprietà in favore di altre forme di mobilità. Si veda in proposito: (Viganò 2010, cit.) (Fabian, Pellegrini 2012).

#### Bibliografia

- Augé, M. (2009), *Il bello della bicicletta*, Bollati Boringherini editore, Torino
- Benevolo, L. (2012), *Il tracollo dell'urbanistica italiana*, Laterza, Roma
- Bozzuto P., Fabian L., (2014), *Per una possibile «urbanistica della bicicletta» (Towards a possible town planning for the bicycle)*, Territorio N. 69, pp. 98-102
- Donadoni E., Fabian L., *Velo L. (2014)*, Bike. Nuove Strade, [www.bikenuovestrade.it](http://www.bikenuovestrade.it)
- Fabian L., Viganò P. (a cura di, 2010), *Extreme City. Climate Change and the Transformation of the Waterscape*, Venice, IUAV Press.
- Fabian L., Pellegrini P. (a cura di, 2012), *On mobility 2. Riconcettualizzazioni della mobilità nella città diffusa*, Marsilio Editori, Venezia
- Forester, J. (2009), *Effective Cycling*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- Goffman E. (1969), *La vita quotidiana come rappresentazione*, Il Mulino, Bologna
- Leotta, N. (2005), *Approcci visuali di turismo urbano*, Hoepli, Milano
- Martinotti, G. (1993), *Metropoli. La nuova morfologia sociale delle città*, Il Mulino, Bologna
- Messina, P. (2008), *Reti di impresa e reti di città. Scenari evolutivi sostenibili per il Nord Est*, Cleup, Padova
- Micelli, S. (2011), *Futuro artigiano*, Marsiglio, Venezia; (pg. 125)
- Palumbo, A. (2011), *La policy reticolare. Analisi e critica della policy come teoria*, XL Edizioni, Roma
- Righetto, M. (2011) *Bacchiglione Blues*, Perdisa Editore, Bologna
- Sandel, J. M. (2013) *Quello che i soldi non possono comprare. I limiti morali del mercato*, Feltrinelli, Milano (p.18)
- Secchi, B. (2010, a cura di) *On Mobility, Infrastrutture per la mobilità e costruzione del territorio metropolitano: linee guida per un progetto integrato*, Marsiglio, Venezia
- Secchi B., (2011), *Hisotropy vs. hierarchy in*, Ferrario V., Sampieri A., Viganò P., (a cura di), *Landscapes of Urbanism. Q5*, Officina, Roma, pp. 168-171.
- Secchi B., Viganò P., (2012), *Acqua e Asfalto. Il progetto dell'isotropia in Fabian L., Pellegrini P., op. cit., pp. 21-23*
- Stiglitz, J. (2013) *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, Einaudi, Torino, (pg.6)
- Viganò, P., (2010), *Il progetto della mobilità in una città diffusa\_ Veneto*, in ( Secchi 2010)
- Viganò P., M. A. Barucco, C. Cavalieri, M. Durand, L. Fabian, E. Giannotti, B. Secchi, R. Sega, (2013), *Ignis Mutat Res. Energè et recyclage, Rapport Pré-Final*, Studio Secchi Viganò, Università Iuav di Venezia, Paris.

# SESSIONE 7

## Politiche per ridurre il consumo di suolo

### Politiche per ridurre il consumo di suolo

ANDREA ARCIDIACONO

Negli ultimi anni il tema del consumo di suolo, inteso come fenomeno di antropizzazione di terreni agricoli e naturali, è entrato ampiamente nel dibattito disciplinare e culturale del nostro paese.

Le strategie messe in pratica in altri paesi europei dimostrano con evidenza come un'azione efficace di contenimento dei processi di urbanizzazione richieda un approccio integrato, capace di combinare forme di controllo e di regolazione degli usi del suolo (che includono progetti di "green belt", vincoli ambientali, corridoi ecologici, etc), con azioni di mitigazione, compensazione ecologica e monitoraggio degli impatti generati dalle trasformazioni. Ma soprattutto è sempre più diffusa l'applicazione di dispositivi di natura fiscale capaci di incidere nei processi di urbanizzazione attraverso un'apprezzabile riduzione dei margini di convenienza nella trasformazione dei suoli liberi.

Un approccio regolativo rimane senz'altro necessario. Politiche di limitazione del consumo di suolo non possono rinunciare a definire, attraverso la pianificazione urbanistica e territoriale limiti fisici alle nuove espansioni. Disciplina degli usi del suolo e definizione di vincoli ambientali sono attrezzi consolidati dell'azione urbanistica.

Un nodo assai critico dell'attuale ordinamento del governo del territorio riguarda il rapporto tra consumo di suolo, scale e confini della pianificazione locale. Il livello comunale costituisce la dimensione amministrativa dove si depositano le principali responsabilità di pianificazione, e di conseguenza dove si producono le maggiori ricadute sul consumo di suolo. Una scala evidentemente sempre meno adatta, soprattutto nei contesti metropolizzati della città contemporanea, ad affrontare temi quali la programmazione e il progetto infrastrutturale o la pianificazione dei sistemi agricoli e ambientali o la tutela delle connessioni ecologiche, che non rispettano di certo le limitazioni geografiche dei confini amministrativi. Si aggiunga che in questi ultimi anni la "competizione" territoriale tra municipalità contermini è stata una delle cause più rilevanti dei processi di urbanizzazione dei suoli, causando una paradossale proliferazione di concentrazioni insediative (commerciali, logistiche ma anche residenziali) in situazioni di prossimità territoriale. La dimensione strutturale/strategica del piano può avere coerenza di quadro di riferimento territoriale solo se praticata ad

una scala sovralocale, che annulli le ridotte e frammentate geografie amministrative comunali; non solo per l'oggettiva irrilevanza dimensionale di molti comuni ma soprattutto per gli impatti che previsioni infrastrutturali e insediative determinano sul suolo, ben oltre i limitati confini amministrativi comunali. Nelle proposte di legge attualmente in discussione ancora marginali sono le politiche sulla fiscalità urbanistica, che può invece rappresentare un sostegno strutturale alla limitazione delle previsioni urbanizzative.

Il nodo più complesso rimane infine quello della rigenerazione urbana. Qualunque strategia si voglia privilegiare è ormai condivisa la necessità di intrecciare azioni di limitazione al consumo di suoli liberi con politiche di sostegno alla rigenerazione e riqualificazione della città esistente, che riguardino non solo gli interventi di riuso del patrimonio edilizio dismesso e sottoutilizzato, ma anche diffusamente quelli in ambiti urbani consolidati dove le condizioni di performance energetica e di sostenibilità sociale e abitativa sono critiche. Probabilmente uno stimolo importante può venire ancora da meccanismi di incentivazione edificatoria, comunque da valutare in relazione alla sostenibilità ambientale, morfologica e sociale degli impatti di una eventuale densificazione.

### La Campania Felix nella pianificazione metropolitana: ambiente, agricoltura, beni culturali.

ANTONIO ACIERNO  
E ANTONELLA CUCCURULLO

1. Il malgoverno delle città  
"Quando finisce l'Italia? Il Bel Paese è alla deriva". Con queste parole provocatorie Antonio Cederna, agli inizi degli anni '70, denunciava lo sventramento dei centri storici, la cementificazione dei litorali, la distruzione della natura. D'altra parte il tema è ancora attuale, perché dopo circa quarant'anni dalle denunce provocatorie di Antonio Cederna, dati ISTAT evidenziano che, a fronte di una sostanziale stabilità demografica, tra il 1990 e il 2005 si è registrata una contrazione della superficie agricola utilizzata di oltre 3 milioni di ettari, un'area più vasta della somma di

Lazio e Abruzzo (FAI, WWF, 2012). Altrettanto significativi sono i dati relativi all'erosione delle coste oltre il 50 per cento delle aree costiere occupate dal cemento, quelli relativi al rischio idrogeologico (sono circa 6.663 i comuni italiani interessati da aree esposte al rischio idrogeologico), alla perdita di biodiversità, alla presenza sul territorio di cave estrattive (oltre 5mila quelle attive, 16.045 quelle dismesse e abbandonate) (Legambiente, 2013 e 2014).

Ritorna, pertanto, in tutta la sua attualità l'interrogativo di Eugenio Turri che nel 1979 affermava "dobbiamo considerare distruttive le recenti trasformazioni, o invece, è culturalmente più giusto considerare queste mutazioni in relazione ai mutamenti economici, sociali, politici attraversati nel nostro Paese?"<sup>11</sup> (E. Turri, 1979). Il centro storico di Napoli, il paesaggio rurale delle Marche, il Parco Nazionale d'Abruzzo possono conservare identità storica, paesaggistica, naturale e, allo stesso tempo, essere funzionali alle esigenze di vita e di lavoro attuali?

L'ambito territoriale di cui ci occupiamo è la Campania Felix, un'area che si estende a nord di Napoli per circa 30.000 ettari, densa di valori storico, estetici, socio-economici, in un ambiente formatosi dai depositi piroclastici eruttati dai vulcani flegrei circa 11 mila anni fa, trasformato in paesaggio dalla stratificazione di culture diverse: si pensi alle tracce di quella etrusca, con i filari di vite maritata al pioppo oppure all'olmo, o ai segni della centuriazione romana, che organizzava il territorio rurale. Un lungo processo di opere di bonifica iniziato in età moderna con Domenico Fontana ha risanato migliaia di ettari di suolo diventato nel tempo paludoso, ma dalla metà del Novecento il rapporto tra spazio rurale, attività umane e insediamenti è mutato irreversibilmente.

In quarant'anni circa la Campania Felix, da orto fertile d'Italia e d'Europa - descritta nei taccuini di viaggio di Goethe e Volkmann - è diventata una "landa piena di veleni", la ormai famosa "Terra dei Fuochi" per la diffusa presenza di roghi tossici; il Litorale Domizio Flegreo e l'Agro Aversano sono stati inseriti dal Ministero per l'Ambiente, con Legge 426 del 1998, tra gli oltre cinquanta "Siti di interesse nazionale per la bonifica" tra i quali compaiono anche aree come Bagnoli, Gela, Taranto, Porto Marghera, che sono stati complessi industriali simboli di una particolare pagina della storia italiana (A. M. Frallicciardi p. 135).

Dopo 10 millenni di fertilità, dunque, sarà ancora possibile considerare la Piana Campana come l'area felix dei romani? Considerando gli alti tassi di urbanizzazione, l'agricoltura può essere ancora ritenuta come la forma più estesa d'uso del suolo?

Oggi la profonda crisi ambientale e culturale che la Campania sta attraversando sottopone alla comunità scientifica una grande sfida per la riqualificazione del territorio, nonché per migliorare le condizioni economiche e la qualità di vita delle comunità che abitano in territori degradati.

Ai fini del nostro studio l'area è stata osservata in una logica sistemica, così come definita dal Vallega (1995): il sistema è una organizzazione di elementi che

produce funzioni interagendo con l'ambiente esterno e così facendo si trasforma. Il metodo impiegato è analitico-quantitativo-interpretativo per quanto concerne l'indagine sulle trasformazioni relative ai cambiamenti d'uso del suolo dagli anni '60 al 2000. L'area della Piana Campana presa in esame considera sessanta comuni<sup>2</sup> delle Province di Napoli e Caserta individuati sulla base delle peculiarità storiche, delle risorse territoriali, e sulla base della continuità dei confini comunali localizzati nella pianura alluvionale che si estende tra la città di Napoli e il Bacino idrico dei Regi Lagni.

Alcuni dati illustreranno in modo esemplificativo le questioni in gioco.

## 2. La piana campana: uso del suolo, sprawl urbano e paesaggi rurali

La Campania è tra le prime regioni in Italia per il numero di siti contaminati (oltre 3000) censiti dall'Agenzia per la protezione ambientale della Campania nel 2006 e nel 2014 compare nel Rapporto Ispra tra le prime regioni, dopo Lombardia e Veneto, per il consumo di suolo legato alle dinamiche insediative e all'incremento di nuova edilizia (edifici, capannoni, residenze, ecc.).

L'analisi dei cambiamenti del territorio rurale ha evidenziato che in Campania dal 1960 al 2000, la superficie urbanizzata è aumentata del 321 per cento passando da 22.251 a 93.699 ettari, a fronte di una sostanziale stabilità della popolazione, il cui numero è aumentato soltanto del 21 per cento.

È importante porre l'accento su questo dato per due ordini di ragioni. Da una parte, dimostra quanto suolo è stato sottratto in quarant'anni all'agricoltura, una delle risorse economiche più importanti per il territorio insieme ai beni culturali e all'ambiente e, dall'altro, evidenzia che l'aumento dell'urbanizzazione non corrisponde all'andamento della crescita demografica come, invece, è accaduto dal 1861 fino al 1961.

Inoltre è stato calcolato, elaborando i dati prodotti dall'Istat, che dagli anni '70 al 2000 nei comuni della Piana Campana l'aumento in media della popolazione è stato del 59 per cento, mentre l'incremento delle abitazioni è stato del 107 per cento, come confermano anche i dati di alcuni comuni, tra cui Giugliano in Campania e il comune di Marano, che nel periodo compreso tra il 1960 e il 1985 hanno consumato quasi del tutto la superficie disponibile del territorio comunale.

Le cause di questo fenomeno, già affrontate in numerosi convegni, sono riconducibili ai cambiamenti della struttura demografica, ossia all'aumento delle famiglie, ad una sostanziale diminuzione della loro composizione media e alla diffusione di seconde case nell'area costiera.

Infine, la debolezza delle istituzioni di controllo ha inciso sicuramente anche sulla pianificazione del territorio. Tali istituzioni non hanno arginato il proliferare degli abusi edilizi né hanno regolamentato sufficientemente il valore patrimoniale delle abitazioni; ciò ha comportato - in uno con altri fattori - lo spostamento

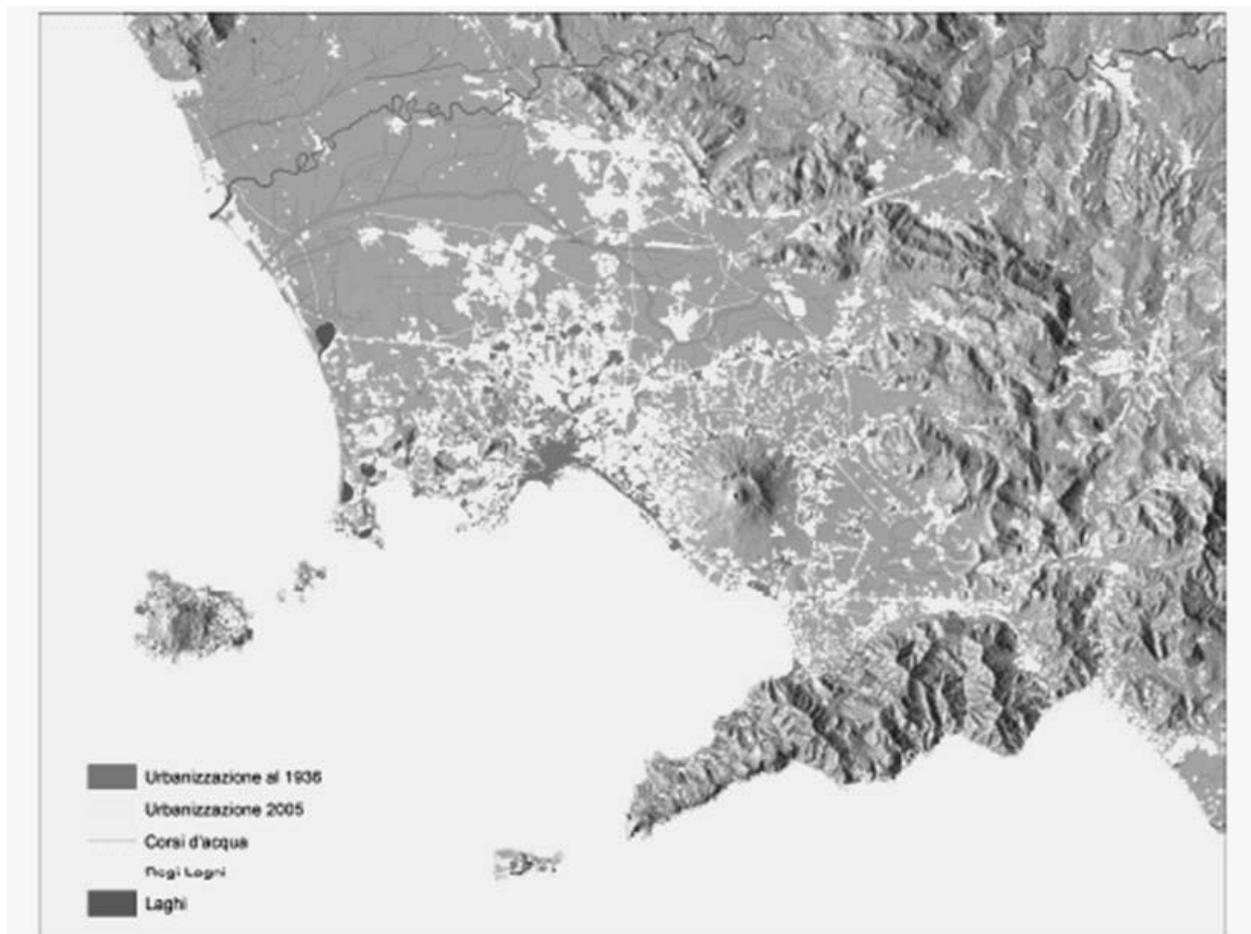


Figura 1 - Espansione edilizia in Provincia di Napoli nel periodo 1936-2005 (Elaborazione di Vincenzo Lapicciarella, Sezione di Geografia. Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Federico II di Napoli) Provincia

degli abitanti dalla città verso le cinture suburbane e periurbane. Come sostiene Paolo Berdini<sup>3</sup>, si è passati dall'abusivismo di necessità – che nasce dalle esigenze della popolazione povera – ad un abusivismo diffuso e quasi considerato “normale” (P. Berdini, 2012). In Italia sono costruiti ogni giorno 20 edifici, 203 abusi edilizi, 76 alloggi illegali; sebbene questi dati sia ampiamente noti, è sempre bene ricordare che anche stendere un velo di cemento su duecento metri quadrati di suolo sottrae irreversibilmente a questo alcune funzioni che sono di interesse della collettività (P. Maddalena, 2014).

Ritornando al consumo di suolo in Campania, è possibile verificare quanto è stato detto sulla dissociazione tra urbanizzazione e tutela/valorizzazione delle risorse agricole e paesaggistiche confrontando le Carte d'uso del suolo degli anni sessanta (elaborata dal CNR), con quella del novanta (1990, realizzata all'interno del programma Corine Land Cover) e del duemila (realizzata dalla Regione Campania).

Ciò che si osserva è il repentino aumento dell'occupazione di suolo nelle aree di pianura, intorno al Vesuvio e Campi Flegrei, intorno ai capoluoghi e in prossimità della città di Napoli, dove la densità edilizia ha raggiunto picchi altissimi. Dopo il terremoto del 1980 e il bradisismo flegreo del 1983, l'urbanizzato dalle colline di Posillipo e Capodimonte è straripato verso le aree rurali della Piana, anche perché una parte della

popolazione dopo gli eventi sismici ha trovato riparo nelle seconde case costruite nelle periferie e nel tratto costiero tra Napoli e Castel Volturno. (A.M. Frallicciardi, F.Cerisano, in c.d.s.).

Più nel dettaglio, in Provincia di Napoli dal 1961 al 1985 l'aumento medio dell'urbanizzazione è stato del 894 per cento, con densità elevatissime in particolare per i comuni di Arzano, Casoria, Cardito, Marano, Mugnano, Quarto e Villaricca, tant'è che i comuni di Casandrino, Grumo Nevano, Frattamaggiore, Frattaminore, Orta di Atella, S. Arpino, Cesa, Aversa, sono diventati un unico agglomerato urbano.

Dagli anni novanta in poi nella Pianura Campana la qualità dell'urbanizzato è cambiata con l'accentuarsi dello sprawl urbano. L'occupazione di suolo, che amplia le città e i nuclei abitati preesistenti, si è spostata verso le frange metropolitane con una significativa dispersione insediativa nelle aree di pianura e quelle collinari. Gli effetti negativi di questo modello di crescita sono rappresentati dalla frammentazione del territorio rurale ad opera del tessuto urbano e della maglia infrastrutturale con l'effetto di smembrare progressivamente il territorio rurale, oltre che comportare il consumo irreversibile di suoli fertili. (A. di Gennaro, F. P. Innamorato, 2005).

Parallelamente al consumo di suolo, la Campania paradossalmente spicca risalta in ambito nazionale anche per la valorizzazione delle aree rurali; le aree

pianeggianti occupano ancora oggi un ruolo fondamentale proprio in termini di produttività delle aziende agricole e della filiera dell'agroalimentare basata su un'ampia varietà di prodotti; molti dei quali sono oggetto di tutela con marchio comunitario o nazionale (DOP, IGP, DOC, IGT). Ad esempio, su una superficie agricola pari a 27 mila ettari, come nel caso della Provincia di Napoli, sono stati riconosciuti 8 prodotti DOP, 2 prodotti IGP, 5 prodotti DOC e 146 prodotti nazionali con un'esportazione che ha un fatturato pari a 4 milioni di euro. La provincia di Caserta, con una superficie agricola utilizzata pari al 88.130 ettari, possiede un altrettanto numero di prodotti a denominazione riconosciuta (3 DOP, 3 IGP, 3 DOCG, 1 DOC, 132 prodotti tradizionali) ed ha un fatturato di esportazioni pari 935 milioni di euro (Assessorato Agricoltura Regione Campania, 2011).

Gli scambi commerciali con l'estero interessano il comparto della frutta, dell'ortofrutta e delle colture industriali (nel complesso rappresentano il 65 per cento della produzione lorda vendibile locale) come bene evidenzia la carta d'uso del suolo del sessanta e del duemila.

Partendo dalla carta d'uso del suolo del 1960 (la prima elaborata in Italia), ciò che si osserva nel bacino inferiore dei Regi Lagni è la presenza di un'area molto estesa interessata da coltivazioni legnose (vigneti, frutteti, oliveti), ad esempio nei comuni di Giugliano di Napoli, Marano, S. Antimo e Qualiano; mentre sulla costa e nell'Agro aversano sono presenti in prevalenza colture seminatrici, che vengono distinte sulla carta con l'impiego di tonalità di giallo differenti. Minore è, invece, la superficie coperta dai boschi, comunque presente lungo tutta la fascia litoranea da Licola al Volturno e intorno al Vesuvio con propaggini anche nella parte interna della pianura. Quasi assenti sono i prati, mentre tra colture industriali appaiono la barbabietola da zucchero, il tabacco e la canapa che caratterizzano i suoli nella Piana del Volturno.

Nella carta del 2000 è possibile osservare che nell'area attorno ai Regi Lagni la coltivazione a seminativo è molto limitata, mentre altre zone sono destinate a colture foraggiere, industriali e floricole. Gli agrumeti permangono solo in prossimità di Lago Patria, Quarto e Pozzuoli. Un fenomeno interessante è la diffusione di erbai nella zona di Caivano, Acerra, Marigliano, Nola, mentre vicino alla foce dei Regi Lagni e lungo il litorale domizio persiste una ristretta area boschiva. Nel bacino inferiore dei Regi Lagni, e dunque nell'area prossima a Napoli, permane in prevalenza la frutticoltura, con sistemi isolati di colture temporanee e pascoli.

Dalla elaborazione dei dati Istat è stato possibile evincere che tra gli anni '70 e il 2000 vi è stata la riduzione della superficie a seminativo del 45%, delle colture permanenti del 39%, dei prati e pascoli del 75% e del 52% la vegetazione boschiva. Infine la superficie agricola utilizzata si era ridotta del 47 per cento.

L'uso agricolo del suolo richiederebbe lunghe pagine di descrizione, ma ciò che immediatamente si percepisce dalla visione della carta è una vera e propria disar-

micata scomposizione del territorio: dall'uso agricolo degli anni '60 si è passati ad consistente molteplicità di usi, sebbene lo spazio residuale dedicato all'agricoltura mostri ancora grande vivacità che dovrebbe essere rafforzata in termini di imprenditorialità (ricambio generazionale), innovazione (agroalimentare di qualità), integrazione (multifunzionalità), internazionalizzazione delle aziende (apertura di sistemi agricoli al mercato internazionale come condizione imprescindibile per la redditività degli investimenti e per lo sviluppo locale).

Tuttavia, anche se l'agricoltura resta la principale forma di utilizzazione del suolo, rimane il problema delle aree localizzate in territori degradati: Chiaiano, Terzigno, San Tammaro, Giugliano, Acerra sono tutti comuni in parte urbanizzati, in parte coltivati e in parte inquinati da siti contaminati illegali e legali, da impianti per l'incenerimento, lo smaltimento dei rifiuti e dalle discariche.

all'individuazione del perimetro della nuova Città Metropolitana di Napoli.

Come è noto, a seguito dell'emanazione della Legge n. 56/2014 (c.d. Legge Del Rio), dal primo gennaio 2015 la Città Metropolitana sarà un ente operante, dal quale ci si attende un più coerente governo del territorio in materia di gestione dei servizi, del trasporto pubblico, della tutela e valorizzazione delle risorse, della promozione e del coordinamento dello sviluppo economico e sociale e, non ultima, della pianificazione a carattere strategico e strutturale.

Le nuove funzioni attribuite alla Città Metropolitana, che si aggiungono a quelle ereditate dall'ente Provincia, pongono in evidenza il ruolo della pianificazione strategica e della pianificazione strutturale<sup>4</sup> quali strumenti per l'ordinato governo del territorio.

Dalle esperienze internazionali si colgono le strategie attuate per contenere il consumo di suolo, riferite innanzi tutto al carattere sovracomunale dei piani, in grado di affrontare le tematiche ambientali e del paesaggio in un'ottica sistemica e integrata, accanto a misure innovative facenti capo alla fiscalità incentivante il riuso e la rigenerazione urbana in luogo del consumo dei suoli agricoli. Diventano centrali, pertanto, la forma e i contenuti del piano metropolitano<sup>5</sup> per intraprendere politiche di valorizzazione delle risorse agricole e di contenimento dei fenomeni di urbanizzazione, non giustificati dalle tendenze demografiche in corso.

Tuttavia l'applicazione della legge pone già numerosi ostacoli riferiti essenzialmente ai temi della territorialità e del conflitto funzioni/competenze. La scelta della legge di far coincidere il perimetro della città metropolitana con quello della provincia è certamente discutibile, come nel caso napoletano<sup>6</sup>.

Gli studi sulle dimensioni adeguate dell'area metropolitana napoletana hanno preso avvio già dagli anni '50 e si sono incrementati nell'ultimo ventennio, dopo l'emanazione delle L. 142/1990, e dimostrano come l'estensione più consona dovrebbe comprendere proprio l'unità geomorfologica della piana campa-

na, includendo 169 comuni per una popolazione di circa 4,5 milioni di abitanti ed estendendosi su una superficie di 2255 kmq (Svimez). Questa sembra essere la dimensione ottimale per definire una massa critica socio-economica in grado di sostenere il funzionamento della città metropolitana, avvicinandosi alle principali città metropolitane europee (Londra, Barcellona Parigi). Struttura portante di questo sistema deve rintracciarsi nella piana campana, sede di attività economiche relative al comparto agricolo e turistico in grado di valorizzare le eccezionali risorse naturali e culturali presenti.

Altro nodo presente nella legge è il probabile conflitto che verrà a determinarsi tra l'ente Città metropolitana e gli altri enti territoriali, Regione e Comuni, se non si chiariscono le competenze in numerosi settori, soprattutto riferiti alla gestione di servizi integrati. La costruzione della città metropolitana in relazione al permanere delle potestà amministrative degli enti locali primari d'area prefigura la definizione di un "governo debole" e la frammentazione dei poteri distribuiti tra più livelli possono determinare disordine territoriale urbanistico, gestionale e ambientale (P. Urbani, 2014).

Il Piano metropolitano dovrà costituirsi come documento programmatico capace di promuovere una nuova visione della città, mettendo insieme le diverse istanze provenienti dalla comunità locale su pochi assi comuni e largamente condivisibili, attraverso un processo partecipativo facilmente gestibile.

L'idea guida, ad un primo livello di riflessione, deve far assurgere la città metropolitana a nodo e piattaforma logistica del Mediterraneo, all'incrocio dei due corridoi paneuropei, per inserirla in un ambito di competizione tra aree metropolitane.

Un secondo livello di riflessione, vede invece l'integrazione del piano urbanistico con progetti di grande dimensione e valenza nazionale e internazionale, cui vanno aggiunti interventi sul profilo infrastrutturale della mobilità, sulle reti ecologiche e le reti immateriali di comunicazione.

I temi metropolitani da affrontare allora saranno il trasporto collettivo su ferro, la città verde e la costruzione della città smart (Acierno, 2014).

#### Note

1 Eugenio Turri, in Frallicciardi A. M. (2013), "Attenzione e distrazione per il paesaggio", in Petroncelli E., *Paesaggio tra rischio e riqualificazione. Chiavi di lettura*, Napoli, Liguori Editore, 2013, pag. 108-125.  
2. Acerra, Afragola, Arzano, Aversa, Bruscianno, Cavaiano, Calvizzano, Cancellò ed Arnone, Capodrise, Capua, Cardito, Carinaro, Casagiove, Casal di Principe, Casalnuovo di Napoli, Casaluce, Casandrino, Casapesenna, Casapulla, Casavatore, Caserta, Casoria, Castel Volturno, Castello di Cisterna, Cervino, Cesa, Crispano, Curti, Frattamaggiore, Frattaminore, Frignano, Giugliano in Campania, Grazzanise, Gricignano di Aversa, Grumo Nevano, Lusciano, Macerata Campania, Maddaloni, Marano di Napoli, Marcianise, Mariglianella, Marigliano, Melito di Napoli, Mugna-

no, Orta di Atella, Parete, Pomigliano d'Arco, Portico di Caserta, Qualiano, Quarto, Recale, San Cipriano d'Aversa, San Felice a Cancellò, San Marcellino, San Marco Evangelista, San Nicola la Strada, San Prisco, Santa Maria, Capua, Vetere, Santa Maria La Fossa, San Tammaro, Sant'Antino, Sant' Arpino, Succivo, Teverola, Trentola-Ducenta, Villa di Briano, Villa Literno, Villaricca.

3 Urbanista e membro del Consiglio Nazionale del WWF.

4 La Città metropolitana è obbligata a redigere un piano strategico triennale, da aggiornare costantemente ed è responsabile anche di un piano territoriale. I caratteri di quest'ultimo non sono chiaramente espressi e probabilmente si farà riferimento al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

5 In una fase di forte concentrazione della popolazione nelle aree urbane con conseguente necessità di mobilità per raggiungere luoghi di lavoro, svago, istruzione, servizi si determinano: rischi ambientali, inquinamento, fruizione crescente dei servizi, crescita della domanda abitativa, consumo di suolo, crescita delle povertà e dell'insicurezza. Da qui la necessità di un governo unitario sovracomunale in grado di affrontare la "nuova questione urbana" (Secchi, 2013) e le sfide poste dalla contemporaneità.

6 La provincia di Napoli ha una limitata superficie territoriale di soli 1171 kmq, con la presenza di ben due aree altamente vulcaniche (Vesuvio e Campi Flegrei), ed è già edificata per il 50% (il capoluogo arriva al 75%), pertanto non possiede margini d'intervento per lo sviluppo, se non quello limitato al recupero e alla messa in sicurezza dell'esistente. Inoltre non tiene conto della realtà insediativa e nella sua perimetrazione finisce col dividere in due unità territoriali socio-economiche già consolidate, come nel caso della città Atellana e dell'Agro Nocerino-Sarnese.

#### Bibliografia

Acierno A. (2014), "Linea di costa e pianificazione metropolitana di Napoli", in TRIA n. 13 (2/2014), Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.  
Acierno A., Mazza A. (2011), *Governare la metropoli. Il Piano territoriale Metropolitano di Barcellona*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli  
Adamo N., D'Alise C. et al. (2008), *Annuario dati ambientali Campania 2007*, Napoli  
Di Gennaro A., Innamorato F. P. (2005), *La grande trasformazione. Il territorio rurale della Campania 1960-2000*, Cean Edizioni, Napoli.  
Di Gennaro A. (2009), "Crisi dei rifiuti e governo del territorio in Campania", in *Meridiana*, 64, Napoli, (pag. 71-85)  
Fai, WWF (2002), *Terra rubata. Viaggio nell'Italia che scompare*, Roma  
Forte F. (2014), *Napoli. La stagione della città metropolitana*, Aracne, Roma  
Frallicciardi A. M. (2013), "Attenzione e distrazione per il paesaggio", in Petroncelli E., *Paesaggio tra rischio e riqualificazione. Chiavi di lettura*, Napoli, Liguori Editore, 2013, (pag. 108-125).

Frallicciardi A. M., (2014), *Uso e consumo del suolo nella trasformazione dei paesaggi*, E. Petroncelli (a cura di) in *Progetto paesaggio tra letteratura e scienza*, Liguori, (pag. 121-130)

Frallicciardi A. M. (1995), "Ambiente e urbanizzazione: il problema del consumo di suolo nelle aree costiere della Campania", in *Tendenze insediative delle residenze e delle attività produttive nell'area metropolitana di Napoli*, Camera di Commercio di Napoli (pag. 7-15)

Frallicciardi A. M., Cerisano F. (in corso di stampa), *Vecchie e nuove questioni di bonifica nella Piana del Volturno*, Roma, Memorie della Società Geografica Italiana (pag. 117-140)

Legambiente (2013), *Salviamo le coste italiane*, Roma

Legambiente (2013), *Ecosistema a rischio*, Roma

Legambiente (2014), *Biodiversità a rischio*, Roma

Legambiente (2014), *Rapporto cave 2014*, Roma

Maddalena P. (2014), *Quel bene di tutti chiamato paesaggio*, *La Repubblica* 2 marzo, pag. 48-49

Mariano C. (2011), *Governare la dimensione metropolitana. Democrazia ed efficienza nei processi di governo dell'area vasta*, FrancoAngeli, Milano

Moccia F.D. (2012), *L'urgenza della pianificazione metropolitana*, in *Urbanistica Informazioni* 245-246, INU Edizioni, Roma

Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma

Urbani P. (2012), *Le funzioni di pianificazione della città metropolitana*, in *Urbanistica Informazioni* 245-246, INU Edizioni, Roma

Vallega, A. (1995), *La regione, sistema territoriale sostenibile*, Mursia Edizioni, Milano

Vito M., Giordano A. (2008), *Siti contaminati in Campania*, ARPAC, Napoli

## Modelli di analisi e previsione spazio-temporali per la valutazione del consumo di suolo ed implicazioni nelle politiche urbanistiche

FEDERICO AMATO,  
PIERGIUSEPPE PONTRANDOLFI  
E BENIAMINO MURGANTE

Il suolo come bene comune e le politiche per il contenimento di consumo di suolo  
In molte realtà territoriali il consumo di suolo non è più conseguenza di una reale necessità, come poteva essere in passato in relazione a fenomeni di significativo incremento demografico o ad accelerati processi di inurbamento. Oggi il consumo di suolo è spesso

legato ad un cattivo governo pubblico del territorio e della città e, spesso, ad iniziative immobiliari speculative e al non risolto problema della rendita urbana. A ciò si aggiunge, in particolare in Italia, l'interesse per le amministrazioni comunali ad incamerare risorse derivanti dalla fiscalità immobiliare e dagli oneri di urbanizzazione.

Il suolo ha una relazione fortissima con i cicli dell'acqua e del carbonio. Un suolo urbanizzato, e quindi impermeabilizzato, interferisce con l'infiltrazione dell'acqua nel sottosuolo ed è incapace di accumulare ossido di carbonio. Tale suolo è sottratto all'uso agricolo, comportando così una riduzione della produzione agroalimentare. Inoltre, la popolazione insediata consuma energia, sia che si tratti di elettricità sia che si tratti di combustibili fossili ed è ormai evidente che tale modello risulti assolutamente non sostenibile.

Nel settembre 2011 la Commissione al parlamento Europeo pubblica il documento "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse". Nel documento, al paragrafo 4.6 "terra e suoli", si dichiara che "se si vuole seguire un percorso chiaro che ci porti, entro il 2050, a non edificare più su nuove aree, occorre che nel periodo 2000-2020 l'occupazione di nuove terre sia ridotta in media di 800 km<sup>2</sup> l'anno. In molte regioni il suolo è eroso in maniera irreversibile o contiene bassissime quantità di materia organica, a cui si aggiunge il grave problema della contaminazione dei suoli".

Tale indicazione non è che l'ultimo riferimento mosso dalla Comunità Europea nei confronti del tema del consumo di suolo. Questo tema è da molti anni al centro del dibattito scientifico e politico di tutta Europa. Fra le politiche sino ad ora attivate in Europa per controllare il fenomeno del consumo di suolo possiamo distinguere quattro principali strategie di azione [Salata S., 2012]:

- la misurazione del consumo di suolo e del suo controllo a scala regionale mediante la definizione di linee guida strategiche da applicare a livello locale;
- la creazione di agenzie locali per lo sviluppo e la rivitalizzazione delle aree già urbanizzate e centrali;
- la ridefinizione di un modello di tassazione dei suoli che scoraggi il consumo di nuovo suolo e la riduzione di dipendenza da parte delle municipalità dai proventi derivati dalle tasse locali;

- la definizione di una regolamentazione all'interno dei piani locali che scoraggi il consumo di suolo.

Riferimenti importanti possono essere le politiche attuate in Germania ed in Gran Bretagna. In tempi recenti i governi britannici hanno tentato di limitare i processi di cambiamento dell'uso del suolo attraverso una gestione qualitativa e fisico-morfologica del fenomeno, mentre quelli tedeschi lo hanno fatto imponendo limiti massimi alle trasformazioni dell'uso del suolo realizzabili annualmente in ogni regione amministrativa.

Sebbene il tema del contenimento del consumo di suolo sia stato largamente discusso anche in Italia, il nostro paese è stato, nell'ultimo decennio, incapace di

produrre contromisure efficaci atte quantomeno a limitare il problema. Questa incapacità può essere letta come conseguenza di un deficit culturale, per il quale in Italia ancora oggi non si è sviluppata la consapevolezza che il suolo è un bene comune, ovvero una risorsa finita la cui riduzione comporta conseguenze fortemente negative tanto nel breve quanto nel lungo periodo. L'acqua è un bene comune, l'aria è un bene comune. Esse sono tutelate da norme e leggi in modo da assicurarne una congrua disponibilità ed una buona qualità. Purtroppo ancora oggi non esistono omologhe disposizioni di legge rispetto al suolo. Il suolo sembra essere per il legislatore italiano una questione di scarso rilievo. Tale affermazione, provocatoria, trova però riscontro in numerose mancanze normative, come ad esempio l'assenza di una corretta definizione di suolo, che, sebbene più volte evidenziate dalla comunità scientifica, continuano a non essere colmate. Così come non esiste in Italia una corretta definizione di suolo, mancano riferimenti normativi al consumo di suolo. Tale assenza impedisce l'applicazione di misure e politiche volte a limitare il fenomeno e comporta una diversità di risultati fra le misure del consumo di suolo effettuate da enti differenti (ISTAT, ISPRA, progetto LUCAS ed altri).

La Germania ha una organizzazione amministrativa simile a quella italiana; pertanto il modello di tedesco potrebbe essere scelto come riferimento anche in Italia. Ma a differenza della Germania, dove il limite dell'area urbana è ancora oggi piuttosto marcato, in Italia la diffusione edilizia ha ormai causato la perdita di tale limite. L'aumento dell'urbanizzazione, seppure in quantità predefinite, non può in questo contesto assicurare il superamento dei problemi funzionali della città diffusa, fra i quali l'inefficienza dei servizi pubblici, i consumi eccessivi di energia e carburanti, la frammentazione degli ecosistemi. È auspicabile che alla mera limitazione quantitativa siano affiancati ulteriori strumenti di controllo capaci di monitorare ed indirizzare lo sviluppo morfologico delle variazioni nell'uso del suolo ed in grado di incidere sulla densità e sulla tipologia delle reti di trasporto.

Da tali considerazioni si evince l'interesse per un modello in grado non solo di misurare quantitativamente il consumo di suolo, ma anche di evidenziare lo sviluppo geografico del fenomeno. Di seguito viene descritta una sperimentazione effettuata nel caso di un comune della Basilicata.

Un modello spazio-temporale per la misurazione e la previsione del consumo di suolo

Il presente contributo mostra l'applicazione di un modello di analisi e previsione spaziotemporale per la misurazione del consumo del suolo, come condizione ineludibile per poter definire aggiornate ed efficaci politiche finalizzate al contenimento del fenomeno. Supponiamo di conoscere l'uso reale del suolo di un territorio in due differenti periodi temporali. Studiare la variazione del consumo di suolo significa studiare la variazione del suo uso, nello specifico comprendere quanto suolo è stato impermeabilizzato nel lasso di

tempo trascorso fra la prima rilevazione dell'uso del suolo e la seconda. La costruzione di un modello di analisi e previsione pone quindi dinanzi al ricercatore tre principali questioni. In primo luogo è necessario individuare i cambiamenti occorsi nel tempo e comprendere i fattori che li hanno generati. Bisogna quindi studiare i diversi fattori di influenza e determinare le regole che li collegano l'uno all'altro. In ultimo, è possibile effettuare delle previsioni sui cambiamenti futuri e sulla loro disposizione geografica.

Mentre l'individuazione dei cambiamenti può essere frutto di un semplice confronto visivo, le successive fasi richiedono l'utilizzo di un approccio scientifico, ed in particolare di tipo statistico, per individuare le correlazioni tra i diversi fattori di influenza e operare una previsione dei cambiamenti futuri. In questo lavoro al fine di operare delle previsioni sulle future modificazioni dell'uso del suolo e di costruire scenari a supporto dei processi decisionali, sono stati utilizzati algoritmi statistici di efficacia ormai comprovata per analizzare e simulare le variazioni dell'uso del suolo o della sua copertura.

Il modello proposto, sviluppato in ambiente GIS, utilizza dati in input necessariamente in formato raster. Bisogna disporre dell'uso del suolo ad almeno due differenti date, al tempo  $T_0$  e  $T_1$ , affinché si possa operare un confronto tra esse. Tuttavia, per valutare la qualità del modello di previsione che si realizzerà, è opportuno disporre di mappe che facciano riferimento ad almeno tre date, includendo quindi una terza mappa  $T_2$ . Oltre all'uso del suolo, bisogna disporre anche di raster che descrivano l'andamento dei fattori di influenza, che d'ora in avanti chiameremo variabili spaziali, proprio per descrivere la dipendenza del loro impatto in funzione anche del dato geografico. Possono essere considerate variabili spaziali fattori quali la distanza dalla rete stradale, la carta dei vincoli o la disciplina urbanistica. Predisposti i dati di input, è possibile implementare il modello; esso verrà eseguito due volte. La prima al fine di calibrarlo, introducendo come input i raster alle date  $T_0$  e  $T_1$ , in modo da poter realizzare una simulazione che faccia riferimento all'orizzonte temporale  $T_2$ . Quando la mappa della simulazione e quella del reale uso del suolo al  $T_2$  saranno apprezzabilmente simili, si procederà con la fase successiva, in cui si inseriscono come dati di input nel modello già calibrato i raster alle date  $T_1$  e  $T_2$ , in modo da produrre una mappa dell'uso del suolo all'orizzonte temporale  $T_3$ .

Entrambe le operazioni sono a loro volta divise in due fasi. Nella prima si valutano, con il metodo del Joint Information Uncertainty [Bonham-Carter G.F., 1994], le relazioni di interdipendenza tra le diverse variabili spaziali. Nella seconda si realizza la simulazione vera e propria, utilizzando il metodo Weights of Evidence (WoE) [Smith E.P., Lipkovich I., Ye K., 2002]. Quest'ultimo, appartenente alla famiglia delle metodologie basate sulla probabilità condizionata, si fonda sul teorema di Bayes, per cui dato un fattore  $B$  suddiviso in classi ed un evento  $s$ , la probabilità che l'evento si verifichi in corrispondenza della  $i$ -esima classe è pari

a

$$P(s|B_i) = \frac{\{P(B_i|s) \times P(s)\}}{P(B_i)}$$

in cui:

- P(B<sub>i</sub>|s) è la probabilità condizionata di B<sub>i</sub> dato l'evento s
- P(s) è la probabilità a priori che l'evento s, detto anche sorgente, si verifichi nell'area di studio AS
- P(B<sub>i</sub>) è la probabilità di incontrare la classe B<sub>i</sub> dell'area di studio AS

Nel nostro caso l'evento coincide con la possibilità di assistere ad una variazione dell'uso del suolo, mentre i fattori suddivisi in classi corrispondono alle variabili spaziali considerate.

Il metodo del WoE risulta essere particolarmente utile nella predizione delle variazioni dell'uso del suolo, poiché interpreta efficacemente le relazioni fra tali variazioni e le variabili spaziali utilizzate. Esso è una solida alternativa ai modelli previsionali basati sugli automi cellulari, già ampiamente studiati in letteratura [Lombardo S., Papini L., Rabino G., 1998; Koomen, E., 2007]. Questi ultimi utilizzano dati ad una risoluzione meno elevata, e pertanto forniscono risultati significativi se applicati alla scala dell'area vasta. I metodi basati sulla probabilità condizionata, invece, garantiscono una maggiore facilità di applicazione dei modelli e pertanto una maggiore velocità computazionale, consentendo di utilizzare dati a risoluzione maggiore. In questo modo si garantiscono risultati precisi anche nelle applicazioni alla scala comunale.

Applicazione ad un caso di studio reale: il Comune di Pisticci

Il modello proposto è stato applicato al Comune di Pisticci in Basilicata, una Regione con bassa densità di popolazione (575.505 ab. su 9.992 km<sup>2</sup>, per una densità di 57.5 ab./km<sup>2</sup>). Il Comune, a forte vocazione turistica, è posto nell'area del Metapontino ed interessato da dinamiche edilizie negli ultimi due decenni

soprattutto nella fascia costiera. Il Comune di Pisticci risulta essere di particolare interesse in quanto terzo centro della Basilicata per numero di abitanti e perché articolato in tre differenti insediamenti: quello storico di Pisticci centro, più nell'entroterra, e quelli pedemontani di Marconia e Tinchi, a pochi chilometri dalla costa.

L'applicazione ha quantificato il suolo consumato sino ad oggi ed ha operato una previsione del suolo consumato al 2024. La mancanza di carte dell'uso del suolo a differenti orizzonti temporali, tuttavia, ha impedito di misurare il reale impatto del fenomeno; l'analisi dei fenomeni è pertanto limitata alla misurazione ed alla previsione dello sprawl urbano che, come noto, è solo una delle componenti del consumo di suolo. Per comprendere i risultati della simulazione, va però approfondita la situazione attuale del Comune. Analizzando i dati sulla popolazione di fonte ISTAT, si osserva come anche il Comune di Pisticci abbia fatto registrare negli ultimi decenni una riduzione della popolazione residente. Dai 18.311 residenti censiti al 1991 si passa ai 17.316 del 2011. Inoltre, anche nel Comune di Pisticci sembra ripresentarsi la dinamica presente a livello nazionale per cui, sebbene la popolazione si mantenga costante o in leggera riduzione, il numero delle famiglie continua a crescere. Nel caso di studio si passa dalle 5901 famiglie del 1991 alle 6301 del 2001, sino alle 6700 del 2011.

Anche le dinamiche dell'edilizia seguono le tendenze nazionali. Si nota come nel territorio comunale si sia passato dai 98 ettari di suolo edificato del 1991 ai 119 misurati al 2011. La crescita è simile anche se si valuta il numero delle abitazioni, per le quali si passa dalle 9102 unità del 1991 alle 10074 del 2001 sino alle 10800 unità del 2011. Operando il confronto tra popolazione residente ed ettari di suolo edificato, appare evidente come la grande produzione edilizia generata nel ventennio 1991-2011 sia tutt'altro che supportata da un reale incremento della domanda da parte della popolazione residente, la quale appare in leggero calo. Lo spropositato aumento delle superfici edificate potrebbe trovare giustificazione nell'aumento del

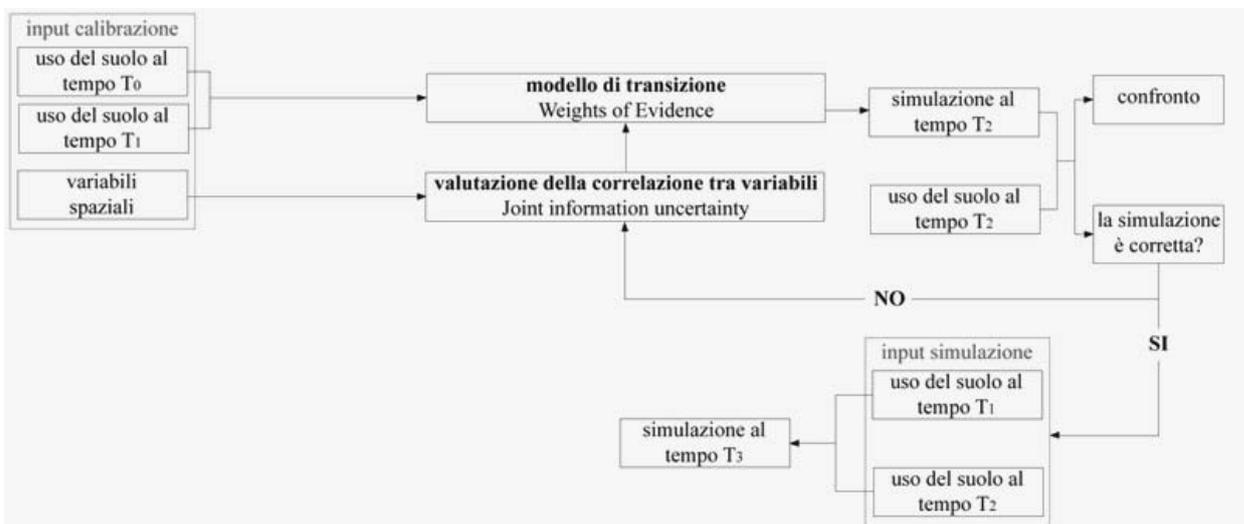


Figura 1– Lo schema riassume il funzionamento della metodologia di analisi e previsione del consumo di suolo proposta

numero delle famiglie registrato nello stesso intervallo temporale, ma anche in questo caso risulta chiaro come la crescita del numero di abitazioni disponibili sia avvenuta con un ritmo decisamente più elevato rispetto a quello della crescita del numero di famiglie. I confronti sino ad ora effettuati si basano sui dati relativi alla popolazione residente, non considerando che l'economia del Comune di Pisticci ha un punto di forza nel turismo balneare che comporta nel periodo estivo un incremento della popolazione, e di conseguenza un incremento della domanda di abitazioni. Non a caso è sulla fascia del territorio più prossima al mare che sono avvenute la maggior parte delle trasformazioni nel ventennio 1991-2001, passando dai 3,95 ettari edificati nel 1989 ai 15,68 del 2012. I fenomeni demografici legati al turismo, però, non possono da soli giustificare l'elevato consumo di suolo misurato e, soprattutto, non giustificano l'incremento del numero di nuove costruzioni nelle zone più distanti dalla fascia costiera. Per ottenere una previsione del suolo consumato sul Comune studiato si è applicato il modello descritto, utilizzando come dati in input le mappe delle superfici edificate al 2000 ed al 2012 così da produrre una simulazione delle superfici edificate al 2024. Si è inoltre tenuto conto dell'incidenza di numerose variabili spaziali, tra le quali la carta dei vincoli, quella dell'acclività dei suoli e la disciplina urbanistica. Rispetto a quest'ultima è stata condotta un'analisi credibile dello stato di attuazione della pianistica attuativa. Secondo la simulazione, ipotizzando che la forza relativa di ciascuna delle variabili spaziali utilizzate resti costante nei prossimi anni, il totale delle superfici edificate al 2024 sarà di ben 153 ettari. Il risultato della simulazione è fortemente influenzato dall'impennata nel ritmo di edificazione che si registra a partire dal 2006 sino al 2012. In questi sei anni si sono realizzati 17 ettari di superfici edificate, 4 in più deli 13 realizzati in 17 anni dal 1989 al 2006.

	1956	1982	1989	2006	2012	Δ 56-12	Δ 12-24	2024
Superfici edificate [ha]	1.62	6.05	9.06	9.73	10.43	8.81	5.72	16.15

Questo rapido incremento nella velocità di edificazione è dovuto sostanzialmente ad un fenomeno di cementificazione della costa. Ipotizzando che la popolazione residente continui a seguire il trend registrato nel ventennio 1991-2011, osserviamo come a fronte di una diminuzione della popolazione dalle 17.361 unità alle 16.761 si abbia un ulteriore incremento degli ettari di suolo consumato. Se non vi saranno variazioni di peso tra le variabili spaziali, ovvero se il decisore politico non interverrà in modo drastico per limitare il fenomeno di nuove ulteriori edificazioni, anche nel prossimo decennio continueremo ad assistere ad una cementificazione del territorio, pur in assenza di un incremento significativo della domanda di nuovi immobili ad uso residenziale.

## Conclusioni

Il caso di studio si presta a numerose chiavi di lettura. In primo luogo va discussa la tendenza di cementificazione della fascia costiera in atto negli ultimi decenni che, secondo la simulazione effettuata, proseguirà sino al 2024. Diversamente da regioni come l'Emilia o la Puglia, che già dagli anni settanta hanno posto il turismo al centro delle questioni economiche realizzando innumerevoli trasformazioni nella fascia costiera, questa tendenza nella regione Basilicata è assai più recente, come osservato anche nel caso di Pisticci, dove i grandi incrementi di superficie edificata imputabili alle attività di accoglienza dei turisti sono avvenuti soprattutto nell'ultimo decennio. Non possiamo quindi escludere che, con le dovute proporzioni, nei prossimi anni accada nella fascia costiera lucana quanto già accaduto in passato in quella adriatica, che risulta ad oggi essere la costa più cementificata d'Europa [Romano, B., Zullo, F., 2013]. Eventuali politiche finalizzate alla riduzione del consumo di suolo, dunque, dovrebbero indirizzare lo sviluppo delle strutture di accoglienza turistica verso modelli intensivi, e non verso forme estensive, come sino ad oggi fatto con la realizzazione di villaggi turistici composti prevalentemente da abitazioni vendute come seconde case ad uso stagionale. La necessità di garantire strutture per la ricettività turistica potrebbe essere soddisfatta con il recupero di una parte del patrimonio edilizio nell'abitato storico del Comune di Pisticci, oltre che in quelli dei centri della costa Jonica caratterizzati da fenomeni di abbandono e spopolamento. Affinché ciò sia possibile, tuttavia, bisognerà garantire una elevata efficienza dei servizi, fra tutti quelli di trasporto pubblico, che dovranno garantire facilità e rapidità di collegamento tra i centri storici, spesso posizionati nell'entroterra, e la costa. La vera anomalia che emerge dal risultato della simulazione è il fenomeno di edificazione spontanea e non regolata osservabile principalmente lungo due importanti direttrici stradali. La prima, la SP 154, connette Pisticci a Nord con il Comune di Bernalda ed a Sud con quelli di Montalbano Jonico, Policoro e Tursi.

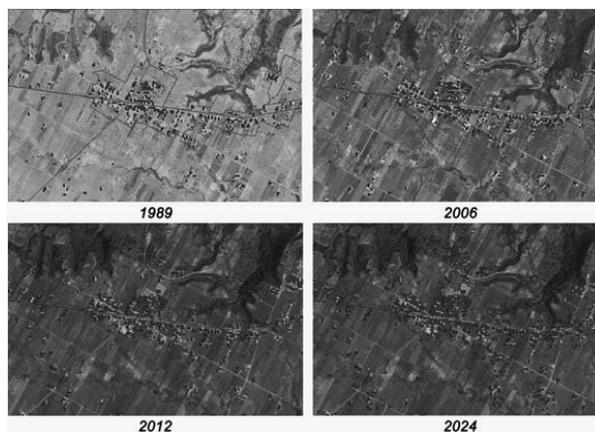


Figura 2 – La frazione di Tinchi, posta all'intersezione tra la S.P.154 e la S.P. Pozzitello S.Basilio, il cui ambito urbano è evidenziato con la linea tratteggiata rossa; in blu sono individuati gli edifici presenti alle diverse date.

La seconda, la SP Pozzitelto-San Basilio, ha invece un ruolo fondamentale all'interno del territorio comunale, poiché connette l'insediamento storico di Pisticci con la più recente frazione di Marconia. Non può essere dunque un caso che proprio in corrispondenza dell'intersezione di queste due importanti infrastrutture viarie vi sia stata una significativa nuova edificazione nel corso degli ultimi anni, solo in parte pianificata (come nel caso della frazione di Tinchi). Questo fenomeno di sprawl urbano non è giustificato, come detto in precedenza, dalle più recenti dinamiche demografiche.

La simulazione realizzata appare coerente col reale andamento delle dinamiche urbanistico-edilizie e pertanto può essere assunta come valida. Il modello descritto risulta funzionante e di facile applicazione. Le simulazioni con esso realizzabili sono accettabili a patto di considerare costante le variabili spaziali e tutte le condizioni al contorno che possono incidere sulle dinamiche edilizie. Con questo modello, ma più in generale con tutti i modelli di simulazione ad oggi implementati, si ottiene una previsione neutrale dello stato di fatto che variabili esogene, oltre che le decisioni politiche, possono condizionare. La variazione delle condizioni economico-finanziarie e dell'andamento del mercato edilizio, così come quella della domanda turistica possono infatti incidere e modificare i processi di ulteriore sviluppo delle aree edificate. Sviluppi futuri della modellistica in materia di uso del suolo dovranno prevedere la possibilità di disegnare scenari differenti in virtù della maggiore o minore incidenza delle variabili esogene richiamate. Con la precedente precisazione, il modello descritto si configura comunque come uno strumento utile per valutare la sostenibilità delle scelte della pianificazione, consentendo di individuare la migliore alternativa di piano possibile nell'ottica di una riduzione del consumo di suolo. Quest'ultimo aspetto è particolarmente interessante se si considera il clima di crescente attenzione sviluppatosi intorno al tema negli ultimi anni, sia da parte della comunità scientifica che da parte dei decisori politici. Ad oggi, tuttavia, si è soliti studiare il fenomeno dell'espansione urbana sulla base di valutazioni multi-temporali di immagini satellitari nelle analisi conoscitive a supporto del piano, mentre i modelli previsionali sono utilizzati quasi esclusivamente nel settore della ricerca. Lo sviluppo di modelli sempre più precisi e di rapida applicazione, può stimolare l'utilizzo di metodologie previsionali anche nella definizione delle scelte di assetto urbanistico finalizzate a perseguire obiettivi di riduzione del consumo di suolo.

#### Bibliografia

Salata, S. (2012), "Il consumo di suolo in Europa: tendenze, morfologie territoriali, leggi e politiche", in Rapporto 2012, Centro di ricerca sul consumo di suolo, Legambiente ed INU, (pag. 35-45)  
Bonham-Carter, G.F. (1994), *Geographic Information System for Geoscientist: modelling with GIS*, Pergamon Press

Smith, E.P., Lipkovich, I., Ye, K. (2002), *Weight of Evidence: quantitative estimation of probability of impact*, Dept. Of Statistic, Virginia Tech  
Koomen, E. (a cura di) (2007), *Modelling Land-Use Change: progress and applications*, Springer  
Lombardo, S., Papini, L., Rabino, G. (1998), "Learning urban cellular automata in a real world. The case study of Rome metropolitan area", in *Cellular Automata: Research Toward Industry*, Verlag (pag. 165-184)  
Romano, B., Zullo, F. (2013), "Models of urban land use in Europe: Assessment tools and criticalities", in *International Journal of Agricultural and Environmental Information Systems* (pag.80-97)  
Romano, B., Zullo, F. (2013), "The urban transformation of Italy's Adriatic coastal strip: Fifty years of unsustainability", in *Land Use Policy* 38, (pag. 80-97)  
Amato, F., Pontrandolfi, P., Murgante, B. (2014), "Using Spatiotemporal Analysis in Urban Sprawl Assessment and Prediction", in *Lecture Notes in Computer Science* vol.8580, Springer International Publishing, (pag. 758-773)  
Nolè, G., Lasaponara, R., Lanorte, A., Murgante, B. (2014), "Quantifying Urban Sprawl with Spatial Autocorrelation Techniques using Multi-Temporal Satellite Data", in *International Journal of Agricultural and Environmental Information Systems*, 5(2), 20-38, April-June 2014 IGI Global DOI:10.4018/IJAEIS.2014040102  
Nolè, G., Murgante, B., Calamita, G., Lanorte, A., Lasaponara, R. (2014), "Evaluation of Urban Sprawl from space using open source technologies", in *Ecological Informatics*, DOI <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecoinf.2014.05.005>

## Consumo di suolo, servizi ecosistemici e resilienza: un quadro da comporre nella pratica.

FRANCESCA ASSENNATO<sup>1</sup>

#### Introduzione

L'Europa è uno dei continenti più urbanizzati, dove sprawl e diffusione di insediamenti a bassa densità costituisce una delle principali minacce ad uno sviluppo territoriale sostenibile. Il consumo di suolo rappresenta una vera e propria emergenza sia poiché interessa principalmente suoli fertili di pianura, con conseguenze importanti per la produzione alimentare e sulla biodiversità, ma anche perché determina le condizioni per un incremento non gestibile del rischio climatico e idrogeologico. Tra i possibili approcci per la sostenibilità dell'uso del suolo, la valutazione dei servizi ecosistemici si pone come una promettente innovazione metodologica, che può essere ancorata

alla pianificazione locale della resilienza. Una integrazione tra i due approcci potrebbe infatti contribuire a superare la ancora scarsa diffusione della valutazione dei servizi ecosistemici ed al contempo consentire ai programmi finalizzati alla resilienza dei territori e alla gestione integrata dei rischi, di non rimanere schemi generici in assenza di applicazioni concrete ancorate alla realtà locale (Collier, 2013).

Il confronto viene qui proposto con riferimento alle problematiche di una realtà territoriale, il X Municipio del Comune di Roma, gravata da problemi di consumo di suolo, che in pochi anni ha visto interessate molte aree di cintura della città e dal rischio climatico e idrogeologico, che si confronta oggi con un recente programma per la resilienza territoriale a scala locale. Il consumo di suolo e la valutazione dei servizi ecosistemici

Il consumo di suolo

Gli orientamenti comunitari indicano chiaramente che l'impermeabilizzazione è uno dei principali processi di degrado del suolo (Roadmap per un uso efficiente delle risorse in Europa, - Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo; 7° Programma di Azione Ambientale) e dedicano alla limitazione del consumo di suolo anche gli indirizzi per il finanziamento di progetti ambientali (LIFE +2014-2020). In Italia l'urbanizzazione indiscriminata ed eccessiva e non controllata è uno dei maggiori fattori di rischio per il nostro territorio. Secondo i dati riportati nelle valutazioni nazionali (Rapporto ISPRA Il Consumo di suolo in Italia, 2014) circa 22.000 km<sup>2</sup>, pari al 7,3% del territorio nazionale, è consumato, ed il fenomeno ha una velocità insostenibile, come evidenziato dagli oltre 720 km<sup>2</sup> consumati dal 2009 al 2012 al ritmo di 8 metri quadrati al secondo, con un andamento piuttosto omogeneo pur con qualche variazione in diverse aree del paese. Il problema della creazione di un urbanizzato continuo, la cosiddetta "città diffusa", nella quale si annulla, di fatto, la distinzione fra città e campagna, determina impatti non solo sulla qualità ambientale e sulla connessione ecologica dei territori, ma anche sulla capacità dell'intero sistema territoriale di continuare ad assicurare il livello di servizi richiesto dalla società. L'attuale urbanizzazione e le criticità che presenta sono una rappresentazione della cultura occidentale del consumo e della finanza, pertanto è indispensabile agire non solo dal punto di vista pratico nel limitare il consumo di suolo, ma anche dal punto di vista degli equilibri economici e dei modelli di organizzazione sociale e di insediamento.

La rilevanza sociale ed economica di questo problema è ormai nota anche alle istituzioni, con diversi progetti di legge nazionale in discussione, diverse norme regionali già vigenti e lo sviluppo di alcuni interessanti progetti che coinvolgono le amministrazioni locali. Mentre a livello europeo vi sono alcuni positivi esempi di gestione sostenibile del suolo, inclusivi anche di limiti al consumo e obiettivi di rigenerazione, nel nostro paese è evidente la difficoltà di conciliare

le esigenze di sviluppo economico con la richiesta di qualità della vita e di sostenibilità ambientale, anche rispetto alla necessità di affrontare i cambiamenti climatici. Questo punto è divenuto centrale ed impone una trasformazione degli schemi di governo del territorio che si rivelano in queste condizioni completamente anacronistici, poiché basati su una fiscalità comunale in gran parte alimentata dagli oneri di urbanizzazione e costruzione, ciò anche alla luce della necessità di gestire gli effetti della bolla immobiliare ed i costi troppo alti di un tessuto urbano sempre più disarticolato e disperso.

Tra i nuovi approcci alla gestione del territorio che possono offrire un contributo alla trasformazione degli schemi di governo locale sono qui discussi quelli legati al concetto di resilienza territoriale ed urbana come approccio alla gestione del rischio e della trasformazione e quelli che utilizzano come schermo interpretativo i servizi ecosistemici, già proposti negli orientamenti comunitari come strumento per la valutazione degli impatti dell'impermeabilizzazione del suolo, in linea con la Strategia per un uso efficiente delle risorse (EC, 2011), entrambi oggetto di diverse esperienze in corso nei comuni italiani.

La valutazione dei Servizi Ecosistemici

La discussione sulla capacità della natura di fornire beni e servizi vitali a sostegno dell'economia e del benessere umano si è sviluppata sul rapporto tra funzioni degli ecosistemi e specifici servizi, quali produzione di alimenti, fibre, acqua fresca, aria pulita, impollinazione, regolazione del clima nonché sulla possibilità di quantificarli dal punto di vista economico (Daily, 1997; Costanza, 1997), sulla influenza di questa produzione sulla struttura e sulla funzionalità degli ecosistemi (de Groot et al., 2003), e tutto ciò ha portato a diverse possibili definizioni. Al fine di sistematizzare la materia e fornire strumenti utilizzabili per applicare i concetti di servizi ecosistemici, diversi grandi progetti internazionali sono stati avviati a partire dal MA del 2005: il TEEB di Stanford (2008) il CSD della WB (2011), l'UK National Assessment, la ESP "Ecosystem Services Partnership" e l'IPBES - Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) avviata nel 2012 dalle Nazioni Unite. Da parte dell'Unione Europea un lavoro rivolto sia alla classificazione che alla capacità di mappatura dei servizi ecosistemici con il programma MAES del JRC e ad uno schema condiviso di classificazione CICES Common International Classification of Ecosystem Services ([www.cices.eu](http://www.cices.eu)). Quest'ultima classificazione si basa su tre categorie: approvvigionamento, regolazione e mantenimento ed infine culturale.

Nel cercare di fornire metodologie per la valutazione dei servizi ecosistemici, alcuni ricercatori si sono soffermati sulla valutabilità in termini economici (es. Costanza et al., 1997, 2014; de Groot et al., 2012), altri al contrario si sono concentrati sugli aspetti non valutabili con valore monetario (es. Kandziora et al., 2013), altri infine hanno seguito la strada di valutazioni attraverso indicatori aggregati o valutazioni

di tipo termodinamico e biofisico. In questi schemi al suolo-territorio non è riconosciuta una categoria di servizi a sé: i servizi forniti dal suolo e dalle aree libere vengono generalmente ricondotti a servizi di supporto forniti dalla struttura biofisica e dai processi che avvengono nel suolo, che si aggiungono ai servizi di approvvigionamento (es. per la produzione di cibo e materie prime), a servizi di regolazione (es. per la regolazione del ciclo idrologico) ed infine ai servizi di tipo culturale (ricreativo e paesaggistico). Secondo la proposta di direttiva quadro sul suolo COM(2006) 232, ad esempio si identificano le seguenti funzioni/ servizi ecosistemici forniti dal suolo:

- produzione di biomassa, in particolare nei settori dell'agricoltura e silvicoltura;
- stoccaggio, filtrazione e trasformazione di nutrienti, sostanze e acqua, oltre che riempimento delle falde freatiche;
- riserva di biodiversità, ad esempio habitat, specie e geni;
- ambiente fisico e culturale per le persone e le attività umane;
- fonte di materie prime;
- serbatoio di carbonio;
- sede del patrimonio geologico e archeologico.

Secondo il Millennium Ecosystem Assessment, la maggior parte dei SE sono minacciati da una serie di pressioni politiche, economiche e culturali, il cui controllo è in gran parte regionale e locale, di conseguenza assume grande rilevanza il land use planning. Mentre alcuni approcci proposti sono utili a scala globale e sono in grado di rappresentare i principali trend su alcuni servizi ecosistemici (ad es. la regolazione del clima), viene sempre più affermata la necessità di un contestuale approccio basato sull'analisi degli specifici contesti locali, utile a meglio interpretare la multifunzionalità degli ecosistemi (Potschin e Haines-Young, 2012) ovvero a meglio caratterizzare alcuni servizi in particolare (ad es. esperienze estetiche e spirituali) che hanno nella scala locale quella in grado di catturare alcuni aspetti significativi (Dick et al 2014). Tuttavia nonostante la conoscenza approfondita delle risorse naturali e degli ecosistemi, la diffusione della valutazione dei servizi ecosistemici è ancora limitata nella pratica locale (Steiner, 2014) e trasferire l'avanzamento metodologico di questo approccio innovativo e pervasivo nella realtà del processo decisionale locale è ancora una sfida (Ruckelshaus, M et al 2014). Un aspetto di particolare rilevanza che deve essere considerato è il rapporto con il cambiamento climatico. La tipologia e il valore dei servizi offerti dagli ecosistemi varia ampiamente in funzione delle caratteristiche delle specie vegetali ed animali presenti (TEEB 2010), che sono a loro volta strettamente collegati alle condizioni climatiche, tra le quali piovosità e temperatura (MEA 2005). La tutela della qualità degli ecosistemi ed i servizi da essi forniti sono parte necessaria delle strategie di adattamento e mitigazione del cambiamento climatico e di gestione del rischio, soprattutto nelle zone costiere molto sensibili alle variazioni climatiche, con influenze sia dal mare che

dalla terra.

La costruzione della resilienza territoriale

Nell'ambito della pianificazione urbana tendiamo da associare la resilienza alla vulnerabilità agli effetti di disastri (Steiner, 2014) e di conseguenza al cambiamento climatico. Con riferimento a sistemi (ed ecosistemi) urbani, territoriali o sistemi socio-ecologici a seconda dell'approccio scelto, la resilienza si pone in termini di capacità di un sistema di affrontare un cambiamento e continuare ad evolversi. In questa concezione<sup>2</sup> la resilienza è una capacità, di utilizzare le situazioni di shock e le sollecitazioni per una trasformazione attraverso un pensiero innovativo. L'applicazione del concetto di resilienza alla pianificazione urbana comporta una migliore conoscenza sia dal punto di vista scientifico che da quello delle politiche pubbliche, in questo costituisce un'opportunità per la ricerca, per integrare le diverse prospettive e può essere una utile guida per la gestione del territorio anche in condizioni ordinarie non necessariamente in caso di disastri (Pickett et al., 2013). Tuttavia gli approcci finalizzati alla resilienza dei territori e alla gestione integrata dei rischi, rischiano di rimanere schemi generici in assenza di applicazioni concrete ancorate alla realtà locale (Collier, 2013).

Le strategie di resilienza, nei principali approcci realizzati negli ultimi anni si configurano come un re-inquadramento della problematica della gestione del territorio, che superi la settorialità e integri le esigenze conoscitive e d'azione delle nuove sfide sociali portate dalla globalizzazione, dal cambiamento climatico, dallo sviluppo tecnologico e dal mutare delle condizioni di sicurezza, alcune di queste declinate anche nei programmi di ricerca europea Horizon 2020. Molta parte dell'elaborazione e degli esempi applicativi hanno come origine la gestione dei rischi (Disaster risk reduction) e l'adattamento al cambiamento climatico, con una attenzione sempre maggiore alla scala locale, ritenuta più adatta ad affrontare i problemi perché più vicina agli effetti che disastri e eventi estremi producono sulle comunità.

In questo contesto sono state sviluppate numerose iniziative sulle città, tra le quali quella dell'UNISDR "Making Cities Resilient: My City is Getting Ready" cui hanno partecipato per l'Italia numerosi comuni, tra cui alcune grandi città quali Venezia, Savona, Milano, Firenze, Ancona e Roma; il City Resilience Profiling Programme di UN-Habitat (CRPP), che dal 2012 coinvolge alcune città (nessuna italiana) nello sviluppo di strumenti per le amministrazioni locali, il Global Forum on Urban Resilience and Adaptation lanciato dall'ICLEI nel 2010, che raccoglie più di 500 città partecipanti e offre un congresso annuale e una piattaforma internet per la diffusione di buone pratiche; L' Asian Cities Climate Change Resilience Network (ACCCRN) e più di recente il progetto 100 Resilient cities promosso dalla Fondazione Rockefeller al quale sta partecipando tra le prime 33 città al mondo anche la città di Roma.

Queste iniziative hanno il grande merito di portare l'attenzione delle amministrazioni su temi a volte dif-

ficili perché tecnicamente complessi o distanti, anche nel tempo, offrendo la possibilità di confronto e di maturazione di buone pratiche utili al miglioramento complessivo. Tuttavia, in assenza di un impegno costante nelle pratiche dell'amministrazione, di un impegno anche del governo nazionale che metta a sinergia sforzi e risorse, rischia di rimanere una "vetrina" per le buone intenzioni, senza produrre alcun cambiamento effettivo.

In particolare il progetto avviato nel 2013 dalla Fondazione Rockefeller "100 Resilient cities" ha coinvolto nel primo anno 33 città tra le quali Roma. L'approccio utilizzato propone la seguente definizione di resilienza (urbana): "capacity of individuals, communities, institutions, businesses and systems within a city to survive, adapt, and grow no matter what kinds of chronic stresses and acute shocks they experience" e prevede la costruzione di un sistema di relazioni finalizzato a rafforzare le amministrazioni locali attraverso la messa a sistema delle esperienze di 100 città che sono considerate "esempi di resilienza" per la loro capacità di adattamento e trasformazione.

Si tratta dunque di un progetto da inquadrare come "rete macro", che connette le città come centri di produzione/causa dei problemi ambientali, sede dei maggiori impatti e allo stesso tempo luogo e motore di trasformazione, con la capacità di tenere insieme sia la dimensione globale che quella locale, in termini di distanza, di tempo e di numero di persone. Più che il valore operativo nei singoli cambiamenti una rete di questo tipo ha sicuramente un grande valore di tipo culturale, poiché avvicina realtà diverse e contribuisce allo scambio di pratiche positive e di iniziative economiche. Tuttavia per dirla con Indovina, queste reti macro non hanno una grande "forza modificativa" sul territorio, se non sono connesse con il livello "micro", ovvero specifico e locale (F. Indovina, 2005). I servizi ecosistemici possono in questo rappresentare una opportunità per portare una trasformazione reale delle condizioni ambientali e di resilienza del territorio, coniugando limitazione del consumo di suolo, resilienza climatica e trasformazione sociale.

L'utilità di un confronto tra schemi metodologici alla scala locale.

L'integrazione dell'approccio dei servizi ecosistemici può portare ad una strategia di resilienza quegli elementi di aderenza all'impatto biofisico, economico e sociale sulla sfera locale che rischiano di rimanere trascurati, nonché costituire anche uno strumento di misura dell'efficacia delle azioni da inserire negli schemi "procedurali" proposti per il raggiungimento della resilienza. In questo studio si propone dunque un confronto tra due schemi relativi ai SE e alla Resilienza urbana, con l'obiettivo di individuare opportunità e criticità dell'integrazione tra i due approcci e con riferimento alle implicazioni per il consumo di suolo dei progetti per la resilienza avviati nella realtà territoriale del X municipio di Roma.

Ci sono numerosi differenti schemi metodologici e strumenti sviluppati da diverse organizzazioni tanto per la pianificazione della resilienza tanto della valu-

tazione dei servizi ecosistemici. Di seguito si presenta uno schema di relazione tra la sistematizzazione dei servizi ecosistemici proposto da Dominati (Dominati et al, 2010) che rappresenta relazioni e fattori di influenza sui servizi ecosistemici, e lo schema di interpretazione pianificazione della resilienza proposto da UNISDR. In particolare lo schema di analisi di UNISDR è finalizzato a guidare le amministrazioni locali verso i "10 essentials" della resilienza: 1. organisation and coordination, 2. Assign a budget, 3. risk assessments, 4. critical infrastructure that reduces risk 5. safety of schools and health facilities, 6. risk compliant building regulations and land use planning, 7. education programmes and training, 8. protect ecosystems and natural buffers, 9. early warning systems and emergency management capacities 10. needs of the affected population are placed at the centre of reconstruction.

Come emerge dal confronto i due schemi sono complementari: la valutazione dei servizi ecosistemici e delle loro relazioni con le esigenze della società e con il capitale naturale, costituisce una analisi dei meccanismi di funzionamento dei processi naturali e antropici, cui lo schema successivo, di management del rischio, deve necessariamente fare riferimento. Anche nel caso del progetto della Fondazione Rockefeller la resilienza delle città viene promossa (e misurata) attraverso alcuni concetti guida, qui chiamati "pilastri".

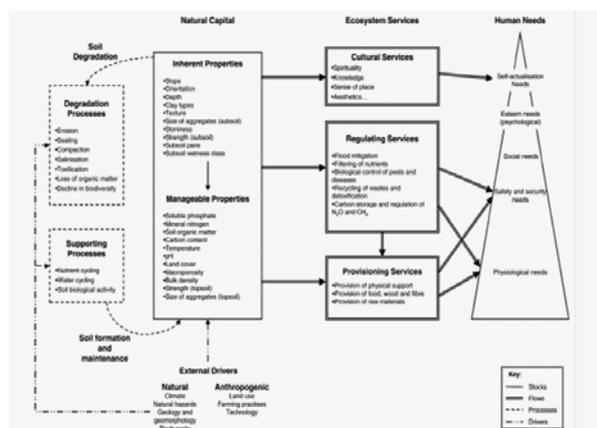


Figura 1– Schema di relazione tra capitale naturale, servizi ecosistemici e esigenze/pressioni umane (Dominati et al 2010).



Figura 2– Schema dell'approccio alla resilienza urbana UNISDR Handbook for Local government leaders ([http://www.unisdr.org/files/26462\\_handbookfinalonlineversion.pdf](http://www.unisdr.org/files/26462_handbookfinalonlineversion.pdf))

Con riferimento al Comune di Roma, l'applicazione dello schema proposto dalla Fondazione Rockefeller appare particolarmente interessante. Roma si confronta con decenni di sviluppo senza regole che ha prodotto un sistema territoriale povero di infrastrutture, con molte aree di edilizia spontanea e abusivismo. L'intenso consumo di suolo, soprattutto a bassa densità, ha prodotto frammentazione e dispersione del tessuto urbano che si confronta con le nuove necessità e nuovi rischi. La fragilità di quest'area rischia di compromettere una già labile coesione sociale. L'obiettivo è dunque produrre una trasformazione che consenta di mantenere le alte qualità ambientali e culturali presenti (si pensi all'importanza del Parco del litorale e del sito archeologico di Ostia antica, che si aggiungono alle estese aree agricole con suoli di qualità) e di assicurare la resilienza del sistema territoriale a futuri shock e stress. Fra le priorità individuate dalla proposta progettuale per Roma vi sono la protezione del patrimonio artistico-culturale, la tutela della biodiversità e dei servizi ecosistemici, la gestione dei principali rischi climatici (idrogeologico e onde di calore), l'innovazione delle attività di pianificazione urbana.

Quale risultato può portare l'integrazione della valutazione dei servizi ecosistemici nell'azione per la resilienza? Vi sono nuovi fattori ed attori da considerare nella analisi di vulnerabilità, che includono anche la partecipazione del cittadino, si rende disponibile una diversa modalità di valutazione della risorsa suolo con il conseguente riposizionamento dei valori e degli interessi da governare, si offre un possibilità nuova di confrontare le scelte di pianificazione e di monitorarne gli effetti nel tempo. Certamente è uno sforzo che dovrà vedere impegnate insieme la componente scientifica, l'amministrazione e la società civile, affinché abbia un successo duraturo.

#### Note

1 Dipartimento DIAEE Ingegneria, Università La Sapienza di Roma, francesca.assennato@uniroma1.it  
2 Cfr. [www.stockholmresilience.su.se](http://www.stockholmresilience.su.se)

#### Bibliografia

Collier, M. J. et al. (2013) Transitioning to resilience and sustainability in urban communities, *Cities*, 32, Supplement 1, pp. S21 – S28

Costanza, R. et al. 2014. Changes in the global value of ecosystem services. *Global Environmental Change* 26, 152–158.

Costanza, R. et al., 1997. The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature* 387.

Daily, G., 1997. *Nature's Services: Societal Dependence On Natural Ecosystems*. Island press.

De Groot, R., et al, 2012. Global estimates of the value of ecosystems and their services in monetary units. *Ecosystem Services* 1, 50–61.

De Groot, R., Van der Perk, J., Chiesura, A., van Vliet, A., 2003. Importance and threat as determining factors for criticality of natural capital. *Ecological Economics* 44, 187–204.

Dick, J. et al., 2014. Cross-scale analysis of ecosystem services identified and assessed at local and European level. *Ecological Indicators* 38, 20 – 30.

Dominati, E., Patterson, M. & Mackay, A., 2010. A framework for classifying and quantifying the natural capital and ecosystem services of soils. *Ecological Economics* 69, 1858–1866;

Indovina, F., 2005. *Governare la città con l'urbanistica*. Maggioli editore.

Kandziora, M., et al. 2013. Interactions of ecosystem properties, ecosystem integrity and ecosystem service indicators—A theoretical matrix exercise. *Ecological Indicators* 28, 54 – 78.

Munafò, M., Tombolini, I. (2014), *Il consumo di suolo in Italia*, Edizione 2014, ISPRA, Roma, <http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/il-consumo-di-suolo-in-italia>

Pickett, S. T. A., Cadenasso, M. L., & McGrath, B., 2013. *Resilience in ecology and urban design: Linking theory and practice for sustainable cities*. Springer.

Potschin, M., Haines-Young, R., 2013. Landscapes, sustainability and the place-based analysis of ecosystem services. *Landscape Ecology* 28, 1053–1065.

Ruckelshaus, M., et al., 2013. Notes from the field: Lessons learned from using ecosystem service approaches to inform real-world decisions. *Ecological Economics*.

Steiner, F. (2014) *Frontiers in urban ecological design and planning research*, *Landscape and Urban Planning*, 125, pp.304–311.

## Urbanistica europea “sostenibile” e ristrutturazione dell'esistente

CHIARA BARATTUCCI

La svolta culturale della sostenibilità tra XX e XXI secolo

Le preoccupazioni imperanti dello “sviluppo sostenibile” si impongono con forza a cavallo tra XX e XXI secolo, diffuse, con innegabile capacità comunicativa, dalla Commissione Europea a partire dal famoso rapporto Brundtland del 1987. In quegli anni diventa condivisa la consapevolezza dei limiti dello sviluppo economico fondato sulle risorse finite e l'individuazione dell'obiettivo di uno sviluppo capace di rendere centrali le preoccupazioni ambientali mettendole in stretta relazione con gli aspetti sociali ed economici. L'essenza dello “sviluppo sostenibile” è quindi data da tre dimensioni indiscibilmente legate: ambientale, sociale ed economica. Oggi, respirando quotidianamente questa *air du temps*, si è sempre più consapevoli che tra la fine del secolo scorso e l'inizio del successivo si sia manifestata una vera e propria svolta culturale che, sebbene affondi le sue radici nella sensibilità

ecologista degli anni settanta, dal decennio successivo diventa altro. Diventa una costante preoccupazione su come potere garantire alla società occidentale i suoi elevati e dispendiosi standard di vita il più a lungo possibile. Connessi a questo obiettivo prioritario, sono molti i problemi urgenti che la cultura della sostenibilità europea vuole affrontare: dal cambiamento climatico, alla perdita di biodiversità, dalla povertà ed esclusione sociale in aumento, alla popolazione che diventa sempre più anziana, dai rischi per la salute pubblica causati soprattutto dall'aumento delle malattie infettive, fino al necessario risparmio delle risorse finite, compreso il suolo, che non deve essere sprecato e consumato.

Se il termine "sostenibile" sembra a volte essere superato, va però considerata l'importanza della sua integrazione nella lingua parlata comune. La sostenibilità è, infatti, onnipresente nella vita quotidiana del cittadino eco-responsabile in molti modi: il linguaggio sostenibile con i suoi termini (ecologico, resiliente, verde, bio, durabile, ecc.) è ormai parte del suo vocabolario, il pensiero sostenibile è sempre più presente nella sua mente, la sua vita quotidiana si svolge in un territorio urbano che invita a molti comportamenti sostenibili (dalla raccolta differenziata dei rifiuti, alle pratiche di bike sharing, ecc.).

Le politiche dell'Unione europea sullo sviluppo sostenibile hanno riguardato l'ambiente urbano sin dai primi anni novanta: il Libro Verde del 1990 già indicava il modello di "città compatta" (non dispersa) come modello di "città sostenibile" da perseguire, la Carta di Aalborg del 1994 stabiliva che è soprattutto nelle città che devono attuarsi le politiche di sviluppo sostenibile, lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo delineato nel 1997 a Noordwijk dava indicazioni per la sostenibilità urbana, ecc. Oggi è centrale l'incentivazione dell'innovazione tecnologica e delle "città intelligenti" e fino al 2020 l'Unione Europea ha destinato, attraverso il Fondo europeo per lo sviluppo regionale, migliaia di miliardi di euro per il "trasporto ecologico e sostenibile" urbano. A sostegno della "città compatta" contro l'insostenibile "città dispersa", già qualche anno fa, nel 2006, un Rapporto dell'Agenzia Europea dell'Ambiente sosteneva che la crescente diffusione e dispersione urbana fosse un fenomeno ancora molto ignorato da politici e amministratori, ma che sempre più dovesse essere affrontato prioritariamente attraverso la riduzione del continuo "consumo di suolo" a uso urbano, obiettivo divenuto centrale in molte politiche urbane e urbanistiche europee almeno degli ultimi quindici anni.

Urbanizzazioni disperse, "consumo di suolo" e urbanistiche

Al di là delle intenzioni dichiarate, dietro molti discorsi e progetti si celano azioni e strategie che di sostenibile hanno ben poco, se si considerano contemporaneamente le tre indiscutibili dimensioni su citate, "sostenibilità" è diventato poi un termine d'obbligo e passe-partout. Ciò malgrado, questa cultura imperante ha posto innegabilmente al centro dell'attenzione

preoccupazioni e temi che non possono essere più trascurati, neanche dall'urbanistica, le cui responsabilità sono molte ed importanti. Già da vari anni alcuni paesi occidentali, non solo europei, se ne sono accorti, in modi diversi, ma rivolgendo soprattutto il loro sguardo verso lo stretto rapporto tra l'urbanizzazione diffusa e dispersa crescente degli ultimi decenni e i sempre più frequenti disastri ambientali.

Nel quadro dell'urbanizzazione occidentale europea degli ultimi cinque secoli, l'urbanizzazione della seconda metà del XX secolo ha provocato molte e profonde trasformazioni territoriali: gli studi e le ricerche degli ultimi decenni hanno permesso di comprendere e dare visibilità alla grande trasformazione insediativa europea. Allo stesso tempo, alcuni di questi studi hanno suggerito molte piste per le azioni urbanistiche e altri ancora hanno messo in luce le gravi conseguenze di un'eccessiva diffusione e dispersione urbana. Quest'ultima, in effetti, è costata spesso molto cara in termini non solo economici, ma anche sociali ed ambientali, causando un importante consumo di risorse non rinnovabili (energetiche, idriche, territoriali, ecc.), contribuendo all'inquinamento dell'aria, del suolo, delle acque. Il continuo consumo di suolo ad uso urbano, inoltre, ha portato troppo spesso con sé un'eccessiva cementificazione e impermeabilizzazione dei terreni che ha amplificato i dissesti idrogeologici, il degrado vegetazionale, la perdita di biodiversità, ecc. ed ha contribuito, insieme al cambiamento climatico, ad aumentare la frequenza di gravi inondazioni. E' soprattutto davanti a questa situazione che negli ultimi anni è cresciuta in Europa la necessità di ridefinire l'urbanistica in senso "sostenibile" a tutte le scale, dal progetto di bioarchitettura fino alla pianificazione territoriale. La cultura europea di inizio XXI secolo sembra stia quindi decretando la fine dell'urbanistica dell'espansione e dell'ampliamento e la nascita di un'urbanistica di ristrutturazione sostenibile del territorio urbano esistente.

L'Italia, nonostante importanti precedenti (Bologna, It.Urb, strategie di PTCP, ma anche politiche settoriali di difesa del suolo, ecc.) e malgrado recenti disegni di legge sul "consumo di suolo", rispetto agli altri paesi europei è rimasta indietro. La legislazione urbanistica in materia a livello nazionale tarda ad arrivare ed è compito delle diverse legislazioni urbanistiche regionali porre più o meno attenzione al problema. Davanti allo scempio del territorio italiano degli ultimi decenni, ci si potrebbe legittimamente domandare a cosa possano servire ancora nuove politiche urbanistiche, ma allo stesso tempo, appare evidente che, nelle regioni che hanno saputo rispettare leggi e strumenti, la diffusione e dispersione urbana è stata maggiormente gestita e controllata.

E' innegabile che in alcuni paesi europei l'urbanistica ha funzionato meglio rispetto all'Italia, ma non si può trascurare il fatto che un certo suo "fallimento" nel nostro Paese è strettamente connesso alla debolezza della cultura civica e del non rispetto delle leggi. Allo stesso tempo, non si può dimenticare il partito trasversale della casa che per decenni ha sostenuto l'in-

dustria edilizia come motore trainante dell'economia italiana. Considerando questi e altri aspetti, anche molto contraddittori, che non è costruttivo esporre in questa sede, ricordiamo soltanto che l'Europa è composta da un arcipelago di realtà nazionali ognuna con la propria tradizione e cultura urbanistica e pianificatoria. Sottolineiamo dunque l'impossibilità di nette trasposizioni politiche, culturali, contestuali, procedurali da un paese europeo all'altro. Crediamo però sia comunque utile tentare di guardare alcune recenti esperienze urbanistiche, specie di Francia, Germania e Gran Bretagna, per riflettere in modi più approfonditi sulle caratteristiche comuni di questa "urbanistica sostenibile" nascente e su come alcune di esse, se attentamente contestualizzate, potrebbero essere importanti anche in Italia.

L'attenzione al territorio urbano in alcuni paesi europei

In Francia la diffusione e dispersione insediativa della seconda metà del XX secolo è stata forte in tutte le regioni, ma l'obiettivo ufficiale di lotta all'étalement urbain è condiviso nella legislazione urbanistica di Stato già da molti anni. Nel 1999 le preoccupazioni dello sviluppo sostenibile permeano la Legge Voynet, la LOADDT - Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire: con l'obiettivo prioritario di contrastare la diffusione urbana, impone un maggiore controllo fisico dell'urbanizzazione e la definizione di limiti all'espansione a vasta scala intercomunale. Questa legge sottolinea l'importanza di un'urbanistica attenta non soltanto ad indici e prescrizioni, ma alla modificazione della dimensione fisica dell'urbano attraverso un approccio progettuale a tutte le scale. Introduce, inoltre, il Progetto di Agglomerazione connesso al contratto d'agglomerazione con dispositivi fiscali. Nello stesso anno, l'attenzione alla cooperazione tra comuni per contrastare l'étalement urbain è particolarmente acuta nella Legge Chevènement. Nel 2000, la Legge SRU - Solidarité et Renouveau urbain associa la lotta alla dispersione urbana agli obiettivi centrali di mixité sociale e funzionale e all'incentivazione dei trasporti collettivi, attraverso l'introduzione di nuovi strumenti urbanistici: SCOT - Schéma de Cohérence Territoriale, PLU - Plan Local d'urbanisme e di un documento specifico, il PADD - Plan d'Aménagement de Développement Durable. I tre obiettivi principali di sviluppo sostenibile dell'urbanistica francese sono enunciati in modo preciso nell'articolo L.121-I del Codice dell'urbanisme: 1. Sviluppo equilibrato del territorio tra spazi urbanizzati, spazi rurali e spazi naturali con forte attenzione al patrimonio (naturale e antropico); 2. Mixité funzionale e sociale, ripartizione equilibrata nel territorio tra abitazione, lavoro, commercio e servizi connessi dai trasporti pubblici; 3. Riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, gestione di energia rinnovabile, tutela delle risorse naturali. Si tratta di tre obiettivi da tradurre strategicamente e strutturalmente negli strumenti urbanistici, come hanno fatto, ad esempio, quelli per il territorio di

Rennes e quelli per la regione parigina. Nel 2009 la Legge Grenelle 1 espone i grandi obiettivi ambientali da perseguire e nel 2010 la Legge Grenelle 2 pone la sostenibilità ambientale al centro dell'attenzione rinforzando, in particolare, la politica e i progetti degli ecoquartiers e delle ecocités. Gli ecoquartieri sono già da vari anni protagonisti del progetto urbano francese in connessione alle politiche urbane del Ministero dell'ecologia e dello sviluppo sostenibile: i tre obiettivi prima esposti sono sempre presenti. Nonostante si tratti ancora di progetti di quartiere molto cari da realizzare e che presentano in media prezzi elevati degli alloggi, possono essere considerati come sperimentazioni interessanti che potrebbero condurre nel tempo ad un progressivo cambiamento del progetto urbanistico a tutte le scale rivolto ad un ampio spettro di categorie sociali e di classi di reddito.

In Germania le strategie per tentare di contrastare la dispersione dell'urbanizzazione della seconda metà del XX secolo, molto intensa a sud e ad ovest, dagli anni novanta sono state fondate sul contenimento del consumo di suolo, sulla riqualificazione e ristrutturazione della città esistente, sulla tutela dei territori naturali e agricoli. Come noto, nel 1998 la pianificazione federale tedesca introduce l'obiettivo di ridurre di un quarto il consumo di suolo ad uso urbano per raggiungere entro il 2020 i trenta ettari al giorno.

Questo limite quantitativo è però integrato a diverse strategie di sviluppo sostenibile (importanza attribuita alla pianificazione regionale e intercomunale, sforzo comunicativo per sensibilizzare la popolazione sulla risorsa suolo e sulla tutela attiva degli spazi naturali e agricoli, coinvolgimento degli investitori privati, forme diverse di concertazione e partecipazione, ecc.). Ricordiamo, inoltre, che sin dagli anni novanta in Germania è stata importante anche la continua riqualificazione della città compatta esistente, insieme alla progettazione di vari eco-quartieri in aree industriali o militari dismesse. Basti pensare alla nota esperienza dell'IBA-Emscher Park fondata su principi di sviluppo sostenibile e su azioni definite attraverso concertazioni tra differenti attori e con la partecipazione della popolazione locale. Ricordiamo anche a Friburgo, l'ecoquartiere Vauban nato dalla trasformazione e riutilizzo di una ex caserma francese, strutturato sul potenziamento dei trasporti "sostenibili" e sulla mescolanza sociale, grazie all'integrazione di 40 cooperative per le classi di reddito più sfavorite. L'innovazione tecnologica è centrale e sin dal 1996 si sta realizzando con un'importante partecipazione dei cittadini.

In Gran Bretagna, nonostante i numerosi piani che si sono susseguiti nel corso del XX secolo, l'intensificazione dell'urban sprawl (legato alla dispersione residenziale di case monofamiliari a schiera) non è stata mai realmente arrestata. Nel 1998 è stata confermata l'importanza della tradizione delle green belts (Planning Policy Guidance 2), ma integrata ad una combinazione di piani, programmi, politiche e progetti, di strategie e di azioni di differente natura e a differente scala che sembra abbiano portato ad

una recente diminuzione del fenomeno. La cultura urbanistica dei piani di vasta scala è stata dunque legata ed integrata, sin a partire dagli anni settanta, alla strategia dell'Urban regeneration e a tutte una serie di Urban programs e poi di PPG (Planning Policy Guidance) che soprattutto a partire dagli anni novanta hanno messo al centro della loro attenzione lo sviluppo sostenibile. Molta fiducia è oggi attribuita al contenimento dell'urbanizzazione attraverso il potenziamento del policentrismo e alla definizione di densità minime nei singoli progetti. Davanti alle enormi estensioni di urbanizzazioni a bassa densità territoriale del XX secolo, lo structure/strategic plan di Londra del 2004 spinge al contenimento della diffusione urbana, considerando la pianificazione come un processo e come luogo della negoziazione. Si orienta la trasformazione verso una metropoli compatta circondata da anelli verdi e strutturata dalla rete degli spazi aperti e dai fiumi principali. In questo quadro va ricordato anche il Thames Gateway, ristrutturazione dell'urbanizzazione lungo il ramo orientale del Tamigi fino alla Manica, riutilizzando le numerose aree dismesse dell'industria manifatturiera londinese. Ad un'altra scala, il quartiere BedZed, attraverso la riqualificazione ecologica e sostenibile di un'area industriale dismessa è ormai diventato una sorta di esempio esemplare.

Tendenze e caratteristiche europee dell'urbanistica "sostenibile"

Dallo studio delle esperienze urbanistiche europee degli ultimi quindici-vent'anni emerge l'importanza della coerenza degli obiettivi di leggi, politiche urbane e urbanistiche a differenti scale, nonché quella di articolare e integrare azioni e strategie molto diverse tra piani a vasta scala, progetti urbani di parti di città, politiche urbane di coesione sociale e di fiscalità urbana, ecc.

Sotto l'aspetto delle forme urbane, questa urbanistica "sostenibile" europea vuole tendere verso un territorio urbano più denso (non disperso) policentrico strutturato su una mobilità sostenibile. Per il raggiungimento di questo obiettivo, tre sono i concetti operativi chiave: 1. compattezza (evitando il "consumo di suolo", cercando dunque di evitare la continua urbanizzazione dispersa, ristrutturando l'esistente, riusando, riciclando, riqualificando; 2. mescolanza (sociale: progettando quartieri capaci di accogliere categorie sociali, classi di reddito e/o culture-etnie diverse; funzionale - basta con i pezzi di città monofunzionali, si alla mescolanza delle attività in uno stesso quartiere, in una stessa parte di città); 3. cittadinanza (l'urbanistica partecipativa, della democrazia locale, per coordinare le azioni frammentate e integrarle in piani e progetti condivisi attraverso un ampio uso di concertazione e partecipazione tra diversi attori). Ma il principale concetto operativo è "ristrutturazione": una ristrutturazione del territorio urbano esistente che comprende differenti azioni e strategie:

1. Ristrutturare l'esistente pensando progettualmente alla città delle "brevi distanze". Compattare dunque

il territorio urbano in forme urbane policentriche e multifunzionali strutturate su una mobilità "sostenibile" di prossimità, riducendo l'utilizzo dell'automobile privata e incentivando modalità di spostamento "dolci" (a piedi, in bicicletta, ecc.) e i trasporti pubblici (autobus, tram, ferrovia, ecc.).

2. Rifare la "città su se stessa" riqualificando i tessuti urbani esistenti pensando alla necessaria coesione sociale e alla mescolanza funzionale in ogni sua parte, recuperando le aree abbandonate, degradate o dismesse, restaurando, riusando e rivitalizzando il patrimonio edilizio esistente, ristrutturando gli spazi pubblici come elementi portanti della nuova organizzazione urbana e dell'interazione sociale, ecc.

3. Riqualificare l'ambiente urbano ponendo al centro dell'attenzione i differenti rischi naturali (idraulici, idrogeologici, ecc.), tutelando le diverse risorse finite come l'acqua, la flora e la biodiversità, guardando al cambiamento climatico e al risparmio energetico, al controllo dell'inquinamento (atmosferico, delle acque, del suolo, sonoro, ecc.), alla ristrutturazione dei corsi d'acqua a più rischio esondazione, ecc.

La sfida che però resta ancora aperta è quella della ristrutturazione sostenibile della dispersione urbana.

#### Bibliografia

Barattucci, C. (2014), "Urbanisation et risques naturels: le cas de la Vénétie" in *Métropolitiques*, 26 mars 2014: <http://www.metropolitiques.eu/Urbanisation-et-risques-naturels.html>

Barattucci, C. (2013), *Zoning/Mixité. Alle radici dell'urbanistica italiana e francese, 1870-1945*, Officina Ed., Roma

Barattucci, C. (2007-2013) *Materiali didattici del Laboratorio di Progettazione Urbanistica*, Università IUAV di Venezia: <http://www.iuav.it/Ateneo1/docenti/architetto/docenti-a-/Chiara-Bar/materiali-/Documentaz/index.htm>

Barattucci, C. (2008), "La restructuration soutenable des urbanisations dispersées" in *Master en études avancées - Urbanisme durable - Eco-urbanisme, Projet urbain, Gouvernance, Unil - Université de Lausanne - Faculté des géosciences et de l'environnement, Lausanne*

Barattucci, C. (2007), "Restructurer le territoire habité" in *Ville et recherche urbaine*, n. nov., Puca - Ministère de l'Équipement, Paris

Barattucci, C. (2004), *Urbanizzazioni disperse. Interpretazioni e azioni in Francia e in Italia, 1950-2000*, Officina Ed., Roma

Eea (2006), *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*, Report n. 10, Copenhagen

Charlot-Valdieu, C., Outrequin, P. (2011) *L'urbanisme durable. Concevoir un écoquartier*, Le Moniteur, Paris  
Mathieu, N., Guermond, Y., a cura di (2005), *La ville durable, du politique au scientifique*, Inra, Paris  
Mostafavi, M., a cura di (2010), *Ecological Urbanism*, Lars Muller Publisher, Baden

Pileri P., a cura di (2009) "Consumo di suolo, consumo di futuro" in *Urbanistica*, n. 138

Richardson, H.W., Bae, C.H.C. ed. (2004), *Urban sprawl*

in Western Europe and the United States, Ashgate, Aldershot  
Salzano, E., Gibelli M.C., a cura di (2006), *No sprawl*, Alinea, Firenze  
Secchi, B., 1984, *Il racconto urbanistico*, Einaudi, Torino  
Sito web: Osservatorio nazionale consumo di suolo (Politecnico di Milano).

## Processi di pianificazione e politiche fiscali: il conflitto tra edificabilità e valore

MIRKO BISULLI E EZIO MICELLI

### Introduzione

L'analisi delle più recenti leggi urbanistiche regionali, delle norme e delle sentenze in materia tributaria evidenzia una contraddizione in merito all'attributo dell'edificabilità delle aree e del valore di queste ultime a fini fiscali.

I piani urbanistici di nuova generazione prevedono la separazione tra piano strutturale e piano operativo e possono attribuire alle aree una destinazione di futura possibile edificabilità priva di quel carattere conformativo peculiare dei piani tradizionali, sulla scorta di quanto previsto dalla L. 1150/42 e dalle successive leggi regionali (Barbieri 2007, Salzano 2008, Urbani 2007).

L'amministrazione tributaria, tuttavia, considera tali aree edificabili ai fini dell'imposizione fiscale (IMU in particolare) anche se l'iter di conformazione della proprietà non è ancora concluso.

Appare dunque evidente la contraddittorietà tra gli strumenti urbanistici e le norme in materia fiscale.

Con riferimento alle soluzioni adottate dalle Amministrazioni per la determinazione delle basi imponibili, i modelli impiegati presi in considerazione non garantiscono una corretta determinazione delle basi imponibili dei terreni edificabili. Le basi imponibili, infatti, sono spesso determinate a partire da valori aggiornati sulla base di indici Istat senza tenere conto dell'effettivo andamento del mercato e senza considerare le reali possibilità di sfruttare la potenzialità edificatoria.

A livello nazionale si riscontrano sempre più frequentemente dati riguardanti l'aumento di richieste da parte dei proprietari di rinuncia alla capacità edificatoria, in quanto ritengono che le imposte dovute non siano proporzionate al valore di mercato dei beni posseduti<sup>1</sup>.

La pressione fiscale applicata ai terreni edificabili non conformati incide quindi sulle strategie della proprietà fondiaria e, se ritenuta eccessivamente elevata, porta a rinunciare alla qualifica di area edificabile e favorisce dunque una politica di riduzione del consumo di suolo.

Al contrario, in assenza di una adeguata tassazione dei terreni edificabili, la proprietà è invece maggiormente interessata a ricevere la qualifica di area edificabile e a beneficiare della relativa valorizzazione economica, pur se modesta, determinando così una spinta maggiore al consumo di suolo.

La mancata imposizione fiscale sulle aree edificabili non pienamente conformate, prevista nell'attuale proposta di legge urbanistica nazionale (ultimo ddl Lupi), può quindi favorire strategie tese a richiedere aumenti di volumi edificabili e quindi di consumo di suolo.

Una equa tassazione dei terreni edificabili è pertanto fondamentale per tutelare sia i soggetti pubblici che privati, ma anche per incidere in maniera significativa sulle richieste di inserimento di terreni agricoli nel perimetro delle aree urbanizzabili.

Lo studio si propone quindi di individuare un modello che consenta di formalizzare il meccanismo dinamico di consolidamento del valore dei suoli in funzione dei diversi passaggi in merito alla conformazione della capacità edificatoria.

La peculiarità del modello consiste nel prendere in considerazione, oltre alle variabili fondamentali che incidono sul valore di mercato di un terreno edificabile, anche la variabile legata a un percorso diverso sotto il profilo giuridico delle fasi di conformazione della capacità edificatoria e quindi del processo di consolidamento della rendita fondiaria.

La ricerca è strutturata in tre parti.

La prima parte analizza gli strumenti giuridici che riguardano i terreni edificabili al fine di indagare il problema dell'edificabilità delle aree sia sotto il profilo urbanistico che sotto il profilo fiscale.

La seconda parte della ricerca consiste nell'analisi di alcune esperienze di rilievo e, in particolare, sono analizzati i modelli operativi predisposti dalle amministrazioni locali per la determinazione delle basi imponibili per l'applicazione dell'IMU.

La terza e ultima parte, infine, consiste nella messa a punto di un modello di analisi del valore dei terreni edificabili e, oltre alle linee metodologiche, illustra l'applicazione del modello al caso del Comune di Ravenna.

L'attribuzione dell'edificabilità: la contraddizione tra le norme tributarie e la conformazione differita dei piani urbanistici

L'Imposta Municipale Unica (IMU) è stata introdotta dall'art. 13 comma 1 del D.lgs 201/2011 a partire dal 01.01.2012, in sostituzione dell'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI).

Se il comma 3 dell'articolo 13 indica le modalità per la determinazione della base imponibile – “la base imponibile dell'imposta municipale propria è costituita dal valore dell'immobile” - è invece il D.lgs 504/92, lo stesso che regolamentava l'ICI, a fornire una definizione delle aree soggette all'imposizione fiscale. In particolare, l'art. 2 alla lettera b) stabilisce che l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici generali o attuativi<sup>2</sup>: è dunque la classifica-

zione del piano urbanistico a determinare se un'area è edificabile o meno e se dunque è soggetta o meno alla imposizione fiscale dell'IMU.

Su di una analoga linea di ragionamento, il D.lgs 223/2006, convertito in legge 248/2006, stabilisce che un'area a fini fiscali "è da considerare fabbricabile se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal comune, indipendentemente dall'approvazione della regione e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo". Tale posizione è stata poi confermata anche da diverse ordinanze della Corte Costituzionale<sup>2</sup> e da diverse sentenze della Corte di Cassazione<sup>3</sup>, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze<sup>4</sup> e, da ultimo, anche dalla Corte dei Conti<sup>5</sup>.

In sintesi, la norma e la giurisprudenza di rango nazionale non sembrano avere flessioni rispetto alla linearità di un ragionamento che vede nell'inclusione di un suolo nelle aree urbane la condizione per il suo assoggettamento all'imposizione fiscale dell'IMU. Ancora, l'evoluzione della leggi urbanistiche non sembra minimamente incidere sulla decisione dei tribunali chiamati a esprimersi sull'argomento: la ridefinizione degli strumenti urbanistici appare questione nominalistica senza particolare capacità di incidere sul processo effettivo di conformazione della proprietà e dunque sulla edificabilità dei suoli.

A partire da una acclarata esigenza di rinnovamento degli strumenti tradizionali di pianificazione, soprattutto sulla scorta della riflessione culturale promossa dall'INU (1995), quasi tutte le leggi urbanistiche regionali approvate dopo la metà degli '90 hanno diviso il tradizionale PRG in due diversi documenti, il primo di carattere strategico e di durata indefinita, il secondo di carattere operativo con una validità più limitata nel tempo.

La divisione tra piano strutturale e operativo riguarda anche aspetti di rilievo del processo di valorizzazione dei suoli legati al tema della conformazione della proprietà. Il piano strutturale, infatti, solo in parte conforma la proprietà, mentre è il piano operativo a completare questa delicata operazione per quanto attiene le aree di trasformazione urbana. La scelta dei legislatori regionali è stata dunque quella di attribuire il potere conformativo della proprietà alle scelte di piano effettuate nella fase del concreto emergere degli interessi legati alla trasformazione urbanistica delle aree, ovvero attraverso la separazione della fase strutturale da quella operativa (Stella Richter, 2010).

Ai fini della trattazione dei temi oggetto della presente ricerca, l'analisi delle leggi urbanistiche regionali consente di evidenziare come il doppio livello di pianificazione comporti anche un doppio livello di conformazione della proprietà, attribuendo alla sola pianificazione operativa il potere di conformare la capacità edificatoria attribuita all'area, rendendola di fatto effettivamente edificabile.

Di un simile sforzo, l'autorità tributaria non sembra tenere conto.

Il conflitto che ne consegue tra la norma urbanistica e quella tributaria appare evidente: a fini fiscali un'area

deve essere considerata edificabile, ed è quindi soggetta alla relativa imposizione, se è compresa tra le aree edificabili previste dal piano regolatore generale o dal piano strutturale – considerato analogo al precedente –, anche se non è ancora possibile utilizzare la capacità edificatoria astrattamente prevista e anche se non vi è nemmeno la certezza che all'area sarà effettivamente attribuita una capacità edificatoria in ragione di un processo di conformazione della proprietà non ancora concluso.

Il valore di mercato delle aree deve riflettere la contraddizione tra una norma fiscale ancorata ai fondamenti normativi della legge urbanistica del 1942 e l'evoluzione dei piani intrapresa dalla maggior parte delle Regioni del Paese: da un lato infatti l'inclusione nella pianificazione di carattere strutturale determina un incremento del valore dei suoli che scontano l'appartenenza a una classe di beni certamente caratterizzata da una rendita d'attesa giustificata dal loro possibile futuro edificatorio, d'altro lato non è affatto certo se e con quali tempi tale edificabilità verrà effettivamente accordata alla proprietà, passando prima per la pianificazione operativa e successivamente per quella di carattere attuativo.

Edificabilità, piano sdoppiato ed equità fiscale: le soluzioni adottate dagli enti locali

La ricerca ha preso in considerazione circa 20 casi di studio e si è concentrata in maniera più approfondita sui modelli di determinazione dei valori di mercato delle aree edificabili a fini fiscali impiegati dai Comuni di Reggio Emilia e di Ravenna. La scelta è ricaduta su questi comuni in quanto sono tra i primi a essersi dotati di PSC e da diversi anni hanno predisposto anche gli strumenti urbanistici operativi (POC, RUE, PUA). Le amministrazioni dei due Comuni hanno, inoltre, affrontato da diversi anni il problema della modulazione dei valori delle aree edificabili con coefficienti che considerano lo strumento urbanistico che regola la trasformazione dell'area.

Per quanto riguarda il caso di Reggio Emilia, il documento tecnico relativo alla determinazione delle basi imponibili delle aree fabbricabili è molto articolato e copre tutti gli ambiti del territorio comunale e tutte le possibili situazioni presenti sia per quanto riguarda gli strumenti urbanistici che per le destinazioni funzionali.

Gli aspetti più interessanti, sotto il profilo del tema trattato nella presente ricerca, riguardano sicuramente il sistema di coefficienti utilizzato per la determinazione delle basi imponibili delle aree edificabili inserite nel PSC. Tale sistema di coefficienti parte dal valore di mercato delle aree edificabili, determinato attraverso una media dei valori registrati negli atti di compravendita, e viene poi scontato all'attualità attraverso dei coefficienti che si basano sui tempi stimati per il passaggio da una fase amministrativa all'altra. Nel caso di Ravenna l'amministrazione parte dai valori di mercato delle aree edificabili determinati per l'anno 2004, li aggiorna sulla base di indici ISTAT, e li deprezza in funzione dello strumento urbanistico che

regola la trasformazione dell'area e delle differenze tra le diverse tipologie di comparto.

Sono previsti poi altri coefficienti di riduzione (60%, 40% e 30%) in funzione dei diversi livelli di criticità riconosciuti agli ambiti e in base alla fase di adozione o approvazione del POC.

Pur finalizzati alla corretta determinazione dei valori di mercato delle aree edificabili, i modelli predisposti dai Comuni di Reggio Emilia e di Ravenna non garantiscono l'impiego di criteri che consentano la corretta determinazione delle basi imponibili.

Il modello impiegato a Reggio Emilia parte da valori ricavati esclusivamente da atti di compravendita e applica dei coefficienti fissi che sono stati stimati sulla base del tempo che si ritiene necessario per il passaggio da una fase della procedura amministrativa alla successiva. Che un'area possa trasformarsi in edificabile appare scontato e una simile certezza contraddice la posizione di chi sostiene come il passaggio di un'area dal perimetro del Piano strutturale a quello operativo non sia affatto scontato.

Il modello di Ravenna parte da valori del 2004 rivalutati sulla base degli indici ISTAT - senza quindi tenere in considerazione gli effettivi valori di mercato - e applica dei coefficienti che si differenziano in ragione dei diversi strumenti urbanistici e della fase della relativa procedura amministrativa. In un simile modello, il rischio legato alla effettiva trasformazione in area effettivamente edificabile è apprezzato dalla sola variabile di tipo giuridico, senza riferimento alcuno ai tempi ordinari di piena conformazione del diritto proprietario che invece il mercato considera come rilevanti nella formazione del valore.

Un modello estimativo per la stima delle aree edificabili

Il valore di mercato delle aree edificabili dipende sostanzialmente dalla destinazione urbanistica, dalla localizzazione e dalle caratteristiche intrinseche che la contraddistinguono (Alonso, 1960; Camagni, 1992; Simonotti, 1997). In ragione del nuovo processo di conformazione della capacità edificatoria tra le caratteristiche sopra individuate è senz'altro doveroso aggiungere le caratteristiche giuridiche, ovvero la fase dell'iter amministrativo che porta alla conformazione della rendita.

Allo scopo di verificare e di misurare il contributo al valore del processo di perfezionamento del diritto proprietario, è stato utilizzato un modello di analisi multivariata che consideri con particolare rilevanza, tra le variabili che costituiscono i determinanti del valore (caratteristiche intrinseche ed estrinseche), gli aspetti giuridici legati al processo amministrativo che porta alla conformazione della proprietà e, di conseguenza, al consolidamento del valore fondiario.

Sotto il profilo estimativo, il valore di mercato dei terreni edificabili può essere stimato impiegando il procedimento dei prezzi edonici, o prezzi marginali. Sulla base di tale procedimento di stima il valore di mercato delle aree edificabili può essere espresso in funzione di più variabili costituite dalle caratteristi-

che degli immobili e del contesto in cui sono inseriti (ad esempio localizzazione, accessibilità, destinazione urbanistica, livello di infrastrutturazione, ecc.).<sup>6</sup> Per il modello di stima, si è preferito procedere attraverso una funzione non lineare di tipo esponenziale, in grado di aderire meglio agli effettivi meccanismi di formazione del valore fondiario (Simonotti 1994; 1997; Stellin e Rosato 1998, Stanghellini e Stellin 2002, Mattia 2007, Morano 2001, Micelli 2002).

Il campione di dati raccolti per l'elaborazione del modello è costituito da 51 valori relativi a terreni edificabili a destinazione residenziale localizzati in zone semicentrali e periferiche del Comune di Ravenna. Tale comune è stato scelto in quanto si ritiene rappresentativo di una media città italiana di cui, inoltre, è nota la capacità pianificatoria. Sotto il profilo urbanistico, Ravenna è stato infatti uno dei primi comuni della regione ad aver predisposto il Piano Strutturale Comunale previsto dalla LR 20/2000 e può essere considerata un'esperienza pilota nell'ambito dei modi in cui il mercato recepisce e fa proprie le nuove posizioni del legislatore. Allo stato attuale, inoltre, presenta tutti i livelli procedurali degli strumenti di pianificazione urbanistica (PSC, POC, RUE, PUA).

I dati rilevati per ogni comparativo hanno riguardato: la localizzazione (zone semicentrali e periferiche), il livello dell'iter amministrativo (in funzione dell'inserimento dell'area nel PSC, nel Piano operativo comunale; in un piano urbanistico attuativo; bene già dotato del permesso di costruire); le dimensioni (D) dell'area edificabile espresse in metri quadrati; l'indice di edificabilità (Ut) attribuito dal piano; il prezzo unitario per metro quadrato di superficie territoriale (Pu St) dei terreni edificabili.

Il modello che meglio esprime il valore di mercato dei terreni edificabili è risultato quello a due variabili: la localizzazione e l'iter amministrativo.

In particolare, la maggiore significatività si raggiunge con un modello esponenziale che impiega come variabile dipendente il logaritmo naturale del prezzo unitario dei terreni ( $R_2$  pari a circa 96%). Il modello elaborato consente di ottenere degli indici statistici adeguati: l'indice  $R_2$  raggiunge infatti un valore di 96,4% e le  $t$  di student si presentano soddisfacenti. Il modello predisposto è dunque di estrema semplicità. Il valore di mercato dei terreni edificabili è espresso in funzione di due variabili: la tradizionale variabile legata alle caratteristiche posizionali, ampiamente trattata dall'economia classica e il cui esempio forse più rappresentativo è il modello di von Thünen (Camagni 1992, Capello 2004, Micelli 2002, Roscelli 2002), e la variabile legata al progressivo avanzamento del processo amministrativo di conformazione della proprietà. Isolando la variabile posizionale è quindi possibile individuare l'incidenza del processo amministrativo sul valore di mercato dei terreni edificabili.

Conclusioni

La risoluzione dell'equazione del modello di regressione esponenziale a due variabili ha consentito di individuare lo scarto di valore tra terreni edificabili

caratterizzati da diversi livelli della procedura amministrativa che porta alla conformazione della capacità edificatoria (PSC, POC, PUA, Pdc).

La variazione di valore tra le diverse fasi del procedimento amministrativo conferma come il mercato fondiario, a pochi anni dalle modifiche apportate dalla legge urbanistica alla pianificazione del territorio comunale e dall'adozione dei nuovi strumenti urbanistici da parte dell'amministrazione, abbia recepito le indicazioni del legislatore, abbia appreso e valutato i livelli di incertezza legati al livello giuridico, ai tempi e all'aleatorietà dei diversi strumenti urbanistici e abbia segmentato il valore dei beni a utilità indiretta in funzione del procedimento giuridico amministrativo. Le ricadute operative del modello appaiono rilevanti. Il modello, in ragione della sua semplicità, può essere, infatti, facilmente ripreso e generalizzato e può essere messo a disposizione delle amministrazioni comunali per la determinazione delle basi imponibili dei terreni edificabili.

Non tutte le città italiane, ovviamente, presentano uno schema posizionale così semplificato, ma questo non inficia gli esiti del modello. La tripartizione del territorio in zone centrali, semicentrali e periferiche è infatti riconosciuta a livello generale sia dagli operatori del mercato immobiliare, sia dalle fonti ufficiali più qualificate e abitualmente impiegate sia dagli operatori del settore immobiliare sia dalle amministrazioni pubbliche<sup>7</sup>.

In sintesi, è possibile affermare che, sotto il profilo del criterio interpretativo, il mercato ha appreso gli effetti dei nuovi strumenti urbanistici sui valori dei terreni, mentre, per quanto riguarda i valori, il modello predisposto ha consentito di individuare dei nuovi moltiplicatori che rappresentano la variazione del valore in funzione delle diverse fasi del procedimento amministrativo.

La consapevolezza da parte del mercato dei valori di mercato dei terreni edificabili in funzione del livello di conformazione ha quindi spinto i proprietari a valutare se sostenere i costi fiscali dei terreni in attesa di una possibile chiusura del procedimento conformativo della capacità edificatoria, o se rinunciare alla qualifica di area "potenzialmente" edificabile evitando così il gravame fiscale e restituendo aree alla parte del territorio che il piano classifica come non urbanizzabile.

Un corretto impiego della politica fiscale può quindi essere di grande ausilio ad una strategia di limitazione del consumo di suolo.

#### Note

<sup>1</sup> Solo a titolo indicativo, si citano i comuni di Sondrio, Gandosso (BG), Foresto Sparso (BG), Bassano del Grappa (VI), Azzano Decimo (PN), Perugia. I comuni citati hanno ricevuto numerose richieste di rinuncia alla capacità edificatoria attribuita dai diversi strumenti urbanistici a causa di un'imposizione fiscale ritenuta eccessivamente elevata rispetto alla rendita riconosciuta mediante l'attribuzione della capacità edificatoria.

<sup>2</sup> Corte Costituzionale ordinanze nn. 41, 266 e 394.

<sup>3</sup> Corte di Cassazione sentenze nn. 25676/2008 e 1861/2008.

<sup>4</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze parere n. 21574/2008.

<sup>5</sup> Corte dei Conti pareri nn. 9/2009 e 1/2010.

<sup>6</sup> Si noti come in questo caso si assuma l'esistenza di un mercato attivo delle aree. In realtà, le condizioni di scarsità dei suoli e l'opacità del mercato fondiario possono rendere difficile il reperimento di comparativi di qualità e i terreni edificabili che quindi sono spesso stimati mediante il procedimento (analitico) del valore di trasformazione (Realfonzo, 1994).

<sup>7</sup> È il caso, ad esempio, della pubblicazione periodica *Il Consulente Immobiliare*, edito da *Il Sole 24ore*.

#### Bibliografia

Alonso, W. (1960) *A Theory Of The Urban Land Market*. Papers and Proceedings of the Regional Science Association, 6: 149-157.

Barbieri, C.A. (2007) *Una nuova Legge della pianificazione per il Governo del Territorio del Piemonte*. Commento alla proposta di Legge per il Governo del Territorio del Piemonte (ddl 488), estratto dal *Rapporto dal Territorio 2007*, Regione Piemonte.

Camagni, R. (1992) *Economia urbana. Principi e modelli teorici*. Roma: La nuova Italia Scientifica.

Capello, R. (2004) *Economia regionale. Localizzazione, crescita regionale e sviluppo locale*. Bologna: Il Mulino.

Istituto Nazionale di Urbanistica (1995) *Atti del XXI Congresso INU*, Bologna

Mattia, S., & Pandolfi, A. (2007) *L'analisi multicriteria come strumento di supporto alle decisioni nelle politiche pubbliche*. In Mattia, S. (ed), *Costruzione e valutazione della sostenibilità dei progetti*, Milano: Franco Angeli.

Micelli, E. (2002) *Il Catasto verso il mercato: temi, strumenti e aspetti attuativi*. In Roscelli, R. (eds.) (2002). *Mercato immobiliare, innovazione e gestione dei catasti urbani*. Torino: AGAT

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze (2013) *IMU: analisi dei versamenti 2012*

Morano, P. (2001) *L'analisi di regressione nelle valutazioni di ordine estimativo*. Politecnico di Torino. Torino

Realfonzo, A. (1994) *Teoria e metodo dell'estimo urbano*. Roma: La Nuova Italia Scientifica

Roscelli, R. (eds.) (2002) *Mercato immobiliare, innovazione e gestione dei catasti urbani*. Ce.S.E.T., Quaderno n. 8, Firenze University Press.

Salzano, E. (2008) *Sull'articolazione dei piani urbanistici in due componenti: come la volevamo, come è diventata, come sarebbe utile*. *Notiziario dell'archivio Osvaldo Piacentini*, n. 11-12, anno 10, aprile 2008, tomo 2.

Simonotti, M. (1994) *I sistemi lineari nelle valutazioni estimative*. *Genio Rurale*, 57. 13-20.

Simonotti, M. (1997) *La stima immobiliare*. Torino: UTET

Stanghellini, S., & Stellin, G. (eds.) (2002) L'analisi del valore immobiliare nella prospettiva di un catasto dei valori. Roma: Inu Edizioni.

Stella Richter, P. (2010) Diritto Urbanistico. Milano: Giuffrè Editore

Stellin, G., & Rosato, P. (1998) La valutazione economica dei beni ambientali. Milano: Cittàstudi

Urbani, P. (2007) La riforma regionale del prg: un primo bilancio. Efficacia, contenuto ed effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità nel provvedere e garanzia minima della proprietà. Rivista giuridica di urbanistica, fascicolo 4, pp. 471-491. Rimini: Maggioli.

## Riusare per non consumare. E' possibile una politica dedicata agli spazi abbandonati?

FRANCESCA CALACE

Da alcune delle recenti ricerche sulla dismissione e sul riuso<sup>1</sup> si possono trarre alcune considerazioni generali sulla dimensione del fenomeno e sullo stato dell'arte nella riflessione disciplinare e nelle evoluzioni progettuali e normative. E verificare se - come spesso accade - il fenomeno stenti ancora ad essere percepito nella sua rilevanza, se non attraverso fatti specifici ed eclatanti; e se strumenti e norme siano oggi effettivamente adeguati ad affrontare una questione che appare sempre più pervasiva nei nostri territori.

Alcuni dati, su un territorio campione indagato di recente<sup>2</sup>; un territorio che non ha conosciuto la stagione epocale della grande dismissione industriale, e che pertanto può essere indicativo di una medietas nella condizione urbana. Nell'area centrale barese, ovvero l'area che ricomprende la città di Bari, i centri urbani contermini e tutto il territorio rurale intercluso, le aree dismesse costituiscono l'8,5% delle aree urbanizzate, di cui poco meno di 2/3 rappresentato dalle aree produttive, il restante da quelle militari dismesse o in via di dismissione, dal patrimonio pubblico abbandonato, da relitti infrastrutturali, dal patrimonio storico. Nella medesima area, ben il 13% delle superfici non urbanizzate sono in realtà ormai antropizzate ma inutilizzate: aree residuali o in attesa di trasformazione, standard non realizzati, fasce di rispetto, spazi interclusi. Nell'intero territorio analizzato, l'11% dei suoli appartiene all'universo della dismissione e dell'abbandono. 25 milioni di mq. Se la dimensione del problema è questa, non stiamo parlando di singoli oggetti, ma di uno strato strutturale del territorio e della città.

Pur mancando dati dettagliati per analizzare il fe-

nomeno nella sua formazione ed evoluzione, si può certo affermare che negli ultimi anni la dismissione ha visto una modificazione profonda per cui, alla grande dismissione ormai cronicizzata per le grandi aree nelle quali non si è intervenuto prima della crisi, si è sommata quella a "a grana fine", capillare e diffusa in tutte le tipologie di situazioni: residenziali, produttive, miste, di margine, intercluse. Si tratta di un insieme variegato di luoghi e spazi che, per giacitura, dimensione, memoria, hanno un potenziale oggi utilizzato in minima parte, attraverso soluzioni case by case e a costo di procedure complesse e oltremodo lunghe.

Infatti le politiche per il riuso oggi soffrono di almeno due criticità.

Da un lato non garantiscono tempestività e certezze su procedure e disponibilità effettive di quei beni riconosciuti come dismessi o dismettibili; le stesse recenti procedure di alienazione dei beni pubblici, peraltro finalizzate a diminuire il debito pubblico e non a reinvestire nella città, non sortiscono gli effetti desiderati a causa delle incertezze sulla effettiva disponibilità dei beni stessi in termini temporali e di destinazioni urbanistiche, essendo acclarato che queste non possono essere automaticamente variate in funzione dell'alienazione<sup>3</sup>.

Dall'altro mancano di una visione strategica e di sistema, necessaria per riusare al meglio un enorme patrimonio, potenzialmente in grado di dare risposte a molte questioni irrisolte delle nostre città: attrezzature, dotazioni ambientali, housing sociale ecc.; si perde pertanto l'occasione di fare sistema tra una domanda comunque crescente di spazi per servizi, attività, residenza, e l'offerta che le aree del dismesso mostrano di possedere. Uno scollamento insopportabile, quando poi si dichiara di voler combattere il consumo di suolo.

Dunque, incrociando il tema della dismissione con quello del governo del territorio, la riflessione che si pone riguarda due ordini di problemi:

- le azioni che possono essere intraprese per far sì che la comunità e le strutture organizzative degli enti pubblici si attrezzino per affrontare il tema;
- la lettura dei segnali normativi che, opportunamente colti, possono supportare in modo più efficace il riuso all'interno di strategie di sistema.

Guardare più da vicino e più da lontano

Se la dimensione della dismissione e dell'abbandono è quella appena descritta, è evidente la necessità di superare un approccio episodico. Ma per muoversi in quale direzione?

E' in atto una intensa - a tratti frenetica - attività di conoscenza, mappatura, classificazione, ad opera di una miriade di soggetti<sup>4</sup>: associazioni, ricercatori, più raramente enti pubblici e spesso in connessione ai relativi piani di alienazione. Tuttavia sfugge sempre la dimensione complessiva del problema, così come sfuggono informazioni altrettanto importanti per avviare qualsivoglia ragionamento di sistema sul riuso: dimensione, proprietà, stato di compromissione

ambientale e di conservazione degli immobili, regime urbanistico ... Nella consapevolezza che si tratta di un lavoro continuamente in progress, la disponibilità di informazioni sistematizzate in tal senso potrebbe essere il classico esempio di come la conoscenza possa essere a supporto delle decisioni.

Occorre, in un periodo storico caratterizzato dalla scarsità di risorse per affrontare i problemi connessi alla grande dismissione, dedicarsi a progetti più piccoli e costruire strategie di breve e medio periodo, nella consapevolezza dell'importanza del fattore tempo: infatti la cronicizzazione della dismissione agisce sia negli oggetti dismessi accrescendone il deperimento, sia nel contesto, ovvero come fattore periferizzante che desertifica progressivamente lo spazio e il suo contesto fisico, sociale, simbolico. Viceversa, anche qui è la mobilitazione delle persone a trainare le istituzioni nel riuso temporaneo<sup>5</sup>; va valutato però che essi costituiscono sì una risposta alle domande emergenti, ma anche al contempo un fattore inerziale a trasformazioni più profonde, strutturali; gli usi temporanei pertanto possono assumere un valore tattico, consentendo di mantenere i luoghi e di testarne la suscettività ad accogliere nuove funzioni.

Infine va considerato che i luoghi non sono indifferenti a ciò che vi si fa. Essi sono spazi fisici e allo stesso tempo testimonianze di fatti e di storie; in altre parole essi hanno qualcosa da raccontare, e non ascoltare questi racconti significa perdere parti della memoria che rappresentano; propria quella memoria che le numerose classificazioni già citate tentano di fissare; riusare senza riscoprire - o rinnovare - il senso dei luoghi può incidere pesantemente sulla qualità e sul successo degli interventi. In definitiva gli oggetti della dismissione non sono tutti uguali e indifferentemente utilizzabili: come in un gioco di scacchi, ogni pezzo può assolvere determinate funzioni e risolvere determinati problemi; e una strategia unitaria consente di usare al meglio tutte le proprie potenzialità. Il problema, semmai, è: chi gioca a scacchi? l'amministrazione pubblica, sempre meno capace di dirigere e orientare le trasformazioni, e piuttosto oggi incline a vagliare tra le opportunità (oggi peraltro esigue) offerte dal mercato? certo, riaffermando il ruolo pubblico nel governo del territorio - un ruolo certo inclusivo e aperto, su cui ci si sofferma di seguito - si può affermare la necessità che la partita debba essere condotta dalla mano pubblica, avendo di fronte una platea di interessi, inerzie e opportunità.

E' possibile una politica dedicata agli spazi abbandonati?

Si vuole riflettere su come le discipline giuridiche possono supportare una azione più efficace alle esigenze di riuso del patrimonio - edifici e aree - dismessi o abbandonati. Aggiungendo un quesito a monte: nell'affrontare il tema in termini di diritto è possibile tenere in conto le ricadute del fenomeno sull'interesse generale, ovvero delle conseguenze dell'abbandono? impoverimento dell'ambiente urbano, degrado fisico e sociale, inquinamento, perdita di valore degli

immobili circostanti, mancato sviluppo socio-economico, sono danni all'interesse generale che possono costituire una leva per mobilitare processi di riuso? e, dunque, gli ostacoli al riuso (inerzie dei proprietari, rigidità degli strumenti urbanistici, difficoltà procedurali) possono essere attenuati codificando un nuovo statuto per la dismissione?

Ciò - sempre per fermarsi alle politiche di alienazione del patrimonio pubblico - anche alla luce della difficoltà dell'innesto delle procedure di valorizzazione nella strumentazione urbanistica; un rapporto che è apparso notevolmente problematico e non lineare, essendo il frutto della sovrapposizione di provvedimenti mai posti in coerenza<sup>6</sup>, ma probabilmente anche dell'assenza di un re-inquadramento giuridico della dismissione.

Una breve disamina delle attuali posizioni normative nazionali e regionali che promuovono interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente<sup>7</sup>, insieme ad alcune recenti evoluzioni della giurisprudenza in merito al tema del governo del territorio tese a riaffermare la funzione sociale della proprietà e a ridimensionare la presunta "vocazione edificatoria" dei suoli<sup>8</sup>, consente ragionevolmente di affermare che lo spostamento dell'asse di interesse verso il contenimento dell'espansione e il rinnovo dell'esistente già avvenuto nella sperimentazione disciplinare e nelle pratiche, oggi disponga di un orientamento giuridico più solido. Inoltre incentivi, premialità e deroghe per gli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente (ammesso che siano effettivamente tali) sono giustificati dall' "interesse pubblico" che tali operazioni hanno acquisito nei disposti normativi<sup>9</sup>.

Tuttavia gli attrezzi a disposizione non appaiono sufficienti a garantire la operatività degli interventi e allo stesso tempo sembrano appartenere ad una idea e a una prospettiva di crescita oggi tutt'altro che scontate: "Quanto al recupero di contenitori dismessi (più propriamente individuabili come suoli urbanizzati ed edificati giunti a conclusione del loro ciclo di utilizzo), l'attribuzione di premialità volumetriche per favorirne il recupero si è dimostrata poco efficace. Nei fatti il valore delle aree in termini teorici è stato continuamente incrementato senza che a ciò corrispondesse un reale interesse al recupero. I valori immobiliari aumentano, ma le aree rimangono abbandonate.

Una più attenta valutazione del ruolo di tali comparti, spesso centrali nel sistema urbano, porterebbe a considerare diverse ipotesi di recupero. Spesso si tratta di ambiti dismessi che potrebbero essere recuperati, con minori costi di bonifica e di trasformazione, come spazi non edificati a completamento di dotazioni urbanistiche e di costruzione della rete verde. Si tratta di un riutilizzo reale e non virtuale che parte dal presupposto che si tratta di aree che hanno già compensato finché erano utilizzate i costi di urbanizzazione e oggi possono essere recuperate in una logica che non sia solo di contenimento del consumo di suolo, ma di restituzione del suolo al sistema urbano"<sup>10</sup>.

E ancor prima: “La crisi del settore immobiliare, associata all’aumento dell’offerta di aree dismesse (aree militari, aree ferroviarie e ancora altre aree industriali), rende impossibile la rigenerazione rimanendo entro la logica della ricostruzione e dell’infilling. Semplicemente perché non c’è offerta assorbibile che consenta di riusare tutte le aree disponibili (senza dimenticare che l’immobiliare non è motore di sviluppo, come gli stessi economisti riconoscono). Si dovranno mettere in campo, come vera e propria strategia, sia proposte di usi temporanei, possibilmente generatori di lavoro e reddito in attesa di prospettive più stabili e compiute, sia processi di rinaturalizzazione, nell’accezione della neo-forestazione e della neo-agricoltura”<sup>11</sup>.

Ambedue i contributi sollecitano un cambiamento di rotta rispetto all’uso esclusivo della valorizzazione immobiliare come strumento per il riuso; perché non è detto che valgano le stesse regole della lunga stagione della crescita, che pare ormai alle nostre spalle, e non voler prendere atto di ciò significa utilizzare strumenti vecchi per affrontare problemi per noi nuovi, quali quelli della decrescita e della retrocessione a usi non più urbani. E’ quanto mai necessario che l’urbanistica prenda atto del mutamento profondo in atto, ri-orienti i propri attrezzi nella direzione del risparmio delle risorse e stringa alleanze con le politiche ambientali ed economiche: le prime, per garantire che le trasformazioni elevino effettivamente e sensibilmente la qualità ambientale; le seconde, per rendere fattibili gli interventi senza dover necessariamente ricorrere alla leva volumetrica, l’unica che oggi, di fatto, pratichiamo.

Una strategia siffatta implica inoltre che, nell’ottica del superamento del case by case e della definizione di politiche sinergiche con quelle ambientali ed economiche, le politiche per il riuso siano integrate a quelle urbanistiche e alla stessa pianificazione ordinaria. Ma ciò non può assolutamente significare ricondurre il tema ad uno dei soliti e ulteriori appesantimenti formali del piano o peggio una ulteriore pianificazione di settore (il censimento degli immobili dismessi, il piano per il riuso ...). Deve piuttosto comportare che la pianificazione sia costruita attorno alla strategia del riuso, non considerandolo come una eventualità auspicabile, ma come un vero e proprio contenuto performante del piano; anche orientando decisamente meccanismi e formule premiali nella sua direzione, ovviamente a scapito di operazioni più semplici proceduralmente, ma comportanti inevitabilmente il consumo di nuovo suolo; anche superando la dimensione locale, laddove gli oggetti della dismissione risultano troppo grandi per le piccole realtà locali nelle quali si trovano e necessitano di essere affrontate ad un’altra scala; anche infine utilizzando la nozione di interesse pubblico per dare risposta al quesito precedentemente posto: è possibile un nuovo statuto per la dismissione?

## Note

1 Tra le molte ricerche degli ultimi anni, qui si citano il PRIN Recycle Italy, il Progetto REUSE (Politecnico di Milano, CNR), la Campagna Riutilizziamo l’Italia (WWF).

2 Ricerca elaborata per il WWF Italia nel 2013 presso il DICAR del Politecnico di Bari dal gruppo formato da F. Calace (coord.), C. Angelastro e L. Lo Muzio Lezza, pubblicata in “Puglia. Il riuso come opportunità di riqualificazione del paesaggio”, in A. Filpa, S. Lenzi (a cura di), Riutilizziamo l’Italia, WWF Italia, Roma. Nel 2014 la ricerca è proseguita anche con A. C. Bufo, A. Cariello, M. Degaetano, A. Marvulli e G. Spazioso, indagando specifici casi di dismissione; la ricerca è in corso di pubblicazione.

3 Ci si riferisce al PAVI, Piano di Alienazioni e Valorizzazioni Immobiliari, e al PUV, Programma Unitario di Valorizzazione territoriale, previsti rispettivamente dalla L. 133/2008 e dalla L. 410/2001. In particolare l’art.58 del DL 112/2008, poi convertito nella L.133 citata, era stato oggetto di una dichiarazione di incostituzionalità nella parte che attribuiva alla delibera comunale di approvazione del PAVI il valore di variante automatica allo strumento urbanistico.

4 Una ricognizione della geografia delle ricerche sull’abbandono è contenuta in A. Cariello, R. Ferrorelli, A. Paone, L. Falbo “Le reti sull’abbandono: map-pature, progetti, pratiche per un riuso dal basso”, in pubblicazione.

5 Sempre a titolo esemplificativo, qui si citano i progetti dell’associazione Temporiuso.net, e di UrbAct TUTUR (Temporary Uses as a Tool for Urban Regeneration).

6 Si veda a questo proposito P. Marzaro, (2012), “La semplificazione nei procedimenti di variante degli strumenti di pianificazione territoriale e degli strumenti urbanistici in sede di dismissione e alienazione del patrimonio immobiliare; i Piani delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari e i Programmi unitari di valorizzazione”, Rivista giuridica di urbanistica, 648.

7 Ci si riferisce alla L.160/2011, al DDL Lupi, ma anche a norme quali quelle della Lr 15/2013 dell’Emilia Romagna, che attribuisce alla rigenerazione urbana un valore di interesse pubblico.

8 Per una trattazione esaustiva si rimanda a P. Urbani (2013) “Le nuove frontiere del diritto urbanistico: potere conformativo e proprietà privata”, in P. Urbani (a cura di), Le nuove frontiere del diritto urbanistico: potere conformativo e proprietà privata, Giappichelli, Torino.

9 Si veda lo scritto di F. Gualandi sullo ius restituendi: “Dallo “jus aedificandi” allo “jus restituendi” (inteso come diritto di recuperare, rigenerare e sostituire l’esistente). Riflessioni sulla rigenerazione urbana”. in Pausania, Rivista on line di urbanistica, ambiente, lavori pubblici ed enti locali; www.pausania.it., dell’ 2014.

10 Documento INU prodotto per la consultazione pubblica on-line del disegno di legge Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana.

11 Così P. Gabellini nel 2013, in "Capire il carattere della crisi, agire gradualmente e selettivamente, accettare la parzialità", in L. Fregolent, M. Savino (a cura di), Città e politiche in tempo di crisi, Franco Angeli.

#### Bibliografia

Filpa, A., Lenzi, S., (a cura di), (2013), Riutilizziamo l'Italia, WWF Italia  
Gabellini, P., (2013), "Capire il carattere della crisi, agire gradualmente e selettivamente, accettare la parzialità", in Fregolent, L., Savino, M., (a cura di), Città e politiche in tempo di crisi, Franco Angeli, Milano  
Gualandi, F., (2014), "Dallo "jus aedificandi" allo "jus restituendi" (inteso come diritto di recuperare, rigenerare e sostituire l'esistente). Riflessioni sulla rigenerazione urbana". in Pausania, Rivista on line di urbanistica, ambiente, lavori pubblici ed enti locali  
Inti, I., Cantaluppi, G., Persichino, M., (2014), Temporiuso. Manuale per il riuso temporaneo di spazi in abbandono, in Italia, Altreconomia, Milano  
Marzaro, P., (2012), "La semplificazione nei procedimenti di variante degli strumenti di pianificazione territoriale e degli strumenti urbanistici in sede di dismissione e alienazione del patrimonio immobiliare; i Piani delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari e i Programmi unitari di valorizzazione", Rivista giuridica di urbanistica, 648  
Paoletta, A., (a cura di) (2014), People meet in the recycled city, Aracne, Roma  
Urbani, P., (2013) "Le nuove frontiere del diritto urbanistico: potere conformativo e proprietà privata", in Urbani, P., (a cura di), Le nuove frontiere del diritto urbanistico: potere conformativo e proprietà privata, Giappichelli, Torino

## Aspetti recenti ed indicazioni per la pianificazione riguardo al consumo di suolo in Calabria

### GIUSEPPE CARIDI

#### Introduzione

Il contributo proposto tratta degli sviluppi recenti del consumo di suolo in Calabria. Vengono presi in considerazione tre argomenti principali. Il primo considera l'evidenza quantitativa della crescita del consumo di suolo, negli ultimi anni, in Calabria, attraverso la presentazione di alcuni inediti dati di sintesi. Il secondo riguarda i possibili rischi legati a questo consumo che derivano da considerazioni di tipo qualitativo ed evidenziano come, in questa regione, il consumo di suolo continua ad avvenire principalmente lungo le direttrici urbanizzate già esistenti, rafforzando perciò la progressiva erosione di parti sempre più consistenti

delle fasce costiere e delle piane lungo i fianchi delle fiumare. Infine, si discute su una possibile prospettiva di lavoro utile a mitigare tali rischi: dalle posizioni degli attuali strumenti di governo alle diverse scale fino ad una possibile strategia di intervento.

L'evidenza empirica della crescita del consumo di suolo in Calabria

Negli ultimi tempi il tema del consumo di suolo sembra essere tornato all'attenzione dell'opinione pubblica e della disciplina urbanistica. Per quanto riguarda il contesto italiano, la massa dei dati disponibili circa questa questione è imponente ma al contempo risulta poco condivisa ed abbastanza disomogenea (per intervallo e modalità di rilevazione, per unità territoriali considerate, per le forme di restituzione dei dati, per le tassonomie e legende utilizzate, etc.).

Ma la pubblicazione da parte dell'Istat (24 agosto 2011) dei risultati della rilevazione mensile sui permessi di costruire riferiti all'anno 2009 ci viene in soccorso. Questi dati, insieme a quelli già disponibili per gli anni 2007 e 2008 ed alla serie storica dei permessi di costruire riferita al periodo 1995-2006 ci permettono di proporre una prima complessiva e prudente stima sul consumo di suolo in Calabria nel periodo 1995-2009; un arco temporale molto significativo in quanto ricomprende uno dei più intensi cicli immobiliari italiani dal secondo dopoguerra. Come termine iniziale di quest'indagine c'è l'anno 1995, che segna la ripresa del ciclo immobiliare dopo il periodo di raffreddamento della febbre edilizia, riflesso dell'inchiesta "mani pulite" e della successiva stagione di Tangentopoli. Negli anni successivi si attua una riorganizzazione delle fila del blocco edilizio, in cui assume un ruolo crescente la componente finanziaria del suolo ("finanziarizzazione del blocco edilizio"), alimentata dai miti e dai riti dell'agire politico (scudo fiscale, cartolarizzazioni e dismissione del patrimonio statale, Tecnotremonti per l'incentivazione tecnologica, proposta Lupi, l'omissione Bassanini e la questione delle finanze locali, il federalismo demaniale nel quadro del federalismo fiscale, etc.) e di quello urbanistico (flessibilità negoziata, deregolamentazione informale, "pianificar facendo", pianificazione per progetti, grandi opere ed eventi, effimero strutturale, emergenze e commissariamenti, ed i relativi strumenti operativi: accordi di programma, fondi immobiliari, compensazioni, etc.). Nel solo decennio 1997-2006 la produzione edilizia italiana aumenta di circa il 40 per cento, le compravendite annue raddoppiano, i valori immobiliari aumentano del 63 per cento nella media nazionale, e la crescita degli investimenti nel settore costruzioni è doppia rispetto a quella del Pil (fonte: dati Cresme). Come termine finale di quest'indagine c'è l'anno 2009, che invece vede da una parte le economie mondiali vacillare di fronte alla crisi legata alla questione dei mutui subprime, e dall'altra cadere insieme le due forme di rendita, quella finanziaria e quella immobiliare, cresciute simultaneamente nel decennio passato. Così, il patto fra l'economia di carta e quella del mattone, che sembrava indissolubile, oggi

lascia l'urbanistica edonista ed i suoi sostenitori nel bel mezzo di una società della crescita senza crescita. Torniamo allo specifico della situazione regionale calabrese.

Iniziamo dai dati sulle costruzioni residenziali. Sono state costruite circa 380.000 stanze per abitazione, corrispondenti a 46,6 milioni di metri cubi. Possiamo evitare di prendere in considerazione i dati relativi agli interventi di ampliamento di edifici residenziali esistenti, in quanto questa attività di ampliamento, a parte trascurabili eccezioni, non produce aumento di consumo di suolo. Passiamo ai dati sulle costruzioni non residenziali. Sono stati costruiti circa 13.600 fabbricati non residenziali, per 48,9 milioni di metri cubi; ai fabbricati di nuova costruzione vanno aggiunti gli ampliamenti, corrispondenti ad una volumetria di 9,3 milioni di metri cubi, che in questo caso comportano aumento del consumo di suolo.

A partire da questo quadro di dati, attraverso un procedimento abbastanza consolidato basato su semplici considerazioni di tecnica urbanistica e già applicato con ottimi risultati al contesto nazionale da Paolo Berdini (2009), è possibile valutare il consumo di suolo in Calabria nel periodo 1995-2009. Senza riproporre qui il procedimento analitico, che appesantirebbe oltremodo l'esposizione, ne presentiamo l'esito: il suolo consumato in Calabria per fini insediativi, in riferimento sia al segmento residenziale sia a quello produttivo (tenuto anche conto del peso dell'abusivismo sulla quota legale), risulta di circa 10.000 ettari, dunque di circa 667 ha/anno (circa 1,8 ha/giorno).

Ciò vuol dire che in solo quindici anni è stata coperta per sempre dal cemento una superficie di suolo pari a circa un quarto del Parco Nazionale dell'Aspromonte. Questa è l'entità del consumo di suolo in Calabria.

I rischi legati al consumo di suolo in Calabria

Tentiamo ora di evidenziare alcuni aspetti qualitativi, utili per definire adeguate strategie, anche urbanistiche, per governare tale fenomeno. Un semplice confronto cartografico basato su fonti di epoca diversa mostra come le principali dinamiche insediative risultano legate a i) forme strutturate e spontanee di diffusione residenziale a prevalente carattere turistico stagionale (coinvolgono soprattutto gli ambiti costieri); ii) processi di periurbanizzazione insediativa intorno ai centri urbani maggiori per i quali le componenti del sistema ambientale rappresentano gli elementi ordinatori del costruito (coinvolgono soprattutto le piane lungo i corsi delle fiumare); iii) riconversione dell'edificato storico rurale in nuove forme di residenza diffusa (anche per la ricettività turistica). Il consumo di suolo, in Calabria, continua ad avvenire principalmente lungo le direttrici urbanizzate già esistenti, rafforzando perciò la progressiva erosione di parti sempre più consistenti delle fasce costiere e delle piane lungo i corsi delle fiumare. In altri termini si continua a cannibalizzare suolo soprattutto dove non sarebbe possibile.

Nel libro inchiesta "La colata", in cui si fa riferimento alla frana di Maierato (Vibo Valentia, 16 febbraio

2010), leggiamo le parole dell'anziana donna che non voleva lasciare la sua abitazione: "U mundu si ribbejau", il mondo si è ribellato. Ma la dinamica del rischio non è una condizione immanente, non viene imposta dall'esterno. Piuttosto essa è legata ai comportamenti che giorno dopo giorno, come comunità insediata, mettiamo in pratica. Una semplice regola di "scienza" e di "buon senso" ci suggerisce che un fenomeno naturale provoca danni solo quando agisce su insediamenti che sono stati realizzati dove non avrebbero dovuto esserlo, o con modalità costruttive inadeguate a resistergli. Ciò evidenzia come il problema del consumo di suolo è più complesso e articolato di quanto appaia a prima vista. E rimanda alla questione di come non possano esistere usi del suolo in assoluto buoni o cattivi. Risulta necessario piuttosto, portare avanti un approccio quanto più possibile aperto e critico. In questo senso possiamo dire che esiste un cemento buono (e non mi riferisco solo a quello che diventa mezzo di sublime espressione artistica e finisce fotografato sulle riviste a la page) che è quello delle costruzioni fatte in regola, che non deturpano il paesaggio. Ma esiste anche un cemento cattivo. Esso è quello che, alterando l'equilibrio storico fra paesaggio e insediamento urbano, sta cancellando ogni traccia de "Le belle contrade". Esso è uno sporco e costoso regalo fatto all'illegalità. Indebolisce slealmente il settore dell'edilizia e al contempo non produce nessuna ricchezza per la collettività. Produce soltanto illeciti: per le imprese, per i lavoratori e così via.

Conclusioni

La discussione portata avanti evidenzia come non è sufficiente contenere il consumo di suolo di per sé. Il problema fondamentale è, piuttosto, di riuscire a regolare, in maniera opportuna, gli usi del suolo. Uno sguardo per grandi linee alle principali vicende della pianificazione territoriale e urbana calabrese (e di conseguenza ai suoi strumenti) dimostra come l'attenzione riguardo al tema del consumo di suolo risale ad un periodo relativamente assai recente. È, infatti, solo a partire dalla Legge Urbanistica Regionale n. 19 del 2002 che inizia ad essere approntato un quadro istituzionale appropriato entro cui anche il tema in oggetto può essere affrontato efficacemente sia a livello di area vasta attraverso l'elaborazione del Quadro Territoriale Regionale a valenza paesistica (QTR/P) e attraverso le esperienze legate alle cinque province calabresi contemporaneamente impegnate nell'elaborazione dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP), sia a livello di pianificazione comunale attraverso la cosiddetta stagione dei Piani Strutturali Comunali singoli ed associati (PSC, PSA) e dei relativi Piani Operativi Temporali (POT).

Ancora in embrione risulta invece ogni discussione legata alla cosiddetta proposta di legge n. 470/9 ("Disposizioni concernenti norme per il contenimento del consumo di suolo agricolo") il cui testo è stato licenziato il 10 aprile 2014 dalla IV Commissione Assetto e utilizzazione del territorio - Protezione dell'ambiente del Consiglio Regionale della Calabria.

Come abbiamo detto la regolazione degli usi del suolo deve, ad ogni modo, basarsi sulla produzione di strategie di intervento concrete. Provo qui a suggerire una linea di lavoro che, se adeguatamente sviluppata, può aiutare a mitigare il consumo di suolo. Si deve prestare la massima attenzione agli strumenti “formali”, agli strumenti cioè quelli che vengono affidati alle istituzioni territoriali locali: Regione, Provincia e Comuni. In questo contesto, obiettivo prioritario è ri-dare centralità alla pianificazione comunale. È a questo livello che trova maggior forza l’istanza di frenare il consumo di suolo, perché i Comuni sono le istituzioni territoriali che hanno, per norma, il compito di definire le dinamiche “concrete” dell’insediamento e le modalità di uso del suolo. Una strategia che potrebbe rivelarsi utile, a questo livello, dovrebbe prevedere percorsi di premialità per quei comuni che si propongono di ridurre la dispersione insediativa, di promuovere l’incremento delle aree agricole e la conservazione degli ambiti di pregio ambientale. Ma più in generale dovrebbe essere incentivata la capacità dei Comuni di mettere in campo azioni basate su metodiche d’uso del suolo capaci di porre attenzione verso il tema dei beni comuni (ad esempio per i terreni demaniali, o per quelli di proprietà pubblica ed ancora per quelli confiscati alla criminalità organizzata). Mettere al centro la pianificazione istituzionale, ed in particolare quella di livello comunale, non significa rinunciare alle possibilità offerte dagli altri strumenti: va quindi prestata particolare attenzione alle possibili sinergie fra strumenti “formali” e strumenti “diversamente orientati”. Mentre, al contrario, vanno assolutamente combattuti quegli strumenti e/o procedure che tendono a mortificare la coerenza e la valenza strategica dei piani ed a espropriare gli abitanti della loro capacità creativa in quanto essi alterano, in maniera troppo disinvolta, la definizione delle modalità di uso del suolo facendo saltare ogni principio di regolazione.

Così mentre il cemento sta cancellando la Calabria, noi stiamo cancellando il nostro futuro, accettando passivamente l’attuale piegatura ideologica e culturale assunta dal suolo, che porta a considerarlo come un mero elemento passivo per il mercato, come una banale merce.

#### Bibliografia

Arcidiacono, A. - Di Simine, D. - Oliva, F. - Pareglio, S. - Pileri, P. - Salata, S. (a cura di 2012) Centro di ricerca sui consumi di suolo. Rapporto 2012, INU Edizioni, Roma

Arcidiacono, A. - Di Simine, D. - Oliva, F. - Pileri, P. - Salata, S. - Ronchi, S. (a cura di 2014) Centro di ricerca sui consumi di suolo. Rapporto 2014, INU Edizioni, Roma

Barbieri, G. - Ferrara, A. (2011), “Consumo di suolo e governo del territorio: un contributo di metodo” in Rivista di economia e statistica del territorio, 3 (pag. 115-120)

Bellagamba, P. - Frisch, G.J. - Tamburini, G. (2010), “Urbanistica e consumo di suolo” in Territorio, 52

(pag. 30-34)

Berdini, P. (2009), “Il consumo di suolo in Italia: 1995-2006” in Democrazia e diritto, 1 (pag. 60-73)

Camporesi, P. (1992) Le belle contrade. Nascita de paesaggio italiano, Garzanti, Milano

Castrignanò, M. - Pieretti, G. (2010), “Consumo di suolo e urban sprawl: alcune considerazioni sulla specificità del caso italiano” in Sociologia urbana e rurale, 92-93 (pag. 59-69)

Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (2014) Il consumo di suolo in Italia. Rapporto 195, ISPRA, Roma

Sansa, F. - Garibaldi, A. - Massari, A. - Preve, M. - Salvagiulo, G. (2010) La colata, Chiarelettere, Milano

Scalone, V. (2014) Consumo di suolo. Un approccio multidisciplinare ad un tema trasversale, Franco Angeli, Milano

## Governare il cambiamento: il Piano Strategico per la sostenibilità ambientale e il contenimento del consumo di suolo della Provincia di Teramo

ROSALBA D’ONOFRIO E MICHELE TALIA

#### Premessa

Sulla scia di una legge emanata di recente dalla Regione Abruzzo<sup>1</sup>, la Provincia di Teramo ha appena varato la Variante Normativa del PTCP/2001 e il Piano Strategico per la sostenibilità ambientale e il consumo di suolo con l’intenzione di “giocare di anticipo”, di non subire cioè passivamente le ripercussioni di un ridimensionamento ormai inevitabile dell’ente intermedio sulle politiche sovra-comunali (ma anche locali) in materie cruciali per la pianificazione di area vasta, ma di trasformare tale riordino istituzionale in una opportunità per la pianificazione di area vasta, per la tutela e la valorizzazione del paesaggio, il contenimento del consumo di suolo e la mobilitazione di tutte le energie disponibili con cui superare la profonda stagnazione economica e sociale.

Alla base di questo modello di riorganizzazione istituzionale vi è la convinzione di poter operare un “accorciamento di filiera” del governo del territorio (decisionale, temporale e dei rapporti fra soggetti e fra piani) senza che questa semplificazione si traduca in un vuoto di potere, ma anzi favorisca la ridefinizione delle politiche di sviluppo locale, e di conseguenza anche un’efficienza amministrativa più marcata, di maggiore semplicità ed efficacia per i cittadini, per le attività economiche e i servizi in grado di assicurare

una reale competitività ai processi di crescita sostenibile.

Conviene sottolineare che questa consapevolezza è maturata gradualmente, dopo la decisione del 2011 di avviare la redazione del nuovo PTCP di Teramo, e dopo che l'approvazione della Legge n.56/2014 ha dato il via ad una progressiva trasformazione delle province in enti di secondo livello. Per effetto di questo cambiamento di scenario, la Provincia di Teramo ha deciso di correggere il tiro, privilegiando la definizione di atti e documenti intermedi, quali una variante normativa, che punta ad assicurare maggiore concretezza al nuovo disegno di piano su alcune questioni determinanti, quali il contrasto al consumo di suolo, la modificazione delle regole per il dimensionamento delle nuove urbanizzazioni e una disciplina innovativa per la rigenerazione del territorio antropizzato e del paesaggio, e la predisposizione di un Piano Strategico nel quale collocare questo nuovo atto di governo del territorio.

Il PTP vigente e i cambiamenti del territorio provinciale

La redazione della Variante Normativa e del Piano Strategico è stata preceduta da una ricostruzione sintetica dello stato di fatto del territorio provinciale, nonché da un'analisi dell'andamento delle principali variabili, delle situazioni accertate e delle programmazioni in corso. Tale ricostruzione non era limitata alle condizioni di contesto, ma si è spinta fino a valutare le risorse, le opportunità e i fattori di criticità che caratterizzano il territorio provinciale, che consentono di effettuare uno screening capace di cogliere le interazioni tra i vari sistemi ed elementi che connotano il territorio e che permettono l'individuazione di ambiti territoriali omogenei cui la struttura delle NTA della Variante farà riferimento per impostare gli scenari di sviluppo del Piano Strategico.

Le questioni affrontate riguardano il contenimento del consumo di suolo e la qualità del sistema insediativo, le opportunità offerte dal progetto di territorio, la messa a punto di una nuova disciplina per le reti ambientali e la compensazione ecologica, la "riscoperta" del settore primario e la valorizzazione del territorio agricolo.

La ricerca di nuovi confini

Quanto al primo di questi temi, la ricerca dei nuovi confini della città e il contrasto della diffusione insediativa fanno riferimento alla perdita del confine della città e alla sua crescita senza limiti, in un quadro d'insieme in cui l'esplosione delle forme urbane rende sempre più arduo lo stesso riconoscimento delle comunità locali.

In questi territori gli strumenti di pianificazione possono sia confrontarsi con obiettivi che non necessariamente richiedono incrementi edilizi, sia misurarsi con la costruzione di una rete di aree libere, in cui il margine sia strumento di progetto. In entrambi i casi attiene alla pianificazione d'area vasta ricostruire un sistema di relazioni interpretative, di progetto e di

regole per questi territori, sviluppando un proficuo collegamento con gli altri strumenti urbanistici di scala locale.

Nell'area teramana il tema del confine e del margine urbano rivendica una particolare rilevanza, soprattutto per la tendenza del territorio costiero e delle principali valli fluviali di presentare fenomeni accentuati di dispersione insediativa soprattutto in corrispondenza della prima quinta collinare costiera e dei sistemi collinari intermedi, e della minaccia di saldatura tra i nuclei urbani di diversa dimensione con la perdita della identità e riconoscibilità degli insediamenti. Rispetto a questi fenomeni la Variante del PTCP promuove azioni mirate alla delimitazione dei sistemi insediativi e al conferimento di qualità ambientale e paesaggistica agli insediamenti esistenti e prevede negli ambiti agricoli peri-urbani e nei varchi di discontinuità dell'insediato, di ostacolare la saldatura dell'edificato a favore di interventi di ricomposizione ambientale e paesaggistica, autorizzando nuovi insediamenti solo se non rimpiazzabili con interventi di riconversione funzionale o di densificazione dei tessuti esistenti.

Le opportunità del progetto di territorio

Dopo una sterile contrapposizione tra il concetto di conservazione e quello di trasformazione, e tra la disciplina della tutela e quella del progetto, ci stiamo ormai abituando a visioni più complesse e integrate, in cui gli scenari del cambiamento saranno sempre più spesso il frutto di una fertile contaminazione tra gli elementi di novità e anticipazione (di inediti stili di vita e di nuovi modi di produzione) e quelle testimonianze del passato che sono destinate ad uscire dalla contemporaneità, sempre che non si riesca ad attribuire loro nuovi significati.

Si è ipotizzato così di articolare il territorio provinciale in Sistemi territoriali complessi che potranno avvalersi delle rilevanti competenze di coordinamento attribuite alle Conferenze di pianificazione. In questo modo un nuovo livello di aggregazione degli enti locali può costituire un "laboratorio" permanente per la predisposizione di progetti di territorio, che grazie a queste procedure di co-pianificazione potranno operare come importanti agenti attivatori di nuove qualità territoriali.

Nel nuovo impianto normativo il Piano d'area può essere definito come "lo strumento di specificazione della disciplina stabilita dal PTCP cui è delegato il coordinamento della pianificazione e dei programmi dei soggetti istituzionali". Attraverso il Piano d'area, la pianificazione di area vasta può contare su un quadro di riferimento strategico, flessibile ed adattabile, con cui definire scenari a lungo termine ed elaborare progetti da realizzarsi nel breve-medio periodo. Sebbene privo di cogenza, il Piano d'area concorre all'individuazione dei modi e dei tempi di attuazione delle linee strategiche, con l'effetto di attirare l'attenzione su alcuni obiettivi prioritari:

- il risparmio di suolo e la tutela delle aree non edificate e del paesaggio, con misure che subordinano le

nuove edificazioni al recupero delle aree dismesse;

- la valorizzazione del territorio agricolo anche rispetto a un possibile impiego delle colture in chiave energetica;
- l'attivazione di politiche tese alla valorizzazione economica con provvedimenti a difesa della sostenibilità e delle identità locali, che costituiscano un freno nei confronti di attività ad alto consumo di suolo e con pesanti ripercussioni sulla mobilità;
- l'azione di contenimento nei confronti delle trasformazioni insediative a carattere speculativo selezionando quelle attività che sono in grado di assicurare la qualità insediativa o il rafforzamento della struttura economica dell'area.

Nel sottoporre a monitoraggio il confine mobile tra città e campagna, il nuovo impianto normativo offre un contributo molto utile per le amministrazioni locali che intendono basare la propria idea di città sulla comprensione dei processi di metropolizzazione, indicando le forme più opportune di collaborazione istituzionale atte a consentire l'applicazione più efficace della perequazione territoriale e, al tempo stesso, a favorire una tutela attiva del paesaggio fondata sulla tutela e il completamento delle reti ecologiche, sulla ricerca di uno stretto legame tra perequazione e compensazione ambientale, sulla sperimentazione dei "depositi verdi" e di un Abaco delle opere di compensazione proposto dalla Provincia. Non solo; nel sottoporre a una proficua tensione la forma del piano locale, la variante normativa intende promuovere la redazione di una nuova agenda urbana utilizzabile in primo luogo per diversificare le politiche locali alla ricerca di una soluzione positiva al declino che ha investito da tempo l'intero territorio provinciale. Verso un'inedita centralità del territorio aperto

Prendendo spunto dalle questioni richiamate dalla Variante nel definire i "compiti" dei Progetti Strategici, il piano urbanistico è invitato a occuparsi di argomenti mai affrontati in precedenza, ma che contribuiscono al tempo stesso a una capillare rivalorizzazione del territorio e all'apertura di nuove prospettive per lo sviluppo locale. E' questo il caso della sicurezza idraulica e sismica, della promozione delle energie alternative e della bioarchitettura, della ricerca di nuove forme di fruizione del territorio e del paesaggio grazie al potenziamento della mobilità "dolce", dell'integrazione delle risorse turistiche della costa con quelle dell'entroterra per de-stagionalizzare i flussi, della adozione di misure di adattamento al cambiamento climatico (efficientamento energetico degli edifici, de-impermeabilizzazione dei suoli urbani, incremento della copertura vegetale come azione di contrasto alle isole di calore, ecc.). Si tratta di un ampio ventaglio di obiettivi destinato a esercitare un notevole impatto tanto sull'innovazione disciplinare, quanto sull'affermazione di un nuovo ciclo di sviluppo all'insegna della sostenibilità, con importanti ricadute sull'affermazione di una cultura di governo del territorio aperto.

Oltre al riordino degli interstizi urbani e delle perti-

nenze degli edifici all'interno degli ambiti agricoli "peri-urbani" e dei "varchi di discontinuità", i Comuni, in sede di formazione e/o di adeguamento dei propri strumenti urbanistici, dovranno produrre una "Carta dell'uso agricolo del suolo" definendone le potenzialità, gli attuali usi e valenze, anche allo scopo di verificare come l'eventuale sottrazione di terreni agricoli peri-urbani da destinare a nuovi insediamenti cerchi di frenare la dispersione insediativa con azioni di ricucitura della rete urbana, delle attrezzature, delle aree a verde e delle funzioni residenziali e produttive attorno ai nuclei esistenti.

Tra le misure rivolte più in generale al territorio aperto vi sono poi alcuni dispositivi dedicati al sistema delle aste fluviali che si richiamano alle esperienze maturate negli ultimi anni nei contesti europei ed extraeuropei. E' questo il caso senza dubbio dei Contratti di Paesaggio e dei Contratti di Fiume, che nel proporsi come strumenti di programmazione strategica volontaria e negoziata (i primi atti a consolidare e valorizzare i tessuti territoriali e agro-forestali, i secondi ad evitare le trasformazioni incongrue dei paesaggi insediati e di quelli rurali e montani e a valorizzarne i caratteri identitari), non hanno potere vincolante sulle scelte urbanistiche, ma ciò non ne limita il potenziale in quanto tali strumenti possono divenire essi stessi occasioni su cui costruire consenso relativamente ad una strategia di sviluppo territoriale messa in campo da strumenti maggiormente prescrittivi.

Per effetto della loro natura negoziale i Contratti possono favorire il passaggio da politiche di settore – come la messa in sicurezza del territorio o la riqualificazione fluviale - a politiche integrate di valorizzazione paesaggistica, contribuendo a trasformare gli scenari strategici del PTCP in visioni condivise per valorizzare i sistemi fluviali e di bacino, i paesaggi agricoli, i sistemi insediativi e la rete della mobilità e del turismo, che attraverso la definizione di modelli di sviluppo locale potranno attivare un "valore aggiunto territoriale".

La riscoperta del territorio agricolo

I sistemi rurali interessano chi governa il territorio per una pluralità di ragioni, che nel tempo hanno assunto una rilevanza diversa. Alla centralità delle produzioni alimentari in un'economia di sussistenza si è affiancata l'importanza del sistema rurale per il ruolo di presidio, la manutenzione del suolo e gli equilibri dell'ecosistema e, negli ultimi anni, per il ruolo nella produzione e manutenzione del paesaggio. La pluralità degli ambiti rurali del teramano contempla le aree agricole di fondovalle e costiere (che disegnano nuovi assetti paesistici connessi alla modernità e alla specializzazione delle coltivazioni); quelle collinari (legate alle produzioni pregiate della vite e dell'ulivo che convivono con l'abbandono); quelle montane, che alimentano i paesaggi della tradizione, nonostante la presenza di rilevanti fenomeni di desertificazione. Con l'obiettivo di valorizzare e tutelare questa complessa realtà, la Variante Normativa individua "le aree

agricole di rilevante valore economico come un'invariante del territorio provinciale", la cui qualità va verificata con l'ausilio di una "Carta dell'uso agricolo del suolo" predisposta dai comuni nella fase di redazione o di aggiornamento dei propri strumenti urbanistici. Questo passaggio è fondamentale, per individuare strategicamente i limiti "definitivi" che l'insediamento edilizio non dovrà superare, ma anche per promuovere l'adozione di misure di compensazione ambientale preventiva secondo valori e parametri che lo stesso strumento urbanistico comunale è tenuto a fissare.

Queste misure sono particolarmente importanti anche per favorire un'integrazione dell'agricoltura nel circuito urbano, coerentemente con quell'approccio denominato agri-urbanisme che si propone di unire quello che tradizionalmente era separato.

Il Piano Strategico

In un rapporto di evidente complementarità con la Variante Normativa, lo scenario "auspicabile" proposto dal Piano Strategico è il frutto di un dialogo serrato tra l'amministrazione provinciale, il gruppo di lavoro dell'Università di Camerino e membri influenti della società teramana. Esso offre le motivazioni iniziali e uno sfondo necessario per valutare la congruenza e il prevedibile impatto del nuovo sistema di pianificazione veicolato dal Piano Strategico, ma rappresenta al tempo stesso un importante strumento da utilizzare come "antidoto" per contrastare gli effetti traumatici che potranno derivare dal riassetto amministrativo prossimo venturo.

L'idea guida che è stata messa a punto si caratterizza per una sostanziale rottura nei confronti delle dinamiche che hanno denotato la fase di più intensa trasformazione dell'area teramana e prefigura un nuovo paradigma che mette in discussione il mito della crescita quantitativa virtualmente illimitata perseguito finora. La prospettiva indicata non implica necessariamente la scelta di un orizzonte di decrescita, ma segnala piuttosto la possibilità di aderire a un modello di sviluppo stazionario e al tempo stesso dinamico, che secondo la metafora di Giorgio Ruffolo<sup>2</sup> del lago aperto contrapposto allo stagno offre l'opportunità di intraprendere un sentiero che punta al raggiungimento di obiettivi rilevanti sotto il profilo della innovazione e della qualità. Tale scenario presuppone un notevole cambio di rotta rispetto ai comportamenti più consolidati negli anni passati, ma può comunque far presa su alcuni elementi già presenti nel contesto locale. Si pensi ad esempio alla bassa consistenza demografica, che comporta una minore pressione insediativa e, quindi, un sostanziale equilibrio tra i fattori che concorrono al consumo di risorse scarse e gli agenti che contribuiscono alla loro riproduzione. Ma si consideri anche la notevole estensione delle aree protette e l'esistenza di una fitta rete policentrica di città medie e piccole, che se non hanno impedito il diffondersi del fenomeno dello sprawl edilizio, possono costituire un riferimento prezioso in vista di politiche di contenimento della crescita urbana e di maggiori sinergie tra le aree interne e la

fascia costiera.

Sotto il profilo spaziale lo scenario proposto, pur facendo leva su alcuni punti fermi del modello teramano (il comune capoluogo come centro urbano ordinatore, i sistemi vallivi a pettine tipici dell'Abruzzo settentrionale al confine con le Marche, l'asse trasversale pedemontano a supporto della rete urbana minore, la conurbazione costiera), introduce un elemento innovativo, costituito da una direttrice di penetrazione che collega la costa al sistema collinare e montano. L'immissione di questo nuovo asse si propone di mettere in contatto le "stanze" territoriali e paesistiche<sup>3</sup> che finora hanno costituito la proiezione più immediata di una tradizionale tendenza alla frammentazione, con il duplice obiettivo di contrastare le spinte all'isolamento e alla marginalità, e di porre le basi per un "riposizionamento" dell'area teramana.

In vista di un percorso virtuoso che renda compatibile il modello di sviluppo locale delle aree montane e collinari con il progetto integrato territoriale delle aree più urbanizzate, è necessario ipotizzare una sapiente combinazione di formule insediative e produttive che assecondi la ricerca di nuovi valori e orienti il cambiamento degli stili di vita, di consumo e di produzione. Laddove nelle aree interne il processo di pianificazione deve tendere alla valorizzazione del patrimonio territoriale, e prevede l'assunzione delle risorse locali come fattori trainanti di una crescita sostenibile, nei territori pianeggianti e lungo la costa le politiche di piano possono assumere il carattere di un patto tra attori locali, fondato sulla valorizzazione delle risorse endogene come requisito per la produzione di ricchezza.

In questo quadro, si pone la necessità di reinterpretare in modo creativo il ruolo assegnato a ciascun sistema territoriale, facendo sì che il tessuto produttivo possa riscoprire nuove opportunità nel frame economico dello sviluppo locale, con applicazioni che spaziano dall'agricoltura di qualità al turismo culturale e naturalistico, e dall'artigianato a più elevato valore aggiunto al terziario avanzato.

Se si vuole imprimere davvero un'accelerazione che dia slancio alle potenzialità espresse dai diversi contesti, conviene muoversi in più direzioni, chiaramente riconoscibili anche se fortemente integrate:

- l'acquisizione di un posizionamento più favorevole in termini di competitività e innovazione costituisce un obiettivo irrinunciabile, al quale tutte le componenti della Provincia di Teramo devono lavorare con continuità;

- la rivendicazione di una nuova centralità della cura del territorio deve essere interpretata non solamente come un imperativo etico da assumere nei confronti della sicurezza dei cittadini, della struttura insediativa e del paesaggio, ma come un'opportunità straordinaria di cambiare stili di vita e di consumo, mobilitando il patrimonio storico, paesistico e culturale per prendere parte con autorevolezza al Progetto Appennino Parco d'Europa;

- la promozione di iniziative atte a contrastare la de-industrializzazione deve coincidere con la difesa delle

isole di produzione più qualificata e con l'offerta di un milieu favorevole alla innovazione;  
- il varo di iniziative di ricapitalizzazione territoriale deve coincidere con l'aggiornamento della concezione che vede ancora nella città un importante motore dello sviluppo.

#### Note

1 L.R. 24/2014 "Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo".

2 Cfr. Giorgio Ruffolo, *Lo sviluppo dei limiti*, Laterza, Bari, 1994.

3 Cfr. Franco Purini, "A Bologna l'Appennino passa da destra a sinistra", in A. Clementi, G. Dematteis, P.C. Palermo (a cura di), *Le forme del territorio italiano*, vol. 1, Laterza, Bari, 1996, pag. 106.

#### Bibliografia

Arcidiacono A., Di Simine D., Oliva F., Pileri P., Salata S., Ronchi S. (2014), *Rapporto 2014 Consumo di Suolo*, INU Edizioni, Roma.

Barbieri C.A. (2013), "Quale forma di piano e i nuovi compiti della pianificazione", *Introduzione- II Sessione XXVIII Congresso Nazionale INU*, Salerno 24/26 Ottobre, 2013.

Calafati G (2010), *Economie in cerca di città*, Donzelli, Milano.

Di Flavio, G. (2011), "Provincia di Teramo: Consumo di suolo e revisione del Ptp" in *Urbanistica Dossier*, 125 (pag. 32-34).

EEA (European Environment Agency) (2006), *Urban Sprawl in Europe-The ignored challenge*.

Sargolini M., Talia M. (a cura di) (2012), *Ri-Conoscere e Ri-Progettare la città contemporanea*, Franco Angeli Editore, Roma.

Lanzani A., Pasqui G. (2012), *L'Italia al futuro. Città e paesaggi, economie e società*, Franco Angeli Editore, Milano.

## Unauthorized building and land use: cases studies

### BIANCA PETRELLA E CLAUDIA DE BIASE

#### Introduzione

Cercare di studiare e capire a fondo il fenomeno dell'abusivismo edilizio e l'impatto urbanistico che esso causa non è semplice, anche perché i dati analitici sono estremamente difficili da reperire. Infatti, a distanza di quasi trenta anni dalla prima legge sul condono, le istituzioni centrali non hanno ancora reso disponibili le quantità reali del fenomeno (Erba, 2003); inoltre, alla luce delle diverse leggi regionali che, in modo più o meno evidente, introducono ulteriori possibilità di ottenere il permesso in sanatoria, il quadro conoscitivo si complica ulteriormente. In ogni caso, conoscere il numero totale di richieste di sanato-

ria non restituisce l'entità reale perché non sempre gli "abusivi" hanno ritenuto conveniente ricorrere all'opportunità offerte dalle leggi, promulgate a partire dal 1985, per cui agli abusi autodichiarati vanno aggiunti quelli rilevati dalle autorità competenti e gli abusi mai identificati.<sup>1</sup> Le categorie di abuso ammissibili a sanatoria vanno dalle "opere che non comportano aumento della superficie utile o del volume assentito" a interi edifici realizzati ex-novo ed è anche contemplata la possibilità di accedere al condono edilizio, sia quando le opere realizzate sono conformi alle norme e agli strumenti urbanistici sia quando esse sono difformi. Ne consegue che è necessario distinguere le quantità delle diverse tipologie di opere illegittime, in quanto l'entità dei carichi urbanistici che esse immettono sul territorio varia significativamente, così come diverso è l'impatto ambientale che le opere edilizie producono. Unitamente a ciò, per un'indagine completa e complessiva, l'abusivismo dovrebbe essere distinto e osservato per tipo di violazione, finalità, entità, reato e per le variegate sottoclassi che ne derivano. Il lavoro che qui si va ad illustrare rappresenta la prima fase di una ricerca che si propone di indagare l'abusivismo per un campione significativo di comuni, con l'obiettivo di comprendere se l'illecito edilizio è simile nei vari territori o se invece è condizionato da fattori locali, sia nello scenario che lo produce, sia negli effetti che genera. Allo stato attuale, la raccolta di dati si sta operando in tre comuni della regione Campania e, per quanto dichiarato in premessa e per la inefficace collaborazione degli uffici comunali coinvolti, il lavoro procede con una certa lentezza.

Caratteri generali dell'abusivismo edilizio (Bianca Petrella)

#### *In Italia*

In Italia, le domande presentate in conseguenza delle tre specifiche leggi sono 2.040.544 (Legambiente, 2014) di queste ca. 28mila risultano già respinte mentre più di 800mila sono ancora in esame. Dopo l'ultimo condono, gli abusi (relativi solo ad abitazioni, compresi gli ampliamenti significativi) sono stimati in 327.800<sup>2</sup> con un indice (al 2013) di 14,7 costruzioni abusive ogni 100 autorizzate (Rapporto Bes, 2014). 1.300mila degli abusi edilizi perpetrati tra il 1983 e il 2010, sono abitazioni (ampliamenti compresi). Se i calcoli di Cremaschi (1990) sono attendibili, le costruzioni abusive realizzate tra il 1971 e il 1984, ovvero prima della L. 47/85, sarebbero 2.723mila e quindi ca.700mila abusivi avrebbero ritenuto di non avvalersi delle possibilità di sanatoria offerte dalla normativa statale. In un intervallo di tempo simile Bellicini (1990) stima la differenza tra volumi edilizi presenti e licenze-concessioni rilasciate tra 1971-1981 in oltre 1.300.000, con il 60% al sud.

#### *In Campania*

In Campania, il consumo di suolo è stimato intorno al 9% con un incremento del 4% rispetto agli anni cinquanta (Ispra, 2014) e l'indice di abusivismo è cinque volte quello nazionale. Incrociando varie fonti<sup>3</sup>, dal

1985 risultano presentate ca. 278mila richieste, ovvero oltre il 10% del totale nazionale; di queste: 168.000 (espletate 71.000) sono state presentate in base alla L.47/1985; 80.000 domande (30.000 espletate) con la L.724/1994 e 30.000 istanze per la L.326/2003 (gli abusi identificati sono però 76.836). Anche in Campania (Cremaschi, 1990) circa 30mila abusivi avrebbero ritenuto di non avvalersi della possibilità del condono in quanto lo studioso stima 197mila costruzioni abusive realizzate tra il 1987 e il 1994; se però si tiene conto dei 76.836 abusi identificati tra il 1994 e il 2003 (Iurillo, 2011) il totale dei non dichiaratisi supera i 70mila. Nel 2002, la Campania con 5.925 costruzioni abusive (Legambiente, 2003) è al primo posto per numero assoluto ma è terza (dopo Molise e Sicilia) se l'abuso è rapportato alle costruzioni esistenti (19,2% -Legambiente)<sup>4</sup>. La nostra Regione detiene anche il primato di illegalità nel ciclo del cemento con il 17% nel 2007 e il 14% nel 2012, con 875 infrazioni accertate (Legambiente, 2014). L'istituzione regionale campana muta atteggiamento nel tempo: con la L.R. 10/2004 (in parte dichiarata incostituzionale) -oltre a semplificare la procedura per accelerare l'iter conclusivo delle richieste di condono giacenti- si intendeva limitare l'accesso al condono mentre, sempre con la motivazione di risolvere le circa 300mila pratiche ancora inevase (Edilizia e territorio, 23/09/2014, on line) con la recente L.R. 16/2014 (impugnata dal Consiglio dei Ministri), oltre alla proroga della scadenza, intendeva (comma 72-81) estendere le condizioni delle LL. 47/1985 e 724/1994, eliminando alcune restrizioni per gli abusi nelle aree protette, nelle zone rosse del Vesuvio, ecc.<sup>5</sup>

#### Il campione Comunale

I comuni in studio sono Giugliano in Campania (GC) in provincia di Napoli, Santa Maria Capua Vetere (SMCV) e Casal di Principe (CdP) in provincia di Caserta; i PRG sono, rispettivamente, del 1984, del 1983 e del 2006. CdP e SMCV (insieme a Caserta) sono i due comuni nei quali l'espansione edilizia (legittima e abusiva) dell'ultimo decennio è di circa quattro punti percentuali al di sopra della media provinciale, ancora più eclatante è l'espansione di GC (PRG 1984), territorio fulcro tra Napoli e Caserta. I tre comuni che sono situati a nord-ovest del capoluogo regionale e poco lontani l'uno dall'altro (una media di 13km in linea d'aria) si distinguono per consistenza demografica, per dinamica della popolazione (nel periodo dal 1971 al 2013) e delle costruzioni, per superficie territoriale e quindi per densità territoriale. GC e SMCV, che negli anni settanta presentavano una differenza di poco più di 4000ab, oggi si distanziano per quasi 80.000ab, in quanto mentre SMCV (l'unica tra i tre comuni in cui la popolazione diminuisce nel ventennio 1981-2001) segna un incremento complessivo di abitanti del 4%, la popolazione di GC (nei quaranta anni esaminati) aumenta del 208%, dato che diventa ancora più significativo se rapportato alla variazione della provincia di Napoli che cresce con una media del 5%. Anche l'incremento del 33% di

CdP è significativamente differente da quello dell'intera provincia di Caserta che si attesta sul valore medio del 7%. Va posto in evidenza che GC ha un territorio molto vasto, oltre 94kmq, comprensivi di una fascia litoranea lunga ca. 10km<sup>6</sup>, lungo la quale la quantità di seconde case illegittime è consistente. SMCV e CdP invece amministrano territori molto più ridotti, rispettivamente, poco più di 23 e quasi 16kmq ed entrambe non hanno sbocco a mare. Tutti i tre c.a., nel tempo, si sono fusi con parte degli abitati limitrofi; il fenomeno è molto più consistente a Giugliano (tranne nella zona settentrionale, non vi è soluzione di continuità con gli abitati dei comuni confinanti)<sup>7</sup> un po' meno a SMCV e ancor meno a CdP che, a nord, conserva ancora una vasta area agricola, pur contaminata da puntiformi episodi edilizi. L'intensa crescita di GC, dovuta soprattutto al trasferimento di abitanti da Napoli e all'emigrazione post-terremoto del 1980,<sup>8</sup> lo ha condotto a diventare il comune italiano più popolato tra quelli non capoluoghi, con un consumo di suolo del 9,1% (Legambiente, dossier, 2014a). Nonostante per popolazione sia il secondo comune campano, a causa della estesa superficie territoriale, al 2013, la DAT (1262ab/kmq) è la 69° tra i 92 comuni del napoletano; decisamente più alta è la DAT di SMCV (2093ab/kmq) che, tra i 104 comuni casertani (DAT media 330ab/kmq), si colloca al 5° posto per numero di abitanti e al 17° posto per densità; ancora inferiore è la DAT di CdP (912ab/kmq) che si trova al 32° posto per densità e all'11° per numero di abitanti. Osservando il rapporto tra gli abitanti e la dimensione dei centri abitati, lo scenario si mostra abbastanza più variegato. SMCV, con quasi 600Ha di suolo urbanizzato, presenta un centro abitato discretamente compatto la cui espansione recente (meno densa della preesistenza) ha privilegiato la direttrice settentrionale. CdP (430Ha urbanizzati) il cui nucleo storico si sviluppa al confine sud presenta un'espansione a corona abbastanza omogenea (con rapporti di copertura del suolo e densità edilizia abbastanza limitati), propaggini slabbrate (lungo le direttrici stradali e lungo le direttrici Villa di Briano e Villa Literno) e un'edificazione sparsa nel territorio agricolo. Per GC, organizzato in 12 frazioni, l'Istat conta quattro centri abitati più vari nuclei; l'abitato principale è quello che si espande intorno al centro storico originario, soprattutto a sud dove, come già detto, si fonde con gli abitati di Villaricca, Mugnano e Melito; di discrete dimensioni sono gli agglomerati lungo la fascia costiera e di modeste dimensioni i nuclei sparsi nell'area agricola a settentrione: a GC (2001) risultano coperti da costruzioni oltre 3.500mila mq di superficie (il 3,9% della sup. comunale) per ca.29milioni di mc.<sup>9</sup> Se si analizza la dinamica del numero di abitazioni nel periodo 1971-2011 e la si rapporta al numero di famiglie (dati Istat) si notano comportamenti differenti nei tre comuni anche se, per tutti, nel 2011 si registra che, per la prima volta, il n° di famiglie supera il n° di abitazioni. A SMCV, il numero di abitazioni nel primo trentennio aumenta mediamente del 13,5 % per poi rallentare significati-

vamente (7,2 %) nei venti anni successivi. Tali variazioni sono diverse da quelle delle famiglie e degli abitanti: il numero di famiglie aumenta in tutto il periodo ma con percentuali molto variabili (15;1; 10; 8; 17; 7). L'andamento della popolazione è ancora diverso, in quanto aumenta dal '71 all'81 (3%), diminuisce nei venti anni successivi (-4%) cresce nuovamente al 2011 (6%) per poi riprendere a decrescere negli anni recenti.<sup>10</sup> In definitiva, si rileva che l'offerta abitativa varia indipendentemente dalla crescita della domanda e, nel 2011, si contano 186 alloggi in meno dei nuclei familiari. CdP mostra andamenti delle variabili abbastanza omogenei, a meno dell'ultimo decennio, durante il quale la crescita di abitazioni si arresta (passa dal 24% all'1%) mentre le famiglie continuano ad aumentare, arrivando a superare di trecento nuclei il numero di abitazioni ufficialmente disponibili. Va evidenziato che in questi anni CdP è sotto i riflettori dei media per la presenza della malavita organizzata che ha cospicui interessi anche nell'edilizia, non a caso dal 1991 l'AC è stata commissariata ben tre volte. Il PTCP della provincia di CE stima che oltre il 35% del territorio insediato tra il 1984 e il 2004 non è conforme allo strumento urbanistico, ovvero abusivo ed evidenzia che CdP è il comune della provincia con il più alto tasso di abitazioni in proprietà (85%) e con un alto grado di utilizzo (92%). GC, altro comune con una forte incidenza della camorra (dal 1991 è commissariato ben quattro volte) e nel quale negli anni duemila sono stati rilevati numerosi reati di abusivismo edilizio e operata qualche demolizione<sup>11</sup>, presenta un andamento che nei primi venti anni vede le abitazioni crescere di venti punti percentuali più delle famiglie; nel periodo successivo le nuove costruzioni calano sensibilmente mentre le famiglie continuano ad aumentare, arrivando a superare di 186 unità il numero delle abitazioni.<sup>12</sup> Comparando il quadro descritto con le domande di condono si configura uno scenario in cui SMCV (commissariata due volte) si pone come la meno negligente tra i tre comuni, in quanto il totale delle istanze di sanatoria presentate nei tre condoni è pari al 17% delle abitazioni esistenti, contro il 30% di CdP e ben il 56% di GC. Lo scenario non muta anche se si sommano gli ulteriori abusi rilevati mediante sovrapposizione cartografica e che sono 120 per SMCV, 510 per CdP e oltre 1000 per GC. Inoltre, mentre a SMCV e a CdP le richieste di condono sono diminuite progressivamente, a GC le domande di condono della L.724/94 superano quelle della L.47/85 e le richieste per l'ultima sanatoria costituiscono il 23% delle totali. Per GC, a ottobre 2013 (dai dati forniti dall'A.C.) risulta ancora inevaso oltre il 60% delle istanze mentre, secondo quanto si legge nel DPR di maggio del 2013 con cui veniva commissariata l'A.C., risulta inevaso l'83% delle pratiche. Anche per SMCV, allo stato attuale, non si hanno certezze dello stato di avanzamento, in quanto gli uffici comunali dichiarano che sono ancora sospese solamente 338 richieste (17%) e 1.066 abusi sono stati sanati; se i dati forniti fossero esatti, e visto che non risultano istanze

rifiutate, oltre 500 richieste di condono sarebbero svanite nel nulla. A CdP, alle conoscenze attuali, risulta inevaso il 51% delle richieste. In conclusione, per completare la fotografia dei tre territori in esame, va evidenziato che GC è tra i comuni (maggiori di 50mila abitanti) che hanno le più basse quote procapite della ex ICI (34,2euro) condizione che, secondo Martini (2003), sta a indicare una bassa qualità dell'edilizia abitativa. Nessuno dei tre comuni è invece compreso ne' tra quelli che spendono in modo più efficiente, ne' tra quelli che investono maggiormente per la gestione del territorio e per l'edilizia pubblica.

Il caso di Santa Maria Capua Vetere (Claudia de Biase) Il comune di Santa Maria Capua Vetere,<sup>13</sup> città storica e di antica tradizione culturale, non sfugge al fenomeno dell'abusivismo, anche se, come si è visto, con dimensione inferiore alla media regionale. La storia urbanistica del comune è breve ed è caratterizzata da un Pdf del 1972, da un PRG tutt'ora vigente, approvato nel 1983, da una proposta di piano del 2000, aggiornata nel 2010, mai presentata in CC. e da un PUC, assegnato nel 2012 (DGC 175 del 21.11.201) e ancora in corso di redazione.

Abusi a SMCV: la procedura di analisi

Dato che il PRG del Comune di SMCV è di poco precedente la prima legge nazionale sul condono (L. 47/85), si è deciso di iniziare a considerare gli eventuali abusi presenti nel territorio comunale a partire da questo strumento. Il tipo, la quantità e la localizzazioni degli interventi abusivi nel territorio sono diversi nei due periodi osservati: quelli relativi agli abusi perpetrati dal PRG all'ultimo condono e quelli rilevati nell'ultimo decennio. Mentre dal 1983 al 2004 l'abusivismo è diffuso in tutto il territorio comunale senza un'apparente direttrice e interessa indistintamente tutti i suoli liberi da edificazione, a partire dal 2005, in seguito all'apertura della variante di collegamento con Caserta (SS. 700) e del casello autostradale (16 dicembre 2008), l'abuso si concentra soprattutto a nord del territorio comunale, nonostante si continui a registrare la tendenza all'occupazione dei lotti interclusi. Per comprendere il peso e la diffusione dell'abuso è stato applicato il metodo dell'overlay mapping, sovrapponendo la tavola di zonizzazione del PRG del 1983, la CTR della Regione Campania del 2004 e l'immagine di google earth del 2014.<sup>14</sup> Dall'overlay sono state ricavate, di volta in volta, le nuove costruzioni che emergevano. Questo ha permesso l'elaborazione di 3 tematismi riportati in 16 tavole tematiche.<sup>15</sup> Per ognuno dei nuovi volumi sono stati verificati la leggibilità, l'eventuale richiesta di condono, la concessione o il diniego della sanatoria e lo stato di avanzamento del procedimento (pratiche ancora sospese); in aggiunta, si è anche verificato se ciascuna opera edilizia fosse o meno anche una "casa fantasma". Il risultato finale è la mappatura delle costruzioni che, allo stato attuale, non avendo partecipato al condono ed essendo ancora prive di alcun titolo abilitativi,

risultano abusive.  
Abusivismo 1983-2004

La prima sovrapposizione ha riguardato la base cartografica del PRG del 1983 con la CTR redatta dalla Regione nel 2004, allo scopo di evidenziare quante nuove opere erano sorte in questi anni nel comune, compresi gli ampliamenti rilevanti dell'edificazione preesistente. Lo stesso lavoro è stato svolto sovrapponendo la visione di google earth del 2014 (non essendo disponibile cartografia ufficiale successiva a quella del 2004) con la cartografia del 2004.

Dal 1983 al 2004 sono state coperte nel territorio comunale 957 nuove superfici,<sup>16</sup> di cui 567 nuovi volumi e 390 ampliamenti significativi; dei nuovi volumi, 411 sono in ZTO A, B o C e 156 in ZTO D, E e F; i 390 ampliamenti sono omogeneamente diffusi in tutte le ZTO.

L'operazione successiva ha comportato l'identificazione di quante tra le 957 nuove costruzioni si fossero autodichiarate "abusive", presentando istanza di condono.<sup>17</sup> È risultato che 491 di queste hanno richiesto il condono (289 per la L. 47/85, 159 per la L. 724/94 e 43 per la L. 326/2003) e 285 lo hanno ottenuto, mentre 206 (113 nuovi volumi e 93 per ampliamenti) sono ancora in attesa che si concluda l'iter amministrativo. Delle 491 richieste di condono, 188 (107 per la L. 47/85; 68 per la L. 724/94 e 13 per la L. 326/2003) riguardano la costruzione di nuovi volumi per diverse destinazioni d'uso e 303 l'ampliamento di volumi esistenti. 75 sono le costruzioni ex novo condonate (19 per garage, 1 appartamento e garage, 3 capannoni, 8 depositi e 44 abitazioni), mentre gli ampliamenti condonati sono 210 (2 ampliamenti e sopraelevazioni, 11 ampliamenti per costruzione garage e 197 ampliamenti fabbricati).<sup>18</sup>

Come risulta dai dati, per 466 nuove costruzioni non è stata presentata domanda di condono.<sup>19</sup> Di questi nuovi volumi rilevati in cartografia 379 sono nuove costruzioni e 87 sono ampliamenti significativi. Dall'indagine effettuata risulta che 302 nuove costruzioni e 78 ampliamenti significativi sono dotati di titolo - 30 hanno ottenuto licenza edilizia (pre legge Bucalossi), 71 hanno ottenuto regolare concessione edilizia e 279 hanno ottenuto il permesso a costruire (post DPR 380/2001) -, mentre 77 nuove costruzioni e 9 ampliamenti significativi, non avendo alcun titolo abilitativo e non avendo presentato istanza di condono, risultano, a tutti gli effetti, abusivi.<sup>20</sup> L'abuso, come si evince dalle mappe, si concentra soprattutto nella zona di "campo Sorbo", quartiere nato negli anni settanta in modo "spontaneo" e ancora oggi non del tutto sanato (35 volumi totali, di cui 9 sanati e 26 privi da titoli abilitativo).<sup>21</sup>

Abusivismo 2004-2014

Il lavoro, come già anticipato, è stato svolto anche per il periodo che va dal 2004 al 2014, sovrapponendo la visione di google earth e la CTR della Campania. In questo arco temporale appaiono 133 nuovi volumi e 7 ampliamenti significativi di volume; di questi, 104

nuovi volumi e 2 ampliamenti significativi hanno ottenuto il permesso a costruire.<sup>22</sup> Così come per la temporalità precedente, anche in questa risultano costruzioni irregolari: sono 34, di cui 29 nuovi volumi e 5 ampliamenti significativi.<sup>23</sup> Delle 120 opere abusive complessivamente risultate (86 nel primo periodo e 34 nel secondo), 106 sono nuovi volumi e 14 ampliamenti. Per completare e concludere, bisogna dire che i numeri, ancora una volta, non restituiscono fedelmente la realtà, in quanto alcune delle concessioni appaiono rilasciate in modo quantomeno irregolare (p.e. concessioni rilasciate in attesa di una variante al PRG che, a distanza di 30 anni, ancora non ha visto la luce), così come alcuni condoni sembrerebbero essere stati rilasciati, anche se non ammissibili in base alle tre leggi nazionali. Nel comune di Santa Maria C.V., l'Agenzia del territorio di Caserta ha censito 85 lotti fantasma con 36 volumi edilizi sconosciuti al catasto;<sup>24</sup> nessuno di questi interessa le 120 superfici risultate abusive. Quindi, se il rilievo dell'Agenzia del territorio è esatto, per SMCV si verifica che i 120 volumi mappati come "abusivi" dovrebbero essere registrati in catasto, mentre 36 immobili dotati di titolo abilitativo risultano, come abbiamo detto, non registrati. Tutto ciò apre un capitolo sull'evasione fiscale che non può essere qui trattato e che dovrebbe essere oggetto di una specifica ricerca.

Note

1 A ingarbugliare la contabilità del fenomeno vi sono le così dette "case fantasma", ovvero i volumi edilizi taciuti all'Agenzia del Territorio: in questo caso la finalità è di evadere l'onere fiscale e pertanto negli oltre 2 milioni di particelle coinvolte possono ricadere costruzioni sia abusive sia dotate di titolo abilitativo (il 34% è individuato abusivo). Dal 2007 l'Agenzia del territorio, tramite l'AGEA, rileva le proprietà esistenti ma non registrate al catasto; al 2011, risultano interessate 2.228.143 particelle (35% abitazioni; 29% magazzini; 21% box; 15% tipologie immobiliari varie) in cui ricadono 1.200 mila costruzioni, di cui 572.503 risulterebbero "abusive". (Parlamento, 2012).

2 25.8000 tra 2003 e 2011+25800 nel 2011+18000 nel 2012 + 26000 nel 2013 (i dati sono ricavati dai Dossier di Legambiente pubblicati nei vari anni).

3 Cresme, Legambiente, Casaclima.

4 Sempre per il 2002, La Repubblica (2003) calcola il 28,3%; mentre la media nel periodo 1998-2003 è calcolata nel 18,7% (Legambiente, 2008).

5 Va sottolineato che sia il progetto Mistrals (cessato nel 2008) sia la CON.AB.ED (attivata nel 2010) hanno deluso le aspettative di conoscenza del fenomeno sia per la scarsa partecipazione delle A.C. sia per l'inefficienza del servizio.

6 La fascia costiera, distante ca. 10km dal centro abitato, comprende gli insediamenti di Varcaturò, Licola e Lago Patria.

7 Persino Raffaele Cantone, nel volume "Solo per giustizia" cita il fenomeno della confusione tra centri abitati che conduce anche alla confusione di appartenenza.

8 Anche negli anni in cui la crescita demografica ed edilizia rallenta, a GC il numero di transazioni immobiliari (850, I sem. 2006) rimane di gran lunga superiore ai valori degli altri comuni della provincia, con l'ovvia eccezione di Napoli. L'Agenzia del territorio (2006) [http://www.agenziaentrate.gov.it/mt/Osservatorio%20immobiliare/note\\_territoriali/na\\_notaterritorialie1\\_2006.pdf](http://www.agenziaentrate.gov.it/mt/Osservatorio%20immobiliare/note_territoriali/na_notaterritorialie1_2006.pdf).

9 Dati in Allegato E, Programma P.I.U. Europa di GC.  
10 L'aumento del numero di famiglie in corrispondenza al decremento degli abitanti è in parte spiegabile con l'introduzione dell'ICI e le agevolazioni per l'abitazione principale.

11 In particolare, sono state emesse 1.300 ordinanze di demolizione ma eseguite solo 211 (Relazione all. a GU n.112 del 15-5-2013).

12 Indipendentemente dalla condizione di illegittimità urbanistica, a GC risultano sequestrate e confiscati alla criminalità organizzata 116 unità abitative, 11 a CdP e 4 a SMCV. (<http://www.benisequestraticonfiscati.it/>).

13 Santa Maria Capua Vetere ha una superficie territoriale di 15,76 Km<sup>2</sup> e con un numero di abitanti residenti al 31/12/2013 di 33.500 abitanti. Fonte: Anagrafe comunale.

14 Essendo queste basi grafiche, tra quelle disponibili, le più prossime alle temporalità dei condoni. <http://www.centrointerregionale-gis.it/distribuzione/Campania.pdf>

15 Tutte le tavole tematiche sono state redatte da Claudia de Biase e da Rosaria Barone.

16 Cfr. Tav. 2: Nuovi volumi 1983-2004.

17 I condoni, in tavola, sono stati differenziati per anno della richiesta e per tipologia di abuso. Un'ulteriore differenziazione è stata fatta tra le richieste, le sanatorie ottenute e le pratiche ancora in attesa di conclusione del procedimento.

18 Cfr. le relative Tavole tematiche.

19 Per queste 466, la fase successiva della ricerca andrà a verificare se per questi nuovi volumi esistevano le condizioni di ammissibilità o meno in virtù delle tre leggi sul condono.

20 Cfr. Tav. 8: Nuovi volumi 1983-2004 e richieste di condono

21 Cfr. Tav. 12: Nuovi volumi 1983-2004 e permessi a costruire rilasciati

22 Cfr. Tav. 15: Sovrapposizione CTR 2004- Google earth 2014

23 Cfr. Tav. 16: Permessi di costruire su nuovi volumi 2004-2014

24 Cfr. Tav. 14: Case fantasma.

#### Bibliografia

Erbani, F. (2003), *L'Italia maltrattata*, Laterza, Roma-Bari (pag.36)

Istat (2014) *Rapporto Bes 2014: il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma (cap.9)

Legambiente (2004), *Rapporto Ecomafia 2004: i nomi, i numeri e le storie della criminalità ambientale*, Sistemi editoriali, Napoli.

ISPRA (2014), *Il consumo di suolo in Italia*, Roma

(pag.9).

Cremaschi M. (1990), "L'abusivismo meridionale: realtà e rappresentazione", in *Meridiana* n. 9 (pagg. 127-153).

Bellicini L. (1990), "La costruzione del territorio meridionale", in *Meridiana* n. 10 (pagg.11-44).

Edilizia e territorio, 23/09/2014 (<http://www.ediliziae-territorio.ilsole24ore.com>).

Parlamento (2012, Relazione, Doc. XVII-bis-n. 8 "L'anagrafe tributaria nella prospettiva del federalismo fiscale". Roma, 20/12/2012 (pag.110).

Iurillo, V. (2011), "Il governo blocca l'abbattimento degli immobili abusivi", *Il Fatto Quotidiano* (14/12/2011).

Legambiente, dossier, Stop a mattone selvaggio (18/12/2012, pag.2)

Legambiente (2014), dossier, L'Italia frana, il Parlamento condona (21/02/2014, pagg.6, 19).

Legambiente (2014a), dossier, Basta case vuote di carta (pag. 8, 15/05/2014).

Legambiente (2003), dossier, Rapporto ecomafia (08/11/2003)

Legambiente (2008), dossier, Rapporto ecomafia (3/11/2008, pag.23)

la Repubblica del 17 e 21/09/2003 (pag. 25, <http://www.repubblica.it>)

Martini, A. (2003), *L'Italia vista dai Comuni*, Cresme.

## Dal consumo di suolo allo spopolamento

### NICOLA DI CROCE

Introduzione: spopolamento e svuotamento

Affrontare il tema del consumo di suolo in un paese con andamento demografico di poco superiore allo zero, in cui la popolazione autoctona decresce a fronte di un bilancio positivo del saldo migratorio, pone inevitabili domande sul futuro assetto del territorio italiano. A questo proposito, indagare le aree, i borghi e le città in via di spopolamento, ed in particolare dedicarsi agli usi del patrimonio attualmente inutilizzato, può offrire una chiave di lettura e una serie di strumenti di lavoro per approcciare al futuro di gran parte della penisola. Si vuole qui interpretare il consumo di suolo non tanto come condizione spaziale conseguente alla completa saturazione del tessuto abitativo esistente, quanto al paradosso della disponibilità di spazio cui si contrappone un'inaccessibilità del patrimonio edilizio. È proprio questa inaccessibilità, si crede diventi spesso il motivo di allontanamento dai centri storici, e costituisca quindi la causa di nuove edificazioni non solo nei comuni di origine, ma soprattutto in quelli limitrofi.

L'articolo è un invito all'inversione di questa tendenza, un invito al progetto di politiche abitative capaci di leggere criticamente il quadro spaziale e sociale

contemporaneo seguendo la sua evoluzione e composizione, e cercando direzioni che tengano conto dell'invecchiamento della popolazione e della difficile situazione di giovani e migranti. In quest'ottica la limitazione del consumo di suolo non sarebbe che uno degli effetti di una rigenerazione comunitaria, sensibile, strategica ed innovativa, una rigenerazione consapevole di dover partire e di dover creare valore dal patrimonio architettonico esistente.

**Città e borghi:** dove e perché il territorio si spopola  
Una recente indagine del Guardian (1) ha analizzato i dati sulle abitazioni vuote in Europa in relazione al numero di senzاتetto, calcolando che a fronte di oltre 4 milioni di persone senza fissa dimora, le abitazioni vuote arriverebbero ad 11 milioni di cui oltre 2 milioni solo in Italia. Da questa prima analisi risulta evidente come, al tema sociale dei senzاتetto, si sommi paradossalmente un'ingente quantità di abitazioni inutilizzate, disseminate nel territorio italiano. Sicuramente il peso della speculazione turistica è stato (secondo l'inchiesta) uno dei grandi fattori in gioco, ma si vuole qui estendere il campo d'indagine alla decrescita demografica di molte città (anche di grandi dimensioni) e al progressivo abbandono dei piccoli borghi montani trattando entrambi i casi come esempi concreti di consumo di suolo. Prima di affrontare gli effetti di questo inutilizzo, bisognerà però comprendere la distribuzione del "patrimonio inutilizzato", che varia molto da regione a regione ed interessa tanto le aree più urbanizzate quanto quelle più rarefatte e rurali.

#### Aree urbane

In Italia, (dati Istat 2011), 17 città con oltre 100.000 abitanti, tra cui Milano, Venezia, Napoli, Trieste, Genova e Palermo, hanno segnato un saldo negativo di individui a fronte di un aumento dell'81% nei comuni di grandezza intermedia (tra 5 e 50.000 abitanti) e del 68,4% nei comuni medio-grandi (tra 50.001 e 100.000 abitanti). In alcuni contesti di forte sviluppo economico e industriale questo primo dato inquadra insieme il decremento demografico di comuni molto popolosi con l'espansione - spesso degli stessi - al di fuori dei propri confini. Il caso milanese, a questo proposito, è allarmante: comuni dell'area nord come Cusano Milanino o Sesto San Giovanni continuano a crescere senza inversioni di tendenza e arrivano ad occupare ormai buona parte della superficie comunale (dal 90 al 95%). È chiaro quindi che queste percentuali non rispondano soltanto ad un aumento demografico, ma raccontino di un consumo di suolo che, senza i freni di un governo del territorio attento alla salvaguardia del paesaggio, sta saturando ogni spazio a disposizione a discapito della salute di tutti i suoi abitanti.

Considerando ora le stesse municipalità in flessione demografica, il panorama cambia sensibilmente. Un esempio rappresentativo è certamente quello di Venezia: dal 1951 il solo centro storico ha perso il

71% della popolazione passando da 174.808 a 58.606 abitanti (dati Comune di Venezia). A questo fortissimo calo abitativo il comune non contribuisce che in minima parte, disponendo oggi di soli 50 alloggi vuoti ed in attesa della manutenzione necessaria per poter essere assegnati. La restane parte dell'enorme vuoto creato nella seconda metà del '900 non è quantificabile perché di proprietà privata, e costituisce oggi fonte di guadagno ad uso prevalentemente turistico. Tante sono le cause ed i fattori che si concatenano, e allo stesso modo città in continua espansione come Roma, testimoniano l'estrema contraddizione e l'estremo squilibrio tra pieno e vuoto: secondo i dati di Legambiente (4) nella capitale ci sono circa 245.000 abitazioni sfitte e 30.000 persone in attesa di un alloggio popolare; ci si chiede allora perché continuare a costruirne di nuove, dentro e soprattutto fuori dal perimetro comunale. Fattori contrastanti sono contemporaneamente in gioco nel disegnare un quadro dalla demografia fortemente sbilanciata: suburbanizzazione, metropolizzazione e deindustrializzazione sono solo alcune delle macro cause che spingono grandi centri ed intere province ad aumentare costantemente la propria popolazione (e di conseguenza il proprio consumo di suolo) a fronte di un decremento demografico di interi centri cittadini e delle aree interne della penisola italiana.

#### Aree rurali

Ripercorrendo i dati del censimento Istat 2011, confermati peraltro dal rapporto "Comuni montani" iFel 2012, appare inequivocabile quanto il fenomeno dello spopolamento sia, soprattutto per alcune regioni, strettamente connesso alla presenza di regimi montuosi. I comuni montani in Italia sono 3.539, il 43,7% del totale, per un ammontare di poco più di 9 milioni di abitanti (il 17,6% della popolazione). Ci si riferisce quindi prevalentemente a comuni di piccole dimensioni, ovvero con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, i quali rappresentano oggi i custodi di un'area tanto vasta quanto scarsamente popolata nella quale aumento e decremento demografico variano sensibilmente spostandosi da nord a sud. Sul totale dei comuni montani, 1.700 sono quelli che hanno registrato un incremento demografico (nel decennio 2001-2011); si tratta di comuni concentrati tra Trentino, Alto Adige, Valle d'Aosta, ed alcune zone dell'appennino centrale. I restanti 1.838 (poco più della metà) hanno registrato invece un calo riscontrabile prevalentemente nei territori comunali molisani, campani, lucani, calabresi, pugliesi e siciliani. È quindi evidente il divario tra regioni montane settentrionali e meridionali. Sicuramente queste ultime subiscono una condizione che affonda le sue radici nelle emigrazioni di fine '800 ed inizio '900 per continuare poi nel secondo dopoguerra; ma le cause di questo divario sono molteplici: sicuramente ci troviamo di fronte ad una problematica strutturale: ad una densità regionale spesso non paragonabile a quella settentrionale, ad una struttura topografica ed insediativa difficile da dotare di infrastrutture, ad uno

sviluppo economico che, investendo sul settore primario non ha mai potuto competere con lo sviluppo industriale di altre regioni, e non ha quindi avuto la possibilità, nel bene e nel male, di favorire incremento demografico, dunque consumo di suolo. Parte di questa montagna meridionale sembra infatti essere rimasta illesa alle trasformazioni contemporanee e, con l'emigrazione e l'aumento dell'età media dei suoi abitanti, il patrimonio abitativo inutilizzato è ora in crescita senza prospettive di investimento interno ed esterno, preannunciando tanto un abbandono fisico quanto la progressiva scomparsa delle culture indigene e del complesso sistema di saperi locali.

Quali differenze tra città e borghi? Quali direzioni? Lo stesso fenomeno dello spopolamento, visto da punti di vista così diversi, ci obbliga ad alcune riflessioni. Se per le aree urbane in decrescita il vuoto è di frequente un investimento e, anche a fronte di una domanda di locazione di spazi ed abitazioni (vedi caso veneziano), la risposta dei proprietari sembra quella di chiudersi in se stessi - fiutando dopotutto la minima convenienza ricavabile dall'affitto di un bene ad alto investimento - per quanto riguarda i borghi, e più in generale le aree rurali, lo stesso vuoto non è un'opportunità ma un ostacolo: è a tutti gli effetti un bene inutilizzato, di difficile ripensamento fisico e funzionale, cui gravano esclusivamente imposte patrimoniali. Difficile da sciogliere, quindi, il nodo di un bene - di una proprietà spesso privata - che in ragione della sua posizione e della sua appetibilità risulta custodire un potenziale così diverso, pur condividendo per "assenza di contenuti" un destino così simile, che in entrambi i casi influenza la qualità dello spazio in cui sorge. Se consideriamo questa "assenza di contenuti" un problema intimamente legata al - o forse uno dei fattori che determinano il - consumo di suolo, dovremo però essere consapevoli che casi così diversi meriteranno progetti e politiche calibrati ai diversi contesti di riferimento.

Politiche per l'uso del patrimonio inutilizzato

Consapevoli di queste condizioni di partenza, e pur non disponendo di risorse adeguate per la sistemazione di abitazioni di proprietà comunale, alcune municipalità stanno adottando politiche per incentivare l'uso del proprio patrimonio inutilizzato, proponendo bandi di auto-ristrutturazione. Città come Milano (5) o Venezia (peraltro le stesse prese in esame per decremento demografico) puntano ad assegnare alloggi ancora da ristrutturare a famiglie in emergenza abitativa, le quali, provvedendo a realizzare a proprie spese gli interventi necessari ad adeguare e mantenere le abitazioni, si vedranno poi scontrare il costo dei lavori dal canone di affitto. Sempre a Milano, inoltre, si è elaborato un progetto di assegnazione di alloggi sotto soglia, troppo piccoli per entrare nelle graduatorie Erp, a giovani tra i 18 ed i 30 anni ad un canone agevolato in cambio di 10 ore di volontariato mensile da svolgere per servizi di quartiere. Anche in questo caso l'obiettivo è sbloccare l'assegnazione di alloggi popo-

lari rimasti sfitti, ma si tenta contemporaneamente di intervenire nei contesti periferici e nei settori socialmente più delicati attraverso un vero e proprio baratto tra alloggio e cura del vicinato, con il coordinamento dalle realtà associative che già si occupano di volontariato ed interventi nel sociale. Il legame tra forme di scambio come quella appena descritta e il ripensamento dell'uso del patrimonio abitativo può rintracciarsi in una nuova forma comunitaria consapevole, capace di auto-attivarsi per ricevere in cambio benefici economici. È il caso (6) di un decreto legge (approvato a fine agosto 2014) secondo cui il comune può concedere uno sconto sulla Tasi in cambio di opere di manutenzione allo spazio pubblico direttamente interessato agli immobili o alle attività di proprietà privata. In questi casi la necessità del comune di trovare strade alternative ad opere di manutenzione che non è in grado di gestire, può ricadere positivamente sulla maturazione del senso di comunità in aree periferiche e marginali, e favorire la maturazione di una coscienza del danno recato dall'inutilizzo di immobili alla collettività ed allo spazio pubblico. A questo proposito la giunta del comune di Napoli (7-8) ha varato due delibere che prevedono il riutilizzo a fini sociali di beni abbandonati; la decisione è il risultato degli studi di Paolo Maddalena (vice Presidente emerito della Corte Costituzionale) sulla corretta interpretazione dell'articolo 42 della Costituzione riguardo l'uso ed la disponibilità pubblica di un bene abbandonato, inutilizzato o solo parzialmente utilizzato. L'iter prevede un censimento degli immobili abbandonati (pubblici e privati) cui segue una richiesta di provvedimento necessario al perseguimento di "funzione sociale" da parte dei legittimi proprietari. In assenza di una risposta, o d'inadempimento, tali beni potranno essere inglobati al patrimonio comunale. L'esempio napoletano - rielaborato inoltre nel nuovo regolamento edilizio del comune di Milano (9) - ci avvicina al centro della questione, prova cioè ad analizzare le ripercussioni sul pubblico di una proprietà privata inutilizzata o solo parzialmente utilizzata. Se da un lato questa misura serve alle municipalità per contrastare le occupazioni abusive, istituzionalizzando i processi di appropriazione comunitaria di beni non utilizzati, dall'altro lato rivela quanto l'assenza di tutela della proprietà privata abbia di fatto consentito ad interi segmenti urbani di restare vuoti, abbassando così la qualità dello spazio pubblico a discapito di un possibile uso da parte della comunità.

Alcune strategie per certi versi simili a quelle urbane stanno poi tentando di rendere appetibile l'enorme patrimonio abbandonato dei borghi montani. Se l'obiettivo non è tanto quello di trovare una soluzione per ripopolare gli insediamenti spopolati, è senz'altro chiara la volontà di prendersi cura degli immobili non abitati attraverso un affidamento della proprietà a chi sia in grado di sostenerne la ristrutturazione. Sono nati così in alcuni comuni siciliani (10) e liguri progetti di assegnazione di immobili (a finalità turistiche ricettive o abitative) alla cifra simbolica di 1 euro

in cambio di una garanzia sulla ristrutturazione degli stessi. Si tratta di esempi isolati ma rappresentativi (nel bene e nel male), dove la garanzia di un progetto di recupero diventa motivo di valorizzazione del borgo stesso, e costituisce una spinta all'uso, anche solo intermittente, del bene. La questione della proprietà privata torna qui sotto una veste molto diversa dai casi urbani precedentemente esaminati: se infatti in un borgo la proprietà svolge a tutti gli effetti una "funzione sociale", in un contesto urbano la stessa cristallizza e rende inaccessibile e inutilizzabile il tessuto urbano su cui insiste.

Quali riflessioni emergono dalle situazioni urbane e rurali?

I casi urbani e rurali rappresentano le due facce della stessa medaglia, sebbene con condizioni al contorno profondamente diverse. Le strategie impiegate dai comuni per rendere utilizzabili la maggior parte dei propri beni si scontra numericamente con una quantità sensibilmente maggiore di beni privati. Per questo, scelte come quelle adottate da Napoli e Milano, seppure innovative, non sembrano in grado, da sole, di rigenerare le aree urbane sotto-utilizzate. Se si riconosce quindi che la proprietà privata debba svolgere una funzione sociale, bisognerà progettare politiche capaci di impedirne lo spreco. Tra le proposte in questa direzione c'è quella suggerita da Dean Baker, co-direttore del Center for Economics and Policy Research di Washington D.C. (11), di aumentare la tassazione degli immobili sfitti con l'obiettivo di "costringere" i proprietari ad affittare gli edifici vuoti. Difficile però, nell'impossibilità di "forzare" un proprietario a mettere in affitto la sua proprietà, prevedere gli effetti indesiderati di una simile politica sull'andamento dei prezzi, e sulla percezione della proprietà come investimento. Sembrano poi necessarie misure di agevolazione per garantire un alloggio alle fasce medie e meno abbienti di popolazione, che in chiave strategica dovrebbero rappresentare - ed essere quindi tutelate dalla municipalità - quello "zoccolo duro" di cittadinanza attiva che garantisce la buona salute delle funzioni sociali di una città.

Per quanto riguarda i borghi, aumentare la tassazione degli immobili sfitti ne determinerebbe senz'altro la fine. Negli insediamenti isolati non bisognerebbe concentrarsi tanto sull'auspicato richiamo turistico - spesso sbandierato come la "soluzione" - quanto sull'appetibilità che i borghi possono avere su piccole imprese, le quali potrebbero insediarsi in grado di sopravvivere alla distanza dai grandi centri, ed anzi capaci di integrarsi (con reciproco beneficio) al tessuto sociale ed ai saperi locali indigeni: solo una visione strategica nelle politiche lavorative sarebbe in grado di richiamare nuovi abitanti e salvare così parte del patrimonio inutilizzato.

Rigenerazione come recupero consapevole del patrimonio inutilizzato

Un bilancio della limitata serie di casi trattati, nel

quadro della lettura del consumo di suolo attraverso la lente dello spopolamento, ci porta inevitabilmente a domandarci cos'è bene comune, e quali sono gli attributi imprescindibili da dare alla rigenerazione urbana.

"Il carattere di bene comune è legato alla proprietà pubblica, alla sua accessibilità e libera disponibilità, alla sua funzione e alla sua utilità pubblica, ai processi di appropriazione materiali e immateriali, alla sua frequentazione e ai vissuti che vi sono legati, alle "battaglie" che lo hanno "liberato"? E ancora, per chi è un bene comune? In quale modello sociale o comunque di vita?" (Cellamare, 2008; p 72)

Se la domanda, a questo proposito essenziale, sul ruolo che il bene comune svolge nella dimensione pubblica sfocia spesso in attività non lecite - vedi gli esempi delle occupazioni di edifici del comune, per i quali la municipalità non ha ancora elaborato un progetto (o lo stesso è in stallo) - che sono però in grado di produrre comunità e proposte culturali impossibili da raggiungere attraverso una strada istituzionale, allo stesso modo una visione strategica sul futuro delle aree in decremento demografico appare ora urgente e richiama una riflessione ed una riformulazione di quella che si è finora definita rigenerazione. Se la rigenerazione, in ambito medico o biologico, spiega il riprodursi in un organismo animale o vegetale di parti, organi, tessuti traumatizzati o perduti sperimentalmente o accidentalmente (Treccani); in ambito urbano, invece, affrontare la nuova vita che può assumere un tessuto traumatizzato richiede un'interpretazione e un coinvolgimento del piano sociale direttamente coinvolto nelle trasformazioni urbane. Per questo la rigenerazione dev'essere occasione di consolidamento dei legami sociali, occasione di maturazione della consapevolezza del ruolo delle parti sociali che, sebbene in difficoltà - giovani e migranti in primis - costituiscono il futuro della popolazione italiana (che sta inevitabilmente invecchiando), ed infine motivo di riflessione sulla spinta auto-regolativa a cui una comunità dovrebbe tendere. Posto dunque che bisogna ridurre i margini di convenienza nella trasformazione dei suoli liberi, questo non basterebbe se non ci si dedicasse a rafforzare il tessuto abitativo esistente, con particolare attenzione ai centri storici, di borghi come di comuni medio-grandi. Per farlo bisogna intervenire sulla connessione tra politiche abitative e lavorative e garantire una diversa accessibilità al patrimonio sfitto, bisogna ripensare alla proprietà privata non come diritto in contrapposizione alla comunità e allo spazio pubblico, ma come garanzia di uso e cura.

Rafforzare il tessuto abitativo esistente attraverso l'accoglienza di nuovi contenuti, può essere quindi una maniera per arginare il consumo di suolo, ma costituisce forse l'unica occasione di recupero consapevole del patrimonio inutilizzato cui dipende il futuro dei borghi e dei centri storici italiani.

## Bibliografia

Cellamare, C. (2008) *Fare città. Pratiche urbane e storie di luoghi*, Elèuthera, Milano

## Siti consultati

- (1) Guardian <http://urly.it/2p5i>
- (2) Italia Nostra <http://urly.it/2p5j>
- (3) Salviamo il paesaggio [urly.it/2p5c](http://urly.it/2p5c)
- (4) Legambiente [urly.it/2p5d](http://urly.it/2p5d)
- (5) Il sole 24 ore plus [urly.it/2p5e](http://urly.it/2p5e)
- (6) Corriere della sera [urly.it/2p5f](http://urly.it/2p5f)
- (7) Salviamo il paesaggio [urly.it/2p5g](http://urly.it/2p5g)
- (8) Comune di Napoli [urly.it/2p5h](http://urly.it/2p5h)
- (9) Comune di Milano <http://urly.it/2p5k>
- (10) Comune di Gangi <http://urly.it/2p5l>
- (11) Linkiesta <http://urly.it/2p5m>

# Sul riuso degli edifici industriali dismessi per una rigenerazione urbana sostenibile

GIUSEPPE DONNARUMMA  
E ENRICO SICIGNANO

Il fenomeno della dismissione dell'edilizia industriale  
La dismissione di un edificio industriale è quella fase del suo ciclo di vita in cui, per motivi di diversa natura, di seguito esaminati, l'originaria funzione produttiva viene interrotta e, pertanto, l'edificio risulta inutilizzato. Le principali cause alla base del fenomeno sono raggruppabili in fattori di natura economico-settoriale, tecnologica, ambientale e urbanistica. Tra i fattori economico-settoriali rientrano: la crisi "di prodotto", ovvero l'esaurimento da parte del mercato della domanda di un determinato bene e/o l'incapacità dell'impianto di rispondere in tempi brevi ad una nuova domanda con una nuova offerta; il declino di alcuni settori tradizionali della produzione industriale e la simultanea rapida terziarizzazione dell'economia; la concorrenza locale tra le aziende e/o la concorrenza di mercato a livello globale; la crisi legata alla disponibilità e al costo delle risorse energetiche. I fattori di natura tecnologica intervengono nella maggior parte delle dismissioni industriali in quanto legati al crescente divario tra naturale "invecchiamento" dell'impianto e continuo progresso tecnico. In particolare, tali fattori comprendono il degrado dell'edificio, che può interessare sia elementi strutturali che non strutturali, e l'obsolescenza tecnologica, che può riguardare il sistema produttivo, il layout di impianto e i macchinari in dotazione. Ai fattori ambientali possiamo ricondurre non solo l'impatto delle attività produttive sul sito ma anche altre problematiche quali ad esempio l'esaurimento delle materie

prime reperite localmente (come può verificarsi nel caso dell'industria estrattiva). I fattori urbanistici rivestono infine un ruolo fondamentale nel processo di dismissione: ad esempio si adottano spesso politiche di delocalizzazione degli originari nuclei industriali verso zone periferiche al fine di decongestionare il centro urbano. La localizzazione stessa della fabbrica è un fattore urbanistico strategico: l'insufficienza delle infrastrutture oppure il mancato potenziamento della viabilità esistente, che, invece, era stato previsto nella fase di insediamento dell'impianto, possono far propendere per lo spostamento in altri siti (Martelli, 2005).

Dal punto di vista storico si osserva che il fenomeno compare in modo rilevante su scala mondiale a partire dai primi anni Settanta, coinvolgendo inizialmente le aree di più antica industrializzazione e i bacini minerari dell'Europa centrale e delle regioni atlantiche e centrali degli Stati Uniti (Arca Petrucci & Dansero, 1995). In seguito sono state interessate le regioni dell'Europa meridionale e mediterranea e, in particolare, anche i poli industriali dell'Italia. In modo convenzionale l'inizio del fenomeno è fatto coincidere con la crisi energetica del 1973<sup>1</sup>. In realtà la dismissione industriale, secondo una visione più ampia, va intesa come esito spaziale dei mutamenti che hanno interessato le forme organizzative della produzione, nel passaggio dal sistema produttivo fordista a quello post-fordista<sup>2</sup> (Fusco & Montebelli, 2003). Accanto a questo cambiamento radicale della struttura produttiva, in modo congiunto e secondo dinamiche di interazione, si sono affermati nuovi modelli di sviluppo urbanistico, caratterizzati da graduali processi di decentramento e di contro-urbanizzazione avvenuti nel corso di un ventennio a partire dagli anni Sessanta<sup>3</sup>. Questa serie di mutamenti sono alla base del lento ma inarrestabile fenomeno di abbandono di un cospicuo numero di edifici industriali su scala mondiale. Si vengono pertanto a configurare dei "vuoti" nella città e al contempo si ha una dispersione dell'industria secondo direttrici e regole imprevedute: il modello tradizionale di città basato su un nucleo centrale e su ben definiti rapporti gerarchici e funzionali tra le parti è entrato in crisi, e si è affermato un modello di città policentrico, un "sistema reticolare complesso" (Russo, 1998), in cui ci sono più centri distribuiti all'interno della rete urbana.

La disponibilità di edifici ed aree dismesse da problema può diventare però una risorsa per ripensare e rigenerare i tessuti urbani sia dal punto di vista dell'assetto spazio-funzionale che dello sviluppo socio-economico e della rivalutazione della storia e dei segni identitari della città esistente. Il tema principale dell'urbanistica e dell'architettura degli ultimi anni è diventato così quello della trasformazione dell'esistente e della ricerca di nuovi metodi e strumenti di progettazione.

Le potenzialità di riuso per una rigenerazione urbana sostenibile  
È possibile distinguere diverse tipologie di intervento

su un edificio industriale dismesso: il recupero finalizzato, attraverso opere di adeguamento, al ripristino delle funzioni produttive originarie, qualora sussistano ancora le condizioni di mercato per una loro riattivazione; il recupero finalizzato alla riconversione produttiva, cioè all'inserimento di funzioni ancora produttive ma diverse da quelle originarie; il recupero per una riconversione funzionale, ovvero per il riuso con nuove destinazioni; la demolizione finalizzata alla sostituzione edilizia o al ridisegno urbano; il recupero di tipo "selettivo" che nell'ambito di uno stesso progetto comprende diverse modalità di intervento. In questo contributo si vogliono in particolare evidenziare le potenzialità di recupero degli edifici industriali ai fini di una loro riconversione funzionale.

Il "potenziale di riconversione" risulta legato alle seguenti caratteristiche dei manufatti industriali: le tipologie strutturali, generalmente concepite per supportare elevati carichi statici e azioni dinamiche; gli involucri, spesso caratterizzati da pareti portanti massive con buona inerzia termica, oppure, nel caso di strutture intelaiate, da tamponamenti prefabbricati adattabili a sistemi e tecnologie per il risparmio energetico passivo; i volumi, generalmente compatti e quindi con basso rapporto tra superficie disperdente e volume stesso; gli ambienti ampi, con notevole luce tra i sostegni verticali, notevole altezza netta interna, e pertanto caratterizzati da buona flessibilità ed adattabilità per nuovi usi; le ampie superfici vetrate, sia nelle chiusure verticali che in copertura, in grado di garantire una buona illuminazione naturale; la presenza di intercapedini, locali tecnici e altre strutture specifiche utilizzabili per l'alloggiamento di attrezzature e componenti impiantistiche. Oltre alle caratteristiche spaziali e costruttive, un altro aspetto potenzialmente favorevole ai fini del recupero è la posizione dell'edificio nel tessuto urbano, spesso interna o prossima ai centri urbani, in aree comunque ben servite dalle infrastrutture a rete. Accanto alle potenzialità di recupero, un'analisi sulla trasformabilità degli edifici industriali deve considerare i fattori che possono ostacolare o comunque condizionare fortemente il riuso. In merito, Amalia Martelli (2005) ha condotto un'indagine su alcune delle principali condizioni "fisico-funzionali" vincolanti, in particolare i costi per la bonifica dell'area, le caratteristiche della struttura proprietaria<sup>4</sup>, la compatibilità delle nuove destinazioni d'uso con le previsioni degli strumenti urbanistici e la loro condivisione da parte della collettività, il valore storico-simbolico.

Il ruolo chiave che il riuso del patrimonio industriale può rivestire nei processi di rigenerazione urbana è legato a numerosi benefici conseguibili a medio-lungo termine, quali: la riduzione dei consumi di suolo in contrapposizione ai processi rapidi e disordinati di metropolizzazione che determinano perdita e/o degrado di superfici idonee alla produzione agricola, alla biodiversità e alla qualità paesaggistica (Vitillo, 2010); la rigenerazione ecologica del territorio urbanizzato attraverso il riuso delle aree di pertinenza degli edifici industriali, preventivamente bonificate; la riappro-

priazione sociale di spazi urbani e il mantenimento della memoria collettiva del passato industriale; la possibilità di inserimento di nuove e diversificate funzioni come motore per un miglioramento sociale ed economico.

Nella definizione di un modello di riuso sostenibile di supporto agli operatori di settore risulta fondamentale indagare quelle esperienze che hanno avuto successo. Un caso emblematico e di riferimento a livello internazionale è dato dal programma di riqualificazione del distretto minerario e siderurgico della Ruhr in Germania. Con l'istituzione, nel 1989, della società IBA Emscher Park<sup>5</sup> ha preso avvio lo straordinario processo di rigenerazione dell'intera regione industriale basato su una strategia a lungo termine articolata in sette progetti-guida: il parco paesaggistico del fiume Emscher, il riassetto ecologico del sistema idrologico dell'Emscher, il recupero del canale Rhein-Hern, il recupero parziale o totale degli edifici industriali attraverso azioni di conservazione e riuso selettivo, la realizzazione di parchi commerciali e tecnologici, la riqualificazione degli antichi quartieri operai e la realizzazione di nuovi insediamenti, la valorizzazione delle iniziative sociali e culturali.

Alcune esperienze di riqualificazione in Italia

Il recupero del complesso Fiat Lingotto a Torino, lunga e complessa trasformazione avviata negli anni 1983-1984 e conclusasi nel 2003, è una delle prime e più importanti esperienze di riqualificazione di aree dismesse in Italia. L'intervento di riconversione, affidato all'architetto Renzo Piano, ha previsto un utilizzo polifunzionale, con funzioni terziarie, commerciali e culturali, secondo un approccio basato sulla conservazione dell'identità architettonica attraverso il minimo intervento sull'involucro, sull'integrazione e relazione tra nuovo ed esistente, sulla rivitalizzazione della fabbrica attraverso la diversificazione funzionale. Sempre a Torino, a partire dal 2006 ha avuto inizio il processo di recupero degli stabilimenti dismessi Fiat Mirafiori per la realizzazione di una "Cittadella Politecnica dell'Automobile e del Design", ovvero un distretto tecnologico dedicato allo sviluppo di progetti per la mobilità sostenibile. L'intervento di recupero si è basato sui principi dell'architettura sostenibile attraverso la scelta di materiali ecocompatibili, l'impiego di risorse rinnovabili e di tecnologie innovative per la climatizzazione degli ambienti. Significativa è certamente anche l'esperienza di riqualificazione dell'area della Bicocca a Milano, ex sede delle industrie Pirelli. Il progetto dello Studio Gregotti e Associati ha dovuto rispondere all'esigenza di riconnettere l'ex area industriale con il tessuto urbano circostante, facendo coesistere numerose funzioni: sia funzioni culturali (edifici dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca, Teatro degli Arcimboldi, centri di ricerca), sia residenziali, commerciali e terziarie. Altri casi interessanti sono: la riqualificazione dell'area ex Giò Style a Milano, tra il 2004 e il 2005, con la trasformazione dei corpi di fabbrica esistenti in loft, showroom e uffici; il recupero dell'ex zuccherificio Eridania a

Parma, firmato da Renzo Piano e realizzato tra il 2001 e il 2008, con la trasformazione dell'edificio principale nell'Auditorium "Niccolò Paganini"; il recupero dell'ex tabacchificio Centola a Pontecagnano Faiano (SA), convertito in un grande polo culturale. Il progetto dello Studio Corvino+Multari, vincitore del Concorso Internazionale di Idee indetto dal Comune nel 2003, mira alla conservazione dei manufatti industriali con interventi poco invasivi come l'inserimento di volumi trasparenti in vetro e acciaio, collegati alle originarie esili colonne in cemento armato e destinati ad attività di servizio, laboratori, aule didattiche.

Il progetto di riqualificazione dell'ex area industriale Spina 3 – Parco Dora, a Torino, realizzato da un team diretto dall'architetto Peter Latz, è un altro esempio importante di bonifica, recupero e rigenerazione urbana di aree industriali dismesse in Italia. Il progetto risulta particolarmente interessante per gli aspetti inerenti le strategie d'impatto ambientale, la pianificazione sostenibile del territorio, la riconversione degli edifici del passato industriale che sono stati adeguati per accogliere le nuove funzioni conservando al contempo lo specifico carattere industriale. Il calcestruzzo ricavato dalla demolizione di strutture non recuperabili è stato riciclato per essere impiegato nella pavimentazione dei sentieri e come materiale riempitivo di muri ingabbiati. I lavori sono ancora in fase di ultimazione.

Linee guida per un modello di riuso degli edifici industriali

A partire dall'analisi di diverse esperienze di riqualificazione e sulla base degli studi e degli indirizzi di letteratura, si intende proporre un approccio progettuale per il riuso dell'edilizia industriale dismessa. Tale approccio è basato sulla definizione dei seguenti criteri generali: 1) impiego di una metodologia di intervento multidisciplinare e integrata; 2) coinvolgimento e cooperazione tra più parti (pubblico e privato, creazione di organismi ad hoc); 3) definizione di destinazioni d'uso compatibili sia in relazione alle potenzialità e alle caratteristiche degli edifici (per evitare adeguamenti irragionevoli) che in rapporto al contesto circostante, fisico ma anche sociale, culturale, economico e alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti; 4) differenziazione delle destinazioni per contrastare la monofunzionalità e dar luogo a complessi attivi e vissuti nell'arco di tutto il giorno e di tutto l'anno; 5) conservazione, attraverso la conoscenza e la selezione critica, dei caratteri originari, dei materiali, dei sistemi costruttivi impiegati nonché di macchinari e altri reperti che costituiscono un documento della civiltà industriale; 6) riconoscibilità dei nuovi interventi rispetto alle preesistenze; 7) integrazione di tecnologie tradizionali e innovative capaci di sfruttare le potenzialità intrinseche dei fabbricati; 8) sperimentazione di nuove tecnologie e materiali per l'efficienza energetica; 9) progettazione orientata ai principi ormai fondamentali della eco-compatibilità e della sostenibilità tenendo conto anche della fase di gestione; 10) valorizzazione degli spazi di connessione tra gli edifici industriali che possono avere la voca-

zione di spazi pubblici, in modo da abbattere i vecchi recinti e consentire la fruibilità diretta da parte della cittadinanza, la mobilità e l'aggregazione sociale.

Conclusioni

Il riuso e la riconversione funzionale possono rappresentare la soluzione adatta sia per il recupero di un'eredità tanto preziosa della civiltà industriale sia come catalizzatore di sviluppo e rigenerazione urbana. È necessario adottare politiche e metodologie di progettazione ad hoc che sottraggano un così ampio patrimonio al degrado del tempo e a scelte arbitrarie, evitando demolizioni, spesso ingiustificate, o riusi impropri. Nel contributo proposto sono state esaminate le potenzialità e i fattori critici relativi al riuso e infine proposte delle linee guida per un appropriato modello di intervento.

Note

1. Nel 1973, durante la guerra dello Yom Kippur, i Paesi arabi appartenenti all'Opec bloccarono le esportazioni di petrolio verso Stati Uniti e Paesi europei, con le conseguenze di un innalzamento notevole del prezzo del combustibile fossile e quindi di una grave crisi del sistema produttivo occidentale.

2. Con la parola fordismo si usa indicare uno specifico sistema produttivo basato principalmente sull'utilizzo della tecnologia della catena di montaggio (assembly-line) al fine di incrementare la produttività. Il termine fu coniato attorno agli anni trenta per descrivere il successo ottenuto nell'industria automobilistica a partire dal 1913 dall'industriale statunitense Henry Ford. Il sistema, ispirato alle teorie proposte da F. Taylor, ebbe poi una notevole diffusione nel settore dell'industria manifatturiera, tanto da rivoluzionare notevolmente l'organizzazione della produzione a livello globale e diventare uno dei pilastri fondamentali dell'economia del XX secolo, con notevoli influenze sulla società. Negli anni Settanta tale modello entra in crisi sia per motivi economici che tecnologici (automazione e informatizzazione della produzione) e si afferma un nuovo sistema, il post-fordismo, basato sulla ricerca della flessibilità produttiva e gestionale, della snellezza amministrativa, sulla riduzione di manodopera, indirizzato ad un mercato a scala globale.

3. Per controubanizzazione si intende un processo di deconcentrazione della popolazione urbana, rilevato per la prima volta negli Stati Uniti, all'inizio degli anni Settanta del Novecento, e successivamente in tutti i Paesi a economia matura. Interpretata come inversione della tendenza alla concentrazione legata alle grandi agglomerazioni industriali, la controubanizzazione porterebbe verso un nuovo modello di città diffusa, disseminata attorno a più nuclei. Cfr. Berry B., *Urbanization and counterurbanization*, Sage, Beverly Hills, California, 1976.

4. Con l'espressione "struttura proprietaria" si fa riferimento alle caratteristiche di dimensione e frammentazione della proprietà, al tipo di proprietà (privata, pubblica, mista), al profilo imprenditoriale.

5. L'Internationale Bauausstellung Emscher Park o IBA Emscher Park è una società a responsabilità limitata,

sottoposta all'autorità di un collegio sindacale. La sua struttura organizzativa è composta da un consiglio di amministrazione - del quale fanno parte importanti esponenti del mondo della politica, dell'economia, dei sindacati e delle associazioni ambientaliste - e da un comitato di coordinamento, presieduto dal ministro dell'urbanistica e dei trasporti e composto dai rappresentanti della regione, dei comuni principali, degli ordini professionali e da singoli professionisti quali, architetti, ingegneri, paesaggisti, artisti, naturalisti, ecc.

#### Bibliografia

- Arca Petrucci, M., & Dansero, E. (1995). Aree dismesse, fra degrado e riqualificazione ambientale. *Geotema*, 3, 69-78.
- Berry, B. (1976). *Urbanization and counterurbanization*. Beverly Hills, California: Sage.
- Dansero, E. (1993). *Dentro ai vuoti. Dismissione industriale e trasformazioni urbane a Torino*. Torino: Libreria Cortina.
- Farinelli, F. (2003). *Geografia: un'introduzione ai modelli del mondo*. Torino, Einaudi.
- Fior, M. (2012). Le potenzialità del riuso per la città storica. *Planum. The Journal of Urbanism*, 25(2).
- Fusco, N., & Montebelli, S. (2003). Le aree industriali dismesse tra riuso e valorizzazione: spunti per una ricerca sull'area sudorientale di Roma. In: Morelli M., Sonnino E., Travaglini C.M., (a cura di). *I territori di Roma. Storie, popolazioni, geografie*. Roma: Università degli Studi di Roma "La Sapienza", "Tor Vergata", "Roma Tre", 337-349.
- Martelli, A. (2005). *Sulle condizioni che influenzano la trasformabilità e ostacolano la riqualificazione delle aree industriali dismesse [Tesi di Dottorato]*. Roma: Università degli studi di Roma "La Sapienza".
- Riva, G. (2008). *Architettura e costruzioni industriali. Tecnologie per un recupero sostenibile*. In: Labelli F., Marini S., (a cura di). *L'architettura e le sue declinazioni*. Verona: Iper testo Edizioni, 321-330.
- Russo, (1998). *Aree dismesse. Forma e risorsa della città esistente*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Sposito, C. (2012). *Sul recupero delle aree industriali dismesse. Tecnologie, materiali, impianti ecosostenibili e innovativi*. Santarcangelo di Romagna (RN): Maggioli.
- Vitillo, P. (2010). *Aree dismesse e rinascita delle città*. *Ecoscienza*, 3, 99-101.

## La riqualificazione ambientale delle aree industriali dismesse come azione di rigenerazione urbana e riduzione del consumo di suolo

### DELIA EVANGELISTA

Il risparmio della risorsa suolo in territorio urbano In generale, con il termine suolo si definisce lo strato superiore della crosta terrestre che assicura una serie di funzioni chiave, a livello ambientale, sociale ed economico, indispensabili per la vita<sup>1</sup>, tra cui la protezione dell'acqua e lo scambio di gas con l'atmosfera<sup>2</sup>. Affinché il suolo possa svolgere le sue funzioni, è necessario preservarne le condizioni ottimali chimiche e morfologiche che sono sottoposte a minacce<sup>3</sup> delle attività umane, probabilmente esacerbate dal cambiamento climatico.

Le politiche dell'UE agiscono sulla tutela del suolo in maniera trasversale; tra le più importanti quelle sull'ambiente, l'agricoltura, i trasporti e le attività di sviluppo e ricerca. Il dibattito internazionale sulla politiche ambientali ha posto in evidenza la precarietà delle riserve di acqua potabile e suolo permeabile, considerate risorse naturali non rinnovabili. L'incremento di disastri idrogeologici in presenza di fenomeni meteorici estremi ha evidenziato l'interferenza dei cambiamenti climatici e del fenomeno di *sprowing*<sup>4</sup> urbano sui processi di rigenerazione delle riserve d'acqua. La concomitanza della crisi economica<sup>5</sup> con quella ambientale<sup>6</sup> ha posto l'attenzione sulle criticità della città. I consumi energetici dei comparti residenziali, nei picchi delle stagioni estiva ed invernale, hanno evidenziato come la mancata rispondenza ai requisiti di comfort ambientale di tutto il territorio urbano sia causa e vittima dei fenomeni meteorici straordinari che negli ultimi anni provocano danni ingenti alle infrastrutture della città e perdita di vite umane.

Ciò è principalmente dovuto al *soil sailing*<sup>7</sup>, che comporta un assorbimento insufficiente delle acque meteoriche da parte degli spazi residuali urbani e dalle superfici occupate dai parchi cittadini, e il sovraccarico delle reti fognarie e dei corpi idrici già notevolmente danneggiati dalla presenza della città stessa e dei comparti industriali urbani. Ciò è dovuto soprattutto all'impermeabilizzazione del tessuto periurbano, dovuto in gran parte ai collegamenti viari e agli edifici terziari in aree prevalentemente agricole. La riqualificazione delle aree urbane degradate è occasione per l'applicazione, in territorio italiano, di buone pratiche internazionali di rigenerazione

urbana nel recupero e la valorizzazione della risorse naturali considerate più a rischio erosione in abito urbano, in particolare nelle aree industriali dismesse: l'acqua e il suolo.

La città odierna è attualmente intesa come sistema ecologico<sup>8</sup> resiliente<sup>9</sup> con aree urbanizzate molto vaste a dimensione regionale unite in un ambiente costruito continuo.

Sono conurbazioni complesse con notevoli criticità quali: presenza di aree urbane e patrimonio edilizio degradato, assenza di mixité funzionale e di comfort ambientale, rischio idrogeologico in caso di fenomeni meteorici eccezionali.

La morfologia urbana attuale, dettata dal fenomeno di urban sprawling e dalla dismissione di aree produttive nella città, ha prodotto all'interno della struttura urbana dei vuoti. Questi vuoti sono dei veri e propri landscape artificiali, residui di terreno permeabile nella realizzazione di collegamenti stradali o aree produttive dismesse in stato di abbandono, in cui si assiste ad una rinaturalizzazione spontanea degli spazi con opere di urbanizzazione primaria che aggravano lo stato di degrado e il rischio idrogeologico poiché non esistono sufficienti opere di drenaggio delle acque meteoriche.

Queste aree sono definite residuali<sup>10</sup> in quanto rimanenze o di un'origine agricola o di una funzione produttiva giunta a termine e sono classificabili in: 1 spazi aperti residuali non funzionali: la loro genesi è dovuta ad interventi di urbanizzazione primaria e secondaria<sup>12</sup> in aree originariamente incolte o agricole. Di forma irregolare, spesso sono posizionate a ridosso o tra collegamenti viari comunali, intercomunali o interregionali di servizio a quartieri residenziali di nuova costruzione o quartieri a destinazione terziaria. Spesso rappresentano l'unico spazio verde all'interno di quartieri residenza e presentano una vegetazione incolta e variegata che segue i cicli naturali.

2 spazi aperti residuali defunzionalizzati: la loro genesi è dovuta al cambio di destinazione d'uso propria o di aree limitrofe che hanno creato una mutazione sociale ed economica all'interno del tessuto urbano. Sono spesso individuabili nelle aree industriali dismesse, nei centri commerciali chiusi e nei parchi cittadini in abbandono. Sono caratterizzati da una vegetazione infestante che invade gli spazi aperti pavimentati e da un uso improprio ed abusivo degli stessi e degli edifici ad opera delle fasce deboli della popolazione e dei giovani.

Queste due categorie di spazi aperti rappresentano, nella morfologia della città contemporanea, lo spazio pubblico destinato alla socializzazione dei quartieri residenziali sorti attorno alle aree industriali o ai centri commerciali.

Il degrado ambientale, dovuto alla mancanza di funzione di questi spazi e al conseguente stato di abbandono, influisce negativamente sull'aspetto sociale ed economico del quartiere.

La criticità ambientale è data principalmente dalla morfologia e dalla tipologia di questi spazi. Essendo spesso aree produttive in stato di abbandono, pre-

sentano spazi aperti impermeabili, che accrescono la percezione del discomfort ambientale :

1 microclimatico: nei periodi estivi la riflessività delle superfici impermeabili aumenta la temperatura dell'aria ciò, combinato alla mancanza di ombreggiatura naturale o artificiale, crea l'effetto isola di calore che comporta un consumo notevole di energia elettrica per il raffrescamento degli ambienti interni degli edifici presenti.

2 idrogeologico: durante i fenomeni meteorologici estremi improvvisi le superfici impermeabili non consentono il drenaggio naturale delle acque meteoriche, favorendo l'allagamento di vaste aree.

3 percettivo: la dimensione di abbandono dell'area influisce sull'aspetto della percezione della qualità ambientale da parte degli abitanti, influenzando anche sull'economia.

Gli spazi residuali urbani sono, per la loro genesi, ramificati sul territorio urbano la cui rinaturalizzazione e manutenzione favorisce l'abbassamento della temperatura operando come aree di drenaggio per la gestione dei fenomeni meteorologici estremi, sempre più frequenti anche alle nostre latitudini.

Le aree residuali defunzionalizzate, mostrano una perdita di identità dei luoghi, in cui gli unici riferimenti morfologici sono questi spazi privi di funzione che sono delle vere e proprie ferite nel tessuto urbano.

Il recupero dei margini di queste aree abbandonate si determina attraverso i fattori strutturali: acqua, suolo, aria e verde urbano; e i fattori sovrastrutturali ad essi collegati: energia consumata, inquinamento acustico e partecipazione attiva della cittadinanza.

Le aree industriali dismesse posizionate in zone strategiche, come elementi della città da riciclare diventano occasioni buone pratiche di riqualificazione ambientale.

Un upload tecnologico ed infrastrutturale del quartiere rimodella la morfologia urbana, rifunzionalizza gli spazi secondo le necessità emerse dagli audi. La riprogettazione di queste parti di città attraverso il rispetto dei requisiti ambientali, consente la riconnessione sociale di parti di città con la progettazione delle greenways che bypassano le aree degradate riqualificandole e mitigandone la presenza.

Queste aree vengono rifunzionalizzate con progetti di rigenerazione urbana che riequilibrano l'ambiente attraverso un upload tecnologico dei manufatti architettonici presenti, ripristinano le aree di filtro ambientale e tutelano la diversità ecologica dall'impatto della presenza industriale.

Gli spazi aperti tornano ad essere fruibili, realizzando progetti attraverso pavimentazioni permeabili che mirano alla rigenerazione delle acque di falda, con l'inserimento di sistemi per il recupero delle acque nella micro e nella macroscale di progettazione che coadiuvano i sistemi presenti per l'abbassamento della temperatura percepita in periodi caldi.

I processi di rigenerazione urbana attivano nel breve periodo set di attori di diversa natura e con diversi interessi che ruotano attorno a obiettivi strategici

che agiscono sulle potenzialità delle aree dismesse urbane e che producono qualità urbana.

Le azioni necessarie a raggiungere tale scopo operano secondo una prospettiva particolarmente attenta alla governance dei processi, attraverso la gestione delle risorse disponibili coniugando i diversi aspetti della sostenibilità, attraverso una solida base scientifica di realizzazione per fasi, per garantire una continuità dei lavori non influenzata dall'erogazione dei finanziamenti.

La realizzazione di una mixité funzionale che riutilizza degli edifici e degli spazi aperti, che garantisca un mercato più vasto, gli stakeholder garantiscono una ripresa economica che mitiga i tempi lunghi di realizzazione di progetti di riqualificazione ambientale su vasta scala.

E' necessaria tuttavia la presenza di alcune condizioni per la trasformazione delle aree dismesse o abbandonate:

1. Una normativa procedurale e amministrativa che non rallenti le operazioni di riqualificazione
2. Una legislazione locale che individui le opportune modalità di finanziamento pubblico e privato consentendo investimenti dei privati.
3. Una continuità politica che consenta un gestione fluida dei processi di rigenerazione urbana
4. L'erogazione costante dei fondi di finanziamento attraverso fondi europei, piani di finanziamento nazionali e locali

Si possono evidenziare due fondamentali linee di intervento nei processi di rigenerazione urbana:

- riuso e sostenibilità sociale: il riuso urbano di aree produttive che sono veicoli luoghi identificativi e centralità urbane e quindi sociali, la rigenerazione degli asset comunitari sotto il profilo dei modelli gestionali e della innovazione del contenuto dei servizi partendo dalla costruzione di nuove forme di relazione tra attori pubblici e privati, profit e non profit.

- governance dei processi: i modelli di governance per la realizzazione dei progetti di riqualificazione urbana gestiscono la partecipazione attiva della comunità dell'area in cui si interviene, la partecipazione economica di investitori privati attratti dai processi di rigenerazione urbana, la gestione dei fondi europei e nazionali di finanziamento dei lavori, l'amministrazione pubblica, la partecipazione della comunità scientifica.

Il risultato è un processo multidisciplinare di progettazione urbana che si poggia sulle capacità di recupero, di adattamento, nonché di trasformazione dei sistemi urbani e dei suoi sottosistemi attraverso una scala temporale che ha come scopo migliorare la vivibilità urbana in modo equo.

Parallelamente la dimensione spaziale della resilienza urbana è altrettanto rilevante al fine di comprendere tale concetto.

La resilienza di un sistema urbano ad una scala locale non implica direttamente che lo sia anche ad un'altra scala quindi, è necessario porre l'attenzione e riflettere sui trade-offs tra scale della resilienza. Per

questo motivo i processi di rigenerazione urbana sono elaborati attraverso progetti di riqualificazione che comprendono azioni sulla macroscale e sulla piccola scala, senza inficiare il risultato per mancanza di finanziamenti.

Per gestire la riqualificazione delle aree industriali urbane dismesse sono necessarie linee di indirizzo strategico che, attraverso un sistema di progettazione partecipata con il coinvolgimento della comunità locale, concili gli interessi della pianificazione con quelle che sono le più strette problematiche tecnologiche, dovute ad esigenze di bonifica e recupero dell'area.

La scelta dei sistemi tecnologici e delle tecnologie appropriate da applicare nel processo di riqualificazione ambientale delle aree industriali dismesse varia a seconda degli obiettivi operativi da realizzare, per la bonifica del terreno e degli edifici.

Il processo di riqualificazione delle aree industriali dismesse porta nella maggior parte dei casi alla creazione di parchi tematici e parchi naturali, in cui i paesaggi naturali si integrano con la presenza dei ruderi industriali, mitigandone la presenza, e la cui progettazione è principalmente basata sul recupero e riutilizzo della risorsa acqua presente nell'area in questione<sup>13</sup>.

Negli interventi sulle queste aree il processo e il progetto di riqualificazione sono fortemente legati all'immagine che il comparto industriale ha radicata nel territorio ed alla presenza della risorsa acqua<sup>14</sup>.

L'acqua superficiale recuperata può essere utilizzata sia nei sistemi idraulici degli edifici che per la manutenzione ed irrigazione degli spazi aperti, o semplicemente rimessa nel ciclo ambientale "Soluzioni che cercano di non limitarsi a riequilibrare condizioni abitative oramai compromesse, ma tentano di proporre modalità compatibili di trasformazione, utilizzando le potenzialità delle tecnologie in funzione di qualità abitative congruenti con l'evoluzione dei bisogni umani e delle esigenze di salvaguardia dell'ambiente<sup>15</sup>.

Utilizzando una combinazione di tecniche riguardanti il recupero delle acque meteoriche e delle acque di superficie inquinate, si ottiene un miglioramento del valore del BAF<sup>16</sup> abbattendo l'effetto del fenomeno isola di calore<sup>17</sup>.

Tali tecniche sono veicolo di riconnessione del tessuto urbano danneggiato dalla presenza industriale, mitigando la presenza visiva dell'industria attraverso la creazione di corridoi naturali e la rinaturalizzazione degli spazi aperti di queste aree, che prevede l'utilizzo delle acque recuperate per l'irrigazione e come vero e proprio elemento architettonico, ciò consente un recupero dell'identità storica della città radicalmente cambiata dalla presenza dell'industria.

Il recupero dell'area industriale dismessa della Fiat all'Environment Park Torino

Nella Torino postindustriale, le criticità del tessuto urbano e sociale hanno reso necessaria la riqualificazione dell'area sulle rive della Dora Riparia. Il progetto ha visto la realizzazione di Environment Park, il Parco dell'ambiente e della tecnologia, realizzato sul

suolo di un insediamento con piccole e medie imprese attualmente parzialmente attive che affiancavano i grandi stabilimenti dismessi. La presenza di un'area industriale, ha lasciato tracce evidenti sul territorio che hanno intaccato principalmente lo stato chimico e morfologico del bacino idrografico del fiume Dora. I progetti di rigenerazione urbana hanno visto al centro le operazioni di riqualificazione ambientale e di bonifica dei terreni e delle acque dalle scorie industriali attraverso sei linee d'intervento:

- 1- La Bonifica: dei terreni dai metalli pesanti e degli edifici industriali in stato di abbandono
- 2- Il recupero: del fiume Dora con interventi di bonifica delle acque e di ripristino del tratto tombato; del sistema idrico secondario che alimentava i mulini di produzione,
- 3- Il riuso: il parco come centro di innovazione tecnologica e di ricerca ambientale, attraverso il recupero e riuso degli edifici industriali per lo svolgimento di attività fieristica e di ricerca tecnologica a livello accademico ed industriale;
- 4- La Fruibilità: i percorsi principali incentivano la mobilità lenta con percorrenza pedonale e ciclabile,
- 5- La progettazione innovativa: attraverso l'utilizzo dei tetti verdi per aumentare la superficie verde e ridurre la dispersione energetica,
- 6- L'innovazione tecnologica: la progettazione degli edifici di nuova costruzione e riqualificazione degli edifici esistenti.

Le sei linee di intervento hanno potuto verificarsi grazie alla collaborazione tra enti pubblici e privati attraverso il PRG(1996) in cui, nel piano di riqualificazione urbana Spina 3, vengono destinati fondi alla città di Torino per la riqualificazione di 2 mln di mq di superficie da destinare a verde pubblico. Il progetto scelto, tramite bando di concorso, restituisce alla città l'intera superficie sottratta al verde dai fabbricati industriali. La presenza di edifici dedicati alla ricerca tecnologica edilizia e all'attività accademica e fieristica è realizzata per restituire la dimensione di parco prevista in origine dal PRG. Non è stata negata la natura industriale dei luoghi, al contrario è stata enfatizzata sostituendo a luoghi dismessi nuove funzionalità a servizio delle industrie e della ricerca scientifica con l'applicazione diretta delle nuove tecnologie sperimentate.

#### Conclusioni

Alcune considerazioni possono essere tratte dal caso illustrato.

Il connubio tra innovazione tecnologica, riqualificazione ambientale e sviluppo economico realizzano un polo tecnologico industriale avanzato che riesce a legare tutte le parti dalla filiera produttiva, dalla ricerca universitaria, all'innovazione tecnologica industriale fino all'utente finale che ne usufruisce nel polo congressi e nell'edilizia riqualificata e di nuova costruzione dell'area.

#### Note

- 1 Cfr. COM(2002)n.179 [www.unfccc.eu](http://www.unfccc.eu)
- 2 Cfr. COM(2002)n.179 [www.unfccc.eu](http://www.unfccc.eu)
- 3 Cfr. COM(2002)n.179 [www.unfccc.eu](http://www.unfccc.eu)
- 4 Cfr. [www.arpa.it](http://www.arpa.it) "lo sviluppo spaziale disperso delle aree edificate determina una graduale riduzione della compattezza dei nuclei urbani e la tendenza delle città a diffondersi oltre i limiti amministrativi."
- 5 Cfr. [www.ilsole24ore.it](http://www.ilsole24ore.it)
- 6 Cfr. [www.unfccc.eu](http://www.unfccc.eu)
- 7 Cfr. [www.eea.org](http://www.eea.org)
- 8 "La città è il sistema più complesso che la società umana abbia mai creato. Talmente complesso da somigliare sempre di più a un organismo biologico, che vive grazie a delicati equilibri metabolici, e come fra gli organismi biologici non ce ne sono due identici, ogni città ha caratteristiche che la rendono unica, anche se la tendenza del XX secolo è stata verso l'uniformazione formale: edifici e layout urbani uguali dappertutto." F.M. Butera In P. Droegge *La città rinnovabile*. Edizioni Ambiente Milano 2008
- 9 "Il concetto di resilienza si riferisce alla capacità di un sistema di recuperare e modificare il proprio modo operandi per prepararsi e rispondere ai cambiamenti dell'ambiente esterno e ripristinare l'equilibrio delle proprie strutture interne " Cfr EEA Resilience lab 2013
- 10 "I residui riguardano tutti gli spazi. La città, l'industria, il turismo producono tanti residui quanto l'agricoltura, la silvicoltura e l'allevamento. Il residuo è tributario di un modo di gestione ma deriva più in generale dal principio di organizzazione razionale del territorio, in quanto spazio abbandonato". G. Clément *Manifesto del Terzo paesaggio* ed. Quodlibet 2005 Macerata
- 11 Cfr (art. 4, legge 29 settembre 1964, n. 847), (art. 26-bis, D.L. n. 415/1989 convertito dalla legge n. 38/1990); i parcheggi realizzati nel sottosuolo o nei locali siti al piano terreno dei fabbricati esistenti (art. 11, legge n. 122/1989).
- 12 Cfr (art. 44, legge n. 865/1971 e successive modifiche)
- 13 Cfr. F. Schiaffonati, E. Mussinelli *Il tema dell'acqua nella progettazione ambientale*. Maggioli Editore Milano 2008
- 14 Cfr. F. Schiaffonati, E. Mussinelli *Il tema dell'acqua nella progettazione ambientale*. Maggioli Editore Milano 2008
- 15 S. Russo Ermolli, V. D'Amborsio 2012, in S. Russo Ermolli, V. D'Amborsio (a cura di), *THE BUILDING RETROFIT CHALLENGE – Programmazione, progettazione e gestione degli interventi in Europa*. Alinea Editrice, Firenze 2012
- 16 Il BAF stabilisce norme minime per tutte le tipologie di sviluppo urbano, tra cui residenziali, commerciali e delle infrastrutture, e da applicare con efficacia vincolante nei piani del paesaggio selezionati, nelle parti di analoghe della città. Tutte le potenziali aree verdi, tra cui cortili, tetti e pareti sono inclusi nel BAF. Il BAF fornisce agli sviluppatori, architetti e designer con linee guida chiare e flessibili per la parte piantu-

mata di un lotto di terreno, inoltre fornisce altre indicazioni sul raffrescamento urbano, drenaggio sostenibile, gli habitat e la qualità dell'ambiente residenziale. La forza del concetto BAF è che specifica un target che il pianificatore deve raggiungere, ma non prescrive come deve raggiungerlo. Questo offre ai pianificatori una vasta gamma di opzioni per raggiungere lo standard richiesto.- <http://www.sutton.gov.uk>  
 17 “Il fenomeno, noto con il nome di “ISOLA DI CALORE”(Urban Heat Island), è dovuto soprattutto al maggior assorbimento di energia solare da parte delle superfici asfaltate e del cemento degli edifici. In estate, nelle ore più assolate, le strade e i tetti delle case possono raggiungere spesso temperature superiori a 60-90°C. Inoltre, il suolo urbano presenta una scarsa capacità di trattenere acqua; ne consegue una minore evaporazione, che riduce ulteriormente il raffrescamento dell'aria in prossimità del terreno” – EPA United States Environmental Protection Agency

#### Bibliografia

AA.VV 2009, Riuso e risparmio delle acque reflue e meteoriche Atti della V Giornata di Studio sul Drenaggio Urbano Sostenibile Cipa Editore Milano  
 AUDIS 2004, Convegno nazionale “La valutazione degli interventi di riuso delle aree dismesse” Torino 18 ottobre  
 Baiani S. 2008, Vallitutti A. Tecnologie di Ripristino ambientale Alinea Editrice Firenze  
 Cirelli G.L. 2003, I trattamenti naturali delle acque reflue urbane: fitodepurazione, lagunaggio, accumulo in serbatoi, Esselibri, Napoli  
 Clement G. 2005, Manifesto del terzo paesaggio Quodlibet Edizioni Macerata  
 Dierna S., Orlandi F. 2005, Buone pratiche per il quartiere ecologico. Linee guida di progettazione sostenibile nella città della trasformazione Alinea Firenze  
 Droege P. 2008, La città rinnovabile. Edizioni Ambiente Milano  
 Franco M. 2006, I parchi Eco-Industriali Collana Ricerche in tecnologia dell'Architettura FrancoAngeli Editore Milano  
 Gangemi V. 23 ottobre 2009, Convegno civiltà delle acque valorizzazione e risparmio della risorsa acqua nell'architettura e nell'ambiente Atti del Convegno Progetto Abitare Verde XI Edizione Incontri periodici sul tema della ecocompatibilità ambientale  
 Guillerme A. 1983, Les temps de l'eau. La cité, l'eau et les techniques, Champ Vallon, Seyssel,  
 Indirizzo: Governo dei Sistemi Territoriali - Uno strumento di supporto alle decisioni per la trasformazione delle aree industriali dismesse.  
 Leone U. 2004, L'area orientale di Napoli. Contributi per un progetto AMRA Napoli  
 Losasso M. R. 2006, Riquilificare i litorali urbani Clean Napoli  
 Lucarelli A. 2006, Siti industriali dismessi: il governo delle bonifiche AMRA Napoli  
 Martelli A. 2009, Dottorato di Ricerca in Pianificazione Territoriale ed Urbana (XVII ciclo) Dipartimento di Pianificazione Territoriale ed Urbanistica Facoltà di

Architettura Ludovico Quaroni Università degli Studi di Roma “La Sapienza”- Sulle condizioni che influenzano la trasformabilità e ostacolano la riqualificazione delle aree industriali dismesse.

Parisi R. 1998, Lo spazio della produzione. Napoli: la periferia orientale. Edizione Athena Napoli

Piemontese F. 2008, Aree dismesse e progetto urbano . Architettura - Territorio- Trasformazione Gangemi Editore Rome

Russo Ermolli S., V. D'Ambrosio (a cura di) 2012, THE BUILDING RETROFIT CHALLENGE – Programmazione, progettazione e gestione degli interventi in Europa. Alinea Editrice, Firenze

Schiaffonati F., Mussinelli E. 2008, Il tema dell'acqua nella progettazione ambientale. Maggioli Editore Milano

Travascio L. C. Novembre 2007, Dottorato di Ricerca in Ingegneria dei Sistemi Idraulici, di Trasporto e Territoriali Xx ciclo

Valente R. 2006, La riqualificazione delle aree industriali dismesse. Liguori Editore Napoli

#### Sitografia

<http://www.envipark.it/>

<http://www.sutton.gov.uk>

## Riduzione del consumo di suolo: varianti parziali ai PRG e assistenza tecnico amministrativa agli enti locali

GIAN FRANCO FIORA,  
 BEATRICE PAGLIERO,  
 IRENE MORTARI,  
 PAOLA BOGGIO MERLO,  
 NADIO TURCHETTO  
 E LUCIANO VIOTTO

1. Contenimento del consumo di suolo: metodo quantitativo o qualitativo?

Quasi un ossimoro. La limitazione del consumo del suolo è uno degli argomenti che caratterizza da anni il dibattito politico e scientifico.

Numerose sono le ipotesi che si sono susseguite, “ricette” più o meno fantasiose onde pervenire alla riduzione di un fenomeno che ha caratterizzato la crescita delle città nel mondo occidentale e che ora sta modificando in modo, purtroppo irreversibile, molte altre realtà extra europee (Brasile, India, Cina, per citarne alcune).

In Piemonte sia la Regione, sia la Provincia di Torino

hanno individuato nella pianificazione sovraordinata uno strumento utile ad avviare un percorso concreto per contrastare l'elevato consumo di suolo fertile.

Il Piano Territoriale Regionale, approvato nel 2011 (nella medesima seduta consiliare in cui veniva approvato il nuovo Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Torino) introduce una direttiva (contenuta all'art. 31 delle Norme di Attuazione), con la quale si precisa che:

(omissis) [8] Il piano territoriale provinciale ... definisce soglie massime di consumo di suolo per categorie di comuni, anche in coerenza con quanto previsto dal PPR, ed in ragione delle seguenti caratteristiche:

- a) superficie complessiva del territorio comunale;
- b) fascia altimetrica;
- c) classi demografiche;
- d) superficie del territorio comunale che non può essere oggetto di trasformazione a causa della presenza di vincoli;
- e) superficie urbanizzata;
- f) dinamiche evolutive del consumo di suolo nell'ultimo decennio o quinquennio;
- g) densità del consumo di suolo in relazione alle diverse destinazioni d'uso.

Inoltre:

(omissis) [10] In assenza della definizione delle soglie di cui al comma 8 le previsioni di incremento di consumo di suolo ad uso insediativo consentito ai comuni per ogni quinquennio non possono superare il 3% della superficie urbanizzata esistente.

La norma regionale privilegia un approccio di tipo quantitativo al fine di conseguire il contenimento del consumo del suolo; in altre parole, una volta "fotografato" il suolo urbanizzato (in assenza di una definizione, non è chiaro se in esso siano conteggiate anche le previsioni non ancora attuate dei piani regolatori vigenti), si è vincolati a non superare una soglia massima di incremento ulteriore (quantificabili nel 6% nel decennio della pianificazione comunale). L'affinamento di tale criterio è demandato alla pianificazione provinciale che opera sulla base dell'analisi di tutta una serie di caratteristiche proprie di ciascun comune tra le quali la morfologia, la demografia, il consumo di suolo pregresso (cfr. comma 8 del sopra riportato art. 31).

La disposizione richiamata è stata oggetto di alcune critiche da parte del mondo degli urbanisti e pianificatori, e comunque di chi vive e lavora nel quotidiano su questi temi, oltre che delle amministrazioni locali, poiché utilizza un approccio quantitativo per affrontare problemi che richiedono ben altro tipo di approfondimento.

Non si può, a parere di chi scrive, affrontare una tematica così complessa, semplicemente introducendo dei valori limite: seguendo questa linea, chi ha consumato molto suolo ed ha un'impronta ampia di urbanizzato può continuare a consumarlo grazie al 6% spalato sul decennio.

L'approccio della Provincia di Torino alla tematica, nella fase di formazione del nuovo Piano Territoriale di Coordinamento (denominato PTC2, entrato in vigore l'11/08/2011) è stato differente.

Si sottolinea in primis il diverso livello di coerenza normativa: direttiva per il PTR, prescrizione che esige attuazione per il PTC2.

In secondo luogo, l'approccio del PTC2 è di tipo qualitativo. Le Norme di Attuazione non introducono soglie, ma richiedono al comune (mediante una prescrizione che esige attuazione) un'articolazione del territorio in tre macrocategorie: aree dense, aree di transizione e aree libere. Nelle aree dense sono ammessi nuovi processi insediativi, nelle aree di transizione "(omissis) Il limitato incremento insediativo è possibile con la progettazione e ristrutturazione urbanistica da sviluppare per settori, scongiurando il processo di sprawl edilizio mediante interventi di densificazione, sostituzione edilizia, completamento su aree libere intercluse". Nelle rimanenti aree libere "non sono consentiti nuovi insediamenti né la nuova edificazione nelle aree non urbanizzate; è peraltro ammessa la realizzazione di opere ed interventi pubblici e di interesse pubblico".

Per la definizione delle sopraccitate aree, la Provincia ha messo a punto un modello automatico che non assume efficacia vincolante, ma si propone nel quadro di un approccio collaborativo con le amministrazioni comunali che possono scegliere di attenersi alla metodologia provinciale, o possono proporre un loro percorso di analisi e zonizzazione del territorio, purché siano assicurati i principi definiti dalle linee guida del PTC2.: "I Comuni, attraverso la variante strutturale individuano nel proprio territorio e propongono alla conferenza di pianificazione l'articolazione delle aree di cui al presente articolo, distinguendole in aree dense, aree libere ed aree di transizione, sulla base delle Linee Guida (Allegato 5 al PTC2), costituenti contributo conoscitivo e propositivo privo di efficacia vincolante, nonché sulla base di ulteriori elementi acquisiti dal Comune ed evidenziati motivatamente, relativi agli aspetti fisico-morfologici, insediativi ed infrastrutturali del territorio." (ultimo comma dell'art. 16 delle N.d.A. del PTC2).

2. Il bilancio di tre anni di applicazione del PTC2: le varianti parziali

Un bilancio dei primi tre anni di applicazione del nuovo Piano Territoriale di Coordinamento è stato illustrato nel corso di un convegno che si è tenuto il 31 marzo 2014 ([http://www.provincia.torino.gov.it/territorio/file-storage/download/pdf/pian\\_territoriale/ptc2/stato\\_attuazione\\_PTC2.pdf](http://www.provincia.torino.gov.it/territorio/file-storage/download/pdf/pian_territoriale/ptc2/stato_attuazione_PTC2.pdf)).

Un aspetto misconosciuto che è emerso in tale occasione è che anche con modificazioni "minori" alla pianificazione comunale, si possono ottenere risultati significativi in termini di riduzione del consumo del suolo.

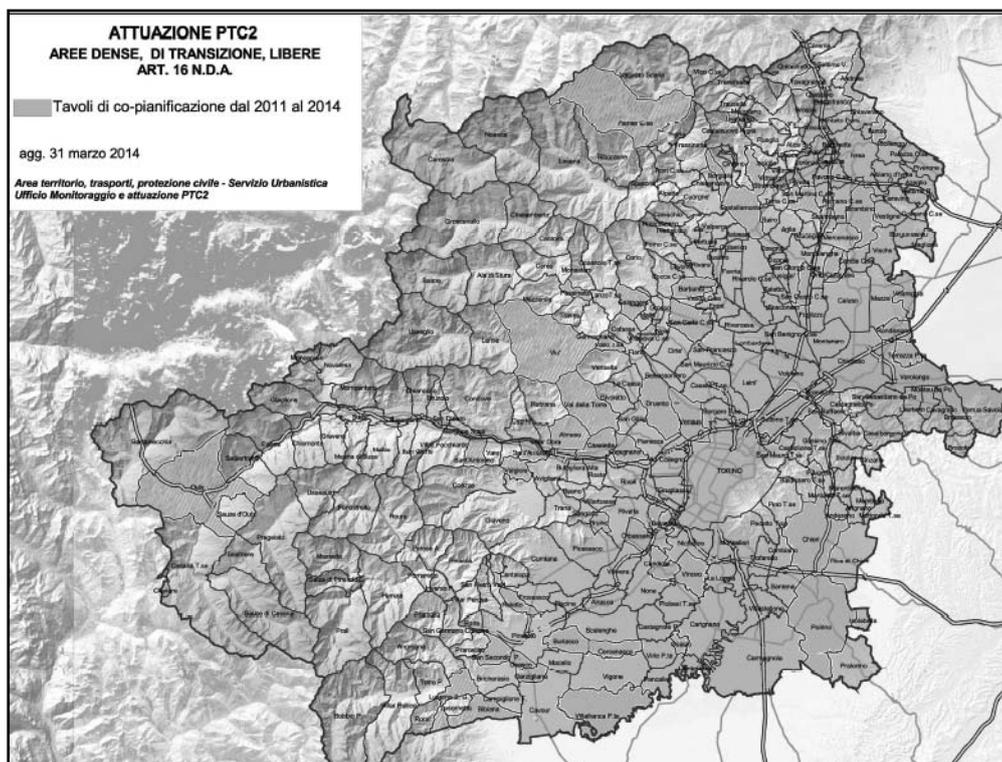


Figura 1 – Comuni che hanno attivato o concluso la procedura di individuazione delle aree dense, di transizione e libere (Fonte: Provincia di Torino, Servizio Pianificazione territoriale generale e copianificazione urbanistica – Progetto trasversale PTC2)

Occorre premettere che in Piemonte si è a lungo parlato di “piano – processo”. Si è affermato con forza che quello della pianificazione era un processo continuo; nei fatti, questo è in larga misura in effetti intervenuto, poiché la realtà lo ha preteso e si è concretizzato nel porre mano a successioni spesso cospicue di varianti al P.R.G.C. vigente.

Da un lato, solo il ricorso agli accordi e alle intese aventi efficacia urbanistica e, dall’altro, l’idea – avanzata e diffusa dall’Istituto Nazionale di Urbanistica (I.N.U.) – di una diversa e nuova articolazione del piano regolatore generale hanno cercato una visione alternativa del tema della permanente flessibilità del P.R.G.C.. Nessuno ha però messo in discussione il fatto che sia divenuto indispensabile assicurare in qualche modo il maggior grado possibile di capacità della pianificazione urbanistica di rispondere con tempestività al continuo (e, oggi, rapidissimo) mutamento delle cose.

Le varianti al piano regolatore generale hanno quindi necessariamente assunto il carattere di atti di pianificazione non solo fisiologici ed ordinari, ma indispensabili e fondamentali per assicurare quella flessibilità e quella capacità di rispondere costantemente alle esigenze di interesse pubblico, di cui si è detto poc’anzi.

Le varianti parziali, danno applicazione anch’esse ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza, ma con modalità diverse: è la legge stessa a ritenere – con presunzione legale insuperabile – che determinati tipi di variante individuati per residualità rispetto ai disposti dell’articolo 17, comma 4, della legge urbanistica regionale, non possano incidere su interessi che si muovono al livello di governo regionale, ed abbiano

la possibilità di intaccare gli interessi di cui è custode la Provincia solo in quanto questi siano stati colti, espressi e tutelati dal piano territoriale provinciale. Ne deriva lo schema procedimentale che esclude la Regione dalla formazione della variante, investe la Provincia del dovere di considerare se la stessa sia compatibile con il suo Piano e con i suoi progetti approvati, ed attribuisce al comune non solo il compito di adottare la variante, ma anche quello di approvarla. E’ dunque il comune l’ente responsabile della variante parziale e degli effetti di questa.

Ciò, in coerenza con il fatto che nell’odierno ordinamento – nel quale tutti gli enti territoriali sono adulti – i principi di cui dianzi si è detto, vivono concretamente e sono strumento di crescita civile in quanto ad essi sia sotteso il principio di responsabilità.

L’istituto delle varianti parziali ai P.R.G. nella versione piemontese trae anch’esso la sua ragione da quella che è stata chiamata “la rigidità del piano”, rigidità percepita dai comuni e dai cittadini come conseguenza di normative che hanno instaurato procedimenti complessi e lunghi e che hanno determinato – o, quanto meno, permesso – eccessive accentuazioni delle componenti formali e burocratiche dei procedimenti medesimi.

Le varianti parziali, a cui hanno fatto così consistente ricorso i comuni della Provincia di Torino, per la natura stessa dei contenuti che la legge consente loro, contenuti che spesso conferiscono carattere puntuale alla variante, richiedono di dedicare particolare attenzione al tema della motivazione ed alla chiara enunciazione della stessa.

La Provincia, sin dal 1997, anno di entrata in vigore della legge, ha dedicato molte risorse alla assistenza tecnica “preventiva” fornita ad amministratori comunali, tecnici e professionisti.

Questo già nella prima fase di applicazione della legge istitutiva delle “varianti parziali”, ma anche successivamente alle modifiche introdotte alla LUR dalle leggi regionali n. 3 e n. 17 del 2013, per quanto attiene le competenze delle province in materia di varianti aventi minore incidenza sul territorio comunale: l’art. 17, comma 7 della LUR, prevede che la provincia “(omissis) si pronuncia in merito alle condizioni di classificazione come parziale della variante, al rispetto dei parametri di cui al comma 6, nonché sulla compatibilità della variante con il PTCP o il PTCM o i progetti sovracomunali approvati e fornisce il contributo in caso di eventuale attivazione del processo di VAS”.

L’ampliamento delle competenze introdotto, rende ancora più necessaria l’assistenza tecnica preventiva alle amministrazioni locali, al fine di pervenire ad una modificazione al piano regolatore che non solo sia compatibile col PTC2, ma anche che rientri tra i parametri massimi individuati dalla legge. In proposito si ricorda che il Servizio Urbanistica (ora Pianificazione Territoriale Generale e Copianificazione Urbanistica) dedica oltre 300 ore/anno alle forme di assistenza sopra descritte, ovviamente per qualsiasi tipologia di variante.

## 2.1. Varianti parziali e contenimento del consumo di suolo

Nel quadro legislativo sopra descritto, il PTC2: “... costituisce lo strumento prioritario al quale la Provincia si riferisce per verificare, nei casi in cui è chiamata a svolgere tale compito, la coerenza dei piani, dei progetti e dei programmi con l’assetto complessivo del territorio provinciale e con le determinazioni operanti nelle varie materie sottoposte a tutela. (Art. 5, comma 7).

Da parte loro, i comuni sono obbligati ad adeguarsi al Piano “...esplicitando i criteri adottati per attuare le politiche individuate dal Piano territoriale in relazione allo specifico contesto comunale. (Art. 5, comma 4). In particolare i piani regolatori devono assicurare il contenimento della crescita incrementale del suolo non urbanizzato (cfr. articolo 15 delle N.d.A. del PTC2): “Gli strumenti urbanistici generali e le relative varianti, assumono l’obiettivo strategico e generale del contenimento del consumo di suolo e dello sprawling, e privilegiano pertanto, per rispondere al fabbisogno insediativo, gli interventi di riqualificazione e riordino del tessuto urbano esistente perseguendo l’obiettivo di qualità edilizia ed urbanistica, nel rispetto degli standard urbanistici per servizi pubblici e verde. A tale fine:

- a) promuovono, individuando e prevedendo – ove occorra – i mutamenti più idonei della destinazione d’uso, il recupero e l’uso delle costruzioni esistenti non utilizzate o sottoutilizzate;
- b) prevedono interventi di rafforzamento della strut-

tura urbana con la necessaria dotazione di servizi;

- c) disciplinano il recupero e la riqualificazione, individuando – ove occorra – i mutamenti più idonei della destinazione d’uso, delle aree produttive dismesse o localizzate impropriamente;
- d) escludono nuovi ambiti urbanistici di espansione dispersi sul territorio libero – non urbanizzato - o allineati lungo gli assi stradali;
- e) perseguono l’obiettivo di realizzare forme compatte degli insediamenti e impedire l’uso del suolo libero;
- f) disciplinano gli interventi edilizi allo scopo di procurare un’adeguata qualità architettonica, prestazionale e funzionale degli edifici e del tessuto urbano, e di conseguire strutture volte ai principi di efficienza energetica”.

A decorrere dall’agosto 2011, anche alle varianti parziali sottoposte al giudizio di compatibilità della Provincia, sono state quindi applicate le regole generali e le prescrizioni del PTC2 volte alla riduzione del consumo del suolo.

Occorre considerare che nella strumentazione urbanistica dei comuni della Provincia di Torino, in base ai dati disponibili, vi sono oltre 4.000 ha di suolo prenotato, cioè ancora agricolo nello stato di fatto, ma edificabile nello stato di diritto; il range di applicazione delle varianti parziali ai piani regolatori avviene soprattutto su queste tipologie.

Con le parziali, i comuni propongono soprattutto rilocalizzazioni di aree residenziali o produttive per intervenute nuove esigenze e per garantire quella flessibilità al piano regolatore sopra evidenziata, senza mutare le caratteristiche di strutturalità del piano stesso. In questi casi, la modalità applicativa messa in atto dalla Provincia prevede che si chieda ai comuni di individuare le aree strettamente necessarie per la localizzazione degli interventi. Ad esempio, se si devono rilocalizzare 20.000 mq di suolo “prenotato” destinato alle attività produttive, il comune dovrà valutare con attenzione, oltre al nuovo sito (che non deve ricadere in corrispondenza di suoli classificati di I o II classe di capacità d’uso d’uso – cfr. IPLA), l’effettiva necessità della superficie messa in gioco.

Nella prassi applicativa è stato richiesto ad un comune, non caratterizzato da aree produttive significative e non appartenente a bacini produttivi di I o di II livello individuati dal PTC2, di valutare nel complesso l’offerta produttiva esistente sul piano regolatore, eliminando quella non attuata da decenni e concentrando eventualmente quella residua laddove vi era effettiva necessità.

La medesima modalità applicativa è stata estesa alla rilocalizzazione di aree residenziali o per servizi.

In termini assoluti il risparmio di consumo del suolo ottenuto con le varianti parziali ha prodotto, nell’arco temporale compreso fra l’entrata in vigore del PTC2 (agosto 2011) ed oggi, risparmi quantificabili in 150 ettari; senz’altro non si tratta di dati eclatanti, tuttavia vanno letti alla scala propria delle varianti parziali, che per loro natura hanno un incidenza contenuta sul territorio. D’altra parte, visto l’elevato numero di

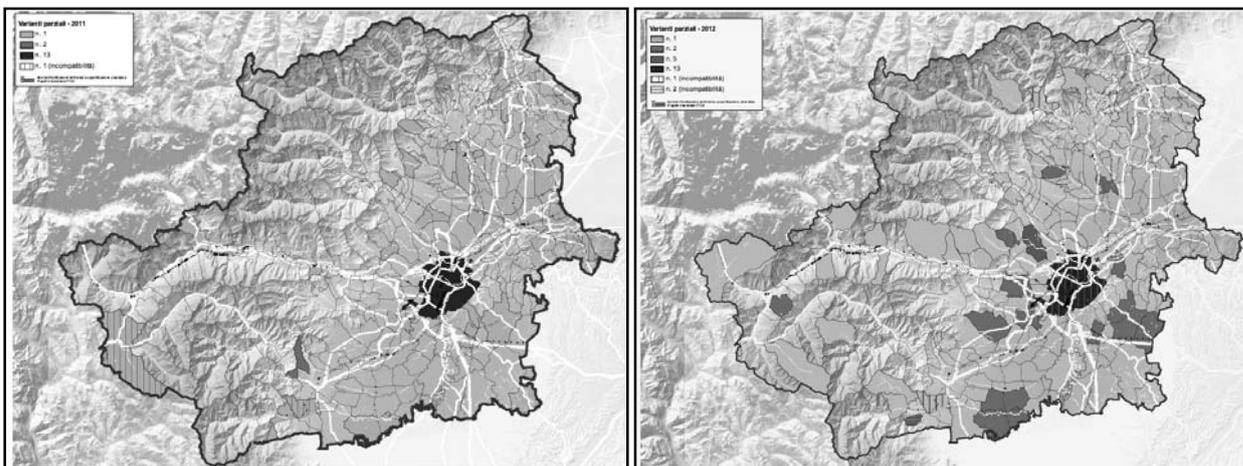


Figura 2 e 3 – Comuni interessati da varianti parziali istruite dalla Provincia di Torino: 11/8/11 e 2012 (Fonte: Provincia di Torino, Servizio Pianificazione territoriale generale e copianificazione urbanistica – Progetto trasversale PTC2)

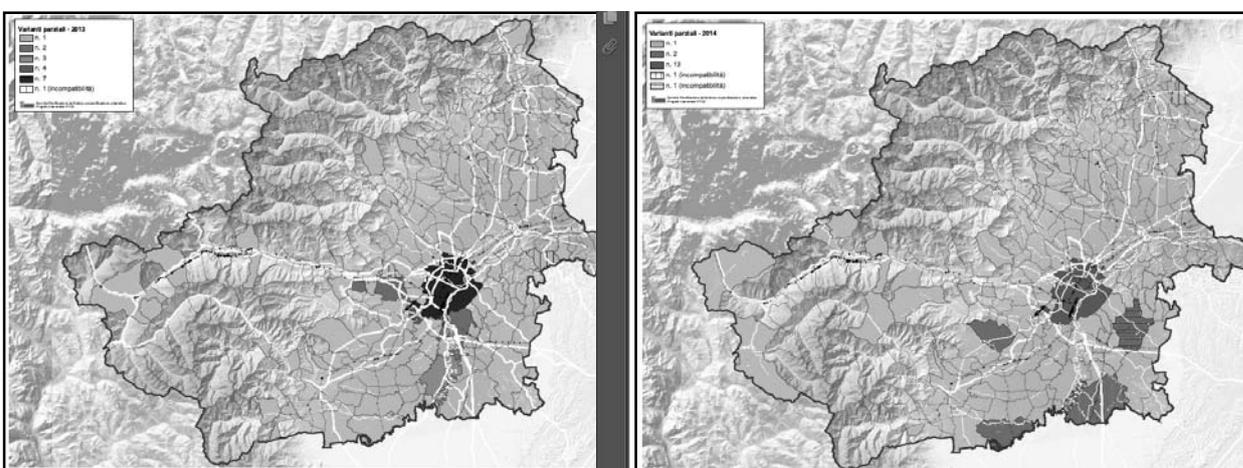


Figura 4 e 5 – Comuni interessati da varianti parziali istruite dalla Provincia di Torino: anni 2013 e 20/10/14 (Fonte: Provincia di Torino, Servizio Pianificazione territoriale generale e copianificazione urbanistica – Progetto trasversale PTC2)

comuni della Provincia di Torino (315) e considerato che le varianti parziali sono uno degli strumenti più utilizzati sul territorio (gli uffici provinciali istruiscono mediamente 100 varianti all'anno che mediamente producono), si ritiene che i risparmi in termini di consumo del suolo ottenuti potranno, a regime, divenire significativi.

Occorre altresì considerare che nel presente documento sono trattate solo le “varianti minori”, mentre non sono state prese in considerazione quelle più significative, approvate con la modalità della copianificazione tra Comune, Provincia e Regione.

Per queste ultime si sono ottenuti, nei processi avviati post PTC2, significative riduzioni non solo attraverso la definizione delle aree (dense, transizione e libere) su tutto il territorio comunale (scala più territoriale), ma anche con le valutazioni a scala più “urbanistica” proprie della Conferenza di copianificazione, che tiene conto di numerosi fattori, non considerati in modo esaustivo nella macro definizione sopra richiamata. Si segnala, a titolo conoscitivo, che nel Comune di Avigliana, con una variante strutturale conclusasi lo scorso anno al termine delle Conferenze di pianifica-

zione, si è pervenuti ad una riduzione di circa 100.000 mq di suolo “prenotato” dal Piano vigente (suolo riportato allo stato agricolo). In altre e più recenti situazioni, si assiste ad una rivisitazione degli obiettivi del Piano, volta a qualificare le scelte di fondo della revisione del PRG, abbandonando via via in modo più esplicito l'edificazione rada privilegiando il recupero o il riuso di edifici esistenti, garantendo non solo la sostenibilità del Piano, ma anche la fattibilità economico-finanziaria degli interventi previsti a breve e medio periodo.

Con la formazione della Città Metropolitana e l'auspicabile integrazione territoriale, un minor consumo di suolo potrà essere affermato attraverso il consolidamento dei principi stabiliti dal PTC2 (rafforzati dalla pianificazione territoriale generale), e promossi dalla legislazione regionale mediante la copianificazione, nell'ottica di rafforzare il concetto di sostenibilità unito ai processi di riqualificazione urbana e territoriale.

#### Bibliografia

Fiora G., Mortari I., Pagliero B., Turchetto N., Boggio Merlo P., Viotto L., “Relazione sullo stato di attuazione del PTC2” (31 marzo 2014), Convegno “Territorio:

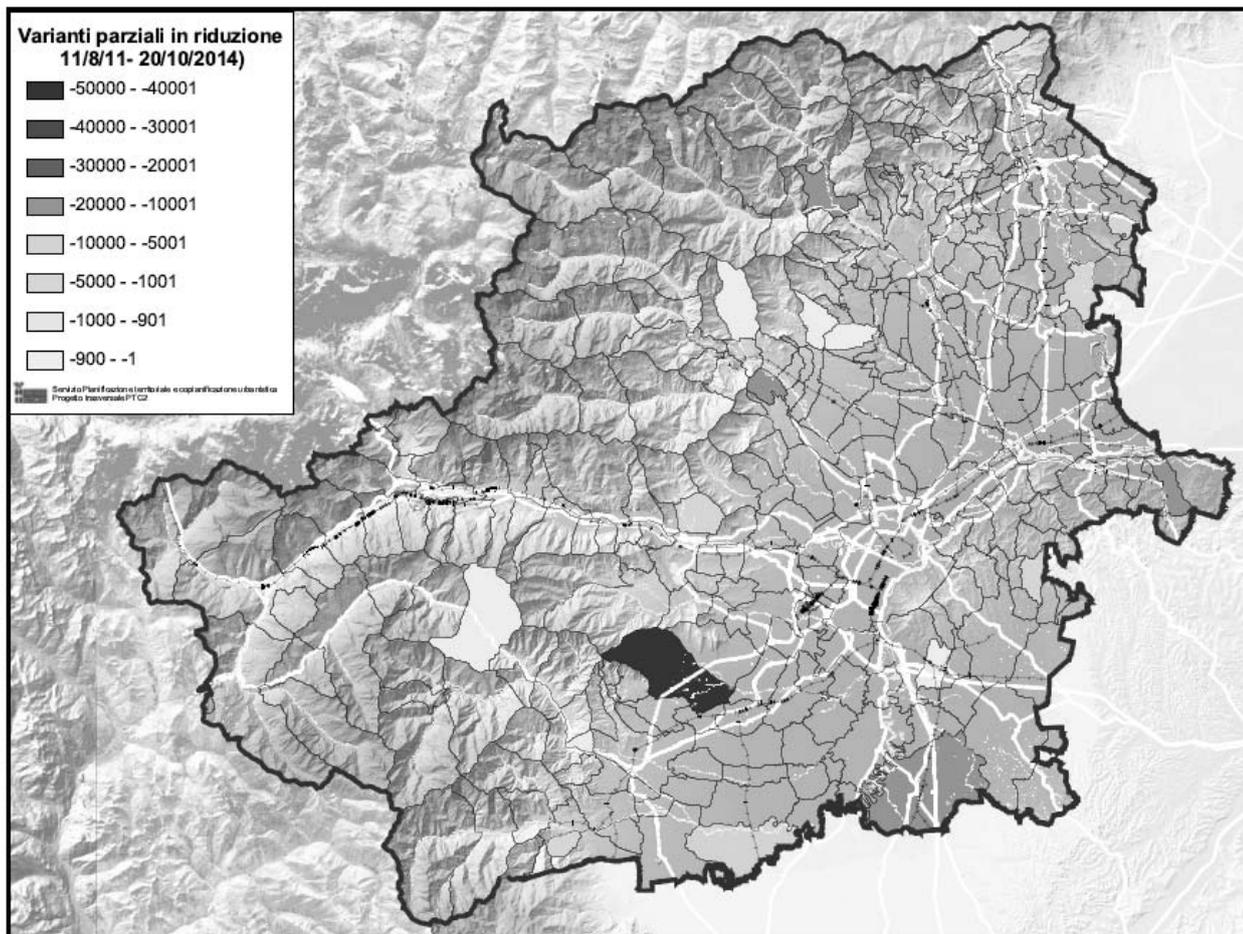


Figura 6 – Comuni con varianti parziali in riduzione – 11 agosto 2011 - 20 ottobre 2014 (Fonte: Provincia di Torino, Servizio Pianificazione territoriale generale e copianificazione urbanistica – Progetto trasversale PTC2)

maneggiare con cura”, Provincia di Torino  
 Fiora G., Mortari I. et al., Provincia di Torino (2011),  
 “Variante al Piano Territoriale di Coordinamento pro-  
 vinciale (PTC2)”, approvato con D.G.R. n. 121-29759  
 del 21 luglio 2011, Torino  
 Eleonora Guerriera (2008), “Flessibilità del Piano  
 Urbanistico e Autonomie Locali: lo snellimento della  
 Variante al Piano come soluzione?”, tesi di laurea  
 magistrale in Pianificazione Territoriale, Urbanistica  
 e Ambientale (Politecnico di Torino), relatore prof.  
 Barbieri C.A., correlatori Fiora G., Golinelli P.  
[http://www.provincia.torino.gov.it/territorio/sezioni/  
 urbanistica/a\\_home/presentazione](http://www.provincia.torino.gov.it/territorio/sezioni/urbanistica/a_home/presentazione)

## Italia 2050. Dal risparmio di suolo alle terre comuni

ENRICO FORMATO

Premessa

L'Italia è un paese fragile dal punto di vista idrogeo-

logico, dove la qualità della città moderna è basso e, soprattutto nel Mezzogiorno, molto carente la dotazione territoriale di spazi ed attrezzature pubbliche. Nel Mezzogiorno è diffuso il carattere abusivo d'interi settori urbani, solo in parte regolarizzati con i condoni edilizi varati tra il 1985 e il 2003. Alla massiva regolarizzazione amministrativa postuma di edifici e lottizzazioni, talvolta sorti “nel corso di una notte”, non è seguita alcuna significativa politica pubblica per la verifica e l'adeguamento degli standard di sicurezza e la qualità urbanistico/ambientale degli insediamenti. Una parte consistente della città moderna densa degli anni del boom economico ed edilizio (anni 60/70) appare inoltre prossima all'esaurimento del proprio ciclo di vita, a causa della modifica degli stili di vita (volti alla suburbia a bassa densità, con le sue proprie forme residenziali e di commercio), della strutturale inadeguatezza delle opere di urbanizzazione primaria – strade, impianti, ecc. (in genere “appoggiate” sulle preesistenze storiche) – della prematura vetustà dei primi organismi edilizi con telai in calcestruzzo, inadeguati agli standard anti-sismici ed energetici attuali (Formato, 2014).

L'Italia è un paese dove si continua, anche in tempi di crisi economica, ad urbanizzare suolo libero ed agricolo, sebbene, da tempo, la produzione agricola

sia insufficiente al sostentamento nazionale. La progressione dell'urbanizzazione, senza alcuna domanda concreta da parte del mercato immobiliare (con innumerevoli edifici dismessi, inutilizzati o invenduti), contribuisce ad aggravare il dissesto idrogeologico e a diminuire la produttività del settore primario. L'urbanizzazione del suolo contribuisce ad aggravare il dissesto idrogeologico e concorre al riscaldamento globale.

2050. Zero consumo di suolo

Il tema del contenimento del consumo di suolo si è recentemente posto alla ribalta del dibattito politico nazionale. Il disegno di legge approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 14 settembre 2012, denominato "Valorizzazione delle aree agricole e contenimento del consumo del suolo", ha inaugurato una stagione in cui sembra assumere ruolo rilevante il tema del "risparmio di territorio": ben cinque sono le proposte legislative presentate nell'ultimo anno che hanno tale obiettivo comune (AA.VV., 2014); queste proposte vanno sommate alla sedici già agli atti del Parlamento al 31 dicembre del 2013 (De Lucia, 2014). Tale fermento va contestualizzato nel quadro strategico indicato dalla Commissione Europea (2012), con l'obiettivo di azzerare il consumo di suolo entro il 2050 (Cartei, 2014).

Il tema assume risalto anche nell'opinione pubblica dove l'argomento – che emerge con particolare enfasi in occasione di eventi calamitosi e relativi fatti di cronaca – appare sempre più intrecciato a considerazioni sul "dissesto idrogeologico". Sullo sfondo pare delinearsi una ancora imprecisata ipotesi di piano nazionale per la messa in sicurezza del paese.

Messa in sicurezza, risparmio di territorio, riciclo: per un approccio integrato

L'aspirazione ad un piano per la messa in sicurezza idrogeologica del paese si scontra con l'attitudine specialistica che produce opere pubbliche disperate al di fuori di alcuna ipotesi di riforma territoriale: il sito governativo *#italiasicura*<sup>1</sup> mostra con evidenza la natura episodica ed ingegneristica (una proliferazione di tombature, argini, opere di contenimento: con quale ricaduta sul paesaggio e sul consumo di suolo?) dei progetti di risanamento idrogeologico in fieri, recentemente finanziati dal Governo. L'accattivante grafica del portale web maschera, ma solo fino ad un certo punto, un panorama fatto di progetti vecchi, certo redatti in un'altra stagione culturale e progettuale (oltre che economica), arrivati alla realizzazione dopo anni di attese autorizzative, difficoltà finanziarie, contenziosi in corso d'opera. Una miriade di grandi e piccole opere che non allude ad alcuna idea complessiva di riforma, né tantomeno appare in qualche modo collegata al dibattito sui provvedimenti per il riuso e l'adeguamento del patrimonio edilizio esistente e le iniziative per il contenimento del consumo di suolo. In nessun modo tali considerazioni s'intrecciano peraltro con la proposta di Decreto legislativo per la riforma della Legge urbanistica nazionale "Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasforma-

zione urbana" (Lun2014), di recente sottoposta a consultazione pubblica<sup>2</sup>. Ne deriva che la sfera di azione del pubblico nei processi di governo del territorio (ma non sarebbe il momento di pensare una "rivoluzione del territorio"?), ancora una volta in Italia, appare relegata alla esecuzione di infrastrutture (ad esempio per il contenimento del rischio idrogeologico) con effetti cospicui anche sul "consumo di suolo", determinato, come noto, in larga parte proprio dalle opere infrastrutturali. L'urbanistica disegnata dalla bozza di riforma Lun2014, è sostanzialmente volta al governo dell'edilizia privata e alla salvaguardia dei diritti di proprietà<sup>3</sup>.

Nel frattempo, tra le numerose proposte all'esame del Parlamento, il Disegno di Legge governativo per il contenimento del consumo di suolo (Ac 2039) è stato licenziato in via definitiva nella seduta del Consiglio dei ministri del 13 dicembre 2013. Questo disegno di legge (il più avanti con l'iter approvativo) si basa, in estrema sintesi, su di un principio "quantitativo a cascata": un meccanismo, mutuato dall'analoga legislazione tedesca (Frisch, 2010 e 2014) che prevede la riduzione progressiva del suolo annualmente urbanizzato, mediante la definizione di un plafond nazionale distribuito a cascata alle Regioni e da queste alle Provincie e ai Comuni. Una "catena" che, oltre a presentare elementi di complicazione dovuti alla farraginosità dei rapporti tra Enti (e alla loro conflittualità), rischia non solo di essere poco efficace (come in Germania, dove i risultati attesi sono solo parzialmente verificati) ma, addirittura controproducente. E ciò non solo perché gli Enti tenderebbero a far coincidere le proprie previsioni espansive con il tetto massimo derivante dalle quantità distribuite dall'alto (Arcidiacono, 2014); ma anche a causa del concomitante incentivo legislativo per il generalizzato "riuso" del patrimonio edilizio esistente - per il quale, in anticipazione ad ogni organico provvedimento, lo Stato procede a continue semplificazioni autorizzative e sgravi fiscali. Lo scopo di queste leggi è di incentivare la "ripartenza" dell'edilizia privata, con particolare riferimento al riuso dell'esistente (anche mediante demolizione e ricostruzione).

Non si intende mettere in discussione il necessario "doppio canale" che a ragione prevede di affiancare le politiche restrittive (anche mediante provvedimenti fiscali) per il consumo di territorio con paralleli provvedimenti atti a favorire il "riciclo" dell'esistente. Tuttavia si sottolinea l'opportunità d'individuare categorie di immobili e parti urbane critiche (per condizioni strutturali o posizionali), da escludere dal campo degli incentivi statali e da inserire, viceversa, in una prospettiva di trasformazione radicale, mediante demolizione, eventuale delocalizzazione, disurbanizzazione. In questa ipotesi le politiche pubbliche per il contenimento del consumo di suolo andrebbero strutturalmente incardinate con quelle, a tutt'oggi assenti sia nel dibattito pubblico che nelle proposte legislative<sup>4</sup>, per la trasformazione urbana (definizione che compare solo nel titolo della proposta di riforma della Lun, mai nell'articolato. Oliva, 2014). Questa

tesi evidenzia la necessità di rendere “intelligente” il dispositivo di assegnamento dei plafond di suolo eventualmente consumabile, favorendo, anche mediante l'introduzione del concetto di “compensazione ecologico-ambientale” la trasformazione radicale di intere parti urbane critiche (senza dimenticare il problema delle migliaia d'immobili abusivi “non condonabili” che punteggiano il territorio per i quali a livello nazionale o regionale vengono presentate ciclicamente proposte di aggiornamento dei termini di sanatoria<sup>5</sup>).

D'altro canto, al fine di evitare che le delocalizzazioni dell'esistente diano luogo a conformazioni irrazionali, potenzialmente addirittura peggiorative rispetto all'attuale struttura insediativa<sup>6</sup>, occorre inserire le politiche quantitative in un progetto di territorio, fondato su principi e tecniche sufficientemente generali da essere estensibile all'intero territorio nazionale. Un progetto che - integrando messa in sicurezza, riciclo dell'esistente (non “riuso” generalizzato), risparmio del territorio e nuove dotazioni territoriali - tratteggi una metamorfosi territoriale, radicale e proiettata nel lungo periodo (Viganò, 2014).

L'urbanistica dei nostri giorni ha il compito di pensare questa metamorfosi, per riformare il paese (Italia 2050): si tratta di lavorare ad un piano, generale ma verificabile alla prova concreta dei fatti, che deve costituire la struttura di un organico provvedimento legislativo per il risparmio di territorio, la trasformazione urbana, il risanamento idrogeologico.

Urbanistica del cambiamento

All'urbanistica intesa come governo viene contrapposta una disciplina orientata alla trasformazione dello stato delle cose, sulla base della loro conoscenza, verso alcuni condivisi obiettivi comuni. Assumiamo, per riduzione, che tali obiettivi coincidano con la “messa in sicurezza”, il “riciclo” ed il “risparmio di territorio” (altri, per agilità di discorso, resteranno sullo sfondo: le nuove dotazioni territoriali, la questione ecologica, l'accessibilità, il restauro delle risorse storiche ed archeologiche, la riconfigurazione della costa, ecc.). Affinché gli obiettivi strategici possano essere contemporaneamente perseguiti (senza che l'azione di avvicinamento ad uno di essi sia controproducente per l'altro, come oggi spesso accade) c'è bisogno di definire un quadro generale, riferito ad un tempo di trasformazione lungo (ad esempio il 2050, come indicato dalla Commissione Europea), capace di coordinare ed orientare le politiche pubbliche di breve e medio termine, finanziate con fondi regionali nazionali e comunitari<sup>7</sup>.

La prospettiva in cui ci si muove è quella delle terre comuni (Formato, 2012), ad indicare: a) la necessità di operare, sulla base di un progetto territoriale, con approcci integrati: natura/città, infrastrutture/territorio, produzione/ecologia, ecc.; b) un'inedita prospettiva di estensione degli usi pubblici compatibili con le aree urbane non edificate e le cinture periurbane, anche se con utilizzi agricoli prevalenti; c) la riflessione – troppo sbrigativamente accantonata a causa del deludente bilancio di applicazione delle Società di tra-

sformazione urbana introdotte dalla Legge n. 127 del 1997 – sull'opportunità di realizzare Agenzie speciali a controllo pubblico (sul modello delle Agency che “costruirono” il New Deal negli anni 30), atte a coordinare e promuovere gli obiettivi di riforma territoriale e gestire a tal scopo i fondi pubblici, in particolare europei, al di fuori di pure logiche di profitto; una mossa necessaria in quanto per l'operatore privato il punto di equilibrio tra costi e profitti è, in molti casi, troppo alto, al di là di ogni ragionevole incentivo fiscale o urbanistico. Queste Agenzie avrebbero il compito di acquisire preventivamente le aree di trasformazione urbana (non solo di decollo ed atterraggio dei volumi ma anche ampie aree di buffer, da lasciare inedificate, come già nel modello delle Garden City di Howard). Cinture verdi, corridoi, campi

Appare utile, sulla base della letteratura scientifica e del dibattito in corso, provare a fissare alcune “figure” utili ad abbozzare uno scenario su cui avviare concretamente la discussione.

La prima figura proposta al dibattito – la “cintura verde” - deriva dall'esperienza britannica, dove il contenimento del consumo di suolo è incardinato, sin dal 1935, in politiche strutturali per la creazione di spazi aperti periurbani d'uso pubblico (il primo esempio concreto è nel Town and Country Planning di Londra, approvato nel 1947). Oggi il 13% della superficie territoriale dell'Inghilterra è coperta da cinture verdi poste a delimitare i centri urbani di maggiore estensione. Si tratta aree agricole o naturalistiche assunte come riserve per usi pubblici e ricreativi. In queste aree è inibito il frazionamento dei fondi ed è vietata la nuova edificazione.

Le legge approvata dal dal Parlamento italiano (la n.10 del 14 gennaio 2013), “Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani”, riprende in parte l'ipostazione citata, prevedendo che «le regioni, le province e i comuni, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e delle risorse disponibili, promuovono l'incremento degli spazi verdi urbani, di «cinture verdi» intorno alle conurbazioni per delimitare gli spazi urbani (...)» (art. 3, comma 1). Una legge di principi: bene, ma evidentemente troppo poco per evitare che le corone periurbane, candidate “naturali” (a causa della rendita d'attesa) all'espansione degli insediamenti, siano oggetto di concrete pressioni antropiche. C'è di contro bisogno, sulla base dell'esperienza inglese, di delimitare a livello centrale i territori di corona non urbanizzabili, ampliando il concreto controllo pubblico delle trasformazioni, favorendo l'uso collettivo di una rete di percorsi e “campi”, incentivando il mantenimento o il reimpianto di coltivazioni agricole (e/o di boschi), inibendo la recinzione dei fondi, promuovendo la ricomposizione fondiaria e la riconnessione ecologica; lavorando alla definizione di nuove economie, complementari alla città ma saldamente e definitivamente inurbane (come la “villa extra-moenia” di Ackerman, 1990), anche legate al ciclo delle energie alternative.

La figura della “cintura verde” assume altre due possibili declinazioni.

La prima, maggiormente legata alla realtà dei quartieri e le borgate, più dense e congestionate, spesso costruite negli anni del boom economico ed edilizio, tra gli anni 60 ed 80 del secolo scorso, apre ad una possibile (ed auspicabile) disurbanizzazione dei margini di contatto tra centri storici e città moderna: in questa visione i nuclei storici delle città italiane, liberati dal ruolo di “centro” di una conurbazione parassitaria, fisicamente e funzionalmente asfissiante (oltre che prematuramente vetusta ed oggettivamente inadeguata, anche dal punto di vista del mercato delle abitazioni e degli spazi commerciali), possono essere ripensati come parti tra le altre di un insediamento poroso, multipolare: una cintura verde “interna”, come una sorta di iterazione generalizzata del rapporto che intercorre tra la Lucca storica e la città della prima espansione, mediata dal parco delle mura. Una mossa innovativa e radicale – qui solo rozzamente accennata – che porterebbe a sistema le specificità dell’urbanistica italiana sulla conservazione dei tessuti storici, alzando l’orizzonte della riflessione dal livello edilizio/tipologico a quello del territorio e del paesaggio urbano. Non sfuggano le potenzialità ambientali, funzionali e di pedonalizzazione delle aree urbane storiche che tale operazione potrebbe consentire.

La seconda declinazione “interna” del concetto di cintura verde pare applicabile nelle aree della diffusione insediativa, dove la porosità e commistione tra spazi edificati ed aree libere è ancora sostanziale. La proposta parte dalla constatazione che non tutti gli insediamenti diffusi possano essere accomunati al famoso caso del Veneto isotropo, dove la maglia insediata è strutturalmente ancorata alla griglia centuriale. La diffusione insediativa, in particolare al Mezzogiorno, letta ad una grana ravvicinata (Formato, 2010), rivela, di contro, un carattere di costitutiva discontinuità, con accostamenti addirittura tragici tra insediamenti (sviluppati da preesistenze isolate, gemmate nel corso degli anni) e aree inedificate, talvolta ancora agricole. Gli insediamenti sono in genere strutturati su urbanizzazioni primarie insufficienti, non facilmente adeguabili. Mancano totalmente gli spazi pubblici ed il rapporto con il contesto è costituito dalle mura cieche, di protezione ed aggancio per future parti delle lottizzazioni in itinere. La fondazione di una maglia di cinture verdi “locali” adattate al contesto e sottratte alla disponibilità privata, consentirebbe, anche grazie al possibile ribaltamento dell’esile struttura insediativa preesistente (mediante strutturazione di una rete infrastrutturale di bordo, non necessariamente carrabile), di costruire una vera e propria arabesca di spazi pubblici verdi, di contatto tra gli insediamenti e lo spazio rurale periurbano, a costituire un sistema di centralità verdi per la diffusione insediativa, in genere spontanea, brutta ed inefficiente.

Alle tre declinazioni della figura della “cintura verde” andranno accostate declinazioni ed accezioni provenienti dalla conoscenza minuta di altri territori e condizioni.

Alla figura della “cintura verde” vanno naturalmente aggiunte ulteriori visioni. Ad esempio: a) il “corri-

doio”, ad indicare la strutturazione di reti “verdi, blu e slow” (Gasparrini, 2014), capaci di fondare una complessa rete pubblico-ecologica e migliorare la resilienza dei sistemi urbani agli eventi idrogeologici (Secchi, Viganò, 2011); b) il “campo”, a prospettare, tra le altre, un’ipotesi alternativa a quella corrente per il destino delle aree dismesse dall’industria. Aree che, di massima, andrebbero sottratte ad ogni futura urbanizzazione e custodite come riserve di Terzo paesaggio, consentendo di volta in volta gli usi pubblici che il tempo e la natura renderanno compatibili; evitando, in ogni caso, le bonifiche invasive, costose e addirittura controproducenti, condotte con logica settoriale con le quali si è scontrata, ad esempio, l’idea di recupero del sito ex siderurgico di Bagnoli.

#### Note

1 <http://italiasicura.governo.it>

2 <http://www.mit.gov.it/>

3 Il comma 4 dell’art.1 precisa testualmente che «ai proprietari degli immobili è riconosciuto, nei procedimenti di pianificazione, il diritto di iniziativa e di partecipazione, anche al fine di garantire il valore della proprietà».

4 Non è questa la sede per una disamina della proposta Lupi di riforma della Legge urbanistica nazionale, ma la definizione di “rinnovo urbano” in combinato con l’ossessiva preoccupazione ad affermare i “diritti” della proprietà privata in essa contenuta, certo non fanno certo ben sperare.

5 Tra le ultime proposte la Legge regionale della Campania, la n. 16 dell’agosto 2014, impugnata dal Consiglio dei Ministri ed ora all’esame della Consulta.

6 Ad esempio ipotizzando meccanicamente, come accade in alcuni Piani di ultima generazione, che le aree trasformabili coincidano in via prioritaria con quelle già caratterizzate da “disturbo antropico”, indipendentemente dalla loro localizzazione e dalla loro possibile integrazione con i sistemi (Insediativi, ambientali, infrastrutturali) esistenti. Una condizione che addirittura può dar luogo, se non accompagnata da stringenti norme perequative, a “premiare” chi ha modificato il territorio, congelando invece i proprietari che hanno virtuosamente condotto i propri fondi.

7 I fondi del Quadro comunitario di sostegno, in larga parte gestiti dalla regioni del Mezzogiorno, vengono spesi solo in parte. In nessun caso tali fondi vengono impiegati per la trasformazione urbana e l’adeguamento strutturale dei territori, riuscendo, tutt’al più a consolidare, mediante opere d’infrastrutturazione (impianti fognari, nuova viabilità ed attrezzature pubbliche) o diffuse operazioni di “maquillage urbano” (rifazione di strade, marciapiedi, illuminazione pubblica), lo stato attuale delle cose.

#### Bibliografia

AA.VV., 2014, a cura della Segreteria Nazionale dell’Istituto Nazionale di Urbanistica, Governo del territorio, Consumo di suolo, Difesa del suolo. Disegni e progetti di legge a confronto, Seminario interno del Consiglio Direttivo Nazionale svolto nella sede

Toscana dell'Inu Urban Center Metropolitan, Scandicci, sabato 5 luglio 2014. <http://www.inu.it/15623/documenti-inu/governo-del-territorio-consumo-di-suolo-difesa-del-suolo/>

Ackerman J., 1990, *La villa. Forma e ideologia*, Einaudi, Torino; ed. orig. Princeton University Press, 1989.

Arcidiacono A., 2014, "Priorità per una legge nazionale. Riflessioni sulle proposte legislative per limitare il consumo di suolo" in AA.VV., 2014.

Basso S., Marchigiani, E., 2012, "Contenimento del consumo di suolo, approcci e forme di riuso dell'esistente", in Angrilli M., a cura di, *L'urbanistica che cambia. Rischi e valori*, FrancoAngeli, Milano.

Commissione Europea, 2012, *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2012.

De Lucia L., 2014, "Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano", in De Lucia L., Cartei G.F., a cura di, *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli.

Cartei, G.F., 2014, "Il consumo di suolo: la prospettiva dell'Unione Europea" in De Lucia L., Cartei G.F., 2014.

Formato E., 2010, "Paesaggi dell'abiezione urbana", in AA.VV., *Abitare il futuro... dopo Copenhagen*, Clean, Napoli.

Formato, E., 2012, *Terre comuni*, Clean, Napoli.

Formato, E., 2014, "Objet trouvé o ready-made?", in Marini S, Roselli S.C., a cura di, *Re-Cycle Op\_positions I*, Aracne, Roma.

Frisch, G.J., 2010, Germania. Nuovi "percorsi" sul suolo. <http://www.eddyburg.it>

Frisch, G.J., 2014, "Il governo della crescita urbana in Germania", in De Lucia L., Cartei G.F., 2014.

Gasparrini C., 2014, "The waste side of change. Droscape and reverse city" in Crio, n.8.

Lanzani A., Pasqui G., 2011, *L'Italia al futuro. Città e paesaggi, economie e società*, Franco Angeli, Milano.

Lanzani A., 2014, "Un progetto per l'urbanistica, una urbanistica per riformare il paese", in Russo M., a cura di, *Urbanistica per una diversa crescita*, Donzelli Editore, Roma.

Oliva F., 2014, *Il progetto di legge governativo sul governo del territorio e i pdl di iniziativa parlamentare di riforma urbanistica*, in AA.VV., 2014.

Secchi B., 2011, "La nuova questione urbana", Crios, n.1.

Secchi B., Viganò P., 2011, *La ville poreuse : Un projet pour le Grand Paris et la métropole de l'après-Kyoto*, Metispresses, Genève.

Viganò P., 2014, *Metamorfosi dell'ordinario: per una nuova urbanistica*, in Russo M., 2014.

Zanfi F., 2008, *Città latenti. Un progetto per l'Italia abusiva*, Bruno Mondadori, Milano.

## Verso una ri-configurazione qualitativa-prestazionale delle dotazioni territoriali Una possibile reinterpretazione della città esistente

FRANCESCA GARZARELLI

### Introduzione

La città contemporanea è caratterizzata da un grave stato d'insostenibilità per la continua erosione di risorse ambientali, richiesto dal suo metabolismo per gli effetti inquinanti e congestivi, per l'enorme spreco energetico dovuto alle condizioni di gran parte del suo patrimonio immobiliare e per le modalità d'uso del suolo indifferenti a tale problematica.

Essendo il suolo una risorsa finita e non rinnovabile, ogni nuova superficie sottratta a utilizzo agricolo/naturale è una forma di suo consumo e, in funzione della sua destinazione d'uso gli impatti sulla sfera economica, ecosistemica e sul funzionamento delle organizzazioni sociali sono notevolmente differenti. Questo eccessivo consumo di suolo agricolo e naturale non riguarda però solo il paesaggio, ma problematiche ecologiche profonde legate alla progressiva impermeabilizzazione e consumo dei suoli urbani, con conseguente riduzione della copertura vegetale e quindi della capacità di rigenerazione naturale delle risorse ambientali fondamentali, producendo uno stravolgimento dei servizi ecosistemici come regolazioni climatiche, materie prime, biodiversità, cicli naturali del carbonio, idrologico, patrimonio storico culturale e paesaggistico.

Da qui la necessità di non consumare suolo, anzi di dover produrre "nuovo suolo" dando spessore, qualità e valore (sociale e produttivo, non immobiliare) a quello non consumato, attraverso strategie di rigenerazione del costruito incentivando politiche di riciclo e "ricondizionamento" a scale diverse.

Il tentativo da fare è creare un'alternativa di "valore territoriale" invertendo la rotta e passando dal costruire il nuovo al recupero del tanto costruito. Il non consumare il territorio deve quindi voler dire non implementare nuove espansioni e ripensare allo stesso tempo una cultura dell'abitare. Se costruire potrebbe non essere più significativo dello sviluppo economico-sociale del paese, sempre più imperativo appare cambiare prospettiva: (non costruire ma) utilizzare l'esistente rimodellando senza distruggere. Recuperare aree sottoposte a radicali mutazioni di uso reinserendole nella struttura degli spazi cittadini, rimettendo in circolo il capitale fisso costruito.

### Allontanamento dalla città

La città, così come il suo territorio e la società che la

popola è stata caratterizzata nell'ultimo secolo da grandi cambiamenti. Partendo dai processi di espansione più o meno regolari e continui nella produzione di periferie metropolitane, che hanno contraddistinto la città industriale prima e la città moderna poi, ci ritroviamo oggi in una città oramai in buona parte porosa e discontinua, costituita da sistemi costruiti, semi costruiti e aperti, con una grande offerta di aree dismesse, sottoutilizzate e abbandonate. Questa tendenza generalizzata alla frammentazione degli equilibri insediativi e dei processi produttivi ha portato alla sub-urbanizzazione del territorio ancora libero e alla disseminazione di funzioni produttive e commerciali che hanno, di fatto riscritto la città, rendendola illogica e incomprensibile.

Il comporsi di specifiche figure più o meno dense, aggregate e complesse al loro interno, ha comportato una dilatazione di funzioni e processi metropolitani, un'eccessiva frammentarietà della forma urbana con proliferazione discontinua, eterogenea e disordinata che ha condizionato i processi di diffusione.

La diffusione, intesa come "crescita progressiva di centri urbani di media e piccola taglia, posti nelle corone più esterne delle aree metropolitane, oppure in aree lontane dai centri principali, nei fondovalle, nelle pianure interne, lungo la costa" costituisce un fenomeno 'fisiologico' di lungo periodo, chiaramente influenzato dalle innovazioni nei sistemi di trasporto e dall'affermarsi di nuovi paradigmi economici e tecnologici (Gibelli, 1998). Parlare ora di questa dilatazione della complessità urbana ai territori esterni, non è più sufficiente a spiegare fenomeni di eterogeneità interna e incompletezza delle componenti, instabilità evolutiva e complessità fisica-sociale, difficoltà di percezione e difficoltà interne alla città stessa. L'asperata specializzazione dell'uso dei suoli ha comportato conseguentemente un consumo di suolo non giustificato dalle dinamiche di crescita demografica ed occupazionale, e quindi uno spreco di risorse territoriali sempre più preziose, perché sempre più scarse. A "questo fenomeno di urbanizzazione non compete il titolo di città" (Salzano, 2002), poiché si configura come una successione di luoghi senza urbanità dove le relazioni sono labili, gli spostamenti quotidiani sempre più "su misura" con prevalente peso della mobilità non sistematica all'interno di territori colonizzati da "non luoghi" (Gibelli, 2006).

Tale fenomeno ha incrementato la dispersione insediativa, rilevabile tanto nelle periferie urbane che nei territori non urbani caratterizzati dalla presenza di alcune funzioni metropolitane come centri commerciali e luoghi di divertimento. Si tratta di solito di ambienti privi di un disegno unitario, di una dotazione adeguata di spazi e attrezzature collettive, di sistemi di mobilità efficienti e ben dimensionati (Palermo, 2004).

L'immagine dello sprawl insediativo, che ne è venuta fuori, sarà stata sicuramente per ognuna delle parti in gioco (comuni e privati) razionale e benefica, ma è nel disegno complessivo che emerge tutta la sua irrazionalità, con effetti concorrenti ad abbassare la qualità

della vita e dell'ambiente della nuova città. Infatti è stato soprattutto un problema di "qualità dell'abitare" più che di densità ad aver fatto maturare il rifiuto per le tipologie condominiali e la fuga verso la villettopoli (Magni, 2004).

Reinterpretare la densità

Ash Amin e Nigel Thrift nel loro libro "Città. Ripensare la dimensione urbana", evidenziano come la città chiede oggi forme nuove di rappresentazione e la costruzione di un nuovo immaginario. La città, secondo i due autori, non può più essere pensata ormai come un oggetto spaziale definito oppure come una struttura unitaria identificabile per opposizione al suo contrario (la campagna), ma va configurata piuttosto come un'entità mobile in continua evoluzione attraversata da una molteplicità di flussi, che sembra ormai sfuggire a ogni tentativo di fissarne confini e caratteri permanenti. Se prima le attese e lo scontro di interessi ruotavano attorno all'espansione esterna dei centri urbani e dei maggiori agglomerati assiali e costieri, ora l'attenzione si sposta verso il recupero e la valorizzazione del patrimonio edilizio già esistente, cioè sul fronte interno dell'ambiente edificato" (Dematteis, 1995).

La necessità di inventare nuove strategie per la città sviluppabili attraverso un'approfondita conoscenza dei nuovi rischi e valori che determinano oggi i cambiamenti delle città stesse porta a creare chiare e condivise visioni strategiche proiettate in una pratica del futuro e sostanziate da un approccio selettivo alle trasformazioni possibili in termini ragionevoli; regole rigorose ma agili di land use performanti dal punto di vista paesaggistico, capaci di stimolare la rigenerazione e il riciclo dell'esistente e non impedirlo, senza produrre ulteriore consumo di suolo; una molteplicità diffusa e incrementale di progetti sostenuti da queste regole e interpreti consapevoli del telaio di scelte che sorregge quelle visioni a cui dar forma nel tempo. Una progettualità a cui deve corrispondere un'efficace capacità di governo dei processi fondata anche su politiche di sostegno e di sviluppo orientate e spazialmente definite.

La sfida più importante è quella di salvaguardare tutte le aree ancora libere dall'edificato per organizzare dei moderni progetti di valorizzazione ambientale, conservazione e fruizione pubblica. E in parallelo definire una seria politica di "ricondizionamento" del patrimonio edilizio esistente, con operazioni di upgrading e retrofitting energetico, con azioni "no regret" per favorire l'aumento della resilienza dei sistemi insediativi e dei sistemi ambientali che li ospitano e li rendono sostenibili.

Una gestione strategica dell'uso dei suoli significa anche e soprattutto pianificare in maniera attiva attraverso progetti urbanistici "sperimentali" che cercano di orientare gli interventi verso una riqualificazione che metta in discussione ogni parte della città, dove una scelta insediativa potrebbe andare verso la "densificazione" dello spazio urbanizzato, senza però continuare ad incrementare l'espansione della città

ne tantomeno a riutilizzare le caratteristiche tipiche della città compatta, che ripropongono una contrapposizione città/campagna secondo configurazioni tradizionali: ricompattamento dei margini, definizione dei bordi e limiti, forma finita e unitaria, segregazione di funzioni, ecc.

La città compatta, infatti, non è di per se condizione necessaria e sufficiente affinché sia anche sostenibile e vivibile. Per renderla più sostenibile oggi non si possono utilizzare solo strategie di forma, ma bisogna concepire la forma urbana come outcome processuale di urbanizzazione aprendo le porte ad una nuova e dinamica concezione della pianificazione urbana che si basa su un rovesciamento dell'attenzione posta nell'ultimo secolo sulla forma urbana governata da strumenti statici di piano e zoning.

Evidenziando una fragilità degli attuali strumenti di governo del territorio nel contrastare il consumo di suolo, troppo rigidi e poco funzionali ad intercettare le mille sfaccettature dei nuovi percorsi di sviluppo urbano, una nuova cultura del progetto urbanistico potrà sostenere il ruolo specifico di far crescere i valori della qualità rispondendo ai problemi reali con maggiore concretezza e scioltezza degli studi teorici. Strumenti adeguati di governo del territorio devono essere in grado di portare avanti una visione condivisa delle traiettorie di sviluppo della città, azioni di gestione e controllo dei progetti in divenire, capacità di acquisizione e gestione di finanziamenti pubblici e privati, costruzione di forme quanto più estese ed efficaci di partenariato locale sociale ed economico. Emerge quindi la necessità di una visione condivisa di area vasta, che superi il limite dei confini amministrativi al fine di evitare quella "separazione tra luoghi di residenza, luoghi di lavoro e luoghi di transito che non fa altro che rompere l'unità del 'circuito fiscale'" (Camagni, 2003).

In altre parole, la re-interpretazione della metafora della città compatta in chiave di riqualificazione urbana deve avvenire attraverso: una più elevata qualità dell'ambiente urbano, dei servizi, degli spazi pubblici e della progettazione urbanistica ed architettonica; una maggiore diversificazione funzionale locale, con attenta salvaguardia delle funzioni deboli; un più rigoroso contrasto alla dispersione insediativa, garantendo minimi margini di libertà ai fisiologici processi di diffusione urbana; una maggiore coerenza degli strumenti urbanistici comunali, attraverso un'attenta analisi e valutazione dei giochi di densificazione e dedensificazione possibili e auspicabili; una maggiore omogeneità di distribuzione dei servizi e delle funzioni sul territorio con l'obiettivo di cancellare i concetti stessi di centro e periferia.

La città esistente quindi può essere densa, diventando sinonimo di città che usa meno energia e produce meno inquinamento con una maggiore accessibilità degli spazi pubblici e una maggiore qualità dei sistemi di trasporto. Ma essa dev'essere "diversamente densa", risolvere il problema della qualità dell'abitare superando le tipologie condominiali che hanno portato alla fuga verso villettopoli e riprogettando

quell'urbanité definito da Choay come "l'adeguamento reciproco di una forma di tessuto urbano e di una forma di convivialità, nella parte pubblica della città attraverso nuove forme di aggregazione urbanistica dove l'aumento di cubatura deve necessariamente comportare un aumento della qualità dell'insediamento, una complessità e un equilibrio fra i diversi tipi di relazioni spaziali.

Reinterpretare i vuoti

Dispersione e densificazione insediativa, però, sono processi opposti che hanno in comune il procedere nel riempire i "vuoti" e nell'ignorare i "pieni" per il quale il consumo di suolo avanza, sotto spoglie più o meno mutevoli (De Lucia, 2014).

La questione sul consumo di suolo, però, non deve essere affrontata "a difesa", in modo prevalentemente normativo o di vincolo, bensì ottenere, nel corso degli anni, un calo dinamico della percentuale di consumo di nuovo suolo. Alcuni progetti di legge<sup>1</sup> prevedono, ad esempio, di occupare tutti gli spazi interstiziali interni al perimetro del centro edificato prima di consumare terreno agricolo, non considerando la pericolosità di questa scelta per la città stessa. Riempire semplicemente i vuoti nelle città aumentando la densità urbana può portare, in termini economici, alle cosiddette "economie di agglomerazione": diffusione dei costi fissi dell'infrastruttura su più soggetti, riduzione dei costi su base unitari, maggiore densità di imprese e dipendenti, qualificazione socio economica e dei servizi, miglioramento della mobilità pubblica, risparmio energetico, ecc.; ma questa banale "densificazione" potrebbe, allo stesso tempo, tradursi in un ulteriore impoverimento dei cosiddetti "vuoti urbani", di quelle aree permeabili rimaste dentro la città che sono la risorsa più preziosa da salvaguardare dagli attacchi della speculazione e della vendita.

Un ragionamento intorno al bene comune-territorio, vede invece nella qualità dello spazio pubblico una irrinunciabile condizione della trasformazione urbana e un obiettivo verso il quale tendere al fine del miglioramento della qualità della vita.

Di conseguenza diventa necessario invertire l'approccio urbanistico<sup>2</sup> partendo dalla pianificazione dei vuoti dalla loro funzione, riqualificazione, salvaguardia, per poi successivamente passare al volume, al costruito, costruibile trasformabile, concentrando tutta la trasformazione sull'efficienza dell'uso dei suoli già urbanizzati<sup>3</sup>.

Pensare quindi, ad una nuova configurazione di standard non più semplicemente quantitativa e "capitabile" solo su aree da espropriare, ma standard qualitativi-prestazionali, aperti e dinamici, in grado di rispecchiare i bisogni mutevoli dell'uomo. Effettuare cioè un passaggio dal concetto di quantità a quello di qualità del servizio inteso sempre più in senso immateriale (prestazione erogata) e sempre meno in senso puramente fisico (attrezzatura come contenitore) con un uso più razionale dello spazio urbano che vada incontro alle esigenze sociali delle popolazioni che vivono in città.

Prima ancora delle dimensioni quantitative presenti nel D.M. 1444/68, Rigotti, nel suo manuale "Urbanistica. La composizione" non parlava di "dimensionamento" bensì di "proporzionamento" e a tal proposito si chiedeva: "Quanto devono essere vasti una città o un territorio per contenere una data popolazione avente o tendente ad avere un determinato stato collettivo e le attrezzature necessarie a mantenere o a raggiungere un determinato livello sociale?" (Rigotti, 1952). Il "proporzionamento" comporta quindi una visione etica in cui l'obiettivo principale è quello di raggiungere misure ottime e relazioni stabili tra le parti e il tutto, alle quali è necessario attenersi per raggiungere un determinato livello sociale (Gabellini, 2001). Con il dimensionamento si è ridotta l'attività di ricerca da parte dei tecnici urbanisti sui rapporti tra sistema urbano e le sue componenti (servizi) e sulla modalità di dimensionamento e localizzazione degli spazi pubblici in funzione ai bisogni emergenti della popolazione.

#### Conclusioni

Non si può continuare ad usare il Piano Regolatore, l'azzonamento, gli indici, parlando di tematiche come smartcity, accessibilità, mixité, ma bisogna avere strumenti di pianificazione diversi e interconnessi da utilizzare secondo degli obiettivi che ci si pone e al contesto in cui si lavora. In definitiva lavorare sulla città esistente non deve portarci a svolgere semplice lavoro di cambio di destinazione d'uso con la strumentazione esistente.

Si deve abbandonare del tutto la metodologia dell'azzonamento introducendo nuovi paradigmi di tipo spaziali e capaci di introdurre approcci innovativi sulle trasformazioni dell'esistente soprattutto innovando la progettazione delle politiche, gli strumenti tecnici utilizzati, il coinvolgimento delle forze economiche e sociali.

La riprogettazione della città deve passare attraverso visioni di piano più coraggiose e radicali, innovazioni nelle forme d'intervento edilizio e urbanistico come ad esempio demolizione e ricostruzione, che puntino su sostenibilità, efficienza energetica, messa in sicurezza antisismica, rigenerazione urbana, ma che siano soprattutto vantaggiose e attraenti per un sistema imprenditoriale in crisi e legato al modello dell'espansione. E a fronte di chiari obiettivi e vantaggi pubblici, si potranno determinare vantaggi fiscali e innescare processi d'implementazione anche volumetrica che devono comportare necessariamente una riprogettazione della parte pubblica della città e dei suoi vuoti in maniera qualitativamente idonei.

#### Note

1 vedi, ad esempio, art.6, comma 1 DdL 1050

2 vedi legge Catalana 2005 che si promette di "contenere la crescente dispersione dell'urbanizzazione, contrastare la specializzazione spaziale e la segregazione sociale prodotta dal mercato immobiliare che mettono in pericolo la nazionale utilizzazione delle risorse territoriali ed il benessere collettivo" con

l'obiettivo di "promuovere un modello di urbanizzazione che si caratterizzi per compattezza insediativa, diversificazione funzionale, integrazione sociale". tutto ciò tradotto in strumenti urbanistici riformati anche di nuove regole forti sia per il cauto consumo di risorse territoriali e la tutela dell'ambiente, che di solidarietà sociale.

3 vedi legge n° 10 del 2013 "Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani" –art. 6, comma 1 e 2 – che dispone la promozione da parte di comuni, province e regioni dell'incremento "degli spazi verdi urbani, di «cinture verdi» intorno alle conurbazioni per delimitare gli spazi urbani; prevedere opportuni strumenti e interventi per la conservazione e il ripristino del paesaggio rurale o forestale non urbanizzato e particolari misure di vantaggio volte a favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti.

#### Bibliografia

- Choay, F., (2008), *Del Destino della città* a cura di Magnaghi A., Alinea Editrice, Firenze  
Amin, A., Thrift, N. (2005) *Città. Ripensare la dimensione urbana*, Il Mulino, Bologna  
Gibelli M. C., Salzano E., a cura di (2006), *No sprawl*, Alinea Editrice, Firenze  
Cartei G.F., De Lucia L., a cura di (2014), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Editoriale scientifica, Napoli  
Gardi C., Dell'Olio N., Salata S. (2013), *L'insostenibile consumo di suolo*, Edicom Edizioni, Gorizia  
Di Palma V. (2011), *Demolizione e ricostruzione nei programmi di riqualificazione urbana*, Aracne, Roma

## Il consumo di suolo indotto dalle previsioni di piano. Un'applicazione ai comuni delle aree metropolitane di Napoli e Milano

ROBERTO GERUNDO  
E MICHELE GRIMALDI

#### Introduzione

A fronte del principio di minimizzazione del consumo di suolo, contenuto all'interno delle diverse leggi regionali, e di differenti modalità di controllo dello stesso, messe in campo nelle numerose esperienze di pianificazione provinciale, ci si interroga su quanto, all'evoluzione del fenomeno, abbiano contribuito le modalità di redazione e lo stesso disegno degli strumenti urbanistici comunali. Infatti, la responsabilità delle scelte di assetto urbanistico è oggi, almeno in Italia, sempre più saldamente in capo ai comuni.

Nel rapporto sulla dispersione insediativa (EEA, 2006) si sottolinea la stretta correlazione tra deregolamentazione urbanistica e dispersione insediativa. In particolare sottoaccusa è la scarsa efficacia dei piani di uso del suolo e la mancanza di coordinamento orizzontale e verticale tra gli enti preposti alla pianificazione del territorio (Gibelli, 2010).

Numerosi studi sulla misurazione del consumo di suolo non considerano, nel relativo computo, le superfici opzionate nelle scelte di pianificazione del territorio (Kasanko et al 2006; Schwarz, 2010; CRCS, 2009, CRCS, 2011). Invece, portare in conto tali scelte risulta fondamentale, in quanto esse generano potenzialità edificatorie difficili da revocare e che possono risultare insostenibili.

Tale mancanza risiede nella difficoltà di integrare la mappatura del consumo di suolo con le previsioni dei futuri insediamenti contenute negli strumenti urbanistici comunali. Difficoltà connessa alle problematiche che emergono nel dare una dimensione sistematica alla misurazione del consumo di suolo, in quanto si riscontra una notevole differenza sia nell'ordine di grandezza dei dati, sia nella metodologia seguita per la loro acquisizione (Batty, 2008), oltre alla mancanza di banche dati aggiornate e omogenee circa il mosaico dei piani urbanistici.

Nello specifico, la metodologia proposta prevede la selezione di opportuni indicatori in grado di misurare le diverse componenti caratterizzanti il consumo di suolo, prodotto dalle previsioni di piano, e la costruzione, mediante la combinazione di quest'ultimi, di indici per la valutazione di tali scelte.

Per dare attendibilità e utilizzabilità a questi ultimi, è stato necessario individuare valori soglia attraverso una analisi comparativa estesa ad un campione significativo.

In questo modo è possibile valutare il più oggettivamente possibile la sostenibilità delle nuove previsioni degli strumenti urbanistici e attuare un monitoraggio delle trasformazioni, principio essenziale di ogni strategia responsabile di governo del territorio.

## Materiali e Metodi

### Area studio

La metodologia proposta è stata implementata per analizzare il consumo di suolo indotto dalle previsioni di piano che hanno interessato e interessano due significativi contesti del territorio italiano: i 92 Comuni della Provincia di Napoli e i 134 Comuni della Provincia di Milano.

Entrambe le realtà metropolitane presentano una popolazione superiore ai tre milioni di abitanti, anche se contraddistinte da dinamiche socio economiche e determinanti territoriali molto differenti. La situazione napoletana, presenta soglie allarmanti di urbanizzazione, con indici di consumo di suolo che si spingono oltre i 500 mq/ab (Regione Campania, 2006).

L'urbanizzazione nella Provincia di Milano è in forte crescita, in essa si concentra una significativa aliquota dell'incremento di suolo urbanizzato che ha interessato la Regione Lombardia (Talia, 2011), con inevitabili

ripercussioni anche sul fronte agricolo (CRCS, 2011). Il caso studio è di rilevante interesse, sia perché prende in esame due aree metropolitane significative del territorio nazionale, sia perché evidenzia il conflitto tra politiche di area vasta, che tendono in molti casi al contenimento della dispersione insediativa e le politiche urbane delle amministrazioni locali, che assistono impotenti, quando non partecipano, ai fenomeni di dispersione edilizia. Nel caso della Provincia di Napoli, la fonte è il sistema informativo territoriale, nel quale sono inseriti i risultati del Progetto Atlante. Per quanto riguarda la Provincia di Milano, la fonte della base informativa utilizzata è il geoportale regionale. Con riferimento al grado di aggiornamento possiamo ritenere che entrambe le basi di dati adottate, considerano la quasi totalità delle vigenti previsioni di piano. In quanto, nel caso della Provincia di Napoli, le informazioni fanno riferimento all'anno 2004, Tuttavia, la percentuale di piani approvati dopo il 2004, è molto esigua, solo il 3,3% dei Comuni della Regione Campania si è dotato di un PUC al 2011 (Ombue, 2011) e non risultano significative variazioni ad oggi. Nel caso della Provincia di Milano, il geoportale regionale presenta un celere grado di aggiornamento.

### Metodologia

Il percorso metodologico seguito, avente come obiettivo la misura e l'interpretazione del consumo di suolo indotto dalle scelte di pianificazione urbanistica comunale, cui ci si riferisce sinteticamente in termini di previsioni di piano, si articola nelle seguenti fasi:

- individuazione dello scenario di base e dello scenario di progetto;
- selezione di metriche per la misurazione delle previsioni di piano;
- costruzione degli indici ed individuazione delle soglie per l'interpretazione dei risultati.

Premessa alla prima fase, e che nello studio circa la misurazione del consumo di suolo ci si imbatte nel problema della individuazione della superficie urbanizzata, intendendo con essa l'insieme della superficie edificata e degli spazi di pertinenza pubblica e privata (Romano 2010), poiché differenti sono le metodologie di individuazione (Ferreira, 2011; Ramos, 2007). Nella presente metodologia, si intende individuare la superficie urbanizzata come aggregazione delle Zone territoriali omogenee (Zto), rappresentative del tessuto consolidato, contenute nei Piani urbanistici comunali.

Infatti il disegno del Piano, sia tradizionale, inteso come piano regolatore generale, che innovativo, articolato nelle due componenti, strutturale e operativa, necessariamente individua il tessuto urbano esistente, in relazione alle sue caratteristiche e ad opportune soglie di densità e di contiguità dell'edificato. Tale aggregazione identifica lo scenario di base, mentre incrementando quest'ultimo con le Zto di espansione residenziale e di espansione produttiva, si ottiene lo scenario di progetto. Sotto questa ipotesi si annulla l'incertezza connessa alla quantificazione dello scarto tra territorio costruito/trasformato e territorio pianifi-

cato, al netto dell' edificato rado nel territorio aperto. La seconda fase fa riferimento alle metriche afferenti alla landscape ecology (McGarigal, 2002). Sono state selezionate, attraverso opportuni criteri di idoneità (Jaeger et al., 2010), due metriche di dimensione, ovvero che consentono di dare informazioni circa quanto suolo è stato impegnato dallo scenario di base e di progetto, e due metriche che attengono alla configurazione derivante dalla forma fisica che assumono gli stessi (Fig.1.a). Tutte le metriche sono state interpretate in termini di variazione tra i due scenari data la mancanza di valori di riferimento.

La terza fase del percorso metodologico consiste nella costruzione, attraverso la combinazione lineare delle metriche selezionate, opportunamente normalizzate, dell'indice di dimensione (ID) e l'indice di configurazione (IC):

$$- ID = p_1 \Delta_{pp} Su + p_2 P_{scenario\_progetto}$$

$$- IC = p_3 \Delta_{pp} Cf + p_4 ED$$

Entrambi gli indici consentono di misurare la variazione, in termini di dimensione e di configurazione indotta dalle Zto di espansione, rispetto allo scenario di base.

#### Risultati e discussione

I risultati esposti (Fig.1.b), mostrano i limiti del campo di variazione di ciascuna metrica per i comuni della Provincia di Napoli e di Milano.

La distribuzione dei valori assunti dai due indici, clusterizzata con il metodo natural break (Jenks, 1967) identificano quattro classi di intensità: bassa (B), media (M), alta (A), molto alta (MA). Riportando sugli assi cartesiani dette classi, si ottiene un diagramma a dispersione che consente di interpretare l'incidenza delle scelte di piano nei confronti del consumo di suolo potenzialmente indotto.

Nello specifico, spostandosi sugli assi del grafico (Fig.1.c,d), da sinistra verso destra, la dimensione delle scelte di piano aumenta, mentre, muovendosi dal basso verso l'alto, aumenta la sua configurazione. Suddividendo il diagramma, opportunamente schematizzato, in quattro quadranti numerati in senso orario, dal basso verso l'alto, in funzione delle classi di intensità individuate per ciascun indice, si rileva che, il quadrante III, in alto a destra, individua uno scenario di progetto altamente impattante in quanto contraddistinto da alti valori dei due indici, segno che la trasformazione indotta consuma e spreca molto suolo. Viceversa, il quadrante I individua scenari, relativamente al campione indagato, a basso consumo di suolo. Il quadrante II, in alto a sinistra, invece, individua uno scenario di progetto dispersivo ma a medio consumo di suolo. Il restante IV quadrante prefigura uno scenario di progetto connotato da un'alta quantità di suolo consumato ma che favorisce il compattamento del tessuto insediativo.

Dall'analisi dei risultati (Fig.1.c,d), in termini di frequenza di ciascun comune all'interno dei quadranti e sottoquadranti schematizzati, si evince che per la

Provincia di Milano il maggior numero di comuni e, dunque, di previsioni di piano si colloca nei quadranti III e IV. Tale condizione corrisponde anche alla gran parte del territorio provinciale. Si tratta di comuni connotati da previsioni di piano a forte consumo di suolo, sia in termini di dimensione sia di configurazione. In particolare, il capoluogo, risulta ricadere nella parte bassa del quadrante III, una condizione altamente impattante, mentre la quasi totalità di comuni della cintura di confine si collocano nel IV quadrante, ovvero, le rispettive previsioni di piano sono caratterizzate da una forte propensione al consumo di suolo in termini di dimensione.

Per la Provincia di Napoli, l'interpretazione presenta delle differenze. Innanzitutto, la maggioranza dei comuni si colloca nella parte bassa del diagramma, in corrispondenza dei quadranti I e IV. In particolare, a quest'ultimo quadrante appartiene anche il capoluogo e i comuni appartenenti alla relativa cintura.

Per quanto riguarda il gran numero di comuni appartenente al quadrante I, la stima va corretta per difetto, innanzitutto perché ci sono delle situazioni che richiedono una verifica in termini di qualità del dato di partenza e perché in tale quantità, rientrano Comuni che, di fatto, hanno già impegnato la quantità di territorio potenzialmente trasformabile come la gran parte dei comuni appartenenti all'area vesuviana ed alla penisola sorrentino-amalfitana, e che, dunque, andrebbero collocati in quadranti come il IV o, addirittura, il III. Inoltre, con riferimento ai comuni del quadrante II, ovvero quei comuni le cui previsioni di piano determinano un consumo di suolo in termini di configurazione, si distingue, una situazione in cui tale consumo è dovuto al fatto che si registra una forte frammentazione, in quanto il territorio di riferimento è molto esteso, e una situazione in cui le suddette previsioni amplificano la frastagliatura dei margini. I risultati ottenuti in merito al consumo di suolo indotto dai Piani urbanistici comunali vanno successivamente confrontati con la misura del consumo di suolo della reale superficie urbanizzata. Infatti, le trasformazioni del territorio realmente attuate, ben raramente rispecchiano le formali previsioni di piano vigenti. Innanzitutto, perché l'aver assunto negli anni il piano come riferimento flessibile e agevolmente emendabile, ha favorito iniziative locali di trasformazione non coordinate, che puntano alla moltiplicazione di aree produttive, centri commerciali che sorgono spesso in aree agricole di pregio (Talia, 2011). Tale situazione assume una forma esasperata nei territori ad alta diffusione del fenomeno dell'abusivismo edilizio, come si registra in gran parte del Mezzogiorno d'Italia e, particolarmente, nella stessa Provincia di Napoli.

#### Conclusioni e sviluppi futuri

La metodologia proposta fornisce un'agevole modalità di misurazione del consumo di suolo, dal punto di vista della dimensione e della configurazione, derivante dalle scelte di piano, utilizzabile per esempio, in sede di valutazione ambientale strategica. Le quattro nuove metriche possono essere utilizzate separatamente

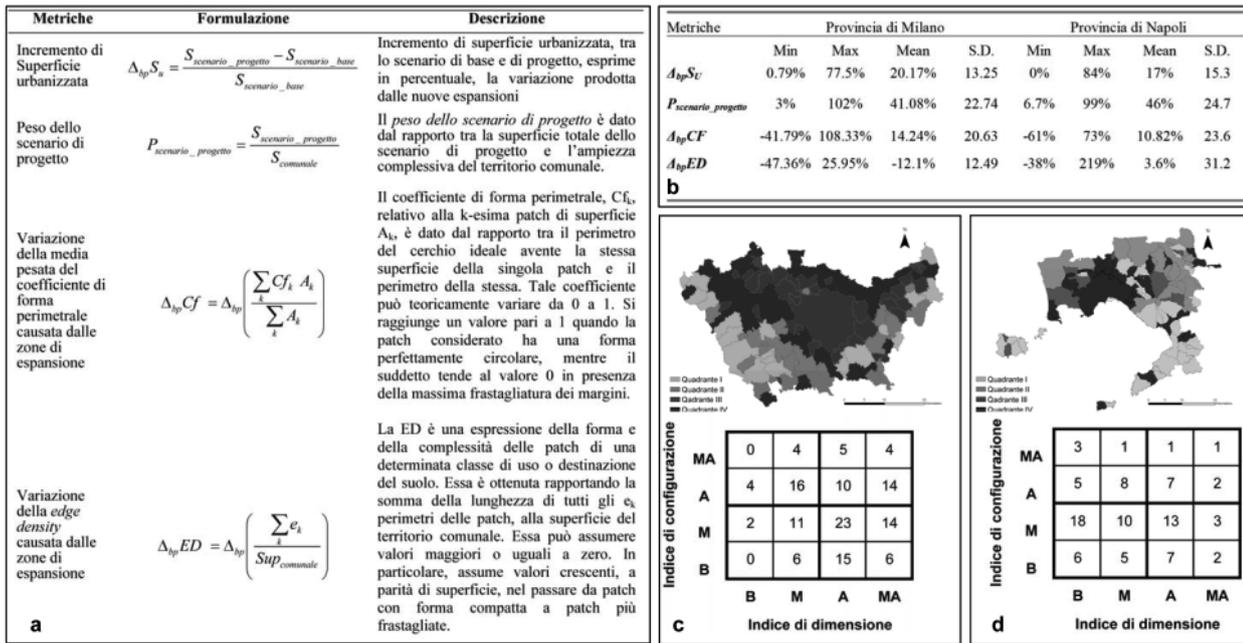


Figura 1– Metriche selezionate (a); Risultati descrittivi delle metriche utilizzate (b); Sintesi dell'analisi per i comuni della Provincia di Milano (c) e per i comuni della Provincia di Napoli (d)

mente per caratterizzare l'espansione urbana, o in combinazione per identificare tendenze espansive, fare confronti tra diversi comuni al fine di proporre soglie quantitative, per limitare l'espansione urbana. Un primo aspetto di interesse della metodologia è consistito nell'aver superato le incertezze circa l'individuazione della superficie urbanizzata ricorrendo alle Zto di piano. Un secondo aspetto di interesse risiede nell'aver utilizzato una fonte dati, accessibile e generalmente affidabile, in quanto costruita secondo precise specifiche, provenienti da un geoportale istituzionale, e, di conseguenza, aver dimostrato come a partire da informazioni già a disposizione della pubblica amministrazione sia possibile costruire robusti quadri conoscitivi di supporto ai processi decisionali. Gli sviluppi futuri riguardano innanzitutto la necessità di integrare le informazioni sulle previsioni di piano con le informazioni sulla reale superficie urbanizzata, che al netto delle difficoltà di metodo e di scalabilità del dato, si rende necessaria per evitare di sottostimare il fenomeno. Poi la ricerca di cluster stabili delle classi di intensità individuate per la valutazione. Inoltre, occorre calibrare i giudizi di valore espressi, in funzione del peso di ciascuna realtà comunale, che può essere ricondotto alla dimensione demografica. In tal modo, si potrebbe meglio specificare la collocazione di ciascun Piano urbanistico comunale nel rispettivo dominio tipologico di appartenenza. L'applicazione, estesa agli strumenti di pianificazione comunale, ha consentito di definire significative corrispondenze tra i valori calcolati ed i diversi aspetti del fenomeno indagato, fornendo così una chiara e fruibile informazione basata su di un esteso campione di misure. Infine l'applicazione mostra come l'area vasta rappresenti l'ambito dove sono fallite le politiche e

pratiche urbanistiche di contenimento del consumo di suolo. Tuttavia essa rappresenta l'effettiva dimensione spaziale dove oggi sono insediati gli abitanti, dove si svolgono le relazioni, dove si sviluppa la mobilità, dove interagiscono le imprese (Viviani, 2014). Pertanto l'occasione da cogliere risiede nel Piano della nascente città metropolitana, da intendersi come un nuovo strumento che riuscirà a superare le criticità della pianificazione provinciale, se saprà selezionare preventivamente le aree di trasformazione secondo un criterio di utilità e condivisione coerente con una esplicita strategia di rigenerazione urbana.

#### Bibliografia

- CRCS (2009) Osservatorio Nazionale sui consumi di suolo, Primo rapporto 2009, Maggioli, Milano
- CRCS (2011) Centro di ricerca sui consumi di suolo, rapporto 2010, Inu Edizioni, Roma
- Batty M. (2008) "The size, scale and shapes of cities" in Science, 319 (pag 769-771)
- EEA (2006) Urban sprawl in Europe. The ignored challenge. Report n. 10
- Gibelli M.C. (2010), "Dispersione insediativa, forma urbana sostenibile e accordi intercomunali", in Strumenti per la valutazione ambientale della città e del Territorio. in Ferlaino F., (a cura) Franco angeli, Milano (pag. 240-262)
- Ferreira J.A., et.al. (2010) "Urban settlements delimitation in low-density areas. An application to the municipality of Tomar (Portugal)" in Landscape and Urban Planning, 97(3), (pag 156-167)
- Gerundo R., Grimaldi M. (2010) "Consumo di suolo e scelte di pianificazione urbanistica", in Informatica e pianificazione urbana e territoriale (1), Las Casas G. et. Al. (a cura) Libria editrice, Melfi
- Jaeger J.A.G., et.al. (2010). Suitability criteria for mea-

asures of urban sprawl. in *Ecological Indicators*, 10(2) (pag 397-406)

Jenks G. F., (1967) "The Data Model Concept in Statistical Mapping", in *International Yearbook Cartography*, 7 (pag 186-190)

Kasanko M., et al. (2006) "Are European cities becoming dispersed? A comparative analysis of 15 European urban areas". *Landscape and Urban Planning*, 77, (pag. 111-130)

McGarigal K., SA Cushman, MC Neel, E Ene. (2002). FRAGSTATS: Spatial Pattern Analysis Program for Categorical Maps. Computer software program produced by the authors at the University of Massachusetts, Amherst

Ombue S., (2011) "La pianificazione dei comuni" in *Rapporto dal territorio 2010*, Properzi P.(a cura). Inu edizioni, Roma

Ramos R.A. (2007) "A spatial analysis approach for the definition of metropolitan regions the case of Portugal" in *Environment and Planning B: Planning and Design*, 34(1) (pag. 171-185)

Romano B., Zullo F. (2010) "Tecniche di rilevamento e valutazione del fenomeno di conversione dei suoli" in *Informatica e pianificazione urbana e territoriale* (1), Las Casas G. et. Al. (a cura) Libria editrice, Melfi, (pag. 357-367)

Schwarz N. (2010) "Urban form revisited -Selecting indicators for characterising European cities" in *Landscape and Urban Planning*, 96(1) (pag 29-47)

Talia M., (2011) "Il paradosso della metropolizzazione" in *Rapporto dal territorio 2010*, Properzi P. (a cura). Inu edizioni, Roma

Viviani (2014) *Governo del territorio, difesa del suolo*, in *Atti del consiglio direttivo nazionale INU*, Roma

## The change from non-artificial to urbanized land: a study concerning Sardinian urban areas

SABRINA LAI AND CORRADO ZOPPI

### Introduction

Land take is the "Change of the amount of agriculture, forest and other semi-natural and natural land taken by urban and other artificial land development. It includes areas sealed by construction and urban infrastructure as well as urban green areas and sport and leisure facilities" (European Environment Agency, 2013).

The EC indicates that land take in the EU amounted to more than 1,000 km<sup>2</sup> per year between 1990 and 2000, decreasing to about 920 km<sup>2</sup> between 2000 and 2006 (European Commission, 2011), and that, as

a consequence, the objective of no net land take by 2050 would imply a decrease rate of about 800 km<sup>2</sup> per year.

Land take in Italy parallels the difficult general situation of EU countries. Figures at the national level put in evidence that in 2009 a 7.3% of the Italian land had an artificial land cover (European Commission, EUROSTAT, 2010), with an average growth rate of about 6% between 1990 and 2000 and of about 3% between 2000 and 2006 (ISPRA, 2011, p. 479). The implementation of analyses of land-taking processes at the regional level is problematic since currently available geographic databases and information systems do not provide systemic information on the phenomenon (CRCS, 2012).

However, some Italian regional administrations, such as Lombardy and Sardinia, have set up regional information systems that may help address land-taking processes. The geographic information systems of these regions allow to estimate land take and to relate it with spatial, economic and planning-policy related variables, and to infer on correlations between such variables and the land-taking phenomenon.

We study the land-taking process through the land cover maps of Sardinia, made available in 2003 and 2008 by the Sardinian regional administration<sup>1</sup>. The results and inferences of our study could be easily generalized to other Italian and EU regions, under the necessary condition that geographic databases and maps were available for these contexts as well.

This paper is organized as follows. In the second section we propose the definition of land take for the purpose of this paper. We feel that we have to clarify what we mean by land take, which is a rather controversial issue. In the following section, we discuss the influence of the factors/variables found relevant on land take that could be taken into account to define regional planning policies to limit or possibly prevent land take, and, by doing so, help implementing the EC recommendation on no net land take by 2050 into EU regional policies.

### A perspective on land take

As we put in evidence above, the EC considers to reach no net land take by 2050 as an important milestone for a roadmap to a resource-efficient Europe. One of the most dangerous consequences of land take is soil sealing, but other related phenomena are soil contamination and erosion, decrease of soil organic content and of agricultural production and productivity. In a recent study published by the Italian Institute of Urban and Regional Planning (CRCS, 2012), a systematic discussion on the impacts of land-taking processes is proposed; such impacts are grouped as follows: i. impacts on the carbon cycle: a decline of the power of the soil's organic content to fix carbon dioxide in the atmosphere and an increase in concentration of carbon di-oxide generated by the mineralization of the carbon present in the excavated soil of new urban developments; ii. impacts on the water cycle and microclimate (soil sealing implies: a significant

decline in stored ground- and underground water; an increased flood risk due to the rising quantity of rain-falls which run directly into rivers, augmenting their levels, turbulence, and sediments in the water; and, impacts on urban microclimate, since the decrease of the soil evapotranspiration power is likely to generate an increase in atmospheric temperature); iii. impacts on biodiversity: land-taking processes cause the soil's impoverishment and, as a consequence, the loss of huge quantities of microorganisms, which could mitigate soil contamination, filter percolation waters and make nutrients available for vegetation and pastures; iv. impacts on agricultural production: potential agricultural crops are heavily and progressively hindered by land take and soil sealing.

However, from the relevant paragraph concerning land-taking processes of the EC communication quoted above (paragraph 4.6), it is rather difficult to derive a rigorous definition of land take, which should be based on its unwanted impacts in order to effectively address and mitigate their consequences.

Let us consider, for example, the Land Use and Cover Areas frame Survey (LUCAS) of EUROSTAT (European Commission, EUROSTAT, 2010), and the COoRdination de l'INformation sur l'Environnement (CORINE) Land Cover vector map (CLC) of the European Environment Agency (EEA) of the EU (European Environment Agency, 2013). In LUCAS, "artificial land", that is land taken by land-taking processes, is classified into two main groups, that is "built-up" and "non built-up" areas, where the former are further classified according to the number of floors of their buildings, while a separated sub-group is represented by greenhouses (Technical reference, document C-3 - Land use and Land Cover: Nomenclature, pp. 14-16). In CLC, "artificial surfaces" are classified into four groups (CORINE Land cover - Part 2: Nomenclature, p. 1): i. urban fabric; ii. industrial, commercial and transport units; iii. mine, dump and construction sites; and, iv. artificial, non-agricultural vegetated areas. Even though both LUCAS and CLC address the issue of artificial land cover, propose definitions of artificial vs. non-artificial land cover, and identify artificial and non-artificial areas, they greatly differ from each other.

The above example shows that it is quite difficult and controversial to frame and identify a precise measure of land take, which in some way can make it difficult to implement rigorous quantitative studies on this subject. From this perspective, there are at least two relevant general issues to be taken into account. First, it is rather controversial to state univocally that land take is always negative in terms of the negative impacts above mentioned, since there are types of land take which do not generate those impacts. For example, soil sealing, one of the most dangerous impacts, is not a necessary consequence of land-taking processes, as indicated by the EC, which puts in evidence that soil sealing is limited to about a 50% of the land taken: "In the EU, more than 1,000 km<sup>2</sup> are subject to 'land take' every year for housing, industry, roads or recreational purposes. About half of this surface is

actually 'sealed.'" (EC COM(2011) 571, paragraph 4.6) Second, there is the trade-off critique. This critique considers land take as a process caused by strong pressure in favor of settlement development, which implies that the land taken will increase its market value once new land uses displace existing uses. So, why, in principle, should existing uses be preferred over the new ones? Moreover, is a prohibitionist, normative, approach the most efficient way to prevent the negative impacts of land-taking processes from taking place in the long run? Neo-liberist positions support this critique (see, for example: MacCallum, 2003; Moroni, 2007). From this point of view, heavy taxation on land rent could possibly be the most effective means to counter demand for land take.

In this paper we do not propose ethic narratives or value judgments on land take, but we analyze land-taking processes in order to detect which factors, and possibly to what extent, can be considered relevant to explain the phenomenon. We implement our analysis with reference to the Sardinian region. Sardinian is located to the west of Central Italy, off the west coast just below the French island of Corsica. Sardinia has detailed land-cover maps based on the CLC classification, available for 2003 and 2008, that make it possible to analyze the dynamic of land cover through the comparison of land cover classes consistent with each other. So, we use the CLC-based maps of Sardinia to study land take processes, since the LUCAS data, available for 2008 only, would have not allowed us to study land take as a dynamic process.

In the CLC classification, non-artificial surfaces are classified into four classes (at Level 1): i. agricultural areas; ii. forests and semi-natural areas; iii. wetlands; and, iv. waterbodies. The land-taking process is identified in this study as the shift of areas from non artificial classes in 2003 to the artificial land-cover class in 2008. Sardinia has experienced an increase in artificial land from 2.75% in 2003 (66,206 hectares) to 3.22% in 2008 (77,516 hectares).

Table 1 shows the variables we consider relevant to explain land-taking processes, and their descriptive statistics. The variables refer to spatial units identified with the 377 municipalities of Sardinia.

An analytic and detailed discussion on the reasons of the choice of this set of variables as relevant to explain land-taking processes and on the estimate of the econometric model which uses these factors as covariates of land take is proposed in a recent essay by the authors (Zoppi and Lai, 2014).

## Discussion and conclusions

This paper analyzes the Sardinian land-taking process as related to factors identified as relevant variables in several studies concerning land take in the mainstream literature, through censored and OLS regression models. We tentatively consider a set of variables which includes location-related and physical determinants, planning code rules, and socio-economic factors.

We find that there is a double agglomeration ef-

fect, since land-taking processes are positively and significantly related to high population density and high concentration of land which changes its status from non-artificial to artificial. This indicates that saving non-artificial land, or limiting land take, could be effectively supported by low-density settlements and extensive and light land-taking processes, since the concentration of land take in a limited number of municipalities would imply a larger extent of land which becomes artificial, being non-artificial in the first place.

Secondly, the more a municipality is accessible, the more it is suitable to land-taking processes, which indicates that balancing accessibility opportunities would be a strategic regional policy in order to limit the concentration of land take and, ultimately, to mitigate the agglomeration effect which characterizes land take. This goal could be reached by increasing the endowment of public roads connecting regional town and city centers to small municipalities, giving particular care to road connections to the regional capital and province cities. Moreover, the lower a municipality's proximity to the regional administrative capital city (Cagliari) or to the nearest province administrative center (DISTCAPC, DISTNEAC), the less it is suitable to land take, which is an argument in favor of balancing accessibility as well.

Thirdly, we find that the presence and size of protected areas is negatively and significantly connected to land take, as expected. So, conservation of natural resources, habitats and environment could be strategically important in order to deal with land-taking processes, and to influence their territorial layout. This is also confirmed by the estimates related to the covariate OLDPLAN, which is positively correlated to the change of land from non-artificial to artificial. This indicates that the more conservative planning rules are weakened, the more land-taking processes occur, which is what happened (in 2003) in the areas where the old regional landscape plans were not in force any more. A similar phenomenon is put in evidence by the covariates AGRFORAR and NATAR, which are positively, even though significantly only in the case of the Tobit model, correlated to PERLTAKKE, which suggests, as before, that the more conservative planning rules are weakened, the more land-taking processes occur: in the case of AGRFORAR and NATAR it is evident that the conservation character of the RLP PIC was weak if non-artificial areas defined as landscape components with an environmental value were allowed to change their status from non-artificial to artificial land between 2003 and 2008.

The fact that protection of nature, environment and natural resources matters is also put in evidence by the absence of correlation between land-taking processes and the variables COASTRIP and DISCOAST, which indicates that land take was not a coastal phenomenon in the period 2003-2008. Since in the Eighties and in the Nineties the Sardinian regional land-taking processes were almost exclusively concentrated in coastal municipalities, the non-coastal

characterization of land take between 2003 and 2008 could only be related to the conservative planning rules that the regional landscape plans in force before 2006 and the RLP, from year 2006 on, have implemented.

We tentatively consider a set of variables which includes location-related and physical determinants, planning code rules, and socio-economic factors. As we stated in the second section, we do not assume ethnic narratives or value judgments on land take. Nevertheless, the findings imply a set of policy statements which can be taken into account in order to influence land-taking processes. Agglomeration effect (both in terms of land which becomes artificial being non-artificial in the first place, and of residential concentration) increases the intensity of land take. As a consequence, extensive urbanization and planning codes which prevent the artificialization of vast contiguous areas should be effective in saving-up non-artificial land. A balanced accessibility of regional cities and towns and a comprehensive regional policy concerning protection of nature, natural resources, environment and endangered species and habitats should be important as well. Moreover, supporting restrictive planning rules concerning new development in the coastal strip helps to counter and limit land take.

This paper analyzes the Sardinian land-taking process as related to factors which are identified as relevant variables concerning land take in several studies of the mainstream literature. The methodology can be easily replicated and exported with reference to other Italian and European contexts and results could be straightforwardly comparable. Policy implications of the findings could be a point of reference for future Italian and European land-use and planning policies which entail a careful consideration of the negative impacts of artificialization of land, as the Communication of the EC to the European Parliament COM(2011) 571 of 20.9.2011 puts in evidence. Future research should also relate to the construction of a spatial data infrastructure to monitor and control land-taking processes, with a view to the objective of no net land take by 2050.

#### Notes

1 The 1:25,000 "Land Use Map of the Region of Sardinia – 2003 Edition" and "New Land Use Map of the Region of Sardinia - 2008 Edition" are actually two land cover maps that cover the whole island. Data were obtained mainly from photo-interpretation of aerial photographs and satellite images, together with other vector data sets and on-site surveys. The maps' minimum mapping unit (Longley et al., 2001, 151) equals 0.5 ha in urban areas and 0.75 ha in rural areas. Both maps can be freely downloaded from: <http://www.sardegnaeoportale.it/index.php?xsl=1598&s=141401&v=2&c=8831&t=1> [accessed October 2014].

2 Available from the Regional Geoportal, at: <http://www.sardegnaeoportale.it/index.html> [accessed October 2014].

Variable	Definition	Mean	S.D.
LAND TAKE	2003-2008 percent change from non-artificial to artificial land cover (sources: Corine Land Cover Map of Sardinia – 2003 Edition, next "CLCMS03", level 1; Corine Land Cover Map of Sardinia – 2008 Edition, next "CLCMS08", level 1)	0.53	0.99
PARCSIZE	Average size of areas classified as non-artificial in 2003 and artificial in 2008 (ha) (sources: CLCMS03, level 1; CLCMS08, level 1)	0.33	0.29
ACCESS	Endowment of roads connecting regional town and city centers per unit of municipal land area (km/km <sup>2</sup> ) (source: Spatial Dataset of the Regional Geographic Information System of Sardinia, next SDRGISS <sup>2</sup> )	0.95	0.47
DISTCAPC	Distance of a municipality from the regional capital city, Cagliari (km) (source: Google Maps)	126.45	71.17
DISTNEAC	Distance from the closest province administrative center (km) (source: Google Maps)	30.98	16.67
DISCOAST	Weighted average distance of areas classified as non-artificial in 2003 and artificial in 2008 from the shoreline (km); weight = area size (sources: CLCMS03, CLCMS08, SDRGISS)	21.02	13.99
CONSAREA	Total protected area: parks, reserves, etc. (ha) (sources: CLCMS03, CLCMS08, SDRGISS)	1,342.74	2,632.62
NATAR	Landscape components with an environmental value, defined as natural and seminatural areas that change from non-artificial to artificial land cover in 2003-2008 (ha) (sources: CLCMS03, CLCMS08, RLP spatial dataset)	11.67	26.05
AGRFORAR	Landscape components with an environmental value, defined as agricultural and forestry areas that change from non-artificial to artificial land cover in 2003-2008 (ha) (sources: CLCMS03, CLCMS08, SDRGISS, RLP spatial dataset)	25.70	50.83
COASTRIP	Percentage of a municipality's area included in the coastal strip (sources: SDRGISS, RLP spatial dataset)	11.18	24.96
OLDPLAN	Area classified under the planning code in force before 2006 as area where land transformations and new developments are almost totally forbidden that changes from non-artificial to artificial land cover in 2003-2008 (ha) (sources: CLCMS03, CLCMS08, SDRGISS)	14.85	43.06
DENSITY	Population density in 2003 (residents per square kilometer) (source: web site Sardegna Statistiche: <a href="http://www.sardegna-statistiche.it">http://www.sardegna-statistiche.it</a> [accessed October 2014])	76.55	209.39

Table 1– Variables relevant to explain land-taking processes and their descriptive statistics. Data are collected at municipal level.

## References

- CRCS (Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo [Research Center for Land-taking Processes]) (2012), Rapporto 2012 [2012 Report], INU Edizioni, Rome.
- European Commission (2011), Report on best practices for limiting soil sealing and mitigating its effects. 2011, available on the Internet at <http://ec.europa.eu/environment/archives/soil/pdf/sealing/Soil%20sealing%20-%20Final%20Report.pdf> [accessed October 2014].
- European Commission, EUROSTAT (2010), Land cover/use statistics (LUCAS), available on the Internet at <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/lucas/introduction> [accessed October 2014].
- European Environment Agency (2013), CORINE Land Cover, available on the Internet at: <http://www.eea.europa.eu/publications/CORo-landcover> [accessed October 2014].
- ISPRA (2011), Annuario dei dati ambientali 2011 – Tematiche in primo piano [Yearbook of 2011 environmental data – Mainstream themes], available on the Internet at <http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/statoambiente/tematiche2011> [accessed October 2014].
- Longley, P.A., Goodchild, M.F., Maguire, D.J., Rhind, D.W. (2001), Geographic information. Systems and science: John Wiley & Sons, Chichester, United Kingdom.
- MacCallum, S.H. (2003) "The enterprise of community", *Journal of Libertarian Studies*, 17 (pp. 1-15).
- Moroni, S. (2007), *La città del liberalismo attivo* [The city of active liberalism], Città Studi, Milan.
- Zoppi, C., Lai, S., (2014), "Land-taking processes: An interpretive study concerning and Italian region", *Land Use Policy*, 36 (pp. 369-380).

# Consumo di suolo e consumo di ambiente: una riflessione a partire dalla Liguria

GIAMPIERO LOMBARDINI

Il consumo di suolo nel contesto territoriale della Liguria

Nonostante il tema del consumo di suolo sia stato affrontato in modo sistematico sia a livello europeo che italiano, esso è stato relativamente poco indagato nello specifico dello spazio geografico ligure. La fragilità di tale contesto geo-ambientale da un lato e la specificità dei modelli insediativi regionali, nelle loro peculiari forme evolutive dall'altro, contribuiscono a delineare un quadro del tutto particolare. In Liguria, infatti, il consumo di suolo ha storicamente determinato e determina tuttora un impatto evidente non solo sulle forme insediative e sui costi da queste generate ma anche, più incisivamente, sugli equilibri ambientali e paesistici. Ciò significa che gli effetti delle dinamiche di urbanizzazione si manifestano non solo in modelli insediativi poco virtuosi o costosi, come ampiamente argomentato dagli studi sull'urban sprawl, ma anche in termini di pressioni sulle risorse ambientali. Tanto che, nel caso della Liguria, sembra più corretto parlare di consumo di ambiente, piuttosto che semplicemente di consumo di suolo. Concentrarsi sulla sola misurazione dei suoli urbanizzati, per quanto fondamentale, non è operazione che consenta

di esaurire una problematica che investe il rapporto tra insediamento umano e ambiente. Ciò che occorre rilevare non è solo la quantità dei suoli sottratti al mondo rurale, ma anche, per così dire, la qualità di tale sottrazione. Data la fragilità delle componenti ambientali, variazioni anche minime nelle densità edificatorie, possono infatti condurre rapidamente a fenomeni di degrado irreversibile dell'ambiente, specie per quanto attiene alla stabilità dei suoli e alla frammentazione dei quadri paesistici. La particolare conformazione orografica della Regione, peraltro, ha indirizzato i processi di urbanizzazione verso un'occupazione intensiva con elevate densità solo di una percentuale minima dello spazio regionale, quello morfologicamente definito dalle piane costiere e dai limitati fondovalle interni, mentre per un'ampia porzione del territorio, quella collinare e in particolare la collina costiera e i versanti vallivi più accessibili, la diffusione dell'urbanizzato si caratterizza per valori di densità minori che in altri contesti italiani, ma con effetti spesso dirompenti sugli assetti paesistici ed ambientali.

#### Dinamica dei modelli di insediamento

Una lettura in prospettiva storica dei paesaggi liguri evidenzia come i modelli insediativi regionali si siano storicamente succeduti per fasi, in una forma evolutiva che ha visto, di norma, preliminarmente la colonizzazione delle terre alte, dei territori di crinale e delle mezzecoste, per scendere progressivamente (lentamente e selettivamente, in ragione delle condizioni locali di volta in volta presenti) verso i fondovalle e la costa. I nuclei urbani costieri rappresentano, nel processo di formazione storica del territorio ligure, l'ultimo stadio del processo di appropriazione del territorio da parte delle comunità locali. In questo senso, Genova appare come l'eccezione, dal momento che le condizioni particolarmente felici del suo approdo naturale si coniugano in maniera straordinaria con le linee di crinale che scendono dall'Appennino. Tali condizioni geografiche sono state alla base delle fortune della secolare Repubblica genovese. Per il resto, lungo la linea costiera, gli insediamenti sono stati, per secoli, di rango assolutamente inferiore rispetto allo scalo genovese, l'unico che riuscì veramente a creare una fortuna con le attività commerciali marittime. Savona e Spezia sono in pratica città di fondazione moderna e altre pur significative località (Ventimiglia, Porto Maurizio, Albenga, Chiavari) sono da considerarsi, storicamente, gli avamposti estremi dei rispettivi territori agricoli che si svilupparono nel tempo nelle aree interne di pertinenza. Per secoli, la logica dell'organizzazione territoriale è stata trasversale, tendenzialmente perpendicolare alla costa, incentrata sui diversi sistemi vallivi, strutturati secondo principi di interdipendenza tra i 'capoluoghi' costieri e i loro entroterra. Questa particolare conformazione del modello insediativo ligure storico (che può peraltro essere letta dalla scala regionale alla scala micro-locale delle valli minori, in una sorta di regola frattale) è stata completamente destrutturata

in epoca moderna. Oltre che in termini di "consumo di suolo", tale ultima fase storica (soprattutto quella che ha caratterizzato gli ultimi 50 anni) deve perciò essere considerata nel suo manifestarsi come un cambiamento radicale del modello insediativo. I motori del cambiamento si sono costituiti a partire dal ciclo industrializzazione - deindustrializzazione e dalle onde lunghe del turismo di massa. In seguito a tali cicli, l'assetto insediativo regionale è passato attraverso tre fasi distinte di urbanizzazione:

1) quella della prima industrializzazione (tra la metà del XIX secolo e il secondo conflitto mondiale), dove l'industria manifatturiera e il nascente turismo balneare modificano i profili della costa ligure, talvolta in maniera significativa (un esempio: la costruzione dell'Arsenale di Spezia e l'invenzione della città che le sorge attorno), mentre spesso si inseriscono nel territorio senza stravolgerne gli antichi tracciati, ma solo sottolineandone alcune caratteristiche strutturali.

2) quella dell'industrializzazione pesante, caratterizzata da modelli di urbanizzazione estremamente aggressivi: grandi impianti industriali a filo di costa, crescita accelerata delle città costiere a partire dai poli produttivi, espansione dei poli turistici costieri fino alla loro reciproca saldatura a formare una conurbazione lineare quasi continua, spopolamento accelerato delle aree interne.

3) quella della post-industrializzazione, caratterizzata invece, nelle città portuali-industriali, dall'arretramento economico delle attività manifatturiere (solo parzialmente sostituite dalle economie terziarie) e ampie dismissioni di siti produttivi, e dalla contestuale crescita insediativa fatta delle Riviere: a differenza che nella fase precedente però, la nuova edificazione prevalente non riveste più i caratteri dell'alta densità, ma piuttosto quelli della dispersione insediativa a media e soprattutto bassa densità.

In quest'ultimo periodo si assiste anche all'articolazione del territorio regionale in tre grandi fasce parallele alla costa (l'antica strutturazione organizzata secondo i sistemi vallivi viene quasi completamente cancellata): la conurbazione costiera ad alta densità e commistione di funzioni (tra cui quelle infrastrutturali), la corona dei comuni immediatamente alle spalle di quelli costieri e che registrano quasi ovunque significativi tassi di crescita sia della popolazione che dell'edificazione, le aree interne, sempre meno popolate.

Sotto il profilo del popolamento, l'ultima fase è caratterizzata da una crisi demografica strutturale delle aree costiere (solo debolmente attenuata dai flussi migratori extra-europei in entrata), da una certa vivacità della seconda corona (è l'unica area dove si manifestano tendenze demografiche in controtendenza, per quanto di entità tale da non compensare che in minima parte l'indebolimento della fascia costiera) e da una crisi, anche qui strutturale, delle aree interne. Attualmente, quasi l'81% della popolazione vive nei Comuni costieri (che coprono il 25% della superficie regionale complessiva), mentre nella seconda e terza fascia si distribuisce in parti quasi uguali il restante

20%. Ma se i Comuni di seconda fascia occupano appena il 14% della superficie regionale, nella terza fascia (61% della superficie totale), la densità media crolla a meno di 45 ab/Kmq (rispetto ai quasi 1.000 ab/kmq della costa). Questi dati statistici sul popolamento sono peraltro da "pesare", sotto il profilo del suolo occupato, col fatto che nella prima fascia si concentrano anche gran parte delle residenze secondarie (nelle Riviere l'entità delle seconde case supera spesso il 50% del totale), quasi del tutto assenti nelle altre due fasce, e col fatto che lungo la costa insistono le principali infrastrutture (non solo strade, ma anche grandi centri specializzati, pubblici e privati), anche in questo caso assenti o quasi nel resto del territorio regionale.

Le tre fasi storiche dell'urbanizzazione regionale, che hanno determinato la formazione delle tre fasce regionali, dal punto di vista della dinamica temporale, si sono caratterizzate per un progressivo accentramento di popolazione, posti di lavoro e servizi, con conseguenti effetti moltiplicativi (positivi e negativi) sul territorio regionale, dove la polverizzazione dei Comuni delle aree interne (perdita dei servizi primari, dipendenza quasi totale dai centri principali, invecchiamento della popolazione, bassi indici di natalità, perdita di popolazione in età lavorativa) presenta spesso i caratteri dell'irreversibilità.

#### Il ruolo della rendita fondiaria

Nelle dinamiche di urbanizzazione e conseguente consumo di suolo, un ruolo decisivo è stato giocato dalla rendita fondiaria. Essa ha dapprima determinato, a livello regionale, l'assetto spaziale del nuovo modello insediativo, privilegiando la costa a discapito delle aree interne e, più localmente, il diffondersi di diverse forme insediative connotate nelle dimensioni e nelle tipologie edilizie sulla base dei valori immobiliari: così le forme orografiche del rilievo, la vicinanza al mare, la presenza di visuali panoramiche, le condizioni di accessibilità, la presenza o meno di attrattori di rendita (come ad esempio porti turistici), hanno determinato modelli insediativi di volta in volta diversi, caratterizzati da diversi trade-off tra costi di costruzione (dipendenti da molte di queste variabili) e condizioni del mercato immobiliare.

La rendita poi è stata decisiva nel campo della competizione tra gli usi del suolo: nell'ambito di un'economia agricola strutturalmente debole, l'opzione per l'investimento edilizio è stata la maggior parte delle volte del tutto scontata ed ha portato a forme di diffusione insediativa incontrastata, anche laddove i margini di profitto delle operazioni immobiliari non erano particolarmente elevati. Assieme alla rendita (e a suo vantaggio) ha operato poi un altro meccanismo: l'estrema polverizzazione della proprietà fondiaria, che ha spesso facilitato la frammentazione delle operazioni edilizie su lotti di esigue dimensioni, agevolando operazioni di piccola taglia, poco controllabili da parte degli strumenti urbanistici, ma nel complesso, in termini di esiti finali "cumulati", particolarmente negativi sotto il profilo ambientale e paesistico.

La rendita immobiliare ha infine da sempre costituito il discrimine nella convenienza (economico-finanziaria) nell'intervenire con costose operazioni di recupero dell'esistente piuttosto rispetto alla nuova costruzione. In questo senso, laddove essa si mantiene su livelli elevati, si assiste più facilmente ad operazioni di recupero (o sostituzione) dell'esistente, determinando il paradosso che la regolamentazione urbanistica può mostrarsi più efficace (o quanto meno efficiente) proprio in questi territori: le politiche di contenimento di consumo dei suoli sono generalmente condivise ed è più facile indirizzare le operazioni di trasformazione verso l'esistente. Al contrario, laddove la rendita fondiaria è più bassa (ad esempio spostandosi verso le aree interne o le aree urbane destrutturate) i margini di profitto degli operatori immobiliari si abbassano fino ad annullarsi, cosicché se, fino ai territori regionali di quella che più sopra si è definita seconda fascia, la domanda espressa dagli operatori immobiliari (e spesso fatta propria dagli strumenti urbanistici) è quella di indirizzare la trasformazione dei suoli ancora verso la nuova costruzione, preferibilmente a bassa densità; nei territori più interni le possibilità di avviare operazioni di trasformazione attraverso la sola strumentazione urbanistica, specie sull'esistente (dove cioè ce ne sarebbe più bisogno), si riducono al minimo.

#### Consumo di suolo e territorio extra-urbano

Il consumo di suolo in Liguria si deve osservare anche in relazione alle particolari condizioni del territorio rurale, così come era stato costruito nei secoli. Mentre in epoca storica esisteva un certo equilibrio tra le diverse componenti morfologiche del territorio, equilibrio assicurato dal modello di insediamento valle-costa, nel corso degli ultimi 50 anni esso è andato dissolvendosi. Gli stessi mutamenti nell'economia agricola hanno spinto nella direzione di un abbandono progressivo delle aree interne. Infatti, fatto piuttosto singolare, le produzioni agricole regionali di pregio sono andate via via concentrandosi anch'esse, come le altre funzioni di pregio, nella fascia costiera nel momento in cui i processi di industrializzazione dell'agricoltura hanno fatto emergere produzioni altamente specialistiche, le uniche a potersi praticare con potenziali margini economici in un territorio così aspro. Così le produzioni specializzate in serra e le produzioni di primizie orticole e frutticole si sono sviluppate nelle uniche pianure regionali (la piana di Albenga e la Val di Magra) e sui versanti più dolci della collina litoranea, localizzati in netta prevalenza nel Ponente. Tale situazione ha condotto ad una competizione per l'uso del territorio tra usi agricoli produttivi e residenza (con esiti alterni, a seconda delle dinamiche dei mercati dei due comparti) e alla contestuale destrutturazione del sistema rurale storico che invece era organizzato secondo una scansione per fasce altimetriche piuttosto regolare: colture orticole e frutteti nei fondovalle e nelle piane, uliveto (o più raramente vigneto) nei pendii fino ai 600 metri di quota, bosco e pascoli nelle terre alte. Tale scansione altimetrica

era spesso organizzata per settori “verticali”: cosicché le comunità locali (e i relativi insediamenti) erano spazialmente strutturati in modo da comprendere un porzione di ciascuno di questi ambienti rurali. Le economie del bosco e del pascolo si integravano con quelle più specializzate dei versanti e delle piane e viceversa. Tale scansione del territorio rurale si è andata progressivamente perdendo e con essa la manutenzione ordinaria del territorio.

Si è iniziato così a manifestare, fin dagli anni Sessanta, l'abbandono del territorio interno, che costituisce il secondo grande fenomeno che caratterizza il processo di urbanizzazione ligure. L'avanzata incontrollata del bosco (non più coltivato), la perdita dei pascoli alti, la crisi irreversibile dei minuti sistemi di regimentazione idraulica dei suoli in pendio, costituiscono l'elemento prevalente all'interno di quella dinamica che ha visto, negli ultimi decenni, la perdita di oltre il 60% della SAU regionale. In questo senso, quindi, il fenomeno del consumo di suolo in Liguria va interpretato come una progressiva dinamica di accentramento della popolazione in una fascia di territorio sempre più ristretta, a tutto discapito delle aree interne, soggette a irreversibili processi di depauperamento e abbandono. Anche in questo caso, il fenomeno può essere letto alle diverse scale: a livello regionale la concentrazione di popolazione riguarda la fascia costiera, a livello infraregionale l'accentramento interessa le piane e i versanti costieri o comunque meno acclivi a discapito del presidio dei versanti, mentre a livello locale si assiste alla concentrazione di popolazione in pochi centri abitati con il conseguente abbandono delle frazioni più lontane e delle residenze agricole sparse. Si tratta quindi di un mutamento radicale dei modelli insediativi che solo in una prima fase assumono la forma della diffusione insediativa e della crescita urbana, per tramutarsi presto (già a partire dagli anni Settanta) in un sostanziale processo di concentrazione cui fa riscontro l'abbandono di ampie aree rurali, e che quindi non può esser letto solo in termini di consumo di suolo.

Dal consumo di suolo al consumo di ambiente  
Il nuovo modello insediativo regionale, così come è venuto configurandosi, appare oggi nella sua radicale condizione di rigidità, è insostenibile sotto il profilo ambientale, costoso dal punto di vista della collettività e in buona misura non resiliente rispetto ad un quadro caratterizzato per converso da profondi cambiamenti non solo climatici ma anche economici e sociali. L'insieme delle condizioni di crisi economica (e prima di questa, civile) da un lato e di rigidità del sistema dall'altro, fanno sì che il problema centrale non sia oggi tanto quello del contenimento del consumo di suolo: trend demografico, stagnazione del mercato immobiliare, crisi economica, fanno ritenere che i ritmi di occupazione dei suoli che hanno caratterizzato il ventennio 1990-2010 non si produrranno più. Certo, laddove la rendita fondiaria è ancora alta, la tendenza alla dispersione insediativa continuerà ad esercitare una certa pressione, che dovrà essere in qualche modo

controllata dai piani paesistici ed urbanistici (ma non solo, anche politiche di tipo fiscale potrebbero risultare decisive). Il problema centrale oggi appare piuttosto quello del progetto dei territori (già) “consumati” (a bassa densità) e di quelli (amplissimi) abbandonati. E' qui che si giocherà in futuro la possibilità di ridurre le pressioni sull'ambiente generate dal modello insediativo regionale e che fanno sentire i loro effetti soprattutto in città. In questa prospettiva, diventano centrali le azioni da esercitarsi nelle aree periurbane, dove non è sufficiente però affidarsi (solo) a politiche di restrizione delle potenzialità edificatorie sui terreni liberi: occorrerebbe invece mettere in campo politiche integrate, nelle quali l'azione di contenimento dell'urbanizzazione da esercitarsi con il sistema dei piani (e dei vincoli) si dovrebbe accompagnare con azioni di recupero prima di tutto economico dei territori rurali, delocalizzazione di (alcuni) servizi urbani, attivazione di politiche orientate a favorire la produzione di servizi ecosistemici e che siano quindi in grado di riportare quote di popolazione a presidiare il territorio. All'insieme di tali azioni dovrebbe poi, in modo imprescindibile, essere legata anche una sistematica azione di difesa organica dei suoli e riorganizzazione dei sistemi idrici e forestali. Quest'ultima questione si lega alle politiche da implementare per i territori montani, dove la debolezza dei sistemi insediativi, l'abbandono pluridecennale dei territori, la crisi demografica, rendono le ipotesi di intervento alquanto problematiche. Le eredità del passato, trascorsa l'epoca del consumo incontrollato di suolo, sono pesanti e richiedono perciò di pensare ad un progetto complessivo di territorio, che rielabori gli errori del passato e riconsideri in modo organico i rapporti tra insediamento e ambiente.

#### Bibliografia

- AA.VV. (2014) Consumo di suolo. Rapporto 2014. Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo, INU Ed., Roma
- Alberti M. (2005) “The effects of urban patterns on ecosystems function”, in *International Regional Science Review*, 28(2) pp. 168-192
- Besio M. (a cura di), 2014, *Ingegneria e paesaggio. Un progetto per le valli e per le coste*, Donzelli, Roma
- Blum W.E.H. (2005) “Functions of Soil for Society and the Environment”, in *Reviews in Environmental Science and Bio/Technology* 2005-4: 75-79
- Bonora P. e Cervellati P.G. (2009) *Per una nuova urbanità. Dopo l'alluvione immobilista*, Diabasis, Reggio Emilia
- Cevasco R. (2007) *Memoria verde. Nuovi spazi per la geografia*, Edizioni Diabasis, Reggio Emilia
- Giannini A. (1981), *Studi di ambiente ligure*, Centro Studi Unione delle Camere di Commercio, Genova
- Johnson M.P. (2001), “Environmental impacts of urban sprawl: a survey of the literature and proposed research agenda”, in *Environment and Planning* 33(4): pp. 717-735
- Lo Nardo S., Vidaschi A. (2011), *Consumo del territorio, crisi del paesaggio e finanza locale. Verso una nuova urbanistica*, Gangemi, Roma

Lombardini G. (2010) *Il progetto di una regione*, Gangemi, Roma

McNeill D. et al. (2014) "Taking account of governance: The challenge for land-use planning models", in *Land Use Policy*, Vol.37, pp. 6-13

Mininni M., (2012) *Approssimazioni alla città. Urbano, rurale, ecologia*, Donzelli, Roma

Phelps n. (2011) *An Anatomy of Sprawl*, Routledge, London

Pileri P., Granata E. (2012) *Amor loci. Suolo, ambiente, cultura civile*, Libreria Cortina, Milano

Plieninger T., Bieling C. (2012) *Resilience and the cultural landscape: understanding and managing change in human-shaped environments*, Cambridge University Press, New York

Poelmans L. et al. (2010) "Coupling urban expansion models and hydrological models: How important are spatial patterns?", in *Land Use Policy*, Vol.27, pp. 965-975

Quaini M. (1979) *Per la storia del paesaggio agrario in Liguria*, Camera di Commercio, industria, artigianato e agricoltura, Savona

Romano B., Zullo F. (2010) "The urban transformation of Italy's Adriatic coastal strip: Fifty years of unsustainability", in *Land Use Policy*, Vol.38 pp.26-36

Su S., Ma X., Xiao R. (2014) "Agricultural landscape pattern changes in response to urbanization at ecoregional scale" in *Ecological Indicators*, Vol.40 pp. 10-18

Tempesta T. (2008), "Consumo di suolo o consumo di ambiente?", in *Rivista di Economia Agraria*, n. 4, pp. 453-468

Viganò P. (2010) *I territori dell'urbanistica. Il progetto come produttore di conoscenza*, Officina, Roma

## Il consumo di suolo nella Conurbazione Aversana e Casertana

SALVATORE LOSCO E LUIGI MACCHIA

1.0 - Il consumo di suolo e la sua misurazione attraverso il metodo delle differenze

Il dibattito scientifico, a livello nazionale ed europeo, in tema di consumo di suolo, è concorde su un assunto: il suolo è una risorsa esauribile per l'ambiente ed il paesaggio, pertanto, centrale nella pianificazione e gestione urbana e territoriale. Ciò premesso è necessario concordare su una definizione<sup>1</sup> di consumo di suolo prima di procedere alla raccolta di dati per la conoscenza del fenomeno e all'individuazione di metodologie efficaci e condivisibili per la sua misurazione<sup>2</sup> e monitoraggio, nonché di tecniche per il contenimento del consumo di questa importante risorsa. Una definizione di carattere ampio, proposta anche dall'Agenzia Europea per l'Ambiente (EEA), considera il consumo di suolo come trasformazione della copertura di suolo da non urbanizzata ad urbanizzata

ma le possibilità interpretative e le conseguenti ricadute sulle scelte di pianificazione fisica del territorio non sono né banali né scontate. La problematica del consumo di suolo ha registrato nel maggio 2012 la pubblicazione, da parte della Commissione Europea, delle linee guida sulle migliori pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo e nel settembre 2012, l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri italiano, del disegno di legge riguardante il contenimento del consumo di suolo. Le fonti informative risultano indispensabili per il monitoraggio del consumo di suolo documentandone la sua evoluzione nel tempo e nello spazio. La quantificazione richiede la padronanza delle metodiche conoscitive dei diversi approcci al fine di una corretta lettura dei dati disponibili conseguente alle modalità di acquisizione dei dati, all'accuratezza dei risultati, al sistema di classificazione utilizzato cosicché le misurazioni possono risultare molto diverse in relazione alle fonti informative che, a loro volta, sono conseguenti ai diversi sistemi di rilievo (teleriallevamento, fotointerpretazione, rilievo diretto) e di classificazione (usi e copertura del suolo). La matrice delle transizioni, proposta come metodo di riferimento generale dal CRCS (Centro Ricerche sui Consumi di Suolo) - nei rapporti pubblicati, si riduce, nei casi più semplici, a due metodi di base: il metodo dei flussi e il metodo delle differenze. Attraverso l'applicazione di quest'ultima metodologia, nota la copertura del suolo in due date diverse, si calcolerà la variazione numerica assoluta di copertura del suolo nell'intervallo di tempo considerato nella Conurbazione Casertana e Aversana, e l'Indice di Copertura del Suolo (ICS), espresso in percentuale, come il rapporto fra la superficie consumata e l'intera superficie comunale. Il contributo farà riferimento a sei step temporali partendo dal 1907 e fornirà dati comparabili con quanto già pubblicato per le altre regioni italiane. Il problema coinvolge la gran parte delle aree fortemente antropizzate, in particolare, in Campania la superficie complessiva delle città è decuplicata dall'Unità d'Italia ad oggi. Dal 1861 al 1961, la curva rappresentativa dell'espansione della città si presenta omotetica alla curva della crescita demografica così, al progressivo raddoppio della popolazione corrisponde quello delle aree urbanizzate. Dal 1961 in poi le due curve divergono: l'espansione urbana cresce in modo esponenziale mentre la curva demografica si appiattisce, cosicché le superfici urbanizzate si quadruplicano nell'ultimo quarantennio registrando un +321%, mentre la popolazione cresce solo del 21%. Il Ptcp della Provincia di Caserta, approvato nell'aprile 2012, riconosce la presenza di 6 ambiti insediativi, ma quelli di Caserta e Aversa insieme coprono un terzo della superficie provinciale e ospitano i tre quarti della popolazione. Nella topografia degli insediamenti urbani del Casertano e dell'Aversano sono presenti delle nebulose urbane, parte della più ampia conurbazione Caserta-Napoli-Salerno, la Conurbazione Casertana ed Aversana.

## 2.0 - Il consumo di suolo nella Conurbazione Aversa-

na  
L'ambito insediativo di Aversa è composto dai centri e nuclei urbani che si situano lungo la vecchia linea ferroviaria Roma-Napoli da Sant'Arpino ad Aversa fino a Casal di Principe e Villa Literno, solo in tempi recenti serviti dall'autostrada urbana dell'asse di supporto, si tratta di un'unica conurbazione che non si articola in sub-sistemi insediativi. La Conurbazione Aversana, pur occupando una superficie territoriale pari al 7,5% di quella totale, conta circa il 29% della popolazione residente, con un numero di Comuni pari al 18% del totale, più della metà con una popolazione compresa tra i 5.000 e i 15.000 abitanti, è formata da 19 Comuni e si estende su un territorio pianeggiante con densità oscillanti tra i 6.398 ab/Kmq di Aversa ai 176 ab/Kmq di Villa Literno, viene considerata in questo contributo, con lo stesso perimetro proposto dal Ptcp di Caserta. La lettura della sola configurazione topografica restituisce una conurbazione articolata in tre nuclei:  
- il nucleo principale, è costituito dai comuni di Aversa, Lusciano, Trentola-Ducenta, San Marcellino, Frignano, Casaluze, Teverola, Carinaro;  
- il nucleo secondario comprende Villa di Briano, Parete, Gricignano d'Aversa, Cesa;  
- il centro satellite include i comuni di Villa Literno, Casal di Principe, San Cipriano d'Aversa, Casapesenna, Succivo, Orta di Atella e Sant'Arpino.

La conurbazione è lambita per un breve tratto dalla linea ferroviaria ad alta velocità è attraversata sia dalla linea ferroviaria Napoli-Roma sia dal tratto denominato Direttissima. Per quanto attiene ai collegamenti stradali, ottimo risulta quello con l'A1 (Na-Mi) e con l'A30 (Ce-Sa). Gli assi stradali su cui si appoggia la conurbazione sono la SS 7bis e l'Asse di Supporto che collega Nola a Villa Literno. Il territorio ha un'alta percentuale di aree destinate all'agricoltura. Molto significativi risultano i dati relativi ai comuni di Parete, Frignano e Casal di Principe dove si registrano percentuali di superficie agricola, rispetto all'intero territorio, superiori al 70%. Di contro Aversa e Teverola hanno superfici agricole decisamente al di sotto della soglia minima. L'area può contare su una considerevole superficie destinata alle attività industriali. Esistono due agglomerati gestiti dai Consorzi provinciali ASI: quello denominato Aversa-Nord che ricade nei comuni di Teverola, Carinaro e Gricignano d'Aversa; l'altro, denominato Villa Literno che ricade nel comune di Villa Literno, a tutt'oggi non attuato. L'egemonia della città di Aversa rispetto a tutti i centri che gravitano intorno ad essa è evidenziata nei servizi alle famiglie e alle imprese. Anche nel settore dell'istruzione superiore la città di Aversa gioca un ruolo fondamentale con la presenza di ben 19 istituti superiori su un totale di 22 presenti nella conurbazione. Per l'analisi dell'evoluzione storica del consumo di suolo sono state eseguite sei misurazioni delle superfici urbanizzate effettuate sulla base dei supporti cartografici dal 1907 al 2011 adottando il metodo delle differenze. Dal 1907 al 1957, tra i 19 comuni che formano la conurbazione, le variazioni di consumo

di suolo sono molto significative. L'incremento del consumo di suolo, calcolato mediante l'ICS cresce a discapito sia dei suoli naturali che dei suoli agricoli, a favore dei centri abitati che sono stati caratterizzati da un'espansione compatta e ordinata attribuibile al crescente fabbisogno di nuove unità abitative conseguenti alla crescita demografica del secondo dopoguerra, si registra così un incremento dell'ICS pari al 63,59%. Nella Tabella I sono riportati ICS e superfici consumate di tutti i comuni della conurbazione, in particolare, dal 1957 al 1998 l'incremento dell'ICS è sostenuto e va relazionato sia ad una serie di politiche nazionali, volte allo sviluppo del Paese attuate tra gli anni '60 e '70, sia all'incremento demografico. Tra il 1998 e il 2004 non si registra un incremento dell'ICS, mentre nel periodo 2004-2011 l'incremento dell'ICS è superiore a quello tra il 1991 e il 2004, la variazione 1907/2011 restituisce il dato di 174,19 mq/ab di consumo di suolo (Tabella V). Nella Conurbazione Aversana, la crescita demografica non giustifica un consumo di suolo così marcato se da un lato si riscontrano alti valori dell'ICS dall'altro si registrano dei valori di consumo di suolo per abitante inferiori a quelli degli altri ambiti insediativi della Provincia, soprattutto quelli interni, il caso più eclatante è quello del comune di Aversa, che segna tra il 1991 e il 2011 un decremento demografico pari al 2% e un incremento dell'ICS pari al 38%. Questi due dati evidenziano che le patologie del sistema insediativo aversano non sono connesse alla dissipazione del suolo insediato ma alle poche aree a verde da un lato e alle aree compromesse anche se non insediate.

## 3.0 - Il consumo di suolo nella Conurbazione Casertana

L'ambito insediativo di Caserta comprende la Conurbazione Casertana da San Felice a Cancellò, Caserta, Marcianise, Santa Maria Capua Vetere fino alla Capua moderna, in direzione di Roma si aggiungono al sub-sistema della Conurbazione Casertana altri due sub-sistemi: quello che cinge a corona la piana del basso Volturno da Grazzanise a Francolise a Sparanise e quello formatosi sulle pendici del Monte Maggiore da Pignataro Maggiore a Pontelatone. Il presente contributo si limiterà al solo sub-sistema della Conurbazione Casertana, situato a sud-est della provincia di Caserta, esteso su un'area di 32.706 ha e costituito da 20 comuni. Pur occupando una superficie territoriale pari al 12,4% di quella totale, conta circa il 41% della popolazione residente, con un numero di Comuni pari al 19% del totale, più della metà con una popolazione compresa tra i 5.000 e i 15.000 abitanti. Il territorio della conurbazione è lambito dalla linea dell'alta velocità ad ovest, in un contesto poco urbanizzato, è attraversato dalle linee ferroviarie Na-Roma, dalla Roma-Ba e dalla nuova linea dell'Alifana. Per quanto attiene ai collegamenti autostradali il territorio è attraversato sia dall'A1 (Na-Mi) su cui si innesta l'A30 (Ce-Sa), nei pressi di San Nicola la Strada. Da segnalare l'interporto bimodale Maddaloni-Marcianise, infrastruttura fondamentale per il sistema nazionale

COMUNE	1907		1957		1991		1998		2004		2011		
	Superficie Comunale [ha]	Superficie Consumata [ha]	ICS [%]	Superficie Consumata [ha]	ICS [%]	Superficie Consumata [ha]	ICS [%]	Superficie Consumata [ha]	ICS [%]	Superficie Consumata [ha]	ICS [%]	Superficie Consumata [ha]	ICS [%]
Aversa	873	114,54	13,12	139,85	16,02	463,8	53,13	531,09	60,84	541,2	61,99	641,55	73,49
Carinaro	629	12,32	1,96	12,32	1,96	73,1	11,62	146,31	23,26	200,36	31,85	282,06	44,84
Casal di Principe	2336	43,62	1,87	115,64	4,95	237,71	10,18	264,51	11,32	279,93	11,98	460,77	19,72
Casaluce	936	26,52	2,83	31,58	3,37	90,07	9,62	99,32	10,61	103,72	11,08	121,89	13,02
Casapesenna	300	9,42	3,14	35,55	11,85	113,21	37,74	126,66	42,22	129,61	43,20	139,18	46,39
Cesa	279	17,38	6,23	17,38	6,23	63,82	22,87	71,56	25,65	73,51	26,35	115,94	41,56
Frignano	992	23,33	2,35	40,51	4,08	101,4	10,22	104,32	10,52	109,79	11,07	119,23	12,02
Gricignano d'Aversa	984	10,26	1,04	12,16	1,24	92,03	9,35	233,44	23,72	275,64	28,01	469,04	47,67
Lusciano	452	19,04	4,21	34,84	7,71	147,14	32,55	150,6	33,32	156,39	34,60	199,85	44,21
Orta d'Atella	1070	19,61	1,83	21,03	1,97	153,84	14,38	154,98	14,48	182,08	17,02	302,53	28,27
Parete	572	13,73	2,40	28,96	5,06	109,48	19,14	125,34	21,91	129,08	22,57	139,85	24,45
San Cipriano d'Aversa	620	30,4	4,90	85,8	13,84	207,04	33,39	228,83	36,91	232,84	37,55	244,15	39,38
San Marcellino	464	13,28	2,86	36,4	7,84	128,09	27,61	130,64	28,16	134,87	29,07	188,35	40,59
Sant'Arpino	320	14,73	4,60	15,12	4,73	133,36	41,68	139,33	43,54	147,36	46,05	182,41	57,00
Succivo	700	18,4	2,63	20,2	2,89	65,44	9,35	68,46	9,78	75,54	10,79	116,16	16,59
Teverola	672	22,4	3,33	22,4	3,33	109,65	16,32	195,24	29,05	244,69	36,41	318,76	47,43
Trentola Ducenta	663	34,1	5,14	56,15	8,47	171,5	25,87	174,62	26,34	191,15	28,83	278,95	42,07
Villa di Briano	852	21,37	2,51	38,67	4,54	119,69	14,05	123,72	14,52	128,64	15,10	140,43	16,48
Villa Literno	6165	18,33	0,30	25,21	0,41	144,66	2,35	245,26	3,98	249,13	4,04	289,88	4,70
<b>TOTALE</b>	<b>19879</b>	<b>482,78</b>	<b>2,43</b>	<b>789,77</b>	<b>3,97</b>	<b>2725,03</b>	<b>13,71</b>	<b>3314,23</b>	<b>16,67</b>	<b>3585,53</b>	<b>18,04</b>	<b>4750,98</b>	<b>23,90</b>

Tabella I - Conurbazione Aversana - Superfici Consumate in ettari e ICS - Fonte nostra elaborazione

integrato dei trasporti e per il miglioramento della sostenibilità ambientale della logistica in Campania. Fitto il reticolo di strade statali nella zona: in direzione nord-sud la SS7 Appia e, parallela, verso ovest, la SS7bis collegate a sud della conurbazione dalla SS265 che, dopo un tratto parallelo e affiancato all'autostrada del Sole, devia verso est intercettando anche la SS87. Nei pressi di Capua, sulla SS7 bis si innesta la SS264. Nel territorio della Conurbazione Casertana, malgrado la forte urbanizzazione, l'agricoltura conserva uno spazio molto ben definito anche se non costituisce più l'attività principale. La localizzazione delle industrie si è andata frammentando nelle aree esterne alle città, allargando nello stesso tempo l'ambito delle proprie relazioni. La poliedricità dei rami produttivi caratterizza il sistema industriale casertano e l'area comprende 3 dei 6 Agglomerati di Sviluppo Industriale effettivamente operativi (S. Nicola, S. Marco Evangelista, Marcianise).

Legemonia della città di Caserta rispetto a tutti i centri che gravitano intorno ad essa è evidenziata dalla quantità dei servizi alle famiglie e alle imprese presenti. Caserta è l'unico centro-polo rispetto sia ai servizi alle imprese del I livello, che ai servizi alle famiglie del secondo, terzo e quarto livello.

Per l'analisi dell'evoluzione storica del consumo di suolo sono state eseguite sei misurazioni delle superfici urbanizzate effettuate sulla base dei supporti cartografici dal 1907 al 2011 adottando il metodo delle differenze. Dal 1907 al 1957, tra i 20 comuni che formano la conurbazione, le variazioni di consumo di suolo sono molto significative solo dopo la seconda guerra mondiale. L'incremento del consumo di suolo, calcolato mediante l'ICS cresce registrando un incre-

mento pari al 36,7%. Nella Tabella II sono riportati ICS e superfici consumate di tutti comuni della conurbazione in particolare dal 1957 al 1998 l'incremento dell'ICS è sostenuto e va relazionato all'allocazione degli Agglomerati di Sviluppo Industriale e l'infittirsi delle infrastrutture viarie e ferroviarie successivo al terremoto del 1980. In particolare, nel 1998 l'ICS subisce un incremento, rispetto al 1957, del 167,52% con una superficie consumata pari a circa 5.090 ha rispetto al 1907. Tra il 1998 e il 2004 si registra un incremento dell'ICS del 11,9%, mentre nel periodo 2004-2011 l'incremento dell'ICS raggiunge circa il 20,0%. La variazione 1907/2011 in ha/ab dell'intera conurbazione è di 190,7 mq/ab (Tabella V). Sommando i dati dell'intera conurbazione risulta che dal 1907 al 2011 la superficie consumata è pari a 6.821,34 ha, in un secolo il suolo urbanizzato è aumentato di +5.765 ha, pari a poco più della superficie territoriale del comune di Caserta. Il consumo di suolo registra un incremento delle superfici urbanizzate di oltre il 500% a fronte di una crescita della popolazione del 93%, pertanto l'incremento demografico non giustifica un così forte consumo di suolo. La superficie occupata complessivamente dai centri urbani nel periodo tra il 1957 e il 1991, che nella storia recente italiana corrisponde a quello del grande sviluppo insediativo, si è più che raddoppiata da 1.902,67 ha a 4.482,78 ha, mentre nel ventennio successivo, dal 1991 al 2011, tale superficie ha avuto un incremento di 1,5 volte della sua consistenza, da 4.482,78 a 6.821,34 ha. Attualmente, considerando che la superficie territoriale della Conurbazione di Caserta è pari a 32.706 ha e che circa 7.940 ha sono suoli naturali o semi-naturali, si ricava che il 21% di tale territorio risulta urbanizzato

COMUNE	1907			1957		1991		1998		2004		2011	
	Superficie Comunale [ha]	Superficie Consumata [ha]	ICS [%]	Superficie Consumata [ha]	ICS [%]	Superficie Consumata [ha]	ICS [%]	Superficie Consumata [ha]	ICS [%]	Superficie Consumata [ha]	ICS [%]	Superficie Consumata [ha]	ICS [%]
Arienzo	1416	21,50	1,50	30,80	2,20	75,50	5,30	80,31	5,70	85,96	6,10	100,70	7,10
Capodrise	349	20,30	5,80	27,00	7,70	100,80	28,90	111,50	31,90	133,80	38,30	280,50	80,40
Capua	4863	116,30	2,40	269,50	5,50	488,50	10,00	500,20	10,30	540,50	11,10	670,90	13,80
Caserta	5391	267,30	5,00	496,00	9,20	687,50	12,80	838,00	15,50	944,10	17,50	1206,63	22,40
Casagiove	630	30,60	4,90	48,60	7,70	165,20	26,20	187,10	29,70	190,40	30,20	210,36	33,40
Casapulla	290	21,10	7,30	32,50	11,20	94,50	32,80	101,80	35,30	104,90	36,40	121,70	42,30
Cervino	796	15,50	1,90	26,10	3,30	58,30	7,30	62,20	7,80	62,20	7,80	71,30	9,00
Curti	173	18,10	10,50	38,00	22,00	84,50	48,80	91,50	52,90	94,80	54,80	115,55	66,80
Macerata Campania	760	31,40	4,10	55,87	7,40	121,80	16,00	128,50	16,80	128,50	16,90	152,70	20,00
Maddaloni	3653	58,00	1,60	141,70	3,90	502,70	13,80	589,25	16,10	685,25	18,80	724,40	19,80
Marcianise	3078	86,90	2,80	163,60	5,30	666,40	21,70	784,10	25,50	879,60	28,60	895,80	29,10
Portico di Caserta	180	21,90	12,20	40,10	22,30	81,39	45,20	85,50	47,50	90,60	50,30	104,40	58,00
Recale	320	17,60	5,50	26,00	8,10	65,70	20,40	67,58	21,00	69,50	21,60	181,90	56,50
San Felice a Cancellò	2680	37,50	1,40	56,90	2,10	248,00	9,30	261,20	9,70	278,75	10,40	296,40	11,10
San Marco Evangelista	549	12,60	2,30	34,80	6,30	136,30	24,80	163,00	29,70	171,20	31,20	204,10	37,20
San Nicola la Strada	470	19,50	4,10	47,30	10,10	128,48	27,30	197,52	42,00	214,40	45,60	292,10	62,10
San Prisco	767	25,00	3,30	36,60	4,80	108,91	14,20	123,40	16,10	136,00	17,70	180,00	23,50
San Tammaro	3682	20,20	0,50	26,90	0,70	64,20	1,30	81,00	2,20	204,01	5,50	232,90	6,30
Santa Maria a Vico	1083	39,10	3,60	48,60	4,50	198,50	18,30	203,50	18,80	208,00	19,20	208,10	19,20
Santa Maria Capua Vetere	1576	169,60	10,80	255,80	16,20	405,60	25,70	432,90	27,50	461,80	29,30	570,90	36,20
<b>TOTALE</b>	<b>32706</b>	<b>1050,00</b>	<b>3,20</b>	<b>1902,70</b>	<b>5,80</b>	<b>4482,78</b>	<b>13,70</b>	<b>5090,06</b>	<b>15,60</b>	<b>5694,32</b>	<b>17,40</b>	<b>6821,34</b>	<b>20,90</b>

Tabella II - Conurbazione Casertana - Superfici Consumate in ettari e ICS - Fonte nostra elaborazione

e circa il 50% è agricolo.

4.0 - Il consumo di suolo nelle conurbazioni Aversa e Casertana: una lettura comparata

La Conurbazione Aversa con un'estensione di 19.879 ha, una popolazione di 272.754 ab al 2011 registra una densità pari a 13,52 ab/Kmq mentre, quella Casertana con un'estensione pari a 32.706 ha e una popolazione di 357.623 ab al 2011 presenta una densità di 10,93 ab/Kmq.

La Conurbazione Casertana, costituita da venti comuni, ospita circa il 40% dell'intera popolazione provinciale, pari a 904.921 ab al 2011; la Conurbazione Aversa, costituita da diciannove comuni, somma un altro 30%, le due conurbazioni totalizzano quasi il 70% dell'intera popolazione della provincia di Caserta. In entrambe, il saldo naturale e migratorio è positivo; in particolare il secondo risulta influenzato dalla forte attrazione esercitata sull'entroterra provinciale dall'immigrazione proveniente dal napoletano. In alcune aree di Aversa città è soprattutto la Conurbazione Aversa a risultare super congestionata con punte di 6.000 ab/kmq. In entrambe le conurbazioni la parte urbanizzata dei comuni limitrofi ad Aversa e Caserta, cresce a dismisura sottraendo suolo agricolo agli abitanti. Dal confronto dei dati si riscontra che nell'arco di un secolo la superficie urbanizzata nella Conurbazione Aversa è cresciuta di oltre 4.300 ha, mentre la Conurbazione Casertana ha visto un incremento di circa 5.800 ha. In percentuale, la crescita più forte è avvenuta nell'Aversa +89% contro +51% del Casertano. Fino al 1957 il fenomeno dell'urbanizzazione appare proporzionato alla crescita della popolazione con un ICS pari al 3,9% per la Conurbazione Aversa e 5,8% per quella Casertana. Nel 1991 invece, si

misurano ICS a due cifre, complice l'insediamento di zone ASI in entrambe le conurbazioni. A parità di ICS (13,7%) il suolo consumato è maggiore nella Conurbazione Aversa con una variazione 1991-1957 pari al 245%. Nel passaggio 1998-2004 gli ICS appaiono ancora molto simili, mentre una differenza più significativa si riscontra nel 2011 con ben tre punti percentuali in più dell'Aversa (23,9%) rispetto al Casertano (20,9%) (Tabella III), dovuto comunque ad una dimensione territoriale meno estesa ma allo stesso tempo più pianeggiante rispetto al suolo casertano, in quanto nella Conurbazione Casertana sono presenti comuni come Arienzo, San Felice a Cancellò, Santa Maria a Vico, Cervino, Maddaloni, Capua e Caserta con circa 7.000 ha (circa il 5% dell'intera conurbazione) di suolo naturale e semi-naturale (monti Tifata e fiume Volturno). Le velocità di variazione negli intervalli 1991-1998 e 2004-2011 registrano valori simili per le due conurbazioni (Tabella IV).

Va evidenziato che nella Conurbazione Casertana rientrano nel suolo urbanizzato anche tutti gli spazi destinati alle infrastrutture e alle attività produttive, alla logistica (l'aeroporto di Capua, l'interporto Marcianise-Maddaloni), grandi spazi riservati alle funzioni militari. Dei 16 agglomerati e nuclei di sviluppo industriale distribuiti in tutta la provincia di Caserta ben 8 cadono nella Conurbazione Casertana. In realtà, non tutte le aree sono occupate, dalla consultazione del vigente Piano Regolatore ASI, risulta che esso è attuato solo al 30%, mentre il 70% delle aree risulta ancora libero. Stessa sorte spetta ai PIP, Piani per insediamenti produttivi, che hanno ampliato l'offerta di spazi per le attività produttive rispetto a quella già molto consistente rappresentata dalle aree ASI. Non poco suolo viene consumato anche dai centri per

la distribuzione commerciale al dettaglio: il Centro Commerciale Campania a Marcianise e i Giardini del sole a Capodrise occupano l'estensione maggiore, con una superficie rispettivamente di 58,3 e 12,1 ha. Vi sono inoltre, due centri per la distribuzione all'ingrosso: il Polo della qualità, centro polifunzionale per la piccola e media impresa operante nel settore della moda, ed il Tari, uno dei più grandi distretti orafi italiani, che occupano una superficie rispettivamente di 11,4 e 13,3 ha.

Conurbazione	1997		1997		1991		1998		2004		2011		
	Superficie Totale [ha]	Superficie Consumata [ha]	ICS [%]										
Aversana	19879	48278	2,43	78977	3,97	272503	13,71	314223	16,67	388133	19,04	475098	23,90
Casertana	32706	100030	3,20	180270	5,50	448278	13,70	598034	18,60	849432	25,67	882134	26,99

Tabella III - Comparazione superfici consumate e ICS nella Conurbazione Aversana e Casertana - Fonte nostra elaborazione

Conurbazione	1997-1997		1997-1991		1991-1998		1998-2004		2004-2011		
	Superficie Totale [ha]	Velocità Variazione [ha/anno]	Superficie Consumata [ha]	Velocità Variazione [ha/anno]							
Aversana	19879	306,99	6,14	1935,26	56,92	589,20	84,17	271,30	43,22	1163,43	166,50
Casertana	32706	852,70	17,05	2580,08	75,88	607,28	86,75	604,26	100,71	1127,02	161,00

Tabella IV - Comparazione tra superfici consumate e velocità di variazione negli intervalli indicati. - Fonte nostra elaborazione

CONURBAZIONE	Superficie Totale [ha]	Superficie Consumata [ha]	Popolazione residente n.	Consumo suolo [mq/ab]	Velocità Variazione 1907/2011 [ha/giorno]
Aversana	19879	4750,98	272754	174,19	0,11
Casertana	32706	6821,34	357623	190,70	0,18

Tabella V - Comparazione di sintesi tra superfici consumate e velocità di variazione 1907/2011 - Fonte nostra elaborazione

La Tabella V riassume i dati delle due conurbazioni ed evidenzia il totale delle superfici consumate, il consumo espresso in mq/ab e la velocità di variazione 1907/2011 in ha/giorno che risulta pari a 0,11 ha/giorno e 0,18 ha/giorno nell'Aversana e nella Casertana rispettivamente. Al 2011 il quadro di sintesi del consumo di suolo presenta nell'Aversana il 68% di suolo agricolo, il 23% di suolo urbanizzato, l'8% di suolo naturale e semi-naturale, l'1% di aree umide e corpi idrici mentre nella Casertana il 48% di suolo agricolo, il 23% di suolo urbanizzato, il 26% di suolo naturale e semi-naturale, il 5% di aree umide e corpi idrici. In assenza di interventi correttivi e/ di indirizzamento, tipici della pianificazione fisica del territorio tali valori potrebbe raggiungere valori non più accettabili dal punto di vista della sostenibilità ambientale.

##### 5.0 - Qualche considerazione conclusiva

Il suolo consumato nella sola Conurbazione Aversana rappresenta circa 1/5 dell'intera superficie, con alcuni comuni che registrano un ICS pari a circa il 50%, proiettando neutralmente a 20 anni sia il numero di abitanti che il consumo di suolo, le aree consumate passerebbero da 1/5 ad 1/3 dell'intera superficie della conurbazione. Con una popolazione proiettata di circa 332.000 abitanti, un ICS pari a circa il 34% (considerando l'incremento del 70% registrato nell'intervallo 1991-2011), si arriverebbe ad un consumo di suolo pro-capite pari a circa 203 mq/ab, del tutto incompatibile con le dimensioni territoriali di alcuni

comuni determinando così la saturazione di tutte le aree libere (cosa che è già avvenuta per il comune di Aversa) rendendo molto difficile qualsiasi previsione di trasformazione, rigenerazione, riqualificazione e/o sviluppo del territorio. La pianificazione fisica deve quindi inserire la gestione del consumo di suolo tra i suoi obiettivi prioritari sia approfondendo la problematica in sede analitica (conoscenza, definizione, misurazione) sia proponendo correttivi per poterlo controllare e limitare in sede di progetto di Piano. I due parametri delle superfici consumate e dell'ICS rappresentano un primo parziale contributo alla complessità del problema in sede di analisi.

Gli indirizzi progettuali di massima per contenere il fenomeno adottati in questi anni possono essere riassunti nella previsione di nuovi insediamenti all'interno di aree già compromesse o comunque dismesse, nell'incremento della densità delle abitazioni per ettaro e nel congelamento degli ettari utilizzati per l'agricoltura ma altre proposte potrebbero rappresentare una più articolata soluzione in sede di Vas e di Piano attraverso l'introduzione:

- di soglie quantitative, stabilite ex-ante, per il consumo di territorio distinte per usi residenziali, produttivi e agricoli o per sub ambiti geografici: pianura collina e montagna;
- di misure prestazionali e di compensazione sia contenuto che di processo riferite alla definizione di: profili localizzativi per la distribuzione dei pesi insediativi residenziali; compensazioni ecologiche nel caso di previsioni urbanistiche/ infrastrutturali impattanti sulle unità funzionali della rete ecologica; di prestazioni paesaggistiche nel caso di consumo di suolo in zone di tutela paesistica;
- di accordi territoriali e di progetti speciali, a cui è affidata l'attuazione di previsioni insediative di interesse sovra comunale e di progetti di particolare complessità e portata. Il contenimento/ottimizzazione del consumo di suolo ma anche il ripristino di suolo degradati è solo uno degli obiettivi e dei fattori da considerare nell'attuazione delle previsioni di un piano urbanistico-territoriale, basti far riferimento all'elenco di requisiti urbanistico-ambientali che devono essere osservati nella progettazione di un'area produttiva ecologicamente attrezzata.

##### Attribuzioni

All'interno del presente contributo, frutto di elaborazione comune degli autori, sono individuabili apporti personali secondo quanto di seguito specificato: Il consumo di suolo e la sua misurazione attraverso il metodo delle differenze e il consumo di suolo nella Conurbazione Aversana (Luigi Macchia), Il consumo di suolo nella Conurbazione Casertana e Il consumo di suolo nelle conurbazioni Aversana e Casertana: una lettura comparata (Salvatore Losco), Qualche

considerazione conclusiva (elaborazione congiunta).

#### Note

1 Losco S., Macchia L., (in corso di pubblicazione): Problemi di metodo nella quantificazione del consumo di suolo: La Conurbazione Aversana, in: Planum. The European Journal of Planning, on line, www.planum.net, L'urbanistica italiana nel mondo. Prospettive internazionali, contributi e debiti culturali. Atti della XVII Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti, Milano 15-16 maggio 2014.

2 Ibidem.

#### Bibliografia

AA.VV. Osservatorio Nazionale sui Consumi di Suolo, (2009), Rapporto 2009 sui consumi di suolo. Maggioli Editore, Roma.

Arcidiacono A., De Simone D., Oliva F., Pareglio S., Pileri P., Salata S. (2014), Rapporto 2014 sui consumi di suolo, Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo e Legambiente, Inu Edizioni, Roma.

Arcidiacono A., Di Simone D., Oliva F., Pareglio S., Pileri P., Salata S. (a cura di, 2011), Rapporto 2010 sui consumi di suolo. Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo. INU Edizioni, Roma.

Arcidiacono A., Di Simone D., Oliva F., Pareglio S., Pileri P., Salata S. (a cura di, 2012), Rapporto 2012 sui consumi di suolo. Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo. INU Edizioni, Roma.

Bernasconi F., Colombo L., Losco S., Pacella C. (2012), Pianificazione urbanistica e valutazione ambientale. Nuove metodologie per l'efficacia, Edizioni Le Pensur, Brienza (Pz).

Colombo L., Losco S., Pacella C. (a cura di, 2008), La Valutazione Ambientale nei piani e nei progetti, Edizioni Le Pensur, Brienza (Pz).

Coornaert M. (2004), Mapping Europe's Environment From Corine Land Cover to European Spatial Analysis. EEA.

Couch C., Petschel-Held G., Leontidou L. (2007), Urban Sprawl In Europe: Landscapes, Land-use Change and Policy. Blackwell, London.

D'Onofrio R. (2011), "Consumo di suolo e governo del territorio", Urbanistica Dossier, 125.

Duany A., Plater-Zyberk E., Speck J. (2000), Suburban Nation: The Rise of Sprawl and the Decline of the American Dream. North Point Press, New York.

Losco S. (2005), Per la definizione del ruolo della Conurbazione Aversana nell'ambito dell'area metropolitana centrale campana in: Moccia F. D. e Sepe M. (a cura di): Metropoli IN-transizione. Innovazioni, pianificazione e governance per lo sviluppo delle grandi aree urbane del Mezzogiorno. Giornata annuale di studi 2004, Atti del convegno, Urbanistica Dossier n. 75 supplemento a Urbanistica Informazioni n. 201 maggio/giugno, INU Edizioni, Roma.

Losco S. (2011), La città lineare casertana nella conurbazione pseudo-metropolitana partenopea in: Pezzagno M., Docchio S. (a cura di), Vivere e Camminare in città. La metropoli lineare. Atti della XVII Conferenza Internazionale, Brescia, giugno 2010, EGAF Edizioni

srl, Forlì.

Losco S., (2003), La conurbazione Pseudo-Metropolitana di Napoli. Elementi per il riconoscimento degli ambiti territoriali omogenei in: AA.VV., Il Rischio Vesuvio. Strategie di prevenzione e di intervento, Università degli Studi di Napoli Federico II, Napoli.

Losco S., (2012), Urban Planning and Environmental Dimension: The Sustainable Quarter, International Journal for Housing Science and Its Applications, Vol. 36, No. 1, pp. 41-49, IAHS, USA.

Munafò M., (2013), Il monitoraggio del consumo di suolo in Italia, Ideambiente 62: 20-31, ISPRA, Roma.

Munafò M., Tombolini I. (2014), Rapporti 195/2014. Il consumo di suolo in Italia, ISPRA, Roma.

Nonero C., Munafò M. (2009), Evoluzione del consumo di suolo nell'area metropolitana romana (1949-2006). Focus su il suolo, il sottosuolo e la città, Qualità dell'ambiente urbano - V Rapporto ISPRA, Roma.

Pileri P., (2008), "Un piano che freni i consumi di suolo", Urbanistica Informazioni, 217.

Pileri P., (2009), "Consumo di suolo, consumo futuro", Urbanistica, 138.

#### Sitografia

Commissione Europea (2011), Report on best practices for limiting soil sealing and mitigating its effects. Technical, Report 2011-050

<http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/sealing/Soil%20sealing%20-%20Final%20Report.pdf>

Commissione Europea (2011b), Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse. Bruxelles.

[http://ec.europa.eu/environment/resource\\_efficiency/about/roadmap/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/about/roadmap/index_en.htm)

Commissione Europea (2012a), Attuazione della strategia tematica per la protezione del suolo e attività in corso. Bruxelles.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012DC0046:EN:NOT>

Commissione Europea (2012b), Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo. Bruxelles. [http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/pub/soil\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/pub/soil_it.pdf)

Commissione Europea (2013), Superfici impermeabili, costi nascosti. Alla ricerca di alternative all'occupazione e all'impermeabilizzazione dei suoli. Lussemburgo.

<http://bookshop.europa.eu/en/hard-surfaces-hidden-costs-pbKH0113236/>

EEA (2011), Mapping Guide for a European Urban Atlas, European Environmental Agency, Copenhagen. <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/urban-atlas>

# Il corto circuito delle politiche macro-urbanistiche: paradossi e prospettive.

FILIPPO LUCCHESI  
E ANDREA SANTARELLI

## Premessa

Le politiche costituiscono una delle espressioni più complete della pianificazione, riconosciuto il carattere di mediazione proprio del piano; esse rappresentano, in sintesi, dei processi tra attori, finalizzati al perseguimento di specifici obiettivi.

Nel caso in esame, l'obiettivo è rappresentato dalla riduzione del consumo di suolo, mentre gli attori costituiscono una galassia assai articolata, che per una trattazione esaustiva richiederebbe spazi di approfondimento ben maggiori: operatori immobiliari, proprietari dei suoli, imprenditori edili, soggetti attivi in ambito agricolo, operatori finanziari, istituzioni locali, pianificatori.

Chi scrive ha ritenuto, dunque, di concentrare l'attenzione soprattutto su uno di essi, potendone così analizzare a fondo ruolo, limiti e prospettive e facendo emergere, di riflesso, anche i principali elementi di relazione con gli altri attori in campo; la scelta è ricaduta sull'ultimo tra quelli citati, il pianificatore, in quanto si tratta del soggetto che, in tema di limitazione del consumo di suolo, rappresenta il vero portatore di interesse, essendo espressione dell'interesse pubblico.

Il suolo non urbanizzato, sia pubblico che privato, ha infatti rappresentato per secoli un fattore funzionale al benessere della collettività; le dinamiche delle trasformazioni territoriali non erano tali da metterne in pericolo l'esistenza, ponendo così l'esigenza di specifiche forme di tutela, ed il suo ruolo era intrinsecamente riconosciuto e valorizzato dai vari modelli socio-economici di sviluppo.

L'accelerazione dei processi di espansione degli insediamenti, che ha caratterizzato in modo sempre più impetuoso gli ultimi decenni, ha progressivamente minato tali equilibri, imponendo all'attenzione il tema e trasformandolo in criticità; si è così manifestata l'esigenza di riconoscere nel suolo non urbanizzato un bene pubblico, ovvero meritevole di specifiche prescrizioni normative a tutela di interessi collettivi<sup>1</sup>. Trattandosi di un tema di carattere urbanistico e territoriale, è stato naturale che come interlocutore pubblico competente sia stato designato il pianificatore, inteso nelle sue varie declinazioni; per comprendere appieno le dinamiche ed i processi in tema di consumo di suolo, tuttavia, non bisogna mai dimenticare che esso rappresenta l'espressione tecnica ed operativa di una particolare volontà e di un particolare interesse, quello pubblico, ed è in tale veste che è chiamato a partecipare al gioco ed a sviluppare

politiche e strategie.

Sul tavolo della pianificazione, l'incisività dei vari attori nella costruzione delle politiche, come sopra definite, dipende soprattutto da due fattori:

- la forza contrattuale, in rapporto agli altri attori in campo;
- l'autonomia decisionale, ovvero l'assenza di conflitti di interesse e di fattori di sudditanza rispetto ad altri soggetti 'concorrenti'.

Le politiche europee: il 'modello iceberg'.

Gli attuali equilibri istituzionali attribuiscono al livello comunitario un ruolo sempre più decisivo nella costruzione delle politiche, anche in ambito urbanistico-territoriale, sia per la definizione degli obiettivi, sia per la concessione degli strumenti finanziari necessari alla loro attuazione.

L'approccio che è stato scelto dall'Unione Europea è incentrato, essenzialmente, su due passaggi, secondo un modello ormai abituale, che è stato applicato al tema del consumo di suolo, ma che viene replicato anche in altri ambiti, a partire da quello economico. Il modello è il seguente:

- 1) fissare obiettivi di medio-lungo termine e precise tempistiche per la loro attuazione;
- 2) promuovere le cosiddette 'buone pratiche', esempi virtuosi a cui i destinatari delle direttive possano guardare per ispirare la propria azione.

Tornando al tema del consumo di suolo, in particolare:

1) con il documento "Tabella di marcia per un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" la Commissione Europea ha definito un obiettivo di lungo termine a cui gli Stati sono chiamati ad adeguarsi: consumo di suolo zero entro il 2050;

2) con il documento "Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo" la stessa Commissione ha fornito una serie di buone pratiche a cui ispirarsi per perseguire l'obiettivo.

In altre parole:

1) si pone un obiettivo ambizioso, spendibile politicamente, difficilmente attaccabile (chi oserebbe contestare, di fronte all'opinione pubblica, l'opportunità di azzerare il consumo di suolo entro tempi certi?) e da conseguire, si noti bene, su un orizzonte temporale sufficientemente lungo da far percepire un impatto 'morbido' nell'immediato, rassicurante e, forse, deresponsabilizzante per le classi dirigenti chiamate a sottoscriverlo;

2) si mostra, con esempi concreti, come si fa.

Un approccio di questo tipo presenta, allo stesso tempo, una pesante contraddizione ed una grave lacuna: - la contraddizione è rappresentata dal fatto che mostrare esempi virtuosi a cui ispirarsi può risultare una strategia vincente se i comportamenti che si intende incentivare sono migliorativi di una tendenza in atto, risulterà invece una tecnica colpevolmente paradossale se si finisce per eleggere a modello delle eccezioni che, per ragioni strutturali, presentano insormontabili caratteri di incompatibilità con la 'regola';

- la lacuna, strettamente consequenziale, è rappresentata dal fatto che un approccio che salta dagli obiettivi ai modelli virtuosi finisce inevitabilmente per ignorare il passaggio più delicato di qualsiasi politica, ovvero la rimozione delle cause profonde che inducono i comportamenti ritenuti inopportuni.

Facendo ricorso ad una metafora si potrebbe parlare di un 'modello iceberg', ovvero di un approdo all'apparenza promettente e desiderabile, che tuttavia finisce spesso per nascondere problematiche irrisolte e pericolose, esponendo a rischi chi si approssima ad esso, o si propone di farlo.

Non è un caso, infatti, che operazioni di questo tipo conducano sistematicamente ad esiti di due tipi:

- in presenza di interessi forti in gioco, ad un accanimento sugli obiettivi, a dispetto di qualunque evidenza ed opportunità socio-economica e, talora, anche politica;

- negli altri casi, ad un costante rinvio delle scadenze, magari rese progressivamente sempre più impegnative, nel tentativo di recuperare, almeno in parte, il deficit di credibilità che nel tempo si accumula.

Esempio paradigmatico del primo esito sono le recenti politiche comunitarie in tema di finanza pubblica, ritenute tecnicamente irrazionali e socialmente insostenibili da pressoché tutti gli esponenti più autorevoli ed indipendenti della comunità scientifica<sup>2</sup>, eppure perseguite rigidamente in quanto funzionali agli interessi degli attori forti in campo.

Il secondo sbocco è invece quello tipico, ad esempio, delle politiche ambientali, ispirate a nobili principi, magari a seguito di solenni conferenze internazionali e dichiarazioni di intenti, ma in pratica indifferenti o contrarie agli interessi politici ed economici reali più immediati.

Che appartenga alla prima o, più probabilmente, alla seconda di queste categorie, la riduzione del consumo di suolo, così come impostata e perseguita a livello comunitario, non lascia dunque molto spazio all'ottimismo, a dispetto della dogmatica fiducia ostentata dalle istituzioni, dalla cultura dominante e da gran parte della stessa disciplina urbanistica; questo non solo (e non tanto) per analogia con altri casi, quali quelli appena citati, ma soprattutto per una ragione specifica, che si andrà ora ad illustrare.

Il corto circuito della finanza immobiliare.

Si è detto che la strategia comunitaria ha puntato su un obiettivo di lungo termine (consumo di suolo zero entro il 2050) e su una serie di buone pratiche da porre come modello; la grande lacuna, di cui si parlava in precedenza, è rappresentata, in questo caso, proprio dalle politiche, così come definite all'inizio del presente contributo.

Come detto, infatti, la riduzione del consumo di suolo rappresenta ormai un interesse pubblico; al tavolo della pianificazione è dunque chiamato a farsene portavoce il soggetto pubblico, espressione degli interessi collettivi.

Chi è che, invece, si fa portavoce dell'interesse opposto, ovvero indirizzato ad una crescente urbanizzazio-

ne dei suoli permeabili? Diverse categorie, ciascuna con rivendicazioni specifiche, ma una sopra tutte: il grande sistema creditizio e finanziario.

E' ormai da tempo evidente, infatti, che né le dinamiche dell'economia reale, legate al settore edilizio ed immobiliare in senso stretto, né gli andamenti demografici giustificano l'entità delle trasformazioni urbanistiche; le stesse logiche legate alla tradizionale rendita differenziale non rappresentano più il motore reale della valorizzazione dei suoli<sup>3</sup>.

La progressiva occupazione di territorio è in realtà dovuta in misura determinante all'esigenza del sistema bancario e finanziario di ancorare a valori reali, nella fattispecie immobiliari, i propri patrimoni finanziari, nel tentativo di ridurre i crescenti fattori di rischio di portafogli ed investimenti. Le radici di questo circolo vizioso vanno cercate negli anni '90, quando, cedendo a pressioni sempre più forti, i principali Paesi occidentali<sup>4</sup> abolirono la diga che, dagli anni '30, separava banche commerciali e banche di investimento e che aveva consentito, tra l'altro, di superare la grande crisi del '29. L'effetto è stato dirompente: i valori finanziari hanno finito per prevalere nettamente su quelli reali, destabilizzando le dinamiche espansive dei processi di urbanizzazione, alla costante ricerca di sempre maggiori plusvalori fondiari. Il progetto ha così finito per valere più come promessa di trasformazione, possibilmente da esporre a progressive rivalutazioni, che come realizzazione in sé e, nella più autentica logica finanziaria, l'attesa di concretizzare rendite si è trasferita al breve periodo, sostituendo l'orizzonte medio-lungo che caratterizzava la tradizionale rendita immobiliare; tali attese, poi, anche non trovando immediata attuazione, a causa di fasi sfavorevoli del mercato immobiliare, finiscono comunque sempre per fissare diritti edificatori reali, ipotecando fasce crescenti di territorio. Il soggetto pubblico, per tutelare il suolo non urbanizzato è dunque chiamato a contrastare in primo luogo questo tipo di pressione: è nelle condizioni di poterlo fare?

Per rispondere è necessario verificare se sussistono le due condizioni richiamate in Premessa, che consentono ad un attore di poter incidere efficacemente nella costruzione delle politiche urbanistiche: forza contrattuale ed autonomia decisionale.

Il principale fattore che garantisce autonomia ad un soggetto rispetto ad altri è senz'altro quello finanziario; ebbene, che relazione esista, in questo senso, tra soggetto pubblico e sistema finanziario, creditizio e bancario?

Normalmente si tratta di due ambiti separati; anzi, dovrebbe essere il primo ad avere un ruolo dominante, in quanto nato per fornire risorse al settore privato, tramite la gestione di leve come quelle monetaria e fiscale<sup>5</sup>. Ad inizio anni '80, tuttavia, è iniziato un processo di trasformazione di questo rapporto<sup>6</sup>, che ha determinato la progressiva sottrazione allo Stato e, di conseguenza, alle sue emanazioni territoriali del potere di finanziamento della spesa pubblica, quindi delle politiche pubbliche; in particolare, il modello europeo attuale ha ridotto gli Stati al livello di

semplici privati, costringendoli ad acquisire le risorse necessarie presso i mercati finanziari, subendone le condizioni attraverso gli interessi passivi sul debito ed impedendo qualunque forma di accesso diretto alla Banca Centrale Europea, unico soggetto, come noto, in grado di emettere moneta.

Le politiche pubbliche, dunque, espressione per definizione di interessi collettivi, sono subordinate alle condizioni che i mercati finanziari impongono per 'prestare' le risorse necessarie alla loro attuazione, potendo agevolmente esercitare pressioni, più o meno indirette, tali da minare l'autonomia decisionale degli organi di governo della 'cosa pubblica'.

Risulta così meno sorprendente il costante fallimento dei tentativi di approvare misure di contrasto al consumo di suolo che incidano strutturalmente sulle sue convenienze finanziarie, a partire dalla leva fiscale<sup>7</sup>; da quando, infatti, ad un debitore è dato di imporre le regole al proprio creditore?

Pesante anche la ricaduta sulla scala locale. Proprio l'esigenza di remunerare i crescenti interessi sul debito pubblico, infatti, ha eroso a cascata, a causa della progressiva riduzione dei trasferimenti di risorse dal centro, l'autonomia finanziaria degli enti locali, a cui, però, è stata concessa, diremmo quasi 'in cambio', una particolare 'moneta', la fiscalità immobiliare<sup>8</sup>: più si edifica, realmente o virtualmente, più crescono le entrate dell'ente locale, più quest'ultimo è in grado di finanziare le proprie politiche.

La riduzione del consumo di suolo, dunque, dovrebbe essere perseguita da un soggetto (quello pubblico), la cui operatività dipende, dalla scala nazionale a quella locale, da un altro soggetto (il mondo della finanza) che è lo stesso che ha il massimo interesse a creare le condizioni affinché si produca consumo di suolo: un clamoroso corto circuito!

Oltre il conformismo: dall'approccio micro-urbanistico all'approccio macro-urbanistico.

Appaiono a questo punto meno incomprensibili i limiti dell'approccio comunitario al tema: individuare ed affrontare le cause profonde e strutturali del consumo di suolo, infatti, richiederebbe di mettere in discussione l'intero modello socio-economico (o sarebbe meglio dire socio-finanziario) dell'Unione. Permanendo tale modello, infatti, l'unica strategia possibile resta continuare a proporre obiettivi vincolanti di lungo termine e lasciare il cerino nelle mani delle istituzioni statali e locali, depotenziate tuttavia degli strumenti necessari per perseguire quegli stessi obiettivi e costrette quotidianamente a venire a patto proprio con quei portatori di interesse che esercitano la massima pressione in tema di urbanizzazione.

Sorprende, in questo contesto, non tanto il ruolo passivo delle istituzioni, su cui anche ci sarebbe molto da dire, quanto l'assenza di una presa di coscienza del mondo culturale e disciplinare, che, a parte poche eccezioni<sup>9</sup>, sembra aderire acriticamente al modello dominante, vittima di condizionamenti ideologici e forse, in alcuni casi, di rapporti istituzionali troppo consolidati.

Se questo approccio non dovesse cambiare, è facile prevedere un dibattito disciplinare ancora incentrato sul monitoraggio, sulla verifica del rispetto di parametri più o meno stringenti e su un'accezione del concetto di politiche urbanistiche volto più al particolare che al generale, più alle buone pratiche che alle dinamiche strutturali, destinato ad accompagnare risultati assai deludenti.

Appare particolarmente illuminante un'analogia terminologica con la disciplina economica, che la tradizione anglosassone insegna essere strettamente correlata a quella urbanistica: si potrebbe dire, infatti, che si preferisce un approccio 'micro-urbanistico', ovvero che ragiona alla piccola scala e su un numero limitato di operatori, mentre si rinuncia ad assumere una prospettiva 'macro-urbanistica', capace di valutare gli equilibri a livello aggregato e di cogliere le criticità di sistema.

Volendo sposare questo secondo approccio, sarebbe necessario avere il coraggio di mettere urgentemente in discussione i punti critici strutturali che sono stati illustrati in precedenza, restituendo la necessaria autonomia finanziaria ai soggetti incaricati di governare la 'cosa pubblica', dai legislatori (scala nazionale) ai pianificatori (scala locale), e ricostruendo così un sistema istituzionale virtuoso, capace di perseguire efficacemente gli interessi collettivi, a partire dalla tutela di un bene non riproducibile come il suolo non urbanizzato.

In alternativa non resterebbe che confidare nell'attuale, colpevole conformismo, rincorrendo scenari intrinsecamente contraddittori ed ignorando i reali rapporti di forza in campo; ci si augura che la disciplina urbanistica sappia contribuire, con la sua forza ed autorevolezza, a contrastare questa sterile prospettiva.

#### Note

1 Cfr. Ombuen, S. (2014).

2 Cfr. Bagnai, A. (2012) ed annessa bibliografia.

3 Cfr. Curti, F. in INU (2010).

4 L'Italia nel 1993, per mano, significativamente, dell'allora Direttore Generale del Tesoro Mario Draghi; gli Stati Uniti nel 1999, sotto la presidenza Clinton.

5 Cfr. Mosler, W. (2012).

6 Tale processo ha conosciuto i suoi passaggi chiave, in Italia, con il cosiddetto 'divorzio tra Ministero del Tesoro e Banca d'Italia' (1981, cfr. Della Bona, D. 2013) e, a livello europeo, con il Trattato di Maastricht (1992) e con l'introduzione della moneta unica (2002).

7 Solo nell'ultima legislatura sono state presentate almeno sei proposte di legge tese a contrastare il consumo di suolo.

8 Cfr. Curti, F. in INU (2010).

9 Cfr. Ombuen, S. (2014).

#### Bibliografia

Bagnai, A. (2012), *Il tramonto dell'euro*, Imprimatur Editore, Reggio Emilia

Curti, F. (2010), "La nuova questione fondiaria" in INU, *Rapporto dal territorio*, INU Edizioni, Roma (pag.

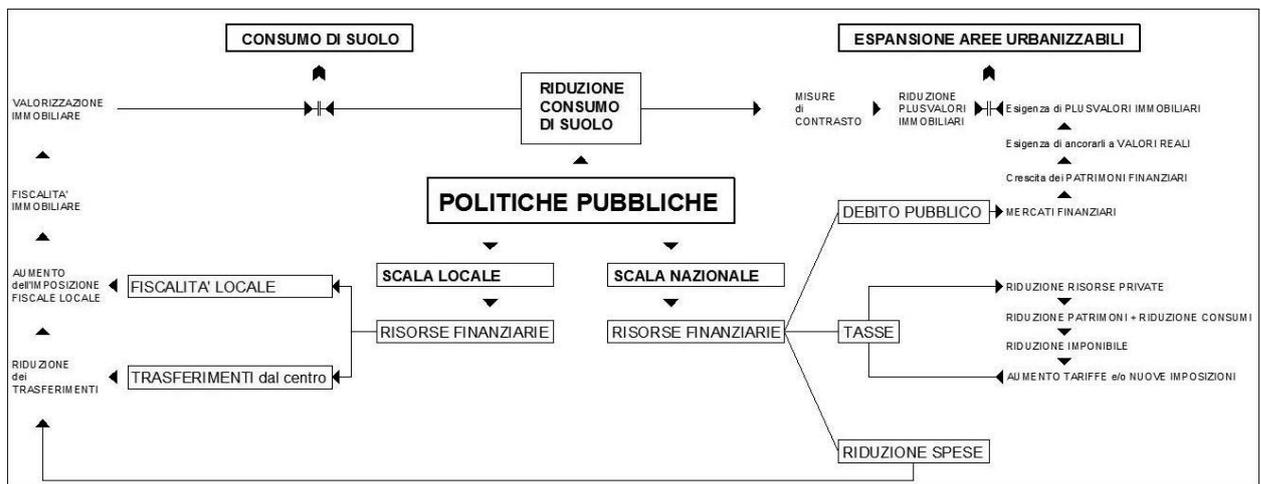


Figura 1 – Il corto circuito delle politiche di contenimento del consumo di suolo nell’attuale modello istituzionale e finanziario.

393-397)

Della Bona, D. (2014), 1981: il Divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia, Edizioni SI – Studi Interiori  
 Mosler, W. (2012), Le sette innocenti frodi capitali della politica economica, Edizioni Arianna, Palermo  
 Ombuen, S. (2014), "Politiche urbane e incremento del consumo di suolo – riflessioni di un esperto urbanista", Relazione alla Conferenza "Land as a resource", Commissione Europea, Bruxelles, 19 giugno

## Consumo di suolo e servizi ecosistemici nella pianificazione locale

MICHELE MUNAFÒ  
 E FRANCESCA ASSENNATO

Il consumo di suolo in Italia

La progressiva espansione delle aree artificiali, spesso caratterizzate da processi di diffusione urbana e di frammentazione del paesaggio, comporta una forte accelerazione dei processi di consumo dei suoli agricoli e naturali. Nuovi quartieri residenziali, spesso a bassa densità, ville, seconde case, alberghi, capannoni industriali, magazzini, centri direzionali e commerciali, spazi espositivi, strade, autostrade, parcheggi, serre, cave, discariche: il territorio e il paesaggio vengono, di giorno in giorno, invasi e cancellati, apparentemente senza ostacoli. Una ragnatela di cemento che avanza silenziosamente da decenni e si espande, continuando a trasformare la "campagna" in "città", in Europa e in Italia. I problemi sociali, economici e ambientali che l'eccessivo consumo del suolo continua a produrre sono riconosciuti a livello scientifico e politico, con le manifestazioni più evidenti e più gravi che risuonano anche a livello mediatico (Commis-

sione Europea, 2006; EEA, 2006; Munafò e Tombolini, 2014; ISPRA, 2014).

Nonostante ciò il fenomeno continua ad avanzare e, nel nostro Paese, sono bastati 3 anni per compromettere definitivamente altri 720 km<sup>2</sup> di suolo: dal 2009 al 2012 l'Italia ha definitivamente perso un'area pari alla superficie di 5 comuni capoluoghi di regione, come se avessimo costruito dal niente Milano, Firenze, Bologna, Napoli e Palermo tutte insieme. Parliamo di un processo che, procedendo al ritmo di 8 metri quadrati al secondo, continua a coprire, ininterrottamente notte e giorno, il nostro suolo con asfalto e cemento, edifici e capannoni, strade e altre infrastrutture, in molti casi provocandone l'impermeabilizzazione completa. In termini assoluti, circa 22.000 km<sup>2</sup>, pari al 7,3% del territorio nazionale, sono ormai consumati, con la perdita, spesso irreversibile, di una risorsa ambientale non illimitata (Munafò et al., 2013; Munafò e Tombolini, 2014; ISPRA, 2014).

I valori percentuali più elevati si registrano nel Nord Italia. Ma, mentre nelle regioni del Nord-Ovest assistiamo ad una fase di rallentamento della crescita, nel Triveneto e in Emilia Romagna si mantiene un tasso di consumo di suolo elevato, dovuto principalmente alla continua diffusione urbana che si riscontra nella pianura padano-veneta. Se negli anni '50 il Centro e il Sud Italia mostrano percentuali di suolo consumato simili, successivamente il Centro si distacca con valori in netta crescita, raggiungendo i valori medi nazionali che, nel complesso, hanno un andamento piuttosto omogeneo (Munafò e Tombolini, 2014; ISPRA, 2014).

Tuttavia, il processo ha cambiato radicalmente forma dal secondo dopoguerra ai giorni nostri. Infatti, se nel periodo tra gli anni '50 e la fine degli anni '80 il rapporto tra nuovo consumo di suolo e nuovi abitanti era pari a meno di 1.000 metri quadrati per ogni nuovo abitante (considerando le variazioni demografiche nello stesso periodo), negli anni '90, a fronte di una crescita demografica quasi nulla, la perdita di aree naturali e agricole è continuata con tassi di crescita

simili a quelli del periodo precedente, portando il rapporto tra nuovo consumo di suolo e nuovi abitanti a valori nettamente superiori, intorno agli 8.000 metri quadrati per nuovo abitante. Nell'ultimo decennio, grazie a una crescita demografica più pronunciata, causata prevalentemente dalla componente migratoria, si assiste a valori dell'indicatore più bassi, al di sotto dei 2.000 metri quadrati per nuovo abitante (Munafò e Tombolini, 2014).

Un'espansione urbana guidata, quindi, da processi di diffusione e di dispersione insediativa, intesi rispettivamente come crescita della città attraverso la creazione di centri di dimensione medio-piccola all'esterno dei principali poli metropolitani e di frammentazione dei centri abitati, con conseguente perdita di limiti tra territorio urbano e rurale (Marinosci et al., 2013).

#### Gli effetti sui servizi ecosistemici

Il suolo libero fornisce fondamentali servizi ecosistemici, intesi quell'ampia gamma di beni e servizi, fondamentali per il benessere dell'uomo, assicurate attraverso le sue normali funzioni (Costanza et al., 1997). Il suolo svolge la funzione di buffer, filtro e reagente, regolando i cicli nutrizionali indispensabili per la vegetazione e la produzione agricola; è coinvolto nel ciclo idrologico; funge da piattaforma e da supporto per i processi e gli elementi naturali e artificiali; contribuisce alla resilienza dei sistemi socio-ecologici; fornisce importanti materie prime e ha, inoltre, una funzione culturale e storica (Blum, 2005; Commissione Europea, 2012). Negli ultimi anni è stata progressivamente riconosciuta l'importanza della quantificazione e della valutazione dei servizi ecosistemici, con la loro integrazione nell'ambito delle politiche di pianificazione territoriale e di gestione delle risorse naturali (Daily et al., 2009; De Groot et al., 2010).

Anche perché, visti i tempi estremamente lunghi di formazione del suolo, si può ritenere che esso sia una risorsa sostanzialmente non rinnovabile. Il suo deterioramento ha ripercussioni dirette sulla qualità delle acque e dell'aria, sulla biodiversità, sui fenomeni di dissesto e sui cambiamenti climatici, ma può anche incidere sulla salute dei cittadini e mettere in pericolo la sicurezza dei prodotti destinati all'alimentazione umana e animale (Commissione Europea, 2012).

La maggior parte, quindi, dei servizi resi dal suolo non coperto artificialmente ha un'utilità diretta ed indiretta per l'uomo e appare cruciale, nell'ambito delle politiche di gestione e di pianificazione del territorio, valutare le ricadute delle diverse scelte di pianificazione territoriale e urbanistica, attraverso la stima dei costi e benefici associabili a diversi scenari di uso del suolo, e/o a politiche di tutela e indirizzi propri degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica. Una pianificazione del territorio che integri nei propri processi di decisione una valutazione dei benefici ambientali assicurati dal suolo libero, può garantire alla collettività, di conseguenza, una riduzione consistente del consumo di suolo, ma anche, in molti casi, un risparmio complessivo.

La valutazione ecosistemica è, a tal fine, un efficace strumento per assicurare la base conoscitiva necessaria ai decisori dal livello globale a quello locale, dove le amministrazioni locali, sede delle principali decisioni che influenzano il consumo di suolo, si trovano spesso ad affrontare la questione dell'erosione dei servizi ecosistemici con poca consapevolezza e con strumenti conoscitivi inadeguati (Maes et al., 2012; Salvati et al., 2012).

#### Conclusioni

La valutazione ecosistemica appare dunque come un efficace strumento per collegare la sostenibilità globale alla realtà locale e per riconfigurare le modalità di governo del territorio in una direzione più sostenibile. In Italia per giungere ad una diffusione di questo nuovo modo di pianificare sono ancora numerose le questioni da affrontare. Da una parte è necessario proseguire e mettere a sistema gli sforzi di miglioramento che molte realtà locali stanno mettendo in campo per introdurre approcci innovativi alla pianificazione, attraverso strumenti di valutazione biofisica ed economica dei servizi ecosistemici a scala locale associata a scenari di uso del suolo. Inoltre è necessario proseguire con azioni per rafforzare la capacità delle amministrazioni locali di utilizzare ed applicare le migliori pratiche, e affinché si attrezzino con le adeguate professionalità anche attraverso un più efficace utilizzo dei finanziamenti europei ambientali e strutturali. Restano in ogni caso da affrontare i problemi di controllo del consumo di suolo a livello nazionale, mettendo a sistema il patrimonio di norme regionali che va sviluppandosi e assicurando che il fenomeno sia trattato con la necessaria trasversalità da tutte le politiche territoriali e ambientali. Quest'ultima rappresenta probabilmente la sfida più grande.

#### Bibliografia

- Blum, W.E.H. (2005), "Functions of Soil for Society and the Environment", in *Reviews in Environmental Science and Bio/Technology* 2005-4, (pag.75-79)
- Commissione Europea (2006), *Strategia tematica per la protezione del suolo*, COM(2006) 231. Bruxelles, 22.9.2006
- Commissione Europea (2012), *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*. Bruxelles, 15.5.2012, SWD (2012) 101 [http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/pub/soil\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/pub/soil_it.pdf)
- Costanza R., D'Arge R., De Groot R., Farber S., Grasso M., Hannon B., Limburg K., Naeem S., O'Neill R.V., Paruelo J., Raskin R.G., Sutton P., Van Den Belt M., (1997), "The values of the world's ecosystem services and natural capital", in *Nature*, 387 (pag.253-260)
- Daily, G.C., Polasky, S., Goldstein, J., Kareiva, P.M., Mooney, H.A., Pejchar, L., Ricketts, T.H., Salzman, J., Shallenberger, R. (2009), "Ecosystem services in decision making: time to deliver", In *Frontiers in Ecology and the Environment* 7.1, (pag.21-28)
- De Groot, R.S., Alkemade, R., Braat, L., Hein, L., Willemen, L. (2010), "Challenges in integrating the concept

of ecosystem services and values in landscape planning, management and decision making”, in *Ecological Complexity*, 7.3 (pag.260-272)

EEA (2006), *Urban sprawl in Europe – the ignored challenge* (Report no. 10), European Environmental Agency, Copenhagen

ISPRA (2014), *Annuario dei dati ambientali*, ISPRA, Roma

Maes, J., Egoh, N., Willemsen, L., Liqueste, C., Vihervaara, P., Schägner, J.P., Grizzetti, B., Drakou, E.G., La Notte, A., Zulian, G., Bouraoui, F., Paracchini, M.L., Braat, L., Bidoglio, G. (2012), “Mapping ecosystem services for policy support and decision making in the European Union”, in *Ecosystem Services*, Volume 1, Issue 1 (pag.31-39)

Marinosci, I., Assennato, F., Munafò, M., Vazquez Pizzi, D., Ferrara, A., Napolitano, P., Riitano, N., D’Onofrio, A., Congedo, L. (2013), “Forme di urbanizzazione e tipologia insediativa”, in ISPRA, *Qualità dell’ambiente urbano*, IX Rapporto, ISPRA, Roma (pag.28-39)

Munafò, M., Salvati, L., Zitti, M. (2013), “Estimating soil sealing rate at national level – Italy as case study”, in *Ecological Indicators XXVI*, (pag.137-140)

Munafò, M., Tombolini, I. (2014), *Il consumo di suolo in Italia*, Edizione 2014, ISPRA, Roma, <http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/il-consumo-di-suolo-in-italia>

Salvati, L., Munafò, M., Morelli, V.G., Sabbi, A. (2012), “Low-density Settlements and Land Use Changes in a Mediterranean Urban Region”, in *Landscape and Urban Planning 105/1-2* (pag.43-52)

## L’insostenibile consumo di suolo in Italia. Politiche di riduzione e controllo

FERDINANDO ORABONA

### Introduzione

Il consumo di suolo è un fenomeno che affonda le sue radici in cause di tipo culturale, sociale, economico, finanziario, amministrativo e, soprattutto fiscale. Oltre a queste, tuttavia, bisogna sottolineare che, in un periodo in cui la popolazione non cresce, la domanda di nuove abitazioni in ambiti periurbani e nei territori della metropolizzazione nasce dalla scarsa vivibilità della città compatta. A ciò bisogna aggiungere lo stato di precarietà in cui versano i bilanci comunali. In Italia, amministrazioni comunali e governi, sia pure su scale diverse, si trovano di fronte ad una scelta: lasciar avanzare un’evoluzione spontanea, talvolta selvaggia, dell’occupazione dei suoli e della ripartizione delle diverse componenti dei complessi urbani, o prevenire la proliferazione delle città e pianificarne lo sviluppo. Per cui il problema può essere affrontato con una serie

di politiche multilivello di tipo multisetoriale, volte da un lato a migliorare la qualità urbana, in modo da agire sull’offerta per indirizzare la domanda di abitazioni, da un altro lato volte a porre dei vincoli, a regolamentare l’attività edilizia e contenere il consumo di suoli liberi, privilegiando il riuso di quelli non più utilizzati, dall’altro lato ancora volta ad inserire queste politiche in un quadro fiscale sostenibile: appare necessario far sì che le amministrazioni comunali non abbiano più bisogno di entrate provenienti dall’attività edilizia.

### Dimensioni del consumo di suolo

In Italia, come sottolineano le ricerche di Legambiente, il fenomeno ha dimensioni importanti: come dimostra la tabella 1 il totale della superficie artificiale (che comprende urbanizzato e infrastrutture) in Italia, pari a 21.490 km<sup>2</sup>, è quasi uguale alla superficie della sola regione Lombardia, cioè il 7,1% della superficie nazionale. In rosso sono evidenziate le regioni che sono sopra la media nazionale: lo sviluppato Nord, escluse le regioni montane e costiere, rappresenta la porzione di territorio maggiormente “coperto” da superficie artificiale, e anche al Centro-Sud le regioni di maggior rilevanza economica (Lazio, Campania e Sicilia) sono quelle più antropizzate.

Nel sud-Italia, come sottolinea anche l’EEA Report n. 10/2006, sono soprattutto le zone costiere ad essere fortemente compromesse.

Gli unici dati ufficiali disponibili su base nazionale sono quelli elaborati da APAT e poi da ISPRA sulle coperture del suolo nell’ambito del progetto europeo Corine Land Cover (CLC). Da tali dati risulta una superficie urbanizzata in Italia pari a 1 milione e 474 mila ettari, con un tasso di crescita di 8.400 ettari all’anno e un valore procapite di 255 mq/abitante di superfici urbanizzate.

Non, tuttavia, solo attraverso una lettura dei dati si può comprendere appieno il fenomeno: infatti non è solamente una questione di numeri, ma anche un problema localizzativo: ubi?

Dove sono localizzati insediamenti e infrastrutture? Essi rappresentano un problema relativo al consumo non solo di suolo, ma anche di paesaggio, di ecosistemi: infatti le reti infrastrutturali spesso interrompono naturali corridoi ecologici, invadono ecosistemi; oppure insediamenti sono ubicati in modo da “coprire” una scena paesaggistica, rappresentando i cosiddetti elementi di detrazione visiva, andando a costituire vero e proprio danno, non solo all’estetica, ma anche, di conseguenza, all’economia: perché se è vero che l’Italia possiede il 5% (44 su 890) dei beni tutelati dall’Unesco (e non il 50%, come recentemente si è sentito dire) è vero altrettanto che questi beni, il loro contesto, i paesaggi italiani famosi in tutto il mondo e soggetto artistico utilizzato nella storia dell’arte pittorica sin dal Medioevo, sono da tutelare e non da deturpare inserendovi oggetti estranei, mostruosi (come potrebbe essere il viadotto accanto alla Valle dei Templi di Agrigento), che hanno senza dubbio anche effetti sull’economia, facendo diminuire la presenza

Regioni	% Superfici artificiali	Superfici artificiali in kmq	Superficie Totale (kmq)	Popolazione Totale (ab)	Superficie artificiale per abitante (mq)
Valle d'Aosta	2,0	70	3.263	127.836	547,6
Piemonte	7,6	1900	25.402	4.450.359	426,9
Liguria	6,3	340	5.422	1.616.435	210,3
Lombardia	14,1	3400	23.863	9.844.943	345,4
Trentino - Alto Adige	2,8	390	13.607	1.030.816	378,3
Friuli - Venezia Giulia	9,4	740	7.858	1.234.441	599,5
Veneto	11,3	2100	18.399	4.917.395	427,1
Emilia - Romagna	9,1	2000	22.446	4.405.486	454,0
Toscana	5,6	1300	22.994	3.734.355	348,1
Umbria	4,1	350	8.456	902.792	387,7
Marche	5,5	540	9.366	1.560.785	346,0
Lazio	9,1	1500	17.236	5.695.048	263,4
Abruzzo	3,4	360	10.763	1.339.317	268,8
Molise	1,6	70	4.438	320.042	218,7
Campania	10,7	1450	13.590	5.824.625	248,9
Basilicata	2,1	210	9.995	588.593	356,8
Puglia	5,9	1100	19.358	4.090.210	268,9
Calabria	5,8	870	15.081	2.009.307	433,0
Sicilia	7,4	1900	25.711	5.043.723	376,7
Sardegna	3,7	900	24.090	1.672.607	538,1
ITALIA	7,1	21490	301338	60.402.499	355,8

Tabellar: Superfici artificiali in Italia  
(Fonte: Dossier di Legambiente, 2010)

turistiche. Pier Paolo Pasolini, che col senno di poi si è spesso rivelato incredibile anticipatore dei tempi, in un raro documentario, trasmesso dalla Rai nel 1974, "La forma della città", denunciava la tendenza italiana a rovinare i paesaggi, i panorami urbani, la bellezza dei luoghi come ci sono stati tramandati dalle generazioni passate, in nome della rendita urbana.

Il consumo di suolo rappresenta quindi un problema legato ai seguenti temi:

- Problemi ambientali;
- Consumo di risorse energetiche;
- Distruzione di paesaggio;
- Problemi economici;
- Perdita di identità dei luoghi.

Infine c'è da dire che mentre si assiste alla realizzazione di nuovi quartieri di edilizia convenzionata, di pregio, senza che ve ne sia il reale bisogno, parallelamente, e anche paradossalmente, uno dei problemi all'ordine del giorno è proprio quello della casa per i ceti meno agiati: l'aspetto di incoerenza del quadro appena descritto sembra proprio questo, cioè che da un lato vengono realizzati insediamenti residenziali di un certo pregio in terreni ex agricoli, villette con giardino, seconde case nelle zone turistiche del paese, palazzi che gradualmente sostituiscono le aree industriali dismesse, (tutte categorie edilizie da destinare al libero mercato, che prevedono la "creazione" nei Piani Regolatori di diritti edificatori da vendere ai privati); dall'altro, tra scandali politici e continue promesse o provvedimenti legislativi da parte del governo sul Piano Casa, si assiste alla realizzazione di edilizia economica e popolare di scarsa qualità architettonica, che costituisce una forma di ghettizza-

zione e, oltre a essere gestita in modo discutibile dagli amministratori, in cui vengono spesi pochi soldi per la sua manutenzione e per la realizzazione di edifici per i ceti meno abbienti.

Come controllare e ridurre il consumo di suolo?

Bisogna capire quali passi seguire per poter elaborare e, soprattutto, attuare politiche di riduzione e controllo del consumo di suolo.

Si propone, in primo luogo, uno schema di interazione tra gestione del suolo e pianificazione:

– Informazione, pianificazione e sviluppo di strategie  
Valutazione dell'idoneità dei suoli sotto criteri economici, ambientali, urbani, sociali e infrastrutturali (analisi multicriteriali), basata su obiettivi di uso del suolo precedentemente formulati. Un importante criterio aggiuntivo è l'evoluzione della rendita dei suoli, distinguendo tra aree di mercato con importanti opportunità di crescita, aree commerciabili senza opportunità di rendimento e aree non commerciabili. Si tratta di elaborare un sistema informativo con il potenziale edificabile di regioni e città, utile per investitori e clienti privati (GIS).

– Attuazione delle misure

Il passo successivo è quello di considerare come e in che misura si intenda valorizzare o dismettere aree abbandonate e sottoutilizzate. Poiché varie parti di territorio hanno valori fondiari diversi, si fa riferimento a: uso di strumenti formali e informali, integrazione con altre strategie e piani, a seconda delle opportunità di trovare fondi e finanziamenti.

– Monitoraggio, valutazione, adattamento

Le condizioni di mercato possono essere modificate in ragione del cambiamento delle caratteristiche regionali o locali, come la disponibilità di suoli edificabili o il rapporto domanda-offerta, od ogni altra condizione strutturale, come nuovi strumenti o attori; infine i nuovi obiettivi a livello statale e federale devono essere rivisti in modo critico assieme alle strategie e agli strumenti di gestione del suolo, e, se necessario, adattate.

In secondo luogo, bisogna definire la situazione dei bilanci comunali italiani che non godono di un ottimo stato di forma, anche se i dati cumulati mostrerebbero un generale saldo positivo: questo fa pensare che sarebbero necessarie forme di perequazione territoriale e fiscale in grado di attenuare la competitività tra i comuni per accaparrarsi risorse provenienti dall'edificazione del loro territorio. Un'ipotesi in questo senso sarebbe quella di riformare la fiscalità comunale, in modo da superare questo modello che prevede che la tassazione delle nuove edificazioni (permessi di costruzione) e del patrimonio immobiliare (IMU) siano le uniche entrate direttamente manovrabili dai comuni. Ciò sarebbe possibile solo in due modi: o viene dato ai comuni maggior autonomia di esazione dei tributi, completando definitivamente il percorso di riforma amministrativa che sembra portare l'Italia ad assumere un sistema federalista puro, oppure si torna ad una forma di centralismo amministrativo nel quale, però, tutta l'esazione fiscale

viene effettuata dallo stato centrale, che poi si deve adoperare per re-distribuire i fondi ai livelli amministrativi subordinati.

Ad ogni modo bisogna superare questa fase in cui il sistema amministrativo attuale è una forma ibrida tra centralismo e federalismo, che non sembra funzionare. In questo senso, infatti, è da considerare positiva l'applicazione in essere di quanto previsto dalla Legge 42/2009 – Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, soprattutto relativamente a quanto previsto all'art. 9, relativo al fondo perequativo territoriale. Approfondendo l'analisi, diventa chiaro che l'obiettivo è quello di elaborare un modello virtuoso nel quale la fiscalità comunale non venga più gestita dai singoli comuni con il semplice, per quanto comunque complicato, obiettivo del pareggio di bilancio, ma una fiscalità che metta in relazione le diverse amministrazioni locali al fine di ripartire gli utili e coprire i bilanci di quei comuni che, per collocazione territoriale e caratteristiche geografiche, hanno maggior difficoltà di altri a far quadrare i bilanci senza ricorrere al consumo di suoli liberi: si tratta dei comuni posti al di fuori delle grandi direttrici di traffico, privi di particolari attrattive turistiche, caratterizzati da fenomeni di spopolamento, oppure di comuni dove non si rilevi la presenza di particolari attività turistiche, commerciali o produttive, che possano garantire alle casse comunali rilevanti introiti in termini di ICI o IMU.

#### Conclusione

In conclusione, sembra utile una legge nazionale di riforma urbanistica che contenga al suo interno obiettivi di riduzione del consumo di suolo, che preveda l'utilizzo di un sistema di indicatori univoco adottato dalla pubblica amministrazione per misurare il fenomeno, e che venga accompagnata da una riforma fiscale che dia più poteri agli enti locali, che, in un'ottica di concertazione, sarebbero tenuti, poi, a rendere allo stato centrale una quota del gettito fiscale che lo stato stesso utilizzerebbe per l'erogazione dei servizi di rilevanza nazionale e per la redistribuzione e l'aiuto economico a favore delle regioni con maggiori problematiche. Dal punto di vista della pianificazione territoriale, lo stato, emanando una legge di riforma in tema di urbanistica, dovrebbe definire linee guida, principi generali e, per quanto riguarda il tema del consumo di suolo, elaborare un sistema simile a quello tedesco, definendo obiettivi qualitativi e quantitativi di consumo. Controllare il consumo di suolo non deve solamente essere un obiettivo in sé, ma anche un mezzo finalizzato all'obiettivo della valorizzazione del territorio, che porta a importanti risvolti economici.

#### Bibliografia

Augè M. (1993) *Non luoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, Milano  
Camagni R. (2011) *Principi di economia urbana e territoriale*, Roma  
Frisch G. (2010), *Germania. Nuovi "percorsi" sul suolo*, Camerino

Crosetti A. - Police A. - Spasiano M. (2007), *Diritto urbanistico e dei lavori pubblici*, Torino  
M. Giudice, F. Minucci (2010) *Il consumo di suolo in Italia, Analisi e proposte per un governo sostenibile del territorio*, Milano  
Malburg-Graf B. et al. (2006) *Strategies and instruments to limit excessive land use in Germany - a proposal to the German Council for Sustainable Development*, Stoccarda  
M. Pallante (2011), *La decrescita felice*, Roma  
Pileri P., *Consumo di suolo consumo di futuro*, in «Urbanistica», n. 138/2009  
Roderick Stackelberg (1999) *Hitler's Germany: origins, interpretations, legacies*, Routledge

#### Riferimenti Normativi

Legge n. 244/2007 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato  
Legge n. 42/2009 – Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione  
Legge Costituzionale n.3/2001 - "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"

## Urbanizzazione e consumo di suolo. Alcune considerazioni introduttive

### FABRIZIO PAONE

Per chi è stato attratto dagli studi di urbanistica in Italia negli anni ottanta, Consumo di suolo (CdS) è termine che si lega alla ricerca nazionale ItUrb (Rapporto sullo stato dell'urbanizzazione in Italia '80, 1982-1988) coordinata da Giovanni Astengo. In essa, come ricorda Durbiano e Robiglio (2004) "a dominare è l'idea di un CdS che misura l'estensione quantitativa e la bassa densità come dissipazione, entropia e difformità" (p.107). Al centro dell'attenzione si colloca il "parametro suolo" (cfr. in particolare Borachia V., Moretti A., Paolillo P.L., Tosi A., a cura di 1988), quale variabile chiave per un'azione pianificatoria capace di tradursi in criteri semplici, utilmente praticabili dagli enti locali. L'antidoto urbanistico alle conseguenze nocive dello sviluppo urbano appare la salvaguardia delle destinazioni d'uso agricole, attraverso le zonizzazioni dei piani regolatori, pur nelle more delle attività edilizie effettivamente concesse dalle norme. L'osservazione sintetica dell'urbanizzazione fatta da ItUrb non poteva non rilevare molti dati rispetto ai quali risultava difficile posizionarsi: l'aspirazione generalizzata a stili di vita urbani, la rilevanza quantitativa della produzione edilizia, il crescente peso assunto dalle opere infrastrutturali e degli impianti tecnici.

Inoltre l'aumento di produttività del settore agricolo al diminuire delle superfici coltivate, la crescente integrazione dei mercati alimentari attraverso la grande distribuzione, aveva ormai relegato a fattore inerziale ed estetico il carattere periurbano delle campagne. Per queste ragioni nella prima metà degli anni novanta il tema del CdS non poteva non cominciare ad apparire moralistico, corretto ma incapace di dialogare con i fenomeni in corso, e con una società che non si sentiva più politicamente rappresentata dalle precedenti ortodossie.

I due termini del costruito, "consumo" e "suolo", se osservati come oggetti centrali dell'attenzione tendevano entrambi a scomparire, a rifrangersi in molteplici immagini particolari, a mostrare un contenuto soprattutto metaforico. Per "suolo", infatti, si intendeva una porzione di superficie terrestre, cartograficamente definita, definita da un uso (urbanizzato, agricolo, naturale), espungendo la compresenza funzionale e l'avvicendamento temporale degli usi, l'assetto proprietario, la fisicità degli spazi e la loro tridimensionalità (si pensi ai volumi negativi delle attività estrattive, alle discariche...), le conseguenze extra-areali degli usi (emissioni, percolazioni ed emissioni in atmosfera, rifiuti e scarti di lavorazione, movimenti di terra, domande di trasporto,...). Per "consumo" non poteva intendersi un processo omologo a quello di altri beni di massa. Ad essere consumato era un oggetto speciale e unico, cangiante ma difficilmente riproducibile dall'uomo, intimo alla vita e privo di richiamo edonistico. Si richiamava con accento morale il carattere irreversibile di molte trasformazioni, la distruzione noncurante di oggetti e paesaggi, eccellenti e ordinari, la diminuzione dell'azione rigenerante e salubre dell'ambiente naturale sulla salute umana.

Proprio per l'inestricabilità delle questioni che i termini suolo e consumo messi uno accanto all'altro andavano a toccare, i sensi per modificare i comportamenti civici, politici e amministrativi non si chiudevano, se non in una prospettiva di opposizione tra sviluppo urbano e conservazione. Di alcune immagini, come "consumo di suolo", o "colata di cemento", sopravviveva la forza, l'efficacia comunicativa e persuasiva, non confutabile attraverso procedimenti logici formali. Tutto questo appariva esito di un approccio moralistico, incapace di leggere in maniera non pregiudiziale le profonde trasformazioni avvenute nel secondo dopoguerra nell'economia, nella società, nelle città e nel territorio. Il carattere ideologico contenuto nella nozione di CdS sembrava prevalere sulla sua possibile utilità di riallineamento etico e civile. Nondimeno, venivano poste in evidenza le perduranti impossibilità di pervenire a modelli di sintesi di assetti rurali ed urbani, proprio i temi che avevano inaugurato in maniera diagrammatica l'avvio del Novecento, attraverso le sperimentazioni della Garden City, divenuta poi matrice per molteplici esperimenti abitativi parziali, e non modello di urbanizzazione. La sintesi tra condizione rurale e condizione urbana facente parte delle basi del pensiero marxiano continuava ad apparire nebulosa e ottativa e, in ogni caso, priva di

traduzioni dirette nello spazio urbano, rimandate al raggiungimento di una nuova condizione strutturale. Le polemiche degli igienisti e dei riformatori sociali riguardavano soprattutto ricorrenti situazioni interne alle compagini urbane, e attinenti alle relazioni tra offerta e modi di lavoro, e luoghi e condizioni di residenza. A partire dalla metà degli anni settanta i modelli di sviluppo e della pianificazione centralizzata, comunque intesi e valutati, sembravano aver perso la prospettiva barocca della progressione in direzione illimitata, obbligando a riconsiderare dissipazioni, energie, bilanci.

È probabilmente all'interno di questo campo di forze che il CdS trova dopo il 2000 una nuova attualità, in accordo con nuove tecnologie di rappresentazione e di fotointerpretazione, capaci di rinnovare le basi informative. In Italia si hanno iniziative di rilievo, tra cui la costituzione nel 2009 dell'Osservatorio Nazionale sul Consumo di Suolo (ONCS) da parte di Politecnico di Milano (DIAP), INU, Legambiente, poi diventato Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo (CRCS). Nel 2012 il CdS raggiunge le prime pagine nell'agenda politica e dei media, con il DDL quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo di suolo del ministro dell'Agricoltura Mario Catania, all'interno del governo Monti. Il DDL prevedeva una logica d'intervento fortemente centrale, per cui alla stima di un fabbisogno complessivo di superfici agricole sarebbe seguita una ripartizione delle superfici agricole regionali, ottenuta tramite la concertazione tra Stato e Regioni. Oltre alla difficoltà di disporre di dati omogenei di partenza, questo proposito sarebbe stato destinato a lunghi tempi di attuazione, e arduo da armonizzare con l'evoluzione delle tecniche colturali, l'andamento dei mercati dei prodotti agricoli, l'avvicinarsi delle politiche europee. Ciò mostra come non si possano produrre politiche efficaci a riguardo del CdS se non attraverso un'azione congiunta tra più livelli di pianificazione, azione oggi di fatto impossibile per la ridondanza dell'apparato normativo e la sovrapposizione delle competenze, il disallineamento temporale nell'approvazione dei documenti di piano, i ricorrenti stati di sospensione legati ai ricorsi alle autorità giudiziarie. Omologa difficoltà riguarda il governo delle aree metropolitane, e le relative recenti vicende legislative, in cui si osserva la difficoltà del coordinamento e l'incerta relazione con la base territoriale empirica.

Aldilà dei problemi non secondari sollevati dalle modalità di misurazione, che non possono essere trattati adeguatamente in questa sede, emergono comunque dei dati tendenziali e dei congedi necessari, rispetto al recente passato. Il primo rilievo va all'aumento delle superfici urbanizzate, comunque presente rispetto alla crisi seguita alla bolla immobiliare del 2007 e alla stagnazione della produzione, coperta fino al 2009 dalla crescente finanziarizzazione dell'economia, per usare le parole di Gallino (2013). Congiuntamente, diminuiscono in Italia le superfici agricole, in particolare montane, ed aumentano i territori naturali, o per così dire ri-naturalizzati.

Non è possibile affermare in maniera apodittica che di per sé l'aumento delle superfici urbanizzate costituisca un male: ad esempio le osservazioni di Frisch (2011) riferite alla Germania evidenziano come nell'attuale aumento delle superfici urbanizzate, pur in presenza di politiche di contenimento delle nuove urbanizzazioni, rivestano un ruolo rilevante le superfici dei parchi, e le estensioni riferite al welfare e alle attività ricreative. Inoltre, dal punto di vista dei cambiamenti climatici e in particolare dell'assetto idrogeologico, il fatto che una superficie sia giudicata in maniera aggregata come urbanizzata nulla dice sulla permeabilità del suolo, sulla presenza o meno di fattori inquinanti, sulle presenze vegetali e animali. Si scioglie inoltre (ma questa è una personale ipotesi di lettura e di interpretazione) l'associazione tra contenimento del consumo del suolo e modelli compatti. L'osservazione diretta mostra infatti come vi possano essere ottime virtù insediative ed energetiche tanto nei modelli compatti, quanto in quelli policentrici, reticolari, o diffusi, questi ultimi in particolare relazione con i contesti agricoli di lunga civilizzazione. Non è quindi scontato, e va argomentato caso per caso, che contrastare un uso dissipatorio della risorsa suolo voglia dire privilegiare i modelli compatti, l'alta densità e/o le strategie di densificazione.

In presenza della vittoria e dell'egemonia di programmi, visioni e comportamenti neo-liberisti, e di priorità pubblica e collettiva per i temi economici e finanziari, di difesa del lavoro e dell'occupazione, la domanda di come conciliare politiche ambientali e nuove

forme di sviluppo, e dunque di pacificazione sociale, diviene essenziale. In primo luogo occorre decifrare e riformulare pratiche e modalità ordinarie di costruzione e trasformazione dei nostri territori, assai più di quanto non occorrono progetti speciali e procedure straordinarie. Occorre poi prendere posizione circa le iniziative low-cost che riguardano l'edificazione e l'infrastrutturazione del territorio, che spesso hanno incentivato forme irrazionali di dispersione insediativa, soprattutto nel Nord Italia, in cui la regia pubblica e politica delle trasformazioni territoriali è stata minima, e trascurabile il ruolo svolto dal progetto urbanistico.

I molti e apprezzabili casi italiani di pianificazione mirata al contenimento dell'urbanizzazione appaiono condotti a più scale, comunale, provinciale, regionale, e statale, e di parte di essi si può consultare una buona sintesi in D'Onofrio (a cura di, 2011). Da un punto di vista tecnico, urbanistico, e amministrativo disponiamo di strumenti di sperimentata efficacia per contenere il Cds. Innanzitutto l'applicazione di vincoli di inedificabilità, il riconoscimento di ambiti di particolare tutela e controllo delle modificazioni, spesso nei termini di paesaggi raggiunti, compiuti, presidiati da autonome istituzioni. Poi la disciplina di costruzione in zona agricola, intesa come azione di contenimento che si esprime come rapporto tra superfici, e tra volumi e superfici, nonché sulla contiguità delle stesse. Di seguito, la priorità assegnata alla rigenerazione dei cosiddetti brownfields, da ottenere attraverso la pianificazione generale e concertata; l'incentivazio-



Figura 1– Genova, dalla Foce verso monte, 2003 (fotografia F.Paone)

ne degli interventi legati in maniera funzionale alla struttura del trasporto pubblico; la tutela e la sovvenzione dell'agricoltura. In passato sono stati usati con efficacia anche provvedimenti di impedimento dei frazionamenti fondiari (soprattutto in Inghilterra), con la finalità di preservare l'assetto del paesaggio e delle campagne legato alle grandi proprietà, ai patrimoni e alle dimore dell'aristocrazia, o di favorire la loro trasformazione in beni pubblici.

Non si può sottovalutare l'intreccio determinato dalle competenze settoriali, dalla tutela dei beni paesistici e ambientali alle infrastrutture, che ha condotto a una proliferazione tale di relazioni e disposizioni che induce, analogamente a quanto rileva Settis (2011) per il paesaggio, a riconoscere una situazione teorica di stallo. Si evidenzia l'importanza della condivisione di un compito sostanziale tra i diversi livelli di pianificazione e decisione, europeo, statale, regionale e comunale (a quest'ultima continua a rimanere delegata la statuizione topograficamente dettagliata degli usi del suolo), oltre che provinciale e metropolitana.

All'interno di una situazione di crisi, si pone con forza il problema dell'urbanizzazione come processo che proietta le proprie conseguenze sui modi di intendere una spending review non indiscriminata, sul rilancio della progettualità sociale basata sull'associazionismo e la solidarietà tra (piccoli) gruppi, sulla ridefinizione inclusiva delle forme di cittadinanza. La modernità urbana si è costituita in Italia attraverso un'alternanza tra periodi di rapidissimo sviluppo, che ha colto impreparate o impotenti le amministrazioni, e lunghi periodi di stagnazione e minuta interna ridefinizione, in cui molti hanno ritenuto di sapere cosa fare, giudicandolo però storicamente impossibile. Dal punto di vista del rapporto tra i cittadini e le leggi, questo ha determinato un'alternanza tra provvedimenti di massimalismo proibizionista (ad esempio alcuni aspetti della legge Galasso del 1985), invocati come il "giudizio di Dio" sulle azioni umane, e ventennali periodici condoni e deroghe, che hanno incrementato la convinzione della convenienza dell'attività edilizia illegale. L'abusivismo, puntualmente registrato dal CdS, evidenzia un meccanismo peculiare e regolare, quasi determinista, che Saviano (2006) chiamerebbe "scratch": temporanee volontarie distorsioni introdotte con arte, che rendono un corso e legale e uno illegale estremamente simili tra loro, con un enorme e poco visibile vantaggio competitivo a favore del secondo. Il CdS costituisce un ponte verso lo studio e l'impegno in questi orizzonti. Più che gli strumenti da adoperare per contenere il CdS, sembra latitare l'elaborazione politica della domanda di cessazione di un'urbanizzazione noncurante, priva di chiare relazioni con le elaborazioni disciplinari, capace di essere condivisa da una società sempre più corporativa, frammentata, difensiva. Non possiamo ignorare i fattori che incentivano operazioni edificatorie low cost, e incrementano un disordine urbanistico che stride quantomeno con le retoriche del turismo, della valorizzazione delle città d'arte, della tutela del paesaggio. E non si può non rilevare come la tassazione sulla casa, e sulle

destinazioni d'uso produttive, artigianali e commerciali incentivi i Comuni a incrementare le proprie entrate, altrimenti esigue e insufficienti, attraverso una crescente urbanizzazione, affermazione ancor più valida considerando i proventi che derivano dagli oneri di costruzione. La consuetudine antropologica di considerare le case, le seconde case, e in generale gli immobili come fonte di patrimonializzazione per le famiglie, persone e i soggetti economici ha avuto fino al 2008 un ruolo non secondario nell'alimentare la domanda di immobili. Oggi, con la priorità assegnata collettivamente ai temi del lavoro e dell'occupazione, il continuare a urbanizzare suoli con edilizia di scarsa qualità appare sotto un segno diverso, legato a una meccanica rigidità dell'offerta, che comporta la sottrazione di risorse a ricerche, settori e attività che potrebbero avere una maggiore utilità negli scenari futuri per il paese, e per i cittadini. Il che, equivale forse a ritornare al tema dell'armonia tra le scale di pianificazione, di immaginazione, di governo, di gestione, in modo che la valorizzazione di conoscenze e capacità diffuse siano capaci di saldarsi in un movimento collettivo.

#### Bibliografia

- APAT (2005), *La realizzazione in Italia del progetto europeo Corine Land Cover 2000*, Rapporto 36, Roma.
- Astengo G., Nucci C. (1990), *Rapporto sullo stato dell'urbanizzazione in Italia*, Quaderni di Urbanistica Informazioni n.8.
- Barbieri G.A., Ferrara A., Lipizzi F. (2011), *La crescita delle superfici edificate in Italia nel Rapporto Istat 2008*, in: D'Onofrio, R., a cura di, pag.10-14.
- Bellagamba P.G., Frisch G.J., Tamburini G. (2010), "Urbanistica e consumo di suolo", *Territorio* n.52, pp.30-35.
- Borachia V., Moretti A., Paolillo P.L., Tosi A., a cura di (1988), *Il parametro suolo. Dalla misura del consumo alle politiche di utilizzo*, Grafo Edizioni, Brescia.
- Cartei G.F., De Lucia L. (2014), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- CRCS (Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo) (2010), *Rapporto 2010*, a cura di Arcidiacono A., Di Simine D., Oliva F., Pareglio S., Pileri P., Salata S., INU Edizioni, Roma.
- D'Onofrio, R., a cura di (2011), *Consumo di suolo e governo del territorio*, *Urbanistica Dossier* n.125, 2011.
- Durbiano G., Robiglio M. (2003), *Paesaggio e architettura nell'Italia contemporanea*, Donzelli Editore, Roma.
- Frisch G.J. (2011), *Cooperare, gestire e comunicare le politiche del suolo in Germania*, in: D'Onofrio, R., a cura di, pag.60-63.
- Garibaldi A., Massari A., Preve M., Salvagliulo G., Sansa F. (2010), *La colata. Il partito del cemento che sta cancellando l'Italia del futuro*, Chiarelettere, Milano.
- Gallino L. (2013), *Il colpo di stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi.
- Giudice M., Minucci F. (2011), *Il Consumo di Suolo in Italia. Analisi e proposte per un governo sostenibile*

del territorio, Sistemi Editoriali, Napoli.  
Prezioso M. (2011), Il contenimento del consumo di suolo a scala europea: il Programma ESPON, in: D'Onofrio, R., a cura di, pag.56-60.  
Saviano R. (2006), Gomorra, Mondadori, Milano.  
Settis S. (2012), Paesaggio costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile, Einaudi, Torino.

## La redazione di Linee Guida e Protocolli Edilizi: Ipotesi di una metodologia di controllo sul consumo di suolo

LAURA PELLEGRINO

### Premessa

Il tema del consumo del suolo, dovuto all'espansione urbana ed infrastrutturale, ha assunto un'importanza crescente nel contesto della sostenibilità ambientale e della pianificazione sia urbana che a larga scala. I suoi impatti negativi sono ormai ben compresi a livello scientifico ed è condivisa, anche a livello politico, la necessità urgente di porre un freno ai fenomeni dell'espansione urbana e della progressiva cementificazione del territorio (spesso realizzata in assenza di titoli edilizi) che causano la perdita, anche irreversibile di tale risorsa ambientale. Pertanto una strategia efficace per la riduzione del consumo di suolo può essere rappresentata dalla valutazione degli effetti conseguenti all'azione sanante dei condoni edilizi ma anche dei titoli edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica. Pertanto il presente contributo parte dall'analisi ex post della pianificazione urbanistica comunale, ovvero dai titoli edilizi, impostando una strategia volta alla riduzione del consumo di suolo che prende spunto dalle Linee Guida e dai Protocolli (introdotti dal Sistema Sanitario Nazionale alla fine del 1990), utilizzati nella Medicina Generale, per individuare delle metodologie diagnostiche su base scientifica che, nell'attività pratica, garantissero al paziente azioni di efficienza, efficacia, contenimento dei costi e salvaguardia della dignità personale. Considerato che tali prerogative sono perfettamente sovrapponibili alle logiche di politica urbana e soprattutto alle problematiche sul contenimento del consumo di suolo si ipotizza nella presente la trasposizione delle suddette Linee Guida e dei Protocolli in ambito edilizio.

1. Titoli edilizi e Consumo di Suolo  
Abusivismo edilizio e Permessi di Costruire in sanatoria

Nella legislazione italiana il suolo è inteso come "il territorio, il suolo, il sottosuolo, gli abitati e le opere infrastrutturali" (Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale", art. 54, co.1a) definizione che la Commissione Europea, nella strategia per la protezione del suolo del 2006, ha esteso allo strato superiore della crosta terrestre, costituito da particelle minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi, che rappresenta l'interfaccia tra terra, aria e acqua e ospita gran parte della biosfera. Pertanto, insieme con aria e l'acqua esso è la risorsa fondamentale (difficilmente rinnovabile) per l'esistenza delle specie presenti sul nostro pianeta. Sul tema del Consumo di Suolo si riportano sinteticamente alcune analisi del Rapporto 195/2014 dell'ISPRA, circoscritte al fenomeno dell'edificazione, dove si definisce "consumo di suolo"... un fenomeno associato alla perdita di una risorsa ambientale fondamentale, dovuta all'occupazione di superficie originariamente agricola, naturale o semi naturale. Il fenomeno si riferisce, quindi, a un incremento della copertura artificiale di terreno, legato alle dinamiche insediative. Un processo prevalentemente dovuto alla costruzione di nuovi edifici, capannoni e insediamenti, all'espansione delle città, alla densificazione o alla conversione di terreno entro un'area urbana, all'infrastrutturazione del territorio. Nel Rapporto inoltre sono riportati i dati sull'andamento del consumo di suolo in Italia dal secondo dopoguerra ad oggi con una crescita giornaliera del fenomeno intorno ai 70 ettari al giorno ed oscillazioni marginali nel corso degli ultimi venti anni. Si legge infatti: Si tratta di un consumo di suolo pari a circa 8 metri quadrati al secondo che continua a coprire, ininterrottamente, notte e giorno, il nostro territorio con asfalto e cemento, edifici e capannoni, servizi e strade, a causa dell'espansione di aree urbane, spesso a bassa densità, di infrastrutture, di insediamenti commerciali, produttivi e di servizio, e con la conseguente perdita di aree aperte naturali o agricole. I dati mostrano, a livello nazionale, un suolo ormai perso che è passato dal 2,9% degli anni '50 al 7,3% del 2012, con un incremento di più di 4 punti percentuali. In termini assoluti, si stima che il consumo di suolo abbia intaccato ormai quasi 22.000 chilometri quadrati del nostro territorio<sup>1</sup>. Per quanto concerne l'abusivismo edilizio la conoscenza esatta del fenomeno in termini numerici è molto complessa, essendo ostacolata sia dalla genericità delle informazioni fornite al Ministero dalle Amministrazioni locali, sia per la presenza degli "immobili fantasma" ovvero quelle unità immobiliari abusive (fatta eccezione di immobili rurali anteguerra) non dichiarate al catasto, emersi dai monitoraggi compiuti a partire dall'anno 2006 dall'Agenzia del Territorio. In Italia, in circa trent'anni sono stati tre i condoni edilizi (1985, 1994, 2004) realizzati dal Governo senza contare i vari tentativi d'introdurre nuove forme di sanatoria e di fermare le sentenze di demolizione passate in giudicato. Con il primo condono del 1985 (L.47/85) le costruzioni abusive superarono la cifra di 125.000; nel 1994, con la seconda legge di sanatoria (L.724/94), le abitazio-

ni abusive furono circa 83.000; mentre nel 2004, in occasione del terzo condono (L. 326/2004), sono state realizzate ben 40.000 costruzioni senza titoli edilizi. Questi i dati generali che, tuttavia, andrebbero differenziati tra gli abusi maggiormente "impattanti" sul territorio, ovvero gli ampliamenti volumetrici e gli edifici ex novo, rispetto a quelli minori inerenti il cambio di destinazione d'uso sebbene, anche in questo caso andrebbe effettuata un'ulteriore classificazione, considerato che il cambio di destinazione d'uso comporta un aggravio del carico urbanistico e quindi uno squilibrio territoriale assimilabile agli abusi di maggiore entità. Ai dati inerenti le istanze di sanatoria, effettuati dagli aventi titolo, ai quali va aggiunta la percentuale non rilevabile di quelli su cui non è stata presentata la domanda di sanatoria (forse per l'onerosità dell'oblazione). A quanto rappresentato non fa da contrappeso la presenza di una legge che obblighi, in sede di formazione dei piani urbanistici, a valutare il carico dell'edificato abusivo sottraendolo dai volumi in previsione e, come si evince nelle analisi del FAI e WWF<sup>2</sup>...senza mai attivare sistemi compensativi dal punto di vista ambientale. La completa definizione di pratiche di abusivismo pregresse, il conseguente abbattimento di immobili non suscettibili di condono, la definitiva rinuncia ad ogni nuovo condono dovranno costituire il presupposto imprescindibile per eventualmente realizzare nuovo edificato. Tuttavia in termini di controllo e prevenzione diverse Regioni hanno deliberato sulla necessità d'istituire un S.I.T. (Sistema Informativo Territoriale) per il rilevamento delle attività edilizie. Tra queste la Campania che, dall'anno 2008 con il Progetto Mistral ha attivato il monitoraggio satellitare dei 551 comuni in cui è ripartito il territorio regionale. Realizzato in collaborazione con il MARSEC (Mediterranean Agency for Remote Sensing and Environmental Control, l'Agenzia Mediterranea per il Controllo Remoto dell'Ambiente) il monitoraggio, effettuato periodicamente, almeno due volte l'anno, con un elevato grado di risoluzione (da 70 a 250 cm), rileva lo stato del territorio riportandolo su base cartografia al fine di operare un confronto con quella già depositata presso il SIT regionale.

L'Attività edilizia ed i titoli abilitativi in deroga  
Il DPR 380 del 06 giugno 2001 all'art.12 co.1 sancisce come presupposto ineludibile che il permesso di costruire è rilasciato in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente. Infatti cardine del diritto in edilizia è quello della conformità dei suddetti titoli alle leggi urbanistiche ed a tutte le altre prescrizioni contenute nei regolamenti edilizi, negli strumenti generali ed in quelli attuativi. Tale stato di cose è, del resto, consequenziale alla natura del titolo edilizio nei termini di atto vincolato e non revocabile, diretto alla verifica della corrispondenza del progetto presentato alla disciplina urbanistica. Diversamente il permesso di costruire in deroga consiste, in una disciplina dell'uso del territorio che, sebbene puntuale (ossia limitata al singolo intervento), esorbita

dall'ordinario regime dei titoli costruttivi poiché spezza l'uniformità giuridica delle regole normalmente applicate nella zona urbanistica di riferimento. L'esercizio del relativo potere può quindi giustificarsi soltanto in vista della soddisfazione di esigenze straordinarie rispetto agli interessi primari tutelati dalla disciplina urbanistica generale. Il DPR 380 del 2001 individua all'art.14 co.1 Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali che è rilasciato esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale, nel rispetto comunque delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia. Attualmente con il D.L. n.133 del 2014(art.17 co.1) è stato introdotto il comma 1-bis per gli interventi di ristrutturazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica, attuati anche in aree industriali dismesse, è ammessa la richiesta di permesso di costruire anche in deroga alle destinazioni d'uso, previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico. Al co.3 dell'art.14 si ribadisce che la deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi nonché, nei casi di cui al comma 1-bis, le destinazioni d'uso, fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444. Tuttavia, già tra gli anni 1950 e 1960, la previgente normativa urbanistica ammetteva il rilascio di concessioni in deroga al Piano Regolatore Generale od al Regolamento Edilizio, sebbene nei soli casi contemplati prima dall'art. 3 della legge 21 dicembre 1955, n. 1357 e successivamente dall'art. 16 della legge n. 765/1967, esclusivamente per edifici o impianti pubblici o di interesse pubblico. Si pose dunque il problema di chiarire i casi di applicazione della deroga e, quindi, con la Circolare del 1° marzo 1963, n. 518 "Istruzioni per l'applicazione dell'art. 3 delle legge 21 dicembre 1955 n. 1357 - Esercizio dei poteri comunali di deroga alle norme di regolamento edilizio e di attuazione dei Piani Regolatori", pur sottolineando l'impossibilità di esporre una precisa casistica sulle condizioni per l'assenso alla deroga, precisava che gli edifici di interesse pubblico fossero tutti quelli che, sebbene non costruiti da enti pubblici, presentassero comunque un chiaro e diretto interesse pubblico. Nel 1967 venne redatta dal Ministero LL.PP. la Circolare del 28 ottobre 1967, n. 3210 contenente le istruzioni per l'applicazione della Legge-Ponte che, al capo 12 aveva ampliato il concetto di "interesse pubblico". Nella suddetta s'intendevano come edifici ed impianti pubblici, quelli in cui ricorressero due condizioni: l'appartenenza ad enti pubblici e la destinazione a finalità di carattere pubblico; mentre erano considerati edifici ed impianti di interesse pubblico, quelli oggettivamente destinati a finalità di carattere generale (di natura economica, culturale, industriale, igienica, religiosa, ecc.), a nulla

rilevando il profilo soggettivo della relativa titolarità giuridica e, quindi, indipendentemente dalla qualità dei soggetti che li realizzano. Successivamente la circolare 25 febbraio 1970, n. 25/M rifacendosi espressamente ad un parere reso dal Consiglio di Stato, ampliò ulteriormente il concetto di interesse pubblico, evidenziando che la sua individuazione ...non può essere effettuata in base a criteri generali ed astratti né è suscettibile di essere precisata in ipotesi tassative, ma può emergere esclusivamente dall'esame concreto delle singole fattispecie ... (L'interesse pubblico) ... va inteso nella sua accezione tecnico-giuridica di interesse tipico, il cui soddisfacimento e la cui tutela sono assunti dalla P.A.; quindi non nel senso lato di interesse collettivo o generale, bensì in quello specifico di interesse qualificato dalla sua rispondenza a fini perseguiti dall'Amministrazione stessa<sup>3</sup>. Quest'ultimo profilo, tutto incentrato sull'idea della corrispondenza tra lo specifico scopo perseguito con l'opera da edificare in deroga agli strumenti urbanistici con un interesse "assunto" come proprio dalla Pubblica Amministrazione è il principio regolante l'attuale rilascio dei titoli edilizi in deroga alla strumentazione urbanistica.

Il riferimento è alle norme emanate negli ultimi anni a seguito della Conferenza Unificata, Provvedimento 1 aprile 2009 Stato - Regioni, con la quale ...Per favorire iniziative volte al rilancio dell'economia, rispondere anche ai bisogni abitativi delle famiglie e per introdurre incisive misure di semplificazione procedurali dell'attività edilizia le Regioni hanno approvato leggi volte a migliorare la qualità architettonica e/o energetica degli edifici con incrementi, in deroga agli strumenti urbanistici, del 20% della volumetria esistente degli edifici residenziali uni-bi familiari ed entro il limite del 35% della volumetria esistente per gli interventi straordinari di demolizione e ricostruzione al fine del miglioramento della qualità architettonica, dell'efficienza energetica ed utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e secondo criteri di sostenibilità ambientale. Sempre sul presupposto delle disposizioni urgenti per l'economia è stato emanato il DL 70/2011 (c.d. Decreto Sviluppo) convertito nella Legge 106 del 12.07.2011 che all'art.5 commi 9-14 mira a dare impulso (in deroga alla strumentazione urbanistica vigente) al processo di trasformazione urbana, promuovendo interventi di sostituzione edilizia per immobili che non siano abusivi né ricadano nei centri storici od in aree ad inedificabilità assoluta attraverso: il riconoscimento di una volumetria premiale, la possibilità di delocalizzare volumetrie in altre aree, l'opportunità di modificare le destinazioni d'uso e la sagoma degli edifici esistenti per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti". Alla base ed a garanzia di tali trasformazioni nella L. 106 /2011 è la dichiarazione d'interesse pubblico in sede di Consiglio Comunale ed il rilascio di un titolo sulla base di una Convenzione stipulata tra l'ente pubblico ed il promotore privato. Diversamente, nelle legge regionali dei cosiddetti Piano Casa e derivanti dalla Conferenza Unificata del 2009, i criteri posti a garanzia della dero-

ga sono il miglioramento della qualità architettonica, dell'efficienza energetica ed l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e criteri di sostenibilità ambientale, verificati sui parametri stabiliti dal Protocollo Itaca. Infatti, è proprio dall'introduzione del Protocollo Itaca nell'attività edilizia, sebbene limitatamente alla verifica dei parametri di risparmio energetico e sostenibilità ambientale che ha innescato l'ipotesi di una metodologia puntuale per il controllo del consumo di suolo, conseguente al rilascio dei titoli edilizi, non diversa da quella valutativa delle schede del suddetto metodo. Infatti, con il sistema del Protocollo Itaca la valutazione avviene tramite due gruppi di schede: il primo gruppo riguarda il "consumo delle risorse" e contiene le schede di valutazione del contenimento di consumi energetici invernali ed estivi, della produzione di acqua calda sanitaria, dell'illuminazione naturale, della quantità di energia elettrica da fonti rinnovabili, dell'uso di materiali eco-compatibili, dei consumi di acqua potabile e del mantenimento delle prestazioni dell'involucro edilizio. Il secondo gruppo verifica l'incidenza dei "carichi ambientali", analizzando, come fattori: l'emissione di gas serra, i rifiuti solidi e liquidi prodotti e la permeabilità delle aree esterne. In base alla specifica prestazione, l'edificio riceve un punteggio positivo o negativo. Lo zero rappresenta lo standard di paragone riferibile alla pratica costruttiva corrente, nel rispetto delle leggi o dei regolamenti vigenti. Tuttavia tale metodologia proprio, per la sua specificità, non si adattava completamente alle diverse e spesso antitetiche declinazioni degli effetti sul territorio conseguenti il rilascio dei titoli edilizi sia in sanatoria che in deroga alla strumentazione urbanistica. Da qui l'ipotesi di utilizzare le Linee Guida ed i Protocolli della Medicina Generale.

1 Ipotesi di controllo sul suolo degli effetti prodotti dai titoli edilizi sananti

Linee guida e Protocolli in Edilizia

Come sinteticamente riportato nei paragrafi precedenti attualmente si è preso atto del fenomeno del consumo di suolo prodotto dagli illeciti edilizi per i quali sono stati anche introdotti dei sistemi di monitoraggio e controllo ma non si è valutato l'effetto che produce puntualmente sul territorio la legittimazione dell'abuso commesso con il rilascio del titolo edilizio in sanatoria, oppure dell'ampliata casistica sul rilascio dei titoli edilizi in deroga alla strumentazione urbanistica vigente. Si pensi agli effetti prodotti dal titolo edilizio in sanatoria di un edificio che muta la sua destinazione d'uso da rurale in residenziale ed alle conseguenze connesse alla gestione del mutato compendio immobiliare rispetto al suo immutato inquadramento urbanistico di zona agricola. Ancora, soffermiamoci al caso in cui all'edificio cononato, dunque regolarmente assentito, siano applicabili anche le leggi in deroga sancite dal cd. Piano Casa o dal Decreto Sviluppo. Come prevenire, in termini di consumo di suolo, gli effetti puntuali che tali titoli hanno sul territorio? Quali potrebbero essere i correttivi da applicare al territorio (nel quadro delle norme

vigenti) in modo celere ed efficiente prescindendo dalla discrezionalità? La Legge n.47 del 28 febbraio 1985, al Capo III Recupero degli Insediamenti abusivi, con l'art.29, nell'introdurre le varianti agli strumenti urbanistici generali finalizzati al recupero degli insediamenti abusivi aveva individuato dei principi fondamentali quali :a) realizzare un'adeguata urbanizzazione primaria e secondaria; b) rispettare gli interessi di carattere storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, idrogeologico; c) realizzare un razionale inserimento territoriale ed urbano dell'insediamento; ma come azioni volte a risolvere gli scompensi determinati dall'attività abusiva di un'ampia porzione del territorio. Tuttavia, rimandava alle Regioni i criteri ed i termini ai quali i Comuni dovevano attenersi per la perimetrazione; nonché le situazioni in cui la redazione delle varianti risultava obbligatoria. Emerge quindi, chiaramente, che la ratio della norma non era quella d'imporre alle Regioni ed alle amministrazioni comunali l'obbligo di considerare gli insediamenti abusivi ai fini del recupero in sede di approvazione degli strumenti regolatori generali e di variante, con il risultato che sono state poco numerose le amministrazioni che hanno operato la perimetrazione degli insediamenti abusivi, sulla scorta delle sparute regioni che hanno legiferato in materia. Certamente sia l'attività edilizia effettuata in assenza di titoli, che quella derogatoria effettuata in assenza di convenzione pubblico/privato, produce sul territorio una serie di squilibri quali:

1. Sviluppo disordinato del territorio;
2. Scadente qualità della vita;
3. Tipologie edilizie disarmoniche;
4. Scompenso della dotazione di standard;
5. Sbilanciamento alle urbanizzazioni primarie e secondarie;
6. Pregiudizio del sistema, ambientale e paesaggistico, laddove non è soggetto a vincolo di tutela.

Come evidenziato nel paragrafo precedente una prima introduzione di una valutazione puntuale degli edifici è data dalla metodologia del Protocollo Itaca(basato su linee guida e protocolli internazionali)di qui il parallelo con il sistema mutuato dalla Comunità medico-scientifica, fondato sull'applicazione delle "Linee Guida" e dei "Protocolli" nei percorsi diagnostico-terapeutici è sembrato il più calzante ad affrontare il problema. Infatti, se in ambito medico-scientifico una linea guida deve sostanzialmente assistere al momento della decisione clinica ed essere di ausilio alla pratica professionale come risultato di un preciso percorso sistematico di analisi dei processi clinici orientati alla definizione della "best practice"<sup>4</sup>; in parallelo per una politica di riduzione del consumo di suolo consequenziale ai fenomeni dell'abusivismo edilizio ed all'attività edilizia in deroga, il processo di produzione di una linea guida parte dalla identificazione di uno o più panel multidisciplinari di esperti con il compito di definire i quesiti ed i punti focali per sviluppare e portare a termine una revisione sistematica della letteratura scientifica "pertinente" che attualmente è improntata sulle Ordinanze dei Tribu-

nali Amministrativi Regionali e del Consiglio di Stato. Quindi, identicamente all'approccio medico scientifico, il panel multidisciplinare inerente le Linee Guida ed i Protocolli in edilizia può richiedere ulteriori commenti, suggerimenti ed opinioni ad organismi o personalità esterne al panel stesso e la successiva stesura di una bozza preliminare che deve essere proposta e fatta circolare tra esperti, tecnici, organismi interessati al problema trattato, per la redazione del testo definitivo. L'efficacia e l'efficienza di queste linee guida si traducono nei Protocolli, ovvero procedure standardizzate relative alle problematiche trattate. In Italia la legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale per l'orientamento professionale del medico, ha introdotto tale metodologia al fine di programmare l'attività sul territorio e valutare l'efficacia e l'efficienza degli interventi ,oltre che ai loro costi. Quindi le Linee guida sono parametri che hanno una certa flessibilità all'interno di criteri generali basati sulla :

Validità: La linea guida è valida se porta al beneficio atteso;  
Riproducibilità: Una linea guida è riproducibile quando esperti diversi arrivano alle medesime conclusioni a partire dalle medesime evidenze scientifiche ed utilizzando lo stesso metodo;

Rappresentatività: Una linea guida dovrebbe essere prodotta con un processo che determini il coinvolgimento di diverse figure professionali e non interessate al problema;

Applicabilità e Flessibilità : Una linea guida dovrebbe esplicitare le situazioni che fanno eccezioni

Chiarezza: Una linea guida dovrebbe essere scritta con un linguaggio chiaro e presentata in formato che ne faciliti l'uso nella pratica;

Documentazione: Una linea guida dovrebbe indicare chiaramente coloro che hanno partecipato alla sua produzione, la metodologia utilizzata e le evidenze scientifiche prese in considerazione;

Aggiornamento: Una linea guida dovrebbe prevedere in quali circostanze si renderà necessario il suo aggiornamento.

Diversamente i Protocolli sono delle procedure standardizzate ,collegate alle Linee guida, e caratterizzate da una sequenza logica e dettagliata di azioni.

La trasposizione dei sopra citati criteri metodologici in termini edilizi comporterebbe la possibilità di verificare ,già in fase istruttoria, sia le problematiche che i correttivi conseguenti al rilascio di ciascun titolo in sanatoria, con la opportunità di trasformare tali informazioni puntuali in grafici e tabelle (in relazione alla destinazione d'uso, alla tipologia di intervento ed al contesto), utili per contemperare gli squilibri prodotti e promuovere dei programmi d'intervento secondo le forme previste dalle norme vigenti. In aggiunta, siffatte Linee Guida unitamente ai Protocolli sono ascrivibili all'interno di fonti normative di rango secondario (Regolamenti) evitando ulteriori interventi legislativi .

## Conclusioni

L'utilizzo delle Linee Guida e dei Protocolli sostituisce un approccio, spesso semplicistico, di utilizzazione delle norme sulle sanatorie e dell'attività edilizia in deroga, con un metodo diagnostico sulle criticità congenite del fenomeno nonché terapeutico agli effetti sul territorio dei provvedimenti abilitativi in sanatoria e derogatori, a seconda dei protocolli individuati. In aggiunta con tale metodologia, facilmente inquadrabile in termini legislativi nell'ambito dei regolamenti, si sostituirebbe l'impostazione del singolo professionista con una collaborazione fra più soggetti od organismi professionali che abbiano le competenze e le risorse specialistiche per raggiungere lo scopo della migliore interpretazione possibile del fenomeno e delle norme riducendo la variabilità delle interpretazioni ed applicazioni e temperando altresì l'attuale esigenza di semplificazione e standardizzazione delle procedure.

## Note

- 1 ISPRA " Il Consumo di Suolo in Italia", Rapporto 195/2014,(pag.7);
- 2 "Viaggio nell'Italia che scompare" Cap. 8.2.2(pag.66-67);
- 3 Così la circolare ministeriale 28.10.1967, n. 3210, capo 12, citata nel testo.
- 4 Grilli R, Penna A, Liberati A. Le linee guida: caratteristiche e requisiti generali in Migliorare la pratica clinica. Come produrre ed implementare linee guida Il Pensiero Scientifico Editore 1995, Roma (pp. 21-32)

## Bibliografia

Fiale, A. Diritto urbanistico, Simone, Napoli, IX ed., pag.  
Gabriele Carlotti, il permesso di costruire in deroga e la ristrutturazione edilizia nel DPR n. 380/200 Contributo al Corso indetto dal consorzio per la alta formazione e lo sviluppo della ricerca scientifica in diritto amministrativo sul tema , anno2004;  
Circolare del Presidente della Giunta regionale 9 maggio 2012, n. 7/UOL Decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 "Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia", convertito con modificazioni nella legge 12 luglio 2011, n. 106: articolo 5, commi 9-14, prime indicazioni ;  
ISPRA " Il Consumo di Suolo in Italia", Rapporto 195/2014,(pag.7)  
"Viaggio nell'Italia che scompare" Le analisi e le proposte di FAI e WWF sul consumo del suolo, Cap. 8.2.2(pag.66-67)  
Grilli R, Penna A, Liberati A. Le linee guida: caratteristiche e requisiti generali in Migliorare la pratica clinica. Come produrre ed implementare linee guida Il Pensiero Scientifico Editore 1995, Roma (pp. 21-32);  
Carlo Brusco, Linee Guida, Protocolli E Regole Deontologiche. Le Modifiche Introdotte Dal C.D. Decreto Balduzzi, Contributo ,in Diritto Penale Contemporaneo, Milano 2010-2013, (pag. 1,2,3)

www.proitaca.org  
www.salviamo ilpaesaggio.it;  
www. Legambiente.it  
www.fondoambiente.it  
www.bosettiegatti.eu  
www.arsan.campania.it

## Ridurre il consumo di suolo: il valore diverso della domanda per la qualità di piani di medie città, il caso Cerveteri

GIUSEPPE IMBESI, PAOLA N. IMBESI,  
ELIO PIRODDI E FRANCESCO RUBEO

Due accadimenti di natura diversa sembrano caratterizzare l'attuale stagione dei piani: il primo, che sta trovando spazio al livello istituzionale con numerosi disegni di legge, riguarda la riduzione del consumo di suolo; il secondo, legato alla crisi economica che caratterizza da anni il nostro Paese, sembra esprimersi nella forte riduzione della pressione fondiaria (con un radicale ridimensionamento dell'intero settore edilizio) e, al contrario, in una diversa, inedita articolazione della domanda di nuova edificabilità e di rigenerazione dell'edificato che si avverte ormai anche nei centri medi e piccoli.

I due accadimenti possono rappresentare un'occasione per migliorare la qualità del piano urbanistico legata tradizionalmente soprattutto a dati quantitativi? E quale ruolo possono assumere nel caso dei centri medi e piccoli che hanno spesso subito processi di espansione edilizia non accompagnati da adeguati miglioramenti della qualità insediativa e non sono stati in grado di garantire il mantenimento degli originari caratteri ambientali? Si può ritenere di sì a condizione che si sia in grado di operare profonde revisioni dei tradizionali canoni urbanistici e che si accentuino in modo positivo e non solo "protestatario" i processi partecipativi. Prendere coscienza del valore storico e culturale del proprio habitat, del far fronte a nuovi bisogni (la gradevolezza degli spazi privati e di relazione, il rapporto con l'ambiente la sicurezza fisica e sociale degli insediamenti) potrebbero divenire altrettanti imperativi categorici per l'urbanistica. D'altra parte i nuovi strumenti di intervento quali la perequazione e la compensazione, utili in sé per garantire un miglior controllo delle trasformazioni urbane, rischiano, se non adeguatamente accompagnati da valutazioni di merito sulle caratteristiche insediative passate e sulle possibili prospettive future, di creare sul territorio ulteriore frammentazione edificatoria e situazioni di "attesa" per nuove edifica-

zioni che, a medio termine, potrebbero non riuscire a innescare quei processi virtuosi di trasformazione a cui invece si vuol tendere con il nuovo strumento urbanistico comunale.

E' questa la cornice "dichiarata" di quanto si sta tentando nell'esperienza del PUCG di Cerveteri.

A Cerveteri, dopo oltre trent'anni dall'approvazione del PRG vigente, l'Amministrazione Comunale ha dato corso alla redazione di un nuovo strumento urbanistico comunale in grado di configurare un progetto per il suo territorio, quantitativamente e qualitativamente orientato a far fronte alle mutate esigenze della domanda sociale e di sviluppo e a correggere "errori" localizzativi dovuti alla precedente "massiccia" pressione edificatoria che ha investito alcune sue parti.

Non è sembrato possibile riproporre a Cerveteri un modello di piano tradizionale: sono apparse da subito evidenti le singolarità che esprime il suo territorio per l'incidenza delle relazioni esterne di scala metropolitana oltre che per fattori endogeni: i latifondi e le grandi aree agricole ancora presenti, l'area archeologica a ridosso del centro storico e la sua diffusione all'intorno, la crescita demografica impensabile fino agli anni settanta del novecento, la forte domanda (in parte soddisfatta in maniera disorganica) di abitazioni, servizi e infrastrutture da armonizzare nella città esistente, la forte presenza del corridoio infrastrutturale Aurelia/Autostrada/Ferrovia (di separazione ma anche di ingresso al territorio), il rapporto, oggi tutto da reinventare, con il waterfront, la richiesta di situazioni abitative articolate, "rurali" ma connesse al centro abitato.

Tutto ciò richiede la definizione di una nuova forma di piano, aperta e flessibile verso forme di domanda differenziate che possono trovare collocazione nelle diverse parti del territorio che, a prescindere da una zonizzazione tradizionale, consentano sia forme di distribuzione innovative dei diritti edificatori che criteri per la salvaguardia ambientale e di quella economia agricola che fino alla metà del novecento aveva caratterizzato Cerveteri e più in generale l'area a nord di Roma.

Si è, però, di fronte ad un impegno considerevole che richiede di muoversi su due livelli paralleli ma fortemente interconnessi:

- da una parte, per delineare e definire gli elementi strutturanti del PUCG come base per l'attuazione di un complesso di strategie necessarie per l'assetto del territorio futuro;

- dall'altra, per definire le regole per le scelte realizzative compatibili con tali strategie.

Un ulteriore livello di elaborazione riguarda la messa a punto di un processo di partecipazione cosciente alle scelte del piano, non facile, peraltro, stante la "giovane" ed eterogenea composizione sociale della popolazione.

Un piano per dare corpo a nuove relazioni territoriali: le coordinate di carattere metropolitano  
Per quanto riguarda le strategie, il nuovo piano non

può non partire dall'osservazione delle modifiche che ha subito e che potrà subire nel tempo l'assetto territoriale e insediativo di Cerveteri in relazione:

- ai fattori intrinseci propri del territorio;

- alle influenze, alle suscettività e ai condizionamenti che provengono dall'esterno ed in particolare da Roma e dall'area metropolitana in fieri;

- alle indicazioni programmatiche e strategiche espresse da piani sovraordinati.

Ciò ha indotto a delineare, da subito, una "idea" della possibile città futura e ad assumere riferimenti di ordine complessivo con cui verificare gli obiettivi, precisare le strategie, delineare progetti di intervento e forme di regolamentazione dell'uso del territorio. È apparso prioritario il principio della protezione e del miglioramento della qualità ambientale attraverso la valorizzazione e l'implementazione del sistema delle aree protette e la costituzione della cosiddetta "rete ecologica". Le necropoli etrusche, Patrimonio Mondiale Unesco dal 2004 e unicum di importanza notevole, all'origine trovavano una loro collocazione nell'ambiente naturale e da questo emergevano, rappresentando dei contrappunti territoriali immersi nella campagna. Oggi tali resti hanno preso corpo come substrato di gran parte del territorio di Cerveteri definendo inediti contorni e relazioni.

Il sistema ambientale e storico archeologico, nel caso di Cerveteri, non possono essere considerati corpo estraneo e inerte nel territorio ma devono essere compenetrati e riconnessi fra loro sia per quanto riguarda gli aspetti urbanistici che gestionali: forniscono, in particolare, un carattere preminente ed una logica socialmente accettabile per "ridurre il consumo di suolo".

Il piano ha evidenziato, peraltro, la necessità di innescare un processo di rigenerazione e di rifunzionalizzazione delle diverse parti del territorio comunale (che nel complesso ha una popolazione di trentaseimila abitanti oltre ai turisti e ai "villeggianti") che si articola in unità minori con gravitazioni esterne differenti. Fra tali unità fisicamente distinte ma anche funzionalmente diversamente vissute (fra centro città e centri minori, fra città dei residenti e città dei turisti, fra insediamenti, servizi e maglia infrastrutturale) si pone il problema di garantire un'adeguata correlazione ma anche di favorire l'integrazione con la natura costiera e/o collinare e boschiva che li circonda anche in funzione della importanza assunta dal trasporto pubblico intercomunale. C'è, nel contempo, l'opportunità di proporre inedite forme di uso e fruizione del territorio e di individuare miglioramenti della qualità di vita e forme di utilizzo sostenibile, protezione e fruizione che diventino dato della coscienza collettiva, valorizzando la funzione turistica di Cerveteri.

Complementari ai fattori intrinseci del territorio sono quelli che si legano all'influenza romana.

Anche se il modello organizzativo dell'assetto metropolitano non appare ancora definito, Cerveteri subisce la domanda crescente da una parte, da parte di residente che, pur lavorando a Roma, trovano convenienze economiche nel mercato immobiliare, dall'al-

tra dalla residenza turistica costiera che ha nord di Roma ha già polarizzazioni consolidate come Fregene e Santa Marinella.

Un piano per costruire le regole per l'assetto del territorio

Il piano è tradizionalmente lo strumento chiamato a dare una risposta alla domanda di trasformazione del territorio assegnando valori (e quindi diritti edificatori) fondiari e immobiliari prestabiliti. Se questo ha funzionato, e non sempre, nelle passate fasi di crescita demografica ed economica, oggi può rappresentare un fattore di crisi del Piano stesso sotto molti aspetti:

- la difficoltà delle amministrazioni di avviare le trasformazioni non riuscendo a rivestire un ruolo "contrattuale" rispetto a valori già assegnati di diritto,
- la non corrispondenza tra le iniziative di trasformazione e il regime fondiario,
- la difficoltà di gestire nel tempo pesanti quantità di diritti pregressi "agganciati" ai territori.

Al contrario, l'attuale crisi del mercato immobiliare, specie nei Comuni medi, ha innescato processi del tutto invertiti:

- i privati cercano nella Amministrazione forme contrattuali che le coinvolgano per "concentrare" le risorse e rafforzare i propri asset di sviluppo;
- le poche iniziative sono legate per lo più a piccole operazioni di trasformazione;
- i diritti pregressi sono diventati una sorta "trappola fiscale" per coloro che li posseggono, i quali, considerate proprio le condizioni di crisi, sono in molti casi pronti a "restituirli".

Tali riflessioni aprono la strada a nuove possibili modalità di distribuzione dei diritti edificatori da concentrare nelle disponibilità dell'Amministrazione Comunale ipotizzando una successiva "distribuzione" in forma premiale a proposte di intervento capaci, sulla base di regole ben precise, di ridurre il consumo di suolo, portare nuove qualità e sostenibilità urbana e territoriale, generare risorse pubbliche.

Per sperimentare l'uso un tale approccio all'interno di un processo virtuoso di piano è stato necessario definire un percorso di costruzione delle regole che fosse in grado di garantire la coerenza con le linee strategiche di assetto del territorio secondo alcuni principi guida:

- la "flessibilità" che richiede l'attuazione del complesso di strategie per l'assetto del territorio, dettato spesso da fattori invariati e quindi permanenti, rispetto a quelle di sviluppo locale, più volatili e spesso variabili in funzione delle opportunità economiche;
- la "tempestività" necessaria per attivare e controllare gli attuali processi di trasformazione e cogliere le poche occasioni di sviluppo che si presentano;
- la "concretezza" delle scelte e la verifica della loro "fattibilità".

Il percorso proposto per la costruzione del piano è stato articolato, quindi, secondo successivi step che derivano dall'applicazione dei suddetti principi guida.

1) Leggere i livelli di trasformabilità in cui è già organizzato il territorio

Il primo passo verso l'individuazione di regole di assegnazione flessibili dei diritti edificatori deve essere l'articolazione del territorio per livelli di "trasformabilità" derivante da una lettura integrata degli strumenti sovraordinati, rispetto ai quali, peraltro, il piano potrà ulteriormente aumentare il livello di "protezione". Con l'applicazione di tale approccio si conseguono tre obiettivi:

- fin da subito si delimita e si restringe il campo di azione per i possibili interventi di trasformazione a carattere urbano,
- si individua il sistema di rilevante valenza ambientale,
- si genera, mediante una corretta comunicazione e nella forma più diffusa possibile in tutta la comunità locale (cittadini, proprietari, operatori), la consapevolezza che il territorio è una risorsa limitata e che i limiti individuati non sono oggi demandati alla pianificazione comunale ma sono in gran parte già definiti dai vincoli che il complesso della pianificazione sovraordinata ha nel tempo stratificato e definito. Da questa prima lettura e da un'analisi dei caratteri e delle consistenze insediative il "territorio potenzialmente trasformabile" appare suddiviso in:
- aree trasformabili parzialmente o totalmente urbanizzate;
- aree prive di specificità storico-ambientali non urbanizzate e potenzialmente trasformabili;
- aree a bassa trasformabilità, che, assieme a quello delle aree individuate dallo stesso PUCG come aree sensibili, costituisce, di fatto, la struttura del sistema ambientale;

Le aree potenzialmente trasformabili, secondo tale approccio, sono, per la gran parte dei Comuni italiani, in generale abbastanza limitate rispetto al totale se si pensa che, in una stima recente, il territorio italiano risulterebbe vincolato per ca. il 46% del totale. Nel caso specifico di Cerveteri dette aree sono appena il 23,9%. E comprendono di fatto, tutta la zona collinare e pre-collinare e gran parte della zona costiera risultano a diverso titolo, soggette a regole che ne limitano la trasformabilità.

2) Individuare, nei sistemi "trasformabili", ambiti a vocazione unitaria

Una seconda lettura più attenta alle qualità formali e funzionali del territorio porta all'individuazione di ambiti a vocazione unitaria:

- la città consolidata, comprensiva del centro antico: la città esistente, storica e più recente, a struttura definita di Cerveteri; gli insediamenti consolidati, nati negli anni '70, le frazioni,
- la città da completare: le zone urbanizzate non consolidate di formazione recente caratterizzate da una bassa densità e da un alto grado di frammentazione delle strutture urbane i nuclei ex abusivi da recuperare,
- il territorio potenzialmente trasformabile, aree esterne ai centri urbani con un adeguato livello di compatibilità ad eventuali trasformazioni dove favorire interventi concentrati piuttosto che ad alto consumo di suolo,

- il sistema delle aree non trasformabili o a trasformazione limitata integrato da componenti aggiuntive del sistema ambientale non riconosciute a livello sovraordinato. Su tale sistema occorre organizzare un sistema di regole specifiche di intervento volte a consentire le operazioni "strategiche" senza che questo sia eroso e definitivamente compromesso da spontaneismo o da operazioni a scarso valore aggiunto per la collettività.

3) Definire le regole per la trasformazione negli ambiti parzialmente o totalmente urbanizzati

Il piano definisce le regole di intervento in base allo stato effettivo degli spazi pubblici, dei servizi, del verde:

- Individuare gli interventi compatibili – per valori architettonici e urbani, per funzioni compatibili e categorie di intervento; individuare gli ambiti per l'integrazione degli standard.

- Individuare le quantità edificabili residue - operazione che deriva dall'applicazione delle regole per la trasformabilità.

- Introdurre meccanismi incentivanti per finanziare le OO.PP. - premi edificatori e meccanismi compensativi possono essere introdotti per l'acquisizione delle aree con destinazione pubblica.

4) Ridisegnare il sistema territoriale ambientale: integrare le aree a bassa trasformabilità

Per tale processo occorrerà:

- individuare la struttura e la sua articolazione nel territorio (sistemi lineari, areali, puntuali, ecc.)

- tutelare e valorizzare le componenti primarie del paesaggio della rete ecologica: il sistema delle aree archeologiche deve trovare una valenza strategica primaria ed essere integrato con il sistema ambientale, e fruizionale.

- definire sistemi di regole di intervento (non edilizio) per innescare processi di tutela attiva e valorizzazione delle risorse: agricole, ambientali, archeologiche.

5) Definire la maglia infrastrutturale

E' evidente la necessità di un potenziamento generalizzato del sistema di accessibilità al territorio:

- tangenzialmente, attraverso la valorizzazione e il potenziamento della percorrenza interna parallela alla costa;

- trasversalmente, attraverso connessioni mare-monti verso l'interno..

Sulla base delle infrastrutture esistenti e delle relazioni di livello territoriale occorre ridisegnare la maglia infrastrutturale che costituirà l'ossatura portante del sistema territoriale ed urbano anche in funzione delle ipotesi di trasformazione effettuate.

Il reperimento delle risorse per la realizzazione degli interventi previsti dovrà essere strettamente connesso alla realizzazione degli "interventi concentrati" e/o alla capacità di reperire risorse dell'Amministrazione.

6) Definire le regole per gli interventi nel territorio potenzialmente trasformabile

E' questo l'ambito dove, a questo punto, si gioca la partita della limitazione del consumo di suolo e la capacità del territorio di esprimere progetti di qualità. Tale ambito, sebbene limitato, è evidentemente molto

ampio per dimensioni e, soprattutto in un'ottica di limitazione del consumo del suolo, necessita che si definisca un sistema di regole che ne garantisca l'integrità fino al momento in cui non si presentino opportunità di trasformazioni unitarie, concentrate, con obiettivi di sviluppo e crescita per l'intera collettività. L'approccio, come in parte già accennato, è quello di non ragionare sulla base di una configurazione predefinita per l'attribuzione dei diritti edificatori ma, al contrario, di concentrarli, per quanto possibile, in "mano pubblica" e di attribuirli sulla base dei seguenti principi.

a) Individuare il livello di priorità/incentivazione per i diversi ambiti ricadenti nel territorio potenzialmente trasformabile - in base alle capacità del sistema infrastrutturale esistente, alla prossimità/contiguità degli ambiti stessi alle zone già urbanizzate e alla loro effettiva propensione allo sviluppo.

b) Individuare ambiti con specifiche vocazioni funzionali prevalenti - Alcuni sistemi di funzioni vivono di sinergie e necessitano di svilupparsi in forma congiunta. Ove è possibile, quindi, è opportuno attribuire specifiche vocazioni funzionali prevalenti: es. residenziale, turistico/ricettivo, produttivo/commerciale.

c) Favorire la fattibilità e la compatibilità degli "interventi concentrati" - al fine di garantire l'effettiva trasformazione senza creare rendite di "attesa" occorre limitare a poche e documentate esigenze l'assegnazione dei diritti di trasformazione, limitando il consumo di suolo e la precostituzione di diritti che nel tempo diventano "pregressi".

d) Individuare per gli "interventi concentrati" regole e requisiti generali di compatibilità, fattibilità e sostenibilità (ambientale, economica, sociale), beneficio pubblico (attrezzature, housing sociale) e qualità architettonica.

e) Individuare, il monte complessivo dei diritti edificatori nella disponibilità del Comune - anche ai fini dell'ammissibilità del dimensionamento del piano per la Regione. Tale "portafoglio" sarà nella disponibilità del Comune che avrà la facoltà di attribuire diritti alle proposte valutate ammissibili.

f) Individuare regole per la gestione ordinaria per piccoli interventi puntuali a carattere residenziale che non erodano e consumino il territorio.

g) E' evidente che con un siffatto approccio restano alcuni fattori di criticità, quali la difficoltà di creare un disegno urbano di continuità, le modalità di uso dei territori ricadenti nelle aree potenzialmente trasformabili, che devono essere controllati con logiche trasparenti. Ma è altrettanto evidente che l'attuale contingenza economica ha creato un'occasione unica per riportare nelle mani pubbliche il controllo del proprio sviluppo, concentrando, per quanto possibile ed economicamente sostenibile, i costi di tale consumo su chi effettivamente ne trae beneficio e guadagno.

# Verso un significazione politica e tecnica del consumo di suolo

STEFANO SALATA

## Introduzione

Sono due gli aspetti di ricerca che vengono analizzati quali fattori determinanti per la definizione di politiche effettive per il contrasto al consumo di suolo: la scala di indagine del fenomeno e il rapporto tra consumo di suolo e progetto di territorio (Nuissl, Haase, Lazendorf, & Wittmer, 2009).

Entrambe le questioni rinviano però ad un tema caro agli analisti dello spazio e ai pianificatori costituito da una istanza essenzialmente legata al profilo disciplinare necessario a comprendere, chiarire, definire, ed infine agire, nell'ambito del governo di un fenomeno che presenta aspetti di multifunzionalità e multidimensionalità (EC, 2014) (Cairol, Coudel, & Laplana, 2008). Tale questione solleva uno dei punti nodali riferiti all'incomunicabilità tra scienze pedologiche e scienze territoriali: i punti di rottura tra formazioni disciplinari sostanzialmente differenti tra chi si occupa di analisi e classificazione degli usi/coperture del suolo e chi si occupa di normare i conflitti generati nello stesso (Dale & Kline, 2013). Quell'insanabile vuoto tra aspetto descrittivo e aspetto normativo che spesso viene additato dai pianificatori quale "gap" incolmabile per riuscire definitivamente a istruire, a partire dall'analisi e dalla rendicontazione dei consumi di suolo, corrette politiche e corrette pratiche per la conservazione del suolo all'interno dei processi di pianificazione urbana.

Da un lato il tema della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) sembra far appiattare l'orientamento dei pianificatori verso una fiducia nel pieno soddisfacimento dei criteri formali atti a rendere sostenibili le scelte di piano. E ciò in parte è vero in quanto è effettivamente la VAS a doversi occupare del consumo di suolo nell'ambito dei processi di governo del territorio (Helming, et al., 2011).

Ma quanto lo scambio di opinioni tra l'approccio pedologico al suolo e la pianificazione del territorio ha finora prodotto chiavi di lettura in grado di supportare per la tanto auspicata "integrazione tra discipline" che risulta essere così poco praticata?

## Alcune questioni falsamente poste

Spesso l'incomunicabilità tra saperi disciplinari sostanzialmente autonomi (analisti ambientali, gli scienziati del suolo ed i pianificatori) viene ricondotta alla contrapposizione ideologica tra chi individua nel suolo un bene ambientale e chi lo considera invece un bene sociale (o economico/sociale). Tale contrapposizione però è un falso modo di esplorare le reali ragioni riferite alla scarsa capacità di una abbondante parte

della cultura disciplinare di entrambe le scuole restia a introdurre gli elementi necessari per un potenziale ricongiungimento tra discipline nell'ambito della normazione del fenomeno.

## Suolo bene ambientale vs suolo bene sociale

La contrapposizione "suolo bene ambientale" contro "suolo bene sociale" risulta del tutto insufficiente a spiegare le reali motivazioni della scarsa attitudine all'introduzione di effettive misure di limitazione dei consumi di suolo, e della parallela scarsa attitudine ad una significativa convergenza delle discipline verso vie condivise per normare e regolare gli usi del suolo nel segno della sua conservazione. Il suolo è un bene ambientale nella misura in cui sia la società ad attribuirne tale valore. Ciò nonostante la questione sulle forme di valore che si attribuiscono ad un suolo sono molteplici: il suolo è un bene pubblico o privato? Il suolo ha un valore in sé o per sé?

Molto più convincenti appaiono le motivazioni recentemente segnalate dalla Commissione Europea: il suolo, a differenza di acqua e aria, presenta un livello di attrattività assai meno elevato, non è possibile documentarne il degrado utilizzando repertori di immagini efficaci (al contrario di acqua e aria che sono risorse giornalmente più attrattive). Eppure i suoli fertili nel modo sono pochissimi e le connessioni tra suolo, cibo, aria e qualità della vita sono estremamente correlate (EC, 2014). Non esiste una convergenza, né politica, né tecnica, sulla necessità di tutelare il suolo a causa dello scarso "appeal" che tale bene ha nei confronti dell'opinione pubblica (nonostante la montante attenzione), e da ciò deriva la scarsa attenzione politica ad un tema verso cui la costruzione di consenso prescinde da una semplificazione del linguaggio e da una destrutturazione tecnica e scientifica del suo racconto.

Il suolo quale paradigma della questione ambientale Al netto pertanto della falsa dicotomia tra accezione ambientale e sociale, è innegabile che il consumo di suolo rappresenti forse una delle principali patologie della nostre città (Oliva & Salata, 2012). Le forme di regolazione per lo sfruttamento delle sue funzionalità rimangono largamente inesplorate nell'ambito dei riferimenti teorico-disciplinari dei pianificatori del territorio. Eppure è chiaro che il suolo sia una bene in grado di assolvere a differenti servizi eco sistemici (Daily, 1997) (Costanza, d'Arge, de Groot, Farber, Grasso, & Hannon, 1997) (Haines-Young & Potschin, 2011), il cui ruolo per la mitigazione degli effetti ambientali dovuti ai cambiamenti climatici è centrale (Pileri, 2014), come è centrale l'evidente trade-off tra potenziali funzioni ottimali esprimibili da un suolo libero, non solo legate alla banale competizione tra funzioni produttive e funzioni urbane, cioè tra usi urbani e rurali del suolo, ma anche tra altre funzionalità che non vengono assolutamente rendicontate nell'attività di formazione dei potenziali scenari di utilizzo della risorsa suolo nell'ambito dei processi di pianificazione (funzioni protettive, naturalistiche, culturali e

per la fornitura di materie prime) (Toth, Stolbovoy, & Montanarella, 2007) (Montanarella, 2012).

Se è vero che il consumo di suolo sia accettato quale paradigma della questione ambientale che il piano intende affrontare è necessario che il sapere urbanistico riorienta il proprio orizzonte disciplinare articolando, innovando o introducendo significativi cambiamenti sia riguardanti effettive “prese di posizione” sul tema, sia introducendo provvedimenti tecnici necessari ad incorporare almeno una parte del più recente avanzamento teorico svolto dalle discipline ambientali nell’ambito della land use change analysis (Hasse & Lathrop, 2003) e degli effetti ambientali legati all’alterazione dei servizi eco sistemici svolti naturalmente dai suoli liberi (Helian, Shilong, Hang, & Xiaodong, 2011).

Approfondire il significato del consumo di suolo  
Una riflessione sul “senso e significato” del consumo di suolo è già stata esplorata nel libro intitolato “L’insostenibile consumo di suolo” (Gardi, Dall’Olio, & Salata, 2013) dove ricostruendo la vicenda dell’accostamento delle espressioni “consumo” e “suolo” si rintracciava una mutazione terminologica nell’affiancamento dei significati che di fatto collocava il fenomeno prevalentemente nell’ambito delle scienze ambientali, le quali avevano progressivamente teso a definire, misurare e monitorare i processi di variazione degli usi/coperture dei suoli nel tempo.

Da tema presidiato dalla disciplina urbanistica, seppur con accezioni legate prevalentemente allo “spreco” anziché al “consumo” (e al “territorio” anziché il “suolo”), esso trova una definitiva collocazione nell’ambito dell’analisi spaziale e degli effetti ambientali legati a questa (Borachia, Moretti, Paolillo, & Tosi, 1988).

Nonostante sia innegabile che il consumo di suolo abbia oramai raggiunto un livello di discussione, produzione bibliografica e una chiara collocazione scientifica, si continua ad esercitare uno scetticismo sistematico nei confronti dell’accettazione di questo termine, probabilmente a causa dell’impossibilità di collocare il significato all’interno dell’orizzonte del sapere urbanistico consolidato (Pileri, 2014).

Le incomprensioni legate al suolo ed al suo consumo  
Una reale riflessione teorica sul consumo di suolo non sembra venire svolta. Riflessione che non deve condurre ad una crociata a “favore” o meno dell’esistenza materiale del consumo di suolo, ma piuttosto per provare a teorizzare un significato che possa contribuire a chiarificare in che modo il tema possa acquisire incisività rispetto al sapere disciplinare e alle politiche che si occupano di governo delle trasformazioni d’uso del suolo.

Una banale lettura dell’approccio cognitivo al sapere scientifico basato sulla rilevazione del consumo di suolo non offre largo spazio a teorizzazioni o argomentazioni che normalmente vengono affrontate nell’ambito dei processi di regolazione dello spazio (Lenz & Peters, 2006). La semplice rilevazione dell’in-

cremento delle superfici urbanizzate a discapito di quelle agricole o naturali non è capace infatti di offrire spunti di riflessione ai quali gli urbanisti sono maggiormente affezionati: le correlazioni tra consumo di suolo e fenomeni legati alla popolazione sono deboli e disaccoppiate, l’effetto spaziale ed anche ambientale è del tutto insignificante rispetto alla rilevazione quantitativa e i meccanismi di causa-effetto molto differenti da contesto a contesto, pur presentandosi come fenomeno globale (EEA, 2006).

Ma se anziché segnalare la povertà degli indicatori nel fornire informazioni consistenti ai pianificatori (Rametsteiner, Pulzl, Alkan-Olsson, & Frederiksen, 2011) si provasse a verificare se l’accesso alle questioni specialistiche legate al suolo ed alle sue funzionalità siano o meno parte dell’orizzonte conoscitivo di chi si occupa della sua regolazione, qualcosa cambierebbe? È possibile ipotizzare che, con specifico riferimento al tema del consumo di suolo, lo scetticismo della corrente tradizionale dei pianificatori del territorio sia riconducibile in parte ad una incomprensione, cioè all’impossibilità o alla non capacità di accedere ad un sapere disciplinare scientifico molto ben strutturato. A tale constatazione di ordine specifico ne segue una seconda di natura più generale che riguarda le possibilità di controllo delle variazioni d’uso del suolo attraverso il piano urbanistico: è dimostrabile la scarsa conoscenza dei meccanismi di causa-effetto nel governo dei processi di trasformazione dello spazio, certamente attribuibile a molti fattori, tra i quali una dilatazione nel tempo dell’azione di regolazione degli usi del suolo scarsamente controllabile, che però di fatto indebolisce qualsiasi pretesa di scientificità per le discipline che si occupano di regolazione fisica e spaziale del territorio (Talen, 2005).

Assenza o completa presenza di significato?

Stante un quadro riferito al tema del governo dei processi di trasformazione d’uso del suolo articolato e complesso vi sono alcuni nodi specifici su cui non sembra avvenire un adeguato livello di convergenza. Le discipline che si occupano di uso del suolo (Benini, Bandini, Marazza, & Contin, 2010), quelle che studiano la copertura del suolo (Duley, 1939), e quelle che si occupano di classificare i profili del suolo (Ibanez & Montanarella, 2013) stesso non condividono pressoché nulla del proprio background disciplinare (Munafò & Santucci, 2014). E le stesse accezioni riferite all’uso, alla copertura ed alla struttura organica del suolo costituiscono tre aspetti differenti ma complementari, che dovrebbero entrare a pieno diritto all’interno del sapere disciplinare di chi si occupa della regolazione d’uso del suolo. Il suolo è un bene largamente privato ma la sua regolazione sottende all’enorme beneficio pubblico che le differenti funzioni da esso svolte possono generare.

Verso una semplificazione comunicativa

In questo scenario articolato e complesso ciò che sembra ancora pesare è la larga indifferenza che la questione numerica pone all’interlocutore politico

e quello tecnico. L'accusa principale mossa da chi si occupa di governare i processi di trasformazione d'uso del suolo è l'assenza di problematizzazione normativa fornita dalle discipline scientifiche che si occupano di rilevare e monitorare i consumi di suolo.

Ad una attenta analisi del fenomeno però tale assenza di significato non implica anche l'assenza di un fenomeno positivo e reale. Anzi è proprio la significazione di un apparente "vuoto numerico" a poter produrre l'affermazione più incisiva di una esistenza concreta e reale del consumo di suolo (Zizek, Meno di niente, 2013). E tale è il tipico caso in cui la "fuga dal reale" annunciata da una apparente carenza di significato può incarnare il "reale" molto più del fenomeno stesso come esso appare, accedendo ad esso mediante la sfera del simbolico.

Una argomentazione a favore della necessità di rendicontazione numerica del consumo di suolo, e di quanto la stessa espressione "consumo di suolo" sia indissolubilmente legata alla quantificazione può avvenire semplicemente verificando che il tema del consumo di suolo è entrato a far parte del dibattito pubblico solo da quando le stime (i numeri) sul fenomeno sono diventati di pubblico dominio.

Il dibattito sul tema era infatti presente da molto più tempo nell'ambiente specialistico, ma mai aveva coinvolto così abbondantemente l'opinione pubblica. Eppure apparivano radicali le posizioni formali della denuncia degli anni '60 e '70 relative allo stato di degrado del territorio italiano (Salzano, 2002). Denunce che al netto dell'azione pianificatoria, di fatto appiattita sulle posizioni dominanti della politica industriale del Paese, posizionava già in maniera convincente il tema nel dibattito teorico e disciplinare.

Quanto può contare pertanto la dimensione simbolica determinata dalla recente rincorsa alla quantificazione specialistica del fenomeno?

La rappresentazione simbolica di cose materiali costituisce la "verità materialista" da cui è possibile riscontrare un significato originale del fenomeno. È forse da questo punto che bisogna partire per capire quanto la recente analisi del fenomeno sia giunta ad una fase di non ritorno, poiché ha depositato e strutturato la sfera della conoscenza mediante la simbolizzazione dello stesso.

Se anziché smentire o rilevare un vuoto di significato si partisse da questo, quale simbolo di un fenomeno esistente, e lo si accettasse come "scarto" necessario alla comprensione più ampia del significato reale? Se cioè si accettasse che l'assenza di una strutturazione in chiave normativa rinvii ad un fenomeno esistente, e addirittura si prendesse la questione quantitativa del consumo di suolo quale unico rinvio possibile ad un problema reale? Si potrebbe giungere ad una posizione che chiarisca quanto sia proprio l'estrema semplificazione numerica a trattenere tutta la complessa rete di relazioni ecologiche, sociali ed economiche sottese alla sua manifestazione.

Tra stile comunicativo, contenuto politico e densità del fenomeno

La riconduzione ad una unità numerica costituisce forse l'idea fondativa che il consumo di suolo abbia una sua "dimensione" effettiva, sottraendolo dall'arbitraria collocazione attraverso cui è stato letto, interpretato e studiato, ma mai regolato, negli ultimi anni. In buona sostanza è un grave errore non ammettere quanto l'avanzamento di una teoria specialistica sul tema abbia contribuito a "fondarne" un proprio lessico, terminologico e rappresentativo in questi anni. E solo grazie a tale approfondimento è oggi possibile sdoganare la questione del consumo di suolo a valle di un processo conoscitivo che ormai si può dire possa essere acquisito.

Non appare possibile, a valle di quanto è stato e viene proposto dai repertori di analisi e classificazione degli usi e delle variazioni d'uso del suolo (Hasse & Lathrop, 2003), trascurare il fatto che un "lessico" sul consumo di suolo è stato creato dalle scienze ambientali, e non dai pianificatori del territorio né dagli analisti generici dello spazio. Analogamente non è possibile trascurare che lo studio dei meccanismi di causa-effetto riferiti alle specifiche variazioni delle coperture dei suoli nel tempo sia stato introdotto recentemente, ed è oggi stesso oggetto di importanti riflessioni teoriche e pratiche sui potenziali servizi eco sistemici che i suoli possono svolgere ottimamente anche sulla base di una corretta programmazione negli utilizzi (Vrscaj, et al., 2008) (Peccol & Movia, 2012) (Schindelbeck, et al., 2008) che il piano urbanistico deve e può verificare.

Se pertanto esiste anche un "logos", una terminologia condivisa dei significati riferiti al lessico specialistico del tema, si deve sostenere che il consumo di suolo assuma oggi una propria collocazione specialistica che da un lato ne riconosce appieno la dimensione quantitativa, dall'altro ne cattura una dimensione normativa e propositiva legata all'azione di pianificazione. Tale recente apertura registra però alla base un'intesa primaria intimamente legata sia allo scambio di competenze tra aspetti pedologici, ambientali e normativi riferiti al bene suolo, sia alla condivisione che il consumo di suolo oggi costituisca un indicatore sostanziale per la narrazione dei contemporanei processi di urbanizzazione.

Sono più di 34 mila gli ettari di terreni agricoli e naturali convertiti a funzioni urbane tra il 1999 e il 2007 nella sola Regione Lombardia (CRCS, 2011). Mentre sono più di 41 mila gli ettari di terreni liberi sottoposti a previsioni di trasformazione dei Documenti di Piano (su una analisi estesa a poco più del 70% dei comuni lombardi) (Pileri, 2014). Ancora più estesi sembrano i fenomeni legati alla nuova produzione monoculturale maidicola per effetto dell'apertura di nuovi impianti a biogas che potenzialmente potranno determinare effetti cumulativi ecologici ancora più importanti delle variazioni d'uso del suolo che comportano processi di nuova urbanizzazione.

Oltre ad essere un processo incredibilmente vasto, che non potrà essere affrontato senza avviare un riposizionamento radicale del sapere urbanistico, si tratta di un fenomeno che sta erodendo i pochi suoli fertili più

produttivi al mondo, compromettendo non solo la sicurezza ambientale, idrogeologica e naturalistica, ma anche quella alimentare e delle salute in generale delle persone, poiché studi sistematici sulle connessioni tra consumi di suolo e, ad esempio, la qualità dell'aria, sono ancora in fase pionieristica (Pryor, et al., 2008) (Orza, et al., 2011) e per nulla conosciuti all'esterno di un ristrettissimo ambiente specialistico.

Brevi considerazioni tra radicalismo e questione ecologica

È chiaro che una presa di posizione sulla questione ecologica è scomoda. Eppure è probabilmente la questione paradigmatica per una interpretazione dell'unica possibile lotta sociale emancipatoria (Zizek, In difesa delle cause perse, 2009) in un campo così articolato e complesso qual è quello delle politiche urbane e territoriali.

C'è stata, e purtroppo persiste, una forte resistenza della cultura specialistica e di quella politica ad accettare e prendere una posizione sul tema del consumo di suolo. Non è del tutto convincente l'accusa mossa al radicalismo intellettuale troppo legato ad istanze ambientaliste di voler esclusivamente "bloccare" qualsiasi processo di trasformazione. Tale accusa risulta infatti spesso generica e poco incline ad accettare come evidente la riacquisizione della questione sociale e di quella materiale legata alla valutazione degli effetti ambientali del modello di sviluppo assunto, interpretandone i legami diretti con i comparti aria, acqua e suolo.

È probabilmente proprio la questione ambientale a porre in essere una relazione spesso sottaciuta: l'approccio ecologico è carico di contenuto politico rispetto ad una presa di posizione paradigmatica sullo stato dell'ambiente alle differenti scale.

Se, come pare, è chiaro che il consumo di suolo rappresenta la patologia più rilevante delle città, perché la cultura più specializzata legata agli ambienti della pianificazione del territorio non è disposta a riarticolare il proprio orizzonte disciplinare per la causa che ritiene più importante per le città ed i territori contemporanei? Se non sembra ancora essersi verificato un processo di "democratizzazione" di tale presa di posizione, allora è possibile rilevare che è necessario un processo di radicalizzazione nel posizionamento intellettuale, delle amministrazioni e delle associazioni portatrici di cultura del territorio. Chiaramente tale processo apparirebbe elitario, settoriale, anche "sbagliato" o "premature" se vuole essere efficace, oppure potrebbe apparire reazionario in prima istanza.

Si aprono infine due questioni che in questo contributo si vogliono esclusivamente annunciare:

1. perché non utilizzare il tema del consumo di suolo per posizionare chiaramente il dibattito disciplinare urbanistico degli enti portatori di cultura e quelli professionali che si occupano di territorio, anche radicalizzandone i contenuti a favore di una nuova cultura nell'utilizzo della risorsa;
2. perché non utilizzare il tema del consumo di suolo per rivedere il repertorio di strumenti a disposizione

della cultura urbanistica per affrontare le emergenze territoriali. Non è possibile assegnare un valore ambientale al suolo all'interno del processi di governo del territorio se chi pianifica non considera gli indicatori ambientali principali quali indizi sostanziali per la gestione del bene da normare. Non è possibile evitare di introdurre alcune varianti sostanziali all'azione di costruzione dei quadri programmatici dei piani senza aver considerato gli aspetti multifunzionali che i suoli possono svolgere assumendo specifici usi. Certamente ancora tanta parte degli studi dovrà irrobustire, rendere maggiormente affidabili e qualitativamente spendibile il repertorio di indicatori oggi a disposizione per avviare un processo di pianificazione finalizzato a contrastare il consumo di suolo. Ciò nonostante sembra chiaro che una linea possa essere seguita: accettare il consumo di suolo quale tema di rilevanza sociale ed ecologica primaria e riorientare il proprio sapere torico e disciplinare nell'ambito dei nuovi problemi posti dalla città contemporanea.

#### Bibliografia

- Benini, L., Bandini, V., Marazza, D., & Contin, A. (2010). Assessment of land use changes through an indicator-based approach: A case study from the Lamone river basin in Northern Italy. *Ecological Indicators*(10), 4-14.
- Borachia, V., Moretti, A., Paolillo, P. L., & Tosi, A. (1988). Introduzione. In V. Borachia, A. Moretti, P. L. Paolillo, & A. Tosi, *Il parametro suolo* (p. 7-10). Brescia: Grafo Edizioni.
- Cairol, D., Coudel, E., & Laplana, R. (2008). Multifunctionality of agriculture and rural areas: from trade negotiations to contributing to sustainable development - new challenge research. *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, 297-436.
- Costanza, R., d'Arge, R., de Groot, R., Farber, S., Grasso, M., & Hannon, B. (1997). The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*(387), 253-260.
- CRCS. (2011). *Rapporto 2010*. Roma: INU Edizioni.
- Daily, G. (1997). Introduction: what are ecosystem services? In G. Daily (A cura di), *Nature's services: Societal dependence on natural ecosystems* (p. 1-10). Washington D.C.: Island Press.
- Dale, V. H., & Kline, K. L. (2013). Issues in using landscape indicators to assess land changes. *Ecologica Indicator*(28), 91-99.
- Duley, F. (1939). Surface Factors Affecting the Rate of Intake of Water by Soils. *Soil Science Society of America Journal*(4), 60-64.
- EC, E. C. (2014). *International Year of Soils 2015. Scoping Study for DG ENV Report*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- EEA, E. E. (2006). *Urban Sprawl in Europe. The Ignored Challenge*. København: EEA.
- Gardi, C., Dall'Olio, N., & Salata, S. (2013). *L'insostenibile consumo di suolo*. Monfalcone: Edicom Edizioni.
- Haines-Young, R., & Potschin, M. (2011). *Common International Classification of Ecosystem Services*

(CICES): 2011 Update. University of Nottingham, UK, Centre for Environmental Management. Nottingham: European Environment Agency.

Hasse, J. E., & Lathrop, R. G. (2003). Land resource impact indicators of urban sprawl. *Applied Geography*(23), 159-175.

Helian, L., Shilong, W., Hang, L., & Xiaodong, N. (2011). Changes in land use and ecosystem service values in Jinan, China. *Energy Procedia*(5), 1109-1115.

Helming, J., Diehl, K., Bach, H., Dilly, O., König, B., Kuhlman, T., et al. (2011). Ex Ante Impact Assessment of Policies Affecting Land Use, Part A: Analytical Framework. Tratto il giorno 2013 da [www.ecologyandsociety.org/vol16/iss1/art27](http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss1/art27)

Ibanez, J. J., & Montanarella, L. (2013). Magic numbers. A meta-analysis for enlarging the scope of a universal soil classification system. Luxembourg: Publication Office of the European Union.

Lenz, R., & Peters, D. (2006). From data to decisions - steps to an application-oriented landscape research. *Ecological Indicators*(6), 250-263.

Montanarella, L. (2012, luglio 04). Luca Montanarella - Special session Soil: sealing and consumption, 7° EUREGEO 2012. Tratto il giorno agosto 29, 2013 da <http://ambiente.regione.emilia-romagna.it/geologia-en/video/suoli/video-sessions-on-soil-euregeo-2012/luca-montanarella-special-session-soil-sealing-and-consumption-7boeuregeo-2012>

Munafò, M., & Santucci, V. (2014). L'impermeabilizzazione, l'uso urbano e la copertura artificiale del suolo italiano. In A. Arcidiacono, D. Di Simine, F. Oliva, P. Pileri, S. Ronchi, & S. Salata, Politiche, strumenti e leggi per il contenimento del consumo di suolo in Italia (p. 56-63). Roma: INU Edizioni.

Nuissl, H., Haase, D., Lazendorf, M., & Wittmer, H. (2009). Environmental impact assessment of urban land use transitions - A context-sensitive approach. *Land Use Policy*(26), 414-424.

Oliva, F., & Salata, S. (2012). Il governo degli usi e dei consumi di suolo. Questioni aperte. In A. Arcidiacono, D. Di Simine, F. Oliva, S. Pareglio, P. Pileri, & S. Salata (A cura di), Rapporto 2012 CRCS (p. 5-13). Roma: INU Edizioni.

Orza, J., Cabello, M., Lidon, V., & J., M. (2011). Contribution of resuspension to particulate matter immission levels in SE Spain. *Journal of Arid Environments*(75), 545-554.

Peccol, E., & Movia, A. (2012). Evaluating land consumption and soil functions to inform spatial planning. Venezia: 3rd International Conference on Degrowth for Ecological Sustainability.

Pileri, P. (2014). Volo del calabrone e piano del sindaco sono inconciliabili. Scala ambientale e scala amministrativa alla ricerca di nuove forme di convivenza. In A. Arcidiacono, D. Di Simine, F. Oliva, P. Pileri, S. Ronchi, & S. Salata (A cura di), Politiche, strumenti e proposte legislative per il contenimento del consumo di suolo. Rapporto 2014 (p. 69-75). Roma: INU Edizioni.

Pryor, S., Gallagher, M., Sievering, H., Larsen, S., Barthelmie, R., Birsan, F., et al. (2008). A review of mea-

surement and modelling results of particle atmosphere-surface exchange. *Tellus*(60B), 42-75.

Rametsteiner, E., Pulzl, H., Alkan-Olsson, J., & Frederiksen, P. (2011). Sustainability indicator development - Science or political negotiation? *Ecological Indicators*, 11(1), 61-70.

Salzano, E. (2002). *Fondamenti di Urbanistica* (quarta edizione ed.). Roma: Laterza.

Schindelbeck, R. R., M. van Es, H., Abawi, G. S., Wolfe, D. W., Whitlow, T. L., Gugino, B. K., et al. (2008). Comprehensive assessment of soil quality for landscape and urban management. *Landscape and Urban Planning*(73), 73-80.

Talen, E. (2005). Land use Zoning and Human Diversity: Exploring the Connection. *Journal of Urban Planning and Development*, 214-232.

Toth, G., Stolbovoy, V., & Montanarella, L. (2007). Soil Quality and Sustainability Evaluation - An integrated approach to support soil-related policies of the European Union. Office for Official Publications of the European Communities, 40.

Vrscaj, B., Poggio, L., & Ajmone Marsan, F. (2008). A method for soil environmental quality evaluation for management and planning in urban areas. *Landscape and Urban Planning*(88), 81-94.

Zizek, S. (2009). *In difesa delle cause perse*. Milano: Adriano Salani Editore.

Zizek, S. (2013). *Meno di niente*. Milano: Adriano Salani Editore s.u.r.l.

## Ruralurbanism. Una visione per la città diffusa

DANIELA BUONANNO  
E ANNA TERRACCIANO

Un pianeta metropolitano e nuove forme di esclusione  
La città continua a crescere e a configurarsi come un sistema unico, continuo, disteso nel territorio che lo accoglie e con il quale ormai si confonde.  
Oggi il 50% della popolazione mondiale abita in città mentre nel 2050, secondo le stime dell'ONU e del FMI, la percentuale salirà a circa il 75% su un totale di popolazione stimato di 9 miliardi di abitanti.  
Per la prima volta la popolazione urbana della Terra supererà numericamente quella rurale, così che l'area occupata, o occupabile dall'espansione urbana rivaletterà con quella destinata alla coltivazione.  
Ci si troverà dunque di fronte al problema, anche progettuale, di come nutrire e, contemporaneamente, dare alloggio a circa un terzo di persone in più rispetto a oggi (dati FAO 2012).  
La crescita della popolazione mondiale ha quindi profonde ricadute sull'assetto urbano delle nostre

città, sulle gerarchie dei loro spazi, ma anche sulle forme del vivere sociale e sui modi di funzionamento dell'economia a scala locale e globale. Il divario sempre maggiore tra ceti sociali ed economici diversi - accentuato nelle cosiddette città del consumo (Sassen, 2005, 2008) che generano fenomeni di nuova povertà, emarginazione e degrado sociale - è causa di un progressivo fenomeno di esplosione delle comunità, che separa e crea distanze tra edifici, spazi pubblici, abitazioni e loro frequentatori (Secchi, 2013).

Fenomeni di questo tipo mentre consumano spazio e suolo costruiscono ovunque paesaggi generici e simili, perché riducono il territorio ad una grammatica elementare di enclaves, l'una accostata all'altra, che riflettono l'individualismo della nostra società. Così, se osservati dall'alto, i nostri territori appaiono come corpi maculati dati dall'addizione e dall'accostamento di una ridotta gamma di edifici solitari e anonimi, paesaggi abbandonati o dismessi in cui si ergono grandi contenitori urbani vuoti.

Alan Berger (2007, 2008, 2009) prova a ricostruire un racconto di tale cambiamento attraverso i suoi luoghi e le grandi macchine urbane che sono responsabili delle dinamiche diffuse di consumo del suolo. I vuoti residuali nei tessuti (*landscapes of dwelling*), i depositi temporanei (*landscapes of transition*), gli spazi infrastrutturali interstiziali (*landscapes of infrastructure*), le discariche (*landscapes of obsolescence*), i centri commerciali abbandonati (*landscapes of exchange*), le basi militari e altri *brownfields* (*landscapes of contamination*) rappresentano oggi gli esempi e le forme più ricorrenti del nostro vocabolario urbano<sup>1</sup>.

È dentro queste condizioni che parliamo oggi di pianeta metropolitano come di un sistema antropico che tutto conquista, ma che può anche - secondo un'«etica non antropocentrica» (Boeri, 2011) - essere letto, ed è questa la tesi sostenuta, come un'opportunità progettuale per dar luogo ad una nuova condizione urbana (*ruralurbanism*) che nasce da una sostanziale trasformazione del rapporto tra individui, terra e spazio urbano e tra biodiversità animale, vegetale e umana, e che richiede per essere rappresentata e indagata, una strategia di osservazione diversa da quella sperimentata sulla città storica.

Mapping vs figure ibride. Quali rappresentazioni?

La complessità dei fenomeni urbani ed ecologici sin qui descritti e il loro continuo evolversi ha generato un'ansia descrittiva (Secchi, 1992, 1995, 2000) tutta contemporanea che ha finito per produrre una enorme quantità di ricerche e aggettivi<sup>2</sup> per raccontare e definire cosa è oggi la città, ma soprattutto cosa sta già diventando. C'è un evidente difetto nel nostro vocabolario tecnico e nella nostra strumentazione (Boeri, 2011), un'evidente debolezza nelle nostre parole ma anche nelle nostre immagini. Non abbiamo oggi vocaboli sufficienti per afferrare il senso delle cose che vediamo, e non riusciamo a costruire disegni capaci di restituire la complessità di una realtà che quotidianamente viviamo. O forse ne abbiamo troppe, di parole e di immagini, e non sappiamo più come usarle o ne

abbiamo addirittura dimenticato il senso.

E così oggi la città ci appare come una scrittura indecifrabile, danneggiata, ma ciò non vuol dire che non ci sia una scrittura. È semplicemente probabile, molto probabile, che siamo noi ad aver sviluppato un nuovo analfabetismo, una nuova cecità (Koolhaas, 2006).

La falsa illusione di uno strapotere zenitale e di una straordinaria oggettività della rappresentazione, alimentata da una strumentazione rivoluzionaria ha permesso una nitidezza estrema della visione, a cui non è però corrisposta una maggiore comprensione del territorio. Il ripensamento radicale dei modi e delle tecniche di descrizione della città ha innescato una molteplicità di linee di ricerca, di livello europeo e mondiale<sup>3</sup>, dedicate alla progettazione di nuovi strumenti in grado di leggere e restituire descrizioni anche dinamiche per comprendere ed interpretare la moltitudine di dati quantitativi e qualitativi a disposizione. Modalità di costruzione di nuove mappe che non si esauriscono più nel separare i layers, ma provano a lavorare alla sovrapposizione/interazione di dati dinamici, dentro rappresentazioni individuali e collettive<sup>4</sup>, in grado di superare l'approssimazione e l'invecchiamento continuo dei dati tradizionali. Tali mappe vanno oltre la descrizione geografica dello spazio, raccontando il territorio in tutte le sue dimensioni, visibili e invisibili, materiali e immateriali<sup>5</sup>.

Tutto ciò alimenta un altro dei nostri miti moderni: l'idea che l'informazione e la costruzione del dato sia necessaria, e forse persino sufficiente. Spazi che un tempo erano carichi di grandi racconti e che oggi sono abitati dai mostri<sup>6</sup> del metabolismo urbano palesemente ignorati dal mapping contemporaneo, cercano nuovamente uno spazio adeguato dentro le nostre descrizioni (Gasparrini, 2014).

Il presupposto dunque è che il territorio sia difficilmente conoscibile e che quindi non siano sufficienti le forme di rappresentazione mimetiche né che la ricerca possa esaurirsi nella costruzione del dato e della sua mappatura, ma che occorra ricorrere a meccanismi capaci di mettere in gioco nuove figure, nella prospettiva di non iscrivere l'esperienza del progetto entro uno strumento predefinito (che sia un piano o un progetto d'architettura), ma di costruire un contesto di riferimento all'interno del quale valutare di volta in volta la forma che tali trasformazioni potranno assumere (La Varra, 1996).

Il tema è dunque quello di superare quel primo livello di lettura che riconosce la dualità tra la morfologia del luogo e il suo uso per approdare a livelli successivi in cui quello che si riconosce è la dualità tra la forma fisica dello spazio, il modo di abitarlo, la sua percezione e soprattutto le sue possibili proiezioni. La mappa diventa allora un potente strumento non solo di rappresentazione spaziale ma anche di racconto. Questo sguardo ha l'intento di tirar fuori alcuni connotati capaci di condensare i fenomeni urbani da un punto di vista spaziale e sociale attorno ad alcune immagini dense e propositive, proprio perché alcune immagini di come la realtà è concettualizzata hanno la capacità di condizionare il mondo.

Ruralurbanism: immagini di una strategia possibile  
Tale sguardo ai territori della dispersione e della contaminazione si appropria di una nuova strategia progettuale in cui l'agricoltura può assumere un ruolo centrale nei processi di risignificazione per quell'enorme capitale di spazi aperti e manufatti che i cambiamenti climatici e il metabolismo urbano ci consegnano.

La geografia di questa nuova generazione di spazi agricoli potrebbe diventare parte integrante della struttura della città contemporanea, attraverso una misura progettuale in grado di creare un rapporto sempre più stretto tra agricoltura e città (ruralurbanism). La crasi linguistica rende esplicito l'obiettivo: ciò che tendenzialmente è stato sempre considerato separato (due mondi, due parole diverse), può trasformarsi oggi in un sistema unico e continuo. L'immagine che si propone non è solo quella tradizionale fatta di infrastrutture verdi e corridoi ecologici, quanto l'idea di un substrato continuo fatto di terra che sostiene e supporta la città, la rende sostenibile, l'alimenta. Se dunque esiste la città e l'ANTICITTÀ (Boeri, 2011) è tutto quanto di invisibile agisce all'interno della città stessa e la corrode, attraverso azioni umane frammentarie e individualistiche, allora è possibile pensare di potere dar luogo anche ad un sistema "PROCITTÀ" (Buonanno, 2014), un sistema fertile, che unisce e crea nuove forme di collettività e che lavora con lo scopo di accrescere la città e di renderla più sostenibile.

La concretizzazione di tale visione rurale+urbana si esplicita attraverso dei paesaggi produttivi che rappresentano l'insieme di spazi agricoli multifunzionali e multiprogrammatici per l'interazione sociale e il tempo libero, collegati alla città, che si affiancano e si integrano alle infrastrutture e alle reti già esistenti, per rinforzarle, sostenerle e per creare una modalità di attraversamento della città più sano e più lento. Ciò che si costruisce non è una realtà altra rispetto alla città, ma è un alternativo modo di viverla, di attraversarla e di appartenerci, che può dar luogo ad una nuova identità urbana.

La capacità produttiva dei paesaggi non è infatti esclusivamente legata alla componente agricola-alimentare, ma è connessa anche e soprattutto alla crescita del benessere sociale, economico e ambientale della città e dei suoi cittadini. In potenza, i paesaggi produttivi sono già una realtà concreta in molte città del mondo dove, da tempo, anche gli spazi del drosscape vengono coltivati e gestiti in maniera più o meno autonoma dai cittadini. La crescita della consapevolezza della potenziale utilità di questi spazi è stata resa possibile anche da ricerche e studi che, nell'intento di mappare questo universo di spazi, ne hanno svelato il potenziale in termini non solo spaziali ma anche e principalmente relazionali.

Uno dei primi esperimenti di osservazione risale al 2001 ed è legato ai fenomeni del network sociale come è accaduto nel programma Sharing Backyards<sup>7</sup>, che utilizza il sistema google maps per permettere agli abitanti delle città che partecipano alla "mappatura", di segnalare un luogo pubblico o un piccolo

spazio di loro proprietà che potrebbe essere trasformato in orto, oppure, in alternativa, il sistema consente ai cittadini di offrire la loro esperienza e/o forza lavoro per la sua gestione o coltivazione.

Altri sistemi di mappatura, come il caso di Mikey Tomkins e della sua Edible Hackney<sup>8</sup> producono anche una restituzione grafica di come figurativamente le strade e gli edifici di una piccola area di Londra potrebbero essere trasformati per ospitare terra da coltivare.

Un esempio di come il ruralurbanism sia in grado di produrre immagini di una nuova visione urbana è rappresentato dal progetto per Montpellier sviluppato dal collettivo francese dei COLOCO, dove la costruzione di un paesaggio produttivo è dato dall'intreccio di elementi di natura diversa e dallo sviluppo temporale differente, che vengono messi a sistema e trasformati in spazi agricoli multifunzionali.

L'individuazione degli spazi potenzialmente trasformabili è avvenuto sulla base di diversi fattori, primo fra tutti la loro posizione rispetto al tessuto urbano esistente e rispetto ad altri spazi produttivi con cui costruire relazioni fisiche.

La natura delle aree scelte dai progettisti è varia, sono siti che non sono mai stati sottoposti a sfruttamento, spazi abbandonati in attesa di destinazione oppure luoghi lasciati sospesi per ragioni finanziarie o per (in)decisioni politiche.

La somma di questi spazi ha dato vita a sistemi multiprogrammatici in cui realizzare strutture e installazioni (temporanee o permanenti) per lo sport, attività culturali o didattiche, per il consumo e la vendita di prossimità dei prodotti alimentari e per la produzione di energia da restituire sotto forma di illuminazione, elettricità, irrigazione etc.

Il giardino produttivo costruito richiede terra (come materiale di "costruzione") ma anche cura e attenzione nella sua gestione; in cambio produce ricchezza sotto diverse forme: aumenta la qualità degli spazi urbani, la loro sicurezza, il senso di appartenenza ad una comunità, crea lavoro e sistemi di micro-economia.

Dal punto di vista sociale, inoltre, il progetto è stato in grado di dare vita a diversi spazi relazionali; l'elevato grado di diversità dei caratteri delle aree scelte contribuisce ad arricchirne il valore collettivo e occupazionale. D'altronde gli orti "coordinati", a differenza di quelli spontanei, sono sempre il risultato di un lavoro collettivo e riescono per questo a creare una rete sociale capace di coinvolgere anche le parti più deboli della società, di dare lavoro e di generare cultura, non solo alimentare, ma civica in senso lato, che vuol dire rispetto e cura per ciò che è di tutti e quindi anche nostro (agricivismo).

Osservato da questa prospettiva il progetto di Montpellier riesce allora ad invertire il senso di alcune pratiche e di alcuni valori. Così, ciò che un tempo produceva soldi e ricchezze, attraverso la conversione degli spazi liberi in edifici urbani, oggi, con la trasformazione di quegli stessi spazi in terre coltivabili, giardini, parchi, spazi pubblici produce reddito sociale che, a differenza di quello economico, ha ricadute di

più lunga durata e a più ampio raggio sull'intera città. In questo senso, i paesaggi produttivi possono dimostrare di essere più "convenienti" rispetto al mercato immobiliare, perché in grado direttamente e indirettamente di incidere non solo sull'ambiente, la qualità della vita e dell'alimentazione ma anche sul valore del bene stesso (edifici, case, appartamenti).

Ogni città dovrebbe allora ragionare circa la scala e le possibilità di realizzazione di paesaggi produttivi infra-strutturali da costruire attraverso un approccio bottom up per cui ogni scelta o decisione è presa e approvata dalla popolazione locale che diventa soggetto attivo e partecipativo al progetto di trasformazione su cui è chiamato ad esprimere il proprio consenso. Così il progettista diventa figura imprescindibile di mediazione tra l'immaginazione collettiva del luogo, la costruzione del suo consenso alla trasformazione e la realtà, e per farlo ha la necessità di veicolare questioni e scelte attraverso immagini dotate di grande forza costruttiva.

Un processo partecipativo e non decisionista dunque che deve, dal punto di vista comunicativo, adottare immagini non definitive ma capaci di innescare una riflessione sui temi in gioco e avere la capacità di costruire e consolidare un immaginario nel quale riconoscersi collettivamente.

La partecipazione è da intendersi come una forma generale e diretta di apertura all'utenza, un porsi in ascolto delle sue esigenze concrete, un modo per ampliare l'orizzonte di una progettualità che possa includere costruttivamente altre visioni, per arrivare ad un progetto più aderente alle richieste dei suoi destinatari.

## Note

1 Un tentativo di ripensamento della tassonomia di Berger al contesto geografico italiano e in particolare a quello campano è oggetto degli studi del Laboratorio Re-cycle dell'Unità di Ricerca di Napoli (PRIN - Progetto di Ricerca di Interesse Nazionale Re-cycle Italy. Nuovi cicli di vita per architetture e infrastrutture della città e del paesaggio, finanziato dal MIUR - Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca), che ha prodotto un primo lavoro interpretativo nel quale i drosscape non hanno le caratteristiche di una struttura puntiforme o diffusa, ma assumono la conformazione di vere e proprie strutture urbane. Come fossero buchi neri, rivelano un'altra dimensione spazio-temporale, raccontando quell'universo di scarti e rifiuti assieme al loro sistema di regole e relazioni. Cfr. il contributo dell'Unità di Napoli nel testo Pavia R., Secchi R., Gasparrini C. (a cura di) (2014), *Il territorio degli scarti e dei rifiuti*, Aracne, Roma.

2 Cfr <http://parole.aporee.org/>

3 Si pensi ad IBM con l'iniziativa SmarterPlanet (<https://www.ibm.com/smarterplanet/it/it/>), a Philips con Living Simplicity ([http://www.liquid-communication.it/Philips\\_Simplicity.html](http://www.liquid-communication.it/Philips_Simplicity.html)) ed agli attuali finanziamenti della Commissione Europea all'interno del Settimo Programma Quadro

4 Alcuni esempi di sperimentazioni geografiche collaborative sono i WikiGis, che raggiungono una vera geo-collaborazione che culmina con la wikificazione dell'informazione geografica. Il WikiGis lavora su tre paradigmi di base: lo sviluppo della partecipazione nella realizzazione di sistemi informativi geografici pubblici, il passaggio dalla produzione richiesta di geo-informazioni a quella puramente volontaria, e in ultimo la wikificazione legata alla seconda, che avviene con un leggero spostamento temporale (Lupi,

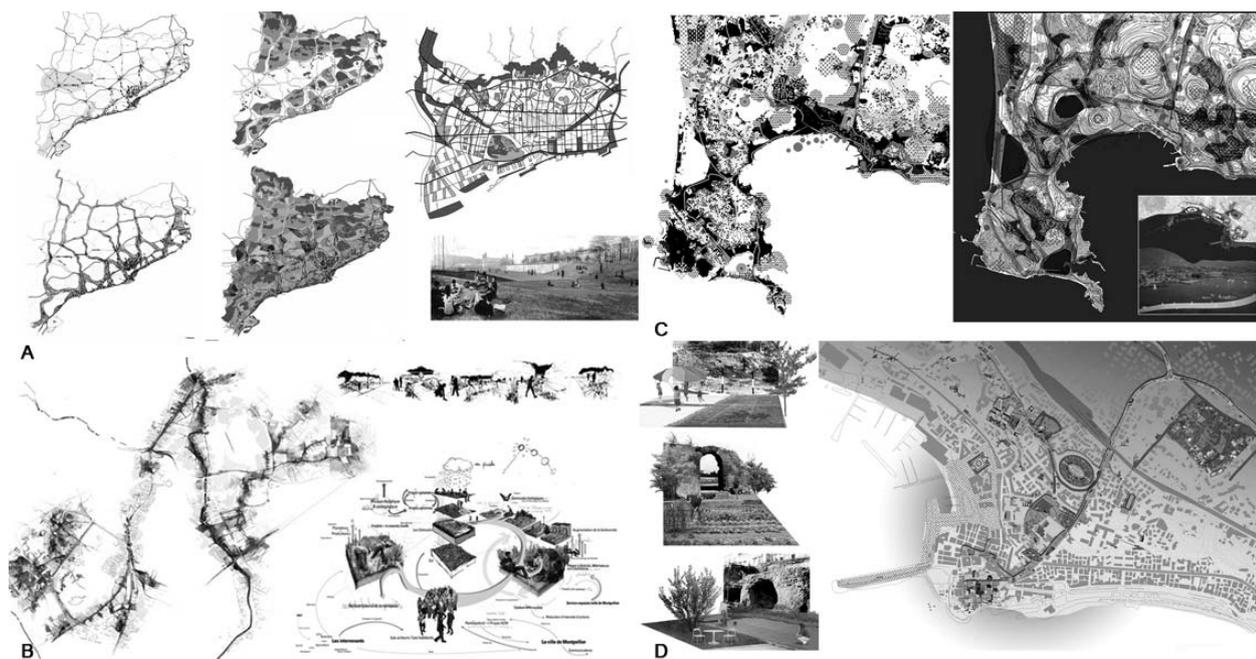


Figura 1– Sistemi pro-città, esempi e rappresentazioni grafiche di ruralurbanism. A\_Barcellona Land Grid, Manuel Gausa, B\_Jardin Demain, Montpelier, COLOCO, C\_Campi Flegrei OverLayer, Anna Terracciano, D\_AA Architettura, Archeologia, Agricoltura, Pozzuoli, Daniela Buonanno

2012).

5 Negli ultimi dieci anni infatti tra le molte sperimentazioni di raccolta e visualizzazione di dati ricordiamo quelle di alcuni importanti centri di ricerca Europei e Statunitensi come il Casa Lab dello University College of London, il SIDL Lab della Columbia University, il forse più noto Senseable City Lab del M.I.T., il Christian Nold, lo Stamen Design e tanti altri.

6 Cfr. la produzione bibliografica di Franco Farinelli che nei suoi testi, più di vent'anni fa, raccontava la scomparsa dei mostri dalla produzione cartografica zenitale moderna (Farinelli F., I mostri, l'Atlante e il mondo, in I segni del mondo. Immagine cartografica e discorso geografico in età moderna, La Nuova Italia, Scandicci, 1992).

7 Cfr. Il sito Sharing Backyards <http://www.sharingbackyards.com/>

8 Cfr. Tomkins M., Mapping an Edible urban Hackney, dal sito <http://www.mikeytomkins.co.uk/>

#### Bibliografia

Boeri, S. (2011), L'Anticittà, Laterza, Bari

Berger, A. (2007), Drosscape. Wasting Land in Urban America, Princeton Architectural Press, New York

Berger, A. (2008), Designing the Reclaimed Landscape, Taylor and Francis, New York

Berger, A. (2009), Systemic Design can change the world, SUN, Delft

Bonini, E. (2010), L'immagine della città:dalla corporate identity al city branding, su Architecture of Hope,

Buonanno, D. (2014), Ruralurbanism. Paesaggi produttivi. Tesi di Dottorato in Progettazione Urbana, Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Napoli Federico II

Cacciari, M. (2004), La città, Pazzini, Villa Verrucchio

Cervellati, P.L., Bonora, P., (2009), a cura di, Per una nuova urbanità. Dopo l'alluvione immobilista, Diabasis, Reggio Emilia

Gasparrini, C. (2014), " Waste, Drosscape and Project in the Reverse City", in Pavia R., Secchi R., Gasparrini, C. (a cura di), Il territorio degli scarti e dei rifiuti, Aracne, Roma

Gausa, M. (2009), Barcelona muliciudad: hacia una nueva evolucion urbana, in Metropolis, Barcellona

Gausa, M. (2009), Multi-Barcelona Hyper-Catalunya. Strategie per una nuova geo-urbanità, ListLab, Barcellona

Koolhaas, R. (2006), "Generic City", in Junkspace. Per un ripensamento radicale dello spazio urbano, Quodlibet

La Varra, G. (1996), "I progetti nelle figure, le figure del territorio", in Macchi Cassia, C., Il progetto del territorio urbano, Franco Angeli, Milano

Lupi, G. (2012), "Città polifoniche. Visualizzazione di User Generated Content geo-localizzati a supporto della comprensione dei fenomeni urbani", in Taf-terjournal n. 46 - aprile

Piscopo, C. (2010), "Deserti", in Molinari, L., Ailati. Riflessi dal futuro, XIIa Biennale di Architettura di Venezia, Skira, Milano

Sassen, S. (2008), Una sociologia della globalizzazione,

Piccola Biblioteca Einaudi, Torino

Secchi, B. (1992), Urbanistica descrittiva, in Casabella n. 588

Secchi, B. (1995), Dell'utilità di descrivere ciò che si vede, si tocca, si ascolta, Prato, II Convegno internazionale di Urbanistica

Secchi, B. (2013), "La nuova questione urbana", in Fabian L. (a cura di), New urban question. Ricerche sulla città contemporanea 2009-2014, Aracne, Roma

Urban Orchard (2012), Lotus n.149

Terracciano, A. (2014), Disegni di città e racconti urbani. Tesi di Dottorato in Progettazione Urbana, Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Napoli Federico II

## SESSIONE 8

# Politiche metropolitane per la promozione della società della conoscenza e dell'innovazione

## Politiche metropolitane per la promozione della società della conoscenza e dell'innovazione

MICHELE TALIA

Dopo un periodo d'incubazione durato quasi mezzo secolo la riforma del governo metropolitano sembra ormai imminente, ma tenderà quasi certamente a sovrapporsi a un sistema insediativo nel quale i processi di metropolizzazione non corrispondono più a uno stato di eccezione, ma coinvolgono circa un quinto delle amministrazioni comunali e oltre il 60% della popolazione del Paese. In linea con questo impulso al superamento dei pattern insediativi più tradizionali e gerarchici, l'economia della conoscenza propone un differente scenario, nel quale la domanda e la realizzazione di nuovi beni e servizi non si localizzano necessariamente nelle grandi città, ma richiedono piuttosto la presenza di utilizzatori e di comunità innovative che comunicano "a distanza" grazie a investimenti crescenti nelle nuove tecnologie della comunicazione. Di conseguenza anche le politiche urbane sembrano destinate a modificarsi nei prossimi anni, e a privilegiare le questioni legate al coordinamento di un numero assai rilevante di attori sia mediante interventi nella pianificazione fisica del suolo, sia attraverso un nuovo modo di gestire le relazioni tra istituzioni pubbliche, imprese e cittadini.

Allo scopo di concorrere alla riflessione su questi temi, i lavori della Sessione ospiteranno contributi sulle seguenti problematiche:

- evoluzione dei processi di urbanizzazione (impatto dei processi innovativi e di globalizzazione, scenari spaziali a lungo termine, shrinking cities, retrocessione urbanistica, ecc.);
- strategie di adattamento al cambiamento climatico (infrastrutture ecologiche, efficientamento energetico, promozione dell'autonomia energetica a scala territoriale, ecc.);
- riutilizzazione delle aree dismesse e gestione dei processi di deindustrializzazione (crowdsourcing urbano e usi transitori/permanenti, bonifica e rinaturalizzazione dei siti ex-industriali, ecc.);
- accesso alle conoscenze e coinvolgimento nelle decisioni in materia di governo del territorio (open data, forum tematici, urban center, esercizi di co-

pianificazione, ecc.);

- spazi e reti della condivisione (co-housing, co-working, orti urbani, accesso al trasporto collettivo, ecc.);
- razionalizzazione e potenziamento dei servizi ai cittadini (informazioni in tempo reale sul traffico, mobilità ecosostenibile, gestione dei rifiuti, wi-fi pubblico in città, ecc.);
- partecipazione alla competizione urbana (attrazione di imprese innovative, incubatori e start up, fiscalità urbana e normativa premiale, ecc.);
- partecipazione dell'agenda urbana nazionale alle politiche europee (Horizon 2020, strategie di sostegno alle Smart Cities, ecc.).

## Politiche metropolitane: quale configurazione e quali funzioni per rafforzare la capacità competitiva dei sistemi urbani nello spazio europeo?

CHIARA AGNOLETTI  
E CLAUDIA FERRETTI

I.1. Inquadramento dell'area metropolitana fiorentina nel panorama nazionale

Il tema delle città metropolitane, come è noto, è tornato al centro del dibattito poiché inserite nella Legge Delrio 56/2014 che abroga le province e che istituisce questo nuovo ente. Si tratta dell'ennesimo tentativo legislativo di attribuire dignità istituzionale a quella che da tempo è riconosciuta come una evidenza territoriale e sociale. Oltre ai riflessi che possono scaturire dalla riforma sotto il profilo dell'architettura istituzionale, quello su cui interessa porre l'accento è quali opportunità offre l'istituzione di questo nuovo ente in relazione alla cosiddetta "questione urbana" da più parti individuata tra le principali criticità che affliggono oggi il nostro paese. La scarsa capacità competitiva delle nostre città nello spazio europeo suggerisce infatti la necessità di un progetto di organizzazione sia istituzionale che spaziale volto a riallineare la geografia istituzionale con quella territoriale. E' da questa prospettiva che appare opportuno guardare all'istituzione della città metropolitana poiché l'efficienza

di una città e più in generale di un territorio sono diventati fattore di localizzazione. La grande varietà di esternalità che derivano dalle caratteristiche qualitative dell'ambiente urbano ha portato progressivamente a spostare l'interesse dalla dimensione della città alle sue caratteristiche funzionali e relazionali. La Commissione europea non a caso ha previsto nella programmazione 2014-2020 un sostegno specifico alle città e allo sviluppo urbano. Anche in Italia, come è già stato indicato, il tema è al centro della discussione tuttavia l'attenzione sembra principalmente rivolta alle modifiche degli assetti istituzionali e alla conseguente riduzione della spesa pubblica piuttosto che alle necessità di governare i processi di addensamento urbano e alle relative criticità e opportunità che possono scaturire sul fronte della competitività territoriale. Quello che appare evidente è infatti l'assoluta inadeguatezza degli attuali confini giurisdizionali al fine di governare le tendenze insediative e localizzative più recenti. Basti pensare ai processi conurbativi o diffusivi degli insediamenti, ma anche alla crescente mobilità delle persone e alla correlata necessità di gestire questi processi ad una scala pertinente. A questo si aggiunga, il frequente ricorso a strumenti di governance a geometria variabile come i piani strategici, da parte di molte città europee; strumenti che affrontano sì alcune questioni fondamentali come quella del coordinamento intersettoriale e del reperimento delle risorse, ma anche le problematiche territoriali e infrastrutturali inevase dagli altri strumenti della pianificazione del territorio.

In questo contributo proponiamo un'analisi comparata delle dieci città metropolitane istituite dalla Legge Delrio, guardando ai molteplici aspetti che connotano i sistemi urbani ovvero le tendenze demografiche, la capacità di produrre ricchezza e l'offerta di funzioni qualificate. A questa parte segue un approfondimento sulla città metropolitana fiorentina rivolta in particolare all'analisi degli strumenti di pianificazione territoriale e finanziari che potrebbero essere attribuiti a questo nuovo ente per potenziare le funzioni metropolitane di governo del territorio e quindi per

	N° comuni nelle città metropolitane	Popolazione		Var. % popolazione 2003/2013		% popolazione nel comune capoluogo	abitanti / Km2
		Nel comune	Nella città metropolitana	Nel comune	Nella città metropolitana		
Bari	41	313.213	1.245.297	-0,6%	2,1%	25,1	323
Bologna	56	380.635	990.681	-2,0%	6,9%	38,4	268
Firenze	42	366.039	987.354	3,7%	5,9%	37,1	281
Genova	67	582.320	851.289	-3,7%	-2,6%	68,4	464
Milano	124	1.262.101	3.075.028	1,2%	4,4%	41,0	1.852
Napoli	92	959.052	3.053.329	-4,5%	-0,7%	31,4	2.592
Reggio Calabria	97	180.686	550.323	0,2%	-2,2%	32,8	171
Roma	121	2.658.842	4.089.813	3,9%	8,3%	65,3	753
Torino	315	872.091	2.254.720	1,2%	3,8%	38,7	330
Venezia	44	259.263	847.982	-3,8%	4,3%	30,6	343
<b>Totale città metr</b>	<b>1.009</b>	<b>7.814.242</b>	<b>17.898.876</b>	<b>0,80%</b>	<b>3,80%</b>	<b>43,7</b>	<b>594</b>

Tab. 1.1 - Popolazione residente. 2013  
Fonte: Istat

Tuttavia la massa critica di una città costituisce ancora oggi un valido criterio, seppure sommario, per caratterizzare almeno in prima battuta un sistema urbano. A tale scopo offriamo un confronto tra le città metropolitane che evidenzia, dal punto di vista dimensionale, delle differenze significative. In alcune delle dieci aree individuate dalla riforma Delrio il carattere metropolitano è più evidente, in particolare ci si riferisce alle città che hanno una dimensione demografica che supera i 2 milioni di abitanti come

Roma, Milano, Napoli e Torino in altre è certamente meno spiccato come a Reggio Calabria ma anche a Venezia e Genova mostrando, sotto questo profilo, maggiore debolezza. In una posizione intermedia si collocano Bari, Firenze, Bologna che contano intorno al milione di abitanti.

A fianco della dimensione demografica, guardiamo alle tendenze localizzative più recenti della popolazione facendo riferimento alla teoria del ciclo di vita della città che come è noto identifica diversi stadi di urbanizzazione in rapporto all'andamento demografico registrato nel centro del sistema e nel suo hinterland. I movimenti demografici all'interno della città metropolitane considerate, indicano come metà delle città analizzate stiano sperimentando la fase di urbanizzazione relativa, contraddistinta dalla crescita complessiva dell'area che coinvolge sia il core che la corona. Tuttavia quest'ultima cresce più velocemente indicando come le preferenze residenziali più recenti siano prevalentemente orientate verso le aree periurbane. Questa tendenza è riscontrabile nelle principali città del centro nord come Milano, Torino, Bologna, Firenze e Roma. Altre città come Bari e Venezia hanno attraversato una fase di suburbanizzazione assoluta, caratterizzata da un aumento complessivo dell'intera città determinato tuttavia solo dalla crescita del suo hinterland. Le altre città sono caratterizzate da una decrescita complessiva dell'ambito metropolitano. Tuttavia nel caso di Genova e Napoli anche il comune centrale è in declino indicando una fase di disurbanizzazione assoluta, mentre la città di Reggio Calabria cresce pur non riuscendo a compensare la contrazione demografica del core (riurbanizzazione assoluta).

Urbanizzazione relativa	Suburbanizzazione assoluta	Disurbanizzazione assoluta	Riurbanizzazione assoluta
UR	SA	DA	RA
Bologna	Bari	Genova	Reggio Calabria
Firenze	Venezia	Napoli	
Roma			
Torino			
Milano			
Comune: +	Comune: -	Comune: -	Comune: +
Città metropolitana: ++	Città metropolitana: +	Città metropolitana: -	Città metropolitana: -

Tab. 1.2 - Fasi del ciclo urbano delle città. Popolazione 2003-2013  
Fonte: ISTAT

Questa classificazione delle città, che consegue dall'analisi delle tendenze demografiche rilevate, indica come le aree metropolitane stiano subendo dei mutamenti nella loro organizzazione spaziale e insediativa, indicando talvolta il consolidamento delle strutture monocentriche in altri privilegiando distribuzioni disperse o policentriche. Questa diverse tendenze si differenziano principalmente per il diverso peso che il comune centrale assume. Le città più grandi, vedi Bologna, Firenze, Roma, Torino, Milano ma anche Reggio Calabria, hanno aumentato il peso del proprio core, anche se con intensità assai variabile che va da un valore poco superiore allo zero (0,2%) di Reggio Calabria ai massimi di Firenze e di Roma, i quali registrano rispettivamente una crescita del 3,7 e 3,9% del proprio comune pivot.

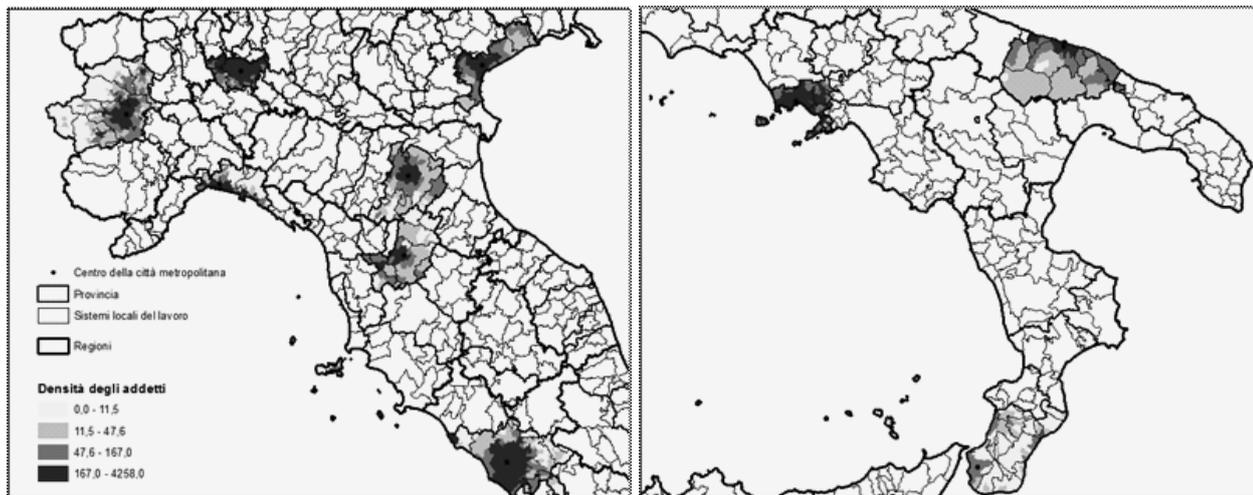


Fig. 1.1 - Distribuzione delle occasioni di lavoro e perimetro della città metropolitana. Addetti su superficie territoriale. 2011  
Fonte: ISTAT

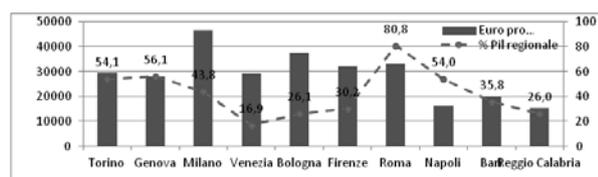
Volendo analizzare l'omogeneità dei territori racchiusi dai confini delle città metropolitane, prendiamo a riferimento gli ambiti che circoscrivono i movimenti effettuati quotidianamente dalla popolazione residente per recarsi ai luoghi di lavoro (sistemi locali del lavoro) che identificano realtà territoriali omogenee sotto il profilo economico poiché al loro interno avviene sia la produzione che il consumo (prevalente) di reddito, e li confrontiamo con i perimetri suggeriti dalla riforma delle città metropolitane e con la distribuzione delle occasioni di lavoro. L'esito di questo confronto evidenzia come i confini delle città metropolitane, coincidendo con quelli provinciali, rispetto ai Sll risultano decisamente più ampi includendo un numero variabile ma complessivamente consistente di sistemi locali al proprio interno. L'altro aspetto che emerge relativamente alla distribuzione territoriale degli addetti è che il perimetro della città metropolitana include ambiti con vocazioni produttive molto diverse che si attenuano gradualmente passando dal centro del sistema alle aree periferiche. Pertanto da questo confronto emerge come le città metropolitane risultino eccessivamente inclusive, poiché comprendono aree molto eterogenee sia dal punto di vista meramente dimensionale che guardando alla diversa vocazione produttiva degli ambiti che ricadono all'interno di tali confini.

### 1.1.2. Produzione di ricchezza

Da più parti viene evidenziata la necessità di considerare i sistemi urbani i motori dello sviluppo regionale poiché la concentrazione territoriale delle attività umane esercita un effetto moltiplicativo sul risultato di ciascuna di esse generando vantaggi detti appunto economie di agglomerazione (o di urbanizzazione) se si riferiscono più precisamente all'ambiente urbano che possono costituire un beneficio per l'intero sistema. Questi vantaggi si riflettono nei diversi livelli di produzione di ricchezza. Guardando a questo aspetto, evidenziamo come nelle dieci città metropolitane si produca il 35,3% del Pil del Paese, a conferma del ruolo debole che ricoprono le aree metropolitane come

motori della crescita economica. Tuttavia, questo dato aggregato cela molte differenze che afferiscono tanto al diverso livello che ciascuna area è in grado di raggiungere quanto alla capacità di traino che queste città esercitano rispetto al sistema regionale di appartenenza.

In relazione al primo, ovvero al livello di Pil delle città metropolitane evidenziamo una variabilità piuttosto marcata tra le regioni del centro nord dove spicca Milano in particolare seguita da Bologna, Firenze, Torino, Venezia e Genova e quelle del sud, che mostrano una minore capacità di produrre ricchezza. Una posizione intermedia è occupata da Roma, che nella graduatoria nazionale ricopre il terzo posto dopo Milano e Bologna. Anche considerando la capacità di traino delle città metropolitane rispetto al sistema regionale, appaiono significative differenze.



Graf. 1.1 - Gdp pro capite e % Pil regionale. 2011  
Fonte: Eurostat

A Roma ad esempio si concentra la maggiore capacità di produrre ricchezza rispetto al sistema regionale (l'80%) è minima invece per la città di Venezia (17%), Genova e Torino producono poco più della metà del Pil della propria regione, mentre Firenze è in grado di produrre poco meno di un terzo della ricchezza regionale, di poco inferiori i dati su Bologna (26%). Queste evidenze trovano un certo riscontro nei diversi modelli insediativi, ovvero laddove vi sia un sistema caratterizzato dalla dominanza assoluta di un centro urbano (sistema monocentrico) il livello di concentrazione della produzione di ricchezza è maggiore (ad esempio Roma). Al contrario, quando il modello insediativo ha un carattere marcatamente diffuso, la capacità di produrre ricchezza del capoluogo regiona-

le appare notevolmente ridotta (Venezia). È evidente come ciò costituisca solo una proxy della capacità di un sistema urbano di poter godere delle economie di agglomerazione, e quindi di un vantaggio che deriva dal livello di concentrazione degli insediamenti e dunque dalla forma urbana. Infatti, come tratteremo più approfonditamente in seguito, la riflessione più recente guarda con attenzione crescente all'offerta funzionale e dunque alla presenza delle cosiddette funzioni high value o funzioni urbane superiori, e alle capacità relazionali che ne derivano.

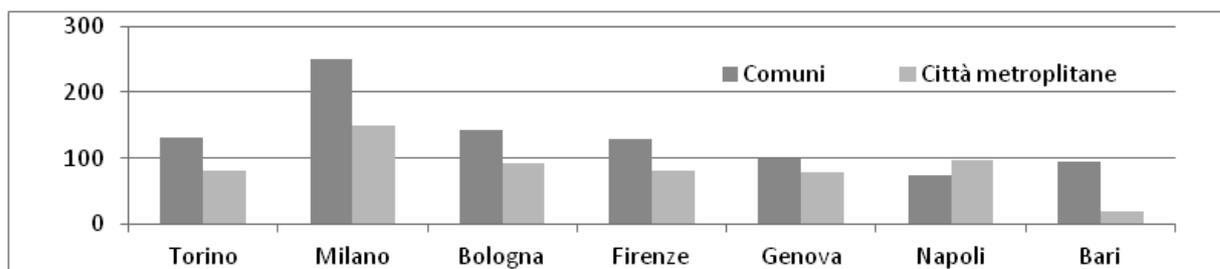
### 1.1.3. Aspetti funzionali

Oltre agli aspetti meramente dimensionali che determinano le economie di agglomerazione ci sono altre specificità urbane che ne influenzano i percorsi di sviluppo. Il primo a formulare una critica in tal senso è Richardson (Richardson, 1972) a cui seguono le osservazioni delle relazioni tra centro e periferia formulate all'interno della teoria del "ciclo di vita urbana" (Van den Berg et al., 1982; Camagni et al., 1985; Cheshire e Hay, 1989; Camagni, 2011) e l'integrazione con elementi dinamici quali l'innovazione e l'acquisizione di informazione e conoscenza.

La riflessione più recente concentra il proprio interesse sul ruolo delle funzioni urbane sulla capacità della città di fare rete e sull'efficienza data dalla forma urbana. La grande varietà di esternalità che derivano dalle caratteristiche qualitative dell'ambiente urbano ha portato progressivamente a spostare l'interesse dalla dimensione della città alle sue caratteristiche funzionali e relazionali.

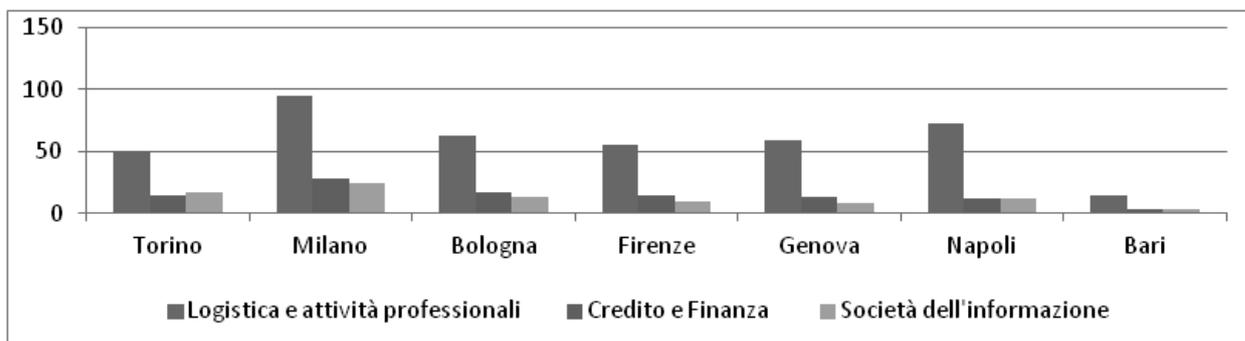
Il rango di una città non è oggi identificato con la sua dimensione fisica così come aveva formulato Christaller ma con la capacità di realizzare complementarità funzionali, anche a lunga distanza e quindi con il

livello di specializzazione funzionale. I legami che posso stabilirsi tra le città sono riconducibili a due principali categorie: le reti di complementarità che si instaurano tra i centri di dimensioni simili integrati verticalmente e le reti sinergiche tra centri che svolgono funzioni analoghe che, al contrario, si integrano orizzontalmente (Camagni, 1993). Queste tipologie di interazione tra le città consentono anche ai centri urbani di dimensioni più ridotte di potere accedere a funzioni elevate e di poter godere dei vantaggi tipici dell'agglomerazione e al contempo di un maggiore equilibrio ambientale e sociale, tipico delle dimensioni urbane più contenute. È per questa ragione che alle città di secondo livello vengono oggi riconosciute le maggiori potenzialità in termini di prospettive di crescita. I sistemi metropolitani, sotto il profilo funzionale, si caratterizzano in genere come fornitori di servizi avanzati per le rispettive city-region (Scott, 1998), in cui rientrano le attività del terziario ad alto contenuto di conoscenza a servizio non solo dell'hinterland ma di tutto il sistema regionale. Le aree più centrali sono in genere quelle in cui si concentrano le occasioni professionali per i knowledge workers, la cui presenza costituisce una premessa necessaria affinché i sistemi produttivi si collochino in scenari internazionali. Al fine di ricostruire la geografia localizzativa delle funzioni tipicamente urbane, è stata analizzata la distribuzione tra polo metropolitano e resto dell'area, degli addetti nelle attività riconducibili alle cosiddette Funzioni Urbane Superiori (FUS). Questa classificazione funzionale include un numero consistente di attività riconducibili a cinque aree tematiche afferenti alla logistica, credito e finanza, società dell'informazione, ricerca e sviluppo, servizi professionali. L'analisi effettuata, che rapporta il dato degli addetti alla popolazione per eliminare le ovvie differenze con-



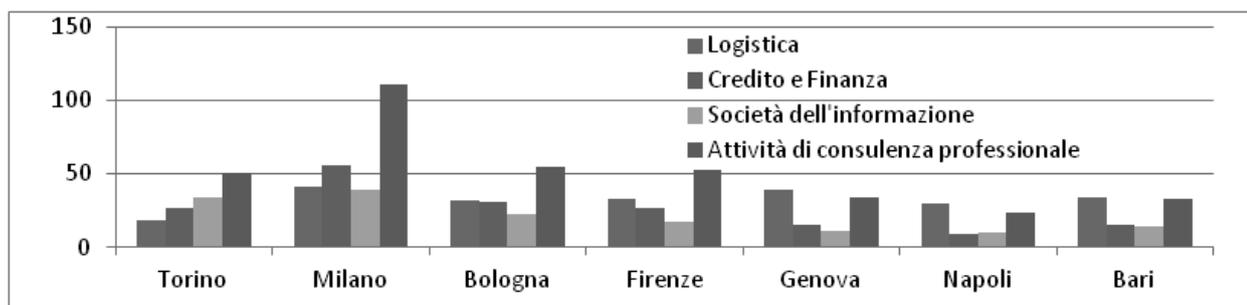
Graf. 1.2 - Funzioni urbane superiori. % di addetti alle Fus per 1000 abitanti. 2011

Fonte: ISTAT



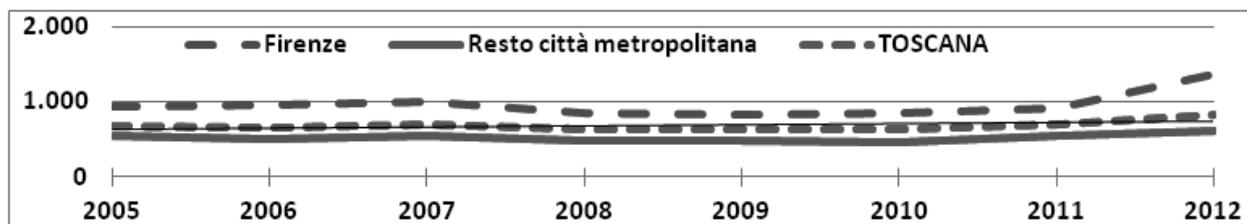
Graf. 1.3 - Addetti alle FUS nelle città metropolitane. Addetti per 1000 abitanti

Fonte: ISTAT



Graf. 1.4 - Specializzazione funzionale dei centri delle città metropolitane. Addetti alle FUS per 1000 abitanti

Fonte: ISTAT



Graf. 1.7 - La pressione finanziaria. Euro pro capite 2005-2012

Fonte: elaborazioni su dati certificati consuntivi di bilancio

nesse alle differenti dimensioni demografiche, indica per questo tipo di attività, coerentemente alle attese una numerosità variabile nelle città e una preferenza localizzativa evidente per le aree centrali. L'unica eccezione a questa tendenza generale è rappresentata dalla città di Napoli, dove il peso del resto dell'area è maggiore di quello del polo. In termini di numerosità degli addetti emerge nettamente l'area milanese che offre le maggiori occasioni di lavoro in queste tipologie di funzioni. Firenze occupa invece una posizione inferiore a Bologna e vicina a quella di Torino. Tra le diverse funzioni che afferiscono a quelle urbane superiori nei sistemi metropolitani prevalgono di gran lunga quelle legate alla logistica e alle attività professionali; il nodo milanese appare il principale polo di concentrazione di queste attività. A distanza significativa troviamo le attività bancarie e tutte le altre specializzazioni legate alla finanza, che raggiungono anche in questo caso il massimo di concentrazione a Milano. A queste si affiancano in numero non molto distante dalle precedenti, le funzioni della società dell'informazione che comprendono le attività di telecomunicazioni e quelle legate all'informatica. Guardando ai soli centri delle città metropolitane, evidenziamo la dominanza dei servizi alle imprese sulle altre attività; in particolare a Milano, questo tipo di funzioni raggiunge il livello più elevato di presenza così come quelle del credito e della finanza, particolarmente concentrate nel polo milanese e che raggiungono una buona presenza anche a Bologna, Firenze e Torino. Anche le attività legate alla logistica contribuiscono in modo significativo a definire la specializzazione funzionale dei centri metropolitani, in particolare a Genova, Firenze e Bologna ma registrano una presenza rilevante anche nelle città del sud.

#### 1.2. La città metropolitana fiorentina

Come è già stato ricordato la città di Firenze costituisce il motore economico della regione, anche se la sua capacità di trainare l'intero sistema appare decisamente più ridotta rispetto ad altre città quali Milano e Roma ma anche rispetto a Torino e Genova. Inoltre la capacità di produrre ricchezza cresce sensibilmente passando dai dati provinciali a quelli che si riferiscono soltanto al capoluogo e alla sua cintura urbana. Questo dato conferma quanto precedentemente sostenuto rispetto alla eccessiva inclusività dei confini della città metropolitana, evidenziata anche dai dati che si riferiscono alla produzione di ricchezza. Sotto il profilo insediativo, Firenze e la sua corona costituiscono l'area urbana principale di un sistema metropolitano cresciuto nelle fasi successive al secondo dopoguerra e caratterizzato da una fitta trama di interdipendenze territoriali. Firenze, che costituisce il principale polo della città metropolitana, si configura come una città di media dimensione (357.318 abitanti) e si caratterizza per un grado di densità abitativa superiore ai comuni della sua cintura (3.500 abitanti su Km<sup>2</sup>) e per un livello di urbanizzazione piuttosto elevato (il 56% del territorio è destinato ad insediamenti e infrastrutture). Nella fase più recente l'espansione insediativa ha assunto dimensioni relativamente più contenute, anche in conseguenza del crescente ricorso al recupero delle aree dismesse, tuttavia si è manifestata con maggiore intensità rispetto ad altre porzioni territoriali toscane accentuando i processi conurbativi in atto e dando luogo ad un fenomeno che potremmo definire di "metropolizzazione incompleta". Lo sviluppo insediativo ha infatti privilegiato alcune direttrici, in particolare quella nord-ovest, caratterizzata da una elevata dotazione infrastrutturale. Pertanto sotto il profilo insediativo l'area ha

uno sviluppo prevalentemente trasversale che viene racchiuso solo in parte dai confini della città metropolitana.

All'evoluzione insediativa si accompagnano i cambiamenti funzionali indotti dai recenti interventi sulla struttura della città e della sua corona orientati in direzione di una più marcata specializzazione funzionale del territorio. Il consolidarsi di queste tendenze ha teso ad accrescere la separazione tra luoghi di residenza, luoghi di lavoro e di svago con evidenti ripercussioni sulla mobilità e sui flussi in ingresso e in uscita dal capoluogo. Da ciò consegue tanto l'aumento di mobilità tradizionale che avviene cioè per motivi di studio o di lavoro quanto di quella legata al tempo libero e allo svago. Le tendenze in atto confermano, come abbiamo visto, le traiettorie centrifughe anche per le scelte abitative che tendono a privilegiare le aree periurbane accentuando o dando luogo a nuove disuguaglianze spaziali. I fenomeni appena richiamati sono l'esito di molteplici fattori tra i quali vale la pena ricordare la difficoltà di accesso al bene casa particolarmente accentuata nel capoluogo e la ricerca di maggiore amenità ambientale. Pertanto se è vero che complessivamente Firenze, nella fase più recente, non ha visto aumentare in modo rilevante il numero dei propri abitanti li ha, tuttavia, visti distribuirsi su un ambito territoriale molto più vasto, con il conseguente aumento della necessità di spostamento e quindi anche della dinamica pendolare, ma anche con effetti sui costi dell'offerta dei servizi pubblici e sulla distribuzione dei carichi fiscali tra centro e periferia, e in generale con una maggiore pressione sull'area centrale. A tale proposito, evidenziamo come la città di Firenze presenti livelli di pressione finanziaria più elevati sia degli altri comuni limitrofi che del resto della Toscana. Tale circostanza viene determinata da costi più elevati per la gestione dei servizi offerti che vengono usufruiti sia dalla popolazione residente che da quella presente.

Una conferma di questo dato, è offerta dai livelli pro capite della spesa dai quali emerge che Firenze sostiene un costo corrente più elevato per quasi tutte le funzioni. In particolare i costi di gestione del territorio appaiono significativamente più elevati sia rispetto al resto della città metropolitana che rispetto alla media regionale.

Un ulteriore elemento di potenziale squilibrio territoriale è rappresentato dagli oneri di urbanizzazione che costituiscono una fonte di entrate preziosa per

le amministrazioni locali e il cui peso nei bilanci comunali risulta molto variabile. E questo è vero anche per la città metropolitana di Firenze, all'interno della quale si registrano situazioni piuttosto eterogenee.

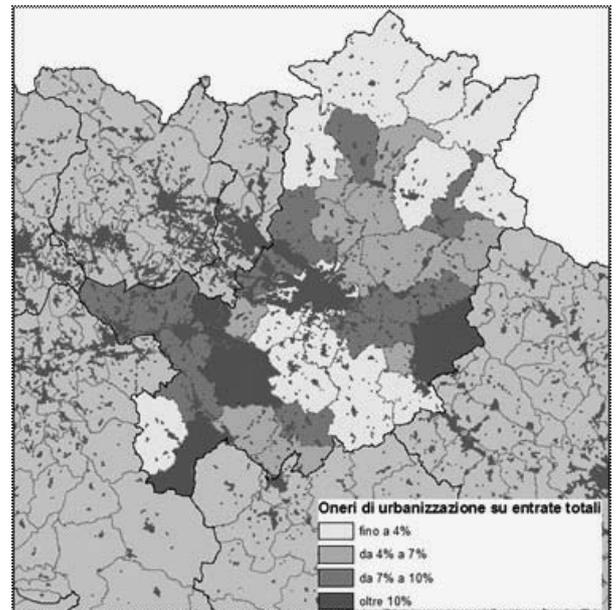


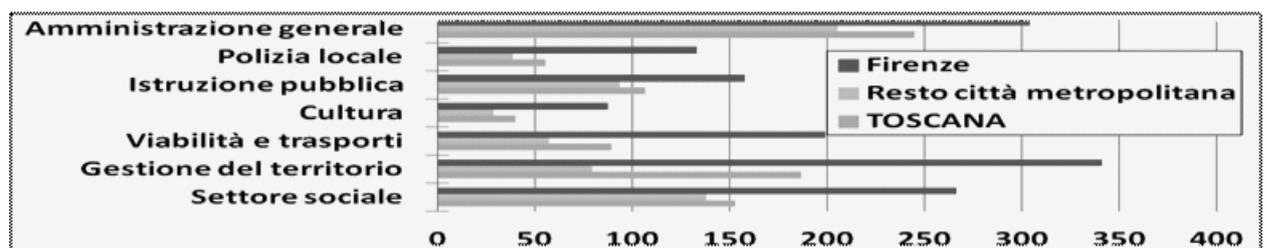
Fig. 1.5 - Oneri di urbanizzazione su entrate totali, media 2006-2008. Valori %

Fonte: elaborazioni su dati certificati consuntivi di bilanci

Questa varietà può rappresentare un elemento di squilibrio poiché nella localizzazione di alcune funzioni sul territorio possono prevalere logiche finanziarie in luogo di valutazioni di carattere urbanistico-territoriale. Pertanto la necessità di rafforzare le forme di coordinamento translocali emerge anche in relazione ai compiti di pianificazione del territorio.

### Conclusioni

I temi legati alla città hanno conosciuto, all'interno del dibattito disciplinare e politico, fasi alterne. Da questa prospettiva, la riforma Delrio ha il merito di avere riportato al centro la "questione urbana" e in particolare i temi che riguardano il governo delle grandi città. Abbiamo infatti evidenziato come le città metropolitane, ancorché un nuovo livello istituzionale, costituiscono una variegata realtà territoriale e insediativa ormai ineludibile. Prendendo le mosse da questa premessa il contributo offre un profilo sintetico delle dieci città. Con riferimento alle caratteristiche dimensionali e funzionali delle dieci città previste dalla riforma, abbiamo rilevato come per alcune di



Graf. 1.8 - La spesa corrente per funzione. Euro pro capite 2012

Fonte: elaborazioni su dati certificati consuntivi di bilancio

esse il profilo metropolitano sia particolarmente debole e come a questo si affianchi la presenza di squilibri territoriali sia tra le diverse aree sia, per alcune di esse, anche al proprio interno. Gli aspetti che abbiamo preso in esame oltre alle tendenze localizzative della popolazione, sono la capacità delle città metropolitane di esercitare il ruolo di traino economico rispetto al sistema regionale di appartenenza e infine la presenza delle funzioni urbane superiori e delle relative specializzazioni funzionali. In relazioni a questi tre aspetti è stato evidenziato un certo dualismo tra la città metropolitana di Milano e le città del sud; Firenze, Bologna e Torino ottengono invece una collocazione intermedia. Pertanto sotto questo profilo, le città metropolitane individuate dalla riforma presentano, con poche eccezioni, molti punti di debolezza. Alcune di queste fragilità potrebbero venire attenuate con l'assegnazione a questo nuovo livello istituzionale di alcune funzioni volte a rafforzare il profilo metropolitano: in particolare ci si riferisce alla pianificazione strutturale di livello metropolitano che potrebbe porsi come modello di governance per la gestione coordinata delle diverse istanze territoriali espresse dall'intero ambito metropolitano. Sul piano degli assetti istituzionali e della capacità di governo del territorio, infatti, è assolutamente prioritario il processo di coordinamento delle politiche e della pianificazione a scala sovralocale. Un altro aspetto strettamente connesso al precedente riguarda la gestione metropolitana della fiscalità urbanistica, anche attraverso l'ausilio di meccanismi di perequazione territoriale in modo da ripartire le entrate legate all'attività edilizia a livello metropolitano. Questa scala si presta inoltre al perseguimento dell'obiettivo di riduzione del consumo di suolo, criticità particolarmente evidente nei contesti metropolitani, anche attraverso la gestione di competenze condivise sulla riqualificazione del patrimonio dismesso.

In conclusione, la riforma costituisce una opportunità non solo per definire in chiave rinnovata gli assetti istituzionali, ma al contempo rappresenta l'occasione, se opportunamente gestita, per governare più efficacemente funzioni e strumenti finalizzati a rafforzare il ruolo delle nostre città nello spazio europeo. Questa opportunità è subordinata al potenziamento dei compiti e degli strumenti di pianificazione territoriale e finanziari, relativi alle funzioni metropolitane di governo del territorio. Senza questa prerogativa, le criticità evidenziate dal contributo rischiano di perdurare nel tempo, riducendo ulteriormente la capacità delle nostre città metropolitane di competere nello spazio europeo.

#### Bibliografia

Aquarone A. (1961), *Grandi città e aree metropolitane in Italia*, Zanichelli, Bologna.  
 Cafiero S., Busca A. (1970), *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, SVIMEZ Collana monografie, Giuffrè. Roma.  
 Calafani A. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*. Donzelli, Roma.  
 Camagni R., Curti F. e Gibelli M. C. (1985), "Ciclo

urbano: le città tra sviluppo e declino", in Bianchi G. e Magnani I. (eds.) *Sviluppo multiregionale: teorie, problemi, metodi*, FrancoAngeli, Milano.

Camagni R. (1993), "From city hierarchy to city networks: reflection about an emerging paradigm", in Lakshmanan T. e Nijkamp P. (eds.) *Structure and change in the space economy: festschrifts in honour of Martin Beckmann*, Springer Verlag, Berlino: 66-87.

Camagni R. (2011), *Principi di economia urbana e territoriale*, Carocci, Roma.

Cheshire P. C. e Hay D. G. (1989), *Urban problems in Western Europe: an economic analysis*, Unwin Hyman.

Irwin E. e Bockstael N. (2007), *The Evolution of Urban Sprawl: Evidence of Spatial Heterogeneity and Increasing Land Fragmentation*. PNAS, 104, 2.

Richardson H. (1972), *Optimality in city size, systems of cities e urban policy: a sceptic's view*, *Urban Studies*, 9, 1: 29-47.

Scott A. J. (1998), *Regions and the world economy. The coming shape of global production, competition and political order*, Oxford University Press, Oxford.

Tortorella W., Allulli M. (2014), *Città metropolitane: la lunga*, Marsilio, Venezia

Van den Berg L., Drewett R., Klassen L. H., Rosssi A.

E., Vijverberg C. H. T. (1982), *Urban Europe: a study of Growth and Decline*, Pergamon, Oxford.

## Innovazione sociale, imprese di comunità e rigenerazione urbana

CLAUDIO CALVARESI, SARA LE XUAN  
 E LUCA TRICARICO

Il tema dell'innovazione sociale sta diventando centrale nel dibattito nazionale ed europeo rispetto ai nuovi approcci nelle politiche di sviluppo locale e rigenerazione urbana nelle grandi città<sup>1</sup>. Sullo sfondo, si collocano: i) i fenomeni di contrazione delle prestazioni del welfare pubblico, le difficoltà di rispondere alle domande articolate di una società di minoranze; ii) la grave congiuntura economica di molti paesi della EU e la crisi fiscale dei governi locali; iii) l'emergere dei comportamenti riflessivi e di protagonismo da parte delle comunità locali, o delle comunità di pratiche dei makers urbani.

I processi di trasformazione delle città ne sono direttamente influenzati: iniziative di riuso e valorizzazione delle aree urbane dismesse o residuali sono direttamente promosse e agite da gruppi, associazioni di quartiere, cooperative o da quelle che, in Italia, si cominciano a chiamare "imprese di comunità".

Il presente paper intende rintracciare i tratti di questi soggetti emergenti, non tentandone una definizione ma provando a identificarne il profilo attraverso il ricorso ad un caso di studio e a definirne le possibili

implicazioni operative per le politiche di sviluppo urbano nel nostro paese.

Il caso della Westway Development Trust di Londra<sup>2</sup> La Westway Development Trust (WDT) di Londra rappresenta un caso di riferimento delle esperienze di rigenerazione urbana basate sull'azione delle community enterprises. La storia di questa organizzazione è legata a quella delle politiche di risanamento dei quartieri popolari degli anni Sessanta. In quel periodo, si avviarono a Londra i lavori per la realizzazione della A40, che prevedeva, nel quartiere di North Kensington, la demolizione di abitazioni ed il conseguente trasferimento di molti abitanti in altre aree della città, aggravando la situazione di tensione e di degrado del quartiere (Duncan, Bartlett, 1992).

La zona, infatti, rappresentava una delle aree urbane più degradate della città di Londra, con un elevato tasso d'immigrazione, condizioni di sovraffollamento e mancanza di spazi e servizi pubblici. Le condizioni di vita degli abitanti del quartiere, aggravate dal cantiere per la sopraelevata, portarono alla creazione di diversi comitati contrari alla realizzazione della nuova infrastruttura. Dopo anni di attivismo ed azione locale, nel 1971 venne creata la North Kensington Amenity Trust (NKAT) - primo nome della WDT - costituita grazie alla concessione, da parte del Department of Transport, dei terreni sottostanti la parte sopraelevata della A40 che comprendevano spazi per circa 100.000 mq.

Durante gli anni Ottanta, sotto la presidenza conservatrice del Borough di Kensington and Chelsea, venne concesso al NKAT un pacchetto di finanziamenti necessari allo sviluppo dell'area e delle attività. Vennero realizzate alcune delle strutture e dei servizi che caratterizzano tuttora il quartiere di Notting Hill. Furono ricavati nuovi spazi per il mercato di Portobello - in precedenza concentrato solo nell'omonima strada -, che diventò un luogo iconico dell'intera città e che ha successivamente ispirato molte strutture simili in altre parti d'Europa (WDT, 2011). Complessivamente sono state realizzate circa 20.000 mq di superficie commerciale generando la nascita di 96 attività commerciali e 230 posti di lavoro (Bailey, 2012).

Completata la riqualificazione dell'area sottostante l'autostrada sopraelevata, la WDT sta finanziando il recupero degli spazi pubblici di Thorpe Close (prospicienti all'area di Portobello Road), investendo in questo progetto buona parte dei profitti degli ultimi anni. Questa pianificazione rappresenta uno degli interventi chiave del Borough Local Development Framework mostrando un'efficace collaborazione, nella riqualificazione di uno spazio pubblico, tra il Trust ed il Borough Council.

I cespiti immobiliari (asset) della WDT ammontano oggi a più di 25 milioni di sterline. Gli spazi gestiti, circa 90.000 mq, sono ripartiti per circa l'80% in servizi alla comunità e il restante 20% in aree commerciali. Nel 2012 il fatturato prodotto è stato di 7,4 milioni di sterline, con un aumento del 5% rispetto al 2011 (WDT, 2012). I profitti della WDT sono ad oggi

provenienti da: attività del Westway Sports Centre (3,6 milioni), affitto di uffici e unità commerciali (2,8 milioni) e donazioni private (1 milione). In termini di investimenti, 3,4 milioni sono orientati a community funding, ovvero finanziamenti di progetti per diverse attività svolte da associazioni a favore della comunità locale.

Dopo più di 40 anni di attività la WDT è diventata la community enterprise più importante del Paese in materia di erogazione di servizi; è stata l'impresa fondatrice della Development Trust Association (oggi Locality), organismo di coordinamento nazionale delle community enterprises del Regno Unito. Ha inoltre sostenuto numerose campagne per i diritti di queste organizzazioni, portando all'abrogazione della Development Land Tax, tassa che le imprese pagavano per le opere di trasformazione.

Apprendere dal caso: fattori critici e meccanismi di efficacia delle community enterprises

Il caso della WDT ci dice che, nel corso del confrontation game ingaggiato con le autorità locali, la comunità locale trova la propria palestra, dove rafforzare capabilities (accrescendo campi di azione e risorse) e generare "energia sociale" (à la Hirschman), dandosi progressivamente obiettivi sempre più ambiziosi (Bailey, 2012). La WDT è stata capace di creare un ambiente favorevole (enabling environment) allo sviluppo delle proprie attività. Tramite un processo di consolidamento della presenza sul territorio, ha incrementato la propria reputazione, generato consapevolezza tra i componenti della community e rafforzato le relazioni con le istituzioni.

Nata su una specifica issue (riuso di uno spazio), la WDT ha generato forme di azione integrate: lungo l'asse temporale, in quanto sono esito dell'azione di un attore che orienta la strategia di integrazione nel corso delle diverse fasi del processo decisionale (dal problem setting alla gestione); con riferimento alla dimensione territoriale, perché - secondo un approccio tipicamente place-based - hanno canalizzato sul contesto locale risorse, opportunità, attori esogeni e ne hanno fatto un campo rilevante per dispiegare strategie non locali.

Con riferimento al nostro paese, le imprese di comunità si collocano nel mondo che chiamiamo impresa sociale. Sono parzialmente associabili alle cooperative sociali, anche se, diversamente da queste, si qualificano per una spiccata patrimonializzazione: il fatto di poter contare su asset immobiliari ne ha garantito lo sviluppo, favorendone la qualificazione come operatori della trasformazione urbana. Inoltre, non ne condividono l'orientamento sussidiario nei confronti del pubblico, perché producono welfare oltre la sfera dello stato, spesso in competizione con le istituzioni, del tutto aliene da comportamenti da rent seeker, concessi dal mercato protetto della erogazione di servizi pubblici in regime di accreditamento. Si avvicinano alle cooperative di comunità promosse da Legacoop, ma il loro carattere distintivo è quello della "community ownership", che non necessariamente coincide

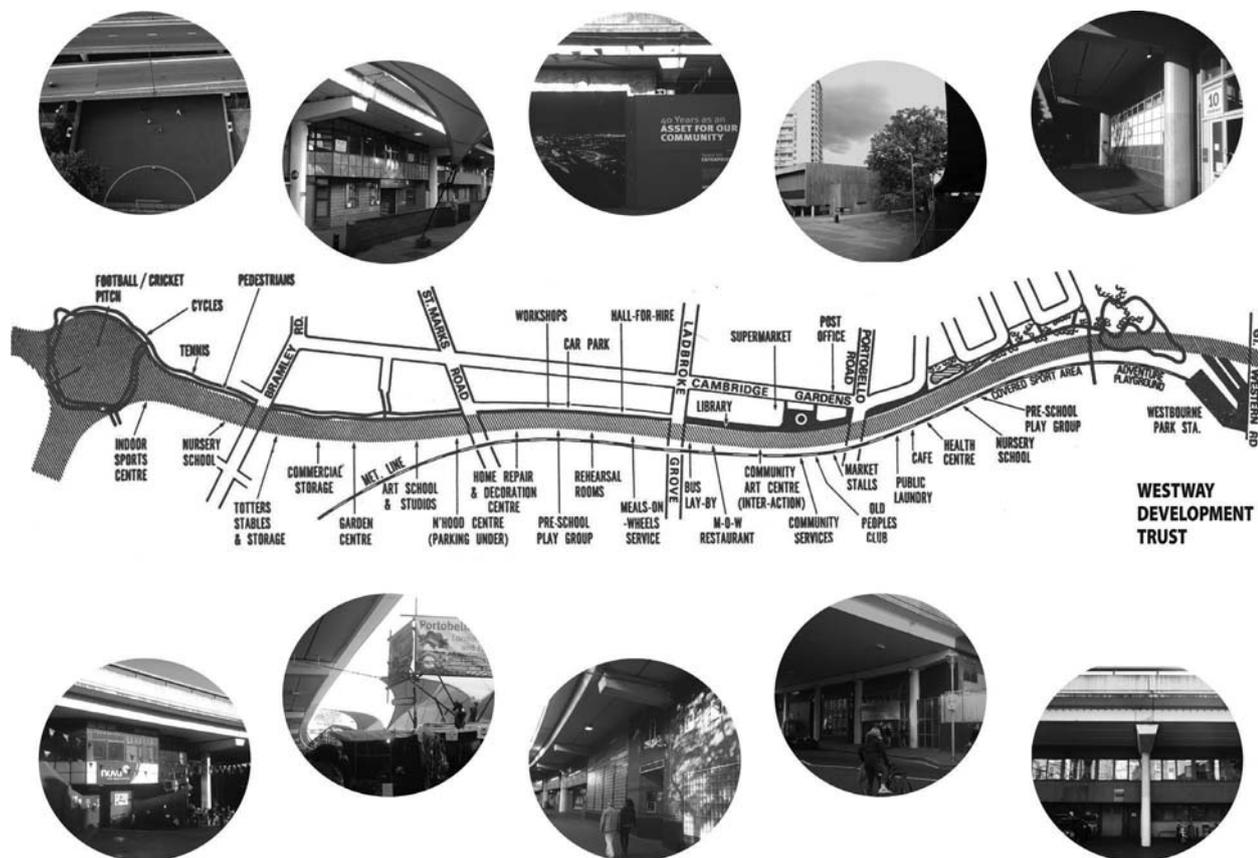


Figura 1 - Planimetria della WDT e le sue funzioni

con la forma giuridica della cooperativa. Il loro operato produce naturalmente trasformazione urbana: nel senso che la loro azione, definendosi in un campo che coincide con un certo spazio e non con un servizio da erogare, assume la dimensione locale come posta in gioco rilevante. Esse non semplicemente lavorano nei quartieri difficili e neppure sono al servizio dei cittadini delle aree problematiche della città; esse, definendo le strategie della rigenerazione urbana, ne costituiscono il dispositivo fondamentale. Tutto ciò è qualcosa che in Italia stentiamo a riconoscere. Per questo motivo, le community enterprises sono un materiale sfidante: perché delincono forme di esercizio della produzione di welfare ed esiti sulla città di decisa innovazione. Esse invitano ad interrogarsi sulle condizioni di trasferibilità al caso italiano e su ciò che implica la prospettiva di una società competente, che apprende a rendersi autonoma e progressivamente fa sempre più da sé. Infatti, la prospettiva della “self-guiding society”, che le community enterprises sembrano praticare con successo, interroga il quadro più generale delle politiche pubbliche, e come la politics può favorire (o almeno non ostacolare) l’innovazione delle policy. Da un lato, occorre notare che la politica di deregolamentazione dei governi conservatori inglesi a partire dalla fine degli anni Settanta, riducendo l’ampiezza dell’intervento statale e la capacità di penetrazione nella società, ha permesso l’emergere di approcci innovativi alla produzione di beni pubblici. Dall’altro, va detto che la strategia della Big Society del nuovo

governo di coalizione di Cameron, perseguendo un approccio da “stato minimo” e trasferendo sempre maggiori spazi di autonomia alle organizzazioni della società civile, finisce per collocare l’azione delle community enterprises nel quadro più generale della riforma del sistema della pianificazione. Nell’ambito della prospettiva From the Big State to the Big Society, il governo ha proposto il Localism Act, una riforma che agisce sia sul terreno del decentramento amministrativo che su quello della pianificazione urbanistica. Nei fatti, si prevede ad esempio il trasferimento delle funzioni di pianificazione locale (compresa la regolazione dell’uso del suolo) ai costituendo Neighbourhood Forum, arene composte da cittadini e gruppi locali.

#### Indicazioni di policy

Il ruolo delle community enterprises sollecita riflessioni di grande significato per le politiche di rigenerazione urbana nel nostro Paese<sup>3</sup>. Proviamo di seguito a rintracciarne le principali dimensioni. La prima fa riferimento all’housing. La difficoltà crescente nella produzione e nella gestione di abitazioni sociali ha reso evidenti i limiti dell’offerta pubblica. La necessità di reperire “gestori sociali”, in grado di condurre in modo più efficienti gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ma soprattutto di associare le funzioni di property management a quelle di facility management, apre un campo di azione molto ampio per soggetti come le imprese di comunità. Si pensi infatti alla possibilità di affidare loro la gestione di parti del patrimonio erp di proprietà delle agenzie

ex Iacp, degli stessi Comuni o di altri enti pubblici, sulla base di progetti costruiti per ambiti territoriali, che associno la gestione immobiliare alla provvista di servizi complementari alla residenza e alla attuazione di iniziative di coesione sociale. Un altro esempio, di cui va ovviamente verificata la praticabilità, è l'ipotesi di procedere con interventi di alienazione di alloggi erp, non a favore del singolo occupante, ma di gruppi di abitanti costituiti in cooperative.

La seconda dimensione insiste sugli aspetti gestionali, ma estende le possibilità di interventi dal campo dell'housing a quello più generale del patrimonio immobiliare pubblico. Gli esempi non mancano: a Milano vi sono alcune esperienze di frontiera su questo tema. Il Comune sta infatti sperimentando modalità di assegnazione a prezzi calmierati o in comodato d'uso degli immobili di proprietà, che versano in condizioni di abbandono o comunque di degrado, ad associazioni e gruppi, a fronte di progetti con finalità sociali e/o culturali. Tuttavia il tema si può ampliare anche alla gestione di beni pubblici, quali aree verdi o impianti sportivi, dove sollecitare la presa in carico di questi beni da parte di gruppi di abitanti, che potranno poi consolidarsi in imprese di comunità. Esperienze di questa natura sono ormai diffuse in molte città d'Europa e la stessa Commissione le presenta come esempi di buone pratiche per avvicinare i traguardi delle Cities of Tomorrow (EC, 2011). Qui il campo di attività delle community enterprises si apre anche alla produzione, provvista e gestione dei servizi di pubblica utilità: dal trasporto pubblico, all'energia, alle biblioteche.

Un'ultima dimensione importante è quella delle community enterprises come esempi dei nuovi makers urbani. C'è una cospicua letteratura e diverse esperienze che indicano nella crescita di filiere urbane innovative, che connettono produzione e servizi, e mostrano spiccata propensione alla sperimentazione nei modelli organizzativi, un potente fattore di sviluppo. Si pensi, ad esempio, al capitolo della sharing economy, la cui espansione risponde certo ad esigenze maturate in una congiuntura economica di crisi, ma che contiene anche indizi rilevanti, in termini di ridefinizione dei modelli di crescita, dell'emergere di nuovi attori dello sviluppo e di nuove forme di collaborazione. È evidente come si tratti di un ambito potenzialmente ricco per la nascita e il consolidamento di imprese di comunità, con significativi radicamenti locali, sia in ambito urbano che nelle aree interne.

Quest'ultima dimensione può trovare sistemi integrati di azione plurimi dove esercitare l'azione delle imprese di comunità. A puro titolo di esempio:

- a) co-produzione dei servizi (utenti come erogatori del servizio) nei quartieri difficili delle città, nelle shrinking cities e nelle aree interne: servizi complementari alla residenza per determinate categorie sociali (anziani, studenti universitari fuori sede, residenti temporanei); servizi per la mobilità alternativa nelle aree a domanda debole (taxibus);
- b) servizi ambientali ed energie rinnovabili: filiera bosco-legno-energia; contrasto ai rischi ambientali e

cura del paesaggio;

- c) innovazione sociale, comunità resilienti e smart, rigenerazione urbana: nuovi attori e progetti in campo culturale, creativo, sociale, educativo; promozione di living labs come presidi per avvicinare domanda e offerta locale di servizi alla persona e alla comunità;
- d) abitabilità urbana, con interventi per la qualificazione delle attrezzature e per l'intensificazione dell'uso dello spazio collettivo delle città: riuso di immobili dismessi per start-up di nuove attività (hub per creatività giovanile), riqualificazione dello spazio urbano per mobilità sostenibile (percorsi ciclabili, nuovi sistemi di trasporto), active living (parchi urbani come spazi per lo sport), agricoltura urbana e periurbana/filiera corta).

È significativo il fatto che l'Accordo di Partenariato per il ciclo 2014-20 appena siglato tra Governo italiano e Commissione europea identifichi tali sistemi di azione come fattori per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo e coesione promossi dai fondi strutturali. Attorno ad essi è possibile costruire gli interventi integrati dell'Asse Urbano nei Programmi operativi regionali, nello stesso PON Metro e nell'ambito della Strategia Aree Interne.

Ci pare questa un'opportunità interessante su cui misurare la capacità della nuova programmazione di sollecitare lo sperimentalismo nelle politiche urbane, l'emersione di nuovi attori e un significativo spostamento dell'attenzione (e dei finanziamenti) dalla realizzazione di opere verso il sostegno a processi di innovazione urbana e a processi abilitanti nei confronti della società<sup>4</sup>.

#### Note

1 La Commissione Europea ha preparato nel 2013 una Guida all'innovazione sociale, definendola in questo modo: "Social innovation can be defined as the development and implementation of new ideas (products, services and models) to meet social needs and create new social relationships or collaborations. It represents new responses to pressing social demands, which affect the process of social interactions. It is aimed at improving human well-being. Social innovations are innovations that are social in both their ends and their means. They are innovations that are not only good for society but also enhance individuals' capacity to act". EC, 2013.

2 Il caso della WDT e una prima riflessione sul ruolo delle community enterprises nelle politiche urbane è contenuta in Le Xuan, Tricarico, 2014.

3 Un approfondimento sul tema delle imprese di comunità in Italia è affrontato in Tricarico, 2014.

4 Questo tema è stato approfondito in un recente workshop "Imprese comuni. Imprese di comunità e rigenerazione urbana" svoltosi il 25 settembre 2014 presso Avanzi. Sostenibilità per azioni.

## Bibliografia

- Bailey N. (2012), "The Role, Organisation and Contribution of Community Enterprise to Urban Regeneration Policy in the UK", *Progress in Planning*, vol. 77, n. 1
- Duncan A., Bartlett L. (1992), *Taking on the Motorway: North Kensington Amenity Trust 21 Years*, Kensington & Chelsea Community History Group, London.
- European Commission, DG Urban and Regional Policy (2011) *Cities of Tomorrow*
- European Commission, DG Employment and DG Urban and Regional Policy (2013), *Guide to Social Innovation*
- Le Xuan, S., Tricarico L. (2014) *Imprese Comuni: rigenerazione urbana e community enterprises nel Regno Unito*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.
- L. Tricarico (2014) "Imprese di Comunità nelle Politiche di Rigenerazione Urbana: Definire ed Inquadrare il Contesto Italiano", Euricse Working Paper 68 | 14
- Westway Development Trust (WDT) (2011 e 2012), "Annual Report", Westway Development Trust, London.

# La crescita diacronica dell'identità europea tra patrimoni culturali privati e sviluppo urbano: un progetto di ricerca.

CHIARA ISADORA ARTICO  
E IRENE CHINI

## Introduzione

Il paper fa riferimento alla fase esplorativa di un progetto di ricerca. Il progetto è nato da un'intuizione che vede un chiaro filo conduttore tra la diffusione della knowledge-based economy in Europa, lo sviluppo della città di media grandezza, e la valorizzazione dei patrimoni culturali aziendali che ne caratterizzano il tessuto urbano.

L'idea è quella di approfondire e verificare l'esistenza di una relazione direttamente proporzionale che lega a doppio filo il mondo del privato aziendale e la sua crescita sostenibile in chiave culturale, ad una dimensione di progresso e rigenerazione urbana, che influisce sul benessere dei cittadini e sulla vivibilità della città. Indagando la fisiologia di questo legame in chiave storico-urbanistica e socio-economica, cercando di capire come il patrimonio culturale privato si sia connaturato nel tessuto urbano e nei flussi di attività cittadina (prendendo e restituendo alla città elementi materiali e immateriali), sarà possibile ricostruire il nesso che lega i patrimoni culturali dell'azienda alla città, e renderlo visibile.

Una volta perimetrata con precisione la ricchezza delle connessioni tra gli oggetti di studio, risulterà possibile delineare un pattern foriero di buone prassi e di nuovi modelli manageriali capaci di impattare positivamente sulla consapevolezza identitaria, sia territoriale che aziendale, e contribuire su scala europea al dibattito sulla knowledge economy, conferendo propulsione alla valorizzazione innovativa delle economie urbane e culturali.

Il nesso intuito e individuato, seppur mai studiato ed esperito nel suo insieme, rende possibile pensare all'esistenza di una dimensione direttamente proporzionale tra lo sviluppo dei patrimoni culturali di aziende e identità ed evoluzione del territorio urbano. Nell'ambito della ricerca questa dimensione di 'crescita vincolata e diacronica' sarà indagata nei suoi fenomeni e nella fisiologia che la vede declinarsi nel modello urbano. Il fine è quello di ipotizzare buone pratiche per porre in sinergia questi elementi fondamentali e raggiungere il traguardo di un benessere culturale della città, attraverso la valorizzazione e la socializzazione dei patrimoni privati.

Inizialmente ci siamo concentrati sullo studio e sull'identificazione delle matrici culturali e d'identità, che hanno preso vita dall'intersezione delle industrie con la città, al fine di mettere in luce il processo di crescita diacronico dell'identità culturale europea in quelle sue componenti che si sono sviluppate grazie alla relazione tra industria e tessuto urbano.

Ad oggi, è stato condotto uno studio preliminare su alcuni casi specifici che abbiamo potuto identificare all'interno dei nostri confini nazionali, selezionando alcuni territori che si sono sviluppati nel loro vissuto di cittadinanza culturale grazie alla presenza di industrie e distretti di produzione.

## Setting della ricerca e rilevazione dei fabbisogni

### Le città oggetto della ricerca

La ricerca si concentra su un campione di dieci città di medie dimensioni presenti sul suolo Europeo. L'obiettivo è quello di indagare in quale misura e con quali processi i patrimoni culturali in possesso di aziende e industrie possano tornare ad essere condivisi con la popolazione, al fine di potenziare l'economia culturale della città e al contempo migliorare il benessere dei cittadini. Alcuni degli agglomerati urbani considerati (in virtù dell'essersi sviluppati insieme e attraverso l'industria) si trovano sul suolo italiano<sup>1</sup>, altri nei Balcani, altri ancora sono stati selezionati nell'Europa Centrale-Occidentale e nell'Europa dell'Est<sup>2</sup>. La formazione degli agglomerati urbani presi in considerazione nella ricerca è avvenuta in concomitanza e grazie alla nascita di un'azienda, oggetto anch'essa dell'analisi: è questa la variabile indipendente sulla quale si basa l'indagine.

Nel tempo, le aziende hanno contribuito a plasmare la città e a cambiarne gradualmente il volto, assecondando le proprie necessità d'insediamento industriale: attraverso la costruzione di quartieri per i lavoratori e d'infrastrutture necessarie alla sopravvivenza dell'azienda, attraverso la creazione di un

indotto di servizi e di “saperi” correlati alle produzioni dell’azienda, e per necessità di sostenere il know how degli operatori e la loro esistenza lavorativa e cittadina.

Con i cambiamenti delle modalità di produzione industriale intercorsi nell’ultimo secolo, l’azienda ha spesso abbandonando degli spazi urbani (sia fisici che sociali e culturali), svuotandoli non solo degli asset produttivi ma anche dei significati sottesi, dei valori e delle competenze specifiche create in virtù di quelle funzioni. Gradualmente, la città e la cittadinanza hanno riacquisito questi spazi, rendendoli propri e ri-semantizzandoli a loro volta, ma indebolendo al contempo la percezione dell’originale identità dello spazio legata all’azienda.

Il futuro della città di media dimensione: prospettive knowledge-based in Europa.

L’Europa nell’ultimo secolo si è trasformata da un continente prevalentemente rurale a uno dei più urbanizzati del mondo (nel 2050 si prevede, infatti, che il 66% della popolazione mondiale vivrà in aree urbane)<sup>3</sup>, anche e soprattutto grazie all’industrializzazione, carattere che assurge a imprinting genetico del continente, trovando qui le condizioni ideali per nascere, svilupparsi e diffondersi nel resto del mondo, giungendo oggi ad affermarsi nel suo carattere di prima knowledge-based economy mondiale<sup>4</sup>.

La strutturazione urbana dell’Europa è inoltre policentrica e con una prevalenza di città medio e medio-piccole: da qui l’importanza di indagare oggi i modelli di vissuto culturale di queste città al fine di individuare futuri pattern di crescita che nei prossimi decenni avranno un ruolo fondamentale.

Le città e i loro residenti ricoprono un ruolo cruciale come motori dell’economia, come luoghi di connessione, creatività e cultura, e come centri di servizi anche per le aree circostanti. Sono il luogo dove si concentrano i problemi, quali la disoccupazione, la segregazione e la povertà, ma anche dove le soluzioni vengono sviluppate e ideate. In questa prospettiva, l’evoluzione della città medio e medio-piccola (tra i centomila e i novecentomila abitanti) avrà un ruolo chiave nel determinare il futuro dello sviluppo economico, sociale e territoriale dell’Unione Europea.

In quanto realtà dinamiche e soggette a numerosi e costanti stimoli, le città di queste dimensioni sono il terreno perfetto per la sperimentazione voluta dalla ricerca (che tenta di individuare e valutare prassi manageriali innovative per la gestione e promozione del patrimonio culturale aziendale). Saranno inoltre gli agglomerati urbani di dimensione media e medio-piccola a subire il cambiamento demografico principale da qui al 2050, rappresentando quindi il campione più sensibile e recettivo per l’impostazione di nuovi modelli di management relativi all’economia culturale. L’argomento risulta particolarmente importante da affrontare soprattutto in chiave Europea, considerate le caratteristiche economiche dell’Europa, che si presenta come la principale, più dinamica e competitiva knowledge-based economy del mondo, nonché

continente che è il maggior esportatore globale di prodotti culturali e culture-based<sup>5</sup>. L’individuazione di modelli di management innovativi e idiosincratici per la gestione efficace del patrimonio culturale Europeo si qualifica inoltre come fondamento per la creazione del benessere interno e per la riduzione degli attriti in situazioni urbane che prevedono complessità incrementale nel medio periodo.

La situazione dei patrimoni culturali aziendali Laddove sviluppatasi in sinergia con la stratificazione urbana, assecondandone i naturali e caratteristici cambiamenti e flussi di attività, i patrimoni culturali aziendali possono offrire oggi uno spunto rielaborativo fondamentale per la memoria identitaria del luogo e per la creazione di processi di significazione di un’identità culturale europea.

Basandoci sulle ricerche sino ad ora condotte sia in chiave urbanistica che in chiave culturale e manageriale, possiamo affermare che i patrimoni culturali aziendali europei sono tendenzialmente nascosti, e fruiti al di sotto delle loro possibilità. La causa della sottovalutazione va forse ricercata nella loro natura polisemica e ibrida, che tende a farli percepire, in modo intrinseco, dall’imprenditore come strumento di efficienza o elemento d’inefficienza per l’azienda, e dai cittadini più per l’originaria destinazione d’uso non culturale (produrre beni e servizi) che per la loro rilevanza identitaria. Tale rilevanza identitaria pare prescindere in realtà dalla produzione di beni e servizi, e ha a che fare piuttosto con la creazione di competenze, di valori immateriali, di prassi quotidiane, che sono nate in seno alla produzione di beni e servizi ma che permangono come vero elemento intangibile, capace di conferire identità.

Forse perché ancora poco disciplinati e valorizzati dalle istituzioni e dagli enti regolatori, i patrimoni culturali privati, spesso, sono erroneamente considerati di minor valore cultural-economico rispetto a quelli pubblici, e scarsamente percepiti sia come bene pubblico sia nella loro veste di beni d’interesse collettivo.

Nonostante il momento di agnizione del concetto di valore ‘economico-culturale’ sembri porre le basi per una rivalutazione di questi patrimoni complessi (anche e soprattutto da parte dell’imprenditore stesso) ancora oggi i patrimoni culturali aziendali non sono collegati a una gestione più specifica e a modelli di management capaci di renderli protagonisti di processi di leveraging. Essi vengono trattati come un elemento scollegato sia dall’azienda (nel caso in cui sia direttamente l’azienda a farsi carico dalla promozione) sia dal territorio (sono molteplici i casi di cessione di patrimonio privato ad istituzioni e centri pubblici, che essendo però esterni all’azienda, difficilmente sono riusciti a contestualizzarne il valore).

Attraverso il progetto di ricerca s’intende lavorare intensamente sull’identificazione di soluzioni, e soprattutto sulla proposizione di modelli di gestione innovativa integrata che possano favorire l’emergere del patrimonio culturale aziendale come bene di

rilevanza collettiva. Le forme di patrimonio culturale prese in esame nel progetto sono le seguenti:

- musei aziendali (spesso aperti direttamente nei propri ex spazi industriali, altrimenti inutilizzati), frequentemente assumono connotati più autocelebrativi che storico-identitari, risultando di scarso interesse per i cittadini laddove interpretati come strumento di immagine;
- musei territoriali sorti in spazi aziendali riqualificati, dove, se non esplicitata, si perde la connotazione originaria dello spazio, interrompendo il legame identitario tra città e azienda;
- archivi industriali che spesso vengono trasferiti o ceduti alle istituzioni, sovente senza contemplare un'azione congiunta tra azienda e ente pubblico per la valorizzazione, recupero e ripristino (con relative problematiche di dissipazione della memoria storica dei processi aziendali, o addirittura di danneggiamento del segreto intellettuale industriale);
- collezioni d'arte aziendali, generalmente poco contemplate nell'offerta espositiva turistica programmata e comunicata dalla città ai visitatori e ai cittadini;
- attività e strutture culturali edificate sui "saperi" dell'azienda (anche in collaborazione o coproduzione con enti provenienti dal mondo culturale e pubblico, che abitualmente incorrono in problematiche di gestione e in incomprensioni reciproche dovuti a differenti linguaggi manageriali);
- spazi industriali risemantizzati direttamente ad opera dei produttori primi di cultura (gli artisti) verranno considerati nel campione di ricerca, laddove abbiano un rilevante impatto sul tessuto urbano.

#### Metodi e metodologie

Nella conduzione della ricerca sarà rispettato e assecondato il carattere specifico della stratificazione materiale e immateriale di ogni città presa in considerazione. Si lavorerà intensamente sul ripristino di quel delicato nesso che lega l'identità economico-aziendale e il *genius loci* di una città al vissuto di cittadinanza europea contemporanea.

Entrando nello specifico delle metodologie, i casi per ora trattati danno ragione a una buona riuscita dell'applicazione di un'analisi multicriteriale, che verrà adottata per la selezione delle realtà urbane e per la selezione dei casi aziendali che corrispondano alle variabili significative<sup>6</sup>.

Si procederà alla mappatura del territorio e dei contesti pubblici e privati di riferimento, selezionando per ciascuna delle dieci città, un paniere di 1/3 realtà aziendali che hanno influenzato lo sviluppo urbano formando un patrimonio culturale privato, e si individueranno almeno 2 interlocutori che siano attori decisionali nell'ambito delle politiche culturali (provenienti dagli enti pubblici cittadini, dalle istituzioni, o dal panorama degli attori informali/indipendenti, emersi spontaneamente con un processo bottom-up e ritenuti rappresentativi della collettività urbana). Si adotteranno sistemi di mappatura degli attori culturali e industriali, procedendo così alla ricostruzione dei casi studio aziendali e all'analisi delle consuetudini

in materia di sviluppo culturale urbano. Verranno strutturati inoltre sistemi di analisi e di sintesi per analizzare i livelli d'interazione esistente tra gli attori, in chiave sia statica sia dinamico-previsionale, utilizzando tra gli altri strumenti i principi dell'*actor network theory*.

Una volta terminata la fase di analisi e di mappatura dello scenario, si approfondirà lo studio riguardante i singoli attori che compongono il sistema dei patrimoni culturali privati. I casi aziendali verranno approfonditi attraverso una mappatura delle filiere di produzione di valore, alla ricerca di come il valore culturale si sia stratificato nelle produzioni e negli asset aziendali, attraverso la costruzione di una linea temporale dei rapporti intercorsi tra l'azienda e il tessuto urbano, e attraverso interviste cognitive e narrative con gli imprenditori di ultima generazione. Si giungerà, quindi, a una ricostruzione storica dello sviluppo aziendale in rapporto al patrimonio e allo sviluppo della città, e ad una descrizione e interpretazione storico-evoluzionistica del modello di management adottato per la gestione dei patrimoni aziendali, grazie all'utilizzo di metodologie quali interviste strutturate e incrociate, questionari e focus group. Non si escludono survey a campione sulla popolazione.

L'ultimo step dei lavori di ricerca si svilupperà invece intorno all'organizzazione di tavoli di discussione tra gli attori e interlocutori fino ad ora analizzati. Si impegnerà il lavoro di creazione di nuovi modelli di management e di gestione a partire dall'individuazione delle case histories e dei casi simbolici, nei quali siano emersi elementi di spicco, soluzioni particolarmente idiosincratice che siano scalabili e trasferibili ad altre realtà, e/o problematiche molto evidenti che potrebbero essere risolte in chiave internazionale. I dati saranno costantemente raccolti, sistematizzati e trasferiti ai soggetti coinvolti nella ricerca, al fine di stabilire una consapevolezza comune su quali siano i principali ostacoli visibili e interpretabili in chiave europea, così su quali siano le soluzioni attuabili a partire dalle core competencies specifiche di ciascun territorio urbano.

#### Risultati attesi e conclusioni

Attraverso le fasi della ricerca sarà possibile rendere fruibile il ripristino del nesso identitario che collega il patrimonio culturale aziendale sedimentato nella città allo spazio urbano ri-semantizzato. In questo modo s'instaurerà, attraverso la cultura e la rielaborazione storica, un processo di riconoscimento culturale che rilegge (e al contempo ricostruisce) la città in chiave contemporanea, riscoprendo le sue origini e nello stesso tempo affermando e legittimando l'evoluzione avvenuta.

Il patrimonio culturale privato delle aziende, con questo processo, diventa un patrimonio urbano riconosciuto e quindi fruito consciamente dagli abitanti e considerato consapevolmente in chiave strategica anche dall'azienda e dalle pubbliche amministrazioni. Obiettivo finale del progetto è l'approdo alle buone

pratiche, scalabili e riproducibili in contesti europei, che riguardano la valorizzazione dei patrimoni culturali industriali sui territori cittadini, guardando alla città di media dimensione come fulcro del futuro sviluppo europeo e considerando il benessere culturale dei cittadini come prospettiva di massima importanza per l'urbanizzazione sostenibile dei prossimi decenni. Tra gli scenari che per il progetto potrebbero aprirsi in futuro, c'è la possibilità di trasferirne e rielaborarne i contenuti attraverso le ICT, strumenti a basso impatto ambientale ed economico per la condivisione multistakeholder dei processi e per la proposizione collettiva di soluzioni e nuove possibilità di gestione. Attraverso le ICT, la rappresentazione dei processi culturali e la relativa evoluzione storica degli stessi potrebbero acquisire concretezza e visibilità, perché rappresentate e inserite in uno spazio decodificato e riconosciuto, seppur virtuale. Altro scenario indagabile, di chiaro interesse transfrontaliero, è l'eventuale messa a rete (virtuale o attraverso la creazione d'itinerari o scambi culturali formativi) delle realtà studiate e messe a sistema su scala locale nell'indagine.

#### Note

1 Come ad esempio il caso di Mestre/Marghera (VE) territorio fortemente legato alle industrie chimiche, tra le quali anche la storica azienda di saponificazione Vidal, o ancora i casi di Ivrea (TO), il cui sviluppo culturale urbano è stato fortemente influenzato dalla presenza dell'azienda Olivetti, o ancora il caso di Como, connotato dalle industrie di lavorazione della seta e del tessile.

2 Alcune città prese a campione: Drama (Grecia); Maribor (Slovenia); Daugavpils (Lettonia); Klaipėda (Lituania); Lodz (Polonia); Kilkenny (Irlanda); Zwolle (Paesi Bassi).

3 World Urbanization Prospect, 2014 Revision, <http://esa.un.org/unpd/wup/Highlights/WUP2014-Highlights.pdf>.

4 Come si evince dal trattato di Lisbona, la knowledge-based economy non viene individuata solo come fattore caratterizzante dell'Europa, ma anche come obiettivo strategico di massima rilevanza: [...] These proposals are part of the Lisbon strategic objective for the European Union to develop research to become the most competitive and dynamic knowledge economy in the world [...].

5 Culture-based sono quelle produzioni fondate sulla capacità di valorizzare, in forme innovative, il patrimonio culturale e i saperi sedimentati nei territori d'origine. Con la locuzione s'intendono, insieme, differenti fattispecie possibili di prodotti che "incorporano", esprimono e veicolano, in varie forme, culture specifiche: prodotti culturali (in un'accezione stretta) e "prodotti della cultura" (in un'accezione più ampia) (Cinti 2007, 42-45; Sedita 2009, 24-27; Tamma 2010, 37-38).

6 Esempi di variabili: dimensione e densità della città, indice di sviluppo economico, indice di sviluppo umano, rapporto lavoratori/abitanti, modelli mana-

geriali specifici nella gestione della cultura, trascorsi culturali comuni (eventualmente identificabili attraverso la costruzione e redazione di CAGE Frameworks), sensibilità alla progettazione europea, stime di produttività culturale.

## Politiche per il governo smart delle città metropolitane in Italia: la rete delle iniziative in atto

ROCCO PAPA, CARMELA GARGIULO, ROSARIA BATTARRA, DANIELA MELLO

#### Introduzione

Il varo della Legge n. 56/2014 dal titolo "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" ha nuovamente riportato all'attenzione della comunità scientifica e degli amministratori la questione "città metropolitane". Senza voler qui ripercorrere la lunga vicenda relativa all'istituzione di questo nuovo ente territoriale che a partire dagli anni Novanta ha acceso il dibattito disciplinare in Italia, si può solo sottolineare come sia tutt'oggi attuale la necessità di affrontare, in un'ottica di "governo unitario", i processi economici e sociali delle grandi città come del resto avviene nella gran parte del mondo (Urbani, 2012; Calace, Sbetti 2012). Se è vero, infatti, come si afferma da più parti, che le città sono il "motore dell'innovazione", i punti di innesco di processi di sviluppo sociale ed economico, è pur vero che sono i luoghi in cui la concentrazione di persone, flussi ed attività amplificano, proiettandoli su una scala vasta, i problemi sociali ed ambientali che richiedono, per essere affrontati, politiche integrate ed intersettoriali.

In tal senso, la Comunità Europea ormai da tempo sta mettendo in campo azioni che hanno quale bersaglio privilegiato le aree urbane, promuovendo programmi che operano su settori diversi che vanno dai trasporti alla cultura, dall'ambiente all'information society, dal climate change all'energia, convogliando rilevanti risorse proprio verso le città di maggiori dimensioni (Scalzo, 2008).

Nella direzione della definizione di politiche integrate per supportare le grandi città, si muove il PON METRO di recente messo a punto dal Dipartimento di Sviluppo e Coesione economica nell'ambito della programmazione 2014-2020. Il Programma, in linea con quanto si sta facendo in ambito europeo, mira a definire strategie di intervento ed azioni per migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi urbani e dell'integrazione della cittadinanza più fragile per rendere le città metropolitane più accessibili, funzionali e sostenibili. Adottando in pieno il paradigma smart

city, il programma punta, quindi, sull'innovazione tecnologica non solo per incrementare le dotazioni territoriali, ma soprattutto per migliorare l'offerta dei servizi, della mobilità, dei sistemi di governance, nello stesso tempo rendendo le città metropolitane "più coese ed inclusive".

Il paradigma smart city viene indicato espressamente dal programma quale "driver di sviluppo" che consente di rispondere alla sfida di "rendere le città metropolitane più accessibili e sostenibili e si rivolge a sollecitare la definizione in ambito urbano e metropolitano di soluzioni intelligenti per migliorare le performances, la fruibilità e la compatibilità ambientale dei servizi urbani rivolti a cittadini, imprese e city users".

Questa impostazione appare in linea con quanto prevede la legge 56/2014 in relazione alle nuove ed impegnative funzioni assegnate alle città metropolitane che rendono necessaria una innovazione delle politiche che dovranno poi essere trasferite nei metodi, nelle tecniche e negli strumenti per il governo dei sistemi metropolitani. I nuovi strumenti di pianificazione, quale il piano strategico triennale del territorio metropolitano o la pianificazione di sistemi a rete, in particolare delle strutture di comunicazione e delle infrastrutture, ma anche "la promozione ed il coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione" richiederanno un ampio ricorso a tecnologie e strumenti per la elaborazione, la gestione e la rappresentazione di grandi quantità di dati.

Proprio l'adozione dell'innovazione tecnologica orientata al governo del territorio è uno degli elementi che caratterizza il paradigma smart city. Infatti, nonostante così come chiaramente espresso dalla letteratura internazionale più accreditata (European Parliament 2014), il concetto di smart city non sia univoco (Papa, Gargiulo, Galderisi 2013; Fistola, 2013), passando da una definizione più fortemente incentrata sugli aspetti tecnologici dell'innovazione ad una maggiormente legata alla valorizzazione del capitale umano e sociale, e pur in considerazione dei limiti che a tale paradigma si legano, è evidente che il contributo che questo approccio può dare alla costruzione della città metropolitana è comunque rilevante anche perché fondato sulla costruzione di reti di relazioni materiali e immateriali in grado di elaborare informazioni e dati sui quali costruire azioni di governo.

Nello stesso tempo, è pur vero che l'attuazione di politiche di governo del territorio alla scala metropolitana può concorrere, a sua volta, alla definizione di una città sempre più smart. Nonostante alcune città già prima dell'emanazione della legge avessero intrapreso un percorso in tale direzione ed altre stiano provando a farlo, attraverso l'attivazione di iniziative integrate che superino i meri confini amministrativi comunali, molteplici sono le questioni che ancora restano irrisolte e sulle quali il dibattito scientifico è attualmente impegnato. Il tema principale sul quale ci si interroga è relativo a quali siano le strategie, le azioni, le politiche che in modo più efficace possono assumere l'approccio smart city e concorrere alla realizzazione

della città metropolitana.

Città metropolitane e smart city: il progetto di ricerca Governance Analysis Project per la smart energy city (GAP)

È nell'ambito di tali considerazioni che si sviluppa lo studio del Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile ed Ambientale dell'Università degli Studi di Napoli Federico II dal titolo Governance Analysis Project per la smart energy city (GAP) che costituisce parte integrante del Progetto "Smart Energy Master per il governo energetico del territorio" finanziato nell'ambito del PON Ricerca & Competitività.

Dalla verifica dei compiti affidati alle "nuove" città metropolitane e alla luce della crescente necessità di innovare le politiche urbane in un'ottica di maggiore permeabilità ai temi dell'introduzione dell'ICT, dell'inclusività e della sostenibilità, la finalità della ricerca GAP è indagare se e come le diverse città italiane si stanno rapportando al paradigma smart city e come questo stia, eventualmente, contribuendo alla realizzazione della città metropolitana.

L'obiettivo è duplice: da un lato, anche attraverso il confronto con alcune grandi aree metropolitane europee, si intende verificare il livello di propensione/suscettività delle aree metropolitane italiane ad innovare le proprie politiche attraverso l'adozione di un approccio smart; dall'altro, attraverso la selezione e la lettura critica di progetti, interventi e piani di recente impostazione si intende estrapolare quelle iniziative che meglio di altre potranno supportare le città metropolitane nella messa a punto di politiche innovative e di modelli di governance più orientati alla partecipazione ed inclusione sociale. Città metropolitana e smart city divengono, quindi, i due termini di un binomio le cui relazioni reciproche sono oggetto di approfondimento in riferimento a due macro ambiti territoriali, quello del centro-nord e quello del centro-sud. Un focus specifico all'interno dello studio è dedicato, quindi, alle città del Mezzogiorno per le quali, come evidenziato anche dai documenti di programmazione, ancora si registra un forte differenziale – e da qui l'acronimo della ricerca – con le città settentrionali sia in tema di innovazione, che di degrado urbano e marginalità sociale (PON Metro).

Le analisi effettuate in riferimento al territorio nazionale per le città di Torino, Genova, Milano, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Palermo e Catania sono ulteriormente supportate dal confronto con alcune città Europee (Amsterdam, Berlino, Bruxelles, Barcellona) che si distinguono dalle altre proprio in virtù della loro propensione all'essere smart.

Dal punto di vista operativo il progetto di ricerca si sviluppa in tre fasi. La prima è dedicata alla caratterizzazione delle città metropolitane in riferimento al loro attuale livello di "smartness". Tale azione è realizzata a partire dalla individuazione di un set di indicatori significativi articolati in funzione delle sei dimensioni che caratterizzano l'approccio smart. La determinazione degli indicatori è avvenuta a partire

dalla costruzione di una matrice di oltre 400 indicatori desunti dalla bibliografia nazionale ed internazionale (Forum PA 2013; European Parliament 2014; Istat-Cnel 2013; Vienna University of Technology 2007). A differenza della maggior parte degli studi in cui l'obiettivo è quello di costruire una "classifica" del campione di città analizzate, in questo caso l'uso di indicatori quali le nuove start-up, l'incidenza della raccolta differenziata, la partecipazione alle reti istituzionali, l'investimento in cultura o l'offerta di mobilità lenta è finalizzato a definire la attuale condizione delle città in relazione ad una loro maggiore o minore caratterizzazione in un'ottica smart city e relativamente alle sei dimensioni. In altri termini, le città vengono caratterizzate in relazioni a parametri che possono descriverne il diverso livello di "introiezione" e appropriazione della smartness.

A partire dalla costruzione dello screening delle dodici aree metropolitane, si sviluppa la seconda azione orientata a valutare le iniziative che in relazione ad alcune specifiche caratteristiche (adozione di tecniche, metodi, strumenti ad alto contenuto tecnologico, settori di intervento sperimentali, replicabilità a più scale territoriali ed in diversi contesti, ecc.) possono essere ritenute utili e funzionali alla configurazione della dimensione smart. Da questo punto di vista, lo studio si differenzia da altre iniziative in corso in Italia (prime fra tutti l'Osservatorio Smart City dell'ANCI) perché non mira alla costruzione di una tassonomia delle esperienze in atto oggi in Italia, quanto piuttosto ad una selezione di quelle iniziative che spiccatamente si caratterizzano per l'adozione del paradigma della smart city, approfondendone gli aspetti legati agli impatti che possono avere nel processo di innovazione delle città metropolitane.

Un set di iniziative selezionate vengono analizzate in modo dettagliato anche attraverso il confronto diretto con testimoni privilegiati che hanno avuto un ruolo nella ideazione/attuazione degli interventi.

L'analisi puntuale di tali iniziative consente non solo di verificare la risposta concreta che le città stanno offrendo rispetto alla domanda di innovazione nei diversi settori che vanno dalla mobilità all'abitare, dall'inclusione sociale alla governance open-data, ma anche sviluppare una riflessione su come ciascuna città ha interpretato fino ad oggi il paradigma smart city, sulla ricorrenza di alcune tipologie di iniziative, su quali aspetti si stanno investendo maggiori risorse, ma anche se esista una relazione e di che tipo tra le vocazioni/dotazioni urbane e la caratteristica smart sulla quale si sta puntando. Grazie a tale valutazione la ricerca ambisce a comprendere, alla luce delle connotazioni delle diverse città, quali siano gli ambiti di intervento, ma soprattutto le politiche da implementare per rafforzare la propensione all'innovazione delle città metropolitane e supportarle in un'ottica di sviluppo metropolitano.

La documentazione raccolta nella seconda fase di lavoro, unita a quella prodotta nella prima, rappresentano i contenuti fondamentali della terza fase di attività dedicata alla costruzione di un cruscotto digitale open

data. Esso costituisce uno strumento interattivo messo a servizio della comunità a fini scientifici, amministrativi e professionali, una piattaforma grazie alla quale è possibile operare un confronto tra le diverse città attraverso un approccio multicriterio sulla base del quale costruire strategie di governo efficaci ed innovative.

L'attività di ricerca condotta per il Governance Analysis Project, proprio per la sua impostazione innovativa, solleva una serie di interrogativi sia di carattere scientifico che amministrativo. Così come previsto dal progetto, a questi si proverà a dare risposta anche attraverso la fitta trama di relazioni istituzionali che ne costituiscono uno degli aspetti fondanti.

Un primo sguardo alle innovazioni delle città Ad oggi, le iniziative individuate nelle dodici città metropolitane sono oltre 400 e si distribuiscono nelle diverse dimensioni della smartness in modo non uniforme privilegiando, in ciascuna città, le dimensioni sulle quali la stessa sta maggiormente investendo. Lo screening effettuato ha dimostrato come, nonostante la maggior parte delle iniziative siano ancora centrate sulla città capoluogo, esistano non pochi progetti il cui ambito di intervento è l'area vasta ed in particolare il territorio metropolitano. Milano, Torino, Bologna sono sicuramente le città che più delle altre stanno investendo in questa direzione, supportate da una visione integrata e strategica del territorio che costituisce l'esito di un processo di governo attivato già da molti anni. Nonostante ciò anche nelle altre città si sta assistendo progressivamente ad una connessione tra le diverse iniziative, spesso coordinate e promosse a livello regionale, così come nel caso di Bari e della Regione Puglia.

Nell'ambito della schedatura integrale delle iniziative attivate nelle città metropolitane, una attenzione specifica è stata posta a quelle che, per ciascuna città, si ritengono di maggior rilievo in virtù dell'innovatività dei contenuti, delle modalità di applicazione, della replicabilità e scalabilità in altri contesti territoriali, della capacità di collaborare al processo di costruzione della città metropolitana.

L'analisi comparata delle iniziative selezionate, che nell'ambito dello studio sono state classificate all'interno di una matrice di confronto, consente alcune prime considerazioni tese, soprattutto, a riflettere sulla declinazione che il concetto di smart city sta assumendo nei diversi territori e quindi sui principali riflessi che potranno avere nella definizione delle politiche metropolitane.

Una prima considerazione riguarda i settori della smartness sui quali si sta maggiormente investendo. Si è potuto riscontrare che le dimensioni sulle quali prevalentemente si concentrano gli sforzi sono quelle dell'environment e della mobility, che rappresentano, di fatto, le tematiche più direttamente legate alla questione ambientale e quelle sulle quali è più facile coinvolgere l'intervento di soggetti privati, interessati ad investire nella produzione di nuove tecnologie e prodotti informatici. Tra queste iniziative vale la pena

di citare il progetto SEMINA che si sta realizzando nel territorio di Bari, il progetto ILLUMINATE a Genova, Muovity a Palermo e Ci.Ro. City Roaming a Napoli. Minore, seppur sempre crescente attenzione è posta, invece alle dimensioni più strettamente connesse alle questioni sociali o del governo del territorio per le quali l'innovazione non risiede tanto nel prodotto tecnologico in quanto tale, ma nella costruzione di reti di relazioni tra enti pubblici, operatori privati e cittadini che piuttosto, utilizzano la tecnologia come mero strumento di supporto alle azioni di networking. Da questo punto di vista si ritrovano iniziative significative nella città di Bologna con la "Comunità solare locale", di Milano con il "My neighbourhood project", di Reggio Calabria con "Re-action city".

La seconda considerazione che emerge dall'analisi delle iniziative riguarda, invece, il contributo che esse offrono alla costruzione della città metropolitana. Da questo punto di vista si delineano due diverse situazioni. La prima è relativa a tutte le iniziative che si strutturano in forma di rete e che riguardano, quindi, piattaforme digitali, reti di distribuzione dell'energia, reti di illuminazione, reti di comunicazione. La seconda, invece, è relativa ad iniziative puntuali, come quartieri e strade eco-sostenibili o parchi ed edifici a tema sull'innovazione tecnologica ed il risparmio energetico che si caratterizzano, però, per la loro replicabilità in contesti diversi. Entrambe queste tipologie di iniziative risultano particolarmente importanti al fine della costruzione della città metropolitana, le prime in qualità di connettori territoriali, le seconde di generatori di nuove polarità.

Esse, infatti, intervengono come strumenti di supporto alle azioni di pianificazione e governo del territorio di cui le città metropolitane sono responsabili e competenti, valorizzandole dal punto di vista della qualità dell'intervento.

Una prima conclusione, da verificare alla luce dei successivi sviluppi della ricerca, porta quindi a ritenere che le diverse iniziative attivate dalle città sono in grado di fornire un incisivo e rilevante contributo alla definizione delle politiche metropolitane che integrano logiche di innovazione, soprattutto quando si innestano all'interno di un consolidato sistema di programmi e azioni che assumono l'approccio smart come occasione di valorizzazione del territorio.

#### Bibliografia

ANCI - Osservatorio Nazionale Smart Cities (2013), Vademecum per la città intelligente.  
Between Spa (2014), Smart City Index.  
Calace F., Sbetti F (a cura di) (2012), "Sul riassetto istituzionale: le città Metropolitane" in *Urbanistica Informazioni*, nn. 245-246.  
Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2014) Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014-2020, Documento di Programma.  
European Commission (2014) *Cities of Tomorrow: Investing in Europe*, Forum Summary report, Brussels 17-18 february.  
European Parliament Policy Department Economic

and scientific policy (2014), *Mapping smart cities in the EU*.

Fistola R. (2013), "Smart City. Riflessioni sull'intelligenza urbana", *TeMA Journal of Land Use, Mobility and Environment*, Vol. 6, n. 1.

Forum PA (2013), *I-City Rate*.

Istat - CNEL (2013), *Urbes. Il benessere equo e sostenibile nelle città*.

Papa R., Gargiulo C., Galderisi A., (2013) "Towards an Urban Planners' Perspective on Smart City", *TeMA Journal of Land Use, Mobility and Environment*, Vol. 6, n. 1.

Scalzo A. (a cura di) (2008) *ICT e Innovazione. La politica regionale di sviluppo 2007-2013 nella dimensione urbana: analisi delle opportunità*, Cittalia.

Urbani P. (2012), "Le funzioni di pianificazione della città metropolitana" in *Urbanistica Informazioni*, nn. 245-246.

Vienna University of Technology, University of Ljubljana, Delft University of Technology (2007), *Smart Cities. Ranking of European medium-sized cities*.

## L'importanza della ciclabilità e delle cycling networks nelle politiche per le infrastrutture

SELENA CANDIA E FRANCESCA PIRLONE

Il cycling nelle politiche di trasporto a livello urbano. Circa l'80% della popolazione dell'UE vive in oggi in agglomerati urbani densamente popolati. Tali città soffrono dell'incapacità delle infrastrutture esistenti di far fronte alle esigenze di trasporto della popolazione.

I sistemi di trasporto devono garantire movimenti efficienti di passeggeri e merci, ma tali sistemi non dovrebbero esaurire le risorse naturali e avere ricadute negative sull'ambiente.

Una delle ragioni alla base di questo problema è la predominanza di automobili usate per i viaggi locali. Pertanto, negli ultimi decenni vi è stato un ampio sforzo per distogliere le persone dall'uso delle auto private indirizzandole in prima battuta verso il trasporto pubblico e, più recentemente, ad altri metodi di mobilità urbana sostenibile, come la bicicletta. Quest'ultima è sempre più riconosciuta come un modo pulito e sostenibile di trasporto. Mentre le Autorità regionali e locali hanno la responsabilità primaria per la pianificazione e l'attuazione delle politiche ciclabili, l'impegno a livello nazionale è nella definizione del quadro giuridico, normativo e finanziario. Le biciclette sono il mezzo di trasporto ideale per le distanze fino a cinque chilometri ma il loro utilizzo varia notevolmente. E' stato stimato che il 10% dei

viaggi in macchina sono più brevi di un chilometro, il 30% sono più brevi di tre chilometri e il 50% è inferiore a cinque chilometri.

Necessaria risulta pertanto l'introduzione di nuove politiche infrastrutturali capaci di rendere le nostre realtà urbane più innovative, competitive e vivibili. In particolare attraverso l'introduzione del cycling è possibile contribuire a strategie di cambiamento climatico (visto che si tratta di infrastrutture ecologiche) andando verso forme di mobilità ecosostenibile, razionalizzando e potenziando il sistema di trasporto a servizio dei cittadini.

Il ciclismo può avere molti vantaggi come mezzo di breve distanza di viaggio nelle aree urbane: è ecologico, non ha emissioni e inquinamento acustico; aiuta la salute grazie ad un regolare esercizio fisico,....

Un numero crescente di Nazioni sta sviluppando Piani ciclabili, strategie e politiche nazionali. L'approccio al ciclismo varia da Paese a Paese: alcuni hanno un Piano specifico e distinto per la promozione del ciclismo a livello nazionale, mentre altri comprendono politiche della bicicletta nei Piani nazionali dei trasporti, dell'ambiente o della salute. In molti Paesi il ciclismo resta di competenza esclusiva delle Autorità regionali e locali, con l'impegno limitato a livello nazionale.

Il cycling non può individualmente soddisfare l'esigenza di mobilità di una realtà urbana, ma risulta essere un elemento importante all'interno di una strategia e di relativi strumenti politici mirati a migliorare la sostenibilità di tutta la rete di trasporto.

Il cycling coinvolge diversi settori, la mobilità, l'uso del territorio, la sicurezza, l'ambiente, la salute, e differenti attori. Il processo politico della bicicletta comporta quindi il coordinamento di vari stakeholder, in particolare amministrazioni pubbliche, privati e popolazione.

Sebbene un certo numero di Paesi stiano facendo progressi nella promozione del cycling, le difficoltà persistono nel processo di pianificazione e attuazione delle politiche di promozione della bicicletta.

A riguardo sono stati finanziati specifici Programmi comunitari. Durante il periodo di programmazione comunitaria 2007-2013 sono stati assegnati al ciclismo diversi fondi: per la realizzazione di progetti che promuovessero il cycling attraverso ogni mezzo possibile; per la costruzione di infrastrutture (nuove reti ciclabili, completamento delle reti esistenti, potenziamento delle infrastrutture creando, per esempio, ponti, intersezioni e parcheggi ad uso bici,....); per la definizione di sistemi di bike sharing (pianificazione, implementazione e funzionamento) ed infine per la promozione di campagne volte ad una mobilità urbana sostenibile.

Nel paper viene riportata una ricerca, condotta nell'ambito di un progetto comunitario specifico, CycleCities3, volta al trasferimento di esperienze e buone pratiche tra alcune città europee per la gestione della mobilità e ciclabilità e l'integrazione del cycling nelle strategie di mobilità urbana.

Approccio metodologico volto all'individuazione dell'impatto ambientale dei diversi sistemi di trasporto

La ricerca svolta si inserisce all'interno del progetto CycleCities che ha come end-scope quello di informare differenti attori (ad esempio Comuni, Ministeri, scuole e famiglie) sull'utilità dell'integrazione del ciclismo negli schemi di gestione della mobilità urbana. Cyclecities affronta alcune sfide cruciali e opportunità per le città europee ricongiungibili ad una serie di fattori:

- la congestione del traffico. Quest'ultima costa all'Europa, ogni anno, l'1% del PIL;

- la riduzione dei costi. Il trasporto motorizzato impone costi elevati sugli individui e sulla società, sia direttamente (costruzione e manutenzione) sia indirettamente (vittime, obesità, inquinamento, congestione, ecc.). Dunque il passaggio da auto a bici offre l'opportunità per enormi risparmi sui costi;

- il basso impatto ambientale. Circa il 40% delle emissioni di CO<sub>2</sub> in Europa sono dovute al trasporto su strada e il 70% delle altre sostanze inquinanti (PM<sub>10</sub> e NOX) derivano dal traffico urbano. Incentivare il ruolo della bicicletta permetterebbe di risparmiare il 5% delle emissioni di CO<sub>2</sub> da trasporto entro il 2020. Questo sarebbe un contributo significativo per mitigare i cambiamenti climatici e ridurre la dipendenza dai combustibili fossili;

- i benefici per la salute. L'aumento della quota modale degli spostamenti in bicicletta migliora la salute fisica e mentale;

- l'utilizzo del suolo. Usare maggiormente la bici porta a ridurre il consumo di suolo (10 biciclette possono essere parcheggiate nello spazio richiesto per una macchina; una corsia della strada può ospitare 2.000 auto all'ora o 14.000 biciclette,....).

Il lavoro svolto complessivamente si è interrogato sulle seguenti questioni: Qual è l'impatto ambientale del ciclismo all'interno della soft mobility? Quali sono gli investimenti pubblici e privati per il ciclismo? Quali sono i costi e i benefici economici associati agli investimenti per la bicicletta nella mobilità ecosostenibile? Quali sono i potenziali incentivi e inibitori che possono potenzialmente favorire o ostacolare gli investimenti?

La ricerca riportata nel paper vuole dimostrare che uno spostamento modale a favore della bicicletta, infrastruttura ecologica, può avere un significativo impatto ambientale nel microclima locale e nel più ampio clima globale, soprattutto in termini di riduzione di inquinanti quali la CO<sub>2</sub>. Anche se gli effetti globali da politiche localizzate sono molto marginali, quelli per le comunità locali possono essere decisamente significativi migliorando, a livello urbano, l'inquinamento atmosferico, acustico, le condizioni micro-climatiche,...

Il trasporto terrestre è una delle principali fonti di gas a effetto serra producendo in Europa il 20% del volume totale delle emissioni. Nell'ambito del protocollo di Kyoto, l'Unione europea si è impegnata, per il periodo 2008-2012, a tagliare dell'8% le emissioni di

gas serra dei 15 vecchi Stati Membri rispetto al livello del 1990. Nel 2006 il livello di emissione risultava ridotto solo del 2,7%. L'obiettivo comune dell'UE, che prevede di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> entro il 2020 di almeno il 20% rispetto al livello del 1990 (o addirittura del 30% considerando l'introduzione di nuovi Paesi industrializzati e di recente industrializzazione) non è realizzabile se vi è una continua crescita del trend lineare.

L'approccio metodologico elaborato è volto ad un'analisi finalizzata ad individuare gli impatti dei differenti mezzi di trasporto sull'ambiente.

Obiettivi dell'analisi di impatto ambientale sono: dimostrare che il ciclismo è uno dei miglior modi di trasporto a livello urbano da un punto di vista ambientale; avvalorare il motivo per cui le Autorità pubbliche e le imprese private potrebbero essere interessate ad investire nel ciclismo anche dal punto di vista ambientale; analizzare tutti gli impatti sul territorio dovuti ad ogni mezzo di trasporto sottolineando quanto quest'ultimo incida sull'ambiente.

La metodologia ha previsto 3 diverse fasi: l'identificazione degli impatti, la quantificazione degli indicatori scelti e la relativa valutazione.

La prima fase è importante per individuare tutti i possibili impatti ambientali derivanti dal trasporto (essa si avvale della documentazione già presente nella letteratura scientifica). La valutazione degli effetti ambientali richiede l'identificazione di aree tematiche di influenza a cui sono associati parametri ed indicatori. La seconda fase prevede la quantificazione del maggior numero possibile degli indicatori emersi dalla fase precedente di ricerca. Dopo la quantificazione degli indicatori è possibile confrontare e valutare, nella terza fase, tutti i diversi mezzi di trasporto da un punto di vista ambientale e quindi è possibile pervenire a una risposta agli obiettivi iniziali.

Entrando nel merito della metodologia sono state individuate le seguenti aree tematiche: il consumo di energia, i gas serra, la qualità dell'aria, il rumore, la qualità degli spazi urbani e l'utilizzo del suolo. Per ogni area sono stati individuati parametri ed indicatori specifici (nel caso dei gas serra, ad esempio, il parametro considerato è stata la CO<sub>2</sub> introdotta nell'ambiente da ciascun mezzo di trasporto e il relativo indicatore è la percentuale di CO<sub>2</sub>). Successivamente si è passati alla quantificazione degli indicatori scelti per i diversi mezzi di trasporto: treno, tram, automobile, bicicletta e a piedi. Dall'implementazione dei dati, è possibile effettuare un confronto. In Figura 1 è riportato il quadro complessivo delle aree tematiche, parametri, indicatori quantificati e valutazione dei diversi mezzi che mette in luce i modi di trasporto più eco-friendly. Vincenti risultano i pedoni e i ciclisti per quasi tutte le categorie considerate - uso di energia, gas serra, qualità dell'aria, rumore, utilizzo del suolo - (ad eccezione della qualità degli spazi urbani che considera la sicurezza dei percorsi da effettuare).

Attraverso tale quadro è possibile inoltre ragionare su un sistema di trasporto pubblico complessivo basato sul concetto di inter-modalità che una Smart City do-

vrebbe adottare (ad esempio si potrebbe pensare a un TPL composto da aree pedonali, piste ciclabili, tram e autobus elettrici).

La ricerca ha infine posto le basi per la definizione di Linee guida per investimenti nel cycling rispettosi dell'ambiente, attraverso la misura degli effetti, positivi o negativi, degli impatti ambientali.

Considerazioni conclusive in merito all'integrazione del cycling nelle politiche di trasporto per un'Agenda Urbana Sostenibile

Il ciclismo in oggi rimane un po' marginale nel dibattito politico sui trasporti. Le politiche di cycling coinvolgono molti attori; la mancanza di coordinamento però, sia orizzontale che verticale, può causare una pianificazione politica di parte e conseguenti blocchi per l'attuazione.

Molte sono le paure inerenti la sicurezza dei ciclisti all'interno del traffico motorizzato e la conoscenza tecnica non è sempre adeguata e, di conseguenza, la progettazione di tali infrastrutture ecologiche è spesso difettosa o di qualità scadente. Inoltre la scarsità di spazio stradale rende difficile fornire infrastrutture adeguate per la bicicletta che costituisce, a tutti gli effetti, un mezzo di trasporto e non solo una fonte di divertimento.

Molti Paesi attualmente stanno lavorando per analizzare e superare meglio queste barriere.

Sono necessari investimenti per il ciclismo da parte del settore pubblico e privato ma anche dei cittadini. La collaborazione tra investitori e società è un prerequisito per raccogliere abbastanza fondi in modo che il ciclismo possa sostituire il più possibile i viaggi in auto di breve distanza visti i diversi problemi in ambito urbano.

La bicicletta ha benefici ambientali significativi in quanto non crea inquinamento atmosferico e acustico, non consuma suolo e risorse, non causa congestione. Ogni chilometro percorso in bicicletta o a piedi sarà un chilometro senza emissioni dannose per l'ambiente. Una riduzione del 10% degli spostamenti in auto, più brevi di 7,5 km, potrebbe portare ad una riduzione del 1,5% delle emissioni totali di CO<sub>2</sub> (dovuto a traffico passeggeri su strada) e del 2% del totale delle emissioni in atmosfera.

Importanti sono anche i costi di creazione e manutenzione di infrastrutture ecologiche rispetto a quelle tradizionali; realizzare 110 chilometri di piste ciclabili costa quanto costruire una strada di un chilometro percorsa da automobili ed i costi di manutenzione risultano pari ad un terzo.

Infine la bike industry potrebbe essere incentrata sui principi dell'eco-design attenti a parti riciclabili e sostituibili.

Fondamentale risulta quindi combinare investimenti pubblici e privati nel ciclismo tenendo conto dell'impatto ambientale per dare una visione completa della possibilità offerta da una buona politica nel cycling. Le città ciclabili fanno gravitare turisti e residenti, attirano imprese di investimento e instaurano processi di rivitalizzazione urbana che migliorano la qualità

Aree tematiche	Parametri	Indicatori	Mezzi di trasporto					
			tram	autobus	automobile	bicicletta	pedoni	
Consumo di energia	Tipologia e quantitativo di energia usata da ogni mezzo di trasporto.	litri carburante utilizzato	x	25 l fuel oil/ 100 Km 0,5 l / persona ogni 100 Km (capacità media 50 persone)	7 l fuel/100 Km	x	x	
		Kwh di energia utilizzata	5 kwh/km 0,0025 Kwh / person Km (capacità media di 2000 persone)	1 kwh/km 0,02 Kwh / persona Km (capacità media di 50 persone)	0,2 kwh/Km	x	x	
Gas serra	CO2 introdotta nell'ambiente da ogni mezzo di trasporto	% CO2	33g/persona a Km	75 g/persona a Km	237 g/Km	x	x	
Qualità dell'aria	Introduzione nell'atmosfera di particolati, monossido di carbonio e ossidi di azoto	% PM10	x	0,75 g/Km	diesel 0,068 g/km benzina 0,0171 g/km	x	x	
		% CO	x	4 g/Km	diesel 0,97 g/km benzina 1,55 g/km	x	x	
		% NOx	x	12,5 g/Km	diesel 0,202 g/km benzina 0,07 g/km	x	x	
Rumore	Analisi della distribuzione del rumore dannoso alla salute umana	n°dB giornalieri e intensità (max 55dB)	45 dB	80 dB	70 dB	35 dB	30 dB	
		n°dB notturni e intensità (max 40dB)	45 dB	80dB	70 dB	35 dB	30 dB	
Qualità degli spazi urbani	Sicurezza	tasso di mortalità	0,3 morti ogni miliardo di km	0,4 morti ogni miliardo di Km	3,1 morti ogni miliardo di Km	44,6 morti ogni miliardo di Km	54,2 morti ogni miliardo di Km	
	Funzionalità/accessibilità	% di utilizzo in UE	trasporto pubblico 22%			53,00%	7,00%	13,00%
	Servizi di manutenzione	costo dei servizi di manutenzione	non pervenuto	8.500 €/(km*anno)	8.500 €/(km*anno)	1700 €/(km*anno)	1300 €/(km*anno)	
Utilizzo del suolo	Modifiche del territorio a causa dei mezzi di trasporto	n° metri quadri necessari per 1 Km	3000 mq/km (doppia corsia)	10000 mq/Km (doppia corsia)	10000 mq/Km (doppia corsia)	3000 mq/km (doppia corsia)	2500 mq/Km (su entrambi i lati)	
		n° metri quadri necessari per i servizi connessi	81 mq*1 tram	38 mq*1 bus	12,5 mq*1 auto	0,83 mq* 1 bici	0,5 mq*1 pedone	
<b>Aree tematiche</b>								<b>Mezzi di trasporto eco-friendly</b>
Consumo di energia			S	I	I	B	B	 
Gas serra			B	I	I	B	B	  
Qualità dell'aria			B	I	I	B	B	  
Rumore			B	I	I	B	B	  
Qualità degli spazi urbani			B	B	S	I	I	 
Utilizzo del suolo			I	I	S	B	B	 

I= Insufficiente

S= Sufficiente

B= Buono

Figura 1– Individuazione del miglior modo di trasporto a livello urbano in termini ambientali

della vita degli abitanti e dell'ambiente. Necessaria risulta l'introduzione di nuove politiche infrastrutturali di tipo ecologico nell'ambito delle politiche di trasporto metropolitane esistenti che possano realizzare e/o potenziare cycling networks; inserendo il cycling nelle strategie di mobilità urbana si potrebbe pervenire ad una Agenda Urbana realmente Sostenibile.

#### Bibliografia

- Akinder, M. (2010), "Policy Manual for Calculating Greenhouse Gas Benefits of Global Environment Facility Transportation Projects", New York
- Cramer, M. (2009), "Soft mobility Measures for a climate-friendly transport policy in Europe", Brussels Department of Industrial Engineering, Mechanical Faculty, Yildiz Technical University (2009), "Evaluating the environmental effects of transportation modes using an integrated methodology and an application", Istanbul
- Ege, C., Krag, T. (2002), "Cycling will improve environment and health", Copenhagen
- European Commission (2009), "A sustainable future for transport: towards an integrated, technology-led and user friendly system", Publication Office of the European Union, Luxemburg
- European Parliament (2012), "The European Cycle Route Network Eurovelo, Challenges and Opportunities for Sustainable Tourism", Brussels
- EU transport (2014), "European statistical pocketbook", Belgium
- Institute for sensible transport (2012), "Integrating cycling with public transports", Queensland, Australia
- Whitelegg, J. (2008), "Integrating Sustainability into the transport", Stockholm Environment Institute, University of York, UK

## Città Metropolitane tra norma e pianificazione territoriale

GIANFRANCA PAGANO  
E SALVATORE LOSCO

### 1.0 - La Città Metropolitana

L'area metropolitana è un insieme spaziale in cui le relazioni città-campagna non sono più riconoscibili come rapporti fra due realtà socio-culturali, qualitativamente diverse e difformi, ma si intrecciano piuttosto in un continuum, sempre più dominato e permeato dalla diffusione urbana. Il passaggio dalla città industriale alla metropoli ha conseguenze profonde sia sui modi di amministrare ed operare nelle aree urbane sia sui modi tradizionali di descrivere e pianificare la città. Gli assetti insediativi sono determinati

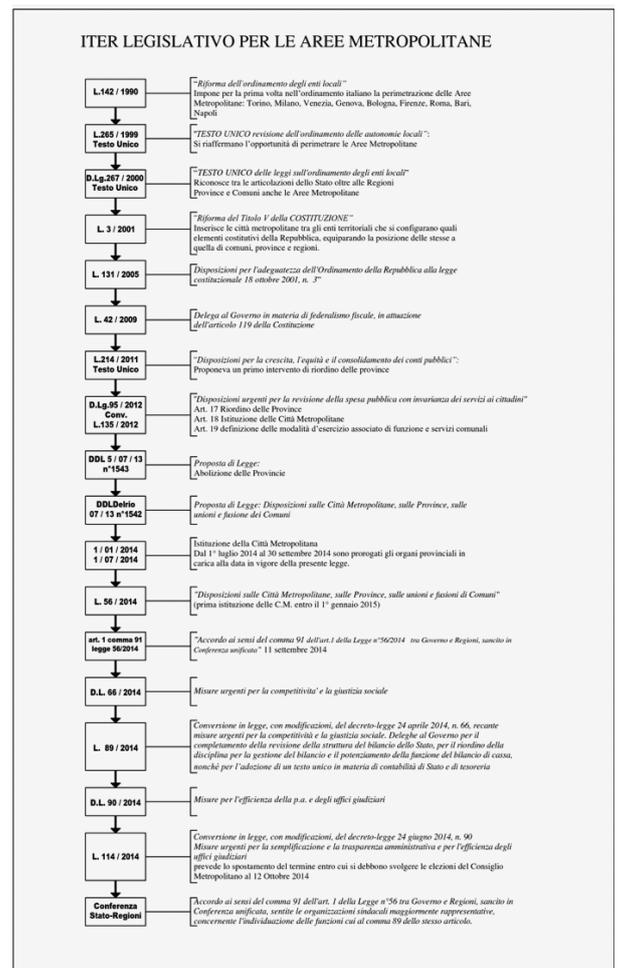
da fattori socio-economici il cui livello di complessità e di instabilità nel tempo non trova riscontro né in un'adeguata lettura/interpretazione da parte delle proiezioni/previsioni del Piano né in una necessaria flessibilità temporale e decisionale degli strumenti di attuazione. Il concetto di area metropolitana supera e sostituisce quello tradizionale di città intesa come spazio fisico edificato che, pur presentando al suo interno diversificazioni funzionali, costituisce un territorio omogeneo, distinguibile dall'area agricola circostante. Sin dagli anni Cinquanta la crescita fisica degli agglomerati urbani si è andata estendendo al di là dei confini amministrativi; la popolazione e le attività economiche si sono variamente distribuite sul territorio interessando nuovi luoghi situati in prossimità dei nuclei originari. Anche le condizioni di vita urbana si sono modificate e diffuse, estendendosi ben oltre i tradizionali confini fisici e funzionali; in particolare si sono estese le aree coinvolte dalle pendolarità casa-lavoro come conseguenza della maggiore facilità di trasporto.

L'affermarsi di processi espansivi, agglomerativi e conurbativi delle città, ha dato luogo a modalità del tutto nuove di configurazione degli insediamenti urbani, nel cui ambito si è riformulato il rapporto tra le attività urbane che usano lo spazio e la configurazione dello spazio stesso. I segni materiali, espressione di questa nuova conformazione, si ritrovano nel continuo urbanizzato, costituito da insediamenti edificati in tempi diversi, da spazi non costruiti o interstiziali ancora ad uso agricolo, messi in dipendenza tra loro dai sistemi infrastrutturali per la comunicazione e la mobilità di persone e cose. Risulta opportuno chiarire che le questioni connesse ai nuovi usi del territorio oscillano dal punto di vista morfologico-configurativo, tra la campagna urbanizzata (o dispersione urbana) e la conurbazione (ovvero il continuum edilizio). Le cause che hanno determinato una così complessa dinamica evolutiva del territorio sono da ricercare nell'analisi delle interferenze tra i centri egemoni: le migrazioni giornaliere si sono rese necessarie sia per il ritardo con cui le trasformazioni urbanistiche hanno seguito le evoluzioni del mercato del lavoro sia per il progressivo declino dell'economia agricola, che offriva ai suoi addetti condizioni di vita oramai inaccettabili. La complessità del fenomeno metropolitano richiede pertanto l'individuazione di nuove scale territoriali, che possano permettere di identificare il nuovo insediamento o territorio urbanizzato e di riconoscere le aree della nuova città-metropoli: esse rappresentano lo spazio fisico che si relaziona alla capacità competitiva delle nuove economie urbane. La legge n. 142/90 colmava in parte questo vuoto istituzionale individuando la città metropolitana, nuovo ente intermedio tra comune e regione, con lo scopo di governare un più vasto ambito territoriale cui appartengono i comuni o le aree che hanno continuità insediativa o interdipendenza funzionale con l'area urbana centrale. Si tratta di un istituto che, nonostante sia stato introdotto nella legislazione italiana già nel 1990, ha subito un percorso molto travagliato

che lo ha portato a mutare più volte caratteristiche e modalità costitutive senza però mai giungere a compimento. Nel 2014 si è aperta una nuova fase dell'annosa questione legata al ridisegno e alla riduzione del numero di province e alla trasformazione di alcune di esse in città metropolitane. La pianificazione di un'area metropolitana, intesa come territorio spazialmente definito comprendente una pluralità di insediamenti urbani ed i loro hinterland, formula obiettivi per l'organizzazione spaziale di quell'area e individua strategie finalizzate al loro raggiungimento, fatta salva l'eventuale valutazione sulla modalità in cui tali sistemi debbano essere individuati e delimitati.

**2.0 - Analisi cronologica della normativa italiana**  
 Una breve cronologia della produzione normativa sulle Aree Metropolitane Italiane, a partire dalla legge n° 142/90 fino all'ultima L. n° 56/2014 Delrio, consente di analizzare la disciplina relativa all'istituzione della città metropolitana: ente locale territoriale previsto dall'articolo 114 della Costituzione Italiana. Viene citato per la prima volta nella legge n° 142/90 (artt. 17-21) sulla riforma dell'ordinamento degli enti locali mentre l'istituzione della città metropolitana viene disciplinata dall'art. 23 del Testo unico degli enti locali (D.Lgs. n° 267/2000). All'interno della legge n° 142/90, si delineavano due livelli di amministrazione locale: la città metropolitana e i comuni, e si individuavano come organi della città metropolitana il consiglio, la giunta e il sindaco metropolitano. Si stabiliva, altresì, che le nuove delimitazioni amministrative delle città metropolitane sarebbero state individuate entro un anno dall'approvazione della legge. Tale scadenza fu posticipata più volte e in quest'ottica intervenne anche la legge n° 463/93 che introdusse un carattere facoltativo alla riforma istituzionale. Con la legge n° 265/99, accolta successivamente nel Testo Unico degli enti Locali, si tentò di accelerare il processo di costituzione delle città metropolitane. Con il D.Lgs. 267/2000 attraverso l'art. 24 (esercizio coordinato di funzioni) si demandava alla Regione la possibilità di razionalizzazione delle risorse degli enti locali e la Regione, previa intesa con gli enti locali interessati, avrebbe potuto definire ambiti sovracomunali. Nel 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione (L.C. n° 3/2001) la riforma metropolitana ha acquisito dignità costituzionale con l'articolo 114, che inserisce le città metropolitane di diritto tra gli enti locali che costituiscono la Repubblica italiana. Il 5 maggio 2009 la legge delega sul federalismo fiscale ha introdotto una normativa transitoria per la prima istituzione delle città metropolitane, delegando il Governo ad adottare entro 36 mesi un decreto legislativo per l'istituzione delle città metropolitane. Scaduto tale termine, il Governo Monti ha emanato il decreto convertito poi in legge n° 135 il 7 agosto del 2012. L'articolo 18 del decreto ha previsto l'istituzione entro il 1° gennaio 2015 delle città metropolitane di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria e la conte-

stuale soppressione delle rispettive province. Dopo numerosi ostacoli, il Governo Letta, il 26 luglio del 2013, è intervenuto approvando un nuovo disegno di legge Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e sulle fusioni di comuni. Dopo aver subito diverse modifiche, viene approvato il 21 dicembre 2013, e diventa legge nell'aprile 2014, fino appunto cioè alla legge n° 56 del 7 aprile 2014 meglio nota come Legge Delrio che, destinata a riscrivere l'intera mappa dei poteri in Italia, rivede il ruolo delle province, potenzia la dinamica associativa dei comuni e disciplina le città metropolitane. Vero è che la riforma nasce sotto il governo Letta (a.c. 1542) ma è solo con il governo Renzi che viene approvato tramite maxi-emendamento governativo. Nonostante l'iter particolarmente difficoltoso, l'istituzione della città metropolitana è prevista dalla legge n. 56 del 7 aprile scorso. La città metropolitana subentrerà, così, alla provincia il 1° gennaio 2015, succedendo ad essa in tutti i rapporti attivi e passivi e ne eserciterà le funzioni. Anche il sindaco del comune capoluogo assumerà le funzioni di sindaco metropolitano ad interim e la città metropolitana opererà con il proprio statuto e i propri organi, come previsto dalla legge stessa. Gli organi della città metropolitana saranno il consiglio metropolitano, la conferenza metropolitana e il sindaco metropolitano.



3.0- Aspetti territoriali: nuove funzioni fondamentali per il governo di area vasta.

La legge 7 aprile 2014, n. 56, ha riordinato in modo formale e sostanziale la disciplina statale sulle province in concomitanza con l'istituzione delle città metropolitane, nuovi enti di governo delle grandi aree urbane.

Per gli aspetti relativi alla forma di governo e all'assetto funzionale, gli enti di area vasta sono stati trasformati da enti eletti direttamente dai cittadini con distinte funzioni amministrative ad enti di secondo livello che saranno legati da un rapporto di stretta interdipendenza con i Comuni delle loro circoscrizioni territoriali.

Questo nuovo ente opererà in questa prima fase soprattutto come forma associativa dei Comuni e farà i primi passi nella organizzazione di uffici collettivi, inoltre la Città metropolitana, una volta operativa, eserciterà tutte le funzioni già della corrispondente Provincia, ma transitoriamente e senza alcuna possibile garanzia di conservarle, in previsione della sua abolizione. Uno dei primi temi all'attenzione del governo della città metropolitana, sarà la ricomposizione delle competenze amministrative gestite dalla provincia, in coerenza con gli elenchi delle funzioni qualificate come fondamentali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p della Costituzione, per le province e le città metropolitane (dalla legge 56/2014) e per i comuni (dalla legge 135/2012, di conversione del D.L. 95/2012, cd. spending review). Le competenze attribuite direttamente alla città metropolitana, unitamente a quelle acquisite dalla provincia preesistente, disegnano il profilo di un ente che disporrà - nell'insieme delle sue funzioni fondamentali - degli strumenti essenziali per pianificare l'assetto e lo sviluppo del territorio che costituisce il prioritario attrattore dello sviluppo economico. Lo stesso esercizio delle competenze provinciali potrà prendere nuovo vigore e assumere una nuova importanza con il nuovo corso. Accanto a tali funzioni si affiancano quelle comunali che, in base alle libere scelte adottate nello statuto saranno gestite in modo coordinato dalla città metropolitana, guadagnando in efficienza ed efficacia. La legge 7 Aprile 2014, n. 56 prevede disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le città metropolitane sono enti territoriali di area vasta con le funzioni di cui ai commi da 44 a 46 e con le seguenti finalità istituzionali generali:

- cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano;
- promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana;
- cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Il territorio della città metropolitana coinciderà con quello della provincia omonima, fermo restando l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capo-

luogo delle province limitrofe, di poter modificare le circoscrizioni provinciali confinanti per aderire alla città metropolitana.

Alla città metropolitana sono attribuite sia le funzioni fondamentali delle province che quelle del nuovo Ente così introdotto nel processo di riordino delle funzioni delle province ai sensi dei commi da 85 a 97 dell'art. 133, nonché, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p, della Costituzione, le seguenti funzioni fondamentali:

- a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza;
- b) pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano;
- c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. D'intesa con i comuni interessati la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive;
- d) mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;
- e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a;
- f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Restano comunque ferme le funzioni spettanti allo Stato e alle Regioni nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, nonché l'applicazione di quanto previsto dall'articolo 118 della Costituzione.

Lo Stato e le Regioni, ciascuno per le proprie competenze, possono attribuire ulteriori funzioni alle città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Partendo da queste premesse si proverà ad individuare quelle che potranno essere le nuove funzioni in tema di pianificazione territoriale da attribuire alla città metropolitana, valutando in particolare, oltre alle funzioni stesse, i rapporti tra i differenti livelli di governo, la strumentazione a disposizione e le necessità di modifica della legislazione vigente. A tal fine fondamentale sarà chiarire le relazioni tra il piano territoriale metropolitano e il piano strategico metropolitano, che costituisce un atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e

delle unioni di comuni. Relativamente alla pianificazione territoriale va innanzitutto sottolineato come vengano confermate le funzioni di coordinamento, attualmente esercitate dalla provincia attraverso il Ptcp, va chiarito cosa si intenda per pianificazione territoriale generale e se coincida con l'insieme delle nuove funzioni di pianificazione della città metropolitana. Va ricordato che il termine generale viene utilizzato nella Legge n° 1150/42 come attributo della pianificazione urbanistica di livello comunale mentre invece il termine territoriale si accosta alla funzione di coordinamento alla scala vasta affidata alla provincia attraverso il Ptcp. Queste considerazioni richiamano la natura degli strumenti urbanistici previsti dalla 1150/42 mentre la legge n° 56 del 2014 potenzia notevolmente le funzioni in capo alla città metropolitana rispetto a quelle attualmente attribuite alla provincia. L'attributo generale della pianificazione si tradurrà non solo del rafforzamento della dimensione strategica del piano ma anche nella possibilità di disciplinare previsioni dal carattere prescrittivo superando il ruolo preminente di coordinamento tipico della pianificazione provinciale. In modo complementare il termine territoriale richiama la necessità di dedicare tali previsioni con efficacia prevalente esclusivamente a fatti rilevanti alla scala vasta, lasciando così alla strumentazione urbanistica tradizionale compiti regolativi di proposte, progetti, iniziative di livello comunale/locale. In questa luce la forma del piano territoriale metropolitano sarà in parte: strategica (di indirizzo), di coordinamento (programmatica) e prescrittiva. Si ritiene che la forma strategica del Piano Territoriale Metropolitano potrebbe essere sviluppata in forma di visioni, orientamenti e criteri sia per i Comuni sia per la molteplicità degli attori della scena metropolitana. In particolare, per quanto riguarda la redazione dei piani urbanistici comunali, tale funzione potrebbe tradursi in un'azione volta a rendere più omogenea e, conseguentemente, meno complessa nella formulazione dei piani, facilitandone la lettura, l'interpretazione, e la gestione in forme compatibili con le strategie di Piano Metropolitano. In realtà il Piano sarà chiamato a trovare forme opportune di condivisione delle scelte con i comuni e con le comunità locali. Per effetto dell'unificazione delle funzioni proprie delle province e delle funzioni della città metropolitana, spettano a quest'ultima sia la pianificazione provinciale di coordinamento, sia la pianificazione territoriale delle reti infrastrutturali di nuova attribuzione. Restano ai comuni i piani urbanistici comunali. Allo stato attuale delle norme alla città metropolitana competono due piani generali, il PTCP (Piano Territoriale Provinciale di Coordinamento ora metropolitano PTCM), il PTGM (Piano Territoriale Generale Metropolitano) e un piano settoriale (quello delle infrastrutture). È noto che il PTCP/PTCM vincola i piani comunali ma non ha l'effetto giuridico di conformare il diritto di proprietà. Si dovrebbe prevedere l'adozione di un unico piano territoriale che assorba in sé il contenuto del PTCP dando corpo alla funzione piani-

ficatoria che la legge assegna alla città metropolitana. Pertanto devono essere meglio disciplinati i criteri e le definizioni delle competenze sia della città metropolitana che dei comuni, che dovranno assumere ruoli primari nel procedimento di formazione del Piano Territoriale Metropolitano. I singoli piani dei comuni, dovranno essere adeguati per quanto possibile alle esigenze del territorio metropolitano ora concepito come un tutt'uno. In merito all'individuazione di un criterio, per definire le competenze, si potrebbe fare riferimento al metodo di pianificazione recentemente adottato in molte regioni italiane a proposito dei piani urbanistici comunali che distingue tra pianificazione strutturale che ha valore a tempo indeterminato e pianificazione operativa che ha un tempo di scadenza. La pianificazione strutturale è lo strumento che delinea le scelte strategiche di assetto e di sviluppo per il territorio comunale e individua le specifiche vocazioni e le invarianti, di natura geologica, geomorfologica, idrogeologica, paesaggistica, ambientale, storico-monumentale e architettonica, in conformità agli obiettivi ed indirizzi espressi nella pianificazione territoriale di livello superiore (in questo caso regionale) ed alle esigenze della comunità locale. La pianificazione operativa è lo strumento urbanistico che, in coerenza e in attuazione del primo, individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e di trasformazione del territorio programmando contestualmente la realizzazione degli interventi, il loro completamento, i servizi connessi e le infrastrutture per la mobilità. Solo quest'ultimo è un piano conformativo della proprietà ed ha un termine di efficacia.

#### 4.0 - Criticità e questione Campania

Con l'entrata in vigore della legge n° 56/2014 Delrio, si rende necessario chiarire quali funzioni saranno concretamente chiamate ad esercitare dal 1° gennaio del 2015 le città metropolitane focalizzando l'attenzione, in particolare, sulle competenze in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica, provando a declinare in termini operativi, le funzioni definite dalla legge, nel tentativo di delineare quello che potrebbe essere il nuovo scenario di riferimento generale per la pianificazione territoriale delle aree metropolitane, nello specifico, di quella Campania e nella sua possibile sub-articolazione in Municipi Metropolitani. Dal 1 gennaio 2015 le province esistenti (110, di cui 86 a statuto ordinario e 24 a statuto speciale) saranno ridimensionate: decadrà la giunta provinciale e tutte le cariche (presidente della provincia, consigliere provinciale e membro dell'assemblea dei sindaci verranno svolte a titolo gratuito). Uno dei principali effetti della legge dovrebbe essere proprio quello di ridurre i costi della politica degli enti provinciali. Il presidente della provincia e la giunta provinciale, alla data di entrata in vigore della legge, restano in carica a titolo gratuito fino al 31 dicembre 2014 per l'ordinaria amministrazione, nei limiti di quanto disposto dal Testo Unico sugli Enti Locali (D.Lgs. n° 267/2000); il presidente assume fino a tale data anche le funzioni del consiglio provinciale. Tra le città elencate

nella nuova legge in via di definizione solo alcune sono pronte a diventare tali: Roma e Milano in primo ordine in quanto sono già al lavoro per il piano strategico metropolitano; poi Firenze con Pistoia e Prato, Venezia ed ancora per Napoli si avanza una proposta di integrazione con la provincia di Caserta. Tante altre però restano ancora nel limbo soprattutto per la definitiva individuazione dei confini e per il ruolo che il sindaco metropolitano dovrà svolgere, ciò per non compromettere gli interessi dei piccoli comuni che entreranno a par parte della città metropolitana, tra l'altro alcuni sprovvisti di strumenti urbanistici comunali. L'attuazione di questa legge potrebbe essere una grande opportunità per i nostri territori che avrebbero un contatto diretto con l'Europa, potrebbero promuovere le eccellenze territoriali, le azioni di salvaguardia del patrimonio culturale, edilizio e del paesaggio per avviare una serie di riqualificazioni urbane e messa in sicurezza del territorio.

In pratica dal 1° Gennaio 2015, le province di Torino, Bologna, Milano, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Roma (oltre a Trieste, Palermo, Catania e Cagliari) avranno una nuova organizzazione amministrativa. Tutte le altre Province continueranno ad esistere, ma gli organi non saranno più eletti direttamente dai cittadini, bensì da sindaci e consiglieri comunali dei Comuni compresi nel territorio provinciale, con una notevole riduzione delle funzioni. Le città metropolitane saranno guidate da un Sindaco metropolitano, che potrà essere eletto dai cittadini. I consigli provinciali diventeranno Assemblee dei sindaci e sarà istituito il Consiglio metropolitano, composto da sindaco e consiglieri metropolitani, che saranno tra 14 e 24 e rimarranno in carica per 5 anni, senza ricevere alcun compenso. Durante le prossime elezioni amministrative il voto dei cittadini sarà solo per i Comuni, mentre non si voterà più per le Province. I compiti che prima spettavano a queste ultime saranno affidati ai Comuni e alle Regioni. Fino alla loro definitiva abolizione, le Province si occuperanno ancora di edilizia scolastica e gestione dei trasporti, ma anche di politica ambientale. Tra le Regioni a statuto speciale, solo Val d'Aosta e Trentino Alto Adige non dovranno seguire la riforma, mentre Sicilia, Sardegna e Friuli Venezia Giulia dovranno adeguare il proprio ordinamento alla nuova normativa. Nello specifico l'istituzione e l'attuazione della città metropolitana Campania richiede un rilevante impegno di innovazione senza poter prescindere dalle responsabilità ascrivibili tanto al comune di Napoli che alla regione Campania. La percezione che si ha del governo regionale è di una struttura che sembra soffocata da immani impegni gestionali nella produzione di servizi di trasporto, nell'organizzazione della prevenzione ed assistenza sanitaria, nella gestione finanziaria dei programmi promossi dall'Unione Europea e nell'inadeguata pianificazione territoriale. Poca attenzione sembra prestarsi alla fondamentale missione che la costituzione richiede, specificando i temi vasti della legislazione concorrente. Si cita con continuità la legislazione varata da altre regioni del Paese per l'assenza che riscontriamo nell'esercizio del

potere legislativo che la regione dovrebbe responsabilmente svolgere. La legge n° 56/2014 evidenzia queste responsabilità ravvisando, nella razionalizzazione delle funzioni amministrative svolte dal sistema delle autonomie locali, il fondamentale percorso per europeizzare l'Italia e con essa il mezzogiorno italiano e la Campania. Il ruolo attribuito all'associazionismo trans-comunale e alla unione dei comuni di contenuta dimensione demografica va correlato alla razionalizzazione perseguibile attraverso la Città Metropolitana. Il triplice livello di rappresentanza elettiva – Stato, Regione, Comuni – fonda su solide basi la democrazia rappresentativa, e sollecita la definitiva abrogazione delle Province. Molto, del futuro delle nostre comunità, sarà conseguenza da queste scelte. La città metropolitana di Napoli diventerà realtà all'inizio del 2015 secondo quanto stabilito dalla legge n° 56/2014 e si porrà contestualmente la necessità di dotarsi di un piano metropolitano, che probabilmente si ispirerà al Ptcp in corso di approvazione. L'estensione stessa della città metropolitana coinciderà, a meno che altri comuni non vogliano aderire secondo le modalità ancora da definire nello Statuto della città metropolitana, con il territorio della provincia sebbene la struttura di relazioni, infrastrutturali e di servizio, nonché la continuità fisica degli insediamenti metropolitani superi i confini provinciali. Il piano metropolitano dovrà necessariamente tener conto delle aree portuali, nella loro componente operativa per la connessione con le aree produttive distribuite sul territorio provinciale e regionale (aree ASI, Interporti, Centri Commerciali e Direzionali) e nella componente storico-urbana per lo sviluppo di attività culturali, di svago e turistiche. Dovrà costituirsi come documento programmatico capace di promuovere una nuova visione della città, mettendo insieme le diverse istanze provenienti dalla comunità metropolitana su pochi assi comuni e largamente condivisibili, attraverso un processo partecipativo facilmente gestibile. L'idea guida, ad un primo livello di riflessione, deve far assurgere la città metropolitana a nodo e piattaforma logistica del Mediterraneo per inserirla in un ambito di competizione tra aree metropolitane. Il pensiero scientifico urbanistico internazionale sembra d'accordo nel ricercare il destino delle grandi città, nell'attuale fase di globalizzazione e post-metropolizzazione, in un necessario ambito di competitività di maggior respiro (Sassen, Hall).

#### Bibliografia

- Allulli M. (2011), Politiche Pubbliche e Metropolizzazione, Cittalia, anno XXVII marzo-aprile 1998.  
Aquarone, A. (1961), Grandi città e aree metropolitane, Zanichelli, Bologna.  
Bernasconi F., Colombo L., Losco S., Pacella C. (2012), Pianificazione urbanistica e valutazione ambientale. Nuove metodologie per l'efficacia, Edizioni Le Pensur, Brienza (Pz).  
Cafiero et al. (1981), L'intervento nelle aree metropolitane del mezzogiorno, Svimez, Roma.  
Camagni R. e Lombardo, S. (a cura di) (1999), La città

metropolitana: strategie per il governo e la pianificazione, Alinea, Firenze.

Clemente M. (2014), Il mare e la città di Napoli, Rivista internazionale di cultura urbanistica, Università degli Studi di Napoli Federico II.

Cristaldi F. (1996), Per una delimitazione delle aree metropolitane: il caso di Roma, FrancoAngeli, Milano.

Dematteis G. (1998), La scomposizione metropolitana, in L. Mazza (a cura di), Le città del mondo e il futuro delle metropoli, XVII Triennale di Milano, Electa, Milano.

Forte F. (1993), La città metropolitana per lo sviluppo regionale, Clean, Napoli.

Forte F. (2014), La stagione della città metropolitana di Napoli, EDA SR 14

Forte F. (2014), Le unioni e fusioni di comuni per il futuro della grande Napoli, ora ente territoriale attraverso la città, EDA SR 14

Forte, F. (2003), Il ruolo delle aree metropolitane costiere del mediterraneo, Alinea, Firenze.

Gambino (a cura di) (1998), Le aree metropolitane e le reti urbane, Cnr, Progetto finalizzato Economia Italiana, Torino.

Innocenti R. e Paloscia, R. (a cura di) (1990), La riqualificazione delle aree metropolitane, FrancoAngeli,

Legge del 7 aprile 2014 n° 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle Unioni e fusioni di comuni.

Accordo ai sensi del comma 91 dell'art. 1 della Legge n° 56/2014 tra Governo e Regioni approvato dalla Conferenza Unificata del 11 settembre 2014.

Martinotti G. (1999), La dimensione metropolitana, Il Mulino, Bologna.

Moccia F.D. e Coppola E. (2005), Campania, ambienti insediativi e sistemi locali di sviluppo, Liguori, Napoli.

Ombuen S. (a cura di) (1998), Aree metropolitane, «Urbanistica Dossier», n. 12, Inu, Roma.

Ombuen S. (a cura di) (1998), Aree metropolitane, «Urbanistica Dossier», n. 16, Inu, Roma.

Pizzetti F. (2014), Una grande riforma istituzionale: la n° 56 del 2014 (legge Delrio), Astrid rassegna n° 202.

Rosini, R. (a cura di) (1992), L'urbanistica delle aree metropolitane, Alinea, Firenze.

Talia M. (1998), L'urbanistica nelle città del sud: processi insediativi e nuove politiche urbane nelle aree metropolitane, Gangemi Editore, Roma.

Talia M. (2003), Città e regioni metropolitane in Europa: peculiarità e convergenze nella pianificazione delle grandi reti urbane, «Urbanistica Dossier», Milano.

## Verso la Città Metropolitana: strategie di adattamento al cambiamento climatico mediante nuove tecnologie e approcci integrati

DENIS MARAGNO, FRANCESCO MUSCO,  
FILIPPO MAGNI, MASSIMO GATTOLIN,  
ANNAMARIA PASTORE  
E DAVIDE LIONELLO

1. Covenant of Mayors e Mayors Adapt, l'occasione della pianificazione climatica a scala locale

Il cambiamento climatico in atto (globalmente riscontrabile dall'innalzamento del livello medio dei mari, desertificazione, scioglimento dei ghiacciai, crisi alimentari ecc.), sta facendo emergere nuove difficoltà anche in ambiente urbano. L'imprevedibilità degli eventi e la variabilità delle esternalità sembrano richiedere un approccio dinamico che la pianificazione tradizionale appare non in grado di gestire (Indovina, 2009).

Gli esiti dei cambiamenti climatici sulle città (ondate di calore, dissesti idrologici, eventi meteorologici estremi, allagamenti urbani, ecc.), evidenziano tutte le lacune di un approccio territoriale volto alla cementificazione diffusa e alla continua sottrazione della componente ambientale dal processo territorializzante<sup>1</sup>.

Nel nostro paese la dinamica di consumo di suolo più evidente è rappresentata dalla sottrazione di aree agricole a favore di aree urbane, per la maggior parte impermeabili, generando spesso impatti sul deflusso delle acque ed effetti di isola di calore (Oke, 1982).

L'urbanizzazione diffusa attorno ai centri storici, avvenuta prevalentemente in assenza di strategie e regole, si è caratterizzata in genere come somma d'interventi, amalgamando funzioni e forme residenziali con grandi arterie viarie, zone produttive e commerciali (Selicato, Rotondo, 2003). Questo processo ha in qualche modo rotto gli equilibri ecologici dei centri medioevali ponendosi spesso come barriera artificiale attorno ad essi, soffocandoli. Negli ultimi anni il rapporto tra urbanistica e architettura ha pagato la rigidità dettate dai PRG, attinenti a regole omogenee e ripetute, piuttosto che caratterizzarsi con le peculiarità dei diversi contesti territoriali (Samonà, 1980). Il territorio generato risulta essere fortemente predisposto a surriscaldarsi favorendo la formazione di isola di calore e dimostra una importante incapacità nella gestione delle acque fognarie.

Di recente gli esiti dei C.C. hanno indotto un numero

crescente di P.A. a considerare la questione climatica in maniera strutturata all'interno di piani e progetti (Mcevoy et al., 2013), il motivo è da ricercare nella frequenza con la quale fenomeni atmosferici estremi si presentano. La loro imprevedibilità sta costringendo i processi di pianificazione e le politiche urbane a fornire risposte in tempi sempre più brevi (Tyler et al., 2012).

È ormai largamente diffuso e accettato il concetto di resilienza per indicare il traguardo delle città future da raggiungersi mediante le attività di governo del territorio. In quest'ottica, le città si possono definire resilienti quando organizzate in modo tale da poter assorbire shock esterni di diversa natura (cambio climatico, disastri naturali, cambi del sistema economico) e rispondere a queste destabilizzazioni rinnovandosi e adattandosi al cambiamento prodotto (Bulkeley and Tuts, 2013).

Un traguardo così ambizioso impone di affrontare il problema climatico in modo integrato, sviluppando processi di pianificazione strategica, sorretta da analisi innovative, capaci di individuare con maggior dettaglio le vulnerabilità urbane.

La Provincia di Venezia<sup>2</sup> (prossima Città Metropolitana per l'applicazione della Legge 56 del 7 aprile 2014) durante gli ultimi anni, in qualità di struttura di coordinamento e di supporto, al Patto dei Sindaci per la stesura dei PAES<sup>3</sup> prima, e Partner al Progetto Europeo Seap-Alps<sup>4</sup> poi, ha avviato una collaborazione con l'Università Iuav di Venezia e la Scuola di Dottorato della stessa per supportare le P.A. locali nelle logiche della pianificazione climate proof. La collaborazione sta producendo:

- un'innovativa metodologia d'analisi mediate l'utilizzo delle tecniche di Remote Sensing<sup>5</sup>, orientata a produrre informazioni territoriali e ambientali valide all'individuazione delle vulnerabilità del territorio ai cambiamenti climatici;
- un tavolo di lavoro allargato con alcuni P.A. locali pilota, per sviluppare le linee guida condivise, utili alla Pianificazione Climatica della futura Città Metropolitana.

2. Il Piano delle acque e il Progetto Europeo Seap Alps, approcci di pianificazione integrata in uno scenario di cambiamento climatico

A partire dalla seconda metà del 2000, la Provincia di Venezia ha avviato un percorso per promuovere un modello di sviluppo più sostenibile e attento alle peculiarità del territorio.

Il primo passo di tale percorso può essere considerata la pubblicazione, nel 2008, del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, che introduceva tra l'altro l'obbligo per i Comuni della Provincia di dotarsi di un Piano Comunale delle Acque; tale strumento, concepito in risposta a situazioni di emergenza idrogeologica che si erano verificate nell'entroterra veneziano negli anni precedenti, costituisce per i Comuni che finora se ne sono dotati un riferimento essenziale per la gestione della rete idrica minore di propria competenza e per il raccordo con gli altri sog-

getti deputati a vario titolo nella gestione delle acque. Nel corso degli anni la Provincia ha definito le linee guida per l'elaborazione dei Piani Acque, ha contribuito al finanziamento per la redazione dei Piani Acque e ne ha monitorato lo sviluppo; ad ottobre 2014, 18 Comuni sui 44 della Provincia hanno presentato il proprio Piano Acque.

Parallelamente veniva condotto, in collaborazione con l'Università di Siena, lo studio "Impronta ecologica e Analisi energetica della Provincia di Venezia", che ha permesso di determinare il valore di importanti indicatori di sostenibilità ambientale per l'insieme del territorio provinciale. Il dato più eclatante emerso da tale studio è tuttavia l'enorme peso dei consumi energetici dove il 62,5 % del "terreno equivalente" viene "consumato" dall'impiego diretto di energia. A fianco dell'attenzione nei riguardi del rischio idrogeologico ha quindi cominciato a farsi strada la consapevolezza dell'importanza di un approccio più sostenibile alla produzione e all'utilizzo dell'energia.

Nel settembre del 2010 tale consapevolezza ha portato la Provincia ad aderire, in qualità di struttura di coordinamento e di supporto, al Patto dei Sindaci. A ottobre 2014, i Comuni aderenti sono 42, e 28 sono i Piani d'Azione per l'Energia Sostenibile (PAES) nel frattempo presentati.

Nel corso di tutto il 2012 l'attività di coordinamento e di supporto ai Comuni si è concretata in una successione di tappe principali:

- la definizione delle Linee guida per l'implementazione dei PAES a livello locale;
- la predisposizione di una banca dati unica per la gestione di tutte le informazioni necessarie alla definizione degli Inventari delle Emissioni (IBE) e dei Piani d'Azione dei Comuni;
- la formazione rivolta ai tecnici Comunali sulla definizione dei consumi delle strutture comunali e sull'utilizzo della banca dati unica;
- la determinazione dell'Inventario di Base delle Emissioni per macro settori per tutti i Comuni della Provincia;
- lo studio dei PAES già presentati da città italiane ed europee, che ha portato alla definizione di un ampio ventaglio di azioni calibrate sulle diverse realtà del territorio di Venezia.

Particolarmente importante si è rivelata la creazione di una rete collaborativa composta da figure professionali tra le P.A. locali e il Servizio Ambiente della Provincia. Questo ha permesso uno scambio continuo di informazioni e un approccio integrato nell'individuazione delle strategie. Proprio il confronto con le P.A. ha portato, nell'ultimo anno, alla proposta di un progetto comune per la riqualificazione energetica di reti di illuminazione stradale e di edifici pubblici, e per la realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili che vede al momento la partecipazione di 25 Comuni e che prevede, nella presente fase di definizione, interventi per circa 49 milioni di euro.

Per quanto il Patto dei Sindaci avesse un taglio chiara-

mente orientato alla riduzione delle emissioni di gas climalteranti, ovvero alla “mitigazione” delle cause del cambiamento climatico, sin dal principio della propria azione di coordinamento la Provincia ha cercato di sensibilizzare i Comuni ad includere azioni di “adattamento” del territorio alle conseguenze del cambiamento climatico. Tale azione di sensibilizzazione non ha dato i risultati sperati, in quanto le azioni di adattamento sono state recepite in una minoranza dei PAES che frattanto venivano presentati dai Comuni veneziani. Le cause sono state individuate in una certa mancanza di consapevolezza dell’urgenza di una strategia per l’adattamento al cambiamento climatico, nell’assenza di un quadro metodologico e di un’analisi esaustiva delle vulnerabilità del territorio, e dall’approccio fortemente orientato alla mitigazione dello stesso Patto dei Sindaci, in quanto le azioni relative all’adattamento non concorrono al raggiungimento dell’obiettivo primario, di riduzione delle emissioni di gas serra.

A partire dall’ottobre del 2012, la Provincia aderisce in qualità di partner al progetto europeo Seap-Alps, cofinanziato nell’ambito del Programma Operativo Spazio Alpino 2007 – 2013.

Il progetto si pone come obiettivo proprio l’integrazione della tematica dell’adattamento, in tutte le fasi di definizione dei PAES: la sensibilizzazione della componente politica in una visione nel lungo periodo sia sulla produzione e l’utilizzo sostenibile dell’energia che sulla gestione delle conseguenze del cambiamento climatico sul territorio; il coinvolgimento di tutti gli uffici comunali a vario titolo interessati; una fase conoscitiva che prevede l’affiancamento dell’IBE con l’analisi delle vulnerabilità del territorio al cambiamento climatico; l’individuazione di azioni per la gestione e la riduzione delle vulnerabilità riscontrate, a fianco delle azioni per la promozione del risparmio energetico e del ricorso a energia da fonti rinnovabili; il monitoraggio, negli anni successivi, della realizzazione delle azioni così individuate.

Nel corso del 2014 ha avuto inizio la collaborazione con l’Università Iuav di Venezia, volta alla definizione di una metodologia per l’implementazione su scala locale dell’approccio integrato delle strategie di mitigazione e adattamento, alla determinazione della mappa delle vulnerabilità per il territorio della Provincia, all’individuazione infine di un modello di Piano clima da proporre sia ai Comuni che ancora devono completare l’elaborazione dei PAES sia a quelli che hanno già completato tale percorso. Tale approccio integrato è stato proposto ai Comuni nel corso di un incontro plenario a luglio, e da allora è in corso la fase di affiancamento con i Comuni pilota.

Ad aprile 2014 la necessità di un approccio sinergico tra le strategie di mitigazione e di adattamento ha trovato espressione anche a livello comunitario, con il lancio dell’iniziativa Mayors Adapt che affianca, integrandolo, il Patto dei Sindaci. La Provincia di Venezia, che come altre nove Province in Italia sta ora affrontando il riassetto istituzionale verso la Città Metropolitana ed intende consegnare nelle mani della

Amministrazione che si andrà a costituire la sua esperienza, peraltro già raccolta nel documento intitolato “Agenda della Città Metropolitana”.

3. L’opportunità dell’impegno di tecniche di Remote Sensing nell’individuazione delle vulnerabilità territoriali ai CC

Nel corso del Progetto Europeo Seap-Alps è stato redatto il documento “Seap Alps Methodology: Integration of adaptation in SEPAs”<sup>6</sup>, contenente gli indirizzi, concordati tra i Partner del Progetto, per integrare la procedura esistente (che agisce sulla sfera della mitigazione) con le considerazioni di adattamento.

All’interno del documento sono definite azioni di mitigazione le attività capaci a limitare gli effetti prodotti dalle attività umane e città sul cambiamento climatico in atto e definisce le azioni di adattamento tutte le azioni adatte a diminuire i possibili impatti sul territorio indotti dalle perturbazioni estreme derivanti dal cambiamento climatico.

I nuovi PAES dovranno quindi essere in grado di considerare azioni orientate a diminuire la produzione di CO<sub>2</sub> e aumentare le fonti alternativa di energia sostenibile, e azioni strategiche per adattare la città e aumentarne la resilienza ai cambiamenti climatici. La nuova procedura introdotta si affianca alla procedura esistente per la composizione dei PAES, ponendosi come allegato integrativo. Questo permette di eseguire i lavori sia in fase di stesura dei PAES, sia posticipatamente. Tecnicamente, all’analisi delle emissioni di CO<sub>2</sub> (IBE<sup>7</sup>) utile a individuare le strategie di mitigazione, si aggiunge l’analisi sulla vulnerabilità dei territori.

L’IPCC definisce le strategie di adattamento ai cambiamenti climatici, “iniziative e misure volte a ridurre la vulnerabilità dei sistemi naturali e umani nei confronti degli effetti reali o attesi dei cambiamenti climatici” (IPCC, AR4, WG II, Glossary, (2007).

L’analisi sulla vulnerabilità diviene quindi propedeutica all’individuazione delle azioni di adattamento, poiché individua il grado di resilienza delle varie zone urbane alle perturbazioni estreme indotte dai cambiamenti climatici (ondate di calore, bombe d’acqua, ecc.), consentendo l’individuazione di strategie più efficienti, dando modo strutturare le azioni sulla logica delle caratterizzazioni territoriali dell’ambito individuato.

La valutazione dei rischi e delle vulnerabilità al cambiamento climatico, così come indicata dalle linee guida, produce una zonizzazione del territorio in grado restituire la sensibilità (in termini numerici) delle aree urbane rispetto ai probabili eventi estremi generati dal cambiamento climatico. Una classificazione del territorio secondo il livello di vulnerabilità è in grado di suggerire le aree sulla base della loro priorità d’intervento e consentirebbe di vagliare strategie di adattamento diseguate considerando le caratteristiche intrinseche dell’area oggetto di studio.

Gli obiettivi della pianificazione climatica saranno quindi orientati su:

- riduzione delle emissioni e dei consumi energetici rispetto lo scenario zero (condizione attuale);
- aumento della produzione e consumo di energia derivanti da fonti rinnovabili;
- implementare una progressiva strategia di adattamento climatico degli ambiti comunali, condiviso tra le diverse competenze territoriali del comune; es. edilizia, pianificazione territoriale, servizi ambientali, gestione idrica, forestale.

La principale complessità che si presenta nella fase di analisi delle vulnerabilità è imputabile alla difficoltà di reperire informazione utile a sostenere il processo. La base informativa richiesta non è solitamente prodotta nella stesura del quadro conoscitivo presente negli strumenti urbanistici territoriali. Informazioni come m<sup>2</sup> di vegetazione, altezza alberature, incidenza solare, permeabilità del suolo, ecc., non sempre sono disponibili a livello comunale. A fronte di questo, l'Università Iuav di Venezia, in collaborazione con il servizio Informatica della Provincia di Venezia e Unisky (Spin-Off dell'Università Iuav), lavorano sperimentando l'utilizzo di nuove tecnologie classificabili come ICT (Information and Communication Technology<sup>8</sup>), nella creazione, gestione e diffusione dell'informazione territoriale e ambientale.

Nel marzo 2014, la Provincia di Venezia, mediante un volo dedicato al rilievo aerofotogrammetrico (copertura di 3000 Km<sup>2</sup> e pari al territorio della Provincia di Venezia), ha generato, grazie alle moderne tecnologie, 4000 immagini ad altissima risoluzione. Mediante Software dedicati di elaborazione delle immagini (Hirschmuller, 2008), è stato possibile ottenere, un modello digitale del territorio in 3D. La tecnica utilizzata prende il nome di Dense Image Matching. L'elaborazione dei dati acquisiti, permetteranno di generare immagini raster molto risolte, contenenti la quota dell'elemento territoriale; DSM (Digital Surface Model) e DTM (Digital Terrain Model) sull'intero territorio.

Il DSM è una superficie che esprime l'altimetria di tutti gli elementi di un dato territorio, compresi tutti i manufatti, gli edifici e le opere presenti.

Il DTM mostra invece la morfologia del terreno nudo depurato dalle opere, le infrastrutture e la vegetazione presente.

I modelli ottenuti consentono di produrre informazioni, analisi e visualizzazioni tematiche quali ad esempio:

- livelli informativi delle superfici e delle volumetrie dell'edificato urbano;
- la potenzialità energetica degli edifici con fonti rinnovabili (Wilson, J.P., Gallant, J.C., et al. 2000);
- calcolo delle pendenze e orientamento delle falde dei tetti (Olaya, 2004);
- analisi delle aree potenzialmente allagabili a seguito di eventi meteorologici intensi;
- Visualizzazione e calcolo delle aree impermeabili;
- Valutazione e mappatura del verde urbano (pubblico, privato);

- Sky View Factor;

Con l'utilizzo della tecnica del telerilevamento si vuole supportare la fase della Valutazione dei rischi e delle vulnerabilità, l'approccio condurrà alla redazione di una mappa del rischio urbano ai cambiamenti climatici.

Il lavoro si concentrerà ora nella stesura di indicatori di resilienza del territorio, calcolabili in merito alle informazioni presenti nell'atlante delle superfici generato dalla fase di remote sensing.

L'atlante digitale sarà in grado di distinguere in modo dettagliato (30 cm per pixel) le superfici permeabili categorizzandole in erba, cespuglio e albero; e le superfici impermeabili in: edificio, strada, parcheggio. La terza dimensione dell'informazione garantisce il calcolo dei volumi sia di verde che del costruito.

Indicatori come Sky View Factor, incidenza solare, rapporto permeabilità/impermeabilità, densità, e altri in fase di elaborazione, aiuteranno nell'analisi della vulnerabilità del territorio ai cambiamenti climatici e supporteranno i lavori di stesura di strategie di mitigazione in merito.

La stesura del nuovo PAES con l'allegato adattamento, dovrà quindi considerare strategie orientate a:

- a ridurre l'esposizione ai rischi dei cambiamenti climatici;
  - aumentare la resilienza urbana ai rischi del cambiamento climatico;
  - sfruttare nuove opportunità e aprire nuovi mercati del lavoro;
- e saranno divise in:
- azioni strutturali o di indirizzo, volte a evitare o ridurre l'esposizione a rischi climatici come: standard di costruzione, tetti verdi per la protezione dal surriscaldamento estivo e laminazione delle acque in inverno, costruzione di difese dalle alluvioni, Green Infrastructure, Colori Freddi, ecc;
  - azioni di sensibilizzazione e coinvolgimento per i cittadini;
  - azioni derivanti dall'utilizzo delle tecnologia ICT, utile ad aumentare la capacità di reperire, analizzare e diffondere le informazioni inerenti la relazione: territorio/cambiamenti climatici.

Le esperienze maturate in questi anni in sinergia tra le pubbliche amministrazioni e l'Università indicano una via per l'adattamento ai cambiamenti climatici e che, avendo incontrato il favore e quindi l'ampia partecipazione di comuni, istituzioni e associazioni, sembrerebbe oggi un errore abbandonare proprio nel momento in cui comincia a mostrare i suoi aspetti positivi.

Con tali strumenti si potrà diffondere con maggiore velocità ed efficacia la sensibilità verso un approccio integrato alla lotta e per l'adattamento ai cambiamenti climatici, ed allo stesso tempo massimizzare le conoscenze e le buone pratiche già in uso o quelle in via di sviluppo.

Indispensabile riorganizzare le strutture pubbliche a tali scopi e rendere a loro vantaggio di uso comune

strumenti di ICT, linee guida tecniche per agevolare la condivisione delle conoscenze, la costituzione di un vocabolario unico per lo studio e l'applicazione delle più innovative pratiche gestionali riassunte nel ciclo virtuoso: analisi delle necessità, programmazione degli interventi, misurazione degli effetti delle politiche attuate e calibrazione di nuovi interventi. Perché una tale tecnica amministrativa abbia successo sarà inoltre fondamentale ripensare l'organizzazione delle singole pubbliche amministrazioni e del modo in cui sono chiamate a collaborare tra loro e con le professionalità del mondo accademico, portandole progressivamente verso l'approccio interdisciplinare e sistemico che le problematiche moderne richiedono.

#### Note

1 L'uomo va a costituire il territorio –modificando l'ambiente naturale– mediante il processo di territorializzazione (Angelo Turco, 2007). Il processo di territorializzazione è composto da tre fasi: Denominazione (sfera culturale), Reificazione (sfera materiale), Strutturazione (sfera organizzativa).

2 Servizio Ambiente, Servizio Informatica e Servizio Urbanistica.

3 Piani d'azione per l'energia sostenibile, (in inglese, Seap).

4 Il SEAP\_Alps è supportato e implementato da 12 partner provenienti da cinque nazioni situate nelle Alpi il cui obiettivo è sperimentare l'integrazione delle dinamiche di adattamento ai CC all'interno del Piano PAES, che al momento invece prevede considerazioni solamente in ambito di mitigazione.

5 Il telerilevamento, in inglese Remote Sensing, è la disciplina tecnico-scientifica con finalità diagnostico-investigative che permette di ricavare informazioni, qualitative e quantitative, sull'ambiente e su oggetti posti a distanza da un sensore mediante misure di radiazione elettromagnetica (emessa, riflessa o trasmessa) che interagisce con le superfici fisiche di interesse.

6 Link: [http://seap-alps.eu/download/C7eef66eaX-141c682891eXY3ob5/WP5\\_SEAP\\_Alps\\_Integration\\_final\\_EN2\\_1.pdf](http://seap-alps.eu/download/C7eef66eaX-141c682891eXY3ob5/WP5_SEAP_Alps_Integration_final_EN2_1.pdf)

7 L'Inventario di Base delle Emissioni (IBE) calcola la quantità delle emissioni di CO<sub>2</sub> (o l'equivalente di CO<sub>2</sub>) conseguenti ai consumi energetici nel territorio del PAES. Identifica le principali fonti di emissioni di CO<sub>2</sub> e i rispettivi potenziali di riduzione.

8 Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, acronimo TIC (in inglese Information and Communication Technology, la cui sigla è ICT), sono l'insieme dei metodi e delle tecnologie che realizzano i sistemi di trasmissione, ricezione ed elaborazione di informazioni.

#### Bibliografia

Hirschmuller H., (2008), Stereo processing by semi-global matching and mutual information, *IEEE Transaction on Pattern Analysis and Machine Intelligence*, 30(2), 328-341;

Indovina F. (2009), La pianificazione per la sostenibilità, in Musco F. (2009) *Rigenerazione Urbana e Sostenibilità*, Franco Angeli, Milano;

IPCC, (2014): *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, Cambridge, Cambridge University Press

Mcevoy D., Fünfgeld H., Bosomworth K. (2013), "Resilience and Climate Change Adaptation: The Importance of Framing", *Planning Practice & Research*, 28:3, 280-293;

Oke T.R., 1982: 'The energetic basis of the urban heat island', *Quarterly Journal of the Royal Meteorological Society* ;

Tyler S., Moench M. (2012), "A framework for urban climate resilience", in *Climate and Development* Vol. 4, No. 4;

Selicato F., Rotondo F. (2010), *Progettazione Urbanistica Teorie e Tecniche*, McGraw-Hill, Milano;

Samonà G. (1980), Come ricominciare. Il territorio della città in estensione secondo una nuova forma di pianificazione urbanistica, in *Parametro* n°90, pp 15-16;

Wilson, J.P., Gallant, J.C. (2000): *Terrain Analysis - Principles and Applications*. New York, John Wiley & Sons, Inc.;

Olaya A., Castro, Johnson N. F., Quiroga L. (2004), Scheme for on-resonance generation of entanglement in time-dependent asymmetric two-qubit-cavity systems, *APS JOURNALS*;

## Imprenditorialità, residenzialità e rigenerazione dei centri storici. Condividere le scelte per promuovere la responsabilità

VALERIA LEONI, ALESSANDRA MARIN,  
ELISA POLO E SEBASTIANO ROVERONI

Piccoli centri, commercio e rigenerazione urbana  
Posta a cavallo tra rigenerazione urbana e pianificazione strategica, la costruzione di strategie integrate di intervento e scenari di sviluppo per la valorizzazione e il rilancio delle attività imprenditoriali e dei servizi e spazi di prossimità è senza dubbio uno dei principali atout del progetto per i contesti urbani centrali.

Ma è soprattutto nei piccoli centri che ripensare il ruolo del commercio, delle microimprese produttive e dell'associazionismo nel presidiare vitalità e qualità dello spazio pubblico, nel rinnovare le forme di promozione del territorio e nel promuovere la rigenerazione urbana appare, nel corso degli ultimi anni, uno dei temi più rilevanti e attuali, non a caso al centro di attività di ricerca-azione e didattiche, spesso realizzate in collaborazione con associazioni di categoria (AA. VV., 2014; Fregolent, 2012; 2013; 2014).

All'interno di questo approccio, è certamente rilevante la promozione di percorsi partecipativi finalizzati all'empowerment della società locale nei centri storici di molti piccoli Comuni, percorsi che spesso vengono proposti in contesti dove una storica marginalità, eventi naturali traumatici, mutate condizioni di accessibilità e attrattività portano alla chiusura delle attività minute che ne arricchiscono il tessuto connettivo, economico e sociale.

Questo testo, a partire dall'illustrazione di una recente esperienza nel Comune di Comacchio, illustra criticità e potenzialità di alcuni tipi di pratiche attivate; gli esiti raggiunti metteranno in luce come i soggetti coinvolti abbiano immaginato il rilancio del tessuto produttivo attraverso il recupero del senso di appartenenza ai luoghi e la responsabilizzazione dei cittadini, sostenendo l'uso pubblico di spazi aperti ed edifici pubblici abbandonati e la loro cura collettiva.

#### Approccio partecipativo e rigenerazione dei centri storici

La costruzione di decisioni per la riqualificazione dei centri storici mette in moto, inevitabilmente, una rilevante pluralità di attori e interessi, coinvolgendo molteplici valori riconosciuti da differenti utilizzatori dei suoi spazi, siano essi costruiti o aperti, di proprietà e uso pubblico o privato. Il centro storico è la "casa della città", accoglie molti dei suoi luoghi d'incontro, di produzione di relazioni ed economie, di riconoscimento delle identità.

Non è un caso quindi che alcune delle politiche più innovative dedicate al centro storico dalle legislazioni regionali si concentrino sulla necessità di promuovere percorsi partecipativi per la rigenerazione e il rilancio di questi luoghi. Tali modalità di costruzione delle decisioni, basate su un modello incrementale, sono utilizzate in quanto possono far sì che l'interesse pubblico – pur se non perseguito come "a priori", in un contesto che mette a confronto molti soggetti, portatori di vari (e spesso forti) interessi – emerga dal confronto che le diverse parti coinvolte decidono di sostenere (Bobbio, 1996).

L'approccio partecipativo proposto non è pertanto più solo cognitivo, ovvero basato sull'ascolto e l'interpretazione da parte di un'élite tecnico-amministrativa delle istanze raccolte, e volto alla soddisfazione delle aspettative, ma mettendo al tavolo della decisione diversi attori "partigiani" ne promuove il mutuo aggiustamento e l'accordo (ibid.), realizzando così una strategia inclusiva, che favorisce processi di organizzazione e di rappresentanza.

In particolare, la Regione Emilia Romagna con la legge n.3/2010, dedicata alla promozione degli istituti di partecipazione, ha avviato un percorso virtuoso di realizzazione di processi partecipativi, finanziati attraverso un apposito bando, che nel 2014 è giunto alla sua terza edizione. Quest'azione si affianca a quella, promossa dalla stessa Regione, di attivazione di politiche integrate per la rigenerazione dei centri storici, attraverso una serie di delibere volte a rilanciare questi come luoghi identitari, che possono tornare ad essere il fulcro della vita cittadina, coinvolgendo in azioni di rivitalizzazione il piccolo commercio e le attività artigianali e artistico-culturali, promuovendo la costruzione di reti operative tra tutti i soggetti che vivono e lavorano nel centro storico, attraverso proposte come quella di attivazione dei centri commerciali naturali. Nel 2012 la Giunta regionale ha approvato 10 progetti sperimentali di valorizzazione e gestione condivisa dei centri storici, per un finanziamento complessivo di 1 milione di euro. Il luglio 2014 sono stati presentati altri 20 progetti sperimentali, finanziati dalla Regione nel corso del 2013.

Fra questi, è possibile citare come esempio rilevante il progetto avviato nel 2013 dal Comune di Cervia, Un quadrilatero di commercio e socialità – Progetto sperimentale per lo sviluppo del centro storico di Cervia a sostegno del commercio e dell'imprenditoria locale: le proposte e le azioni del progetto candidato al finanziamento regionale sono in parte state infatti definite a partire da tre laboratori urbani (denominati "Centro in Piazza") attivati dall'amministrazione comunale con l'obiettivo di raccogliere e definire strategie e modalità di rigenerazione del centro storico attraverso la rivitalizzazione di spazi pubblici e tessuto commerciale.

Questo tipo di approccio alla partecipazione tende, almeno nelle intenzioni, a superare in modo sostanziale l'idea di partecipazione come complemento secondario della democrazia rappresentativa, e a istituzionalizzare il percorso partecipativo come strumento di efficienza e gestione delle attività proposte da progetti integrati per la città (Bacqué, Sintomer, 2002).

Un ulteriore passo avanti è contenuto nella legge n.12/2008 della Regione Umbria, disciplina organica per favorire la rivitalizzazione, riqualificazione e valorizzazione dei centri storici, individuando nuovi strumenti e modalità di intervento atti a supportare l'attuazione dei piani e programmi urbanistici già previsti dalla normativa. Qui l'individuazione di uno strumento innovativo come il Quadro Strategico di Valorizzazione (QSV), finalizzato ad attivare processi di sviluppo locale basati sulla valorizzazione del sistema di risorse che fanno capo al centro storico, è affidata ad un processo che viene riconosciuto come circolare e reiterativo, che promuove – attraverso fasi di comunicazione, concertazione e negoziazione – un approccio complesso e multisettoriale alle tematiche trattate. Inoltre, il processo e il suo esito devono essere monitorati in corso di realizzazione da un tavolo di portatori d'interesse, che entrano in tal modo a far parte della filiera di costruzione di proposte, scelte,

decisioni sul centro storico di cui il Comune che si dota di un QSV si rende responsabile (Regione Umbria, 2009).

Un esito di notevole interesse di questa prassi è quello ottenuto dal Comune di Orvieto, che ha lavorato per due anni sulla base delle linee guida regionali assumendo come elemento fondante della redazione del QSV la partecipazione (Comune di Orvieto, 2011), declinata in modalità più o meno aperte o basate sulla delega a rappresentanze degli attori maggiormente interessanti, e comunque organizzata in modo tale da attribuire a tutti coloro che avessero il desiderio di prendere in carico una parte di responsabilità nella costruzione delle scelte il proprio spazio di ascolto e confronto.

Le tue idee al Centro. Un percorso partecipato per Comacchio

Nell'ambito delle esperienze promosse dalla legge 3/2010 in Emilia Romagna, alcune si sono specificamente rivolte al tema della rigenerazione dei centri storici, sia nel bando di finanziamento "ordinario", sia nell'asse specificatamente dedicato ai territori colpiti dal sisma nel maggio del 2012. Tra gli esiti prodotti dai progetti che hanno impostato una più ampia azione di confronto sul tema della rivitalizzazione e dell'attrattività di tali contesti, si riscontra in più casi la relazione tra le politiche e azioni finalizzate al rilancio delle attività commerciali, artigianali e di servizio e il recupero della qualità e della disponibilità all'uso di tutti degli spazi aperti e costruiti del centro urbano, con una particolare attenzione a quelli di proprietà e uso pubblico. In questi progetti si esplicita l'idea sempre più condivisa che attraverso l'assunzione di responsabilità da parte di associazioni (di categoria o di scopo) e di gruppi di cittadini in qualità di promotori e co-gestori delle nuove attività si possa intervenire nei centri storici con provvedimenti trasversali di tipo strutturale, specialmente orientati al recupero della residenzialità e della qualità dell'offerta abitativa, all'uso attivo degli spazi pubblici, alla realizzazione di interventi per la mobilità sostenibile, o per salvaguardare qualità e decoro dello spazio urbano; interventi nei quali anche il commercio e le attività presenti nel centro sono considerate specificità da valorizzare.

In questa direzione si è mosso anche il progetto presentato dal Comune di Comacchio al bando 2013, *Le tue idee... al Centro. Cittadini insieme per far rifiorire il centro storico di Comacchio*, valutato positivamente e finanziato dalla Regione, realizzato tra dicembre 2013 e settembre 2014, e attualmente in attesa della validazione da parte del Nucleo Tecnico di garanzia regionale.

Il contesto di costruzione del percorso e le sue finalità Il Comune di Comacchio ha già attivato nel 2012-13 accordi e convenzioni finalizzati alla rivitalizzazione del centro storico, in particolare per la promozione di attività di riqualificazione dell'offerta commerciale e dell'attrattività turistica. Ha inoltre perseguito la rige-

nerazione del centro storico attraverso un programma di intervento locale per la promozione e attivazione di un "centro commerciale naturale", e a tal fine ha attivato una collaborazione con le sedi locali delle associazioni Ascom-Confcommercio, Confesercenti, Cna, Confartigianato.

Queste attività sono state finalizzate in una prima fase alla realizzazione di un intervento di potenziamento dell'accessibilità urbana (per visitatori, residenti e turisti) orientato a migliorare l'accoglienza e l'accessibilità ai servizi e alle emergenze storiche e artistiche della città. Si è così rivelata fin da subito la necessità di ulteriori azioni mirate alla rivitalizzazione e alla promozione di interventi di tutela e recupero del decoro degli spazi pubblici del centro, elemento imprescindibile dell'attrattività turistica e della competitività a livello territoriale.

Infine, l'avvio nel giugno 2013 del percorso di redazione del Piano Strutturale Comunale – all'interno del quale sono previste alcune attività partecipative volte a definire il Quadro Conoscitivo anche attraverso un'attività di ascolto e di ricostruzione delle identità "di luogo" e "dei luoghi" (Banini, 2013) percepite dagli abitanti – ha suggerito di portare particolare attenzione a queste problematiche, avviando percorsi di progetto finalizzati a costruire prime ipotesi di approfondimento delle strategie dei futuri piani attuativi, coinvolgendo i cittadini nella definizione ed attuazione di scelte riguardanti la qualità della vita, la rivitalizzazione socioeconomica e l'accessibilità del centro storico.

A questo quadro si deve aggiungere una ulteriore criticità, data dalla decisione del Consiglio comunale di adottare una variante alla NTA del Piano regolatore vigente, finalizzata alla salvaguardia della struttura dei servizi dei centri abitati e turistici del Comune. La scarsa vitalità del centro ha infatti portato alla chiusura di numerosi negozi ed attività, rendendo in apparenza preferibile la trasformazione dei locali chiusi in ampliamenti residenziali. Il provvedimento consiliare ha bloccato il cambio delle destinazioni d'uso nel centro storico, per evitare l'impoverimento delle condizioni di base per la ripresa del tessuto commerciale e di servizio e stimolare soluzioni innovative alla questione, causando però una forte opposizione da parte di alcuni attori locali.

Il ricorso al processo partecipativo è stato quindi pensato come strumento per attivare un percorso di sensibilizzazione ai temi della rigenerazione urbana e alla condivisione delle scelte che possano promuovere la vitalità del centro, e per contribuire al formarsi di una rete delle realtà economiche e turistiche locali, organizzata secondo un "manifesto" condiviso. Hanno aderito al progetto le già citate associazioni del mondo del commercio e dell'artigianato, insieme al Consorzio di gestione turistica Delta del Po (Co. Ge.Tur.) e al Circolo Legambiente di Comacchio, che hanno così accettato di costituire la struttura portante del Tavolo di Negoziazione, individuato nel progetto come organo di promozione, orientamento e valutazione/traduzione in strumenti operativi del processo

partecipativo.

Obiettivi iniziali del progetto presentato dal Comune di Comacchio sono i seguenti:

- Coinvolgere i cittadini nella definizione e condivisione di strategie ed azioni legate al supporto e sviluppo delle attività commerciali, associazionistiche, turistiche nel centro storico, verso un centro commerciale naturale, sviluppando una cultura comune e identitaria;
- Porre le basi per una rete solidale di sostegno e promozione del centro storico che riunisca varie categorie – commercianti, associazioni, operatori culturali – per creare sinergie tra esercizi commerciali, attività di artigianato, strutture ricettive;
- Promuovere un dialogo strutturato tra amministrazione, saperi tecnici e i diversi portatori d'interesse locali, intesi come soggetti attivi, depositari di conoscenze peculiari e capaci di azioni migliorative;
- Sensibilizzare e informare sul tema della rigenerazione urbana;
- Verificare l'opportunità di sviluppare un Osservatorio Comunale permanente per il centro storico;
- Ad una scala più ampia, promuovere il territorio e la competitività urbana attraverso le sue eccellenze, in una visione condivisa e supportata dai cittadini/operatori del commercio, dell'artigianato e dei servizi.

Il percorso svolto

Il percorso attivato si è articolato in tre parti: una fase di sensibilizzazione e informazione, una di ascolto attivo e una di tipo propositivo e confronto aperto e creativo, articolate in eventi pubblici e attività riservate al Tavolo di Negoziazione.

In particolare, il lavoro del Tavolo ha portato, tra marzo e giugno 2014, a rielaborare gli esiti delle fasi di ascolto e di confronto creativo e quindi, pur senza la volontà di accantonare gli esiti di quelle esperienze, a redigere un documento che sintetizzi alcuni degli orientamenti e delle esigenze emerse con più forza.

In particolare, il Tavolo ha condiviso la proposta di avviare modalità strutturate di discussione tra cittadinanza e amministrazione, di identificare dei “luoghi di discussione di proposte e regole”, in merito ai quali il Comune e le rappresentanze delle associazioni coinvolte dovranno decidere quale struttura/modalità di rappresentanza proporre.

Alcune difficoltà riscontrate nel coinvolgimento (perseguito in molteplici modi) di un numero più ampio di soggetti che si proponessero di assumere un atteggiamento proattivo nei confronti delle criticità e delle difficoltà oggi riscontrabili nel centro storico di Comacchio, ipotizzando soluzioni alla sua attuale situazione critica, ha portato il Tavolo di Negoziazione a richiedere all'Amministrazione un ampliamento e una dilazione nel tempo per percorso (che la Regione richiede si svolga in sei mesi), al fine di consentire uno sviluppo adeguato del dialogo e migliorare la rappresentatività dei soggetti coinvolti. Questa operazione appare importante per favorire la prosecuzione del dialogo in un contesto come quello comacchiese, rivelatosi spesso poco fiducioso nella possibilità di

confrontarsi con i decisori pubblici attraverso un percorso partecipativo e tuttora propenso più alla negoziazione individuale “face to face” dei singoli operatori/cittadini con l'amministratore che al “fare rete”.

Ciò nonostante, sulla base di quanto raccolto attraverso il lavoro svolto e l'attenzione suscitata in un consistente e variegato gruppo di cittadini, si è ritenuto di poter utilmente proporre all'Amministrazione, nelle Linee guida per la rivitalizzazione del centro storico di Comacchio (Comune di Comacchio, 2014), alcuni temi chiave sui quali avviare l'attività di tavoli di discussione e confronto:

- Programmazione eventi/orari, attività e servizi
- Coordinamento tra interventi per il decoro urbano/attività commerciali e culturali
- Mobilità e accessibilità (a luoghi e servizi)
- Come si dialoga tra Pubblica Amministrazione, associazioni e cittadini?
- Spazi comuni (di proprietà pubblica) e attività condizionate (utilizzo e gestione)
- Servizi al cittadino e per l'abitare

Le Linee guida – organizzate per aree tematiche e articolate in principi e concetti chiave, cui corrispondono i suggerimenti di strategie e azioni specifiche di progetto – non possono essere qui commentate per carenza di spazio, ma rappresentano un complesso ma chiaro manifesto delle istanze, delle ipotesi di condivisione e delle offerte di collaborazione emerse dal dialogo attivato, che si trova ora al vaglio del Tecnico regionale garante della correttezza del percorso svolto e saranno presto sottoposte alla Giunta comunale per l'approvazione e l'implementazione.

Un “vizio d'origine” della legge 3/2010 – che prevede la possibilità per il soggetto titolare della decisione finale, anche quando esso sia stato il proponente del percorso, di non adottare (in toto o in parte) le decisioni scaturite dal processo – si frappone ancora tra l'articolato esito del progetto Le tue idee al Centro e la sua attuazione. Ma l'adesione ai suoi risultati manifestata anche dalle assemblee delle associazioni i cui delegati hanno partecipato al Tavolo di Negoziazione fa comprendere che nella comunità civile l'assunzione di responsabilità sta iniziando a maturare.

Bibliografia

- AA.VV. (2014), Gorizia, Nova Gorica, Šempeter Vrtojba. Analisi del rapporto tra città e attività economiche, working paper, aprile 2014
- Bacqué M. H., Sintomer H. (2002), “Gestione di prossimità e democrazia partecipativa”, in La Nuova Città, n. 6, pp. 78-86
- Banini T. (2013), Identità territoriali. Questioni, metodi, esperienze a confronto, Franco Angeli, Milano
- Bobbio L. (1996), La democrazia non abita a Gordio, Franco Angeli, Milano
- Comune di Comacchio (2014), Linee guida per la rivitalizzazione del centro storico di Comacchio. Documento di proposta partecipata ex lege 3/2010, settembre 2014
- Comune di Concordia sulla Secchia (2014), 14 azioni

prioritarie per la rivitalizzazione del centro storico. Documento conclusivo redatto dal Tavolo di Negoziazione del progetto dalla Calamità alla calamità – Azioni partecipate per un centro storico più attrattivo, maggio 2014

Comune di Crevalcore (2012), Promozione e rilancio delle attività commerciali e artigianali del centro storico a seguito del sisma. Relazione finale, agosto 2012  
Comune di Orvieto (2011), QSV. Orvieto Porta Ovest dell'Umbria. Documento definitivo, settembre 2011  
Fregolent, L. (2012), Ancore6: commercio e rigenerazione dei centri urbani. Numero edito in occasione della Summer school (Noale, 3-8 set. 2012) organizzata da Università IUAV di Venezia e Confesercenti Veneto, (in IUAV D-Library)

Fregolent, L. Ancore8: commercio e rigenerazione dei centri urbani. Numero edito in occasione della Summer school (Este, 2-7 set. 2013) organizzata da (idem)  
Fregolent, L. (2014) Ancore11: commercio e rigenerazione dei centri urbani. Numero edito in occasione della Summer school (San Donà di Piave, 1-6 set. 2014) organizzata da (idem)

Nanz P., Fritsche M. (2014), La partecipazione dei cittadini: un manuale, Regione Emilia Romagna, Assemblea legislativa, Bologna

Regione Umbria (2009), Linee Guida per la realizzazione del Quadro Strategico di Valorizzazione. L.R. 12/08. Documento di sintesi, settembre 2009

## La città in comune 3.0

### ALICE ALBANESE E FABIO NASELLI

Quando si parla di urbanistica, in Italia, si pensa allo strumento del Piano Regolatore Generale<sup>1</sup>, come se le trasformazioni fisiche, immateriali e virtuali<sup>2</sup> del territorio fossero governabili esclusivamente attraverso la pianificazione dell'uso del suolo.

Nelle sue finalità originali, di fatto, l'urbanistica non era soltanto la pratica di regolazione dell'uso del suolo, bensì un vasto insieme di pratiche: quelle del continuo e consapevole modificare lo stato del territorio e della città (Secchi B., 2000). Tali pratiche sono messe in atto con diversi gradi di consapevolezza da diversi attori urbani; tra gli altri: gli eletti politici, i singoli cittadini, i rappresentanti della società civile, i portatori d'interessi economici, i gruppi formali e informali di interesse rispetto a alcuni temi generali o di nicchia, ecc.

A partire dagli anni Novanta, molte città europee hanno scommesso sull'Urbanistica partecipata<sup>3</sup>, spostando l'attenzione verso l'arte di ascoltare (Sclavi M., 2000) i diversi attori urbani coinvolti. L'urbanistica diventa, così, un'importante occasione di argomentare pubblicamente le scelte politiche (L. Bobbio, 2004). La domanda che negli ultimi anni progettisti e amministratori si sono posti in maniera sempre più pressante è se la pianificazione spaziale e il governo del territorio possa davvero essere partecipata e come.

La pianificazione spaziale e il governo del territorio rappresenta, spesso, un'occasione di dibattito, culturale e non solo politico, sul futuro della città e del suo territorio. Formalmente, la maggior parte di procedure codificate di progettazione spaziale, garantiscono la possibilità, ai cittadini, di presentare osservazioni, quasi sempre nella fase successiva alla stesura del progetto. Si tratta, dunque, di una forma di consultazione finale, successiva all'individuazione delle linee guida e addirittura alla stesura dello stesso piano. Fatta salva l'impronta garantista sul piano dei diritti dei cittadini<sup>4</sup>, le amministrazioni più illuminate hanno rilevato i limiti<sup>5</sup> dell'iter normativo sul piano dell'effettivo coinvolgimento dei fruitori ultimi delle trasformazioni urbane, sperimentando forme di partecipazione deliberativa.

Le esperienze europee - considerate pilota, in termini di partecipazione dei cittadini alle trasformazioni della città e del territorio - sono ben diverse dalle procedure standard previste, ad esempio, dal classico PRG. Ciò detto, va comunque sottolineato il fatto che uno stile di governo partecipativo può esprimersi anche nel quadro legislativo attuale.

Il modello di partecipazione all'interno della pianificazione urbana e territoriale, nell'ultimo decennio, si è andato via via spostando dalla democrazia rappresentativa alla democrazia deliberativa.

Nelle democrazie contemporanee, un numero limitato ma crescente di scelte pubbliche viene compiuto attraverso processi che presentano notevoli somiglianze con la situazione ideale, descritta dai teorici della democrazia deliberativa. Per riferirsi a queste pratiche, di solito vengono usati termini come «concertazione», «partenariato», «partecipazione», «consultazione», «governance».

Si tratta di un modello normativo, proposto dai filosofi politici, che esplicita le condizioni che devono essere raggiunte perché si dia un «buon» processo democratico.

Le condizioni sono essenzialmente due: la prima è che vi prendano parte, su un piano di parità, tutti coloro che sono coinvolti dalle conseguenze della decisione; la seconda è che l'interazione tra i partecipanti si basi sul confronto di argomenti imparziali.

Le istituzioni possono approcciarsi alla partecipazione deliberativa essenzialmente in due modi: il primo è quello di effettuare una vera e propria delega, lasciando la soluzione di un problema al confronto diretto tra i soggetti interessati e rimettendosi, in qualche misura, alle opzioni che scaturiranno da tale confronto; il secondo è quello di attribuire ai risultati del confronto un valore puramente consultivo, riservandosi l'ultima parola, ma legandosi, in qualche modo, "pericolosamente" a questi risultati.

A questo punto ci si potrebbe chiedere come mai le istituzioni rinuncino, parzialmente o temporaneamente, a risolvere la questione secondo le procedure canoniche, scegliendo di svolgere il ruolo di promotori di un confronto e di garanti della sua correttezza. Questo accade quando esse capiscono di non avere la forza o la legittimità sufficiente per risolvere e per ge-

stire la contesa o per trovare una mediazione soddisfacente per tutte le parti; quando temono, cioè, di non riuscire a riscontrare il favore di alcuni gruppi sociali, e comunque quando intendono gestire o prevenire conflitti.

Altre forme di partecipazione, consolidate nelle prassi, sono quelle che hanno lo scopo di reperire idee e suggerimenti dai diretti interessati ottenendo il non secondario effetto di responsabilizzazione degli attori locali, fondamentale per costruire un orizzonte strategico comune e per impegnare tutti gli attori nella riuscita finale degli obiettivi.

Queste forme di concertazione locale sono state molto diffuse, nell'ultimo decennio, specialmente in Italia, con i patti territoriali, i piani strategici e gli interventi di urbanistica partecipata.

In questi casi, il coinvolgimento di una pluralità di attori, alla definizione di piani, programmi o progetti, deriva anche dalla necessità di predisporre politiche integrate, ossia di affrontare problemi complessi, da più punti di vista contemporaneamente, superando la separazione tra discipline o tra settori amministrativi. Il modello di democrazia deliberativa si fonda essenzialmente su due aspetti cruciali che determinano, a seconda di come vengono interpretati nelle prassi, la riuscita stessa del modello: l'inclusione e la deliberazione.

L'inclusione. "Una procedura deliberativa è legittima solo se tutti gli interessi, le opinioni e le posizioni presenti nella società sono inclusi nel processo deliberativo" (Young I. M., 1999); ma come può, questa nobile prescrizione, essere davvero messa in pratica? Forse una applicazione completa risulta impossibile nella pratica e probabilmente neanche augurabile<sup>6</sup>, ma non è difficile immaginare di avvicinarsi ad essa con qualche approssimazione. Sulla base delle esperienze analizzate, infatti, l'inclusione non si presenta principalmente come valore democratico, piuttosto come garanzia di legittimità e di efficacia.

Il principio dell'inclusione può essere garantito attraverso due metodologie differenti: mediante sorteggio o mediante la partecipazione degli stakeholders.

La prima metodologia mira a far discutere cittadini comuni attorno a specifiche questioni di interesse pubblico, offrendo loro la possibilità di confrontarsi con degli esperti, talvolta l'obiettivo è semplicemente quello di rilevare le opinioni dei partecipanti e di mostrare come esse si siano modificate nel corso del processo deliberativo; è il caso dei sondaggi deliberativi (deliberative opinion polls) proposti e attuati da James Fishkin (1991, 1995)<sup>7</sup>. I vantaggi di questa tecnica sono che non è discrezionale, permette la partecipazione di chi non ha ancora maturato un'idea sulla questione in oggetto e pertanto può avviare processi dialogici proficui e aperti.

Dall'altra parte, però, questa tecnica seppur riesce a garantire la distribuzione delle preferenze nella popolazione, non ne rappresenta l'intensità e potrebbe addirittura escludere le punte più estreme<sup>8</sup>. Infine, sul piano statistico, il campione utilizzato (solitamente dalle 15 alle 20 persone) non può essere rappresenta-

tivo.

La seconda metodologia<sup>9</sup> consiste nel costituire una assemblea composta dai rappresentanti dei principali punti di vista.

In questa tecnica possono trovare posto anche le posizioni più estreme che potranno confrontarsi con quelle opposte. In questi casi, il dialogo ovviamente potrebbe non riuscire ma, una soluzione raggiunta in tali condizioni, sarebbe dotata di una fortissima legittimità.

Per esempio, i patti territoriali sono spesso accompagnati da attività di «animazione territoriale» in cui si cerca di capire quali soggetti locali possono essere coinvolti nella concertazione. I piani strategici sono spesso preceduti da vari tipi di indagini diagnostiche, volte ad appurare la natura dei problemi e l'identità dei possibili partecipanti. I progetti di riqualificazione urbana cominciano a prendere forma, per lo più, attraverso indagini di ricerca-ascolto, gestite attraverso diverse tecniche che servono a mettere a fuoco i temi e i soggetti con cui lavorare (Bobbio L., 2004).

Ma anche la ricerca attiva dei partecipanti può, a sua volta, non essere sufficiente, perché possono esistere interessi che non hanno alcuna possibilità di far sentire la loro voce.

È soprattutto il caso degli interessi delle generazioni future, che tuttavia andrebbero considerati in qualsiasi progetto che abbia implicazioni di carattere ambientale, ovvero quasi tutti.

La deliberazione. Secondo le teorie della democrazia deliberativa, una decisione è legittima se è il risultato di "un processo dialogico in cui i partecipanti confrontano le loro ragioni allo scopo di risolvere situazioni problematiche" (Bohman J., 1996), questo tipo di tecnica in Italia viene definita concertazione. Si utilizza lo strumento della concertazione, ad esempio, per la definizione di un piano<sup>10</sup>. Tuttavia non si tratta di un processo aggregativo; il ricorso al voto di maggioranza è il punto di fallimento della tecnica.

In questi casi, si preferisce trattare a oltranza per raggiungere una soluzione condivisa<sup>11</sup>. In alcune arene, piuttosto che arrivare al voto, si preferisce addirittura sciogliere il tavolo.

"Negoziazione e argomentazione (Elster J., 1993) sono due processi nettamente distinti sul piano analitico. Nella negoziazione, le parti non hanno tendenzialmente bisogno di giustificare le loro posizioni, cercano piuttosto di attuare un «bilanciamento dei loro interessi» e di dare vita a un compromesso. Nella deliberazione le parti giungono invece a un consenso razionalmente motivato. L'accordo negoziale (o compromesso) viene accettato dalle parti per ragioni rispettivamente diverse. L'accordo che emerge dalla deliberazione poggia su ragioni che convincono allo stesso modo tutte le parti in causa (Habermas 1996 J.). Il primo si colloca all'interno dell'agire strategico, il secondo all'interno dell'agire comunicativo." (Bobbio L., 2005) Il vantaggio della deliberazione, quindi, non è solo quello in cui le parti possano trovare una posizione di ottimo paretiano, ma è principalmente l'opportunità che il confronto possa produrre una soluzione innovativa

reciprocamente vantaggiosa.

Il risultato proveniente dalle arene può oscillare tra il negoziato e la deliberazione.

Attualmente, secondo la normativa vigente, per i progetti o piani che apportano modifiche importanti all'assetto urbano, è il Sindaco e la sua Giunta a scegliere le strategie di sviluppo della città e a commissionare dunque ai tecnici, interni o esterni, la stesura di un progetto di massima. Sul progetto di massima il Consiglio Comunale, in quanto organo composto da rappresentanti elettivi della cittadinanza, esprime il proprio parere prima della stesura del progetto definitivo (figura 1).



Figura 1 - Schema sintetico dell'iter normativo di sviluppo e approvazione di un progetto a scala urbana

Resta inteso che la normativa Italiana prevede in qualsiasi fase la possibilità, da parte del cittadino, di evidenziare eventuali violazioni di diritto. La legge italiana ha come principio fondamentale l'uguaglianza tra i cittadini e, dunque, anche la legge in materia urbanistica tutela e segue questo principio. Tuttavia, negli ultimi anni, si è evidenziata la necessità di coinvolgere i cittadini già dall'inizio dell'iter progettuale, attraverso varie forme di partecipazione, la maggior parte delle quali non codificate come abbiamo sottolineato precedentemente. La prassi, dunque, ha aggiunto un ulteriore step all'iter del progetto (figura 2) al fine di migliorare, non solo la qualità del progetto, ma anche, attraverso la condivisione delle scelte, le possibilità concrete di realizzazione finale.

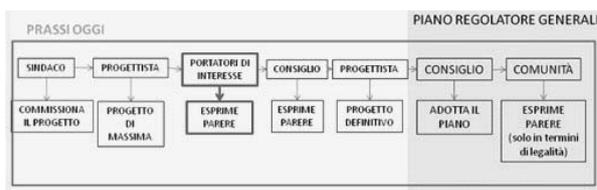


Figura 2 - Schema sintetico della prassi per lo sviluppo e l'approvazione di un progetto a scala urbana.

Come già esposto in precedenza, i progetti che apportano sostanziali modifiche all'assetto del territorio sono maggiormente soggetti a riscontrare opposizioni da parte di portatori di interessi delle comunità locali; pertanto rischiano di allungare eccessivamente la tempistica della realizzazione, fino al punto di correre il rischio di avere in corso di realizzazione un progetto già vecchio sia per tecnologia impiegata sia, ancora peggio, non più rispondente ai bisogni del territorio. In particolare, la metodologia proposta in questo paper interviene direttamente nella fase dell'individuazione delle strategie di sviluppo della città e, dunque, sul rilievo dei bisogni della comunità e del suo territorio (figura 3).



Figura 3 - Schema sintetico della proposta per lo sviluppo e l'approvazione di un progetto a scala urbana.

L'utilizzo della Sentiment Analysis, non ancora sperimentata in campo urbanistico, potrebbe garantire l'individuazione dei bisogni reali delle comunità locali e, dunque, il successo dell'intervento.

Con il termine Sentiment Analysis (SA) si indica il processo di rilievo delle opinioni degli users, su argomenti specifici, direttamente dalla grande mole di dati già presente sul web.

L'idea è quella di usare la grande mole di dati che si trova su blog e social media - soprattutto Facebook e Twitter - per condurre analisi del sentiment (cioè dell'umore delle persone) su qualsiasi tema. Si tratta quindi di un sistema che riesce a interpretare e sintetizzare tutto quello che si dice in rete.

Due scienziati statunitensi dell'Università di Harvard, D.J. Hopkins e G. King realizzano, nel 2010, un algoritmo in grado di analizzare il gradimento online di prodotti e servizi<sup>12</sup>. L'equazione<sup>13</sup> che sta alla base della ricerca è stata poi utilizzata da diversi studiosi e messa a punto per differenti contesti applicativi. Un esempio italiano è quello di Voices from the Blogs (VfB), un progetto di ricerca, nato nel 2011, sviluppato da tre ricercatori dell'Università Statale di Milano. L'obiettivo del gruppo di ricerca milanese è quello di operare nel campo delle previsioni dei risultati elettorali<sup>14</sup>. L'errore medio tra il dato previsto e quello reale è inferiore al 2%, questo conferisce allo strumento un elevato grado di attendibilità.

Se consideriamo che la popolazione presente sul web consista in meno di un terzo della popolazione mondiale, ci si chiede come possa questo dato riportare margini d'errore così bassi. Questo avviene perché il processo decisionale attraverso cui un individuo forma il proprio pensiero (opinione) è influenzato dalle opinioni espresse da leader di pensiero e gente comune sui luoghi di lavoro, in famiglia, durante le attività ricreative. Per queste ragioni chi esprime una opinione sul web - attraverso un post, un tweet o un commento - si fa inconsciamente portavoce di un'opinione già maturata nei luoghi di socializzazione attraverso una contaminazione inconsapevole del pensiero. D'altro canto, i dati provenienti dai rilievi fatti attraverso la SA sono generalmente molto attendibili e riescono a fornire a chi li utilizza una conoscenza relativamente affidabile dell'opinione degli users. L'attendibilità di questo strumento rende la SA uno dei temi di ricerca più attenzionati dal mondo dell'informatica. Oggi, sul web, esiste già una grande mole di dati già disponibile (Twitter, Facebook, bacheche, blog e forum); questi frammenti di testo contengono un

grande patrimonio informativo utile ad aziende e privati che vogliono monitorare la propria reputazione e ottenere un feedback tempestivo sui loro prodotti e sulle loro azioni<sup>15</sup>. I frammenti di testo (input) che rappresentano le opinioni degli users possono essere suddivisi in due macro categorie:

- Input oggettivi, che contengono informazioni sui fatti;

- Input soggettivi, che contengono pareri, credenze e opinioni;

Il caso degli Input soggettivi è di certo quello più complesso da analizzare. Le opinioni espresse dagli users vengono articolate all'interno di un pensiero unico che, nella maggior parte dei casi, comprende tutta una serie di aspetti differenti che, se discretizzati, possono offrire una schedatura qualitativa per categorie sull'argomento<sup>16</sup>.

Per analizzare il sentiment, presente nel web, è possibile utilizzare vari tipi di algoritmi. In ingresso abbiamo un corpus di documenti di qualsiasi formato (PDF, HTML, XML, Word, ecc.). I documenti di questo corpus vengono convertiti in testo e sono pretrattati attraverso l'utilizzo di strumenti linguistici. A questo punto si passa al componente principale del sistema, ovvero il modulo di analisi del documento, che utilizza le risorse linguistiche per indicare le annotazioni del sentimento. Le annotazioni possono essere allegate al documento integrale, alla singola frase o al singolo aspetto.

Questi dati possono essere rielaborati in uscita per l'utente finale della SA e possono essere visualizzati in vari modi, attraverso grafici, tabelle, diagrammi, ecc. Attualmente stiamo lavorando allo sviluppo di un sistema informatizzato in grado di gestire questi dati, a partire da sistemi già esistenti su campi d'applicazione differente. Questo sistema potrebbe fornire un caso d'applicazione efficace e innovativo nel processo di partecipazione della progettazione spaziale e del governo del territorio.

#### Note

1 Il PRG è il cuore della Legge Fondamentale dell'Urbanistica, legge n. 1150 del 17 agosto del 1942, che ancora oggi rappresenta il riferimento normativo per la trasformazione del territorio in Italia.

2 Inteso nel significato che ne dà Pierre Lévy nel suo libro *Il virtuale*, secondo il quale virtuale non è il contrario del reale, ma invece una modalità differente che contiene potenzialità feconde.

3 La complessità dei sistemi sociali ha accentuato l'interdipendenza degli attori del territorio e indebolito la rappresentatività di partiti e organizzazioni sindacali mentre si sono rafforzate le forme dirette di rappresentanza sociale come comitati di quartiere, movimenti ambientalisti, gruppi di consumatori, movimenti giovanili, organizzazioni non governative, produttori del terzo settore ed altri che perseguono obiettivi specifici e settoriali che mirano ad influenzare le politiche di governo del territorio. L'urbanistica partecipata implica che le istituzioni locali si orientino verso un nuovo concetto di governo del territorio

che tenda a coinvolgerne tutti gli attori (governance) seguendo un modello di sistema aperto, adattivo e reversibile. Alle sedi tradizionali degli eletti quali consigli comunali, regionali, circoscrizionali, si possono affiancare sedi formali ed informali di confronto e orientamento come tavoli sociali, laboratori di quartiere, cabine di regia, piani strategici, che hanno lo scopo di mettere a confronto in forma diretta gli interessi territoriali in gioco, delegando successivamente alla democrazia rappresentativa il compito di recepire o respingere le indicazioni assunte (metodo bottom up).

4 Nelle fasi dell'iter del PRG in cui il cittadino non può ancora intervenire in prima persona, a farlo è comunque il Consiglio Comunale che rappresenta nei fatti i cittadini a titolo di rappresentanza elettiva.

5 I tempi medi di approvazione di un Piano Regolatore Generale si aggirano intorno ai 10 anni.

6 Perché un affollamento eccessivo potrebbe compromettere la qualità della deliberazione.

7 Altre esperienze hanno invece l'obiettivo più ambizioso di fornire raccomandazioni ai policy-makers. Le *planungszelle* (Garbe 1986; Dienel e Renn 1995) vengono organizzate da anni in Germania per permettere ai cittadini di esprimersi su problemi specifici di pianificazione, prevalentemente su scala locale. Le *citizens' juries* (Smith e Wales 1999) sono state sperimentate in diversi paesi (Stati Uniti, Gran Bretagna, Spagna, Australia) su varie questioni di rilevanza pubblica. Le *consensus conferences* (Joss 1998; Boy et al. 2000; Pellizzoni 2002) si prefiggono invece di rilevare il punto di vista ragionato di cittadini comuni su questioni tecnico-scientifiche controverse.

8 Non è un caso che le esperienze legate all'utilizzo di questa tecnica si siano concluse generalmente con raccomandazioni ragionevoli ed equilibrate.

9 Partecipazione degli stakeholders.

10 Il termine, molto genericamente, indica che le parti proveranno a trovare un accordo.

11 I piani strategici e i processi di «Agenda 21» hanno una composizione sufficientemente variegata da permettere una comunicazione basata su argomenti, ma sono fortemente esposti al rischio di un'integrazione di tipo opportunistico, in cui il risultato finale risulti dalla giustapposizione delle richieste formulate da tutti i partecipanti. I patti territoriali e le altre forme di concertazione per lo sviluppo locale tendono ancora più nettamente verso il polo negoziale, dal momento che i partecipanti sono meno numerosi e gli interessi in gioco più forti.

12 Oggi i due ricercatori statunitensi hanno fondato una società di consulenza aziendale.

13  $P(S) = P(SID) \times P(D)$

14 Il progetto viene sperimentato nel 2012 con le elezioni presidenziali francesi, al primo turno per Sarkozy la differenza tra il dato reale e quello previsto è dell'1%, mentre per Hollande è del 5% in meno rispetto al risultato delle urne. Dopo avere messo a punto l'algoritmo, nelle applicazioni successive (elezioni presidenziali americane) la differenza tra il dato previsto e quello reale è dell'1,96%.

15 I maggiori fruitori del SA attualmente sono politici, personaggi pubblici e aziende commerciali.

16. Come esempio, di seguito una recensione su un hotel: "La suite matrimoniale era spaziosa, pulita e ben arredata. Il personale era molto disponibile. Il riscaldamento e l'aria condizionata funzionava bene. Il divano letto era il migliore che abbia mai visto. Il letto era molto confortevole. L'edificio e le camere sono molto ben insonorizzate. La zona è ottima per lo shopping, i ristoranti e l'accesso alla metropolitana. L'unico "reclamo" ha a che fare con accesso a Internet ad alta velocità, è disponibile solo sui piani 8-12 ". Nel complesso la recensione è molto positiva, ma si riferisce a diversi aspetti della struttura, tra cui: riscaldamento, aria condizionata, cortesia del personale, letto, quartiere, e accesso a Internet. I sistemi di SA sono in grado di fornire un punteggio per l'intera revisione, nonché di analizzare il sentimento di ogni singolo aspetto della struttura.

#### Bibliografia

- Bobbio L. (2004) (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli: ESI, [http://www.cantieripa.it/allegati/A\\_più\\_voci.pdf](http://www.cantieripa.it/allegati/A_più_voci.pdf)
- Bohman J. (1996), *Public Deliberation. Pluralism, Complexity, and Democracy*, Mass.: MIT Press, Cambridge
- Elster J. (1993), *Argomentare e negoziare*, Anabasi, Milano
- Habermas J. (1996), *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini e associati, Milano
- Secchi B. (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Bari
- Sclavi M. (2000), *Arte di ascoltare e mondi possibili*, Le Vespe, Milano
- Young I.M. (1999), *Justice, Inclusion, and Deliberative Democracy*, in S. Macedo (a cura di)

## Venezia Città Metropolitana, politiche per una nuova identità

GIUSEPPE SACCA, CARLO PAVAN  
E NICOLA PAVAN - FONDAZIONE GIANNI PELLICANI

Tre Province per Una Città

Il contributo che presentiamo è l'esito di uno studio realizzato dalla Fondazione Gianni Pellicani ed è parte di un percorso sulla città contemporanea iniziato nel 2007. Lo studio indaga la Città Metropolitana di Venezia (CmV) andando oltre i confini attualmente tracciati dalla legge Delrio (56/2014) che vede questa nuova realtà sovrapporsi ai confini della Provincia

omonima, inglobando le tre province di Venezia Padova e Treviso. Questa è la dimensione della CmV, un'area vasta nel territorio nazionale, ma meno straordinaria se paragonata ad altri casi europei, che è confermata non solo dalle modalità di utilizzo del suolo e quindi dall'immagine inconfondibile di quella città diffusa che contraddistingue quest'area veneta, ma anche dagli spostamenti che avvengono nel Sistema Ferroviario Metropolitano Regionale, un indicatore importante di dinamiche metropolitane ben radicate. La CmV ha una popolazione minore rispetto alle metropoli europee, ma nonostante ciò, l'OCSE l'ha inclusa nei suoi studi comparativi (OECD Metropolitan-Regions Database). Stiamo parlando di un territorio di circa 2,6 milioni di abitanti, 40 mila dollari di Pil pro capite (paragonabile a Toronto e Barcellona), un tasso di crescita economica che prima della crisi la poneva ai vertici del mondo occidentale nonostante il basso tasso di partecipazione, di occupazione e di scolarizzazione universitaria. È significativo che alcune sue tipicità, persino talune criticità, possano a certe condizioni tradursi in punti di forza. La densità abitativa più bassa rispetto alle altre aree urbane, ad esempio, può rappresentare un vantaggio nella corsa verso obiettivi di sostenibilità ambientale e qualità della vita. Mentre assistiamo al tentativo di molte metropoli di innestare aree verdi o agricole in un corpo di cemento, dobbiamo riconoscere il potenziale che la CmV custodisce nelle proprie Aree Rurali Residue, porzioni di territorio non propriamente agricole e non ancora urbanizzate che rappresentano un interessante campo di sperimentazione per la ricerca di nuovi equilibri tra sfera urbana, naturale e agricola. Allo stesso tempo, ancora prima di costituirsi come tale, la CmV deve avere la forza di rapportarsi a reti che vanno al di là dei confini delle tre province interessate, fino a riconoscersi parte integrante di una mega-regione, già anni fa individuata come "megapoli padana" (Turri, 2000).

Queste poche battute fanno capire il punto di partenza dello studio: la città Novecentesca, la città fordista, è oramai oggetto della Storia. Per interpretare la città del presente gli elementi da prendere in considerazione sono più numerosi e complessi che in passato e bisogna avere il coraggio di giocare su piani tematici connessi ma fortemente asimmetrici. Ad esempio è oramai comunemente avvertita la necessità che le città debbano crescere in alcuni aspetti (cittadinanza attiva, reti corte fra produzione e consumo, spazi pubblici, ecc.) e decrescere in altri (consumo di suolo, grande distribuzione, ecc.). Rimane centrale l'individuazione delle forme di economia capaci di creare ricchezza e occupazione, soppiantando forme di produzione tradizionali che scontano una larga crisi in tutto il mondo occidentale.

Al fine di interpretare al meglio il territorio della CmV si sono presi a riferimento tre temi che sono paradigmatici nel raccontare i mutamenti nella trama di interconnessioni metropolitane e nell'evidenziare la qualità/capacità di rinnovarsi: Mobilità, Uso del Suolo e Professioni dell'Innovazione. Le Professioni dell'In-

novazione rappresentano l'affaccio privilegiato su un mondo del lavoro che dagli anni Ottanta è profondamente e irrimediabilmente cambiato. La sua diversa organizzazione incide direttamente sulla domanda di mobilità non più caratterizzata da flussi regolari ma incostante e porosa. Inoltre le dinamiche legate ad un determinato modello economico hanno prolungato forme di uso del suolo aggressive, con un'attenzione alla qualità dell'abitare e alla qualità ambientale bassa: una nuova idea di città deve puntare ad un'innovativa mixité funzionale.

Il dibattito sulla CmV deve essere in grado di padroneggiare questi ed altri elementi di novità che caratterizzano il contesto metropolitano, mettendoli al servizio di uno sforzo progettuale capace di identificare priorità e politiche per una città in grado di competere a livello globale. Il contesto in cui trova disegno ogni strategia è quello dell'Europa 2020 che detta missioni di riordino degli spazi urbani e degli interessi sociali con logiche di inclusività, sostenibilità ed intelligenza.

È stato attraverso il confronto serrato tra dati ed elaborazioni inedite con interviste ad opinion leaders e stakeholders che questa ricerca ha posto l'accento su alcuni temi modalità di agire. L'intero studio è consultabile su [www.veneziacittametropolitana.eu](http://www.veneziacittametropolitana.eu)

## Mobilità

Uno dei grandi temi che le aree metropolitane nel mondo stanno affrontando è rappresentato dalla mobilità, ciò vale anche per la CmV dove oggi si concentrano il 73% degli spostamenti ferroviari del Veneto. E di questi una buona percentuale (24%) è rappresentata dalle stazioni minori, ulteriore testimonianza della vocazione policentrica della CmV. Lo studio ha scattato una fotografia della mobilità regionale su ferro traducendola in una banca dati accessibile che permette di quantificare tutti i saliti e i discesi delle stazioni del Veneto per fasce orarie. La mobilità è fondamentale per costruire una azione collettiva nel territorio perchè costituisce una ragnatela di interessi e di necessità che valica i confini amministrativi e aziendali. Le funzioni e servizi nel territorio possono essere interpretati come punto di forza della CmV ed elemento del suo paesaggio contemporaneo, ma rappresentano un ostacolo insormontabile all'organizzazione dei trasporti in modo tradizionale per il sistema caotico di flussi generato che fa scomparire la classica ripartizione centro-periferia. La CmV è un intricato reticolo di spostamenti di cui circa il 65% è effettuato da conducenti solitari di autovetture private. Meno del 5% è dato da una combinazione di mezzi e anche l'uso dell'auto privata come passeggero risulta essere alquanto minoritario. La restante parte degli spostamenti (circa il 20%) avvengono a piedi o in bicicletta, una percentuale rilevante e coerente con la morfologia pianeggiante del territorio.

La predominanza degli spostamenti automobilistici con mezzi propri è da ricondurre a due aspetti: il primo è di natura culturale, una visione che interpreta la libertà personale di spostamento come valore

indiscusso, il secondo è la oggettiva difficoltà dei gestori ad organizzare un servizio di trasporto efficiente su un territorio così vasto e con una densità abitativa apparentemente non sufficiente.

Gli amministratori da parte loro non hanno saputo agire su queste condizioni iniziali e si sono allineati alla domanda di mobilità principale. Ciò ha portato ad una ipertrofia infrastrutturale che non trova un corrispettivo adeguato nell'offerta di trasporto pubblico, creando problemi di equità di accesso ai servizi e rischiando di minare i presupposti dell'indifferenza localizzativa che fa dell'area metropolitana un territorio omogeneo.

Affrontando il tema della mobilità pubblica su gomma nella CmV, appare subito chiaro come l'offerta sia un oligopolio di cinque aziende. La ripartizione territoriale di queste aziende appartiene al mondo degli ambiti provinciali, con problemi di sovrapposizione delle tratte e impossibilità di servire i viaggiatori fuori dal proprio ambito principale a causa di differenti sistemi di bigliettazione e tariffazione. A ciò si somma la totale mancanza di integrazione con il sistema su ferro che invece di essere integrato ai percorsi dei mezzi su gomma è concorrenziale.

Gli studi a nostra disposizione individuano tre leve principali che modificheranno significativamente la mobilità dei prossimi decenni: la leva tecnologica (i social network, le reti "peer to peer", ecc.), la leva culturale (la crescente tendenza ad una economia di consumo consapevole) e la leva imprenditoriale (il riconoscimento che i governi da soli non sono in grado di risolvere i problemi della mobilità lascia spazio a nuovi operatori). Purtroppo, sotto il profilo dell'informabilità, il TPL di quest'area si rivela carente in quanto l'integrazione delle ICT, considerato il principale driver di innovazione della mobilità dalla maggior parte degli esperti, è lontano dal considerarsi soddisfacente. Le informazioni come le emissioni di CO<sub>2</sub>, la presenza di vicini diretti verso la stessa destinazione, la differenza di costo tra bus auto e bici, il tempo di percorrenza, sono determinanti nella scelta della modalità di spostamento. Ad esempio se le aziende di trasporto adottassero gli standard di condivisione dei dati in formato "open data" e li rendessero disponibili gratuitamente e con aggiornamenti in tempo reale, creerebbero opportunità di impresa e di innovazione. Una serie di interviste mirate hanno aiutato a enucleare tre obiettivi che puntano a orientare una governance della mobilità su scala metropolitana:

- 1- Riportare il cittadino nel ruolo di baricentro delle politiche sulla mobilità. Ciò significa una completa integrazione tariffaria ferro gomma; utilizzo dell'orario cadenzato per ottenere coincidenze programmate lungo la rete ferroviaria; utilizzo di forme di trasporto a chiamata che connettano le piccole stazioni ferroviarie con i centri abitati; utilizzo delle tecnologie ICT.
- 2- Implementare una nuova politica delle infrastrutture. Ciò significa principalmente accettare la chiusura dell'epoca delle grandi infrastrutturazioni per ottimizzare gli spazi che già utilizziamo.
- 3- Raggiungere una nuova gestione dell'antagonismo

trasporto pubblico/privato. Quindi disincentivare l'utilizzo del trasporto privato per agevolare forme di carpooling; gestire la strada e il parcheggio come nuovo spazio pubblico in stretto dialogo con gli altri spazi urbani.

#### Uso del Suolo

I dati raccolti ci raccontano una CmV che ha consumato circa il 20% del suo territorio. A tal proposito la Regione Veneto nel Programma Regionale di Sviluppo del 2007 parlando di "ricomposizione del territorio", afferma che il modello insediativo diffuso ha generato situazioni di illogica sottrazione di aree all'attività agricola e ambientale e un marcato disordine insediativo. Secondo l'Indagine sul Consumo di suolo dell'Osservatorio Regionale nel periodo 1996-2006 si sono consumati complessivamente 54 km<sup>2</sup> di superficie territoriale e la crescita complessiva per la Città Metropolitana dal 1996 al 2007 è stata dell'8%.

Nel frattempo l'Unione Europea, nel 2011 (Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse), ha posto come obiettivo per il 2050 il consumo del suolo "zero". Un'indicazione che si sta cercando di recepire a livello italiano: nel 2013 è stato approvato dal Consiglio dei Ministri un Disegno Legge (Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato) nel quale si prevede il blocco dell'espansione edilizia finché non verrà fissata con decreto interministeriale "la riduzione in termini quantitativi del consumo di suolo" per arrivare al consumo "zero" nel 2050.

Eppure nell'ultimo decennio, leggendo i dati Istat, si è continuato a costruire nuove abitazioni per oltre 16 punti percentuali con punti in alcuni comuni metropolitani vicino al 50% nonostante circa il 17% del costruito sia da considerarsi in mediocre o pessimo stato di conservazione. Nella CmV (ed in particolare a Mestre) una buona percentuale di queste abitazioni è stata costruita tra il 1946 e il 1971, anni in cui si badava soprattutto alla quantità più che alla qualità. Si tratta di un patrimonio che ha ampiamente superato la soglia temporale che separa tecnologicamente un edificio o un alloggio dalla sua economicità nella gestione e obbliga ad intervenire attraverso manutenzioni ordinarie e straordinarie per ridargli le caratteristiche tecnologiche e qualitative utili per ottimizzare il consumo energetico.

Intervenire sul patrimonio edilizio abitativo esistente è quindi più che mai una necessità, non solo per l'elevato numero di abitazioni che versano in pessimo o mediocre stato di conservazione ma anche perchè un efficientamento energetico di questi edifici produrrebbe una riduzione di emissioni di CO<sub>2</sub> con notevole impatto positivo per l'ambiente e la qualità della vita. Dalle stime prodotte dallo studio si può notare come intervenendo sulle abitazioni in pessimo o mediocre stato di conservazione costruite dal 1946 al 1991 (prima della Legge 10 sul Risparmio energetico degli edifici) si attiverebbe un giro d'affari pari a 2 miliardi e 800 milioni di euro che si traduce in circa 28.000 posti di lavoro ad occupazione diretta e 14.000 nell'in-

dotto. Nello studio sono contenute altre simulazioni che tracciano diverse vie percorribili.

Tre sono i principali obiettivi a cui puntare per un corretto rinnovato governo di un territorio che pensi ad un uso responsabile del proprio suolo:

1- Rigenerazione Urbana. Ciò si traduce in politiche per la rottamazione ecologica degli edifici ed efficientamento energetico; politiche per qualificare lo spazio pubblico per incentivare nuovi investimenti privati; sostegno e sviluppo di ESCO (Energy Service Company) ossia società che si fanno carico del costo di riqualificazione e ricavano reddito da interventi di riqualificazione sugli immobili; sostegno a programmi basati sul passaggio da consumatori passivi di energia a produttori attivi.

2- Diritto alla Città. Quindi agevolazioni per il cambio di destinazione d'uso per aumentare la mixité funzionale; cambio di regolamenti comunali con azioni volte ad esempio ad esonerare dal pagamento della tassa di occupazione di suolo pubblico i cantieri per interventi di riqualificazione; azioni sugli spazi della mobilità per innescare fenomeni virtuosi di rigenerazione urbana in aree problematiche.

3- Una visione integrata tra natura e spazio costruito. Quindi puntare a soluzioni di tipo "urban wilderness" nelle quali la sfera urbana, rurale e naturale dialoghino per realizzare veri e propri parchi agricoli e sia data piena cittadinanza alla natura; costruzione di Piano Città nella quale lo spazio pubblico sia inteso non solo nella dimensione urbana ma specialmente nella scala territoriale e che dia rilevanza al settore del commercio con strumenti quali i Distretti Urbani Commerciali.

#### Professioni dell'Innovazione

Le professioni dell'innovazione sono per soggetti coinvolti e potenzialità di crescita economica uno degli elementi sui quali puntare per il futuro produttivo della CmV e per darne anche un forte connotato identitario. La ricerca considera professionisti dell'innovazione gli appartenenti principalmente a quattro insiemi: creative class (Florida, 2000), terziario avanzato, service professions o lavori cognitivi nelle organizzazioni e i cosiddetti makers. Si tratta di un insieme di lavoratori ancora poco studiati e con notevoli differenze contrattuali: lavoratori a tempo indeterminato e determinato; collaboratori a progetto e lavoratori interinali; partite IVA delle professioni regolamentate o meno. Questa varietà si riflette nella difficoltà di accesso a dati certi e tra loro comparabili. In questo studio ci si è affidati alle banche dati di Istat, Veneto Lavoro, Ministero dell'economia e delle finanze, INPS e Unioncamere, con l'obiettivo di definire un quadro conoscitivo originale e utile a decifrare le professioni dell'innovazione. Lo studio permette quindi per la prima volta di definire ordini di grandezza precisi: sono circa 135.000 i lavoratori dell'innovazione, l'11% (circa 111.000) sul totale dei lavoratori titolari di contratti a tempo indeterminato e determinato oltre che parasubordinati; il 42% (circa 26.000) tra possessori di Partita IVA. Negli anni della

crisi le partite IVA sono cresciute di addirittura oltre 7 punti percentuali, una ogni 2,5 giorni comprese le festività. Questi dati ci raccontano che una fetta importante dei portatori d'innovazione, quella con il più alto tasso di crescita, è così sostanzialmente al di fuori dei recinti dello Stato sociale. Sono soggetti sottoposti a forme estremamente sottili di sfruttamento, o meglio, di auto-sfruttamento, che pagano lo scotto della libertà di autodeterminarsi sul piano lavorativo, con pesanti penalizzazioni remunerative, fiscali, previdenziali e assistenziali. Basti pensare che sotto i 25 anni d'età non si raggiungono i 10.000 € di reddito annuo, tra i 25-29 anni si superano di poco i 12.000 €, tra i 30 e i 39 anni si sorpassano appena i 15.000 €. Lo studio permette di ragionare anche sulle gerarchie e specializzazioni all'interno della CmV: Padova si dimostra come la zona più innovativa e con una forte specializzazione nella ricerca scientifica, tra gli sviluppatori informatici, le scienze della vita, la produzione multimediale; Venezia mantiene posizioni alte sia nelle attività editoriali e librerie sia nelle performing arts e nelle arti visive e più in generale nel settore dei beni culturali; Treviso, pur partendo da valori assoluti molto più bassi, ha diversi segmenti in crescita, per esempio design e produzione di stile. Venezia dimostra come il lavoro creativo è base di filiere di nuovi lavori produttivi: questo è lo scenario del ruolo della "cultura", con enormi responsabilità verso i giovani e le loro prospettive occupazionali.

È chiaro che politiche economiche a sostegno di questa "classe" potrebbero avere ricadute molto ampie. Parliamo di politiche locali, ossia realizzabili su scala metropolitana, in grado di mettere a valore il capitale cognitivo di singoli individui, di gruppi di persone, della cultura connaturata ad un dato territorio creando un ecosistema votato all'innovazione in grado così di inserirsi nei grandi flussi economico-cognitivi di un mondo sempre più globalizzato. La velocità delle innovazioni nell'economia globale è tale che queste politiche devono realizzarsi in tempi brevi e devono essere molto duttili superando in termini di rapidità ed elasticità quello che una volta si definiva come pensiero strategico: ormai si vede come le strategie sono lente e hanno un'obsolescenza rapida. Lo studio affronta anche il tema delle ditte individuali e delle imprese mettendo in evidenza come la CmV abbia molto terreno da recuperare rispetto a città metropolitane quali Bologna e Milano.

Gli obiettivi in questo caso sono:

1- Un nuovo welfare delle opportunità. Ciò si traduce in interventi, quali il comodato d'uso, che potrebbe rappresentare l'occasione per favorire la rigenerazione degli immobili comunali in disuso e la rivitalizzazione di porzioni di città da parte dei giovani che vi si insedieranno attraverso appositi bandi di concorso; promozione di operazioni per la riappropriazione del mondo materiale del lavoro ossia dell'artigianato. Questi interventi sono anche delle leve per ridiscutere lo zoning in favore della mixité funzionale.

2- City branding e strategie di riqualificazione dell'industria turistica. Quindi politiche per incentivare

azioni di storytelling che rendano la città metropolitana, anche all'estero, percepita come accogliente, e dedita alla sperimentazione; azioni volte allo sviluppo qualitativo dell'industria turistica mediante la connessione con la parte più creativa della produzione locale.

3- Lavorare sulle reti per rafforzare gli innovatori. Quindi rafforzamento delle reti di relazioni dei laureati accompagnata da una valorizzazione della formazione non istituzionale; integrazione delle offerte dei vari soggetti aziendali pubblici dediti all'innovazione in un'offerta coordinata, chiara e trasparente così da potenziare, in primo luogo, i servizi dediti all'attrazione di capitali.

#### Bibliografia

European Metropolitan Transport Authorities (2012), Emta barometer of public transport in european metropolitan areas (2009), EMTA, Parigi  
 AA.VV. (2012), IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE IN ITALIA. Stato, prospettive e confronti internazionali, Fondazione Caracciolo, Roma  
 Boitani A. (2012), I trasporti del nostro scontento, Il Mulino, Bologna  
 Boitani A. (2013), I sette vizi capitali del trasporto pubblico locale, in «Linkiesta», Milano, 23/11/2013  
 Boitani A., Ramella F. (2013), Meno auto, più bici: chi vince e chi perde, in «Linkiesta», Milano, 17/05/2013  
 Camerano S., Perretti M. E., Dell'Aquila C., Mazzetti L., Screpanti S. (a cura di) (2013), Mobilità Urbana: Il trasporto pubblico locale: il momento di ripartire, Studio di Settore 04, Cassa Depositi e Prestiti, Roma  
 Commissione Europea (2011), Libro bianco sui trasporti: Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti — Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Bruxelles  
 Giardiello M., (coordinatore) (2006), MIA CARISSIMA AUTOMOBILE La spesa delle famiglie per l'automobile, Fondazione Caracciolo, Coordinato dalla Direzione Centrale Studi e Ricerche dell'ACI, Roma  
 Legambiente (2012), Rapporto Pendolaria – La situazione e gli scenari del trasporto ferroviario pendolare in Italia, Legambiente, Roma  
 Procopio M. (2013), Il trasporto pubblico locale - la ricerca dell'efficienza attraverso le riforme, ISFORT, in Della Porta A., Gitto A. (a cura di) (2013), La riforma del trasporto pubblico locale in Italia nella prospettiva aziendale", FrancoAngeli editore, Milano  
 AA.VV. (2012), La qualità dell'abitare in Veneto 2012, Regione del Veneto, Venezia  
 Coronas G. (a cura di) (2013), La riqualificazione sostenibile dei contesti urbani metropolitani. Settori strategici per lo sviluppo sostenibile: implicazioni occupazionali e formative, ISFOL, I libri del Fondo sociale europeo  
 Cresme (a cura di) (2014), Rapporto RIUSO 03 - Ri-strutturazione edilizia, riqualificazione energetica, rigenerazione urbana, [http://www.awn.it/AWN/Engine/RAServeFile.php/f/RAPPORTO\\_riuso03.pdf](http://www.awn.it/AWN/Engine/RAServeFile.php/f/RAPPORTO_riuso03.pdf)  
 Governo Italiano (2013), Strategia Energetica Nazio-

nale: per un'energia più competitiva e sostenibile, Governo Italiano, Roma

Governo Italiano (2013), Disegno di Legge Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato, Governo Italiano, Roma

Leone V. (2013), Riqualificazione energetica di edifici pubblici, uso delle Energy Service Company (ESCO): spunti dalla prima Guida europea in tema, ANCE, Ministero dello Sviluppo Economico, Roma

OCSE (a cura di) (2010), A territorial review of Venice, Rapporto sulla città metropolitana di Venezia-Padova-Treviso, in <http://www.fondazionevenezias2000.org>

Gruppo OSME (a cura di) (2012), Venezia metropoli. Osservatorio metropolitano (OSME) Primo rapporto, Fondazione Venezia 2000, Venezia in <http://www.fondazionevenezias2000.org>

Regione del Veneto (2012), Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto, LEGGE REGIONALE 28 dicembre 2012, n. 50, BUR n. 110 del 31 dicembre 2012

Regione del Veneto (2013), Nuove disposizioni per il sostegno e la riqualificazione del settore edilizio e modifica di leggi regionali in materia urbanistica ed edilizia, LEGGE REGIONALE 29 novembre 2013, n. 32, BUR n. 103 del 30 novembre 2013

Saccà G. (a cura di) (2010), Abitare Mestre 2010: la città ecologica, Fondazione Gianni Pellicani editore, Venezia

AAVV (1996), Le associazioni delle professioni non regolamentate, CNEL, Roma

AAVV (2012), OECD Territorial Reviews: Venice, Italy 2010, OECD Territorial Reviews, Parigi

AAVV (2012), Venezia metropoli: Osservatorio metropolitano, Marsilio, Venezia

Bologna S., Banfi D. (2011), Vita da freelance: i lavoratori della conoscenza e il loro futuro, Feltrinelli, Milano

Bottaro M., Sbeti F., Volpe M. (2014), La metropoli attraversa la crisi, Marsilio Editore, Venezia

Di Piazza F., Palazzo F., Sbeti F., 2013, Scenari e progetti nella città metropolitana di Venezia, Marsilio Editore, Venezia

Florida R. (2002), The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life, Perseus Books Group, New York

Landry C. (2009), City making. L'arte di fare la città, Codice, Torino

Micelli S. (2011), Futuro artigiano. L'innovazione nelle mani degli italiani, Marsilio Editore, Venezia

Perulli P. (2009), Visioni di Città. Le forme del mondo spaziale, Einaudi, Torino

Rullani E. (2004), La fabbrica dell'immateriale. Produrre valore con la conoscenza, Carocci, Roma

Turri E. (2000), La megalopoli padana, Marsilio Editore, Venezia

Veneto Lavoro (2013), Uno stallo insidioso. Stillicidio dei posti di lavoro e stress delle politiche di contrasto. Rapporto 2013, FrancoAngeli editore, Milano

## Innovazione tecnologica e innovazione sociale – la smart city come occasione per l'empowerment urbano

DANIELE RONSIVALLE

### Futuri urbani e tecnologie

Di futuro si parla spesso nella visione tecnologica della città: la smartness urbana sembra essere diventata l'occasione per costruire visioni di futuro nella città del presente, basate sulle ICT.

I vantaggi della presenza costante delle ICT nella pianificazione e nel governo della città e del territorio sono evidenti, se adottiamo un nuovo punto di vista – nel presente – per i portatori di interesse, con lo scopo di trarre vantaggi significativi dalla distribuzione delle ICT nei processi di programmazione, pianificazione, progettazione e gestione urbana/metropolitana e dei territori urbani e rurali: mappe, dati e modelli di valutazione sono resi accessibili e comprensibili non solo per utenti esperti, ma sono patrimonio comune dei netholders a cui abbiamo concesso l'uso perpetuo dei dati relativi alla nostra quotidianità.

### Capitali urbani e smartness

Il capitale umano, la conoscenza, l'istruzione e la formazione sono le forze che la città del futuro dovrà adoperare e mettere in valore perché le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) assumano ruolo centrale nella produzione dell'innovazione sociale.

La smart city, infatti, non dipende solo dalla dotazione di infrastrutture materiali della città (capitale fisico), ma anche, e sempre di più, dalla disponibilità e qualità della comunicazione delle conoscenze e delle infrastrutture sociali (capitale intellettuale e sociale). Il configurarsi e l'estendersi nella città dello spazio digitale — fatto soprattutto di connettività e apparati, di applicazioni e servizi — sta di fatto cambiando l'organizzazione degli spazi fisici e il funzionamento della città. Questo passaggio alla città 3.0 richiede che alla base ci sia una visione sistemica e una gestione organica e attenta delle informazioni; implica il passaggio da un insieme di strutture e infrastrutture relazionate separatamente e settorialmente a una rete organizzata e integrata che connette democraticamente persone e sistemi. Importanti attori del cambiamento sono i cittadini (specialisti, tecnici, ma anche gente comune), principali city-users e attori delle trasformazioni urbane che, svolgendo le proprie attività, interagiscono con la città, con le sue funzioni, consumano o producono informazioni in maniera indipendente (smartphone, tablet, sensori indipendenti), condividono esperienze, cambiando il modo di rapportarsi con essa anche attraverso l'uso di nuove

apparecchiature e sistemi.

Un primo quadro di riferimento operativo: la differenziazione del livello di utenza

Se l'approccio alla smartness urbana si arricchisce di elementi di tipo culturale e immateriale, la diffusione e la divulgazione della cultura della smart city – nella sua componente legata alla condivisione sociale dei contenuti innovativi nello spazio urbano – non può più diffondersi come una cultura scientifica e tecnologica astratta – o al più centrata sulla tecnicità –, ma sarà centrata sull'esperienza di vita dei singoli abitanti delle nostre città.

Ogni strumento deve essere appositamente dedicato e studiato per definire e allo stesso tempo assecondare diverse fasce di users.

Le più recenti esperienze nell'ambito della partecipazione fondata sulla smartness dimostrano che lo scambio di informazioni e di contenuti fra utenti è il tema portante della riflessione teorica e metodologica; gli OpenData, ad esempio, sono diventati uno strumento innovativo nell'ottica di un rinnovato modello di crowdsourcing, dove una open community a composizione mista (dagli esperti internazionali ai semplici utenti urbani) contribuisce alla fortificazione delle tematiche di innovazione sociale urbana.

Se, come Ratti (2014) scrive a proposito della sensibilità diffusa come motore della trasformazione delle nostre città in smart city, ogni cittadino produce un notevole contributo alla reale intelligenza della città attraverso un processo di atomizzazione della conoscenza, bisogna indagare quali processi sono in grado di incrementare la smartness a partire da processi di socializzazione della decisione o di socializzazione degli spazi.

Di seguito si analizza un caso di studio e di applicazione in cui la chiave della integrazione degli approcci di governance integrati con la partecipazione "sensibile" della comunità locale può condurre a risultati significativi dal punto di vista di una proposta di smart city non esclusivamente tecnologica, ma orientata alla capacità di trasformazione.

Ricerca e sviluppo sui monti Sicani

Se immaginiamo la smart city come un luogo di massima densificazione e concentrazione di attività antropiche rischiamo di non centrare il tema nel momento in cui si immagina di raggiungere obiettivi di sviluppo smart and green oriented in contesti in cui la prevalenza di un ampio sistema di risorse naturali, agricole e zootecniche, rispetto alla complessità ridotta dei sistemi urbani cambia l'ordine delle relazioni interne e delle forze che agiscono.

Il caso del Polo Universitario di Ricerca di Bivona e Santo Stefano Quisquina per l'energia, l'ambiente e le risorse del territorio è sintomatico di questa condizione perché si tratta di un polo di ricerca nel cuore di un Parco naturale regionale, ma soprattutto di un luogo

in cui le comunità locali sono sensibili ad obiettivi di trasformazione che siano capaci di produrre innovazione attraverso il collegamento tra l'insegnamento superiore, la ricerca e sviluppo, i centri di innovazione e il tessuto economico del territorio.

In particolare le attività previste dal Polo di ricerca possono essere così sintetizzabili:

1. applicazione e diffusione - compreso il trasferimento di tecnologie - prassi e processi che permettono di controllare, ridurre o prevenire le emissioni, causate dall'uomo di gas ad effetto serra nei settori dell'agricoltura, della forestazione e della gestione dei rifiuti;

2. promozione di una pianificazione e gestione sostenibile nonché la conservazione e l'incremento, se del caso, della biomassa, delle foreste nonché degli altri ecosistemi terrestri, costieri e marini e dei sistemi culturali locali;

3. sviluppo ed elaborazione di opportuni piani integrati per la gestione delle zone montane e costiere, per le risorse idriche e per l'agricoltura, nonché per la protezione del paesaggio e dell'ambiente;

4. promozione della ricerca scientifica, tecnologica, tecnica, socioeconomica con indagini sistematiche finalizzate alla creazione di archivi di dati concernenti il sistema climatico e volti a migliorare le conoscenze, riguardo alle cause, gli effetti, alla portata e al periodo dei cambiamenti climatici e riguardo alle conseguenze economiche e sociali delle varie strategie di intervento;

5. promozione di interventi formativi finalizzati a sensibilizzare la popolazione locale riguardo ai cambiamenti climatici, nonché a formare esperti in gestione sostenibile del territorio e sviluppo locale. L'intervento si inquadra in un piano più generale per il territorio provinciale di Agrigento, e ha come obiettivo strategico quello di favorire l'interazione tra le attività di ricerca e le attività produttive altamente qualificate, nonché la diffusione attraverso interventi formativi-informativi. Esso è pensato quindi come un insieme integrato di attività che, attraverso la ricerca e la diffusione dei risultati con interventi divulgativi e formativi mirati, possono promuovere la valorizzazione economica del territorio conseguente al trasferimento di tecnologia e saperi al mondo delle imprese locali. Questo obiettivo strategico viene perseguito attraverso specifici interventi ed azioni volti a introdurre modificazioni di natura strutturale nel tessuto produttivo del territorio di Bivona e Santo Stefano Quisquina attraverso la promozione di nuove specializzazioni su aree scientifico tecnologiche di valenza strategica ed inoltre promuovere il trasferimento tecnologico come condizione essenziale per l'irrobustimento del tessuto produttivo esistente.

I territori di contesto sono già molto attivi dal punto di vista della progettazione e realizzazione di interventi di diversificazione delle linee di sviluppo e, in particolare, le attività relative alla tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e culturali e quelle relative al potenziamento delle risorse agricole ed energetiche sono già attivate e, quindi, il laboratorio lavora su territori già sufficientemente fertili e attivi.

Quello che il laboratorio porta è la ricentralizzazione di questi territori nel quadro regionale e la presenza di soggetti esterni, non solo con funzione di visitatori, ma come componenti stanziali e persistenti all'interno del territorio dei Sicani.

La componente di governance partecipata e diretta passa attraverso la scelta delle comunità locali di aderire a forme innovative di integrazione funzionale e spaziale, anche in assenza di continuità fisica (ad es. il dipolo urbano Bivona-Santo Stefano).

In questo contesto, l'Università assume due funzioni: produrre conoscenza attraverso le attività di un laboratorio polifunzionale e diffondere conoscenza avanzata off-line e on-line. L'approccio proposto ai territori è da intendersi come supporto ad un'evoluzione sociale, economica ed ambientale, proprio grazie all'integrazione delle attività umane con le risorse disponibili, le caratteristiche ambientali e gli obiettivi sociali. A tal fine, il Polo Universitario si configura con una forte connotazione interdisciplinare che promuove la valorizzazione dei risultati e delle competenze a fini produttivi e sociali e favorisce il trasferimento tecnologico dei risultati sia delle ricerche svolte che di quelle facenti parte del contesto della letteratura scientifica nazionale ed internazionale.

Le attività di ricerca del Polo

Il core delle attività del Polo Scientifico attiene ai temi dell'energia e delle risorse territoriali, con la partecipazione di due strutture di ricerca dell'Università di Palermo.

Per quel che attiene l'energia, i temi e gli obiettivi di lavoro sono:

- caratterizzazione dell'impatto ambientale delle attività agricole ed industriali del territorio;
- caratterizzazione delle biomasse ai fini della loro trasformazione in bio-fuels;
- controllo di qualità dell'Ambiente a sostegno del prodotto agricolo (marchi di qualità, marchi ambientali);
- sistemi di gestione per la qualità ambientale;
- monitoraggio ambientale indoor per edifici di pregio e adibiti ad attività museali ed espositive;
- monitoraggio ambientale outdoor per il controllo e la classificazione dei parametri climatici locali.

Per quel che riguarda le risorse territoriali il Polo Scientifico sta lavorando a:

- attività di approfondimento e aggiornamento dello stato della pianificazione di area vasta per l'individuazione di eventuali buone pratiche da valutare nell'ottica conservazione-trasformazione di questo territorio a forte rilevanza naturale e culturale;
- partecipazione a gruppi di ricerca su temi relativi alle trasformazioni in territori riconoscibili come sistemi culturali locali maturi o in condizioni di predistretto;
- individuazione di percorsi di interpretation planning volti al rafforzamento delle identità locali prima che

alla valorizzazione delle risorse culturali e ambientali;

- attività di approfondimento dei temi della valutazione dei piani e dei processi di pianificazione, in particolare modo di studio degli strumenti di valutazione dei piani e dei progetti orientati alla riqualificazione, alla costruzione di nuovi paesaggi urbani e di dotazione infrastrutturale di territori – simili a quelli dei Sicani - definibili "a sviluppo lento";
- attività di valutazione delle ricadute degli interventi in campo di sostenibilità energetica e ambientale sulla qualità del territorio e dei paesaggi locali.

Le attività formative rivolte al territorio

Le attività di ricerca sono accompagnate da attività formative di terzo livello nella forma di due master universitari che si tengono a Bivona e che riguardano i due settori di ricerca del laboratorio. Allo stato attuale è iniziata l'attività dello Smart Planning Master di secondo livello in "Pianificazione integrata per lo sviluppo sostenibile del territorio" (coordinatore Maurizio Carta, vicecoordinatore Daniele Ronsivalle), mentre per il prossimo anno è prevista l'attivazione del Master di secondo livello in "Uso a fini energetici delle biomasse ed utilizzo delle fonti rinnovabili locali". L'elemento interessante, oltre i contenuti scientifico-disciplinari dei due master, è che la presenza dell'attività didattica in un territorio interno a 150 km da Palermo sta riformando positivamente le relazioni funzionali, gli usi, le attività e i cicli urbani di Bivona. Il master in Pianificazione integrata assume i protocolli di smart planning e l'innovazione dell'approccio allo sviluppo dei territori locali, ma la stessa presenza del master ha già prodotto effetti di riflesso rispetto ad alcune componenti:

- 1) ha attivato un legame permanente di relazioni istituzionali tra gli organi di governo della piccola cittadina dei Sicani e le strutture amministrative e di ricerca dell'istituzione universitaria;
- 2) ha portato city users in un contesto non abituato alla presenza di soggetti esterni rispetto al fatto che il tessuto sociale è deformato da questa presenza;
- 3) ha localizzato a Bivona studenti che non sono più giovani universitari dei corsi di laurea o laurea magistrale, ma professionisti che si propongono come soggetti economici attivi e che a complemento dell'attività didattica stanno già proponendosi come protagonisti dello sviluppo locale;
- 4) ha prodotto effetti di modifica di alcune destinazioni d'uso a Bivona, in quanto l'istituto scolastico superiore che presenta classi non numerose per una popolazione scolastica ridotta, è diventato il luogo delle attività didattiche del master con ottimizzazione di spazi, servizi, opportunità di incontro e di riflessione.

Questa ibridazione tra attività didattiche e ricerca si integra con i progetti che il master condurrà e che, all'inizio del periodo di programmazione 2014-2020 per i fondi strutturali comunitari, diventa il luogo in cui alcuni progetti potranno essere pensati e potenzialmente anche realizzati nel perdurare della presenza degli studenti dei master come soggetti dello

sviluppo locale dei Sicani.

L'innovatività del progetto attivato sui monti Sicani si misura su due livelli:

1. il differenziale molto elevato tra il livello pre-progetto della diffusione del tema "città futura" nel contesto territoriale a partire dal quale si immagina di costruire innovazione e risultati attesi dal progetto;
2. la definizione di nuovi legami tra l'innovazione tecnologica e l'innovazione sociale e produzione di nuovi standard di vita nella "città futura".

Molti interventi di innovazione (esclusivamente) tecnologica nelle nostre città e nei nostri territori – in particolare nelle città cosiddette "meridionali" – non riescono ad attecchire nella quotidianità delle città perché non diventano uno standard di vita.

Ciò comporta che il livello attuale di innovazione sociale e tecnologica (insieme) è sostanzialmente basso e, quindi, più che innovare nel campo della tecnologia, bisogna innovare nel campo del sociale: non è un caso che numerosi programmi di finanziamento dei Fondi Strutturali comunitari mettano insieme tecnologia e inclusione sociale per favorire questa osmosi tecnologia-stili di vita (ad esempio il PON Aree Metropolitane).

Le attività del Polo di ricerca dei Sicani sono innovative proprio perché centra la propria attenzione sugli aspetti di innovazione degli stili di vita e dello stile di governance dei territori interni.

Infatti, il riferimento alla costruzione di un modello di open community utile per gli scambi di informazioni e contenuti, gestito da un gruppo di esperti e ricercatori e alimentato dalle riflessioni del gruppo di ricerca e dai contributi degli utenti può costituire un modello sociale innovativo replicabile.

L'innovazione tecnologica può produrre degli effetti sociali, cioè dei cambiamenti duraturi nelle relazioni sociali e nel comportamento delle persone.

L'innovazione si può definire tale solo se una serie di soggetti inizia ad adottare una soluzione nuova, che potrà diventare uno "standard", cioè il modo normale di agire e di usare determinati strumenti.

La logica che il laboratorio persegue attinge a quella recentemente adottata nei progetti di innovazione sociale portati avanti dall'Amministrazione Obama in USA in cui i progetti di innovazione sono basati su una forte componente imitativa di soluzioni e situazioni favorevoli e che hanno ottenuto risultati positivi.

Nella logica "imitation rather than innovation", il lavoro del Polo di ricerca dei Sicani si propone di scovare e sistematizzare nell'esperienza degli innovatori coinvolti e dei giovani formandi innovazioni sociali che hanno funzionato su piccola scala e aiutarle ad avere un impatto molto più grande.

Le attività del Polo di ricerca dei Sicani, in integrazione con lo Smart Planning Lab attivo nel Dipartimento di Architettura dell'Università di Palermo, prevede lo sviluppo di una collaborazione con altri territori locali che stanno sperimentando interventi e azioni tesi a conseguire un elevato grado di smartness e di

innovazione urbana. Questi saranno coinvolti nelle varie attività di progetto al fine di integrare i sei temi strategici prescelti che costituiranno i contenuti delle attività di innovazione, divulgazione e diffusione: smart city, smart mobility e smart energy, fablab & makers, innovators, droni e telerilevamento. Il programma di lavoro, inoltre, prevede un dialogo attivo con altri progetti finanziati, che fanno riferimento ai territori della Sicilia occidentale. Ad esempio, l'Università di Palermo è già coinvolta in un progetto PON-R&C dal titolo iNEXT (PON R&C 4a2\_h), che sviluppa un progetto sperimentale (smart grid, mobilità sostenibile, efficienza energetica, monitoraggio e gestione dei processi urbani e delle innovazioni) in alcune aree urbane della Sicilia (Palermo, Capo d'Orlando e Agrigento) all'interno di un partenariato pubblico-privato e, collateralmente, si raccorda con il Programma Nazionale Aree Metropolitane (Pon Metro) che il Comune di Palermo ha avuto finanziato sulla riqualificazione urbana innovativa e che sta portando avanti sui temi dell'inclusione sociale, dell'efficienza energetica e della mobilità sostenibile.

#### Bibliografia

- Arnone M., Carta M., Provenzano V. (2014) "Europe 2020 SI-LAB: A New Center for Economic and Social Development in Sicily". *Advanced Engineering Forum*, 11.
- Carta M. (2014a) *Reimagining Urbanism. Creative, Smart and Green Cities for the Changing Times*. Trento-Barcelona: List Lab.
- Carta M. (2014b) "Smart Planning and Intelligent Cities: A New Cambrian Explosion", in E. Riva Sanseverino et al. (eds.), *Smart Rules for Smart Cities*, New York: Springer.
- Ingallina P. (2010) *Nuovi scenari per l'attrattività delle città e dei territori. Dibattiti, progetti e strategie in contesti metropolitani mondiali*, Milano: Franco Angeli.
- Martinelli N., Savino M. (2012) "L'università italiana tra città e territorio nel XXI secolo – parte prima", *Urbanistica* 149
- Martinelli N., Savino M. (2013) "L'università italiana tra città e territorio nel XXI secolo – parte seconda", *Urbanistica* 150-151
- Provenzano V. (2012) *Sviluppo regionale e marginalità*, Roma: Carocci.
- Ratti C. (2014), "Le smart cities di domani", *Aspenia*, 63
- Ronsivalle D. (2007) *Ri-generare il paesaggio*, Milano: Franco Angeli.
- Ronsivalle D. (2011) "L'internazionalizzazione del territorio siciliano", in Alcozer F., *Middlecities, Città medie oltre il policentrismo*, Trento-Barcelona: List Lab
- Ronsivalle D. (2013) "Re-landscape: la rigenerazione dei paesaggi di margine", *Planum*, 2(27).
- Triglia C. (2010) *La costruzione sociale dell'innovazione*. Firenze: Firenze University Press.

# Tessuti sociali e spinte co-creative in politiche e fenomeni di resilienza urbana

GRAZIA CONCILIO, LUCIANO DE BONIS,  
EUGENIO LEANZA, JESSE MARSH  
E FERDINANDO TRAPANI

## 1. Il contesto

La crisi economica non risparmia alcun settore dei ceti medi e bassi, preme sugli individui e sulle loro decisioni di vita essenziali prima ancora che sugli assetti decisionali istituzionali e ciò comporta conflitti (Harvey, 2012) e conseguenze specifiche, profonde, strutturali e multidimensionali (Castells, 2012) che hanno prodotto nuovi modi di vita in tutto il mondo (1). I cittadini non sanno come impostare il proprio futuro e sembra cedere la rete collaborativa dei loro familiari su cui si è scaricata e compensata da lungo tempo l'inefficienza del welfare (soprattutto per la disoccupazione e i servizi sociali per le categorie più deboli della popolazione). Le PA non riescono a uscire dalle questioni di emergenza: senza casa, nuove indigenze, immigrazione clandestina, trasporti pubblici, infanzia, terza età, dispersione scolastica, degrado della qualità urbana, rifiuti, sicurezza sociale, rischi ambientali, (ecc.). Oltre le emergenze le questioni legate all'uso delle risorse primarie, energia, suolo e acqua, costituiscono i principali nodi che, non solo al Sud del Paese, tendono a rendere inefficace le politiche pubbliche e troppo incerto l'intervento privato. Per molti le città sono insieme il bersaglio ed anche la soluzione al problema degli impatti dei fattori critici delle crisi nel mondo. Tuttavia non è del tutto chiaro se saranno proprio le città, da sole e con le proprie forze, a ri-trovare prima (Cremaschi, 2014) e ri-governare il mondo poi.

Sulle risposte delle Smart City esistono cataloghi di esperienze (Campbell, 2012) e critiche (Hollands, 2008; Greenfield, 2013) emergendo nuovi supporti metodologici e strumenti per l'innovazione sociale anche con le tecnologie (Murray et al., 2010). Servono quindi nuovi approcci al tema della resilienza nelle aree metropolitane nell'attuale periodo 'postcoloniale' a cui la pianificazione dovrebbe fare da supporto non potendo agire come farebbe un ipotetico dj delle diverse interpretazioni e delle soluzioni che lo stesso tessuto culturale urbano possiede (Chambers, 2012). La pianificazione, dal punto di vista dei fatti urbani innovativi, si rende pura azione e lo può fare senza perdere la lezione del passato e senza trascurare la lettura delle tendenze recenti. Si devono capire le criticità che devono essere affrontate dai sindaci nell'affrontare le crisi strutturali. Si potranno misurare le possibilità offerte dagli approcci della co-creatività supportate dalle nuove tecnologie telematiche diffuse

nella maggioranza degli strati sociali anche proponendo il modello dei Living Lab in senso territorialista.

## 2. Nuove misure urbane

Le città europee sono soggette a forti pressioni derivanti dall'accelerazione del cambio spaziale dell'economia (Harvey, 2010) e dalla creazione della zona Euro. Secondo l'OECD (2013, 2009) le aree metropolitane/urbane sono considerate come entità economiche funzionali, caratterizzate da elevata densità di posti di lavoro e dalla interdipendenza funzionale delle attività sociali ed economiche delle sue parti costitutive. In questi territori, la prestazione degli assetti materiali e immateriali è profondamente interdipendente poiché infatti sono legati tra loro reciprocamente (Goodwin, 2003):

- 1.il capitale umano;
- 2.il capitale naturale;
- 3.il capitale fisso prodotto (abitativo, produttivo, logistico e infrastrutturale);
- 4.il capitale finanziario;
- 5.il capitale territoriale, (i fattori specifici di localizzazione e le economie di agglomerazione che generano la rendita urbana).

Nelle economie mature, il valore attuale netto del sistema del lavoro è la componente più importante della ricchezza della città e la capacità di generare cassa. Tuttavia questa componente è in forte declino a seguito della crisi economica di sistema (Streek, 2012). Per migliorare la performance economica e la resilience dei sistemi urbani, l'obiettivo strategico delle comunità dovrebbe concentrarsi sul mantenimento della capacità attesa di guadagno degli abitanti; il che vale a dire difendere l'integrale dei loro flussi di cassa attesi. Una azione di razionalizzazione economica deve inoltre mirare a ridurre l'entropia di sistema, inefficienze e costi fissi urbani per preservare la competitività del sistema integrato. Ove possibile, i confini amministrativi della zona urbana funzionale dovrebbero essere definiti in modo da facilitare la cattura del valore generato (anche in termini di rendita) e di sfruttare le sinergie tra gli aumenti della capacità di guadagno dalle politiche del capitale umano e la dinamica positiva a lungo termine del valore dei terreni e proprietà. Modelli predittivi sull'evoluzione della rendita urbana sono tuttavia imperfetti (Knetsch, 2009). La globalizzazione e l'innovazione generano una crescente competizione tra aree e anche una maggiore volatilità nella geografia delle prestazioni economiche, che dovrebbe essere indirizzate mediante un ripensamento del ruolo delle strategie di "place-based" o "place-aware" (Moretti, 2012; Neumark et al., 2014). Le prestazioni di singoli progetti, di piccoli e grandi imprese e della popolazione che lavora è sempre più influenzata dalla struttura della concorrenza e delle condizioni finanziarie dei sistemi urbani in cui essi operano (Moretti, ib.).

L'impatto della domanda di infrastrutturazione crescente potrebbe essere mitigato con un approccio Smart City ed una partecipazione attiva, anche sulle

decisioni finanziarie, da parte dei cittadini e degli utenti, anche al fine di mitigare la contrapposizione tra decisori dell'investimento infrastrutturale ed utilizzatori (Kalecki, 1940). L'agenda 'tipica' della Smart City dovrebbe essere: a) adattata alle condizioni specifiche di una data economia urbana e, se è il caso, b) legata a un'inversione di rotta con politiche di sviluppo locale, produttività ed efficienza. Ad esempio risorse fisiche abbandonate o sottoutilizzate che ancora possiedono una lunga vita residua possono offrire opportunità per le nuove imprese e per la creazione di posti di lavoro a patto che siano correttamente valorizzate.

La performance delle aree urbane e dei cicli urbani è in gran parte dipendente dalle caratteristiche demografiche della popolazione, in linea con il classico approccio Modigliani all'economia del ciclo di vita (Modigliani, 1986). La crisi crea impatti diversificati a seconda della tipologia dei territori interessati (Davezies, 2012). La mancanza di una catena di controllo gerarchizzata riguardanti i principali agenti della città non esclude la possibilità di progettare, attraverso uno sforzo di modellazione urbana, bilanci di esercizio e indicatori di traiettoria adeguati, eventualmente con l'ausilio di dati georeferenziati. Le moderne aree metropolitane sono particolarmente sensibili alle economie di scala e di agglomerazione, che li rendono particolarmente vulnerabili al potenziale aumento dei costi unitari fissi connessi all'invecchiamento della popolazione e la perdita di posti di lavoro del settore privato, così come dimostrato dalla recente recessione.

### 3. Città e innovazione place-based

Inediti fermenti sociali stanno dando vita ad un nuovo "urbano" che sembra tornare al centro dell'azione di cittadinanza con modalità indipendenti dai protocolli della partecipazione: non si partecipa (solo) parlando o discutendo, bensì facendo. Hou (2010) offre uno sguardo alle attuali sfide sociali, politiche, economiche e culturali che vengono raccolte nelle città: non si tratta più di semplici spazi (fisici e non) di contestazione, quanto piuttosto di attività "insorgenti" che attraverso spazi auto-prodotti, eventi temporanei, o anche flash mob, possono innescare dinamiche di trasformazione di lunga durata. La città non si progetta ma si sperimenta; la città non è un servizio offerto ai cittadini ma è creata dai cittadini attraverso esperimenti di place making; la città è capace di dare vita a istituzioni bottom-linked (Moulaert, 2010) in cui le regole sono come temporaneamente sospese e si può sperimentare, così come accade per le Zone d'Utopie Temporaire (2). Si tratta di un'attivazione space-based che, in genere, è facilitata anche dal fatto che le persone che ne sono protagoniste condividono porzioni di vita quotidiana.

Altro elemento che accomuna queste esperienze e che sicuramente dipende dal loro carattere space-based, è la natura collettiva dell'agire. Si tratta di reti più o meno ampie, a scarsa formalizzazione o quasi-organizzazioni (Celino e Concilio, 2006), e in alcuni

casi anche significativamente dinamiche all'interno delle quali l'azione è collaborativa e consapevolmente mirata al "bene comune", al "collettivo".

A supportare le strutture di innovazione nelle città ci sono sempre le tecnologie. Raramente si tratta di tecnologie sviluppate ad hoc; nella maggior parte dei casi le tecnologie usate sono quelle messe a disposizione dai social network ovvero piccole applicazioni che riescono a supportare e animare interazioni e scambi in spazi urbani di prossimità (Foth, 2006). In queste iniziative le tecnologie intervengono a due livelli: 1) supportano le interazioni e quindi il processo di ricerca e formulazione della soluzione, 2) sono componenti della soluzione e diventano infrastrutture d'uso nella pratica della soluzione stessa. Si tratta di ambienti di scala inferiore a quella urbana che pure riescono a tracciare prospettive di cambiamenti sistemici alla scala della città; spesso, infatti, hanno effetti virali che spostano l'innovazione dalla scala micro-urbana a quella più ampia della città. Infine in questi Living Lab Urbani le tecnologie possono giocare differenti ruoli ma, a differenza che nel concetto originario di Living Lab, possono non essere driver dell'innovazione ma anche (e forse soprattutto) strumenti che la abilitano, ovvero i mezzi capaci di attivare le energie di innovazione che sono dentro la città.

### 4. Governare la Human Smart City

La futuristica visione della Smart City (SC) ha un forte appeal, in particolare la sua promessa di permettere addirittura il controllo di un mondo sempre più complesso. Tuttavia sorgono spesso problemi durante l'attuazione delle politiche di SC, e in questi casi l'istituzione che le propone avverte che la tecnologia da sola non è sufficiente. Le necessarie infrastrutture e i sistemi sofisticati e complessi di SC possono avere costi molto elevati, spesso rendendo troppo lungo il processo di avvio. Anche se e quando le cose vanno bene, le problematiche più importanti possono essere superate solo nel momento in cui tali infrastrutture e sistemi sono pienamente operativi. Mentre questi sistemi sembrano funzionare bene sulla carta o anche nei vari test pilota, il mondo reale si rivela inevitabilmente più complesso, con i comportamenti umani e dei sistemi che sono impossibili da prevedere pienamente sulla base di un modello.

I sistemi tecnologici complessi spesso introducono meccanismi di governance che sono esterni a - se non in conflitto con - la struttura e le operazioni di una amministrazione comunale; questa mancata corrispondenza tra la struttura implicita del sistema tecnologico e le reali modalità di funzionamento della vita di una città è il motivo che spesso porta a seri problemi. In breve, la dimensione umana è troppo spesso assente dai modelli SC. Nei processi di user-centered design, la consapevolezza degli utenti e le specificità del contesto sono invarianti costitutive: quando i cittadini vengono considerati alla stregua di "utenti finali" e non una parte integrante del sistema stesso, i tecnici di SC finiscono per fare le cose in modo diverso rispetto alle attese. L'unico modo per portare

davvero le persone nel processo di innovazione sociale è cominciare con le persone, non con le tecnologie, dai primi momenti di ideazione e progettazione di un dato sistema tecnologico. Questo è ciò che ci riporta al Living Lab originariamente concepito come metodo di ricerca. Infatti il punto di partenza è quello di rendersi conto che ormai le tecnologie non sono più un prodotto, sono un processo continuo di creazione, sviluppo, e trasformazione.

Il lavoro del sindaco e dell'amministrazione della città, finora era quello di fornire i servizi ad un livello di qualità appena sufficiente per tenere la cittadinanza sufficientemente felice. Dato che i bilanci della città vengono tagliati e i servizi essenziali ridotti, alcuni cittadini dimostrano comunque una capacità di organizzare loro stessi soluzioni alternative, dal car-pooling alla cura per i disabili, fino all'organizzazione delle valute locali.

Proprio come il movimento di Living Lab che è decollato quando l'industria delle TIC si è resa conto che le persone hanno inventato modi di usare telefoni cellulari meglio degli stessi tecnici progettisti, così i sindaci nelle città hanno cominciato a rendersi conto che la soluzione migliore è quello di catturare questa creatività dei cittadini e di lavorarci insieme. In questo modo gli Urban Living Labs sono nati come spazi pubblici all'interno dei quali le amministrazioni cittadine possono coinvolgere i cittadini e orientare i processi di co-progettazione nel modo più utile allo sviluppo di servizi innovativi della città. In questo processo di apertura ed ascolto della creatività prodotta dalla cittadinanza, si nota che risorse, finora sconosciute e inesplorate, emergono da tutte le parti: i cittadini (e funzionari pubblici altrettanto diffusi in tutte le amministrazioni) diventano preziose fonti di conoscenza di prima mano sui problemi di una città. Conseguentemente le regole della città e persino le procedure tecnico amministrative diventano potenziali spazi per la sperimentazione co-creativa.

Immettendo pienamente la dimensione umana nel modello Smart City e coniugando l'innovazione sia sociale che tecnologica, emerge un nuovo approccio per affrontare i problemi della città e del funzionamento dei suoi apparati istituzionali.

Nella norma il ruolo principale delle autorità locali è quello di gestire e amministrare i servizi pubblici. In questa condizione statica e centralista del governo urbano, la riprogettazione e reingegnerizzazione dei servizi esistenti è considerata in fase di programmazione solo come una rara eccezione: le infrastrutture SC sono dotazioni da comprare e installare, l'impegno dei cittadini di essere chiamati solo quando è necessario a fini di consultazione è soltanto un processo episodico, e gli Urban Living Labs (laddove istituiti) fanno esperimenti di innovazione dei servizi occasionali poiché rimangono componenti marginali della missione principale del governo della città.

I governi delle città che intravedono il cambiamento in arrivo potrebbero fare la scelta di abbracciare più apertamente l'innovazione citizen-driven, piuttosto che permettere alla natura inerziale e alla struttura

statica di governo di impedire che ciò accada.

5. Planning come strumento per l'innovazione  
Il planning inteso come una 'funzione' di governo della città e del territorio presenta tuttavia una difficoltà strutturale a confrontarsi con processi di innovazione citizen-driven, legata all'attitudine dei pianificatori di privilegiare costantemente gli stati finali e i risultati, in cui l'ordine proviene sempre da una qualche entità/ nozione astratta ed esterna, ossia trascendente, anziché i movimenti e i processi in cui l'ordine si sviluppa nel seno stesso dell'interazione creativa, ossia immanente (Hillier, 2005; De Bonis et al., 2014).

Per superare gli inciampi delle vie di fuga retoriche legate a quei trascendent ideal type esemplificati dagli eterni archetipi della good city, del good environment e del good govern (Hillier 2005: 274) – oggi declinati prevalentemente nelle retoriche della sostenibilità, dell'inclusività sociale e della smartness (Concilio et al. 2013) - è quindi necessario che il planning rinunci a qualsiasi tipo di razionalità trascendentale come strada maestra per il consenso (Mäntysalo et al., 2011), per aprirsi creativamente a un futuro non utopisticamente predeterminabile.

In particolare, quando ci si riferisce a politiche che devono tener conto del 'dove' esse stesse si generano e si esplicano (Faludi, 2009), e che quindi non possono fare a meno di prendere in considerazione lo spazio fisico, è essenziale riconoscere l'essenza fondamentale e intrinsecamente 'iconica', ovvero sia non linguistica, di quest'ultimo (De Bonis, 2001). Prendendo quindi anche atto della sua natura non di significativa di un significato linguistico (razionale), bensì di mezzo di comunicazione di schemi di relazione (McLuhan, 1964) tra noi e gli altri e tra noi e l'ambiente (oltreché tra le diverse parti di noi stessi). Natura che rendendo lo spazio fisico capace di integrare in termini relazionali le facoltà umane razionali e irrazionali (passionali), senza che le une debbano necessariamente subordinare le altre o viceversa, ne fa anche un 'mezzo' (non un linguaggio) assimilabile a una sorta di insieme complesso di trading zones (Mäntysalo et al., 2011); e che perciò richiede al planning un analogo approccio per 'zone', in cui nessun consenso generalizzato su alcun 'significato' (linguistico) è richiesto a priori e dove qualunque differenza è potenzialmente inclusa, riducendosi i rapporti antagonisti o agonistici (Mouffe, 2005) a casi particolari della più generale e inevitabile relazione tra differenze (Bateson, 1972; De Bonis 2004). 'Zone' che potrebbero coincidere con framework virtuali capaci di integrare e interconnettere tra di loro, interconnettendo così anche agenda urbana e agenda digitale, le informazioni 'esperte' relative agli indicatori economici geo-referenziati su struttura, valore e performance del capitale urbano (v. par. 2) con le espressioni multimediali liberamente scaturenti dai processi di interazione tra la miriade di differenti entità 'territoriali'. Espressioni o 'immagini', infine, dalle quali non una ma plurime 'visioni' potrebbero emergere, atte a orientare almeno alcuni processi di interazione molecolare (Lévy, 1994;

De Bonis, 2009) e capaci quindi di generare dinamicamente forme di innovazione socio-tecnica 'localizzata', come potrebbero essere i cosiddetti Living Lab territoriali (Marsh, 2008; De Bonis et al., 2012), volte alla co-creazione di benessere urbano a lungo termine (Leanza & Carbonaro, 2013).

## Conclusioni

La città resiste, apprende, si misura, si autogoverna, si legge in modo nuovo. Anche se ancora i cambiamenti restano sottotraccia, riguardano una quota minoritaria della popolazione e delle imprese e non influenzano più di tanto le pratiche di pianificazione, le continue sollecitazioni, l'interesse sempre più diffuso della pubblica opinione e di alcuni operatori finanziari per l'innovazione sociale come motore dei cambiamenti urbani e dei territori portano a tenere presente l'attenzione scientifica per una versione della smart city centrata sulla dimensione umana nello spazio delle città future.

## Note

1 Vedi: <http://www.aftermathproject.com/Manuel-Castells>.

2 Vedi: <http://zutenmai.canalblog.com>.

3 Qui il termine 'minimamente' non è da intendersi come riduttivo o rinunciatario, consistendo secondo McLuhan (1964) la formula della stabilità di ogni organizzazione sociale precisamente nel non superare il grado minimo indispensabile di organizzazione.

## Bibliografia

Campbell, T. (2012), *Beyond Smart Cities. How Cities Network, Learn, and Innovate*, Routledge, London.

Castells, M., João Caraça, J., Cardoso, G. (2012, eds.), *Aftermath. The Cultures of the Economic Crisis*, Oxford University Press.

Chambers, I. (2012), *Mediterraneo blues. Musiche, malinconia postcoloniale, pensieri marittimi*, Bollati Boringhieri, Torino.

Celino A., Concilio G. (2006), "Activating quasi-organizational memory in environmental scenario building", in: *Knowledge Management Research & Practice*, 4 (3): pagg. 240-249.

Concilio G., De Bonis L., Marsh J., Trapani F. (2013), "Urban Smartness: Perspectives Arising in the Periphèria Project", *Journal of the knowledge economy*, 4: pagg. 205-216.

Cremaschi M. (2014), "Will this be the century of the city? Let's not miss it (again)", *Urbanistica*, 152, (in fase di stampa).

Davezies L. (2012), *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, Paris.

De Bonis L. (2001), "Communication Technologies and Planning "Technologies"", *Plurimondi*, 5: pagg. 207-222.

De Bonis L. (2004), "Bateson, la città e il piano: la fecondità dell'ecologia della mente per gli studi urbani", in Imbesi G., Lenci R., Sennato M. (a cura di), *Intersezioni, Annali del Dipartimento di Architettura e Urbanistica per l'ingegneria*, Gangemi, Roma: pagg.

177-184.

De Bonis L. (2009), "Is Planning 2.0 a Mashup?", in: Rabino G., Cagliani M. (eds.), *Planning, Complexity and New ICT*, Firenze, Alinea: pagg. 205-214.

De Bonis, L., Concilio, G., Marsh, J., Trapani, F. (2012), "Towards a deep integration of socio-economic action and spatial planning", in Schiuma G., Spender J.C., Yigitcanlar T. (eds.), *7th International Forum on Knowledge Asset Dynamics - 5th Knowledge Cities World Summit. Knowledge, Innovation and Sustainability: Integrating micro & macro perspectives*, Proceedings, e-book: pagg. 1323-1328.

De Bonis, L., Leanza, E., Trapani F. (2014), "Capitalizzazione co-creativa e smartness dei sistemi urbano-territoriali italiani", in: *Atti del seminario 'Un'agenda urbana per l'Italia'*, 28 - 29 maggio a LAquila, Gran Sasso Science Institute (in fase di stampa).

Faludi, A. (2009), *Territorial cohesion under the looking glass: synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion*.

Foth, M. (2006), "Facilitating Social Networking in Inner-City Neighborhoods", in: *Computer* 39 (9): pagg. 44-50.

Greenfield, A. (2013), *Against the smart city - Part I of The city is here for you to use, Do Projects*, New York.

Goodwin, N. R. (2003), *Five Kinds of Capital: Useful Concepts for Sustainable Development*, Global Development and Environment Institute.

Harvey, D. (2012), *Rebel City. From the Right to the City to the Urban Revolution*, Verso, London - New York.

Hillier, J. (2005), "Straddling the post-structuralist abyss: between transcendence and immanence", *Planning Theory*, 4: pagg. 271-299.

Hollands, R.G. (2008), "Will the real smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial", in: *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action. Volume 12, 3*, Routledge, London: pagg. 303-320.

Hou, J. (2010, eds.), *Insurgent public space. Guerrilla urbanism and the remaking of contemporary cities*, Routledge, Abingdon.

Knetsch, T.A. (2009), "Trend and cycle features in German residential investment before and after unification", *Bundesbank*, n. 16.

Leanza, E., Carbonaro, G. (2013), "Making European Cities more Affordable, Productive and Sustainable", in: *L'industria. Rivista di economia e politica industriale*, XXXIV, 2: pagg. 275-293.

Lévy, P. (1994), *L'Intelligence Collective: Pour une Anthropologie du Cyberspace*, Editions La Découverte, Paris.

Mäntysalo, R., Balducci A., Kangasoja J. (2011), "Planning as agonistic communication in a trading zone: Re-examining Lindblom's partisan mutual adjustment", in: *Planning Theory*, 10 (3): pagg. 257-272.

Marsh, J. (2008), "Living Labs and territorial innovation", in Cunningham P. & M. (eds.) *Collaboration and the knowledge economy: issues, applications, case*

studies, IOS Press, Amsterdam.

McLuhan, M. (1964), *Understanding Media: The Extensions of Man*, McGraw Hill. New York.

Modigliani, F. (1986), "Life-cycle, individual thrift, and the wealth of nations", in: *American Economic Review*, 76, 3: pagg. 297-313.

Moretti, E. (2012), *The New Geography of Jobs*, Houghton Mifflin Harcourt, Boston.

Mouffe, C. (2005), *On the political. Thinking in action*, Routledge, Abingdon.

Moulaert, F. (2010), "Social Innovation And Community Development: Concepts, Theories And Challenges", in: Moulaert, F., Swyngedouw, E., Martinelli, F., Gonzalez, S. (Eds.), *Can Neighbourhood save the city? Community development and social innovation*, Routledge, Abingdon.

Murray R., Caulier-Grice, J., & Mulgan, G. (2010), *The Open Book of Social Innovation*, National Endowment for Science, Technology and the Art.

Neumark, D., Simpson, H. (2014), "Place-based Policies", in: National Bureau of Economic Research, NBER WPS.

OECD (2009), *How Regions Grow*.

OECD (2013), *Definition of Functional Urban Areas*.

Streeck, W. (2013), "The Politics of Public Debt. Neoliberalism, Capitalist Development and the Restructuring of the State", Max Planck Institute for the Study of Societies; Discussion Paper 13/7, Cologne.

Harvey, D. (2010), *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*, Oxford University Press.

Kalecki, M. (1942), "A Theory of Profits", *The Economic Journal*, Vol. 52, No. 206/207, (Jun. - Sep., 1942), Blackwell: pagg. 258-267.

## Mappe, open data e territori della conoscenza

ILARIA VITELLIO

Tra collaborative mapping e open data: i nuovi territori della conoscenza

Le diverse innovazioni del web 2.0 insieme alle recenti riforme nel campo di accesso civico ai dati dell'amministrazione e in quelle relative alle aree metropolitane, possono essere il campo dove intercettare il potenziale innovativo di una varietà di pratiche di sperimentazione già attive nel nostro paese.

Si è in presenza infatti di una moltiplicazione di esperienze di creazione e condivisione di mappe e di utilizzo di dati che restituiscono una rappresentazione assidua di territori della conoscenza.

La mappatura condivisa della città è uno strumento che generalmente viene utilizzato per catalogare, analizzare e rappresentare settorialmente particolari tipi di risorse. Si va dai percorsi mountain bikers o joggers, a consigli sui locali pubblici o percorsi del divertimento in una città, per genere, etica e stili di vita, per

estetiche di consumo e scelte di gusti sessuali.

Alcune piattaforme permettono ai cittadini di segnalare i problemi nel loro quartiere: scarsa illuminazione, buche, perdite, discariche illegali, costituendo una vera e propria pratica socializzante di interazione sociale.

Inoltre molti contenuti delle mappe riguardano l'uso o il non uso di alcune risorse del territorio (street art, orti urbani, spazi abbandonati) su cui attivare iniziative di riuso.

La varierà delle piattaforme di collaborative mapping presentano un campo di esperienza in cui territori e città risultano essere il risultato di una varietà di modelli di movimento, di diversi modi di usare ed esperire lo spazio, così come di diverse e implicite visioni del mondo e potenzialità di trasformarlo. I mappers qui non sono più solo semplici user delle cartografie a disposizione, ma neogeografi dello spazio urbano. Tali territori della conoscenza vengono ulteriormente implementati dalla possibilità di accesso e di riutilizzo dei dati pubblici.

Le recenti modifiche normative nell'ambito del vasto progetto di riforma della Pubblica Amministrazione, prevedono che i dati e le informazioni forniti dalla Pubblica Amministrazione debbano essere obbligatoriamente pubblicati in formato aperto, ovvero dati accessibili a tutti, tipicamente via web, senza restrizioni di copyright, brevetti o altre forme di controllo che ne limitino la riproduzione. Il passaggio offerto dalla politica degli open data è quello di promuovere l'evoluzione del concetto di trasparenza, da quello di carattere di controllo a quello di partecipazione e condivisione, attraverso l'apertura del patrimonio informativo al fine del loro riutilizzo. Il concetto di open data rimanda infatti ad una Pubblica Amministrazione aperta ai cittadini, tanto in termini di trasparenza quanto di partecipazione diretta al processo decisionale, anche attraverso il ricorso alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Inoltre le logiche di open government permettono che le PA e i cittadini effettuino un'operazione di mutuo controllo sull'attendibilità, la qualità e la tipologia dei dati.

La varierà dei campi di esperienza dove i dati pubblici aperti stanno creando valore intercetta le dimensioni della trasparenza e controllo democratico, come ad esempio nel monitoraggio e nella tracciabilità dei fondi europei (si veda il caso di Monithon.it), della partecipazione attiva alle decisioni pubbliche, accrescendo il numero di informazioni disponibili e la possibilità di intervento nella discussione pubblica, della realizzazione di prodotti e servizi privati con il conseguente miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi pubblici e infine la possibilità di misurare l'impatto delle politiche pubbliche. L'obiettivo è di estrarre il potenziale dei dati ufficiali e di altre informazioni e rendere così possibili nuovi servizi, migliorare la vita dei cittadini e far funzionare più efficientemente governi e società.

L'intreccio delle pratiche di collaborative mapping e open data fa emergere un giacimento di informazioni su cui attivare la diverse forme di conoscenza e di

competenza. Un intreccio che consente di sollecitare il sapere locale, sfruttare il potenziale di innovazione sociale presente nei territori e promuovere il coinvolgimento degli abitanti sul monitoraggio, la tutela, la valorizzazione e la trasformazione di beni pubblici. Sotto questo orizzonte di pratiche, si presenteranno qui due iniziative di civic hacking che, sull'intreccio descritto, tentano di estrarre il potenziale degli open data.

Un progetto a dimensione metropolitana (MappiNa - Mappa alternativa di Napoli) che georeferenzia il patrimonio dell'amministrazione comunale di Napoli estendendolo a tutta l'area metropolitana e rendendo tali informazioni comunicabili, riutilizzabili e implementabili dagli abitanti attraverso il crowdsourcing urbano.

Il secondo, a livello nazionale (Confiscati Bene), è un progetto partecipativo per favorire la trasparenza, il riuso e la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie, attraverso la raccolta, l'analisi dei dati e il monitoraggio dei beni stessi.

Queste esperienze sollecitano una riflessione su come l'intreccio tra pratiche di autocostruzione di mappe condivise e di riutilizzo dei dati pubblici contribuiscono al governo del territorio laddove generano spazi in cui l'espressione, l'informazione e l'interazione non solo è a disposizione di persone e organizzazioni, ma è da questi collettivamente prodotta.

MappiNa, la mappa degli immobili di proprietà del Comune di Napoli

MappiNa - Mappa Alternativa di Napoli è una piattaforma di comunicazione urbana costruita attraverso il collaborative mapping volta a realizzare una diversa immagine culturale della città attraverso il contributo, critico ed operativo, dei suoi abitanti. Per far questo MappiNappiNa punta sulla capacità delle persone di raccontare la propria esperienza (storytelling) e di farlo in un contesto fertile, di interazione e condivisione (co-experience) assumendo una logica di self & social mapping (esperienze condivise di mappatura urbana). L'abitante, piuttosto che user di servizi, è co-prodotto di contenuti, "esperto" della sua città. Attraverso il sito e l'App sfrutta non solo la capacità delle persone attraverso smartphone e tablet di raccontare l'esperienza quotidiana della città, ma anche di contribuire alla conoscenza su di essa, rendendola dinamica attraverso sistemi di realtà aumentata in grado di guidare i visitatori direttamente sul territorio, disegnando itinerari alternativi alla scoperta della città. Il progetto, dunque, utilizza dunque la conoscenza, sollecitata e prodotta, per promuovere processi partecipativi ampi che coinvolgono i cittadini nella riappropriazione dei propri spazi, ponendosi l'obiettivo, da un lato, di massimizzare l'utilizzo della rete come aggregatore di contenuti e di persone; dall'altro di portare queste aggregazioni al di fuori della rete, a diretto contatto tra di loro e con il territorio, con incontri guidati e l'utilizzo di metodologie di progettazione partecipata. MappiNa così attinge al sapere esperto e diffuso, e si costruisce non solo catturando la capacità individuale

di raccontare l'esperienza, la conoscenza, l'immaginazione urbana, ma di farlo in un contesto collettivo e dinamico (una mappa che raccoglie altre mappe). Gli abitanti attraverso la piattaforma possono:

- condividere il proprio sguardo della città come contributo individuale a un progetto di costruzione collettiva di una mappa alternativa;
- esprimere la propria esperienza visiva (Luoghi), uditiva (Suono), conoscenza (Abbandoni), immaginazione e creatività (idee), capacità e competenza (Attori), iniziativa (eventi) su cui costruire una immagine da veicolare all'esterno.
- diventare un performer protagonista dello spazio urbano, contribuendo alla produzione di idee sul riuso degli spazi.

Il tal senso MappiNa, non cattura solo l'esperienza urbana ma produce esperienza urbana.

Ideata come un social network tematico su Napoli, in essa i cittadini sono contemporaneamente utilizzatori e fornitori di contenuti, e attraverso la l'auto-georeferenziazione di foto, video, audio e testi realizzano una varietà di mappe fondate su quella cultura urbana che si esprime nella street art, nei giochi in strada, negli incontri inaspettati, nelle pratiche di uso degli spazi pubblici, negli arredi urbani autoprodotti per rendere comoda la città (Mappa dei Luoghi), nei suoni e nelle parole ascoltate per strada (Mappa dei Suoni), nei suoi spazi incerti e immobili abbandonati (Mappa Abbandoni) e nelle possibilità di riutilizzo anche temporaneo (Mappa delle Idee), nella varietà degli operatori che producono cultura e nella moltitudine di eventi che la diffondono (Mappa degli Attori ed Eventi).

La piattaforma compone, attraverso l'esperienza quotidiana, una mappa collettiva che apra ad un diverso sguardo e sia una occasione dove sperimentare modi alternativi di trasformare la città. A tal fine alle attività on line, il progetto affianca azioni off line: Open labs dove attivare azioni leggere e a bassa frequenza sugli spazi urbani. Promuove laboratori di mappatura audiovisiva in cui, con missioni e attraversamenti dello spazio, si invitano i cittadini a esplorare territori, a ripensarli criticamente, a riconquistarli e re-immaginarli come luoghi di condivisione, apprendimento ed esperienza, a prendersene cura e valorizzarli attraverso un uso creativo e innovativo, anche temporaneo. Inoltre, al fine di contribuire alla realizzazione di informazioni open data sul patrimonio della città, di stimolare le pratiche di rigenerazione urbana e di supportare i progetti di riuso e di riappropriazione dello spazio, la piattaforma ha realizzato la Mappa degli immobili di proprietà del Comune di Napoli in base ai dati pubblicati nella sezione Amministrazione Trasparente predisposta dall'amministrazione per favorire la trasparenza e l'accesso civico dei cittadini nel rispetto del decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013. La mappa è stata realizzata su 56.722 immobili nei confini comunali, seguendo le indicazioni dei dati pubblicati dall'amministrazione e organizzati per tipologia dell'immobile: alloggi, attrezzature, chiese, locali, aree, suoli, fondi rustici ed altro. I dati utilizzati sono quelli relativi ai "beni immobili e gestione

del patrimonio” del Comune sono riportati dall’Amministrazione in due tabelle: a. elenco immobili, aggiornato al 18/12/2013, che dovrebbe riportare tutti i beni immobili di proprietà del Comune di Napoli; b. elenco immobili con locazione attiva, aggiornato al 18/12/2013, che dovrebbe riportare gli immobili dati in locazione attiva con i relativi canoni di affitto. Al fine di rendere la georeferenziazione dei dati uno strumento al servizio dei cittadini MappiNa ha rielaborato i contenuti in una sola tabella che riassume sia la proprietà che l’eventuale locazione del bene, indicando in una colonna con il n.1 se il comune percepisce affitto con il canone mensile (dati tabella b.) e con il n. 0 se non lo percepisce (dati tabella a.). E’ da sottolineare che il lavoro ha individuato una carenza nelle modalità di “come” vengono aperti i dati. Ad esempio - per alcuni immobili per cui il comune percepisce affitto (n.1) non è riportato il canone mensile, perché i dati dell’amministrazione non sono completi. Per alcuni immobili per cui il comune non percepisce affitto (n.0) non è chiaro se questo sia da considerarsi libero, laddove può essere utilizzato dalla stessa amministrazione o soggetto di altri tipi di rapporti tra istituzioni pubbliche o tra l’amministrazione e i privati (convenzioni, assegnazioni, affidamenti, etc.). Dalla elaborazione dei dati risulta che sul totale 56.722 immobili per il 61%, pari a 34.620, il Comune non percepisce affitto, mentre lo percepisce per i restanti 22.102 immobili. Al fine di restituire in forma più comunicabile le informazioni sono state poi elaborate delle infografiche e delle schede riassuntive dei dati elaborati. Ulteriori difficoltà sono emerse nella mappatura dei dati. Ogni immobile è stato georeferenziato secondo i dati riportati dall’Amministrazione, che spesso sono carenti come carente è il sistema di georeferenziazione di google utilizzato. Da un lato infatti ci è trovati a dover georeferenziare gli immobili i cui dati non riportano numeri civici, oppure che indicano solo gli isolati (come nei quartieri nelle periferie di Secondigliano, Pianura, Scampia, Ponticelli, San Giovanni e altri) o ancora indicazioni di strade che sono diventate vie e contrade che sono diventate strade, a cui si aggiungono strade, vie, contrade che non sono riportate nelle mappe disponibili come neanche nello stradario dell’amministrazione locale. Per questi ultimi immobili per ora la localizzazione è “sospesa” (ovvero ha una georeferenziazione sbagliata) ma i dati sono comunque riportati nelle schede allegate. Dall’altro lato la mappa di google utilizzata per la georeferenziazione dei dati è spesso carente e incompleta. Ad esempio, google map non riconosce e nomina le strade relative all’insediamento post terremoto a Secondigliano così come in altricomplexi edilizi periferici. Ulteriori elaborazioni sono state poi operate differenziando i dati territorialmente: per municipalità e sui quartieri. Una elaborazione che ha permesso di evidenziare i “quartieri pubblici” della città, ove si concentrano la maggior parte del patrimonio immobiliare anche diversificato rispetto alle tipologie di immobili. La costellazione dei beni di proprietà del Comune di Napoli descrive una città pubblica fatta di

concentrazioni e nebulose. Le prime sono soprattutto nei quartieri periferici, dove attrezzatura e locali sono stati realizzati con gli interventi del Programma Straordinario post-terremoto della città di Napoli varato in attuazione del titolo VIII della legge 219/81. Alle elaborazioni dei dati aperti, inoltre la piattaforma permette l’implementazione delle informazioni attraverso la compilazione di un semplice format, e al fine di restituire il lavoro svolto in open data la piattaforma consente di riutilizzare i dati elaborati da MappiNa con licenza licenze Creative Commons 4.0.

L’obiettivo è di rendere questi dati sempre più accessibili condividendone la conoscenza in formato aperto e stimolando l’uso, l’interpretazione, la rielaborazione e la redistribuzione, ma anche e soprattutto di sollecitare i cittadini a effettuare una operazione di mutuo controllo sull’attendibilità, la qualità e la tipologia dei dati stimolano la pubblica amministrazione a produrre informazioni non utilizzabili ma anche veritiere sul suo patrimonio immobiliare.

ConfiscatiBene, open data sui beni confiscati

Il progetto ConfiscatiBene prende vita nel marzo 2014 quando, durante il raduno nazionale di Spaghetti Open Data - una comunità di cittadini italiani interessati al rilascio di dati pubblici in formato aperto - si attiva l’hackaton “Gli OpenData per liberare l’Energia Potenziale dei beni confiscati alle mafie”. L’iniziativa nasce sull’onda di un precedente lavoro che aveva visto attraverso Open Pompei, un gruppo di civic hacker impegnarsi nel monitoraggio di alcuni beni confiscati aderendo al progetto Monithon, un progetto indipendente di monitoraggio civico dei progetti finanziati dalle politiche europee.

L’obiettivo, qui come nel caso precedente, è realmente esplorare il potenziale del patrimonio informativo come di quello immobiliare a disposizione dei cittadini.

Il lavoro volontario di questo gruppo si è concentrato sui dati pubblicati dall’ANBSC (Agenzia Nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata) istituita con decreto legge n. 4 del febbraio 2010 (oggi recepita nel codice antimafia).

Scopo principale dell’Agenzia è quello agevolare e sostenere il riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie (legge n. 109/96) provvedendo all’amministrazione e alla destinazione dei beni a seguito di confisca definitiva. Dopo tale confisca l’Agenzia assume la gestione diretta dei beni, sia per lo statuto proprietario sia per la destinazione. I beni in particolare possono essere:

- mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile e, ove idonei, anche per altri usi governativi o pubblici connessi allo svolgimento delle attività istituzionali di amministrazioni statali, agenzie fiscali, università statali, enti pubblici e istituzioni culturali di rilevante interesse (salvo che si debba procedere alla vendita degli stessi finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso);

- mantenuti al patrimonio dello Stato e, previa autorizzazione del Ministro dell'interno, utilizzati dall'Agenzia per finalità economiche;
- trasferiti per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria, al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio della provincia o della regione. Gli enti territoriali, anche consorziandosi o attraverso associazioni, possono amministrare direttamente il bene o, sulla base di apposita convenzione, assegnarlo in concessione, a titolo gratuito e nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento, a comunità, anche giovanili, a enti, ad associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, a organizzazioni di volontariato, a cooperative sociali, a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza nonché alle associazioni di protezione ambientale;
- trasferiti al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, se confiscati per reati in materia di stupefacenti, amministrati direttamente dal comune o assegnati in concessione a titolo gratuito dal comune ad associazioni, comunità o enti per il recupero di tossicodipendenti operanti nel territorio ove è sito l'immobile. La creazione dell'Agenzia ha come elemento innovativo il tentativo di introdurre un'amministrazione dinamica dei patrimoni confiscati che snellisca e velocizzi la fase di destinazione degli stessi, superando le carenze e le inefficienze della precedente metodologia di gestione. Per raggiungere tali scopi vengono stanziati dei fondi nell'ambito del PON sicurezza, per un ammontare totale di circa 7 milioni di euro, destinati alla realizzazione di una piattaforma informatica integrata che sarebbe dovuta entrare in funzione nel 2012 e che non risulta ancora operativa e attualmente l'Agenzia raccoglie e pubblica dati sui beni confiscati non in formato open, sparsi in centinaia di pagine web, non completi e non riutilizzabili (il cui ultimo aggiornamento risale al gennaio 2013).

Con il progetto Confiscati Bene la mole di informazioni dispersa nel sito dell'Agenzia viene raccolta in un catalogo dati accessibile e consultabile che riferisce anche della loro localizzazione territoriale. Il catalogo è consultabile e scaricabile in formato aperto, e dunque riutilizzabile, e i dati possono essere navigati e visualizzati in dettaglio su una mappa open-source interattiva. Inoltre il progetto si collega a Monithon permettendo il monitoraggio civico sullo stato e il riuso dei beni confiscati.

Inoltre la geocalizzazione dei beni confiscati è rivolta a tutte quelle associazioni che operano in territori difficili e che da una informazione trasparente sulle opportunità di assegnazione traerebbero giovamento contribuendo a riutilizzare a scopi sociali i beni, restituendoli alla collettività. La disponibilità di dati accessibili e riutilizzabili sui beni confiscati incrementa le opportunità di costruire progetti di impresa sostenibile e di creazione di valore sociale, migliorando la gestione da parte degli amministratori pubblici e incentivando forme di controllo sociale

sull'affidamento dei beni.

Confiscati Bene nasce dunque con l'obiettivo di fornire uno strumento utile sia alla trasparenza, che alle iniziative di riuso e valorizzazione dei beni confiscati. Attraverso la raccolta, l'analisi dei dati e il monitoraggio dei beni, il progetto restituisce un contributo alla risoluzione delle attuali difficoltà della filiera informativa sui beni confiscati dopo l'affidamento in gestione, contribuendo alla possibile costruzione di una filiera di riuso sociale a dimensione metropolitana e territoriale dei beni confiscati.

Sitografia

<http://www.mappi-na.it/mappa-immobili-comune-dinapoli-2/immobili-comune-napoli/>

<http://www.confiscatibene.it/it>

## Per un approccio “civicentrico” alle politiche per le smart cities: la proposta dell'Urban Lab “CreaCosenza”

MASSIMO ZUPI

Abstract

Durante un convegno promosso nell'ambito del Forum PA 2013<sup>1</sup>, dal titolo “Human smart cities: la visione”, alcune relazioni<sup>2</sup> hanno sottolineato che il bisogno di aggiungere l'attributo human al tema smart cities è sintomatico di una deriva fuorviante che le politiche per le “città intelligenti” stanno imboccando.

Nel discutere di hot spot, wi-fi, banda larga, sensori, paline e lampioni intelligenti, domotica avanzata, si è infatti progressivamente dimenticato che una città smart deve abilitare le persone a condividere conoscenza per poter meglio esprimere le proprie esigenze, ad essere interconnesse per poter essere ascoltate, ad essere informate per poter intervenire nel dibattito che riguarda lo sviluppo della propria città e del proprio territorio. La smart city rappresenta un'idea di città in cui le persone usano “consapevolmente” le tecnologie: questa rappresenta infatti un fattore abilitante che può far compiere un salto di qualità alle città soltanto se le persone sono pienamente consapevoli del valore che essa può esprimere.

In quest'ottica, l'esperienza dei living labs, che vanno diffondendosi sempre più nel mondo, può rappresentare una chiave per rimettere l'uomo al centro del dibattito, per ricostruire un approccio “civicentrico” alla città intelligente, per consentire un processo di adozione delle tecnologie abilitanti all'uso quotidiano. Il paper pertanto si propone di svolgere una ri-

flessione sul tema, anche attingendo all'esperienza in corso relativa all'Urban Lab "CreaCosenza", realizzato nell'ambito del PON Res Novae finanziato dal Bando MIUR "Smart cities and communities".

Il paradigma living labs

Il termine living labs è stato utilizzato per la prima volta da Bill Mitchell del MIT in un contesto di pianificazione urbana (2003). Il modello, formulato come metafora metodologica del paradigma per la ricerca e l'innovazione, prevede:

- Un approccio multidisciplinare e utente-centrico;
- Un'innovazione guidata dalla comunità di utenti in ambienti di vita reale.

I Living Labs cercano di valorizzare la naturale diversità tra attori, aziende, centri di ricerca, università, enti pubblici e cittadini, favorendo e stimolando la reciproca contaminazione e la partecipazione congiunta a progetti innovativi di tutti gli stakeholder.

In Europa, la diffusione dei living labs si deve all'impulso proveniente dalle regioni scandinave, ed in particolare all'iniziativa della Presidenza di turno finlandese (2006) dell'Unione Europea che ha promosso la nascita e la diffusione di queste esperienze in pressoché tutti gli Stati membri e in un numero estremamente ampio e variegato di domini tematici. La rete europea dei Living Labs<sup>3</sup>, che oggi conta 274 membri, li definisce "ambienti di innovazione aperta, in situazioni di vita reale, nei quali il coinvolgimento attivo degli utenti finali permette di realizzare percorsi di co-creazione di nuovi servizi, prodotti e infrastrutture sociali".

In particolare, le dimensioni-chiave di un Living Lab sono cinque, ognuna delle quali è però insufficiente a identificarlo, se presa singolarmente, o qualora manchi, pone seriamente in discussione la natura e il significato di un costituendo o costituito Living Lab. Tali dimensioni-chiave<sup>4</sup> sono le seguenti:

L'innovazione aperta ("open innovation")

Si tratta del nuovo paradigma (teorizzato da Henry Chesbrough dell'Università di Berkeley - California) che si contrappone a quello più tradizionale dell'innovazione "chiusa", fondata sui laboratori interni di ricerca e sviluppo. L'innovazione aperta si affida invece a tutte le possibili fonti di innovazione, interne ed esterne all'impresa (in particolare clienti, fornitori, dipendenti ecc.), favorendo il loro coinvolgimento in processi trasparenti, collaborativi e sovente non codificati, in cui l'uso delle tecnologie ICT assume spesso un ruolo preponderante.

Le situazioni di vita reale ("real-life settings")

Essenziale per l'approccio Living Lab è che gli utenti finali non siano chiamati in causa occasionalmente, al fine di trarre fugaci impressioni e parziali commenti circa le funzionalità e l'usabilità di prototipi, a valle di brevi sessioni di lavoro in cui l'uso dei prodotti o servizi viene simulato, se non addirittura "raccontato". Al contrario, si ritiene che i risultati migliori in termini di validazione e verifica provengano dalla messa a disposizione dei prototipi per un tempo sufficientemente lungo e nelle stesse condizioni "di

vita reale" in cui i corrispondenti prodotti o servizi sarebbero utilizzati una volta immessi nel mercato. Il coinvolgimento attivo degli utenti finali ("end user engagement")

Secondo l'approccio Living Lab, è necessario ampliare il ruolo assegnato agli utenti nei processi di innovazione. Anche la cosiddetta "innovazione centrata sugli utenti" ("user centred innovation"), e persino la valorizzazione dei cosiddetti "utenti guida" ("lead users", teorizzati da Eric Von Hippel del MIT), rischiano di tradursi in un esercizio privo di rilevanza se mancano il coinvolgimento e il contributo della platea dei potenziali beneficiari, oggi sempre più consumatori e produttori al tempo stesso ("prosumers", secondo la terminologia coniata da Don Tapscott). Risulta determinante dare spazio agli utenti finali, con voce almeno pari rispetto agli altri attori di innovazione. La co-creazione e l'innovazione guidata dagli utenti ("user-driven innovation")

Naturale portato di questi cambiamenti sotto il profilo metodologico e organizzativo è l'istituzione di nuovi "format" per i processi di ricerca e sviluppo, chiamati "co-creativi" o di "innovazione guidata dagli utenti", al fine di sottolineare il ruolo se non prevalente, quanto meno paritetico dei beneficiari o destinatari ultimi rispetto agli inventori o sviluppatori di prodotti, servizi e infrastrutture sociali. Molte metodologie di ricerca, tradizionali (come i focus group e gli strumenti partecipativi in genere) o innovative (come il crowdsourcing collaborativo e l'analisi esperienziale) possono essere funzionali allo scopo, ed in molti casi, soprattutto per grandi numeri di utenti potenziali, l'impiego delle ICT svolge una funzione di supporto determinante.

La generazione di servizi, prodotti e infrastrutture sociali

L'obiettivo finale è quello di imprimere una svolta positiva nelle capacità dei processi di innovazione di radicarsi durevolmente nel mercato a cui fanno riferimento.

Living lab per la smart city

Dalla sommaria descrizione appena riportata, emergono in maniera evidente le affinità esistenti tra alcuni aspetti caratterizzanti l'approccio living labs e il paradigma smart city.

- L'attenzione rivolta al tema dell'ITC ed agli aspetti di innovazione digitale come chiavi per il miglioramento della qualità della vita;
- L'approccio user-centred teso a coinvolgere gli utenti finali (fruitori/cittadini) nei processi di formulazione delle idee, dei progetti, delle politiche;
- La centralità di alcune tematiche: sostenibilità, risparmio energetico, qualità dello spazio urbano, qualità dell'abitare, mobilità, ecc.

Appare altresì evidente che i Living Labs si rivolgono prevalentemente al mondo dell'impresa, cercando di creare un collegamento virtuoso tra aziende e utenti, per realizzare, con il contributo diretto di questi ultimi, prodotti che possano incontrare con maggiore facilità il gusto dei fruitori e rispondere efficacemente

te alle loro necessità. Al tempo stesso, non risulta difficile immaginare la possibilità di trasferire questo approccio dai prodotti ai servizi e quindi alle politiche per le città.

Il processo di costruzione di una smart city è destinato al fallimento se i cittadini non sono adeguatamente informati, preparati e motivati rispetto alle potenzialità ed ai benefici che da essa possono provenire. Nella città contemporanea assistiamo con sempre maggiore frequenza ad una situazione apparentemente contraddittoria: cittadini iperattivi nei social network che manifestano un'assoluta apatia nei confronti dei ruoli territoriali. Ciò testimonia da un lato un forte bisogno di scambiare informazioni, condividere sentimenti ed aspirazioni, esprimere giudizi in tempo reale sull'azione di governo (dal livello nazionale fino a quello locale) dall'altro una generalizzata diffidenza verso le forme tradizionali di partecipazione alla vita pubblica. Bisogna invertire tale situazione attraverso idonee attività di comunicazione e reali iniziative di coinvolgimento dei cittadini: le persone non sono interessate a partecipare se vengono "chiamate" (verrebbe da dire convocate) ma solo se si mette loro a disposizione un canale di comunicazione aperto, facilmente accessibile, sempre disponibile.

I living labs possono rappresentare il luogo in grado di trasformare i cittadini nei reali attivatori della città intelligente intesa come eco-sistema d'innovazione urbana, caratterizzati da un sentimento di corresponsabilità e di impegno nei confronti del proprio territorio.

L'esperienza dell'Urban Lab "Crea Cosenza"

Il progetto PON Res Novae, finanziato nell'ambito del Bando MIUR "Smart cities and communities" riguarda attività di ricerca e sperimentazione di un nuovo sistema di gestione dei flussi energetici utilizzando competenze, metodiche e tecniche maturate nei settori di informatica e energia.

In particolare Res Novae si propone di:

- razionalizzare i consumi energetici;
- potenziare la multi-generazione diffusa di energia da fonti rinnovabili;
- contenere l'impatto ambientale;
- diffondere la consapevolezza della questione energetico-ambientale.

Come appare evidente da questa breve descrizione, si tratta di un progetto che investe la tematica smart city sul versante smart environment in termini di gestione sostenibile delle risorse, ricadendo in particolare nell'ambito delle smart grids. Si tratta di argomenti che risultano particolarmente ostici per i cittadini, ma che, al tempo stesso, necessitano della loro collaborazione per il reperimento delle informazioni di base, e che, in ultima analisi, si prefiggono di diffondere tra di essi comportamenti virtuosi nell'uso dell'energia.

A partire da questa riflessione, l'Urban Lab "Crea Cosenza" si pone l'obiettivo di coinvolgere la città ed i cittadini all'uso quotidiano semplificato delle tecnologie energetiche strategiche, mostrando come le diverse tecnologie e i sistemi di comunicazione e

controllo messi a punto durante l'attività di ricerca si integrino tra di loro.

Il luogo fisico destinato ad ospitare l'Urban Lab, è stato individuato nell'edificio dell'Ex Stazione Centrale di Cosenza. Si tratta di un edificio di pregio, messo a disposizione dal comune, da condividere con la sede provinciale del CONI, già presente al suo interno. Tale edificio realizza una perfetta metonimia, nel senso che il contenuto si confonde con il contenitore: l'edificio, infatti, ospita il dimostratore delle attività di ricerca, ma al tempo stesso rappresenta uno degli oggetti della ricerca, in quanto per effetto dell'installazione della SUN (Smart User Network) si trasforma in un edificio "intelligente", che consente di integrare tipologie di utenze in corrente continua ed alternata, ma anche sistemi di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile e gli ormai indispensabili sistemi di accumulo, massimizzando l'uso di energia da fonti rinnovabili e ottimizzando la gestione dei dispositivi di accumulo.

Il laboratorio si propone di diventare lo spazio dei rapporti intersoggettivi tra fruitore e Smart City, un centro di knowledge-sharing sui progetti di innovazione, un luogo privilegiato per la partecipazione del cittadino alla creazione della sua città smart avvalendosi delle nuove tecnologie, un centro studi su tematiche quali Smart City, green economy, sviluppo sostenibile, ecc.

All'interno dell'Urban LAB, si realizzano diversi livelli di interazione tra alcuni "attori" che si ritengono strategici per il funzionamento della struttura.

Gli attori individuati sono:

- La comunità locale (intesi come singoli cittadini, gruppi di portatori di interessi, associazioni di categoria, ecc.);
- La città di Cosenza (intesa come Pubblica Amministrazione);
- La rete delle città Intelligenti (intesa sia come entità strutturata che come singole realtà);
- Il progetto RES NOVAE.

L'Urban Lab consente di mettere in relazione i cittadini con il progetto "res novae" (e con tutti i progetti di innovazione urbana) dimostrando e divulgando i risultati della ricerca, con modalità, tecniche e linguaggi tali da semplificare la comunicazione, attrarre l'interesse degli utenti e favorire la diffusione delle tematiche inerenti il risparmio energetico e l'uso sostenibile delle risorse.

Un'altra connessione che si realizza attraverso l'Urban Lab è quella tra cittadini e Amministrazione Comunale: si tratta di una relazione biunivoca, all'interno della quale i due attori svolgono un ruolo attivo e propositivo. Attraverso, l'Urban Lab, infatti, l'Amministrazione Comunale svolge un'attività di sensibilizzazione della comunità locale, informando i cittadini, comunicando e divulgando attività, progetti ed opportunità. Di contro, il cittadino non svolge un ruolo esclusivamente passivo, ma è incoraggiato a proporsi come co-creatore e sviluppatore, in un'ottica di progettazione collaborativa. In quest'ottica di cooperazione virtuosa tra Amministrazione e cittadini, la

Municipalità mette a disposizione la propria struttura tecnica, il proprio bagaglio di conoscenze (in particolare, le banche dati e le informazioni di cui è depositario), la propria progettualità. In ingresso, attraverso l'Urban Lab, l'Amministrazione riceve notizie dirette sul grado di soddisfazione degli utenti e sulle principali esigenze della collettività, ed, in termini più dinamici, acquisisce idee, spunti e input provenienti dal basso.

L'ultima interazione che si realizza attraverso l'Urban Lab è quella che lega l'Amministrazione Comunale alla rete delle città Smart. L'Urban Lab può rappresentare infatti il centro di raccolta di buone pratiche, esperienze di successo, politiche replicabili provenienti da altre città smart, appartenenti o meno alla rete delle città intelligenti, italiane o estere. Ma, in maniera più dinamica, può rappresentare un vero e proprio "laboratorio" di idee, politiche e progetti da proporre in maniera congiunta con le altre città che si riconoscono nei valori del paradigma "smart city".

### Conclusioni

L'Urban Lab "CreaCosenza", al di là degli obiettivi e dei contenuti descritti in precedenza, si propone un'ulteriore finalità: garantire cioè che gli effetti positivi generati dal progetto di ricerca e di sviluppo sperimentale (e dall'ingente sforzo economico compiuto dal ministero) non si esauriscano con la chiusura del progetto. Il Laboratorio, gestito in stretta collaborazione da Università e Amministrazione Comunale, intende non solo proseguire le attività avviate dal progetto di ricerca, ma configurarsi come un centro di progettazione permanente per lo sviluppo della Smart city, caratterizzate dal coinvolgimento diretto di sviluppatori, imprese, attuatori, cittadini, realizzando un'attività continua di formazione-informazione.

### Note

1 Convegno svolto il 29 maggio 2013 con il coordinamento di periphèria, sponsorizzato da ACI, IBM e Telecom, moderato dal Direttore di Smart City Exhibition, Claudio Forghieri;

2 Si veda in particolare l'intervento di Cristina Farioli, Director Marketing, Communications & Citizenship – IBM, disponibile all'indirizzo <http://saperi.forumpa.it/relazione/relazione-cura-di-cristina-farioli> (consultato il 16.07.2013);

3 ENOLL, [www.openlivinglabs.eu](http://www.openlivinglabs.eu);

4 Per tale definizione si rimanda al progetto strategico "Alcotra Innovazione", cofinanziato dal programma ALCOTRA di Cooperazione transfrontaliera Italia – Francia 2007-2013, Asse 1 "Sviluppo e innovazione", Misura 1.1 "Sistemi produttivi", si concluderà ad agosto 2013.

### Bibliografia

- ABB, The European House – Ambrosetti (2012), "Smart Cities in Italia: un'opportunità nello spirito del Rinascimento per una nuova qualità della vita", ricerca disponibile all'indirizzo: [http://www.o2abb.com/db/db0003/db002698.nsf/o/oea1c1498ed742decd257a700032fbc8/\\$file/report\\_abbambrosetti\\_completo.pdf](http://www.o2abb.com/db/db0003/db002698.nsf/o/oea1c1498ed742decd257a700032fbc8/$file/report_abbambrosetti_completo.pdf), consultato il 01.05.2013;
- Balducci A. (2013), "What planning for Smart Cities", intervento al convegno "Human Smart Cities: la visione.", Roma, 29 maggio, disponibile al sito: <http://saperi.forumpa.it/relazione/what-planning-smart-cities>, consultato il 01.06.2013;
- Calvino I. (1993), *Le città invisibili*, Oscar Mondadori, Milano;
- Caragliu A., Del Bo C., Nijkamp P. (2009), "Smart cities in Europe", Series Research Memoranda 0048, VU University Amsterdam, Faculty of Economics, Business Administration and Econometrics;
- Coe, A., Paquet, G. and Roy, J. (2001). "E-governance and smart communities: a social learning challenge", in *Social Science Computer Review*, 19 (1), 80-93;
- Farioli C. (2013), "intervento al convegno "Human Smart Cities: la visione.", Roma, 29 maggio, disponibile all'indirizzo: <http://saperi.forumpa.it/relazione/what-planning-smart-cities>, consultato il 01.06.2013;
- Franz G. (2012), *Smart City Versus Città Creativa? Una via italiana all'innovazione della città*, Lulù press;
- Giffinger R., Kraman H., Fertner C., Kalasek R., Pichler-Milanovic N., & Meijers E. (2007), *Smart Cities - Ranking of European medium-sized cities*. Vienna: Centre of Regional Science;
- Granelli, A. (2012), *Città Intelligenti? Per una via italiana alle Smart Cities*, Luca Sossella editore, Bologna;
- Mochi Sismondi C. (2012), "Non facciamo diventare la Smart City una moda vuota", testo disponibile all'indirizzo: <http://smartinnovation.forumpa.it/story/69425/non-facciamo-diventare-la-smart-city-una-moda-vuota>, consultato il 01.05.2013;
- Moss Kanter R., Litow S.S. (2009), "Informed and Interconnected: A Manifesto for Smarter Cities", Working Paper 09-141, Harvard Business School;
- Sassen S. (2011), "Who needs to become smart in tomorrow's cities" intervento alla LIFT Conference, Marsiglia, 6-8 giugno, disponibile all'indirizzo: <http://videos.liftconference.com/video/2895375/saskia-sassen-the-future-of>, consultato il 01.05.2013.

# SESSIONE 9

## Politiche urbane nei paesi dell'UE

### Politiche urbane nei paesi dell'UE

MARICHELTA SEPE

L'importante posizione occupata oggi dalle città nella società europea ha incoraggiato gli Stati membri e la Commissione europea ad adottare misure per l'elaborazione di un'agenda urbana per l'UE.

Dal 2011, con diverse azioni, il Parlamento europeo sta proponendo un rafforzamento delle politiche urbane UE chiedendo un Libro Bianco delle politiche europee.

Tra le tappe che stanno segnando questo percorso che porterà nel corso del 2014 alla presentazione dell'Agenda urbana europea, quelle del 2013 in cui UN-HABITAT ha chiesto un contributo al Consiglio europeo da presentare alla conferenza HABITAT III nel 2016, e in cui il Comitato delle regioni ha provveduto alla stesura del documento "Verso un'agenda urbana integrata per l'UE", e quelle del 2014 in cui Eurocities ha presentato la sua politica per Agenda urbana e in cui il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE) ha chiesto una partecipazione attiva di tutti i tipi di città - piccole, medie e grandi - nel processo di policy making, sono alcune delle più significative.

Gli abitanti delle città si muovono oggi intorno ad agglomerati sempre più grandi. Al fine di rendere più facile la vita di tutti gli abitanti, si stanno realizzando reti con i comuni limitrofi per organizzare la mobilità, la pianificazione territoriale, gli spazi verdi e l'economia su scala appropriata. Questi agglomerati richiedono un modello aggiornato di governance e una visione a lungo termine per assicurare risultati coerenti e tangibili. Diventa a riguardo necessario puntare su due aspetti essenziali per la qualità delle politiche dell'UE: il miglioramento della governance multi-livello e il conseguente coinvolgimento più diretto delle città; il rafforzamento del coordinamento delle politiche settoriali dell'Unione al fine di ottemperare alle esigenze di sviluppo urbano.

Rispetto a tali questioni, si intende raccogliere contributi che prestino particolare attenzione a:

- Le evoluzioni delle politiche urbane nei paesi membri della comunità europea
  - Le iniziative europee per la politica urbana europea
- Rispetto a queste principali tematiche, gli argomenti da approfondire in riferimento ai territori europei, possono includere:

- L'integrazione delle politiche nei processi di rigenerazione socio-economica ed urbana nei progetti di trasformazione in Europa
  - La creazione di reti per la valorizzazione dei luoghi fondate sui capitali territoriali sostenibili materiali ed immateriali
  - Il rinnovamento della "cassetta degli attrezzi" dell'urbanista attraverso l'aggiornamento degli strumenti tradizionali e l'introduzione di nuovi più adatti alle nuove esigenze
  - I progetti in grado di innovare politiche e servizi in ottica "smart"
  - I Progetti per aree metropolitane
  - La vivibilità e resilienza dei luoghi, alla qualità degli ambienti e dei paesaggi, alla creatività dei talenti.
- I contributi di questa sessione costituiranno una sorta di traccia per l'individuazione dei principi di un ideale Libro Bianco delle politiche europee.

Analisi di incidenza della mobilità sistemica dell'area pavese: spunti di riflessione

STEFANIA ANGHINELLI, SARA LODRINI  
E ANDREA ZATTI

Premessa

La domanda di mobilità, in particolare urbana, genera "costi esterni" pagati dalla comunità, che possono essere tradotti in termini di: emissioni di gas serra, inquinamento atmosferico, inquinamento acustico, congestione da traffico, incidentalità, consumi energetici, degrado delle aree urbane (causato dallo spazio occupato dagli autoveicoli) e consumo di territorio (causato dalla realizzazione di strade e infrastrutture). Sulla base di dati elaborati a partire da un questionario sugli spostamenti casa-lavoro somministrato a lavoratori pavesi (campione complessivo circa 7.000 soggetti con tasso di risposta medio del 27,4%), l'articolo analizza quale possa essere il ruolo di diversi strumenti di "mobilità sostenibile" come incentivazione all'uso del trasporto pubblico locale o della bicicletta e sperimentazione del carpooling, nel diminuire il "peso" ambientale, economico e sociale della mobilità sistemica.

Nell'insieme le nostre città sono congestionate, inquinate, grandi divoratrici di suolo rimasto libero, insicure rispetto al rischio sismico e idrogeologico, fragili rispetto al crescente impatto di fenomeni climatici estremi, avere di servizi di qualità, in ritardo nella diffusione delle nuove tecnologie. I centri urbani rappresentano, insomma, il nodo intorno a cui si intrecciano

e dipanano le emergenze umane, ambientali, sociali e culturali più drammatiche del nostro tempo. Tuttavia sono, nello stesso tempo, lo scenario di soluzioni possibili e praticabili (Ecosistema Urbano 2013). Il quadro delle città capoluogo disegnato nel rapporto di Ecosistema Urbano 2013 mostra una situazione di chiara criticità con livelli di inquinamento atmosferico elevati e in molti casi crescenti, un inefficiente uso delle risorse in particolare idriche, un parco circolante in costante crescita a fronte del quale prosegue il declino del trasporto pubblico urbano che continua a perdere passeggeri.

In questo report ci si propone di indagare un aspetto chiave della sostenibilità urbana: le modalità di trasporto utilizzate per gli spostamenti sistemici. Attraverso i dati elaborati a partire da un questionario sottoposto ai lavoratori dipendenti di 4 enti con sede nella città di Pavia<sup>1</sup>, si cercherà, quindi, di evidenziare alcune proposte per migliorare la sostenibilità complessiva del sistema della mobilità urbana pavese<sup>2</sup>.

Mobilità sostenibile: definizione e aspetti critici

Nel 2004, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico ha definito la mobilità di tipo sostenibile come quella che "non mette in pericolo la salute della popolazione o degli ecosistemi, concilia la soddisfazione del bisogno di accessibilità con l'uso di risorse rinnovabili in un tempo uguale o inferiore a quello che esse impiegano per riformarsi e l'uso di risorse non rinnovabili in misura uguale o inferiore al tasso di sviluppo di risorse alternative che siano rinnovabili".

Il Commission Expert Group on Transport and Environment ha elaborato la seguente definizione di sistema di mobilità sostenibile:

- permette di far fronte alle necessità fondamentali di accessibilità e sviluppo dei singoli individui, delle aziende e delle società in modo compatibile con la salute dell'uomo e dell'ambiente, e promuove l'equità all'interno della generazione presente e fra diverse generazioni;
- non è troppo oneroso, opera in modo efficiente, offre la scelta fra diversi mezzi di trasporto e supporta un sistema economico vivace e lo sviluppo locale;
- mantiene le emissioni e le scorie entro i limiti che il pianeta può assorbire, utilizza risorse rinnovabili nell'ambito della generazione presente, impiega risorse non rinnovabili solo in misura uguale o inferiore al ritmo di sviluppo di risorse alternative rinnovabili, e minimizza l'uso del suolo e l'inquinamento acustico".

I principali impatti della mobilità sono di tipo:

- economico - gli impatti economici della mobilità sono da ricollegarsi principalmente al fenomeno della congestione, quindi, del sovra sfruttamento delle infrastrutture esistenti che crea diseconomie ed elevati costi per la società. Un aspetto particolarmente critico nella gestione strategica della mobilità riguarda la costruzione di nuove infrastrutture di viabilità in risposta alla domanda di una maggiore fluidificazione

del traffico. L'evidenza empirica indica, infatti, che, questa non è la soluzione ottimale di lungo periodo in quanto induce una maggiore domanda di spostamento su gomma rispetto all'obiettivo di diversificare la quota modale degli spostamenti verso modalità environmental friendly;

- sociale - dal punto di vista sociale, la mobilità deve affrontare un problema di equità riguardante: la distribuzione sociale e spaziale dei livelli di accessibilità; la possibilità di accedere a diverse modalità di trasporto con standard di sicurezza elevati; la garanzia di un'accessibilità efficiente e sicura per i soggetti più deboli (disabili, bambini, anziani); la riduzione delle esternalità negative prodotte dagli utenti del veicolo privato a danno di altri utenti dello spazio pubblico e di altre modalità di trasporto;

- ambientale - gli impatti ambientali della mobilità possono essere classificati in impatti globali (riduzione delle risorse energetiche e contributo all'effetto serra), impatti sulla salute umana (derivanti dall'inquinamento atmosferico, acustico e dall'incidentalità), impatti sugli ecosistemi naturali (inquinamento atmosferico ed acustico oltre che da consumo di suolo e frammentazione di ecosistemi e habitat), impatti sul patrimonio architettonico e archeologico (dovuti sia all'inquinamento atmosferico che alle vibrazioni indotte dai mezzi di trasporto) e impatti sul paesaggio (deturpazione del paesaggio urbano, periurbano e agro naturale).

Mobilità sistemica a Pavia: quantificazione del fenomeno

La mobilità sistemica è, all'interno della mobilità totale, l'insieme degli spostamenti casa/lavoro – casa/scuola caratterizzati da elevata frequenza/ripetibilità nella settimana.

Nel corso del 2013, è stato predisposto un questionario per indagare le modalità di spostamento abituale ai lavoratori dipendenti dei principali soggetti economici della città di Pavia (Università di Pavia, Comune di Pavia, Policlinico San Matteo e Provincia di Pavia). Complessivamente nei 4 enti considerati, il tasso di risposta si è attestato sul 27,4% circa del totale dei dipendenti.

Prima di esporre alcune delle caratteristiche degli spostamenti sistemici che interessano Pavia, è utile cercare di inquadrare il campione di riferimento all'interno della dinamica di mobilità complessiva che interessa la città. Non esiste un censimento di tutti gli spostamenti che coinvolgono la città di Pavia, ma è possibile sviluppare alcune ipotesi:

1. in un recente lavoro dell'Agenzia Europea per l'Ambiente (EEA, 2013) è stata stimata la quota di spostamenti casa lavoro e casa scuola per 19 aree europee. La media di questi valori individua in una quota di circa 39% gli spostamenti sistemici sul totale di spostamenti che interessano l'area considerata;
2. gli spostamenti sistemici che coinvolgono Pavia non sono generati solo dai 4 enti direttamente coinvolti nel progetto, ma da un complesso di soggetti pubblici e privati di diversa grandezza;

3. gli spostamenti casa – scuola sono stati considerati solo in quanto “parte” dello spostamento sistemico casa - lavoro, quindi in termini di spostamento indiretto o motivato da più esigenze. Non sono stati considerati quindi tutti gli spostamenti effettuati al solo scopo di accompagnare i figli a scuola.

A fronte di queste ipotesi, si è deciso di applicare la valutazione prudenziale che il 50% circa degli spostamenti urbani complessivi sia stato intercettato dal questionario; l'ipotesi è giustificata dalle seguenti considerazioni:

- pur non essendo gli unici soggetti generatori di spostamenti sistemici i 4 enti considerati sono sicuramente rappresentativi della realtà lavorativa della città di Pavia;
- la scelta di una percentuale più elevata della media europea di riferimento (pari al 39%) di spostamenti sistemici rispetto alla mobilità urbana totale è giustificabile in relazione alla volontà di costruire uno scenario prudenziale.

Complessivamente il 73,6% circa dei dipendenti di Università, Comune, Provincia e Policlinico di Pavia proviene da un intorno territoriale del raggio di circa 15 km rispetto alla città, di questi il 45% si muove all'interno della cerchia cittadina.

La metà dei lavoratori degli enti considerati dichiara di impiegare meno di 20 minuti per raggiungere il posto di lavoro e, di questi, quasi il 60% indica un tempo di spostamento inferiore a 10 minuti.

Nonostante le distanze da percorrere e i tempi di spostamento siano, tutto sommato, limitati, il 58,5% degli intervistati utilizza abitualmente un mezzo motorizzato (51,2% in auto come conducente, 4,3% in auto come passeggero e il restante 3% in moto).

Un ruolo importante nella mobilità locale è, poi, giocato dall'uso della bicicletta che viene impiegata sistematicamente per raggiungere il posto di lavoro da 13,5% dei soggetti, mentre l'11% circa si reca al lavoro a piedi. Il trasporto pubblico collettivo copre l'8,6% degli spostamenti a breve raggio (TPL cittadino) e l'8,8% di quelli a medio e lungo raggio (di cui il 6,7% in treno e il restante 2,1% con linee di autobus extraurbane).

L'analisi dell'attuale ripartizione modale degli spostamenti sistemici individua come la situazione della città di Pavia sia per molti versi paradossale:

- da un lato, la mobilità sistemica pavese è caratterizzata da una forte dipendenza dal mezzo motorizzato privato e da tragitti di durata e distanza spesso molto contenute;
- dall'altro, dal confronto con i dati di ripartizione modale medi a livello nazionale, emerge una situazione maggiormente sostenibile rispetto alla media italiana. A livello nazionale, infatti, considerando il lavoro come motivazione dello spostamento, si evidenzia come il mezzo di trasporto motorizzato privato copra il 70% degli spostamenti urbani e più del 90% di quelli extraurbani nel 2012.

Strumenti e proposte per la gestione della mobilità sistemica

A partire da questo quadro quantitativo, si è cercato di individuare alcuni strumenti utili ad aumentare la sostenibilità del sistema locale della mobilità pavese. Gli strumenti su cui si sono concentrate le analisi sono<sup>3</sup>:

- incentivazione dell'uso della bicicletta;
- incentivazione all'uso del mezzo di trasporto pubblico;
- carpooling.

Per ognuno degli strumenti è stato chiesto se veniva già utilizzato e, in caso di risposta negativa, si richiedeva di specificare quali condizioni si ponevano o quali erano gli elementi limitanti questa scelta.

Nell'individuare quindi la quota di soggetti disposti a sperimentare un cambiamento nelle proprie modalità di spostamento si sono selezionate, tra le condizioni da essi indicate, quelle caratterizzate dall'essere: cost efficient, implementabili nel breve periodo e completamente governabili dai singoli enti di riferimento (rientrano cioè nell'ambito delle loro “possibilità di agire” senza la necessità di complesse procedure o di far intervenire altri soggetti). Nello specifico si sono considerate:

- per quanto riguarda la bicicletta, si sono selezionati coloro che hanno dichiarato di essere disponibili a recarsi al lavoro in bicicletta a patto che fossero resi disponibili ricoveri sicuri e dedicati per le biciclette (condizione indicata dal 28,4% dei soggetti disposti al cambiamento)<sup>4</sup>;
- nel caso del trasporto pubblico locale la condizione che si è scelta di valutare è quella relativa alla compatibilità tra orari di lavoro e orari dei mezzi pubblici (opzione selezionata dal 37,6% dei rispondenti)<sup>5</sup>;
- per il carpooling l'analisi si è concentrata sui soggetti che sarebbero disposti a sperimentare questa modalità di spostamento a patto di impostare un sistema organizzativo che faciliti la composizione degli equipaggi in termini di origine e destinazione nonché di orari<sup>6</sup>.

L'effetto di queste misure è quantitativamente “interessate”:

- rendere disponibile un ricovero sicuro e dedicato alle biciclette permetterebbe di evitare 739 spostamenti in auto (101 risposte rapportate all'universo di riferimento secondo le precedenti ipotesi) di cui 512 spostamenti si riferiscono a lavoratori che risiedono nel comune di Pavia e sono quindi auto restano ferme inutilizzate in città e 227 sono auto che non entrano più per motivi di lavoro in città;
- attraverso uno studio dettagliato dei tempi e spostamenti per motivi di lavoro in collaborazione con l'azienda di trasporto locale si potrebbero evitare 2.632 spostamenti (753 all'interno della città e 1.879 in entrata);
- la predisposizione di un sistema organizzativo per la gestione del car pooling potrebbe indurre una diminuzione di 1147 spostamenti (387 interni alla città e 760 in entrata).

	Campione		Universo	
	Auto ferme in città	Auto che non entrano più in città	Auto ferme in città	Auto che non entrano più in città
Bicicletta: ricoveri sicuri e dedicati	70	31	512	227
TPL: orari compatibili	103	257	753	1.879
Carpooling: sistema organizzativo efficace	53	104	387	760
<b>Totale</b>	<b>226</b>	<b>392</b>	<b>1.652</b>	<b>2.865</b>

Figura 1 – Potenziale impatto degli strumenti e delle proposte per la mobilità sistemica sostenibile a Pavia

Nel caso delle auto che restano ferme, l'effetto è quello di:

- emissioni evitate per il mancato utilizzo dell'auto;
- congestione evitata;
- non si ha alcun beneficio sull'occupazione di suolo dal momento che le auto restano ferme<sup>7</sup>.

Nel caso delle auto di coloro che risiedono in altri comuni, oltre agli impatti già individuati, si aggiunge la mancata occupazione di suolo per la sosta in città.

L'incidenza potenziale di queste misure in relazione al complesso della mobilità pavese è, considerando le ipotesi effettuate, quindi nell'ordine di:

- una diminuzione del 6,5% del traffico complessivo grazie alla predisposizione di parcheggi per biciclette;
- una diminuzione potenziale dei veicoli motorizzati circolanti di ben il 23,3% con la sincronizzazione degli orari di spostamento e delle corse degli autobus urbani;
- circa il 10% di traffico in meno con la diffusione di un sistema operativo efficiente per la gestione del carpooling.

La scelta volutamente molto limitante degli strumenti da analizzare e le molte ipotesi restrittive fatte durante l'elaborazione dei dati portano a considerare i precedenti risultati come molto sottostimati rispetto al potenziale impatto delle misure individuate di modal shift. Certo è che se poco meno di tremila automobili non entrassero più ogni giorno in città e complessivamente circa 4.500 mezzi motorizzati non circolassero più per motivi di lavoro ogni giorno in città, la qualità di vita complessiva di coloro che nella città abitano e / o lavorano migliorerebbe significativamente.

Note

1 Il questionario "Spostamenti casa - lavoro" è stato somministrato ai dipendenti dell'Università di Pavia, del Comune di Pavia, dell'Amministrazione provinciale e del Policlinico San Matteo nell'ambito del progetto cofinanziato dalla Fondazione Cariplo denominato "Pavia Mobility Manager".

2 Nell'analisi dei dati quantitativi risultanti dalla lettura dei questionari, un ruolo importante è stato giocato dagli strumenti GIS (Geographic Information System) che hanno permesso non solo una localizzazione spaziale georeferenziata dei dati, ma anche la loro analisi multiscale (comune, meso e macro-zona, provincia, ...) e la sovrapposizione con la rete e i punti della mobilità pavese esistente (strade e parcheggi,

ferrovia e stazioni, linee del trasporto pubblico locale, piste ciclopedonali) al fine di meglio indirizzare le politiche di miglioramento della mobilità sistemica.

3 Tra le possibilità indagate nel questionario vi era anche quella di organizzare forme di trasporto collettivo a carico del datore di lavoro e il telelavoro. Le azioni necessarie all'attivazione di questi strumenti sono strettamente dipendenti dall'ente di riferimento e non facilmente integrabili in una proposta cumulativa valida a livello territoriale. Si è scelto, inoltre, di non indagare su possibili leve economiche per indurre il modal shift desiderato, in particolare legate alla tariffazione della sosta o degli ingressi in città. L'idea era che il cambiamento fosse condotto a partire dalla soddisfazione degli utenti e non a prescindere da essa.

4 Per la bicicletta, tra le altre possibili condizioni, le più votate sono state: piste ciclabili migliori (51% circa delle risposte), bikesharing (5% circa).

5 Per essere incentivati ad utilizzare il trasporto pubblico locale i lavoratori pavesi hanno individuato come elemento critico, oltre alla condizione indicata nel testo, la garanzia di un tempo di spostamento non superiore di una volta e mezzo quello attuale (30% circa delle risposte) e la richiesta di un contributo del datore di lavoro per l'acquisto dell'abbonamento (17,3% delle risposte).

6 Le possibili condizioni per facilitare la diffusione del car pooling tra cui i rispondenti hanno scelto sono, oltre a quella indicata, la garanzia di un tempo di spostamento non superiore a quello attuale (25,7%) e la limitazione dell'equipaggio a conoscenti (10,6% delle risposte).

7 In effetti si potrebbe avere, nel lungo periodo, un effetto positivo di diminuzione del numero complessivo di automobili possedute per nucleo familiare dal momento che il mancato utilizzo per gli spostamenti sistemici potrebbe rendere inutili alcune delle vetture possedute.

Bibliografia

AAVV (2013), Ecosistema Urbano 2013 - Rapporto di Legambiente - XX Rapporto sulla qualità ambientale dei comuni capoluogo di Provincia

EEA (2013), A closer look at urban transport - TERM 2013: transport indicators tracking progress towards environmental targets in Europe, EEA, Denmark  
Isfort (2013), Osservatorio "Audimob" sulla mobilità degli italiani, <http://www.isfort.it/>

# Potenziare gli strumenti di partenariato nella trasformazione della città italiana. Un caso studio di Project Financing a Roma

CAMILLA ARIANI

Partenariato Pubblico Privato, punti di forza e criticità  
Parlando di Partenariato Pubblico Privato si fa riferimento a un approccio alle trasformazioni urbane che comprende una grande pluralità di politiche, strumenti e dispositivi di varia natura. Nel contesto attuale di crisi economica, sociale oltre che di revisione dei meccanismi di governance, questi dispositivi assumono un ruolo centrale nella definizione di nuovi paradigmi e strumenti operativi per studiare, guidare e intervenire a vari livelli sulle trasformazioni urbane. La congiuntura che ha portato, a partire dagli anni '90, alla diffusione delle procedure di PPP, legata anche alle politiche europee per la stabilità degli stati membri, con limiti nell'utilizzo dei fondi pubblici<sup>1</sup>, è più che mai valida nel contesto attuale. Il complesso degli interventi in PPP si costituisce come un nuovo mercato in grado, potenzialmente, di trovare un equilibrio tra la contrazione delle disponibilità finanziarie pubbliche, necessità di rinnovamento dei servizi collettivi e di riqualificazione urbana e incentivi agli imprenditori privati.

Molto si è studiato e proposto in sede legislativa a scala europea e nazionale per sancire i principi base a cui si sarebbero dovuti uniformare leggi locali, regolamenti d'attuazione o anche solo pratiche consolidate da circolari interne. Probabilmente in Italia è mancata una sistematizzazione dei passaggi operativi di tali strumenti e un'attenzione alla valutazione dei motivi per l'adozione degli stessi. Questa eterogeneità e discrezionalità riguardo ai processi di partenariato nelle loro varie declinazioni, in parte intrinseca ai processi stessi, ha reso difficile lo studio unitario e ponderato degli interventi realizzati in Italia e delle implicazioni legate all'utilizzo di questo tipo di approccio.

Tuttavia uno studio del Cresme (2014)<sup>2</sup>, pur considerando il calo degli investimenti e delle operazioni, evidenzia come negli anni siano andate aumentando le gare per servizi di base (trasporti, sanità ed edilizia scolastica) e la riqualificazione urbana. Contemporaneamente, è aumentata l'attenzione agli elementi qualitativi rispetto a quelli quantitativi. Nel 60% dei casi, il punteggio attribuito all'offerta qualitativa è superiore a quello attribuito all'offerta quantitativa. Ma, come si vedrà in seguito, è necessario leggere con attenzione i bandi per comprenderne il peso effettivo nell'aggiudicazione della gara.<sup>3</sup>

Nello specifico del caso studio oggetto di questo arti-

colo, il Project Financing, istituto giuridico ascrivibile alla categoria del PPP, presenta delle difficoltà nella diffusione in Italia, soprattutto nell'applicazione ad interventi di riqualificazione urbana, in quanto opere fredde o tiepide; in questi casi, la pratica diffusa è quella di fornire al concessionario, a titolo di prezzo, premialità che consistono nella cessione in proprietà o in diritto di superficie di beni non di interesse pubblico che possono essere finalizzati a interessi privati. Diventa, però, difficile il controllo e la valutazione del delicato equilibrio tra gli interessi dei vari stakeholder. E questa difficoltà, che permette anche l'utilizzo miope o poco trasparente della moneta urbanistica, degrada l'immagine di questi dispositivi in alcuni settori dell'opinione pubblica.

Il Project Financing viene per lo più percepito come una privatizzazione de facto, completamente avulsa dalle esigenze degli altri portatori di interesse, quali cittadini e utenti delle opere pubbliche. Si pensa che, in queste operazioni, gli intenti virtuosi restino su carta, mentre gli scopi principali, occulti, siano puramente privatistici.

È quindi fondamentale la programmazione e sistematizzazione del ricorso al PPP, con criteri di valutazione delle esternalità positive e negative di tali operazioni, e lo sviluppo di competenze e strutture all'interno delle istituzioni in grado di coordinare e gestire operazioni complesse e di ampio respiro.

Il contesto romano

Sarebbe complicato in questa sede dare un quadro esaustivo del contesto romano per quanto riguarda l'applicazione di dispositivi di PPP, in cui entrano in gioco aspetti politici legati ai cambi di amministrazione degli ultimi anni, criticità del piano regolatore, frutto di un percorso lungo e travagliato, peso dei grandi investitori nelle decisioni riguardando la città.<sup>4</sup> Lo stesso discorso vale per le politiche urbane per la mobilità, al cui ambito fa riferimento il caso studio qui analizzato<sup>5</sup>. In questo senso l'operazione in oggetto, il prolungamento della linea B della metropolitana, è un esempio emblematico delle difficoltà e delle potenzialità di interventi di Partenariato, il cui scopo dovrebbe essere mettere a sistema proprio quella pluralità di interessi e risorse che caratterizza il contesto urbano. L'analisi del caso studio si concentrerà non tanto sul progetto infrastrutturale, quanto sulla struttura del bando in merito alle premialità per il concessionario, motore del coinvolgimento dei privati in operazioni di pubblico interesse. Interventi di questa portata in una città complessa come Roma, rendono evidente la necessità di ripensare il governo del territorio portando in campo in maniera coordinata la varietà di interessi che di fatto governano la città e mettendo in gioco tutte le risorse che è possibile allocare.

La gara per il prolungamento della metro B di Roma, un caso studio

Nel luglio 2009 viene pubblicato il bando di gara per una procedura aperta per l'affidamento in concessio-

ne della progettazione esecutiva, della realizzazione e della gestione del Prolungamento della Linea B della Metropolitana di Roma, tratta Rebibbia-Casal Monastero: circa 3km di linea metropolitana, con 3 fermate e opere accessorie, gestione degli impianti e dei servizi di stazione nonché delle aree e degli impianti destinati all'interscambio dei flussi passeggeri<sup>6</sup>.

Alla gara, che riguardava opere per un valore di circa 450 milioni di euro<sup>7</sup>, partecipano due cordate di imprese, ATI Cmb (capogruppo)<sup>8</sup> e ATI Salini (capogruppo) che risulterà la società aggiudicatrice, anche dopo il ricorso al TAR.

L'aggiudicazione in via definitiva avverrà nel novembre 2011, con immediata stipula della convenzione, inizio lavori previsto nel 2012 e completamento nell'arco di 5 anni. Essa fu presentata dal sindaco Alemanno come la prima grande opera pubblica che veniva realizzata attraverso al valorizzazione di aree pubbliche cedute a privati, in modo da ridurre al minimo il peso sulle casse comunali<sup>9</sup>. Ma i più recenti sviluppi, cioè la richiesta di risoluzione del contratto da parte del concessionario per inadempimento del comune (con relativo pagamento di penale), hanno dimostrato che l'operazione presentava delle criticità, individuabili già nel bando stesso.

Il bando si presentava come un tipo di operazione task oriented<sup>10</sup>, in cui il Comune aveva già un progetto definitivo (che però si rivelò insufficiente e quindi non vincolante). D'altro canto, le ingenti premialità per l'impresa aggiudicataria, di fatto avrebbero richiesto un processo policy oriented<sup>11</sup>, in cui sarebbe stato interessante un confronto diretto e approfondito tra i desiderata dei vari stakeholder coinvolti (dai cittadini, ai vari gradi di amministrazione locale, fino agli investitori privati).

Questa ambiguità del bando, vero punto debole della gara, si rispecchia anche nei criteri di aggiudicazione. Nonostante il punteggio assegnato all'offerta tecnica, di fatto si toglieva peso alla parte riguardante la valorizzazione immobiliare<sup>12</sup>. Venivano cioè messi nettamente in secondo piano gli aspetti nei quali si riversavano le maggiori potenzialità del bando in termini di possibilità di riqualificare l'intero quadrante Est della città di Roma.

Le aree selezionate per la valorizzazione immobiliare, per quanto eterogenee, presentano una caratteristica comune: sono tutte ridosso di fermate esistenti della metropolitana. Questa scelta sarebbe stata indubbiamente felice se fosse stata più ponderata, accompagnata da una vera concertazione.

Invece alcune delle aree interessate erano già regolate da piani particolareggiati<sup>13</sup> mentre per le altre era ammessa una variante al PRG, da ottenere prima della stipula della convenzione. Per l'area di Pietralata è previsto l'ultimo stralcio ancora in vigore del progetto SDO<sup>14</sup>. L'area a ridosso dell'attuale capolinea di Rebibbia, invece, prevedeva un progetto per un Punto Verde Qualità e un campo sportivo, senza contare la presenza di resti archeologici di notevole importanza (il tracciato antico della via Tiburtina). Altre erano aree residuali destinate a parcheggio o sovrastanti le

strutture già esistenti delle fermate della metropolitana (Monti Tiburtini e Santa Maria del Soccorso). Le uniche aree che presentavano meno difficoltà da questi punti di vista, erano quelle, in parte da espropriare, a ridosso delle due nuove fermate previste nelle località di Torraccia e Casal Monastero, a ridosso del Grande Raccordo Anulare.

Nell'allegato A del disciplinare di gare, la scarna documentazione per le aree di valorizzazione comprendeva stralci del PRG, grossolane indicazioni riguardo al mix funzionale, con quota flessibile al 50% (delegando quindi le decisioni alle imprese partecipanti, che prevedibilmente avrebbero optato per progetti con maggior convenienza economica nell'ottica privatistica dei costruttori) e alcune sparute note riguardo a condizioni vincolanti la proposta di valorizzazione. Inoltre le quantità minime di SUL indicate dal disciplinare di gara si sono rivelate obiettivamente sovradimensionate.

In una situazione del genere era difficile per i progettisti riuscire a soddisfare le esigenze delle imprese di raggiungere la cubatura necessaria a ripagare l'investimento (e avere un congruo margine di profitto) e allo stesso tempo salvaguardare la qualità dell'intervento<sup>15</sup>. Era quindi difficile garantire un approccio secondo i principi fondanti del PPP: mettere a sistema risorse ed esigenze di stakeholders di natura diversa. Emersero così due tipi di proposte radicalmente diverse, entrambi insoddisfacenti rispetto alle necessità della città.

Da una parte, per evitare di intervenire nelle aree di valorizzazione con maggiori criticità e arrivare comunque a un bilancio economico positivo, si è scelto di ridurre drasticamente l'entità dell'intervento riguardante la mobilità (l'impresa aggiudicataria ha, quindi, ridotto il numero di fermate e l'impegno riguardo alla gestione dell'infrastruttura).

L'altra società partecipante, invece, mantendo la qualità e le caratteristiche tecniche dell'infrastruttura, si è ritrovata a dover riempire al massimo le aree assegnate per la valorizzazione, azzardando deroghe anche importanti ai progetti esistenti e monetizzando quanto possibile gli standard urbanistici previsti da piano, con evidenti ricadute sulla densità e sulla qualità degli insediamenti progettati.

In entrambi i casi mancava un atteggiamento strategico e una visione generale dell'intero settore urbano interessato dalle trasformazioni. Settore in cui si alternano aree ad alta densità a spazi di margine vuoti o sottoutilizzati o ancora a residui di vecchie pianificazioni mai completamente realizzate.

Ci si chiede, quindi, se era giusto delegare la ricerca di una visione più ampia nella proposta progettuale alla sola iniziativa privata, mancando una regia pubblica che dettasse le linee guida per una vision più a lungo termine. Vision che avrebbe probabilmente portato alla scelta di aree e di tipi di interventi più lungimiranti, in modo da venire incontro ai cambiamenti radicali nel mercato edilizio che erano già ampiamente prevedibili ai tempi della gara.

Tra gli altri fattori, queste criticità hanno contribuito

al rischio di fallimento dell'intera iniziativa che è apparso sulle cronache locali negli ultimi mesi. Poco era stato realizzato dalla stipula della convenzione con l'ATI Salini, quando nella scorsa estate sono uscite le notizie riguardo al rischio concreto che l'intera operazione saltasse. Il concessionario lamentava delle inadempienze da parte del comune riguardo l'inadeguatezza del progetto definitivo a base di gara e per la mancata approvazione delle varianti al PRG, per la risoluzione delle incompatibilità delle destinazioni d'uso delle aree di valorizzazione. Il rischio di fallimento dell'opera sembra, a oggi, essere scongiurato, e indubbiamente sono molti i fattori che hanno reso difficile e accidentato il percorso di questa operazione: difficoltà tecniche che da sempre accompagnano le opere infrastrutturali a Roma, difficoltà politiche interne all'amministrazione comunale e difficoltà economiche legate alla congiuntura nazionale e internazionale su un investimento così importante. Ma proprio considerando questi ultimi due punti (gli aspetti politici ed economici) diventa impossibile scindere completamente questi ultimi sviluppi di cronaca dalle criticità del bando sopra evidenziate. La miopia nella scelta delle premialità e il mancato coordinamento degli stakeholder coinvolti hanno fatto sì che per il concessionario diventasse più conveniente sospendere la convenzione (addossando le colpe al Comune di Roma e, quindi, incassando la penale) piuttosto che portare a termine un processo già datato rispetto al mercato immobiliare attuale.

Conclusioni in forma di domande di ricerca

Concludo con una nota di colore, che può essere utilizzata per approfondire il dibattito sui dispositivi di partenariato. Nel marzo 2011 (in pieno ricorso al TAR per l'aggiudicazione della gara) il Comune di Roma è stato insignito del premio per la miglior procedura di Project Financing, dal convegno MetroRail 2011<sup>16</sup>, che coinvolge i manufacturers nel campo del trasporto urbano su ferro, e ciò ovviamente influisce sul peso e sul valore "scientifico" di tale premio.

L'impressione che ne risulta, però, è che tale procedura, al tempo, non è stata percepita come mal gestita, neanche da quei soggetti il cui scopo principale, al di là delle valutazioni sul perseguimento del pubblico interesse, dovrebbe essere comunque quello di portare a termine le operazioni per trarne il maggior guadagno possibile.

Viene quindi da chiedersi quante di queste criticità siano da imputarsi semplicemente a una cattiva gestione della procedura da parte del comune di Roma e quante siano invece riconducibili ad ambiguità che devono ancora essere sciolte nella pratica di dispositivi così complessi, anche attraverso una riflessione sulla valutazione dell'equilibrio tra il perseguimento del pubblico interesse e l'assegnazione delle premialità per i privati.

Sono queste mancanze che fanno percepire il Project financing come l'esatto contrario della progettazione partecipata, come un'occasione per la cementificazione? Può il PPP essere una risposta alle necessità di

cambiamento delle città contemporanea, con dispositivi che mettano a confronto dinamiche economiche, politiche e partecipative nel quadro del cambio di paradigma tanto citato nel dibattito sulla "questione urbana" che ha un ruolo preponderante nello scenario europeo?

Note

1 UTFP 100 Domande e Risposte sul PPP, II edizione (2014), [http://www.utfp.it/docs/publicazioni/100D\\_R\\_definitiva20maggio2014.pdf](http://www.utfp.it/docs/publicazioni/100D_R_definitiva20maggio2014.pdf)

2 Unioncamere - "Il partenariato Pubblico Privato e l'edilizia sostenibile in Italia nel 2013", <http://www.infopieffe.it>

3 Per ulteriori dati continuamente aggiornati si rimanda ai siti specializzati come [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) e [www.utfp.it](http://www.utfp.it)

4 Per approfondimenti in merito alla pianificazione a Roma si rimanda a AA.VV. (2001) Nuovo Prg di Roma, numero monografico di Urbanistica, n. 116, per quanto riguarda invece lo specifico argomento del PPP cfr. [www.sioip.lazio.it](http://www.sioip.lazio.it)

5 Anche in questo caso si rimanda alla vasta letteratura sul tema.

6 Bando di gara pubblicato sulla G.U.U.E. n. S-127 del 7 luglio 2009 e sulla G.U.R.I. n. 79 dell'8 luglio 2009.

7 Di cui circa 150 milioni di co-finanziamento pubblico

8 Questa ATI si avvaleva di un gruppo di progettazione di cui faceva parte lo studio di progettazione presso il quale lavoravo nel periodo di svolgimento della gara. Quindi parte delle considerazioni sulle criticità del bando e della procedura si basano anche sulla diretta esperienza professionale.

9 Si veda, tra i vari articoli apparsi sui quotidiani Metro B, via libera al prolungamento da Rebibbia a Casal Monastero, su il Messaggero del 6 agosto 2011

[http://www.ilmessaggero.it/home\\_roma/muoversi/metro\\_b\\_via\\_libera\\_al\\_prolungamento\\_da\\_rebibbia\\_a\\_casal\\_monastero/notizie/158718.shtml](http://www.ilmessaggero.it/home_roma/muoversi/metro_b_via_libera_al_prolungamento_da_rebibbia_a_casal_monastero/notizie/158718.shtml) (consultato in data 18/10/2014)

10 Codecasa, G. e Di Piazza, F. Governare il Partenariato Pubblico-Privato, in Codecasa, Guido (a cura di). Governare il partenariato pubblico e privato nei progetti urbani. Maggioli Editore, 2010.

11 Op. Cit.

12 Da bando (e successive rettifiche) il criterio di aggiudicazione era quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'art. 83 del D. Lgs. n. 163/2006 e s.m.i. La valutazione era suddivisa in:

Offerta tecnica fino a 60 punti (di cui 40 per la proposta di realizzazione, ulteriormente suddivisi, 10 per la proposta di gestione delle opere e 10 per la proposta di valorizzazione immobiliare),

Offerta economica fino a 40 punti (di cui 20 punti per la minore differenza fra l'importo offerto per l'esecuzione dei lavori ed il prezzo offerto per l'acquisizione delle aree).

Cfr. sito <http://www.romametropolitane.it/articolo.asp?CodMenu=199&CodArt=202+> in cui è presenta

tutta la documentazione a base di gara.

13 Progetti non compresi nella documentazione a base di gara.

14 In una prima fase era prevista anche l'area di Ponte Mammolo, nodo di scambio già ininteressato da un PF poi sostituito con l'area 1b, lotto residuale all'interno del Piano Paricolareggiato Tiburtino.

15 A ciò si somma l'ambiguità dell'amministrazione rispetto alle difficoltà presentate dalle aree. Si veda il documento esplicativo "Chiarimenti in merito alle proposte di valorizzazione" che può essere reperito alla pagina relativa alle gare aggiudicate del sito di Metropolitane di Roma. <http://www.romametropolitane.it/articolo.asp?CodMenu=199&CodArt=202>

16 Si veda il comunicato stampa pubblicato sul sito del comune di Roma Capitale in data 16 marzo 2011 [http://comune.roma.it/wps/portal/pcr?contentId=NEW154369&jp\\_pagecode=newsview.wp&ahew=contentId:jp\\_pagecode](http://comune.roma.it/wps/portal/pcr?contentId=NEW154369&jp_pagecode=newsview.wp&ahew=contentId:jp_pagecode)

#### Bibliografia

Camagni, R. (1993), *Principi di economia urbana e territoriale*, Carocci, Milano

Codecasa, Guido (a cura di). *Governare il partenariato pubblico e privato nei progetti urbani*. Maggioli Editore, 2010.

Commissione Europea, *Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, Bruxelles 2004

Mazza M. G. (2001), *L'urbanistica concertata con i privati*, Halley, Roma-Napoli.

Micelli E. (2004), *Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città*, Marsilio Editori, Venezia

Micelli E. (2008), *Modelli ibridi di partnership pubblico e privato nei progetti urbani*, in *Scienze Regionali* n. 1.

Palermo P.C. (2002), *Apprendere da Urban: effetti immediati e incerti sviluppi di un'esperienza innovativa*, in *Urbanistica*, n. 119.

Salzano E. (2003), *Fondamenti di urbanistica. La storia e la norma*, Laterza, Roma

Serafini L., *Roma, addio allungamento della metro B*, *Sole24Ore* del 31 luglio 2014 <http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2014-07-31/roma-addio-allungamento-metro-b-063808.shtml?uuid=ABDwO1fB> (consultato in data 18/10/2014)

Stanghellini S. (2012), *Il negoziato pubblico privato nei progetti urbani. Principi, metodi e tecniche di valutazione*, De, Roma

Urbani P. (2000), *Urbanistica consensuale*, Bollati-Boringhieri, Torino

Urbani P. (2007), *Territorio e poteri emergenti. La politica di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Giappichelli, Torino

## Politiche urbane in Francia: principi e strumenti di nuova generazione per uno sviluppo sostenibile

ALESSANDRA BADAMI

Riordinare i principi del governo del territorio: ripartire dalla sostenibilità ambientale

Tra i principi d'apertura certi e condivisi di un Libro Bianco delle politiche europee dovrebbero comparire i temi del governo del territorio che richiedono un approccio a livello globale; e tra questi, per la immediata urgenza che richiede, dovrebbe disporsi in prima fila il tema della sostenibilità ambientale, da verificare in particolare negli ambienti urbani, laddove dove si registra la maggior concentrazione di consumo delle risorse e di produzione di inquinamento.

La Francia è uno dei primi paesi membri della UE che ha avviato un profondo ripensamento delle politiche urbane riposizionando la questione ambientale come priorità; sul finire del secolo scorso è stato avviato un rinnovamento radicale del corpus legislativo e sono stati adottati strumenti di pianificazione urbana e territoriale di nuova generazione: la nuova legge nazionale di governo del territorio *Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU)*, entrata in vigore dal 2000, privilegia una visione globale del territorio, affrontando contemporaneamente le questioni ambientali, sociali, urbanistiche e della mobilità.

La periferia al centro: il GPRU di Parigi

Il ripensamento delle politiche urbane alla luce della sostenibilità ambientale è stato attuato anche in chiave di reinserimento in nuovi cicli produttivi e di rigenerazione di parti delle città obsolete, degradate o depresse. A Parigi, la metropoli europea con la più alta densità di abitanti (2,153 mln di abitanti a Parigi, 20.000 ab/km<sup>2</sup>; 11,5 mln di residenti nell'Île-de-France, 964 ab/km<sup>2</sup>) la crescita delle periferie ha prodotto una intensa urbanizzazione del territorio in cui il tessuto urbano non si frangia assottigliandosi in aree extraurbane ma si estende fino a saldarsi con le città limitrofe. In contesti di questo genere le periferie diventano luoghi in cui si addensano i problemi connessi alla crescita del fabbisogno abitativo, alla presenza dei principali nodi di interscambio infrastrutturale, alla carenza di servizi urbani e di spazi pubblici di qualità, alla mancanza di centralità e specializzazione funzionale, alla mancanza di qualità degli "entrées de ville", alla perdita di identità come luoghi di frontiera ai margini di più centri urbani, alla segregazione sociale della popolazione meno abbiente e degli immigrati.

Lo sviluppo urbano di Parigi è stato ripensato proprio a partire dalle sue periferie nelle quali è stata avviata,

in via prioritaria, la sperimentazione di nuovi strumenti di pianificazione elaborati per confrontarsi con dimensioni urbane e problematiche ambientali di elevata complessità. Il processo di recupero, rifunzionalizzazione e riqualificazione delle periferie è diventato il punto di partenza per lo sviluppo urbano: queste si attestano nella struttura radiale di Parigi lungo l'anello del boulevard périphérique e costituiscono un tema progettuale che richiede un intervento coordinato sulle parti di città più compromesse o degradate. Per affrontare in modo integrato il tema delle periferie e della cooperazione intercomunale, nel 2002 è stato lanciato il Grand Projet de Renouvellement Urbain (GPRU) (Figura 1), individuando undici siti prioritari. Il progetto sta agendo contemporaneamente su diversi livelli di intervento che prevedono:

- il miglioramento della qualità della vita nei quartieri periferici attraverso la riqualificazione dell'ambiente, la realizzazione o il potenziamento dei servizi esistenti, la qualificazione degli spazi pubblici, l'aumento delle aree verdi, il potenziamento dei mezzi di trasporto pubblico, il potenziamento della sicurezza, il controllo e la gestione della pulizia, il controllo energetico degli edifici nuovi e del recupero degli edifici esistenti, il ricorso a fonti di energia rinnovabile;
- il sostegno della coesione sociale attraverso lo sviluppo di servizi destinati ai bambini, ai giovani e alle persone in difficoltà, il sostegno alle iniziative associative, la promozione della partecipazione degli abitanti ai processi decisionali, la diffusione di pratiche di cura dell'ambiente tra i residenti, la promozione della democrazia di prossimità;
- l'incentivazione dello sviluppo economico attraverso la creazione o il mantenimento di attività economiche e commerciali, di incubatori d'impresa, di servizi per l'accesso all'impiego;
- la promozione di politiche di sviluppo condivise con i comuni limitrofi attraverso la concertazione di progetti in comune, politiche di scambio di beni e servizi.

Il recupero delle periferie come asse portante della politica di sviluppo urbano è stato confermato tra gli obiettivi prioritari degli strumenti di nuova generazione redatti ai sensi della Loi SRU<sup>2</sup>: la città di Parigi si è dotata nel 2006 del PLU (Plan Local d'Urbanisme) e dello strumento urbanistico complementare, il PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable), fissando i suoi nuovi obiettivi strategici tra cui: il risparmio di suolo, il miglioramento della qualità della vita degli ambienti urbani per incrementarne l'attrattività, la riduzione delle disparità sociali per una cittadinanza più solidale, la cooperazione intercomunale, la promozione delle funzioni dell'area metropolitana alla scala internazionale. Gli strumenti sono stati messi a punto attraverso una ampia concertazione che ha visto riuniti insieme i rappresentanti politici, i residenti, i fruitori attuali e attesi, il tessuto imprenditoriale e commerciale, i partner culturali, economici e sociali.

Paris Nord-Est: il più grande progetto di rinnovamen-

to urbano di Parigi è nella banlieue

Il GPRU è composto da 11 Opérations de Renouvellement Urbain (ORU)<sup>3</sup> che interessano le banlieues di Parigi, tra i quali Paris Nord-Est (PNE) (Figura 2). L'area urbana PNE, individuata nel 2002 dal Conseil de Paris, si estende lungo il boulevard périphérique su una superficie di 200 ha a cavallo tra il 18ème e il 19ème arrondissements, tra la Porte de La Chapelle e la Porte de La Villette e interessa parte dei comuni di Aubervilliers e Pantin. Dall'ottobre 2013 il perimetro dell'area oggetto di riqualificazione è stato esteso al 10ème arrondissement e al territorio comunale di Saint-Denis per una superficie di 600 ha, pari al 17% del territorio parigino, e coinvolge 314.000 abitanti. Attualmente, è il più grande progetto di rinnovamento urbano di Parigi.

Il progetto PNE è articolato in 9 settori: Porte de la Chapelle-Condorcet, Chapelle International, Gare des Mines – Fillettes, Chapelle Charbon-Hebert, Porte d'Aubervilliers, ZAC Claude Bernard, Macdonald – Évangile, Porte de la Villette, Halle aux Cuirs. Ciascun settore è contraddistinto da problematiche peculiari: i piani di recupero e riqualificazione risultano pertanto molto differenziati tra loro, ma sono comunque inseriti in un quadro d'insieme che ne garantisce la continuità e l'integrazione tra la città di Parigi e i comuni limitrofi.

Denominatore comune è la presenza di sistemi infrastrutturali di trasporto di livello extraurbano e regionale, tra cui: la Gare du Nord e la Gare de l'Est, l'innesto dell'autostrada A1 su Porte de la Chapelle, il boulevard périphérique, gli assi stradali intercomunali Villette-Flandre, Aubervilliers-Crimée e Chapelle Wilson, il canale Saint-Denis, il nuovo RER E con la costruzione della stazione Rosa Parks, il prolungamento della linea 12 del Metro, i nuovi tracciati dei tram T3 e T8. Tutte queste infrastrutture, se da un lato garantiscono alti livelli di efficienza nell'accessibilità al quartiere, dall'altro ne compromettono la qualità dell'immagine urbana per l'alta percentuale di suolo occupata dai binari e la presenza di nastri stradali di viabilità veloce che generano alti tassi di inquinamento acustico e dell'aria.

Altro elemento comune è l'eterogeneità della composizione sociale di diverse etnie e culture (Figura 3) e la disgregazione e l'isolamento dei residenti dovuto alla frammentazione del tessuto residenziale causata sia dai fasci infrastrutturali, sia dalla presenza di grandi edifici industriali e ferroviari dismessi (Figura 4).

9 settori di intervento: 9 sperimentazioni di sviluppo sostenibile

I progetti in corso di realizzazione nei 9 settori di intervento dell'ORU Paris Nord-Est abbracciano un'ampia casistica di tematiche relative ai processi di rinnovamento urbano, presentando approcci innovativi e soluzioni creative per lo sviluppo sostenibile. In questa sede saranno presentate buone pratiche relative alle seguenti questioni:

1. recupero e riqualificazione di cicli interrotti o conclusi



Figura 1– Il Grand Projet de Renouvellement Urbain (GPRU) per le aree periferiche della corona di Parigi



Figura 2– Masterplan de l'Opérations de Renouvellement Urbain Paris Nord-Est

2. trame di riequilibrio ambientale
3. processi di pianificazione partecipata
4. azioni di sostegno allo sviluppo socio-economico

Recupero e riqualificazione di cicli interrotti o conclusi

Gli orientamenti della pianificazione sostenibile promuovono la riconversione del patrimonio edilizio dismesso che ha interrotto o concluso il proprio ciclo produttivo o funzionale (ex fabbriche, ex edifici ferroviari, etc.) per alloggiare nuove funzioni; da un lato si può rispondere alle nuove richieste contenendo il consumo della risorsa suolo, dall'altro si può sfruttare l'occasione per valorizzare la memoria dell'identità del luogo.

Uno degli esempi più interessanti del progetto Paris Nord-Est è il recupero dell'Entrepôt Macdonald, tra la Porte de la Villette e la Porte d'Aubervilliers: l'edificio industriale dismesso ha una facciata lunga 617 m, occupa una superficie di 5,5 ha con 131.000 mq di superficie utile. Il progetto è stato promosso e gestito da una società pubblico-privata (la Société par Actions Simplifiée Paris Nord-Est, costituita da Semavip<sup>4</sup>, la Caisse des Dépôts e Icade<sup>5</sup>). Il piano e le strategie di riqualificazione, definiti dall'Agenzia OMA (Rem Koolhaas e Floris Alkemade), prevedono il mantenimento dell'immagine originale dell'edificio con l'inserimento di altri 19 corpi di fabbrica, i cui progetti sono stati

affidati ad architetti diversi per consentire di innestare sull'identità originale dell'edificio una pluralità di linguaggi architettonici contemporanei. È prevista la realizzazione di abitazioni (di cui 50% logements sociaux), uffici, locali commerciali, attività diverse, attrezzature pubbliche, parcheggi. L'operazione è stata guidata dalla finalità di valorizzare l'identità dell'edificio industriale e di riutilizzarlo come dispositivo multifunzionale di livello urbano (Figure 5-9).

Trame di riequilibrio ambientale

Nel processo di riqualificazione assume un ruolo preminente la rinaturalizzazione della maggior superficie possibile di suolo urbano.

Il progetto Paris Nord-Est prevede un rapporto di copertura del suolo del 40%, preservando il restante 60% del suolo naturale da destinare a diverse utilizzazioni: verde pubblico (Figura 10), riserve ecologiche (8.500 m<sup>2</sup>), orti urbani, attrezzature sportive e per il tempo libero, sedi tramviarie su prato permeabile, bordure delle linee ferrate, foreste lineari ai bordi del boulevard périphérique (Figura 11), sistemazione e accessibilità delle sponde del canale Saint-Denis tra Paris e Aubervilliers.

Non soltanto il suolo naturale viene destinato a verde, ma anche la "quinta facciata" (la copertura) di alcuni edifici, tra cui il toit terrasse dell'Hôtel de logistique del progetto Chapelle International (Figura 12).



Figura 3– Paesaggio urbano multietnico in Rue du Faubourg-Saint-Denis



Figura 4– Veduta aerea dell'area in trasformazione di Paris Nord-Est

La superficie di 18.000 m<sup>2</sup> del tetto è stata oggetto di una nuova destinazione d'uso per ospitare servizi pubblici di quartiere richiesta dagli stessi abitanti. La nuova copertura dell'edificio sarà destinata alla produzione di energia solare con pannelli fotovoltaici che trasformeranno l'edificio in centrale di produzione energetica per il quartiere; ospiterà un'area pubblica attrezzata con ristorante, palestra e incubatori di impresa; una ampia porzione sarà destinata a superficie a verde, ad orti urbani disponibili per i residenti ed a campi di tennis, basket e pallavolo (Figure 13-14).

#### Processi di pianificazione partecipata

La premessa del GPRU è la partecipazione attiva di tutti i soggetti interessati ai processi di rinnovamento urbano.

Il progetto Paris Nord-Est declina la partecipazione sociale attraverso più azioni convergenti: l'attività ormai consolidata svolta dall'Urban Center del Pavillon de l'Arsenal, l'apertura nel quartiere della Maison de Projets PNE (Figure 16-17), la creazione di nuove risorse associative come il PIMMS (Point Information et Médiation Multiservices 18/19) (Figura 15), l'apertura del sito internet Paris Nord-Est, la realizzazione di un nuovo Centro Sociale di quartiere all'interno dell'Entrepôt Macdonald.

Tali azioni hanno animato dinamiche sociali locali che sono riuscite a creare un tessuto associativo capace di interagire con le amministrazioni per cambiare e/o modificare i progetti in corso di elaborazione, di coordinare le decisioni relative alle richieste di miglioramento della qualità della vita, di lotta contro l'esclusione sociale, di integrazione tra i diversi quartieri, di accoglienza verso i nuovi abitanti dei quartieri, di sostegno alla popolazione più fragile (bambini, famiglie monoparentali, famiglie numerose, disoccupati, anziani, poveri). Azioni di sostegno allo sviluppo socio-economico

Il sostegno allo sviluppo socio-economico dei quartieri in corso di riqualificazione è un'azione che deve essere costruita in anticipo rispetto ai lavori di infrastrutturazione urbanistica e costruzione edilizia.

Il progetto Paris Nord-Est ha messo in atto una serie di interventi per facilitare l'accesso alle informazioni sui nuovi posti di lavoro che potranno essere disponibili negli interventi previsti e sulla disponibilità del numero e della qualità degli alloggi; sono previsti inoltre incubatori d'impresa e hôtels d'entreprises per



Figura 5– Rendering del progetto di recupero, riqualificazione e rifunzionalizzazione dell'Entrepôt Macdonald



Figura 6– Sezione del progetto dell'isolato dell'Entrepôt Macdonald



Figura 7– Nuova facciata dell'edificio Macdonald di fronte alla nuova linea del tram



Figura 8– La nuova linea del tram attraversa l'isolato Macdonald



Figura 9– Progetto di trasformazione della testata dell'edificio Macdonald di Kengo Kuma

Di particolare interesse è lo studio di fattibilità nel settore Chapelle International (Figura 18) lanciato dalla RIVP (Régie Immobilière de la Ville de Paris) relativo alla commercializzazione del concetto SoHo (Small office/Home office). Sono previsti 80 lotti per una superficie di 8.000 m<sup>2</sup> ai piani terra degli edifici in costruzione dedicati alle attività degli studi professionali, delle piccole imprese, degli artigiani e degli artisti (Figura 19). La RIVP ha incaricato la società di monitoraggio urbanistico Ville et Architecture di elaborare degli studi non solo sulla composizione spaziale dei volumi o sull'articolazione interna degli uffici/abitazioni, ma anche di curare gli aspetti dell'inserimento dei SoHo nel contesto urbano come elementi di animazione del tessuto sociale.

### Conclusioni

Il progetto di rinnovamento urbano Paris Nord-Est offre un'ampia campionatura di sperimentazioni progettuali elaborate a partire da contesti urbani complessi e problematici; l'impostazione concettuale e procedurale è suggerita dalla nuova legge di governo del territorio francese, la Loi SRU, i cui principi portanti, espressi sin dalla titolazione, sono la "solidarietà" e il "rinnovamento urbano".

La legge introduce strumenti urbanistici di nuova generazione, impostati sui principi della collaborazione, della responsabilizzazione individuale e collettiva, del risparmio energetico e delle risorse, dello sviluppo a partire dal riuso intelligente e innovativo del patrimonio esistente.

Il progetto Paris Nord-Est, come parte di un progetto di più ampie dimensioni, il GPRU, reimmette nel



Figura 10– Riqualficazione degli spazi verdi pubblici dell'ORU Paris Nord-Est



Figura 11– Foresta lineare urbana costruita lungo il boulevard périphérique per la mitigazione dell'inquinamento acustico e atmosferico

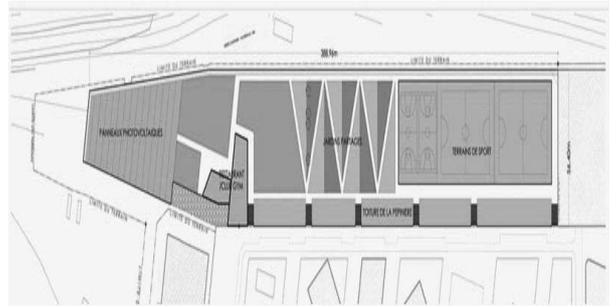


Figura 12– Hôtel de logistique, progetto di recupero del tetto terrazza come quinta facciata dedicata ad ospitare servizi di quartiere e sistemi di produzione di energia



Figura 13– Rendering del progetto del tetto terrazza dell'edificio ferroviario dismesso Hôtel de logistique



Figura 14– Giardini urbani e caffè-restaurant sul tetto terrazza dell'edificio ferroviario dismesso Hôtel de logistique

processo virtuoso dello sviluppo urbano le periferie, le aree da sempre relegate a ricevere gli scarti del progresso del centro città.

Riconoscere il valore e il potenziale delle periferie diviene uno dei punti di svolta necessari al ripensamento del processo di pianificazione dello sviluppo delle città, impone di imparare a volgere lo sguardo dove solitamente lo si distoglie, insegna che la sostenibilità deve necessariamente essere un comportamento indispensabile e collettivo.



Figura 15 – Il PIMMS, Centro Informazioni Médiation et Multiservices



Figura 16 – La Maisons de Projets in Boulevard Ney



Figura 17– Presentazione dei progetti di trasformazioni urbana agli abitanti del quartiere



Figura 18 – Progetto di riqualificazione del settore Chapelle International



Figura 19– Progetto per la realizzazione di 80 lotti di So-Ho nel settore Chapelle International

#### Note

1 La nozione di entrée de ville è costituita dalle seguenti componenti: localizzazione periurbana, circolazione di persone e merci, tessuti urbani eterogenei e in mutazione; cfr. Frobert, S. (1999).

2 Sugli strumenti urbanistici di nuova generazione introdotti dalla Loi SRU cfr. Badami A. (2009).

3 Le 11 ORU interessano i seguenti quartieri: Les Olympiades (XIII); Bédier - Porte d'Ivry - Boutroux (XIII); Plaisance - Porte de Vanves (XIV); Porte Pouchet (XVII); Porte Montmartre - Porte de Clignancourt et Secteur Porte des Poissonniers (XVIII); Secteur Paris Nord-Est (XVIII); Cité Michelet (XIX); Saint Blaise (XX); Porte de Montreuil - La Tour du Pin (XX); Porte de Vincennes (XII et XX); Porte des Lilas (XX).

4 Société d'économie mixte d'aménagement de la Ville de Paris.

5 Société immobilière d'investissement cotée, filiale de la Caisse des Dépôts.

#### Bibliografia

Badami, A. (2012) *Metamorfosi urbane, Politiche culturali in Francia e mutamenti nel paradigma urbanistico*, Alinea, Firenze

Bastie, J. (1964) *La Croissance de la banlieue parisienne*, PUF, Paris

Carta, M. (2014) *Reimagining Urbanism*, LIStLab, Trento

Charvet, M. (2005) *Les fortifications de Paris. De l'hy*

seuil de la ville, Picard, Paris

Dabit, E. (1990) *Faubourgs de Paris*, Gallimard, Paris

Fourcault, A. (1988) *Un siècle de banlieue parisienne (1859-1964)*. Guide de recherche, L'Harmattan, Paris

Frobert, S. (1999) *Entrées de ville*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques, Lyon

giénisme à l'urbanisme, 1880-1919, Presse universitaires de Rennes, Rennes

Cohen, J., Lorte, A. (1991) *Des fortifs au périf. Paris, les*

# Improving SEA procedures within Italian regions: Towards a more effective evaluation of urban sustainability

UMBERTO BARESI, KAREN J. VELLA  
E NEIL G. SIPE

## 1. Introduction

Sustainable urban development, a major issue at global scale, will become more relevant according to population growth predictions in developed and developing countries. Societal and international recognition of sustainability concerns led to the development of specific tools and procedures, known as sustainability assessments/appraisals (SA). Their effectiveness however, considering that global quality life indicators have worsened since their introduction, has promoted a re-thinking of SA instruments. More precisely, Strategic Environmental Assessment (SEA), – a tool introduced in the European context to evaluate policies, plans, and programmes (PPPs), – is being reconsidered because of several features that seem to limit its effectiveness. Over time, SEA has evolved in response to external and internal factors dealing with technical, procedural, planning and governance systems thus involving a shift of paradigm from EIA-based SEAs (first generation protocols) towards more integrated approaches (second generation ones). Changes affecting SEA are formalised through legislation in each Member State, to guide institutions at regional and local level. Defining SEA effectiveness is quite difficult. Its' capacity-building process appears quite far from its conclusion, even if any definitive version can be conceptualized. In this paper, we consider some European nations with different planning systems and SA traditions. After the identification of some analytical criteria, a multi-dimensional cluster analysis is developed on some case studies, to outline current weaknesses.

## 2. Structuring the analytical matrix

A review of European international reports dealing with SEA legislation at national and regional scales and literature concerning the application of SEA at different institutional levels identified six analytical blocks (a-f). First, a structured legislative process (a) is a priority to avoid blue-print solutions. In fact, SEA should be institution-centred to work effectively with the social capital characterising specific contexts. Second, the integration between SEA and PPP (b), referring to effective interactions between these two processes. Thus considering that SEA is required

to be autonomous and impartial towards the PPP. Third, and connected to the previous step, is the need to identify sustainability goals (c) as either the plan or the SEA process should consider parameters and indicators to evaluate PPP impacts on quantitative/qualitative targets. The fourth block deals with the technical side of SEA organisation (d), referring to the apparent inertia between practical and theoretic evolution of this procedure, with the former striving to implement the increasing hints coming from the latter. The problem does not seem to be due to a shortage in the methods available but rather in the lack of guidelines to support local communities on the instruments to use, and the way to manage information among the characters involved. The fifth block is about participatory organisation (e), considering how the general public and specific institutions have both the right to be informed and the one to participate at the decision-making process. The sixth and final step of SEA procedure is the monitoring phase (f), nowadays debated about suitable methodologies to use and relationships with SA at other levels ('tiering'). Based on these blocks (figure 1) we constructed a matrix to verify in which degree (total, partial, none) each criteria was satisfied. For this purpose, we considered institution reports and academic publications assessing SEA approaches in the countries analysed. The nations were selected to compare European countries with different sustainability assessments (SA) traditions, thus realising how the north-south European divide still influences the SEA formalisation. In detail, within the United Kingdom, Scotland was considered as separate case presenting some improvements to UK legislation. If the UK is an example of northern European SA tradition, France lays in the middle between northern and southern one. Unlike the UK, French legislation relies on national structures articulated at the regional level, addressing local authorities. At last, the Italian system is structured with regional bodies defining their own SEA legislation, according to national guidelines, in a scenario quite poor of SA tradition.

## 3. The national comparison

Consequently, a matrix was build placing the single criteria (figure 1) in rows and the 26 case studies in columns. This matrix was filled considering how the case studies legislation met each analytical criterion, implementing contents coming from higher hierarchical levels. The correlation analysis, developed in AddaWin software, identified some 'common features' to the majority of the cases. These mainly involve the "in-itinere"<sup>1</sup> process of the SEA, the public participation process, the distinction between scoping and environmental report, the influence of the assessment process on the planning one. Some common deficiencies were also identified, namely involving temporal SEA scenarios, criteria and tools to structure PPP alternatives, and the use of thematic reports from environmental agencies within the SEA procedure. The frequency analysis consequently developed on

- a) Legislative process
  - 1 Existent legislation about SEA
  - 2 Models to structure SEA related to specific PPPs
  - 3 List of PPPs requiring SEA
  - 4 'Tiering' within SEA tools hierarchy
  - 5 Availability of Guidelines
  - 6 Authorities/agencies involved in the SEA process
  - 7 Distinction between Scoping and Environmental report
  - 8 Identification of environmental skilled authorities
  - 9 Legislation at national and regional level
- b) Integration between SEA and PPP
  - 1 SEA possibility to stop unsustainable PPP
  - 2 SEA conceived as 'in itinere' assessment
  - 3 Separation between SEA assessment authority and PPP customer
  - 4 Separation between SEA drafting profile and PPP customer
  - 5 SEA possibility to influence PPP contents
  - 6 SEA coherent with PPPs at superior level
- c) Sustainability goals
  - 1 Specific parameters to assess PPP impacts
  - 2 Reference to human development limits
  - 3 Need to assess cumulative impacts of PPP actions
  - 4 Criteria to evaluate PPP alternatives sustainability
  - 5 Temporal scenarios independent from PPP customer political mandate
  - 6 Transboundary/inter-scale PPP sustainability
- d) Technical organisation
  - 1 Database provided by specific agencies/authorities
  - 2 Thematic reports provided in the SEA procedure
  - 3 SEA and PPP required to use the same database
  - 4 Use of modelling to assess PPP impacts
  - 5 Quantitative assessment of PPP internal coherence
  - 6 Criteria and tools to structure alternative options
- e) Participatory organisation
  - 1 Joint consultative processes for socio/eco/environmental organizations
  - 2 Feedbacks from socio/eco/environmental authorities and institutions
  - 3 Involvement of transboundary and inter-scale authorities and institutions
  - 4 Public consultation 'in-itinere'
  - 5 Joint consultative processes for public authorities
  - 6 Tools to use arranging public participation
  - 7 Report about the effective use of opinions/advice coming from health and environment authorities
- f) Monitoring phase
  - 1 Standardised monitoring methods for similar PPPs
  - 2 PPP impacts compatible with higher level PPPs
  - 3 Compulsory mitigation actions by PPP customer
  - 4 Involvement of thematic competent bodies
  - 5 Draft of a non-technical summary

Figure 1– Logic blocks and related criteria identified

the European Union, French, UK, Scottish and Italian cases showed how the 4 countries have differently implemented the EU regulatory system. Improvements are mainly registered on the legislation side, the participatory organization, and in a limited way in the sustainability goals one. This happened especially in Scotland, UK, France, while Italy struggled implementing the EU Directive. Limited differences were instead outlined, among these countries, about the level of integration between SEA and planning process (block b), the technical organisation (block d) and the SEA outcomes (block f). In detail, the criteria of block b appear quite structured in all the nations considered, while some relevant lacks are identified in blocks d and f. This seems quite acceptable in cases where regional bodies have specific authorities on sustainability assessments (e.g. Italian case), but it might cause problems where the national level is the only one defining protocols to be followed at the local level. From this perspective, the weaknesses of the Italian system could be balanced with a structured regional level. These things considered, the Italian case seems anyway the weakest, with only 74% of the analytical criteria partially or fully satisfied (same amount of the EU level), whereas France, Scotland and UK reach 89% threshold.

#### 4. The Italian regional survey

A further analysis was developed to identify the differences among SEA legislation in Italian regions, to outline which priorities should be pursued in each case. This goal was achieved with a multi-dimensional cluster analysis developed with the AddaWin

software. In the analysis the criteria were considered variables and the regions were considered statistical units. The first step involved the elimination of variables strongly correlated. Thus, the aforementioned ten 'common features' were excluded together with two other criteria with high correlations, reducing at 27 the number of useful variables. Then, basing on a principal components analysis and a non-hierarchical one, the 21 regions (considering the autonomous provinces of Trento and Bolzano) were divided in five classes with similar profiles. The final evaluation was structured on three levels: i) the understanding of the relationships between axes and variables explained; ii) the reading of the graphic representation of these clusters, referred to the two main axes in terms of inertia explained; iii) the interpretation of the classes profiles, considering the relationship between clusters and variables.

The cluster with the lower level of criteria satisfaction is the n. 2, including four regions (Veneto, but especially Molise, Basilicata and Sicilia) basically relying on national SEA legislation thus showing poor values in the variables assumed. Strong regional legislation characterises the cluster n. 4, despite the lack of positive performances in the other blocks suggests that this class (Trento, Piemonte, Val d'Aosta, Umbria) is characterised by weak legislations bringing limited contributions to the SEA capacity-building process. Unlike the previous ones, the cluster n. 1 (Bolzano, Friuli-Venezia-Giulia, Toscana, Lazio, Campania, Puglia, Liguria) has an intermediate characterisation, with a quite structured SEA legislation, presenting developed but limited participatory organisation

skills. The two remaining clusters have their centre in the right part of the diagram, being characterised by positive values for most of the variables assessed. In detail, cluster n. 5 (Emilia Romagna, Abruzzo, Sardegna) satisfies many criteria within the blocks a, e, f, meeting few minimum requirements in blocks c and d. The class n. 3 (Lombardia, Marche, Calabria) shows a similar profile, with legislation criteria (block a) fully satisfied, generally positive values for blocks b, e, f, and relevant weaknesses in blocks c and d, despite variable values above the general mean.

Within the Italian case, it seems that most of the regions are still struggling developing a complete SEA legislative system, only a few (clusters 3 and 5) presenting satisfactory legislation and related guidelines. Notwithstanding some regions seem more advanced in the SEA legislative path, relevant lacks on technical and sustainability goals issues are common to all the cases examined, characterising the Italian SEA scenario both at the national and regional level. Without considering the specific needs of each region, two major categories are identified. The first one deals with regions (clusters 2, 4, 1) needing improvements in nowadays legislation, to define in unique ways procedures, characters involved and technical issues useful to support the capacity-building process at the urban scale. On the other side, a minority of regions (clusters 3, 5) with quite structured SEA legislations limited by significant weaknesses about technical issues.

#### 5. Discussion and Conclusions

Some critics could be moved to the methodology used, asserting that it doesn't consider: i) the role of environmental competent agencies to the planning process of SEA drafting, and ii) the role of the provincial institutional level. In order to prevent these critics, it is necessary to consider the high fragmentation of the Italian system, both in terms of environmental agencies and provincial institutions. On one side, the contribution of environmental authorities at the Italian regional level (ARPA) is influenced by a fragmented situation probably affecting the development of unique policies about SEA. In the same way, the provincial institutional level can't be identified as suitable to fix the open issues about SEA, in lack of specific instructions from higher levels. In fact, provincial administrations have nowadays relevant discretionary powers to develop own SEA indicators and methods, contributing to a highly heterogeneous scenario. These things considered, the regional legislative level appears the most suitable to identify nowadays lacks, not to rely on virtuous and sporadic initiatives of local communities, provincial administrations or regional environmental authorities. Whereas only a co-ordinated improvement of SEA tools can avoid fragmented and uneven developments of this instrument, the recent reform of the Italian administrative system could be the occasion to re-think regional SEA legislation for the ten 'metropolitan cities' replacing the former provinces. These areas, among the most impacting in terms of population density

and urban land use, might be suitable to experiment new SEA approaches based on: i) a wider involvement of authorities with relevant environmental database; ii) a broader use of sustainability indicators relating the availability of resources with their use by human communities. The results of this paper suggest that such experimentation should be primarily pursued at the regional level, implementing nowadays legislative lacks. In this sense, virtuous regions and 'metropolitan cities' belonging to countries with different SEA traditions could be involved in a joint project, inspired for instance by the Enplan project experience.

#### Notes

1 The SEA procedure has to be developed simultaneously with the PPP process.

#### References

- Acharibasam, J.B., Noble, B.F. (2014) "Assessing the impact of strategic environmental assessment", *Impact Assessment and Project Appraisal*, 32:3 (pp.177-187)
- Bidstrup, M., Hansen, A.M. (2014), "The paradox of strategic environmental assessment", *Environmental Impact Assessment Review*, 47 (pp.29-35)
- Bina, O. (2007) "A critical review of the dominant lines of argumentation on the need for strategic environmental assessment", *Environmental Impact Assessment Review*, 27 (pp.585-606)
- Brown, A.L., Théritel, R. (2000) "Principles to guide the development of strategic environmental assessment methodology", *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18:3 (pp.183-189)
- Brown, A.L. (2003), "Increasing the utility of urban environmental quality information", *Landscape and Urban Planning*, 65 (pp.85-93)
- Cashmore, M., Bond, A., Cobb, B. (2008), "The role and functioning of environmental assessment: Theoretical reflections upon an empirical investigation of causation", *Journal of Environmental Management*, 88 (pp.1233-1248)
- Da Silva, A.W.L., Selig, P.M., De Ávila Lerípio, A., Viegas, C.V (2014), "Strategic environmental assessment: one concept, multiple definitions", *Int. J. Innovation and Sustainable Development*, 8:1 (pp.53-76)
- Dalal-Clayton, B., Sadler, B. (2005), *Strategic Environmental Assessment, A sourcebook and reference guide to international experience*, Earthscan, London and Sterling
- Dalal-Clayton, B., Sadler, B (2014), *Sustainability appraisal, A sourcebook and reference guide to international experience*, Earthscan, Oxon and New York
- Fabiano, N., Paolillo, P.L. (2008) *La valutazione ambientale nel piano*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna
- Fischer, T.B., Gazzola, P. (2006), "SEA effectiveness criteria-equally valid in all countries? The case of Italy", *Environmental Impact Assessment Review*, 26 (pp.396-409)
- Gazzola, P. (2008) "What appears to make SEA effective in different planning systems", *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*,

10:1 (pp.1-24)

Hacking, T., Guthrie, P. (2008), "A framework for clarifying the meaning of Triple Bottom-Line, Integrated, and Sustainability Assessment", *Environmental Impact Assessment Review*, 28 (pp.73-89)

Janin Rivolin, U., Faludi, A. (2005), "The hidden face of European spatial planning: innovations in governance", *European Planning Studies*, 13:2 (pp.195-215)

Janin Rivolin, U. (2012), "Planning Systems as Institutional Technologies: a Proposed Conceptualization and the Implications for Comparison", *Planning Practice & Research*, 27:1 (pp.63-85)

Jones, C., Baker, M., Carter, J., Jay, S., Short, M., Wood, C. (Eds.), (2005), *Strategic Environmental Assessment and land use planning, an International Evaluation*, Earthscan, London and Sterling

Lobos, V., Partidario, M.R. (2014), "Theory versus practice in Strategic Environmental Assessment (SEA)", *Environmental Impact Assessment Review*, 48 (pp.34-46)

Morrison-Saunders, A., Thériver, R. (2006) "Sustainability integration and assessment", *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 8:3 (pp.281-298)

Noble, B.F., Gunn, J., Martin, J. (2012), "Survey of current methods and guidance for strategic environmental assessment", *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30:3 (pp.139-147)

Owens, S., Rayner, T., Bina, O. (2004), "New agendas for appraisal: reflections on theory, practice, and research", *Environment and Planning A*, 36 (pp.1943-1959)

Pope, J., Annandale, D., Morrison-Saunders, A. (2004), "Conceptualising sustainability assessment", *Environmental Impact Assessment Review*, 24 (pp.595-616)

Sadler, B., Aschermann, R., Dusik, J., Fischer, T.B., Partidario, M.R., Verheem, R. (Eds.), (2011) *Handbook of Strategic Environmental Assessment*, Earthscan, London and Washington DC

Servillo, L., Lingua, V. (2014) "The Innovation of the Italian Planning System: Actors, Path Dependencies, Cultural Contradictions and a Missing Epilogue", *European Planning Studies*, 22:2 (pp.400-417)

Slunge, D., Nooteboom, S., Ekstrom, A., Dijkstra, G., Verheem, R. (2009), "Conceptual analysis and evaluation framework for institution-centered Strategic environmental assessment". Working paper, World Bank, Washington, DC. June 23

Stoeglehner, G, Brown, A.L., Kørnø, L.B. (2009), "SEA and planning: 'ownership' of strategic environmental assessment by the planners is the key to its effectiveness", *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27:2 (pp.111-120)

Van Doren, D., Driessen, P.P.J., Schijf, B., Runhaar, H.A.C. (2013), "Evaluating the substantive effectiveness of SEA: Towards a better understanding", *Environmental Impact Assessment Review*, 38 (pp.120-130)

Verheem, R., Tonk, J. (2000) "Strategic environmental assessment: one concept, multiple forms", *Impact assessment and project appraisal*, 18:3 (pp.177-182)

White, L., Noble, B.F. (2013), "Strategic environmental assessment for sustainability: A review of a decade of academic research", *Environmental Impact Assessment Review*, 42 (pp.60-66)

## Le politiche europee sulla sicurezza urbana: l'orientamento dell'Unione Europea nella prevenzione del crimine attraverso la pianificazione e la progettazione urbanistica.

SARAH ISABELLA CHIODI

### Introduzione

Questo contributo trae spunto da due attività personali di ricerca e di scambio di conoscenze sul tema della sicurezza urbana: una riguarda la ricerca transfrontaliera intitolata "Le implicazioni di sicurezza nella progettazione urbanistica" che sto svolgendo presso il Politecnico di Torino, l'altra concerne l'azione europea COST TU1203: "Crime Prevention through Urban Design and Planning", alla quale partecipo in qualità di membro dello Junior Network. Lo studio, la ricerca empirica e gli scambi maturati in questo contesto mi hanno permesso di aprire una riflessione sulle politiche europee di sicurezza urbana nell'ambito della prevenzione del crimine attraverso la progettazione urbanistica.

La letteratura ci offre una consolidata suddivisione dei più recenti approcci di prevenzione del crimine identificando alcune grandi tipologie: la prevenzione sociale, la prevenzione comunitaria e la prevenzione situazionale (Selmini, 2004; Barbagli e Gatti, 2005; Cardia e Bottigelli 2011 ecc.).

La prevenzione sociale e quella comunitaria si focalizzano sui fattori socio-ambientali che sono causa dell'azione criminale. Cause sociali di varia tipologia (disagio sociale, disoccupazione, bassi livelli di istruzione, ecc.) condizionano il comportamento del soggetto che, anche in relazione a fattori psicologici individuali, sarà più o meno propenso a compiere un'azione criminale. In particolare, la prevenzione comunitaria comprende tutte quelle strategie a sostegno della partecipazione dei cittadini e della promozione di varie forme di aggregazione mirate al controllo sociale informale (Selmini, 2011): dall'animazione territoriale, alla sorveglianza naturale, al sostegno familiare e delle strutture religiose ovvero laiche ecc. La prevenzione situazionale, invece, non tiene in conto dei condizionamenti socio-ambientali sul

soggetto, ma della componente ambientale ovvero del contesto, riducendo le potenziali opportunità di compiere crimini e aumentando i rischi per gli autori. La prevenzione situazionale non si interessa delle cause socio-culturali, ma si concentra su misure di sorveglianza meccanica o naturale, sulla configurazione dello spazio fisico, sull'illuminazione, su sistemi di allarme di varia tipologia ecc.

La prevenzione del crimine attraverso la progettazione urbanistica e architettonica è generalmente ricompresa nella prevenzione situazionale, ma taluni parlano di prevenzione ambientale (Acierno, 2003) o di prevenzione 'place based' (Schneider, Kitchen, 2007), sottolineando il valore del contesto (fisico) del luogo.

Il ruolo dell'Europa nella prevenzione ambientale del crimine

Il dibattito europeo sulla Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED)

Il tema della prevenzione del crimine attraverso la progettazione urbanistica è certamente al centro dell'attenzione dell'Europa. Il primo atto ufficiale a testimonianza è la Dichiarazione finale della conferenza "on the reduction of urban insecurity" organizzata dalla "Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe" del Consiglio d'Europa<sup>2</sup> tenutasi a Barcellona il 17-20 novembre del 1987. Nel testo si afferma esplicitamente che esiste una stretta correlazione tra il crimine e gli spazi residenziali e che la qualità degli spazi urbani è importante per l'equilibrio psicologico degli abitanti. Si critica inoltre la scarsa attenzione alla sicurezza prestata dalla progettazione urbanistica e dal design, ovvero dai professionisti. Pertanto, in relazione allo spazio fisico, si raccomanda di implementare le pratiche di prevenzione ambientale del crimine e di sfruttare le recenti esperienze disponibili sull'argomento, stimolando il senso di appartenenza al luogo.

A dieci anni di distanza, il 21-23 febbraio del 1997, la Conferenza permanente delle autorità locali e regionali del Consiglio d'Europa, come rinominata "Congress of Local and Regional Authorities of Europe" (CLRAE) a partire dal 1994, organizza un'altra conferenza internazionale sul tema della prevenzione del crimine intitolata "Crime and Urban Insecurity in Europe: The Role and Responsibilities of Local and Regional Authorities" nella città di Erfurt in Germania. Nella dichiarazione finale vengono ribadite alcune asseverazioni precedenti, considerando tra le cause principali del crimine la scarsa manutenzione dello spazio fisico e l'inadeguatezza delle abitazioni. Si mette altresì in evidenza la relazione tra l'ambiente fisico e la stabilità sociale, affermando che nonostante l'azione sullo spazio fisico non possa totalmente risolvere la criminalità, tuttavia possa ridurre le probabilità che il crimine si verifichi; specie agendo sull'illuminazione, sullo spazio pubblico, sulla gestione dei rifiuti, sul graffitismo ecc.)

Dichiarazioni simili in tema di sicurezza sono state fatte in molte conferenze successive del CLRAE, con

particolare attenzione alla collaborazione tra le autorità locali, la polizia e i progettisti stessi.

Significativamente, in seguito, the Justice and Home Affairs (of the European Union) ha politicamente concordato le conclusioni della conferenza di esperti dell'Unione Europea "Towards a knowledgebased strategy to prevent crime". Si è così convenuto riguardo l'efficacia delle strategie di prevenzione ambientale del crimine (Sundsvall, Sweden, 21-23 February 2001):

«Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED), or Designing out Crime (DOC), has proven to be a useful, effective, very concrete and feasible strategy to prevent crime and feelings of insecurity, integrated in a multidisciplinary approach. Best practices regarding CPTED/DOC should be collected, evaluated and made accessible for stakeholders. This process should utilise a common framework of concepts and processes, and transferable principles should be identified.»

Di nuovo, nel 2011, the Council of European Union (Brussels, 24 marzo 2011) concorda che:

«Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED) is a proactive crime prevention philosophy based on the theory that proper design and effective use of the built environment can lead to a reduction in crime and the fear of crime, as well as an improvement in the quality of life for the community, and it aims to reduce or even remove the opportunity for crime to occur in an environment and promote positive interaction with the space by legitimate users».

Considerato il dovere dei pesi europei (autorità locali, designer, polizia, progettisti ecc.) di seguire le raccomandazioni emerse nelle conferenze, è fondamentale che venga predisposto un assetto metodologico comune e simili requisiti nelle specifiche disposizioni di ogni paese (Van Soomeren, Woldendorp, 1997).

Nel 1995 la Comunità Europea istituisce così un comitato tecnico (CEN Technical Committee - TC 325) per la creazione di un metodo standardizzato di prevenzione ambientale del crimine. Inizialmente il Comitato è costituito solo da rappresentanti della Danimarca, Gran Bretagna e Olanda, ma in seguito diversi paesi si uniscono: la Francia, la Svezia e l'Austria nel 1997, l'Italia, la Spagna, il Belgio e la Svizzera nel 1998, infine l'Estonia nel 2000; la Germania mantiene una posizione ufficiale contraria al processo di standardizzazione.

Il significato della normazione nell'orientamento delle politiche europee sulla CPTED

La governance attraverso la standardizzazione rappresenta una forma particolare di promozione delle politiche che si distingue sia dalle direttive autoritarie promosse dalla legge, intese come politiche "dall'alto" sia dalle procedure democratiche di coinvolgimento attivo della comunità, quali politiche "dal basso". A differenza di questi approcci l'utilizzo degli standard entra nell'arena delle politiche europee attraverso la competizione economica. (Stummvoll, 2012). In Europa gli standard sono definiti dal Comité Européen

de Normalisation, un'organizzazione amministrativa no-profit fondata nel 1961 nel contesto della Comunità Economica Europea, e conseguono un interesse politico ed economico. L'interesse politico può essere promosso dal Consiglio dell'UE con il Parlamento, che possono dare mandato al CEN di sviluppare uno standard di qualità a sostegno di talune politiche o regolamentazioni dell'UE. L'interesse economico invece è gestito dal mondo dell'industria che partecipa direttamente alla definizione degli standard nei comitati tecnici CEN, perseguendo evidenti interessi economici per un'ampia diffusione dei propri prodotti. La combinazione di questi interessi ha rafforzato i processi di standardizzazione, che sono diventati una forma dominante delle politiche europee e nazionali in molti settori economici legati anche al mondo dell'architettura, quali l'energia, i trasporti, l'ambiente ecc.

Il nuovo orientamento alla prevenzione avviato negli anni '90 nelle politiche di giustizia criminale (Edwards and Hughes, 2009) ha avviato il passaggio da un modello di welfare punitivo verso un modello pragmatico di gestione del rischio (Garland, 2001) che ha incentivato l'utilizzo di standard di sicurezza nel settore edile, legati alla diffusione di porte blindate, telecamere di sorveglianza, sistemi di allarme ecc. (le cosiddette tecniche "target hardening"). Si precisa però che queste tipologie di standard si riferiscono al prodotto e non ad un servizio o a un processo<sup>3</sup>.

Sulla scia del dibattito anglosassone in materia di prevenzione ambientale del crimine, iniziato intorno alla fine degli anni '60 negli Stati Uniti (Jacobs, 1961; Jeffery, 1971, Newman, 1972) e poi diffuso prevalentemente in nord Europa, specie in Gran Bretagna (già negli anni '70), intorno agli anni '80, sono state altresì introdotte strategie di prevenzione basate sull'azione sullo spazio fisico e l'ambiente sociale. A partire da questo background, su iniziativa della Comunità Europea, un gruppo di esperti europei sul tema della prevenzione ambientale del crimine (costituito nel summenzionato comitato tecnico TC325) nel 1995 ha iniziato a lavorare alla definizione di un metodo standardizzato di prevenzione della sicurezza. Il lavoro del comitato si è concluso nel 2006 con l'emanazione del Rapporto Tecnico TR 14383-2, adottato dal CEN (il Comitato Europeo di Normazione) nel 2007.

La produzione di un rapporto tecnico, che nella prassi corrisponde a raccomandazioni di buone pratiche, piuttosto che di una normativa di vincolo, ha però significato una sorta di debolezza intrinseca dello standard, che può aver contribuito alla sua scarsa diffusione. Tuttavia è opportuno sottolineare che la scelta di utilizzare una tipologia di standard di processo anziché di prodotto è stata fatta volontariamente dal Comitato, che l'ha riconosciuta come la più appropriata ai fini dell'oggetto di interesse. Le numerose differenze territoriali e di contesto nell'ambito della pianificazione urbanistica tra i vari paesi, infatti, non avrebbero consentito di stabilire uno standard di prodotto universalmente applicabile.

Lo standard europeo di prevenzione ambientale del crimine attraverso la progettazione urbanistica L'articolazione e i contenuti della norma

La norma "Prevention of crime - Urban planning and building design" (CEN/TR 14383- part 2) è adottata dopo un lungo processo di redazione e approvazione iniziato nel 1995 e concluso nel 2007, dovuto alla necessità del consenso da parte di tutti i paesi membri e di tutte le organizzazioni interessate (polizia, professionisti - architetti e urbanisti, assicurazioni, servizi di sicurezza). (Colquhoun, 2004)

Si rivolge ai professionisti (architetti, progettisti, ingegneri, ecc.), alle autorità locali, ai residenti e a tutti gli attori coinvolti nelle trasformazioni urbane, offrendo un ausilio pratico (avvisi, linee guida e una check list di azioni possibili) volto alla riduzione del crimine e della percezione dell'insicurezza.

Il Comitato Tecnico (TC325) ha prodotto una serie di norme strutturandosi in vari gruppi di lavori focalizzati su diversi ambiti, che corrispondono all'articolazione in parti dello standard. Una vera e propria norma europea, ad oggi, esiste solo in relazione alle "definizioni e termini specifici", che costituisce la parte 1 dello standard (EN 14383-1, 2006). Le altre parti della norma invece specificano semplici linee guida per la pianificazione urbana (parte 2), per le abitazioni (parte 3) e per i negozi ed uffici (parte 4); e sono tutte pubblicate come Rapporti Tecnici (TR). Inoltre è attualmente in corso l'elaborazione di altre simili linee guida per la sicurezza delle stazioni di servizio (parte 5), delle scuole (parte 6), dei mezzi di trasporto pubblico (parte 7) e contro gli attacchi criminali con veicoli (parte 8), non ancora concluse.

La parte del rapporto tecnico di interesse per questo contributo è quella relativa alla progettazione urbanistica (parte 2) e si articola in sei capitoli e quattro allegati.

Il primo capitolo definisce l'oggetto e l'obiettivo della norma; precisando che le linee guida sono indicate per particolari contesti, ovvero riqualificazioni urbane e nuovi insediamenti, per affrontare problemi di sicurezza specifici (quali atti di violenza, vandalismo, furto con scasso, disordine sociale, paura della criminalità ecc.). Sono altresì individuati i soggetti potenzialmente coinvolti nel processo (rappresentanti del mondo dell'economia, dell'industria, la polizia, i servizi sociali, gli enti territoriali, i professionisti ecc.). Il secondo capitolo riporta i riferimenti normativi. Il terzo definisce la terminologia sul tema della prevenzione ambientale del crimine. Il quarto capitolo entra nel merito della progettazione e focalizza una serie di domande utili da porsi in merito al contesto ambientale d'intervento.

Il quinto capitolo definisce alcune strategie per la progettazione, da selezionare in relazione alla pertinenza del caso affrontato, riferite a tre ambiti distinti: strategie di pianificazione urbanistica, strategie di progettazione urbana e strategie di gestione.

Il sesto capitolo descrive uno schema procedurale (flow chart) basato sulla norma ISO 9001 che identifica le fasi da mettere in atto per una efficace azione di

prevenzione del crimine attraverso la progettazione urbanistica.

• gli allegati A e B forniscono indicazioni per l'analisi della sicurezza nelle aree esistenti (crime review) e per la valutazione della sicurezza nei nuovi progetti (crime assessment);

• l'allegato C si occupa dei fattori percettivi di allarme e paura per la criminalità;

• l'allegato D è dedicato alla diagnosi di sicurezza dei progetti urbani (Safety audit framework of an urban project).

L'allegato D è ritenuto lo strumento più utile come supporto pratico per i progettisti e contiene le linee guida per la progettazione urbana in termini di sicurezza fornendo una serie di principi fondamentali che possono facilmente essere compresi da una vasta gamma di utilizzatori (Cardia, 2009). Introduce una lista di "principi generali" e una check list di indicazioni pratiche su tre livelli di intervento corrispondenti ai raggruppamenti delle strategie già individuate in precedenza: la pianificazione, la progettazione urbana e la gestione degli spazi. A titolo di esempio si cita il principio, già presente nel testo di J.Jacobs (1961), della vitalità delle strade e degli spazi pubblici, inteso come un importante fattore di prevenzione del crimine perché produce la cosiddetta "sorveglianza spontanea". Di conseguenza, nell'ambito della pianificazione urbana, corrisponde l'obiettivo di creare vitalità suggerendo di intervenire su alcuni punti fondamentali quali la creazione di un adeguato mix funzionale, di un'alternanza delle attività e degli orari atta a garantire un livello continuo di animazione territoriale o l'evitare la rigida separazione dei flussi e la conflittualità degli usi dello spazio.

Le strategie di intervento proposte non sono rigorose indicazioni pratiche, ma linee guida. Questa modalità orientativa è intenzionale ed è motivata dal presupposto che ogni contesto ambientale è differente e va prima analizzato con attenzione prima di avanzare delle ipotesi di intervento, valutando altresì le potenziali interferenze con le condizioni ambientali locali.

L'allegato D è stato tradotto nel 2007 in un manuale operativo in 4 lingue (inglese, italiano, francese, spagnolo) su iniziativa di un gruppo di lavoro tra Italia e Francia su finanziamento del progetto UE Seafpolis, che ha coinvolto il Politecnico di Milano - Laboratorio Qualità Urbana e Sicurezza, la Regione Emilia Romagna - Servizio Politiche sicurezza e polizia locale e l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (IAU) dell'Ile-de Franc - Mission Etudes Sécurité.

L'insuccesso della norma

Nonostante si possa affermare che lo standard CEN/TR 14383- part 2 sia potenzialmente efficace, in pratica non abbiamo riscontri sulla sua effettiva applicazione e, in generale, è stata verificata una scarsa diffusione dello standard nei paesi europei, né è possibile rinvenire alcun progetto di pianificazione urbanistica che abbia esplicitamente applicato lo standard in Europa dalla data della sua pubblicazione.

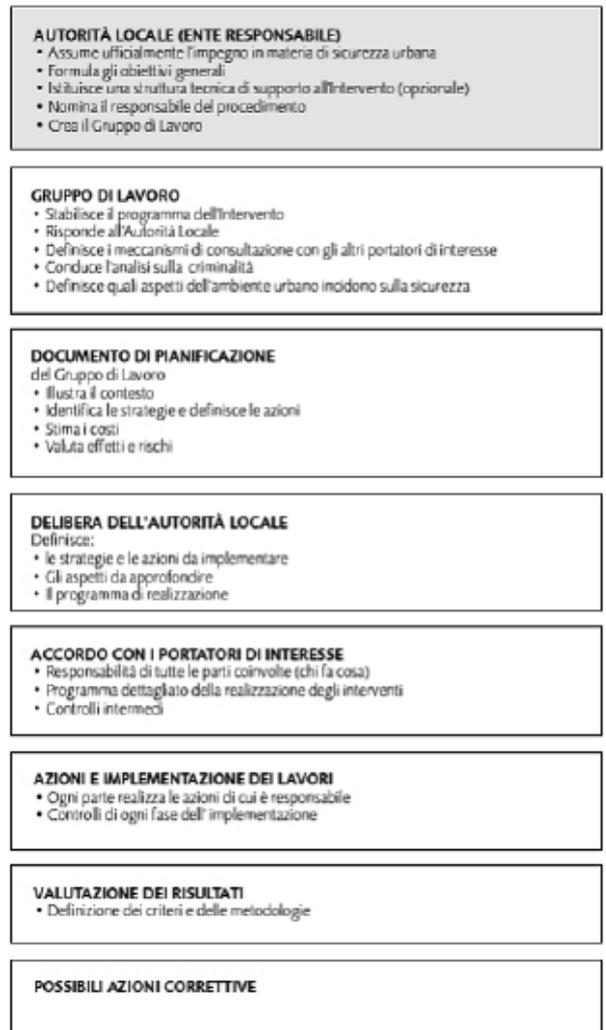


Figura 1– Lo schema esemplificativo della flow chart tratto dal Manuale Seafpolis(2007, p.10) "Pianificazione, disegno urbano, gestione degli spazi per la sicurezza", versione italiana.

In alcuni paesi, come la Gran Bretagna, l'Olanda, la Danimarca e la Francia, esistono leggi o procedure codificate mirate alla prevenzione ambientale del crimine attraverso l'urbanistica, tuttavia sono tutte antecedenti alla pubblicazione dello standard, né hanno con esso una relazione esplicita, semmai è a partire dall'esperienza di ognuno di questi paesi che lo standard è stato costruito.

Invece di una visione condivisa delle politiche di prevenzione ambientale del crimine, semmai si sono sviluppate esperienze autonome di implementazione della norma ovvero dei suoi principi generali, adattandosi agli specifici contesti territoriali, in considerazione delle condizioni amministrative, economiche, sociali, politiche e geografiche di ciascun paese. (Stummvoll, 2012)

Lo standard è stato tradotto dall'organismo nazionale di normazione in alcuni paesi: in Estonia, in formato non ancora definitivo, nel 2002 e soprattutto in Italia, con la norma UNI CEN/TR14383-2 del 2010. Ciò nonostante, anche nel nostro paese non è verificata la redazione di progetti di pianificazione urbanistica esplicitamente riferiti alla norma. Tuttavia spiccano

le esperienze<sup>4</sup> e gli studi del Laboratorio Qualità Urbana e Sicurezza (LabQus) del Politecnico di Milano, diretto dalla prof. Cardia, che ha contribuito direttamente sia al processo di nascita dello standard come delegato italiano, sia alla diffusione dello standard in Italia; e che ad oggi è il presidente dell'azione europea COST TU1203 "Crime Prevention through Urban Design and Planning".

#### Considerazioni conclusive

Il significato "globale" posto alla base della produzione di uno standard europeo per la prevenzione ambientale del crimine attraverso la pianificazione urbanistica, certamente rappresenta un aspetto positivo e coerente ai principi europei di libera concorrenza, non discriminazione e trasparenza. La standardizzazione è considerata necessaria perché rappresenta un componente chiave del mercato europeo e perché facilita la cooperazione tra i vari paesi e gli attori coinvolti nel processo, anche rendendolo più trasparente. (Van Soomer, 2001).

Quello che emerge nei fatti però, in seguito alla pubblicazione dello standard nonché della sua specifica traduzione come norma UNI, rivela un certo insuccesso della politica di standardizzazione rispetto al tema. Una ragione di questo può essere riconosciuta nella forma specifica della norma, che rispondendo ad una tipologia di processo anziché ad una norma vincolante di prodotto, ha significato una debolezza intrinseca dello standard; ma come è già stato motivato, sarebbe stato poco coerente stabilire una norma di prodotto per questo oggetto, specie in considerazione delle diversità territoriali di ogni paese.

In pratica l'implementazione delle pratiche di prevenzione ambientale del crimine attraverso l'urbanistica ha seguito percorsi diversi nei vari paesi, non solo in considerazione delle differenti condizioni amministrative, economiche, sociali, politiche e geografiche, ma anche rispetto ad un'idea diversa del concetto di implementazione in ogni realtà territoriale, che, ad esempio ha avuto ricadute sulle professioni tecniche (in Danimarca), sui corpi di polizia e sul mercato dell'edilizia (in Gran Bretagna e Olanda) o sulle differenze di genere (in Austria). (Stummvoll, 2012)

In conclusione si ritiene che queste differenziazioni territoriali rappresentino una naturale deriva dell'idea di standardizzazione di un oggetto tipicamente locale come la prevenzione ambientale del crimine, specie in relazione alle percezioni individuali di sicurezza. Pertanto si sottolinea semmai l'importanza di cercare di mettere il più possibile in relazione le strategie di prevenzione con i contesti territoriali locali, sviluppando altresì processi di partecipazione della popolazione.

#### Note

1 COST è una piattaforma intergovernativa finanziata dall'Europa per la cooperazione scientifica e tecnologica e si suddivide in 10 domini, ovvero campi disciplinari, nell'ambito dei quali vengono finanziate diverse azioni specifiche. La Action TU1203 - Crime

Prevention through Urban Design and Planning appartiene al domain "Transport and Urban Development" e coinvolge 25 diversi paesi europei. <http://costtu1203.eu/>

2 Attenzione a non confondere l'organizzazione del Consiglio d'Europa (The Council of Europe), che non ha potere legislativo, con l'istituzione del Consiglio dell'Unione Europea.

3 Esistono tre principali tipologie di standard (CEN/CENELEC, 2013): gli standard di processo, che definiscono orientamenti o requisiti in relazione ad uno specifico processo operativo; gli standard di prodotto, che definiscono linee guida o requisiti di uno specifico prodotto; e gli standard di servizio, che indicano linee guida o requisiti di un servizio offerto da una società o un'organizzazione. Oltre a queste tipologie esistono poi gli standard riferiti a specifiche definizioni, quelli legati alle prove (es. test sulla resistenza dei materiali) e quelli di comunicazione.

4 Una delle applicazioni più significative è quella riferita al quartiere Braida di Sassuolo in Emilia Romagna conclusa intorno al 2006 e descritta dettagliatamente in Cardia, Bottigelli (2011: pp.169 e sg.).

#### Bibliografia

- Acierno, A. (2003), *Dagli spazi della paura all'urbanistica per la sicurezza*, Alinea, Firenze
- Barbagli, M., Gatti, U. (2005), *Prevenire la criminalità. Cosa si può fare per la nostra sicurezza*, Il Mulino, Bologna
- Cardia, C. (2009), "Presentazione del Manuale ed uso del Manuale per valutare i progetti", in Regione Piemonte (2009), *Urbanistica e Sicurezza. Atti della giornata seminariale*, n. 16, pp. 18-25
- Cardia, C., Bottigelli, C. (2011), *Progettare la città sicura. Pianificazione, disegno urbano, gestione degli spazi pubblici*. Manuale, Hoepli, Milano
- CEN/CENELEC (2013), *Standards and your business, How your business can benefit from standards and participate in standardization activities*, CEN/CENELEC, Brussels
- Colquhoun, I. (2004), *Design out Crime: Creating Safe and Sustainable Communities*, Architectural press., Boston
- Edwards, A, Hughes, G. (2009), *The preventive turn and the promotion of safer communities in England and Wales: Political inventiveness and governmental instabilities*, in Crawford, A., *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*. Cullompton, Willan Publishing, Devon
- Garland, D. (2001), *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, University of Chicago Press, Chicago
- Jacobs, J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, Random House. New York
- Jeffery, C.R. (1971), *Crime Prevention Through Environmental Design*, Sage Publications, Beverly Hills
- Newman, O. (1972), *Defensible Space - Crime Prevention Through Urban Design*, Macmillan, New York
- Schneider, R.H., Kitchen, T. (2007), *Crime Prevention and the Built Environment*, Routledge, London

Selmini, R. (2011), *Le diverse modalità di prevenzione*, in C. Cardia, C. Bottigelli, *Progettare la città sicura. Pianificazione, disegno urbano, gestione degli spazi pubblici*. Manuale, Hoepli, Milano, pp.5-10

Selmini, R. (a cura di, 2004), *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna

Soomeren, P. van. (2001), *Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED and Designing Out Crime (DOC)*, Paper presented to E-DOCA Conference, Barcellona

Soomeren, P. van., Woldendorp, T. (1997), *CPTED in the Netherlands*; Revised and expanded edition of Van Soomeren, P. van, Woldendorp T. (1996), for the Euro Conference “Crime prevention towards an European Level”, The Hague May 1997, and for the 2nd Annual International CPTED Association Conference, Orlando Florida USA, december 1997

Stummvoll, G. (2012), “Governance through norms and standards: The normative force behind designed crime prevention”, in *Criminology and Criminal Justice*, 12 (pag.377-395)

## Increasing resilience reduces coastal cities vulnerability

DONATELLA CILLO

Vulnerability of coastal cities to sea level rise  
 Climate change “is fast becoming one of the most significant challenges of the 21st century” (UN, 2014). Since the 1950s, due to the increases in anthropogenic greenhouse Gases (GHG) emissions (Prasad et al, 2009) unprecedented and rapid changes in the climate system have been observed and in particular the warming of the atmosphere and the ocean are unequivocal (IPCC, 2013). A wide range of slow and quick-moving phenomena caused by these rapid changes in climate will affect ecosystems, lives, livelihoods, states, regions, cities and sectors (ibid; Hunt and Watkiss, 2011). Sea level rise (SLR), an enhanced risk and intensity of flooding, drought and storms, a higher frequency of heat and cold waves, a more rapid spread of diseases, a greater population displacement and finally more conflicts over limited resources (Prasad et al, 2009), are some of the impacts that will make natural and human systems, which form a closely coupled social-ecological system (Berkes and Folke, 1998), highly vulnerable. Among the complex and adaptive socio-ecological systems, cities that are located on low-lying areas and/or close to coasts, are the most vulnerable due to their peculiar coastal features and ecosystems and their heavy concentration of population and because they are the centre of important socio-economic activities (Nicholls, 2004; McGranahan et al, 2007). Indeed, sea level rise and

its potential direct and indirect impacts will particularly threaten coastal cities worldwide (Nicholls, 2011; Hunt and Watkiss, 2011). According to the IPCC (2013), in the worst scenario, global mean sea level rise may reach ranges of 0.52 to 0.98 m by the year 2100. SLR will have direct effects, such as inundation and displacement; coastal erosion and land loss; increased storm flooding and salinity in estuaries and coastal aquifers; impeded drainage and changes in surge propagation (Hunt and Watkiss, 2011). Then, as a consequence of the aforementioned effects, indirect implications on coastal cities can be found such as damage to coastal infrastructures, built environment and agricultural areas; economic consequences; mortality and health problems; impacts on tourism and recreational activities and changes in the functions of coastal ecosystems (Nicholls, 2011; ibid). However, due to its dependence on local and regional factors (e.g. land movements), it is worth mentioning that SLR and its impacts will differ from one coastal city to another.

Resilience and Climate change adaptation  
 SLR related hazards will challenge the ability of urban coastal areas to “re-organize themselves into a fully functioning system” (Cutter et al, 2008). This capacity is closely linked to the concept of resilience, which is the capacity of complex systems to cope with or persist, adapt to and shape transformation in response to stresses and across multiple scales (Folke, 2006; Carpenter et al, 2005; Folke et al, 2010). Resilience “is determined by the degree to which the social system is capable of organizing itself to increase its capacity for learning from past disasters for better future protection and to improve risk reduction measures” (UNISDR, 2004). Since adaptation to climate change aims at moderating potential harm or exploiting beneficial opportunities through adjustment measures able to respond to climatic effects (IPCC, 2012; Klein et al, 2003), the resilience theory has become increasingly associated and relevant to the climate change adaptation discourse (Ernstson et al, 2010). Indeed, many of the recent coastal cities adaptation strategies aim at building or increasing resilience in order to decrease their vulnerability and sustain their socio-economic systems when threatened, damaged or destroyed by SLR and climate change related effects (Prasad et al, 2009; Galderisi and Ferrara, 2012). Notwithstanding resilience should be linked to the human capacities of learning, anticipating, self-organising, processing information and developing new and more desirable configurations (Galderisi and Ferrara, 2012; Galderisi, 2014), usually in the adaptation approaches of complex living systems, as coastal cities, the crucial roles of learning and change are under-emphasized, as well as the human and social dimensions of agents and institutions (Tyler and Moench, 2012). On the contrary, a major focus is given to the resilience capacities of robustness, resourcefulness, efficiency, rapidity and thus to resistant urban infrastructures and systems. Therefore, the resilience dimensions of

persistence, as the ability to withstand a given level of stress, and adaptability, as the capacity of a system to manage disturbance without crossing a particular threshold (Davoudi et al, 2013) and their inherent aspects have received greater attention; whereas the important aspect of transformability, as the ability of introducing radically different and new ways of living and more desirable landscapes (ibid), is not taken into consideration when providing adaptation options to deal with SLR impacts. However, “resilience is only relevant in the context of a systemic approach, where the nature of the relationship among constituent element plays the main role in determining the overall functioning of the system” (da Silva et al, 2012).

The cases of Portsmouth (UK) and Litorale Domitio (Italy)

Portsmouth in UK and Litorale Domitio in Italy have been chosen as main examples of coastal cities in which urban adaptation approaches able to build or increase resilience to SLR and its impacts, focus only on some of the resilience dimensions and their inherent aspects, and where proactive responses, innovative urban configurations, the acceptance of uncertainty and the importance of the social dimension are generally still missing.

The city of Portsmouth is situated on the south coast of England; it is the only UK island city; it is significantly low lying with some areas below sea level and is densely populated (5,000 people per km<sup>2</sup> - 203,500 inhabitants). The ecologically significant Portsmouth and Langstone Harbours surround the city, which has been also protected almost entirely by man-made coastal defences. Currently, about 25,700 properties, new developments and major infrastructures are at risk of flooding from the sea (PCC and EA, 2011) and storm events. Climate change and the rise in sea level will only increase the scale and occurrence of extreme sea levels, storm surge and coastal flooding with associated erosion (Haigh et al, 2011), making Portsmouth extremely vulnerable and in need to cope with damages to its built and natural environment as well as to its economy and tourism.

The coastal zone of Litorale Domitio is situated in the northern Campania region coastal plain and comprises the Volturno river mouth and the city of Castel Volturno that is characterised by an intensive territory exploitation almost entirely illegal, which has led to the loss of the original coastal dune and its vegetation and to increased phenomena of erosion, subsidence and flooding. Although the scale of SLR has not been estimated yet and therefore the Mediterranean Sea scenario of about 30cm rise by 2100 (Breil et al, 2007) is assumed in this case, it is clear that Litorale Domitio is also extremely exposed to SLR, especially when the high number of inhabitants living in areas less than 5m above sea level, the current pace of coastal erosion and the entire loss of the dune as natural defence are taken into consideration.

What distinguishes the approaches used by Ports-

mouth and Litorale Domitio in building or enhancing their resilience to SLR in order to reduce their vulnerability, is that in the case of Portsmouth a great emphasis has been posed both on the adaptability and persistence dimensions of resilience; that instead the resilience in Litorale Domitio is largely sought only as persistence and finally that the transformative potential of climate change is hardly evident in Portsmouth and completely missing in Litorale Domitio.

In Portsmouth the majority of the adaptability capacities have been taken into consideration. Indeed, great emphasis has been given to the usefulness of experience and memory of tide and coastal flooding past events and damages in preventing future events, re-organizing the system after a disturbance (Galderisi and Ferrara, 2012), and to the increase of knowledge, learning processes, public awareness and education (PSAG, 2010). Strategic networks and cooperation that ensure collective and responding actions and the exchange of information and resources between local authorities, private organisations and the community have also been established in different plans, policies and strategies (PCC, 2011; PSAG, 2010). The key aspects of the resilience dimension of persistence, instead, are mainly demonstrated in the search of stability and high performance under load of the city's systems (Klein et al, 2003) through the proposal of improvement works on the existing hard coastal defences in order to increase their level of ability to withstand shocks and the impacts of SLR (ESCP, 2011).

As regards Litorale Domitio, an approach exclusively based on persistence and thus on providing resistance and robustness through man-made coastal infrastructures, such as seawalls and/or submerged-offshore breakwaters walls and beach nourishments (Basin Authority, 2012), together with the lack of attention and limited knowledge of climate change and future SLR due to uncertainty (Juhola and Westerhoff, 2011) have led to protection measures that may prove to be inadequate, and to a complete lack of preparedness and learning capacity due to absence of recognition by agents and institutions of past sea inundations as useful in terms of lessons learnt (Davoudi et al, 2013). Limited consideration has also been given to the adaptability capacities of strategic and flexible collaboration and networks in the provision of resilient measures, mainly due to the prevailing of the Basin Authority plans and policies on any other territorial institutions. However, it should be noted that a certain degree of diversity and the use of soft adaptive infrastructures can be found in the recognition of the importance of what still remains of the dune and in its conservation and restoration in order to protect the shoreline from erosion (Basin Authority, 2012). The same cannot be said in the case of Portsmouth, where instead a lack of active ecosystem services management (da Silva, 2014) demonstrates a concern in regard to SLR that fails in recognising the importance of the natural protection and ability to absorb



Figure 1 – Collapse of coastal defences in Portsmouth (left) and coastal erosion and flooding consequences on a shoreline house in Litorale Domitio (right)

changes and disturbances (Holling, 1973) provided by the Langstone and Portsmouth Harbours, which are going to be lost due to an excessive use of engineering defences.

Finally, regarding the transformability dimension of resilience, due to the high degree of adaptability of Portsmouth, innovative and creative solutions could have been proposed. Indeed, some ideas to improve the seafront have envisaged sea defences which are incorporated into walls as sculptural seating that might be covered with seawater at high tide, creating therefore an interesting and dynamic waterfront (PCC, 2013). However, an innovative scenario at a higher level in the provision of new houses through floating communities in the sheltered water of the Harbours, as those of Ijburg neighbourhood in Amsterdam, thus giving the city an entirely new and diverse landscape, is still far to be embraced. As regards Litorale Domitio, although the promotion of substantial changes to the coastline and new management activities (Basin Authority, 2009), creative and innovative ideas have not been proposed and produced yet. This can be mainly ascribed to the prevalence of the Basin Authority protective measures and the prescriptive nature of the Italian planning system, and also to the absence, as stated before, of capacities inherent to adaptability, such as strategic alliances, grassroots knowledge and diverse resources.

### Conclusions

The adaptation and vulnerability reduction approaches to SLR and its impacts on complex and adaptive socio-ecological systems, as coastal cities, through the analysis of the cases of Portsmouth and Litorale Domitio, have been found to embrace an idea of resilience which focuses more on the persistence and adaptability dimensions, as in the majority of other approaches to climate change impacts than on the transformative capacity of creating a new entirely living system and more desirable urban configurations. However, a less vulnerable and more resilient coastal city to sea level rise, may only be attained if local urban adaptation plans and policies are able to recognise the importance of the social dimension and self-organisation ability; accept the uncertainty

of climate change; find creative urban solutions; provide robust and resistant infrastructures and finally, embrace multi-scalar and proactive interventions through systemic and interactive contributions of capacities, systems, agents and institutions. The analysis of Portsmouth has demonstrated that this socio-ecological system is not far away to adopt a comprehensive resilience approach to the impacts of sea level rise due to a planning system characterised by discrete and non-binding spatial strategies, strategic planning interventions and cooperation between a great variety of stakeholders. Nevertheless, this planning approach could have promoted a greater emphasis on the city's transformative potential. Conversely, Litorale Domitio, has proved to be far away to attained a full resilience approach to sea level rise and thus to be in need of planning interventions that are more oriented to strategic, collaborative and effective land use objectives and less imbued with strict regulations, codes, protective restrictions and engineering solutions.

### References

- Basin Authority of North-West Campania Region (2009), Defence of the Coast Plan. Available at: <[http://www.difesa.suolo.regione.campania.it/dmdocuments/PAI/Nord%20Occidentale/PS\\_Difesa\\_Coste/Relazioni/Relazione\\_Generale.pdf](http://www.difesa.suolo.regione.campania.it/dmdocuments/PAI/Nord%20Occidentale/PS_Difesa_Coste/Relazioni/Relazione_Generale.pdf)>.
- Basin Authority of the Liri-Garigliano and Volturno rivers (2012), Plan for the Erosion of the Coast. Available at: <[http://www.ildistrettoidrograficodellappenninomeridionale.it/norme%20di%20attuazione\\_p.pdf](http://www.ildistrettoidrograficodellappenninomeridionale.it/norme%20di%20attuazione_p.pdf)>.
- Berkes, F., and C. Folke, (eds.), 1998: Linking Social and Ecological Systems: Management Practices and Social Mechanisms for Building Resilience. Cambridge University Press, New York in IPCC (2014), 'Coastal systems and low-lying areas' Chapter 5 in Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of the Working Group II to the IPCC Fifth Assessment Report, Cambridge University Press, Cambridge United Kingdom and New York, NY, USA.
- Breil, M., Catenacci, M. and Traversi, C. (2007), Climate Change Impacts on coastal zones: economic impacts assessment and adaptation measures, APAT (Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per I Servizi Tecnici)

- and CMCC (Centro Euro-Mediterraneo per i Cambiamenti Climatici), Available at: <<http://centrostudinataura.it/public2/documenti/332-11818.pdf>>.
- Cutter, S.L., Barnes, L., Berry, M., Burton, C., Evans, E., Tate, E., Webb, J. (2008), "A place-based model for understanding community resilience to natural disasters", *Global Environmental Change*, Vol. 18, pp. 598-606.
- da Silva, J., Kernaghan, S. and Luque, A. (2012), "A system approach to meeting the challenges of urban climate change", *International Journal of Urban Sustainable Development*, Vol. 4, no. 2, pp. 125-145.
- da Silva (2014), *City Resilience Framework, City Resilience Index*, The Rockefeller Foundation and Arup, Available at: <<http://www.rockefellerfoundation.org/uploads/files/e4830599-c2a7-4049-a002-4031f82850e3.pdf>>.
- Davoudi, S., Brooks, E. and Mehmood A (2013) "Evolutionary resilience and strategies for climate adaptation", *Planning, Practice and Research*, Vol. 28, No. 3, pp. 307-322.
- Ernstson, H., van der Leeuw, S.E., Redman, C.L., Meffert, D.J., David, G., Alfsen, C., Elmqvist, T. (2010), "Urban Transitions: on urban resilience and human-dominated ecosystems", *AMBIO*, Vol. 39, pp. 531-545.
- Eastern Solent Coastal Partnership (ESCP), (2011), *Portsea Island Coastal Strategy Study*. Available at: <<https://www.portsmouth.gov.uk/ext/documents-external/pln-local-dev-portseaisland-coastal-strategy-study.pdf>>.
- Folke, C. (2006), "Resilience: The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses", *Global Environmental Change*, Vol. 16, pp. 253-267 in Galderisi, A. and Ferrara, F.F. (2012), "Enhancing urban resilience in face of climate change. A Methodological Approach", *TeMA Journal of Land Use, Mobility an Environment*, Vol. 2, pp. 69-87.
- Galderisi, A. and Ferrara, F.F. (2012), "Enhancing urban resilience in face of climate change. A Methodological Approach", *TeMA Journal of Land Use, Mobility an Environment*, Vol. 2, pp. 69-87.
- Galderisi A. (2014), "Urban Resilience: a framework for empowering cities in face of heterogeneous risk factors", *ITU AIZ Journal*, Vol. 11, No. 1, pp. 36-58.
- Haigh, I., Nicholls, R. and Wells, N. (2011), "Rising sea levels in the English Channel 1900 to 2100", *Maritime Engineering*, Vol. 164, Issue MA2, pp. 81-92.
- Holling, C.S. (1973), "Resilience and stability of ecological systems", *Annual Review of Ecology and Systematics*, Vol. 4, pp. 1-23 in Galderisi A. (2014), "Urban Resilience: a framework for empowering cities in face of heterogeneous risk factors", *ITU AIZ Journal*, Vol. 11, No. 1, pp. 36-58.
- Hunt, A. and Watkiss, P. (2011), 'Climate Change impacts and adaptation in cities: a review of the literature', *Climatic Change*, Vol. 104, pp. 13-49.
- IPCC (2012), *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge United Kingdom and New York, NY, USA.
- IPCC (2013), *Summary for Policymakers*. In: *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge United Kingdom and New York, NY, USA.
- Juhola, S and Westerhoff, L. (2011), "Challenges of adaptation to climate change across multiple scales: a case study of network governance in tow European countries", *Environmental Science & Policy*, Vol. 14, pp. 239-247.
- Klein, J.T., Nicholls, R.J and Thomalla, F. (2003), "Resilience to natural hazards: How useful is this concept?", *Environmental Hazards*, Vol. 5, pp. 35-45.
- McGranahan G., Balk D., Anderson B. (2007) "The rising tide: assessing the risk of climate change and human settlements in low elevation coastal zones", *Environment and Urbanization*, Vol. 19, No. 1, pp. 17-37 in Birkmann, J., Garschagen, M., Kraas, F., Quang, N. (2010), "Adaptive urban governance: new challenges for the second generation of urban adaptation strategies", *Sustainability Science*, Vol. 5, pp. 185-206.
- Nicholls, R.J. (2004), "Coastal flooding and wetland loss in the 21st century: changes under the SRES climate and socio-economic scenarios", *Globe Environmental Change*, Vol, 14, pp. 69-86 in Hunt, A. and Watkiss, P. (2011), *Climate Change impacts and adaptation in cities: a review of the literature*, *Climatic Change*, Vol, 104, pp. 13-49.
- Nicholls, R.J. (2011), "Planning for the impacts of sea level rise", *Oceanography*, Vol. 24, No. 2, pp. 144-157.
- Portsmouth Sustainability Action Group (PSAG), (2010), *Portsmouth Climate Change Strategy*. Available at: <<https://www.portsmouth.gov.uk/ext/documents-external/cmu-climate-strategy-full.pdf>>.
- Portsmouth City Council (PCC) and Environment Agency (EA) (2011), *Local Development Framework – Development and Tidal Flood Risk*, Statement of Common Ground. Available at: <<https://www.portsmouth.gov.uk/ext/documents-external/pln-local-dev-climate-change-floodrisk-statement.pdf>>.
- Portsmouth City Council (PCC) (2011), *Strategy Unit's Research Function Briefing September 2011 – Sustainability, Climate Change and Carbon Management*, Available at: <<https://www.portsmouth.gov.uk/ext/documents-external/cmu-response-to-national-sustainability-strategy.pdf>>.
- Portsmouth City Council (PCC) (2013), *Seafront Masterplan – Supplementary Planning Document (SPD)*, Available at: <<https://www.portsmouth.gov.uk/ext/documents-external/dev-seafront-masterplan-final.pdf>>.
- Prasad, N., Ranghieri, F., Shah, F., Trohanis, Z., Kessler, E., Sinha, R. (2009), *Climate resilient cities: a primer on reducing vulnerabilities to disasters*. Washington, DC, International Bank for Reconstruction and Development, World Bank.
- Tyler, S. and Moench, M. (2012), "A framework for urban climate resilience", *Climate and Development*,

Vol. 4, no. 4, pp. 311-326.

United Nations (UN-Habitat), (2014), Planning for Climate Change: A strategic, Values-based approach for Urban Planners, Available at: <<http://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=3530&alt=1>>.

UNISDR, (2004), Living with Risk: A global Review of Disaster Reduction Initiatives, United Nations International Strategy for Disaster Reduction, New York, USA and Geneva, Switzerland. Available at: <[http://www.unisdr.org/files/657\\_1w11.pdf](http://www.unisdr.org/files/657_1w11.pdf)>

## A specific planning document combining national and local policies.

### LORENZO DIEZ

Ouessant is an island located in the Atlantic Ocean to the western tip of France. The natural resources of the island, far enough from the mainland, have dictated a particular lifestyle to its residents. Over the centuries people have created a landscape and architecture and the vast heritage is now proved.

Architectural, urban and landscape characteristics of the island of Ouessant led to numerous studies which have led to significant recent advances in the field of heritage conservation. In particular, they test the methods of typo-morphological analysis applied to a landscape island, measure dynamic changes in the landscape and identify assets. Most importantly, they have helped to imagine, with residents, local planning document ensuring the conservation of this heritage while allowing reasonable development of habitat.

Ouessant, a rocky plateau dedicated to agriculture: The Ouessant island is a rocky plateau of 1,500 hectares tilted slightly to the west and surrounded by steep hills. The difficulty of installing a real fishing port and its distance from the mainland made the economy of the island is from the outset oriented agriculture. Until recently, the island shelf, marked by two parallel east-west valleys and free of tall vegetation was fully grown. This agricultural economy generated a specific parcel and urbanization made of a multitude of small hamlets located in the middle of an open landscape.

However, this unique landscape is threatened in recent years by the recent developments in the socio-economic balance of the island. Indeed, the recent development of links between the island and the mainland facilitate increasingly transporting people and goods. The territory is much less into self-sufficient, there is therefore a gradual abandonment

of agriculture and therefore a mutation landscapes with a consequent general enrichment. Meanwhile, the emergence of an economy of tourism has led to a significant land pressure which makes it more and more difficult to keep on the island of permanent residents and ultimately jeopardizes the identity of the island.

Faced with these changes, local authorities have decided to implement a planning document to define a legal framework to facilitate the maintenance of permanent residents on the island and the preservation of the architectural and landscape heritage. This document is based on an accurate analysis of urban morphology and landscape of the island as well as architectural types include the study of ancient cadastral, architecture, place names of places and socio-economic data.

Full or architecture:

Urban and architectural morphology hamlets is extremely homogeneous. The houses are very simple form with two major features: fireplaces are built into the gables and the few windows are plotted on the ends of the volumes. This is due to the specific organization of the interior spaces of the house: the living rooms are located at the ends of volumes in contact with the pinion where the fireplace. We thus observe two identical living rooms: one against the pinion is for cooking, the other against the west gable to receive friends. The protection plan proposes to restore the old houses respecting the type of each. For new construction, the plan requires to regain a volume of existing types and implantation of an east-west.

Vacuum or landscape:

The entire island territory is dotted with more than 80 independent hamlets from each other and surrounded by a veritable agricultural ecosystem. This is done courses, gardens and crop fields surrounded by stone walls. Each village and works with a piece of landscape that is linked. A very specific place names identifying each of these hamlets for many consist only of two or three houses. Heritage Plan provides rules for preserving the landscape to its original condition and avoid the maximum enrichment: maintenance of walls and planting, maintaining the internal structure of hamlets.

The movement between full and empty:

However, the most unique element of this territory lies in a system of complex visual relationships, across the island, between the network of hamlets (full) and the wide-open landscape (vacuum). Indeed, if the game between the villages with a faraway look is analyzed, it appears that this succession of villages, where the houses are all oriented on an east-west determines two major effects. On the one hand, a perfect uniformity is observed among all of which are oriented the same way and reinforcing the special image of this landscape houses. On the other hand, a subtle ridge lines visible from a distance and in the

north-south direction is observed with a rate of solids and voids between the hamlets. This organizational landscape has been spotted in the protection plan. However, this specific heritage was dying because it was in conflict with the provisions of the Coastal Act. Indeed Seashore nationwide law requires to expand existing villages and does not allow to build in small hamlets. This meant that if we applied this law, it would only magnify the town center and therefore the main characteristic of the landscape of the island would disappear. How then organize the development of the island, how to implement new construction without destroying the balance that exists between full and empty? The new development plan, with its more detailed approach proposes to build one or two houses in each village not to destroy the balance between solid and void. It also offers, if it proves necessary, to create new settlements taking into account the perspectives and pace of existing ridge lines. At the end, sustainable development of the island of Ouessant will be around respect for these three rules identified by the protection plan: the empty, full and finally the movement between full and empty.

## Investigating urban sprawl in Greek cities

DESPINA DIMELLI

### Abstract

Urban sprawl is not a new phenomenon in the peri-urban areas. Its intensity and form differ according to many conditions, while it influences other parameters, as decline of central cities, the loss of open space, the degradation of central areas, public health e.t.c.. The motive of the current research was the intense sprawl that has recorded in the recent years in Greek cities, which are constantly expanding due the city-attracting policies. With intensity that differs according to the economic conditions, many urban areas have been diachronically changing into unplanned areas, taking advantage of the lack of planning and the few applied restrictions. The current paper will attempt to investigate the urban sprawl in Greek cities (selected urban centers and medium-sized cities) in order to reveal forms and parameters that affect sprawl in an attempt to record and examine the way sprawl led to their today's limits.

### The definition of urban sprawl.

Urban sprawl is defined as the process of urban change through which the urban area is extended and density gradients reduced (Couch et al., 2005). Mumford observed that suburbia that results from urban sprawl was not much of a problem when it served only a favored minority. But when it became a mass phenomenon, urban and natural values were being destroyed

“without producing anything, but a dreary substitute, devoid of form and even more devoid of the original suburban values” (Mumford, 1966, p. 506). According to Bruegmann(2005), sprawl is an intrinsic urban process related to the city's economic maturity.

Urban sprawl appears in many forms. So it appears as \_ 'suburban' sprawl, or contiguous expansion of existing development away from a central core;

\_ 'strip' sprawl, referring to growth along major transport routes;

\_ 'scattered', or, discontinuous sprawl positioned against a multi-centered city; and

\_ 'leapfrog' sprawl, a form of growth that is discontinuous and it is positioned against a monocentric city (see Heim,2001; Galster et al., 2001).

During the 1950s and 1960s, the period of rapid suburban growth in American cities (Jackson, 1985), concerns about urban sprawl appeared. In Europe, urban dispersion was a result of the processes of centralization and decentralization in large cities (Hall and Hay, 1980; Cheshire and Hay, 1989; Cheshire, 1995). Although urban sprawl is not a new phenomenon, the debate about its nature and effects is recent as it started in mid-1990s, when worries about its social and especially environmental effects grew rapidly (Bengston et al., 2005; Bruegmann, 2005; Gillham, 2002).

Galster defines that urban sprawl is “a pattern of land use in an urbanized area that exhibits low levels of some combination of eight distinct dimensions: density, continuity, concentration, clustering, centrality, nuclearity, mixed uses and proximity” (Galster et al., 2001, p. 685).

Urban sprawl is a phenomenon that is more intensively faced in the American cities but there are also many cases of urban sprawl in the European urban centers. There are not only the results of urban sprawl common in both continents but also the ways for its confrontation. Urban dispersion is common in many cities of the European Union, regardless of their geographical, economic or administrative characteristics (European Commission Joint Research Centre, 2002; European Environment Agency, 2006).So policies as the renaissance of city centers, mixed-use urban regeneration programmes in the inner cities and growth boundaries to control sprawl, find their equivalents in European planning policy.

In Southern Europe, many large cities experienced strong rates of growth between the 1950s and the 1980s. However, the existence of many small- and medium-sized urban centers near the large metropolises contributed to knit together metropolitan regions (Plan Bleu and Centre d'Activités Régionales, 2001a). Recent research projects that explored the consequences of sprawl in European cities identified the following

(a) environmental, with reference to the consequences of increased rural land consumption, loss of environmentally fragile land, ecosystem fragmentation, greater consumption of resources, and intense car usage;

(b) economic, referring to land value speculative dynamics, augmented costs for public infrastructure investment and maintenance; and

(c) social, with reference to increased commuting and weakened sense of community, income-related spatial segregation of residential development, and increased risk of social exclusion in the inner cities (EEA, 2006; Phelps et al., 2006).

#### Policies for urban sprawl

The control of urban sprawl is a challenge for urban planners. Most of the proposals for the sprawl's reduction are focusing on the development of a model for alternative growth, that focuses on urban containment and the development of compact cities. The proposals for urban sprawl management present a variety according to the countries where they are applied. The comprehensive planning approach that is commonly applied focuses on the limitation of the city in a compact form. So in the United States, the "growth management" policy and "smart growth" concept were developed primarily to curb widespread urban sprawl (Barnett, 2007; Bengston, Fletcher, & Nelson, 2004; DeGrove & Miness, 1992; Nelson & Duncan, 1995; Porter, Dunphy, & Salvesen, 2002; Stein, 1993; Szold & Carbonell, 2002; Urban Land Institute, 1998). Among different approaches for the management of urban growth, urban containment policy, which is widely adopted in the United States, has been extensively introduced to many countries (Bengston & Youn, 2006; Couch & Karecha, 2006; Millward, 2006).

Urban containment policies have three major forms: urban growth boundaries (UGBs), urban service boundaries (USBs), and greenbelts (Pendall, Martin, & Fulton, 2002). In China and Taiwan, the policies for urban sprawl limitation are focusing on urban construction boundaries between urbanized land area and non-urbanized land area. In China, there is a tradition of managing urban growth pattern through land use regulation tools. A city master plan has traditionally been a crucial type of spatial plan to both envision city development perspective in the future and implement land use control over a specific time period, typically 20 years. The formulation of the Master Plan (MP) in Taiwan is based on lands division into urbanized land areas as well as non-urbanized land area.

The process of urban sprawl's control was a subject of investigation in Britain's town planning during the 20th century (Williams, 2004). In the period after the Second World War urban populations moved towards new peripheral council estates, expanded towns and new towns as the central areas of the cities were built at lower densities. This phenomenon led not only to the intense exploitation of the peri-urban areas but also to the abandonment of the city's central zones. As for the Mediterranean Europe three different urban models are developed: the compact model, the dispersed model of the new residential areas and the mixed land uses model supplemented by industrial and com-

mercial activities that occupy large areal surfaces. The Mediterranean urban sprawl phenomenon driven by completely different parameters than the corresponding other areas as histories, geographies and life styles, presents many similarities and differences. A basic difference concerns the moment when dispersal patterns begin to have intense presence in the Mediterranean (Jackson, 1985) as the Mediterranean urban patterns are more recent than the ones of North America.

Mediterranean urban areas, are characterized by dispersed and horizontal forms rather at the expense of farming and forested areas (Plan Bleu and Centre d'Activités Regionales, 2001b). The societies are highly depending on the use of private automobile, which combined with the lack of planning and controlling mechanisms explain the status of today's urban landscapes (Cagmani and Gibelli, 2002).

#### Greek cities sprawl.

The Mediterranean cities due to the lack of planning restrictions and the touristic exploitation of land led to dispersed urban forms that were more intense in the coastal and the islander areas. Athens is a formative example of a Mediterranean city (Leontidou, 1990). Its economic structures in the post-war period of rapid urbanization were not based on manufacturing (Hudson and Lewis, 1984, p. 197–201). So the phenomena of intense de-industrialization/disorganization wave noted in Northern that are recorded in the other Mediterranean capitals were not so intense in Athens and its wider Attica's basin region. A further characteristic of the Mediterranean city noted in Athens is the unplanned mode of its expansion.

These spontaneous urbanization processes are characterized by: (a) a combination of high densities in the urban core and suboptimal land-use in the metropolitan periphery; (b) a high degree of land-use mix and lack of open public spaces in central areas; (c) a low quality of environmental infrastructure and concomitant private car transportation dependence; and (d) significant distortion of the historical and natural topography (Economou et al., 2007; Leontidou et al., 2007).

As for the other urban centers of Greece sprawl is not so intense as in the capital but it is noted in the same phases. In the first urbanization phases, the tolerance by the respective authorities of unplanned housing provided a temporary solution to the urgent housing requirements of the migrants (Wynn, 1984b). The initial cores of the cities were expanding with slow paces until 1923 when a wave of refugees came to Greece and 1.4 million people needed homes. So, not only Athens but many other cities as well faced scattered sprawl in the forms of new small settlements that were created in the cities existing limits.

A few decades later and after the Second World War and the civil war the country's industrialization that was taking place in the big cities limits led to intense sprawl phenomenon that this time differed. The new constructions were not new homes for the low-

income new residents but also luxurious buildings of the ones that were taking advantage of the lack of legislative restrictions and controlling mechanisms. Since the few existing restrictions of urban and regional legislation allowed almost anything to be allocated everywhere, building out of the cities limits was a cheap way to build a house or any other function despite the difficulties due to the lack of infrastructures. Another important element was the arbitrary constructions that were never demolished on the contrary they were legitimated with the payment of a rudimentary fine.

This way the Greek urban tissue due to the absence basic land management tools, like the national cadastre, or of mechanisms that monitor land-use change and update surveys and data-bases was developing for the last thirty years. In addition to the housing needs, the coastal urban centers where the demand for touristic infrastructures was increased the sprawl was developed in a huge degree and new zones of constructions were developed in a strip form along coastal lines. Regarding the recent sprawling periods, the literature stresses the important contribution of building and infrastructure activities to national economic indicators, as well as to the capacity of the sector to absorb large amounts of labor by providing opportunities for employment (Wynn, 1984b, p. 123). The National Regional Plan is a recent tool of planning, while the Athens and Thessaloniki the most populated urban centers were functioning until today with metropolitan plans that were legislated in 1985. Still it is impressive that other metropolitan areas as Volos and Patra still don't have the plan that will propose their areal development so due to the lack of planning they are expanding according to market forces. It is characteristic that the lack or the slowly legislated urban plans did not manage to control the peri-urban areas.

The investigation of the sprawl of the Greek Urban centers is characterized by the following phases:

- The initial urban cores are expanding gradually in zones around their limits
- New structures conquest empty fields around these areas that have the characteristics for housing
- An areal continuous that connects old and new areas is formulated expanding through all possible directions limited only by physical land characteristics
- The new sprawled areas are gradually mutating to urban with density that differs according to their allocation.

So, growth in most of the Greek cities is a result of unplanned urban expansion and, hence, sprawl.

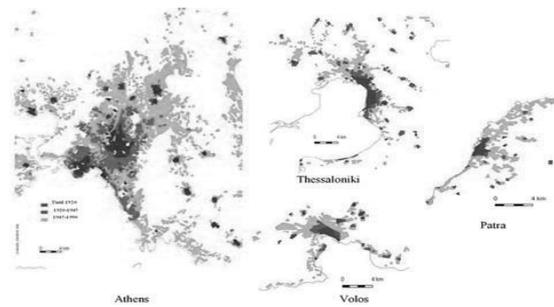


Figure 1— Urban sprawl in Greek cities  
Source: Avdelidis(2010)

### Conclusions.

The consequences of urban sprawl present a variety of problems in the urban tissue. The loss of agricultural land, the creation of new infrastructures that are created for the sprawled areas connection with the rest of the cities zones, which further encourage this phenomenon, and the lack of the necessary urban functions are a common phenomenon for the Greek cities expansion.

In the case of the Greek cities, the required spatial policies actions, related to the creation of areal governance structures, have not been developed. Such policies would not only improve coordination amongst actors, promoting the growth objective; they would also enable the management of growth pressures in the Greek urban areas. It is necessary for the planning system of Greece to develop restrictions in order to limit urban sprawl in a way that will provide environmental protection, social cohesion and develop new areas according to planning principles in areas that are destined for urban development.

### References

- Avdelidis D. (2010), *The Spatial development of four Greek Cities*. Athens National Centre for Social Research Publications.
- Barnett, J. (2007). *Smart growth in a changing world*. Chicago: Planners Press.
- Bengston, D. N., Fletcher, J. O., & Nelson, K. C. (2004). Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States. *Landscape and Urban Planning*, 69(2e3), 271e286.
- Bengston, D. N., & Youn, Y. C. (2006). Urban containment policies and the protection of natural areas: the case of Seoul's greenbelt [online] URL *Ecology and Society*,
- Bruegmann, R. (2005). *Sprawl: A compact history*. Chicago: University of Chicago Press. 301 pp.
- Camagni, R., Gibelli, M.C., Rigamonti, P., (2002). Urban mobility and urban form: the social and environmental costs of different patterns of urban expansion. *Ecol. Econ.* 40 (2), 199–216.
- Cheshire, PC and Gordon, IR (1995) European integration: the logic of territorial competition and Europe's urban system. In *Cities in Competition: Productive and Sustainable Cities for the 21st century*, J Brotchie, M Batty, E Blakely, P Hall and P. Newton (eds.), pp.

- 108–126. Longman Australia, Melbourne.
- Cheshire, P., Hay, D., (1989). *Urban Problems in Western Europe*. Unwin Hyman, London
- Chorianopoulos I., Pagonis T., Koukoulas S., Drymoniti S. (2010), Planning, competitiveness and sprawl in the Mediterranean city: The case of Athens, *Cities* 27(5), 249–259.
- Couch, C, Karecha, J, Nuissl, H and Rink, D (2005) Decline and sprawl: an evolving type of urban development – observed in Liverpool and Leipzig. *European Planning Studies* 13(1), 117–136.
- Couch, C and Karecha, J (2006) Controlling urban sprawl: some experiences from Liverpool. *Cities* 23(5), 353–363.
- DeGrove, J. M., & Mines, D. A. (1992). *The new frontier for land Policy: Planning and growth management in the States*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Economou, D, Petrakos, G and Psycharis, Y (2007) Urban policy in Greece. In *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, L Van den Berg, E Braun and J Van der Meer (eds.), pp. 193–216. Ashgate, Aldershot.
- European Commission Joint Research Centre, 2002; European Environment Agency, 2006
- Galster, G, Hanson, R, Ratcliffe, MR, Wolman, H, Coleman, S and Freihage, J (2001) Wrestling sprawl to the ground: defining and measuring an elusive concept. *Housing Policy Debate* 12(4), 681–717.
- Gillham, O., (2002). *The Limitless City: A Primer on the Urban Sprawl Debate*. Island Press, Washington, DC.
- Hall, P., Hay, D., (1980). *Growth Centres in the European Urban System*. Heinemann, London.
- Heim, CE (2001) Leapfrogging, urban sprawl and growth management. *American Journal of Economics and Sociology* 60(1), 245–283.
- Hudson, R and Lewis, JR (1984) Capital accumulation: the industrialisation of southern Europe? In *Southern Europe Transformed: Political and Economic Change in Greece, Italy, Portugal and Spain*, AM Williams (ed.), pp. 179–207. Harper and Row, London.
- Jackson, K.T., (1985). *Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States*. Oxford University Press, New York.
- European Environment Agency (EEA), 2006. *Urban Sprawl in Europe. The ignored challenge*. EEA Report 10. Copenhagen: European Environment Agency.
- Leontidou, L (1990) *The Mediterranean City in Transition: Social Change and Urban Development*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Leontidou, L, Afouxenidis, A, Kourliouros, E and Marmaras, E (2007) Infrastructure related urban sprawl: mega-events and hybrid peri-urban landscapes in Southern Europe. In *Urban Sprawl in Europe: Landscapes, Land-use Change and Policy*, C Couch, L Leontidou and G Petschel-Held (eds.), pp. 71–101. Blackwell, Oxford.
- Millward, H. (2006). Urban containment strategies: a case-study appraisal of plans and policies in Japanese, British, and Canadian cities. *Land Use Policy*, 23(4), 473–485.
- Mumford, L., (1966). *The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects*. Secker & Warburg, London.
- Nelson, A. C., & Duncan, J. B. (1995). *Growth management principles and practices*. Chicago: Planners Press.
- Pendall, R., Martin, J., & Fulton, W. (2002). *Holding the line: Urban containment in the United States*. Washington, D. C.: The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy.
- Phelps, NA, Parsons, N, Ballas, D and Dowling, A (2006) *Post-suburban Europe: Planning and Politics at the Margins of Europe's Capital Cities*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Plan Bleu and Centre d'Activités Régionales, 2001a. *Les Cahiers du Plan Bleu n.1-mai 2001: Urbanisation in the Mediterranean Region from 1950 to 1995*, PNEU, PAM and Plan Bleu, Sophia Antipolis. Available from [http://www.planbleu.org/publications/cahiers1\\_urbanisation\\_uk.pdf](http://www.planbleu.org/publications/cahiers1_urbanisation_uk.pdf) (accessed June 2006).
- Plan Bleu and Centre d'Activités Régionales, 2001b. *Urban sprawl in the Mediterranean region*, PNEU, PAM and Plan Bleu, Sophia Antipolis. Available from <http://www.planbleu.org/publications/urbsprawl.pdf> (accessed June 2006).
- Porter, D. R., Dunphy, R. T., & Salvesen, D. (2002). *Making smart growth work*. Washington, DC.: Urban Land Institute.
- Stein, J. M. (1993). *Growth management: The planning challenge of the 1990s*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Szold, T. S., & Carbonell, A. (2002). *Smart growth: Form and consequences*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Urban Land Institute. (1998). *Smart growth economy, community, environment*. Washington, D. C.: Urban Land Institute. Stein, 1993;
- Williams, 2004
- Urban Sprawl in Europe” (2006
- Wynn, M. (1984b) *Housing in Europe*. Groom Helm, London.

## Good practices in urban projects implementation with multiple landowners

JOSÉ ANTUNES FERREIRA,  
JOANA ALMEIDA, BEATRIZ CONDESSA  
AND RICARDO TOMÉ

### Abstract

The results of PERCOM project (Equity and efficiency in the urbanization process: a land readjustment execution model) demonstrated the low level of urban execution in projects with multiple landowners, in

Portugal. Thus, it is assumed that project management is an important step, though relatively neglected in spatial planning processes. With this assumption, in this communication we analysed the international practices in the implementation of urban projects with multiple landowners, taking into account four variables: process initiative and leadership, public-private relationship, negotiation process, managing bodies and operating rules. We presented a conceptual contribution focused in the management model to the implementation of urban projects with multiple landowners.

## Introduction

In the scope of the PERCOM – Equity and efficiency in the urbanization process: an Land Readjustment execution model research project the main factors contributing to the low level of execution of Detail Plans (DPs) involving several landowners were identified. First and foremost, the lack of harmonisation of interests and the mistrust between stakeholders (be they private or private and public) and the lack of know-how in specific areas of knowledge that are directly related to developing land adjustment models (negotiation, conflict management, property valuation, etc.) (Condessa et al., 2013). In this context, our study assumption is that management of these processes is a fundamental issue in executing these types of urban development projects, and one that has not been given the importance it deserves in the spatial planning process.

The management of urban projects involving several landowners can be centrally in the public administration or attributed entirely to the private owners, either individually or organised in associations (Konursay, 2004; Lozano-Gracia et al., 2013; Valadier, 2001). Based on the analysis of international practices in seven countries – Australia, France, Germany, Japan, South Korea, Spain and Sweden – it is possible to identify three types of management models, which differ in five aspects (process initiative and leadership, public-private relationship, negotiation process, managing bodies and operating rules):

MANAGEMENT MODEL	MAIN CHARACTERISTICS	COUNTRY (model name, if it exists)
MANAGEMENT BY PUBLIC ADMINISTRATION	<p><b>Initiative and leadership:</b> public administration.</p> <p><b>Public-private relationship:</b> it isn't necessary agreement between public administration and private entities to develop the project.</p> <p><b>Negotiation process:</b> less complex and more rapid; in case of disagreement, local government can expropriate.</p> <p><b>Managing bodies:</b> integration into existing public administration or created for the project development department.</p> <p><b>Operating rules:</b> public administration makes decisions autonomously.</p>	<p><b>Local government:</b> Australia, France (<i>Forced AFU</i>), Germany (<i>Implementation agency</i>), Japan (<i>Technical committee</i>), South Korea and Spain.</p> <p><b>Central government:</b> South Korea.</p>
MANAGEMENT BY ASSOCIATION OF LANDOWNERS	<p><b>Initiative and leadership:</b> are usually private, but can also be of public administration.</p> <p><b>Public-private relationship:</b> vary in accordance with the politico-cultural systems and other technical, human and financial resources of the local public administration.</p> <p><b>Negotiation process:</b> it is usually a process complex and time-consuming to obtain the conciliation of interests.</p> <p><b>Managing bodies:</b> association of landowners.</p> <p><b>Operating rules:</b> proposals presented, discussed and voted on association of landowners.</p>	<p><b>Cooperation between landowners:</b> France (<i>Free AFU</i>), Japan and South Korea.</p> <p><b>Creation of association of landowners:</b> France (<i>Authorised AFU</i>, <i>Free AFU</i> and <i>AFU controlled by the government</i>), Japan, South Korea, Spain (<i>Junta de Compensación</i>, i.e., the members must be owners of the land parcels in the intervention areas) and Sweden (<i>Joint Land Development Association</i>).</p>
MANAGEMENT BY PRIVATE COMPANY	<p><b>Initiative and leadership:</b> the initiative is usually private but can also be of public administration; the leadership is always assumed by the company with the winning bid in the mandatory public tender process launched by the council.</p> <p><b>Public-private relationship:</b> the company decides, in accordance with the rules defined in the urbanization contract.</p> <p><b>Negotiation process:</b> more flexible than in management models by public administration.</p> <p><b>Managing bodies and Operating rules:</b> defined by the company, in accordance with their organic.</p>	<p>Spain (<i>Agente Urbanizador</i>, i.e., it is a private professional company in the real estate development sector, acting as a facilitator and promoter of the urban development project, it don't need be owner of the land parcels in the intervention areas).</p>

We also analysed three Portuguese cases studies and interviewed their management entities: (i) the Matinha Detail Plan (Lisbon), an urban regeneration project in industrial area, managed by Lisbon City Council; (ii) Monte de Caparica Execution Unit (Almada), a new building construction associated to research and development activities, which will be managed by a private association of landowners, with supervision by the council; and (iii) the Coimbra Viva I project (Coimbra), an urban regeneration project in inner city, managed by a private company of real estate investment funds management, hired by Coimbra City Council (Almeida et al., 2014b).

Based on international and national practices, we made a first approach to the conceptual model for the management and development of urban projects with multiple landowners. This communication aims to present the aforementioned model, supported by international good practices (identified in the review of the state of the art) and Portuguese (in interviews to the three entities managing urban projects with multiple landowners).

Conceptual model for the management and development of urban projects with multiple landowners: first approach

The model proposed for the management and development of urban projects with multiple owners is composed of two phases: the project definition and its development (Figure 1).

Then, we describe the steps of each phase:

1. Initiative and leadership: To begin the urban project, it is necessary that someone presents the idea to develop, in a geographic area (i.e., initiative). Subsequently, it is necessary someone to drive the urban project definition and conception (i.e., leadership), until the approval by the public entities. As showed in the analysis of international and national practices, the entity that takes the initiative doesn't always take the lead of the project. Thus, one can typify four situations: (i) public sector initiative and leadership, management model that most countries have and exemplified by Matinha Detail Plan in the Portuguese cases studies; (ii) public sector initiative and private sector leadership, as Agente Urbanizador (Spain) and Coimbra Viva I project (Portugal); (iii) private sector initiative and public sector leadership, as AFU controlled by the government (France); and (iv) private sector initiative and leadership, as Authorised and Free AFU (France), Agente Urbanizador or Junta de Compensación (Spain), association of landowners in Japan, South Korea and Sweden and, in Portugal, Monte de Caparica Execution Unit.

2. Presentation of urban project draft: After the definition of intervention area, an urban project draft is presented, supported by a designed programme. The document will be used in negotiation meetings between the landowners and the local government, to know the landowners desires and expectations. In

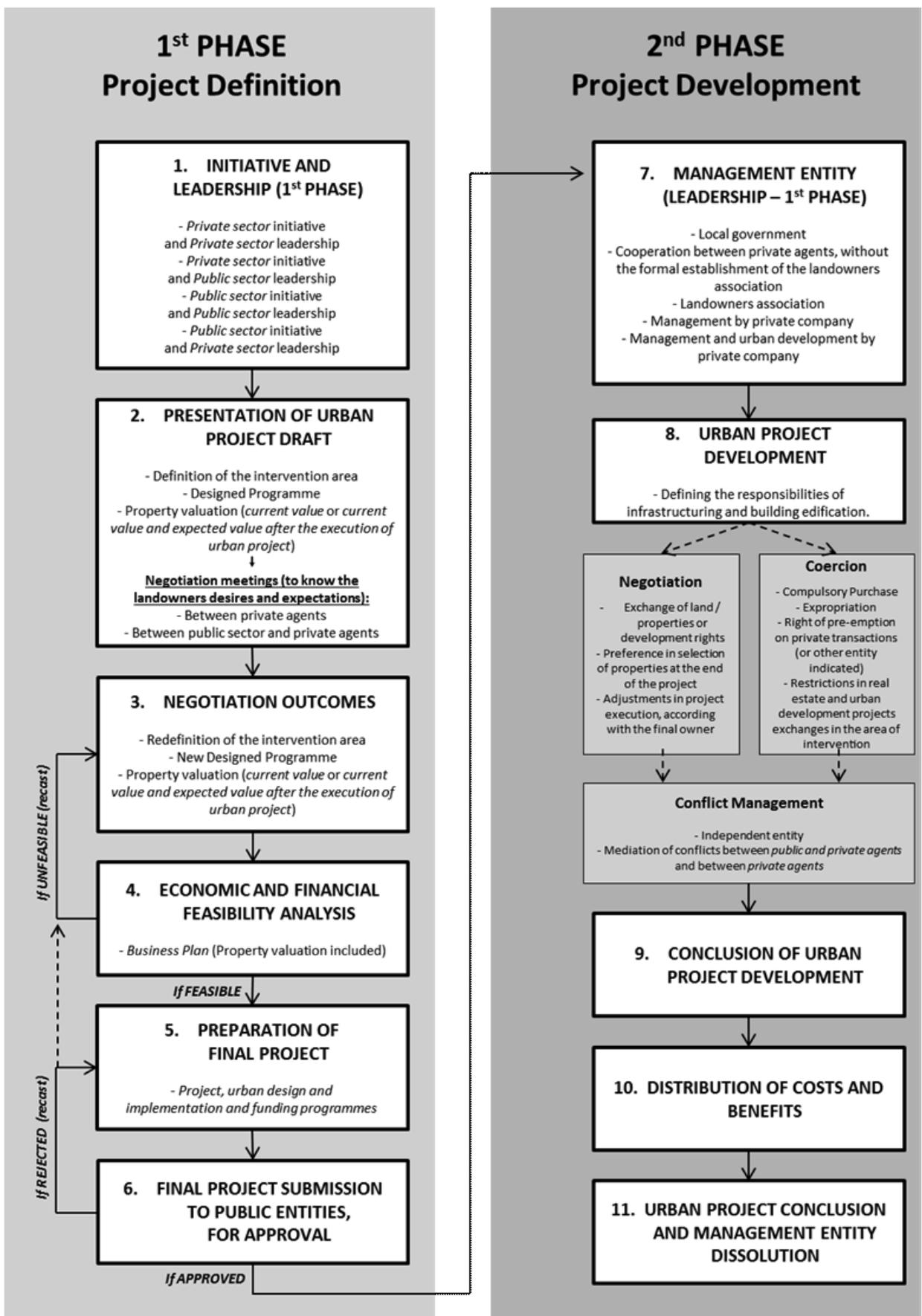


Figure 1– Conceptual model for the management and development of urban projects with multiple landowners

this step, it is important to determine the real estate appraisal calculation formula and their outcomes (values), to quantify the participation of each landowner in the project / association (e.g., for distribution of costs and benefits). In case of disagreement, the real estate appraisal values are important to estimate the expropriation costs.

3. Negotiation outcomes: Resulting from the previous step, we know the landowners that will integrate the urban project and the changes necessary in the first urban project draft.

In international practice, the first negotiation with the landowners can happen in some countries (e.g., France), but it isn't a mandatory step (Konursay, 2004; Valadier, 2001). In Portugal, the Almada City Council has adopted this methodology, revealing useful: on the one hand, when the landowners see the urban project designed, they get an objective idea about the urban propose; on the other hand, the perception of property current value and expected value after the execution of urban project brings transparency to the negotiation process and allows analyse the project risk with more rigorously (Almeida et al. 2014b).

4. Economic and financial feasibility analysis: Before making the final project, is necessary analyse their economic and financial feasibility. This analysis contains information about supply and demand market dynamics, as well as the cost and investment expected within the urban project. This procedure is done in some countries (e.g., Spain and Japan), but only in France is legally explicit that the project leader has to present these analysis before the formal AFU establishment (Konursay, 2004; Valadier, 2001). This analysis can be, for example, embodied in a business plan. However, in Portugal, the local government and the real estate companies aren't technically prepared to make business plan (Almeida et al., 2014a).

5. Preparation of final project: Corresponds to the consolidation of the third and fourth step of the model. However, the proposal and documentation produced have more detail and they are in accordance with the legal requirements and the territorial development strategy proposed by the local government.

6. Final project submission to public entities, for approval: If approved, the urban development project starts; if rejected, the urban project must be changed and eventually it is necessary to verify the economic and financial feasibility.

The relationships between public and private entities vary in accordance with the politico-cultural systems and other technical, human and financial resources of the local public administration. Thus, in France and Spain, the local governments check if an urban project is in line with the spatial management instruments that apply in the intervention area, as well as the feasibility of the association of landowners. In Japan, South Korea and Sweden, the procedural dili-

gences are more demanding. Although the landowners association are free to manage and to develop the project, the local government has a strong influence and intervention (Konursay, 2004; Lozano-Gracia et al., 2013; Valadier, 2001).

7. Management entity: To manage the urban project can be selected an existing entity or created for this purpose, in accordance with the initiative, leadership and project goals.

International practice has highlighted the existence of several models, as presented in Introduction.

8. Urban project development: Besides the allocation of responsibilities, the urban project development may include many negotiation and coercion techniques, as showed in Figure 1.

In this context, it is important referrers that expropriation is a problem transversal to all countries analysed and is related to real estate appraisal. The issue of real estate appraisal just seems to be accepted by landowners in three of the countries: in Australia, where the value of a property is the same for all purposes (i.e., for taxation and expropriation purposes); in Germany, where they has an agency (which may be public or private) whose job it is to maintain land prices up to date; in Sweden, where the expropriation legal code has been revised, clarifying that the form of calculating land values for expropriation purposes takes only and exclusively the use of the land at the time the process was initiated into account and cannot include any gains in value resulting from execution of the new urban project.

It is also important the existence of an entity to manage conflicts in negotiation processes, between landowners and between landowners and the local government. For example, the Germany model has a group of independent advisors, made up of a legal expert, topographer, real estate appraiser and members of the local council assembly, which is assisted by the council's technical office and acts as a conflict manager.

9. Conclusion of urban project development: End of urban development process.

10. Distribution of costs and benefits: In this step are distributed the costs and benefits of the urban project between landowners, to promote the equity among landowners in the urban development process.

In general, in international practice the distribution of costs and benefits can be realized in money or material assets. In Coimbra Viva I project, at the end of the project, the reimbursement may be made in money, material assets or in the form of a mixed model (financial compensation and material assets). Whenever redemption means reimbursement in material assets, there has to be a valuation of the property, a written agreement and acceptance by all fund participants.

11. Urban project conclusion and management entity

dissolution: If the management entity was created for the project, their activity ends after the distribution of costs and benefits. If the management has been handed over to a private company, after the urban project conclusion or the period specified in the urbanization contract, the powers conferred upon to the company return to the city council.

#### Final considerations

The model presented to the management and development of urban projects with multiple landowners is a first approach. We need to discuss and to improve some proposes. However, we tried to define a conceptual model that, on the one hand, contains all required steps to manage and to develop urban projects with multiple landowners; on the other hand, the model has the necessary discretion to be applied to different types of initiatives, leadership, goals and types of urban projects. In relation to the proposed management model and the (good) international practices, the AFU, Junta de Compensación and Agente Urbanizador could be applied to the Portuguese spatial planning system. On the one hand, their specific characteristics mean that they could easily be adapted to the Portuguese reality and, on the other hand, they are more flexible and more easily replicable in urban redevelopment projects. Note that the urban project execution models for projects involving several land or property owners were used above all in the 1980s and 1990s, related to the urban sprawl. They have fallen into disuse somewhat over the last 15 years (accompanied by a decline in urban expansion dynamics) and today they are not easily adaptable to urban regeneration or redevelopment projects. Thus, any reflection on adoption of these management models in Portugal, as indeed the PERCOM project will propose for the future, must take this change in paradigm into account, because an urban intervention on unbuilt land differs from a redevelopment project in terms of the complexity in terms of leadership, negotiation and management of conflicts between landowners. With regard to procedural and administrative difficulties, in Portugal, in addition to the issues already identified by the PERCOM project (see Introduction), the interviews conducted for this study also helped to identify problems rooted in the expropriations legal code. Firstly, the expropriation mechanism is rarely used because of the lengthy delays and substantial costs (financial and political) it involves, not to mention the uncertainty and underlying risks such a process would introduce. Secondly, the forced sale of properties option, which was introduced in the latest version of the Legal Framework for Urban Redevelopment (Decree-Law no. 307/2009 of 23 October), is also full of uncertainties, considering that if the price secured at auction is less than the value as proposed by the expropriations code, the council may have to make up the difference in price. Thus, the diverse negotiation and coercion mechanisms end up not being used and, as a result, execution of an urban project can depend more on the good will and cooperative spirit

of the property owners, which is not always a certainty, given the diversity of interests in play.

All these aspects are worthy of discussion and further analysis within the PERCOM project. However, any proposals proposed must be accompanied by changes in behaviour: the local public administration needs to become less bureaucratic and more proactive, with greater openness to negotiation with the agents; and the landowners have to be more cooperative (among themselves and with the government).

#### Acknowledgements

This research project is financed by National Funds through the Foundation for Science and Technology (FCT), as part of the PTDC/AUR-URB/120509/2010 project.

#### References

- Almeida, J., Ferreira, J. A., Condessa, B., Tomé, R. (2014a) Bank financing of urban development: experiences and perspectives in Portugal. AESOP 2014, Utrecht/Delft
- Almeida, J., Tomé, R., Ferreira, J. A., Condessa, B. (2014b) Práticas de gestão na execução de operações urbanísticas com vários proprietários. XVI CIU Congresso Ibero Americano de Urbanismo, Sintra
- Condessa, B., Rodrigues, M., Sá, A. M., Tomé, R. (2013) Prática de Perequação nos Planos de Pormenor: características, críticas e novas perspetivas. Encontro Anual da Ad Urbem 2013, Coimbra.
- Konursay, S. Y. (2004) Land Readjustment Process in Urban Design: Project Management Approach. MSc Thesis in Urban Design (İzmir Institute of Technology), İzmir.
- Lozano-Gracia, N., Young, C., Somik, V. L., Vishwanath, T. (2013) Leveraging Land to Enable Urban: Transformation Lessons from Global Experience. Policy Research Working Paper – World Bank, Washington.
- Valadier, B. (2001) L'Association Foncière Urbaine: la coopération au service de la qualité de l'urbanisme. MSc Thesis in Topography (Ecole Supérieure des Géomètres et Topographes), Paris

## Diversificati gradienti progettuali e differenziate modalità di gestione nelle politiche urbane UE

MAURO FRANCI,NI,  
ANNUNZIATA PALERMO  
E MARIA FRANCESCA VIAPIANA

Tematiche condivise emergenti  
Una agenda urbana UE per definire comuni politiche

di intervento, che non possono essere attuate soltanto a livello dell'Unione, ma attraverso l'interazione dei vari livelli politici, necessita di generalizzare tematiche di interesse, identificando quelle che, condivise come emergenti (necessità di innovare le politiche e i servizi in un'ottica "smart", etc.), spingono sempre più a rinnovare la "cassetta degli attrezzi" dell'urbanistica. Considerando le differenti ottiche temporali, nonché i fenomeni che caratterizzano maggiormente il mutamento e l'evoluzione del contesto europeo, nonché quanto realizzato in molte città della Gran Bretagna, della Francia, della Germania, della Spagna, dei Paesi Bassi, etc. che, sorrette da politiche nazionali, rappresentano il campo di azione privilegiato delle politiche di intervento della Comunità Europea, le tematiche generali di una agenda urbana UE possono essere così sintetizzate: innovazione energetica e riqualificazione ambientale degli insediamenti umani; promozione della mobilità sostenibile; miglioramento dell'"abitare" inteso anche come spazio di vita individuale e collettiva, come condizione per realizzare un welfare aperto a processi di potenziamento delle risorse umane.

Nello specifico, per quanto attiene le ottiche temporali, generalizzando quanto indicato nel Libro Bianco (2011), il breve-medio periodo è quello in cui le città vengono considerate come sedi di risorse e di attori su cui far leva per uscire dalla crisi e per una ripresa competitiva e coesiva dello sviluppo, mentre il lungo periodo quello in cui le città vengono pensate e attrezzate come una grande infrastruttura funzionale e territoriale a sostegno della società e dell'economia. Per quanto attiene, invece, i fenomeni di cambiamento a tutti i livelli (locale, regionale, nazionale ed europeo), si fa riferimento a quelli considerati come maggiormente caratterizzanti le politiche urbane legate direttamente al riemergere dei problemi abitativi nelle grandi città, ovvero dinamiche demografiche (invecchiamento della popolazione, tasso di natalità, cambiamenti della struttura familiare, nelle sue varie accezioni, e immigrazione), competitività economica e sostenibilità ambientale.

La difficoltà, dunque, non risiede nella identificazione delle tematiche generali, ma nella declinazione attuativa delle stesse e nella integrazione dei settori di riferimento per specifici contesti territoriali.

Le asimmetrie informative della governance multilivello

La difficoltà di declinare la programmazione e di integrare alcuni settori di intervento in specifici contesti territoriali è direttamente connessa alle problematiche inerenti le attuali forme di governance multilivello, tra cui si ricordano la carenza di coordinamento e l'incentivo di "asimmetrie informative".

Nonostante tali problematiche, occorre però prendere atto che la possibilità di tornare a un disegno istituzionale più semplice e controllato, anche in termini finanziari, è molto improbabile anche in termini di conseguimento di risultati attesi.

La crescita dei punti di presa delle decisioni collettive,

che avviene sulla base di svariati principi, infatti, è un fenomeno generalizzato, soprattutto nelle democrazie occidentali, tanto che in molti casi è estremamente difficile riuscire a immaginare una situazione nella quale vi sia una corrispondenza biunivoca tra Enti e funzioni.

Visti tali presupposti e la consapevolezza che la governance multilivello presenta anche dei vantaggi che sarebbe inopportuno ignorare, occorre definire quanto necessario al fine di potenziare tale modalità di gestione. Per far ciò, dunque, è necessario affrontare la questione considerando che si possono definire soluzioni strutturali inerenti il versante istituzionale, sia in termini organizzativi che procedurali, ma che le stesse soluzioni possono essere accertate essenzialmente solo a valle di una attenta analisi degli attori in campo e della distribuzione delle risorse, contribuendo altresì a individuare gli elementi che rendono difficile l'integrazione di alcuni specifici settori di intervento.

Alcune analisi empiriche mostrano come diversi approcci dello sviluppo locale dei fondi strutturali (sia di impostazione centralistica e dirigista che fondati sull'attribuzione di ampi gradi di discrezionalità ai soggetti locali in diverse attività) hanno generato differenti gradienti di risultato, soprattutto in termini di avvio effettivo delle programmazioni. Considerando lo specifico esempio delle Agenzie di Sviluppo Locale in Italia, adottate dalle politiche regionali come punto focale delle stesse, si può osservare come in alcuni casi queste hanno rappresentato un'ottima soluzione, mentre in altri hanno svolto un ruolo assolutamente marginale e in altri ancora dannoso.

Appare quindi chiaro che, accanto alle attuali strutturazioni formali delle funzioni istituzionali, che necessitano comunque di essere meglio definite in termini di ambiti di intervento e livelli di interazione, per evitare gli inconvenienti di una distribuzione delle competenze e delle risorse tra una pluralità di soggetti collocati a diverse scale territoriali, occorre partire dalla definizione degli effettivi bisogni e delle reali opportunità di intervento, ovvero da una essenziale attività di preliminarizzare conoscenza del territorio in cui si interviene (capire la natura del problema, identificare i vincoli che ostacolano il perseguimento della soluzione, definire i risultati che si intendono conseguire).

Il punto essenziale è quello che nessuna "architettura istituzionale" è necessaria e sufficiente a generare successi di policy in modo generalizzato, pertanto, considerando l'attuale rapporto tra logica macro dell'assetto istituzionale ed efficacia delle singole politiche, anche al fine di modificarlo seppure marginalmente in corso d'opera, l'elemento fondamentale risiede nella identificazione dei reali problemi di policy, nonché nella successiva identificazione delle risorse necessarie a risolvere gli stessi (consenso, conoscenza, poteri legali e finanziari, etc.).

Identificare in maniera adeguata le risorse è fondamentale in quanto mediante tale operazione vengono definite le collaborazioni tra i diversi soggetti auto-

nomi, in termini di legittimazione, e contemporaneamente interdipendenti.

La complessità di tale operazione è direttamente proporzionale alla complessità della tematica, ovvero maggiori sono le alternative di soluzione che si possono prefigurare più inclusiva deve essere l'architettura di governance.

Tra le risorse essenziali utili a garantire il perseguimento effettivo degli obiettivi di intervento prefigurati risiede quella identificata come "capacità" dell'architettura di governance, generalmente riferita agli Enti a contatto diretto con i cittadini (street level bureaucrats), ma che in realtà interessa sempre più i livelli superiori che tendono a uniformare il modello di gestione, non utilizzando le conoscenze locali utili ad arricchire la forma e la sostanza dei programmi pensati a livello superiore e le connesse buone pratiche precedentemente sperimentate.

Le insufficienze di analisi a livello superiore si ripercuotono su tutto il sistema; pertanto, al fine di indirizzare una pluralità di entità autonome, collocate a differenti livelli, è essenziale una adeguata identificazione del "centro" del sistema, per generare una interazione sia "informata", in grado di unire analisi scientifica e costruzione delle coalizioni, che "compatibile" al tempo e al luogo.

In conclusione emerge che, per definire comuni tematiche e condivise modalità di gestione in grado di perseguire adeguati risultati attesi, è importante non perdere di vista le reali problematiche che esulano dalla standardizzazione di alcuni modelli di governance, connesse alle "differenti" realtà fisiche e socio-economiche che caratterizzano i luoghi e che necessitano di "diversificati" gradienti di progettualità e "differenziate" modalità di attuazione.

#### Bibliografia

Dematteis, G., a cura di, (2011), Società e territori da ricomporre. Libro bianco sul governo delle città italiane, Commissione di lavoro CSS sul "Governo delle città".

Dente, B. (1990), Le politiche pubbliche in Italia, il Mulino, Bologna.

Dente, B. (2007), "Valutare il piano strategico o valutare il governo urbano?", in Pugliese, T., a cura di, Monitoraggio e valutazione dei piani strategici, Quaderno ReCS n.1.

## Edible landscaping as an environmental policy tool for urban cities under crisis: Cases studies from Greece

JULIA GEORGI  
AND ANNA-MARIA VISSILIA

### Introduction

Agriculture in cities has always existed although it is typically considered a rural activity. In fact, many cities have evolved from agrarian roots, settling on the agricultural lands that are most productive. However, urban farming has dramatically diminished in scale and legal status during the past 100 years. With Industrialization of the food system coupled with efficient long distance transportation has allowed cities to import most of their food and decreased their reliance on local farms. Recently there has been an emergence of a new type of urban agriculture found within the city limits. Today, up to 15% of our food originates from within metropolitan areas<sup>1</sup>. Urban agriculture is becoming a household word for many municipalities and most often brings to mind community gardens or edible landscapes. It can provide healthy, local food that contributes to food security and helps to maintain additional green space in the cities. This involves farmers finding space in the city - backyards, vacant lots, parking lots, rooftops, parks, abandoned industrial areas, private or public spaces to grow food for wholesale and retail sales to urban consumers. Such spaces do not just produce food using innovative techniques. They also function as aesthetically pleasing outdoor spaces, outdoor classrooms, conversation starters, and ecosystem service providers. When addressing urban agriculture there are some key considerations for municipalities that intend to be creative. It is worth exploring how urban agriculture can be fostered in municipalities and how it can align with local food system and sustainability strategies. Potential alignments include: Providing a local food source for cities, increasing access to fresh, healthy food, contributing to the vitality of the local economy, providing green jobs and fostering innovation, expanding the awareness and understanding of the food system, decreasing GHG emissions by using alternative distribution methods and decreasing the distance food travels. A first step is to conduct a land inventory to identify viable land for food production and to identify sites suitable for urban agriculture. Consider allowing agriculture in most or all zones, including residential. Explore the suitability of urban farming in public parks. Explore temporary

or long-term leases for farming on city-owned land. Consider tax incentives for land holders to lease land for urban agriculture projects, including community gardens and urban farms. Work with urban farmers to collaboratively develop a code of best practices and regulations/guidelines that establish a standard of good farming integrated in the city planning processes, including its function and promotion as a climate change adaptation strategy. Sustainable urban agriculture is an essential tool that addresses a city's problems in innovative ways. Environmental stewardship is enhanced through urban agriculture's efforts to green cities. The city's residents can benefit from cleaner air, lower summer temperatures and recycled waste water and trash<sup>2</sup>.

Two case studies in Greece: Agros In Tritsi Park, Athens and Bio-agros in Alexandroupoli  
Two case studies from Greece are selected to show the potentials of urban agriculture when municipalities support initiatives to raise awareness of citizens about healthy soils and food.

Agros in Tritsi Park was inaugurated in 16th May 2009 and is located in Ilion Municipality within the biggest metropolitan park in Athens. It is a social center and community garden that occupies an area of 500m<sup>2</sup> that grows traditional seeds, has a collective kitchen, and carries out workshops, documentary screening and events related to food sovereignty and agro ecology, a symbolic site due to its biodiversity and history. This initiative has become an important source of training in permaculture and in how to produce food in the city of Athens<sup>3</sup>.

Bio-agros in Alexandroupoli is a recent project in northern Greece that was inaugurated in 11th May 2013. It covers an area of 27.000m<sup>2</sup> in the outskirts of the city of Alexandroupoli. It is an important initiative of the Municipality since it distributes public land to 270 families living in the area. Each family is given an allotment of 50-100m<sup>2</sup> to produce vegetables for personal use whereas a certain percentage of the food production is given for free distribution to poor citizens. The vision of this project is to cultivate public land in order to facilitate sustainable food production, to provide knowledge to the society, to create a platform for sharing experiences and to improve the access to healthy and sufficient food. The underlying values of this initiative are the promotion of a sustainable and peaceful society in the 21st century which is aware about food problems and produces the required food by itself<sup>3</sup>.



Figure 1– Agros In Tritsi Park, Athens and Bio-agros in Alexandroupoli

The most important and direct product these projects provide are the education services that they give to the society. They transfer knowledge and empower the citizens to grow food by their own. Besides the skills, the education also contributes to the awareness of the citizens about healthy soils and healthy food. Such an attitude helps them to live healthier but can also help to stimulate changes in city's landscape policies and governance.

#### Conclusion

There is a lack of basic information about urban agricultural activity in Mediterranean cities, the number of people who participate in urban agricultural activities or the amount of food grown in the city's farms and gardens. It becomes an urgent necessity to survey and document existing urban agricultural activity in selected case studies, establish a shared framework and tools to allow users to track urban agricultural activities citywide, and evaluate their social, health, economic, and ecological benefits, as well as to develop policy recommendations that will help make urban agriculture a more permanent part of Mediterranean city's landscape and governance<sup>4</sup>.

Currently, there are already around 20 urban agriculture initiatives in Greece that produce food in public spaces, community gardens, vacant lots, and schoolyards. Some of these initiatives focus on education

by providing courses and workshops about urban gardening, some enhance healthy food consumption with locally produced food, and some others are commercial oriented through innovative production. Different stakeholders consisting of citizens, organizations, businesses and the municipalities collaborate with each other. Greek Municipalities have an increasing interest in promoting urban agriculture, creating platforms that host projects of productive landscapes, and establishing strategies which promote urban agriculture activities in the cities. All these phenomena show the potential to stimulate further expansion of urban agriculture in Greek cities.

#### Notes

1 Bohn, K., Viljoen, A. (2005), "More space with less space: an urban design strategy", in *Continuous productive Urban landscapes. Designing urban agriculture for sustainable cities*. Architectural press: 10-16. Oxford

2 McClintock, N. (2010), "Why farm the city? Theorizing urban agriculture through a lens of metabolic rift", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 3: 191-207

3 Anthopolou, Th. (2012), "Urban Agriculture. Social dimensions and sustainable cities. Two case studies", Final report, Research Program, Pantion University

4 Jouve, A.-M, Padilla, M. (2007), "Les agricultures périurbaines méditerranéennes à l'épreuve de la multifonctionnalité: comment fournir aux villes une nourriture et des paysages de qualité?", *Cahiers Agricultures* (16) 4: 311-317

#### References

Anthopolou, Th. (2012), "Urban Agriculture. Social dimensions and sustainable cities. Two case studies", Final report, Research Program, Pantion University

Bohn, K., Viljoen, A. (2005), "More space with less space: an urban design strategy" in *Continuous productive Urban landscapes. Designing urban agriculture for sustainable cities*, Architectural press: 10-16. Oxford

Jouve, A.-M, Padilla, M. (2007), "Les agricultures périurbaines méditerranéennes à l'épreuve de la multifonctionnalité: comment fournir aux villes une nourriture et des paysages de qualité?", *Cahiers Agricultures* (16) 4: 311-317

McClintock, N. (2010), "Why farm the city? Theorizing urban agriculture through a lens of metabolic rift", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 3: 191-207

## Territori resilienti e valutazioni ambientali

### BRUNA KOHAN

La capacità di carico del pianeta

Negli anni 70, il Rapporto "I limiti dello sviluppo" (Meadows & Meadows, 1972) metteva per la prima volta in relazione l'evoluzione dei modelli di sviluppo con il consumo delle risorse naturali. Di seguito, viene introdotto il concetto di "impronta ecologica" (Wackernagel e Rees, 1998) definita come unità di misura della domanda di risorse naturali in termini di superficie di terra e acqua che la popolazione umana necessita per produrre, con la tecnologia disponibile, le risorse che consuma e per assorbire i rifiuti prodotti. La valutazione dell'impronta ecologica, in particolare la contabilizzazione delle emissioni di CO<sub>2</sub> (carbon footprint) e la riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra, sta assumendo un ruolo sempre più significativo e collabora con il rafforzamento delle azioni previste dalle norme e dalle politiche governative nell'ambito del Protocollo di Kyoto<sup>1</sup> e del "Pacchetto Clima-Energia"<sup>2</sup>, adottato dal Consiglio dell'Unione Europea nel 2008.

La perdita di biodiversità nel territorio dell'Unione Europea

La biodiversità<sup>3</sup>, non solo costituisce una risorsa in se stessa, ma anche fornisce alla società un'ampia gamma di servizi ecosistemici dai quali dipendiamo<sup>4</sup>. La sua perdita, è divenuta una delle maggiori problematiche ambientali in Europa. A tale riguardo, la Commissione Europea ha adottato nel 2011 una nuova Strategia per la biodiversità<sup>5</sup>, che traccia il percorso dell'economia europea e definisce il quadro delle azioni in materia di biodiversità da attuare entro il 2020. La cosiddetta Strategia 2020, si propone di "porre fine alla perdita di biodiversità e al degrado dei servizi ecosistemici entro il 2020 e ripristinarli nei limiti del possibile, intensificando al tempo stesso il contributo dell'UE per scongiurare la perdita di biodiversità a livello mondiale".

Gli obiettivi appena citati acquisiscono significato in considerazione del fatto che l'Unione Europea ha una grande quantità di siti appartenenti alla Rete Natura 2000<sup>6</sup> che coprono quasi il 18% della superficie terrestre e oltre 145.000 km<sup>2</sup> di superficie marina.

Il contributo delle valutazioni ambientali: verso territori più resilienti

L'evoluzione del territorio dipende dalle scelte decisionali messe in campo da una molteplicità di strumenti quali politiche, piani, programmi e progetti, ciascuno dei quali provoca degli effetti molte volte irreversibili sul territorio. In particolare, gli effetti cumulativi (spesso sinergici sul medesimo territorio), producono degrado e frammentazione dell'habitat e conseguente perdita delle specie che vi abitano.

Le valutazioni ambientali, rappresentano un'opportunità per un'integrazione efficace della tematica legata agli ecosistemi naturali. Nello specifico, le a) Linee Guida all'Integrazione dei Cambiamenti Climatici e della Biodiversità nella Valutazione di Impatto Ambientale e nella Valutazione Ambientale Strategica e le b) Indicazioni metodologiche e operative per il monitoraggio VAS<sup>7</sup>, offrono interessanti approcci tecnico-metodologici da applicare nell'elaborazione di VIA e di VAS, che mettono al centro dell'attenzione il concetto di resilienza<sup>8</sup> dei territori in cui si opera. Di seguito, si riportano gli elementi più significativi dei documenti sopra citati.

a) Linee Guida all'Integrazione dei Cambiamenti Climatici e della Biodiversità nella Valutazione di Impatto Ambientale e nella Valutazione Ambientale Strategica

Le linee guida ripercorrono le diverse fasi di analisi e valutazione di piani/programmi e progetti con lo scopo di integrare in maniera adeguata le considerazioni attinenti la biodiversità. Nell'elaborazione dello Studio di Impatto Ambientale e del Rapporto Ambientale, le linee guida propongono di:

1. individuare le problematiche in fase iniziale (screening per la VIA e scoping per la VAS), tenendo sotto controllo i possibili effetti cumulativi e a lungo periodo. Tra le problematiche più comuni si possono elencare: il cambiamento o il degrado nella fornitura dei servizi ecosistemici; la perdita/degrado e la frammentazione di habitat; la perdita di diversità genetica su habitat ed specie; i cambiamenti dei processi ambientali naturali, la diffusione di specie esotiche invasive, ecc.
2. analizzare l'evoluzione delle tendenze dello scenario di riferimento. –baseline-
3. individuare le alternative e le misure di mitigazione.

Ad esempio: per evitare o ridurre al minimo gli effetti sui siti Natura 2000 posti in prossimità di progetti infrastrutturali, è necessario valutare l'ubicazione dell'intero corridoio prima di passare a livello dei singoli tronconi, poiché questo limiterebbe la scelta delle alternative localizzative.

4. valutare gli effetti sulla componente ecosistemica, che vuol dire prioritariamente:
  - distinguere tra l'intensità e la significatività dell'impatto e usare i criteri di significatività. Ad esempio: un impatto di intensità elevata può non essere significativo se la specie colpita è comune, ampiamente distribuita e capace di pronta ripresa, mentre un impatto anche di bassa intensità può essere molto significativo per una specie o habitat molto sensibile o raro;
  - utilizzare la concatenazione causa-effetto per capire le interazioni e gli effetti cumulativi associati maggiormente significativi tra specifici P/P.
5. monitorare e riorientare il piano/programma se necessario.

Nuovi traguardi per l'integrazione della biodiversità nelle valutazioni ambientali

Il documento fa leva su alcuni aspetti fondamentali quali:

- la gestione della complessità (intesa come la capacità potenziale dei P/P/P di produrre effetti cumulativi a lungo termine);
- la gestione dell'incertezza delle proiezioni (attraverso l'inclusione delle situazioni estreme e le "grandi sorprese"), adottando un approccio integrato tra la pianificazione e la valutazione. In questo modo, si potrà valutare l'evoluzione dello stato attuale del territorio (baseline) ed individuare le alternative progettuali più resilienti;
- guadagno netto di biodiversità da incentivare e perdita netta di biodiversità da evitare.

Infatti, i concetti alla base delle Linee Guida sono: i servizi ecosistemici<sup>9</sup>, la resilienza, la vulnerabilità<sup>10</sup>, la perdita netta<sup>11</sup> (net-loss) e il guadagno netto<sup>12</sup>.

b) Indicazioni metodologiche e operative per il monitoraggio VAS

Lo scopo di questo documento, è quello di descrivere gli elementi integranti per la costruzione del sistema di monitoraggio su tutte le componenti ambientali. Il suo compito, è quello di verificare l'evoluzione del contesto in relazione alle azioni messe in campo dalle azioni del P/P. Mentre il monitoraggio del contesto studia le dinamiche complessive di evoluzione del contesto di riferimento ed è quantificato mediante indicatori di contesto strettamente collegati agli obiettivi di sostenibilità fissati dalle strategie di sviluppo sostenibile; il monitoraggio del piano, riguarda strettamente i contenuti e le scelte del P/P ed è misurabile attraverso indicatori di processo. Per la definizione delle risultanze degli effetti positivi e/o negativi sul contesto ambientale a seguito dell'attuazione del P/P, si elaborano infine gli indicatori di contributo che danno conto della variazione del contesto attribuibili alle azioni di piano.

Carta della Natura come strumento chiave per valutare la perdita di biodiversità

Per identificare gli indicatori di contesto utili al monitoraggio specifico della componente ecosistemica, è prioritario tener conto di due aspetti:

- i tempi di reperibilità e aggiornabilità dei dati;
- le caratteristiche dei sistemi naturali che variano a seconda della scala di riferimento.

L'analisi dei sistemi naturali, è strettamente dipendente dalla risoluzione con cui lo si osserva, sia per l'individuazione geografica delle strutture, sia per la definizione dei processi funzionali e dei relativi parametri. A questo riguardo, è disponibile uno strumento (multi scalare e aggiornabile nel tempo) che prevede un sistema integrato di informazioni ambientali, diretto alla conoscenza dello stato dell'ambiente naturale e alla stima della qualità e della vulnerabilità del territorio italiano. Carta della Natura<sup>13</sup> propone una rappresentazione ai fini analitici e valutativi delle caratteristiche distintive del territorio che vanno dalla scala nazionale (1:250.000), passando per la scala

interregionale e regionale (1:50.000), per arrivare alla scala provinciale e comunale (1:10.000 e 1:2.000). Tre indici sintetici: valore ecologico<sup>14</sup>, sensibilità ecologica<sup>15</sup> e pressione antropica<sup>16</sup> hanno il compito di rappresentare il territorio.

Proposta di monitoraggio della biodiversità: una sperimentazione di scala comunale

Nelle attività di sperimentazione in Regione Puglia<sup>17</sup>, che hanno riguardato il mosaico dei piani che agiscono sulla fascia costiera (Piano Regionale delle Coste, Piani Comunali delle Coste e Piani Urbanistici Generali –PUG-), è stato approfondito il tema della biodiversità, testando la funzionalità degli indicatori di contesto proposti da Carta della Natura e ipotizzando la costruzione degli indicatori di processo e di contributo significativi per i Piani identificati. L'attività ha richiesto uno sforzo di individuazione degli indicatori e dei meccanismi di funzionamento del monitoraggio attinenti al tema della biodiversità. L'indicatore "sensibilità ecologica", è stato individuato per descrivere l'obiettivo "Incremento della connettività e tutela della biodiversità" perché contiene informazione per valutare la frammentazione del territorio analizzato. Rispetto al tema della connettività, il PUG di Monopoli identifica uno specifico obiettivo di piano "Costruzione di una rete ecologica urbana collegata a quella territoriale", che si attua attraverso azioni quali la "Rinaturalizzazione delle lame e del sistema dei canali irrigui"; nel piano stesso, d'altro canto, sono presenti alcune azioni con esso potenzialmente conflittuali, come la "creazione di nuove infrastrutture". A seconda della localizzazione delle azioni del PUG rispetto ai "sistemi ecologici ad elevata naturalità" presenti sul territorio, il PUG può determinare una variazione della "distribuzione della sensibilità ecologica", con una conseguente variazione della distribuzione delle classi stabilite da Carta della Natura. La variazione della naturalità degli ecosistemi, inoltre può determinare una variazione della distribuzione delle classi di valore ecologico: nel caso si verifichi un incremento della superficie relativa alle classi di elevato valore ecologico, significa che le azioni attivate vanno verso l'obiettivo rafforzando quindi la connettività a supporto della biodiversità e l'aumento della superficie delle aree non frammentate. Nel caso opposto, ovvero quando si verifichi un decremento della superficie adibita alle classi di elevato valore ecologico, significa che le azioni attivate vanno contro l'obiettivo producendo perdita di connettività con relativa frammentazione territoriale.

Tale variazione, potrebbe inoltre essere registrata in tempi relativamente brevi nel caso di interventi che incrementano la sensibilità, attraverso la frammentazione (è il caso intuitivo ad esempio di una nuova infrastruttura lineare in area ad elevata naturalità), mentre sarebbe rilevabile solo in tempi molto lunghi nel caso di azioni "positive" di deframmentazione e rinaturalizzazione, che per diventare efficaci richiedono modifiche dei sistemi naturali.

Alcune riflessioni conclusive

Trasformare le risorse naturali in rifiuti più velocemente di quanto questi possano essere trasformati nuovamente in risorse, ci pone in una situazione di sfruttamento eccessivo o di esaurimento delle risorse a disposizione. Vi è quindi l'esigenza di porre all'attenzione il consumo delle risorse naturali in modo di facilitare i processi di ripristino degli ecosistemi. I tempi di trasformazione dei sistemi naturali e le loro caratteristiche intrinseche, ci pongono di fronte alla necessità di dover elaborare indirizzi metodologici in grado di governare tale complessità ed imprevedibilità. Le valutazioni ambientali infine, rappresentano un'opportunità per integrare in modo sistematico, in un'ampia gamma di piani e progetti pubblici e privati, le questioni legate agli ecosistemi. Essendo strumenti strutturati e previsti dalla legge, sono particolarmente adatti ad affrontare in modo sistematico tali questioni. Sarà quindi compito di ciascun Stato membro, il saper cogliere la sfida di mettere a sistema informazioni e conoscenze per analizzare, valutare e monitorare efficacemente la perdita di diversità ecologica in tutto il territorio dell'Unione Europea.

Note

1 Il protocollo di Kyoto, che fa seguito alla Decisione 2002/358/CE del Consiglio, del 25 aprile 2002 sui cambiamenti climatici, è uno dei più importanti strumenti giuridici internazionali volti a combattere i cambiamenti climatici. Esso contiene gli impegni dei paesi industrializzati a ridurre le emissioni di alcuni gas ad effetto serra, responsabili del riscaldamento del pianeta. Le emissioni totali dei paesi sviluppati devono essere ridotte almeno del 5 % nel periodo 2008-2012 rispetto ai livelli del 1990.

2 Il pacchetto clima-energia è volto conseguire gli obiettivi che l'UE si è fissata per il 2020: ridurre del 20% le emissioni di gas a effetto serra, portare al 20% il risparmio energetico e aumentare al 20% il consumo di fonti rinnovabili.

3 Varietà di ecosistemi, specie e geni animali e vegetali.

4 Tra i servizi eco sistemici si possono citare: la fornitura di cibo ed acqua dolce, l'impollinazione, la protezione dalle inondazioni, il sequestro del carbonio, la protezione contro le alluvioni e l'erosione del suolo.

5 Strategia dell'UE per la biodiversità fino al 2020 (2011). [http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/biodiversity\\_2020/2020%20Biodiversity%20Factsheet\\_IT.pdf](http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/biodiversity_2020/2020%20Biodiversity%20Factsheet_IT.pdf)

6 Natura 2000 è il principale strumento della politica dell'Unione Europea per la conservazione della biodiversità. Si tratta di una rete ecologica diffusa su tutto il territorio dell'Unione, istituita ai sensi della Direttiva 92/43/CEE "Habitat" per garantire il mantenimento a lungo termine degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna minacciati o rari a livello comunitario.

7 Il documento rappresenta il frutto del lavoro svolto nell'ambito del Tavolo di tecnico VAS tra MATTM – Regioni e Province Autonome in tema di Monitoraggio VAS e ha avuto il supporto tecnico scientifico

di ISPRA e del Consorzio Poliedra del Politecnico di Milano.

8 La capacità di un sistema sociale o ecologico di assorbire i disturbi, mantenendo nel contempo la medesima struttura di base e modalità di funzionamento, oltre che la sua capacità di auto-organizzarsi ed adattarsi allo stress e al cambiamento. CLIMATEADAPT Glossary <http://climate-adapt.eea.europa.eu/glossary>

9 Il rapporto “L’economia degli Ecosistemi e della Biodiversità” (TEEB, 2010) li definisce come i benefici che ricevono le persone dagli ecosistemi e si possono citare i seguenti:

- servizi di approvvigionamento ad es. alimenti selvatici, colture, acqua potabile e medicinali ottenuti da piante;
- servizi di regolazione, ad es. filtrazione di sostanze inquinanti da parte delle terre umide, regolazione del clima attraverso lo stoccaggio del carbonio e ciclo dell’acqua, impollinazione e protezione dalle catastrofi;
- servizi culturali, ad es. valori ricreativi, spirituali ed estetici, istruzione;
- servizi di supporto, ad es. formazione del suolo, fotosintesi e ciclo dei nutrienti. (TEEB, 2010).

10 Grado secondo cui un sistema può essere soggetto, o incapace di fare fronte, agli effetti negativi. La vulnerabilità è in funzione del carattere, dell’intensità, e della velocità della variazione a cui è esposto il sistema, della sua sensibilità e della sua capacità di adattamento. CLIMATEADAPT Glossary <http://climate-adapt.eea.europa.eu/glossary>

11 Il documento Biodiversity Impact Assessment (IAIA, 2005), lo definisce come il punto in cui i guadagni in termini di biodiversità da attività di conservazione eguagliano le perdite di biodiversità dovute all’impatto di un progetto di sviluppo specifico, per cui non vi è alcuna riduzione netta complessiva in termini di tipo, quantità o condizione (o qualità) della biodiversità nel tempo e nello spazio.

12 Secondo il documento Biodiversity Impact Assessment (IAIA, 2005), i guadagni in biodiversità superano una specifica serie di perdite.

13 Carta della Natura, è uno strumento analitico-valutativo dell’ambiente naturale elaborato da ISPRA (con la collaborazione di molte ARPA/Regioni e parte del mondo accademico), che propone una rappresentazione multi scalare del territorio italiano. [http://www.isprambiente.gov.it/site/it-it/Servizi\\_per\\_l'Ambiente/Sistema\\_Carta\\_della\\_Natura](http://www.isprambiente.gov.it/site/it-it/Servizi_per_l'Ambiente/Sistema_Carta_della_Natura)

14 L’indicatore valore ecologico (suddiviso in cinque classi) rappresenta la misura della qualità dell’unità omogenea dal punto di vista ecologico-ambientale. Concorrono alla formulazione dell’indice: la naturalità, la molteplicità ecologica, la rarità eco sistemica e la presenza di aree protette nel territorio considerato.

15 L’indicatore di sensibilità ecologica (suddiviso anch’esso in cinque classi), considera invece fondamentalmente la struttura dell’unità territoriale; fornisce quindi la misura della predisposizione della stessa al rischio di degrado ecologico-ambientale.

16 La pressione antropica considera il carico inqui-

nante complessivo, l’impatto delle attività agricole, l’impatto delle infrastrutture di trasporto, la sottrazione di territorio da parte delle aree costruite e la presenza di aree protette (inteso come detrattore di pressione antropica).

17 La sperimentazione è parte integrante del documento: Indicazioni metodologiche e operative per il monitoraggio VAS.

#### Bibliografia

- Meadows, D.; Meadows, D.; Randers, J.; Behrens, W. (1972) *The Limits to Growth*
- Wackernagel, M., Rees, W. (1998) *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*, New Society Publishers
- Unione Europea (2009) *Libro Bianco della Commissione-Adattamento ai cambiamenti climatici: Verso un quadro di azione europeo* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0147:FIN:it:PDF>
- Unione Europea (2013) *Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment e Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Assessment*. Traduzione a cura del Programma Operativo Governance e Azioni di Sistema PON GAS 2007-2013, Ministero dell’Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare) con il titolo: *Linee Guida all’Integrazione dei Cambiamenti Climatici e della Biodiversità nella Valutazione di Impatto Ambientale e Linee Guida all’Integrazione dei Cambiamenti Climatici e della Biodiversità nella Valutazione Ambientale Strategica*
- Unione Europea (2011) *L’economia degli Ecosistemi e della Biodiversità*
- IAIA -International Association for Impact Assessment- (2005) *Biodiversity in Impact Assessment*, IAIA Special Publications Series No. 3. Available from [www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/SP3.pdf](http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/SP3.pdf)

## Comunità resilienti e auto sostenibili. Le politiche urbane dell’agroalimentare in Andalusia<sup>1</sup>

FRANCESCA LOTTA E FILIPPO SCHILLECI

Il tema alimentare nel progetto di territorio  
La complessità del progetto di territorio è, ormai, idea condivisa da tutti gli ambiti disciplinari in esso coinvolti. Questo, certamente, perché «Il territorio è un’opera d’arte: forse la più alta, la più corale che l’umanità abbia espresso. A differenza delle molte opere artistiche (in pittura, in scultura, in architettura) o tecniche che sono prodotte dall’uomo pla-

smando materia inanimata, il territorio è prodotto attraverso un dialogo, una relazione fra entità viventi, l'uomo stesso e la natura, nel tempo e nella storia. È un'opera corale, coevolutiva, che cresce nel tempo. Il territorio è generato da un atto d'amore (inclusivo degli atteggiamenti estremi della sottomissione o del dominio), seguito dalla cura della crescita dell'atò da sé» (Magnaghi, 2000, p.9).

Ed è proprio in tale complessità che, negli ultimi anni, il dibattito scientifico si è sempre più concentrato, discutendo su quali ambiti siano coinvolti e quali lo influenzino.

Tra i vari temi che oggi sono entrati, o ri-entrati, a pieno titolo nell'agenda del progetto di territorio vi è certamente quello del cibo. Se in un primo momento può sembrare strano associare il cibo al progetto di territorio, alcune considerazioni - che inseriscono il tema nel suo processo completo, dalla produzione al consumo e quindi alla connessione con l'essere umano - possono far comprendere come, invece, sia strettamente connesso al territorio e quindi al suo progetto.

«Nella costruzione di un progetto identitario solidale e dinamico assumono un ruolo diretto e imprescindibile gli abitanti e i loro stili di vita. Lo stile di vita, è la proposta complessiva che un luogo, un popolo situato, fa al progresso umano. La pluralità degli stili di vita ha un grande valore, perché ognuno di essi esprime la risposta consolidata a un complesso di condizioni irripetibile» (Società dei territorialisti e delle territorialiste, 2011, p. 4).

Carolyn Steel, food urbanist così come lei si definisce, scriveva pochi anni fa che la linfa vitale della città è il flusso costante di cibo dalla campagna alla città. E come le arterie che portano nutrimento al corpo umano, la complessa rete che porta il cibo ai cittadini è accompagnata da un'altra che filtra, rimuove e smaltisce rifiuti. Di tutte le complesse funzioni legate agli insediamenti urbani, le costanti attività connesse all'alimentazione spesso passano inosservate, sono date per scontate fino a quando non vengono stravolte da carestie o guerre.

La stessa Steel, continuando a riflettere sul tema, afferma che le "vie del cibo", i canali di trasporto e distribuzione degli alimenti, nel corso dei secoli, hanno determinato la forma delle nostre città. È impossibile immaginare la società e le città del futuro senza ragionare sulla produzione e conseguente distribuzione del cibo (Steel, 2013).

Le riflessioni su riportate ci fanno capire che è ora che il tema del cibo torni nuovamente a far parte degli elementi costitutivi del progetto di territorio. Non a caso esso è uno dei percorsi portanti dell'EXPO Milano 2015, Nutrire il Pianeta, Energia per la Vita, che ha scelto di confrontarsi con il problema del nutrimento dell'Uomo e della Terra e ponendosi come momento di dialogo tra i protagonisti della comunità internazionale sulle principali sfide dell'umanità.

Ma non è certo un caso isolato quello dell'EXPO di Milano. Se guardiamo ai "pilastri" principali del nuovo "Programma del sistema di finanziamento integrato

destinato alle attività di ricerca" della Commissione europea, Horizon 2020, notiamo come uno di questi, dedicato alle Sfide della società, è centrato sul sostegno alla ricerca in settori come la salute, il clima, il cibo, la sicurezza, i trasporti e l'energia. E ancora la Food and Agriculture Organization (FAO) ha messo in evidenza come in questo particolare momento storico, sul pianeta si produca cibo per dodici miliardi di esseri viventi, dato che se rapportato al fatto che da poco si è superata la soglia dei 7 miliardi di abitanti e che ci sono un miliardo di persone malnutriti, e un altro miliardo e 700 milioni di persone soffre di obesità, malattie cardiovascolari o diabete, problemi certamente causati da un'alimentazione disordinata ed eccessiva, il tema dell'alimentazione, del cibo deve essere affrontato seriamente. In particolar modo sono da tenere in considerazione le fasi di produzione, di trasporto e da non sottovalutare quello dello smaltimento del cibo in eccesso o dei suoi scarti nella fase di produzione stessa che causano gravi danni all'ambiente (Di Iacovo et al., 2013; FAO, 2013).

È facile capire a questo punto che il sistema alimentare, nella sua interezza, ha raggiunto il capolinea. È giunto il momento di chiedere alla collettività internazionale di riflettere e di innescare profondi cambiamenti. Fortunatamente alcuni processi in tal senso sono già stati avviati. Noti in letteratura come Alternative Food Networks (Goodman et al., 2011), tali processi sono incentrati su azioni volte ad acquisire un controllo diretto sul "processo della produzione del cibo".

Il lavoro su precise strategie urbane per il cibo porta a riflettere su alcuni punti quali: la necessità di sviluppare nuova conoscenza collettiva; l'avvio di percorsi di innovazione sociale che coinvolgano sia la sfera pubblica che quella privata; la co-produzione di servizi innovativi, anche in questo caso da parte di attori pubblici e privati; l'organizzazione di forme di co-governance. «I quattro punti indicati appaiono, oggi, centrali per percorsi capaci di provocare cambiamenti profondi nei comportamenti ordinari di una pluralità di interlocutori attivi intorno ad una tematica quale è quella del cibo. Punti che implicano, spesso, una rivoluzione copernicana rispetto al modo di operare degli apparati della pubblica amministrazione» (Di Iacovo et al., 2013, p.3).

Oggi possiamo vedere alcuni di questi processi che, con la sperimentazione che hanno avviato, possono fornire utili suggerimenti per capire come le azioni previste possano avere una diretta correlazione con il progetto di territorio. Tra questi uno è certamente il Piano del cibo, e alcune sperimentazioni in atto, come quelle di Pisa o di Milano, offrono validi esempi di come si possa promuovere, appunto, conoscenza condivisa e visione comune, oltre che precisare regole e infrastrutture attraverso percorsi partecipativi (Falco, 2012; Di Iacovo et al., 2013).

Altro caso interessante, e che ha ormai una discreta letteratura di riferimento, è quello degli Orti urbani. Questi, come dichiarato da Luca Palese, direttore della decima Circoscrizione di Torino a proposito dell'espe-

rienza in atto nel quartiere Mirafiori, costituiscono «una traccia illuminante alla base del rapporto città-campagna e, in modo più ampio, nella relazione grande città-natura-campagna, in conseguenza della quale si è venuta a creare una nuova filosofia nella gestione dello spazio pubblico» (Palese, 2012, p.117). L'avvio di queste esperienze non sono certo facili e prive di problemi, come dichiarato dallo stesso Palese nel caso specifico. Problemi quali abbandono o noncuranza possono accadere, ma la perseveranza e la convinzione che questo processo possa avere un ruolo sociale, economico e di riqualificazione anche fisica del territorio hanno fatto sì che gli orti urbani stiano diventando una realtà. «L'orto urbano regolamentato costituirebbe, quindi, un elemento di un più ampio progetto di sottrazione degli spazi circoscrizionali all'abbruttimento; in secondo luogo si tratterebbe di considerare il loro ruolo sociale nell'arricchimento della comunità nella quale sono inseriti. Gli orti urbani possono anche diventare luoghi in cui ci si incontra per feste di quartiere o altri momenti ludici. Non ci si prefigge soltanto, con questo progetto, un miglioramento dal punto di vista paesaggistico e ambientale, bensì anche un veicolo per l'interazione sociale e generazionale e una sorta di piccolo ma significativo raccordo visuale e vissuto tra la città e la natura, tra l'urbanizzazione e la campagna, tra la memoria storica e la co-progettazione del futuro» (Palese, 2012, p.120).

Esperienze di questo tipo si trovano in molte realtà europee. Ognuna di esse discende dall'attuazione di politiche europee e nazionali ma, soprattutto, dalla capacità di adattare i casi alle singole realtà.

Un caso interessante è quello andaluso dove alle politiche europee e regionali sono seguite esperienze istituzionali, ma soprattutto spontanee che stanno definendo nuove vie per nuovi possibili mondi.

Un sistema agroalimentare in transizione. Il caso andaluso

L'Andalusia è la Comunidad Autonoma con la più grande estensione agricola dell'intera Spagna e rappresenta il maggiore bacino alimentare dell'intera Europa. L'agricoltura e l'agro-industria rappresentano ancora il 14-15% del PIL regionale, il doppio della media nazionale, e occupano circa il 16-17% della popolazione attiva. Nell'intera regione per "sviluppo", al di fuori dei grandi centri urbani e della fascia costiera, ci si riferisce a quello rurale (MAPA, 2013). Circa il 30% della popolazione e il 90% della superficie regionale è infatti rurale, sebbene i nuclei abitativi urbani abbiano una dimensione relativamente importante.

Nonostante ciò, negli ultimi decenni, molte aree produttive, agricole sono state sacrificate nell'altare dell'urbanizzazione: il MAPA (2003) dichiara che la superficie agraria utile, tra il 1999 e il 2009, è stata ridotta di un 11,5% con una perdita di circa 571.000 ettari di terreno produttivo. Eppure recentemente le speculazioni urbanistiche sono state frenate dalla crisi economica e si stanno manifestando differenti iniziative che evidenziano la volontà di attivare processi

di rilocalizzazione della produzione e del consumo di cibo (Poli, 2012), ritessendo quindi relazioni forti col territorio in cui si vive e di cui ci si vuole nutrire.

Da queste premesse è evidente che la storia andalusa, così come la sua cultura, è strettamente relazionata al tema della produzione alimentare e negli ultimi decenni, sotto la spinta delle politiche europee, ha intrapreso un percorso di riconoscimento dell'interrelazione tra agricoltura e società.

Il tema dello sviluppo rurale, così come quello del tema alimentare, in realtà, è stato fortemente promosso dalle politiche europee degli anni '90; si ricordino ad esempio i programmi Leader. La Regione in quella occasione poté attingere a numerosi fondi economici per piani e programmi di sviluppo. La mancanza di legame diretto tra produzione e consumo in loco degli alimenti ha influito nel rendere tangibile un processo di sviluppo realmente sostenibile, integrato e duraturo nel tempo.

L'insufficiente visione sistemica e "metabolica" del tema alimentare ha agevolato lo sviluppo di un tipo di agricoltura industriale, provocando numerose e importanti spaccature e allontanamenti tra società e territorio.

Negli ultimi anni però, la ridefinizione dei modelli alimentari è tornata in auge. Con l'obiettivo di raggiungere una maggiore sicurezza e qualità alimentare, numerose pratiche di rilocalizzazione simbolica, relazionale e fisica (Brunori, Rovai, 2012) si stanno avviando, e stavolta tendono a rafforzare le relazioni dirette tra società e territorio, tra agricoltori e cittadini/consumatori ridefinendo molti equilibri territoriali. Anche il nuovo Regolamento per lo sviluppo rurale europeo auspica infatti di catalizzare la ri-definizione dei sistemi alimentari, il sostegno alle produzioni piccole e locali e nondimeno lo sviluppo delle filiere corte, dei mercati locali e delle catene di distribuzione di prodotti alimentari su scala locale. Questa nuova prospettiva è stata incarnata in una nuova politica di sviluppo rurale, partendo da un approccio territoriale che vede il territorio quale supporto e risorsa, capace di dare avvio a una nuova cultura locale che rafforzi e riscopra l'identità.

Infatti, al di là delle strategie europee dell'ultima programmazione e delle singole strategie di resistenza silenziosa succedutesi negli ultimi anni, è interessante sottolineare come, negli successivi anni alla crisi economica, si è dato avvio a spontanei e nuovi movimenti di resistenza collettiva da parte di agricoltori in collaborazione con le associazioni dei consumatori per ristabilire relazioni forti e durature col proprio territorio, partendo appunto dal cibo.

Tali movimenti stanno creando nuove reti di approvvigionamento alimentare che, in aggiunta alla loro natura collettiva e cooperativa si caratterizzano per la ridefinizione di meccanismi di scambio a favore degli agricoltori da un lato e i consumatori dall'altro.

Differenti gruppi di agricoltori e allevatori stanno infatti sviluppando numerose iniziative di vendita diretta attraverso strutturate filiere corte di commercializzazione, basate principalmente su due criteri:

qualità e fiducia. Queste attività si caratterizzano per essere strettamente legate al sistema di coltivazione tradizionale, rispettoso dell'ambiente e per favorire, attraverso il cibo, la riscoperta del legame tra la comunità e il proprio territorio.

Una nuova agricoltura quindi, la cui missione consiste nel promuovere una attività rurale in grado di conservare i paesaggi colturali e culturali, e di offrire una nuova qualità di prodotti, sembra abbia preso avvio attraverso pratiche di innovazione sociale. Un primo risultato in Andalusia, secondo uno studio del 2013 (Sevilla Gozman et al., 2013) è l'attivazione di ben 43 esperienze avviate di filiere corte di commercializzazione; esse costituiscono un bacino di più di 10000 attori, circa 6000 consumatori e più di 400 produttori, che rappresentano la messa in pratica di un nuovo paradigma di sviluppo rurale e territoriale (Ploeg et al., 2000).

Il caso Granada. La Vega e il quartiere di Casería de Montijo

L'equilibrio tra insediamento umano e territorio è recuperabile solo tramite nuovi usi, rivisitati saperi e nuove tecnologie che facilitino una riconnessione tra territorio e i suoi abitanti. Il cibo ne rappresenta il trait d'union.

Ed è proprio in uno dei capoluoghi di provincia dell'Andalusia che si stanno muovendo i primi passi verso pratiche di produzione/consumo alimentare alternative.

A Granada, la sua Vega, area agricola meridionale che può contare su un reticolo di canali di irrigazione di origine araba, alimentati dalle acque della Sierra Nevada (Ocaña Ocaña, 1972), è stata vittima delle mire espansionistiche degli anni 80-90.

L'avvento della crisi economica, datata 2008, ha però travolto il sistema espansionistico di molte città spagnole, e tra queste quella granadina. È stato allora che il suolo agricolo, considerato per troppo tempo area di riserva edificatoria della città, grazie ai suoi attori ha finalmente rivendicato un reale e tangibile processo di riconoscimento delle sue numerose peculiarità e della loro protezione.

La più grande azione di rivendicazione dell'area agricola granadina si è manifestata contro un mega-progetto chiamato Parque del Milenio. È stato allora che le vecchie generazioni di agricoltori, legate al bene terra, assieme alle nuove generazioni, spesso giovani agricoltori di ripiego alla crisi, hanno iniziato a ridare valore alle loro produzioni. Supportati dalle associazioni, da numerosi gruppi di consumatori responsabili e dalla stessa Università di Granada<sup>3</sup> hanno iniziato a commercializzare il proprio prodotto direttamente, evitando la svalutazione operata dai grandi scali ortofrutticoli e favorendo così il consumo in zona delle produzioni locali, spesso ecologicamente prodotte<sup>4</sup>. In pochi mesi si è dato avvio al primo Ecomercado de Granada e si sono costituite numerose altre filiere corte di commercializzazione per i prodotti della Vega. Le ripercussioni delle azioni portate avanti dai produttori e dai consumatori gravitanti nell'area sud

della città, hanno però innescato effetti altrettanto dirompenti nell'area nord. In particolar modo, nel quartiere<sup>5</sup> di Casería de Montijo. Questi si inserisce all'interno del Distrito Norte del Comune di Granada. Come molte parti delle città, sorte negli anni '60 è caratterizzato da un'estesa area residenziale nata sotto gli impulsi dell'edilizia convenzionata. Essa si è conformata, fin da subito, come un'area periferica in relazione al centro urbano, con evidenti problemi di esclusione fisica e sociale (Ministero de Fomento, 2001). Negli ultimi anni l'equilibrio presente ha subito delle forti pressioni, dovute a un repentino incremento del tasso di disoccupazione<sup>6</sup>, superiore alla già alta media regionale, e che ha generato disequilibri tra i vicini, data l'impossibilità di scorgere efficaci e rapide alternative. È in questo contesto che nasce l'esigenza da parte della comunità residente di invertire la rotta. Dopo la costituzione, nel 2008 dell'Asociación de Parados de Casería de Montijo<sup>7</sup>, con più di 300 soci si avvia un processo di riscoperta delle competenze e delle risorse del proprio territorio. Nel 2012, sotto l'esempio degli agricoltori gravitanti nell'area sud di Granada, si decide di occupare le rive del vicino fiume Beiro e iniziare la produzione di alimenti ecologici. In un primo momento si riescono a soddisfare le esigenze dei nuclei familiari dei soci, ma presto si sente l'esigenza di allargare la produzione agricola e poter commercializzare attraverso un "gruppo di consumo" gravitante nell'area nord della città. Si inizia a fare rete con realtà comunali limitrofe già avanzate quali quella del Comune di Peligros<sup>8</sup> e nondimeno si inizia a promuovere la coltivazione di terreni incolti o di proprietà comunali nei quartieri limitrofi, altamente problematici, come Almanjáyar. In poco più di sei mesi i movimenti hanno raggiunto la forza di un progetto bioregionale (Magnaghi, 2000). La Empresa Pública del Suelo de Andalucía (EPSA) si è mobilitata per dare in concessione dei terreni di proprietà pubblica incolti e hanno attivato corsi di agroecologia. Il nuovo approccio al tema agricolo produttivo infatti sta favorendo il mantenimento e rafforzamento di produzioni localmente importanti, spesso di cultivar autoctoni; sta riconnettendo gli abitanti al proprio territorio agricolo; sta valorizzando prodotti e tutelando i saperi locali in via di estinzione; sta promuovendo il rispetto per l'ambiente, per la biodiversità, per la salute attraverso il cibo e soprattutto sta creando una generazione di cittadini consapevoli dell'importanza del territorio, costituendo un capitale sociale in difesa della propria terra.

Seguendo criteri di sostenibilità sociale, economica e ambientale (Riechmann, 2009) si sta realmente dando un impulso dal basso, supportato recentemente anche dalle politiche europee, per un cambio reale di rotta dell'intero modello di sviluppo finora avuto. Il tema alimentare e l'elemento cibo rappresentano infatti l'espedito per iniziare un processo di formazione di comunità consapevoli dei temi della sostenibilità, ma soprattutto resilienti alle sempre più frequenti crisi economiche cui l'Europa tutta, assieme ai suoi cittadini deve sempre più spesso far fronte (Newman

et al., 2009; Vale, Campanella, 2005).

#### Note

1 Il presente contributo è l'esito delle riflessioni comuni degli autori. In relazione alla stesura del testo, il paragrafo 1 va attribuito a F. Schilleci e i paragrafi 2 e 3 a F. Lotta.

2 A tale proposito si rinvia al Manifesto della Società dei territorialisti e delle territorialiste che dichiara come la sua nascita, e la sua stessa essenza, sia caratterizzata dal concorso di studiosi di molte discipline intenzionati a sviluppare un sistema complesso e integrato di scienze del territorio.

3 Il gruppo di ricerca dell'Università di Granada, di cui ha fatto parte anche l'autrice del presente contributo, dal 2010, ha sviluppato il progetto di ricerca Planpais "La integración del paisaje en los procesos de planificación: aplicación al caso andaluz" finanziato dalla regione Andalusia, in quanto progetto di eccellenza. Il gruppo multidisciplinare di ricercatori ha individuato e riconosciuto i valori identitari dei differenti paesaggi andalusi e si è concentrato nel fornire supporto e saperi per proporre strategie e soluzioni di salvaguardia del territorio. Per ulteriori informazioni sui componenti del gruppo e sulle tematiche di ricerca si rimanda al sito <http://www.planpais.org/>

4 La certificazione biologica dei prodotti è garantita dalla certificazione SGP, (Sistemi di Garanzia Partecipata), sistemi di assicurazione della qualità ecologica che agiscono su base locale. La certificazione dei produttori prevede la partecipazione attiva delle parti interessate e si basa sulla fiducia, le reti sociali e lo scambio di conoscenze.

5 In questo contributo il termine quartiere si riferisce alla *barriada* spagnola. La suddivisione amministrativa, nel paese iberico, infatti avviene attraverso los *districtos*, al cui interno possono essere riconoscibili le *barriadas*, rappresentate amministrativamente dalle *Asociación de Vecinos*.

6 Il tasso di disoccupazione calcolato per l'anno 2001 riporta un valore del 24,27% che supera sia la media regionale (23,21%), ma soprattutto è di gran lunga maggiore il valore critico nazionale identificato nel 21,30%.

7 Letteralmente è l'Associazione dei disoccupati di Casería de Montijo, il cui logo raffigura una formica, laboriosa e con uno spiccato senso della comunità.

8 Il Comune di Peligros è stato selezionato all'interno del Programma regionale andaluso "La Ciudad Amable" del 2012. Il progetto vincitore che sarà realizzato finanziariamente dalla Regione, riguarda la riqualificazione dell'intorno e degli accessi agli orti sociali esistenti nel comune e la realizzazione dei servizi esistenti di supporto alle attività agricole.

#### Bibliografia

Brunori, G., Rovai, M. (2012) "Un approccio dinamico alla pianificazione del paesaggio rurale: il ruolo della città" in Poli, D. (a cura di), *Regole e progetti per il paesaggio. Verso il nuovo Piano paesaggistico della Toscana*, Firenze Press, Firenze, (pag. 201-205)

Di Iacovo, F., Brunori, G., Innocenti, S. (2013) "Le strategie urbane: il piano del cibo" in *Agriregionieuropea*, 32 (pag.1-9)

Falco, E. (2012) "Orti urbani e rifunzionalizzazione agricola di aree perse" in *Urbanistica Informazioni*, 245-246, (pag.15-16)

Goodman, D. et al. (2011) *Alternative food networks: knowledge, place and politics*, Sage, London

FAO (2013) *Food wastage footprint. Impacts on natural resources* in [www.fao.org/nr/sustainability](http://www.fao.org/nr/sustainability)

Magnaghi, A. (2000) *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino

MAPA (2003) *Libro blanco de la agricultura y el desarrollo rural*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid

Ministerio de Fomento (2001) *Catalogación Barrios vulnerables 2001*, Ministerio de Fomento, Madrid

Newman, P., Beatley, T., Boyer, H. (2009) *Resilience cities. Resilient cities responding to peak oil and climate change*, Island Press, Washington

Ocaña Ocaña, M. C. (1972) "La Vega de Granada. Síntesis geográfica" in *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, 2, (pag. 5-40)

Palese, L. (2012) "Gli orti urbani e la riqualificazione del territorio" in Baradello, M. et al. (a cura di), *Cibo e Città. Atti del I workshop del progetto europeo Four Cities For Development – Quattro Città per lo Sviluppo*, Edizioni Anci, Torino

Ploeg, J. D. van der, Renting, H., Brunori, G., Knickel, K., Mannion, J., Marsden, T., Roest, K., Sevilla-Guzman, E., Ventura, F. (2000) "Rural development: from practices and policies toward theory" in *Sociologia Ruralis*, 40-4, (pag. 391-408)

Poli, D. (a cura di) (2012) *Regole e progetti per il paesaggio. Verso il nuovo Piano paesaggistico della Toscana*, Firenze Press, Firenze

Riechmann, J. (2009) *La habitación de Pascal*, Los libros de la Catarata, Madrid

Sevilla Gozman, E., Soler Montiel, M., Gallar Hernández, D., Vara Sánchez, I., Calle Collado, A. (2013) *Canales cortos de comercialización alimentaria en Andalucía*, Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Sevilla

Società dei territorialisti e delle territorialiste (2011), *Manifesto della Società territorialisti* sta in <http://www.societadeiterritorialisti.it/>

Steel, C. (2013) *Hungry City. How food shapes our lives*, Random House, London

Vale, L. J., Campanella, T.J. (a cura di) (2005) *The resilient city. How modern cities recover from disaster*, Oxford University Press, New York

# Qualities of the socio-economic policies in France: three case studies

ASSUNTA MARTONE  
AND MARICHELIA SEPE

The regeneration projects in course in Europe, focus more and more the attention on the enhancement of the places through suitable socio-economic policies, aimed at improving the quality of life and realize favourable conditions for creative talents.

Starting from the recovering of abandoned areas, entire cities are reorganized through the design of a new framework of thematic planning systems, such as the revitalization of public spaces, the enhancement of urban landscape, the creation of new centres of urban and economic development and of a new network of public transport.

In France, in particular, the socio-economic policies constitute a starting point for regeneration operations based on a wide participatory process that becomes a source of strength for all the actions and the achievement of sustainable development, meant in its threefold meaning.

In order to frame these issues, this article will illustrate three case studies - Lyon, Bordeaux and Marseille, which, although not yet completed, are emblematic – for different reasons - examples in this direction. The three cases will be discussed focusing specifically on the socio-economic policies, outlining the strengths and/or weaknesses.

## Lyon Confluence

The Lyon urban regeneration process started in 1995 with Mayor Raymond Barre (Demeuse et al., 2008). The singularity of Lyon's project is given by a deep integration of all different levels in which it is structured, ranging from the metropolitan area development strategy (Schéma Directeur) to arrangement of the urban plan and plans for specific urban areas, in which each project gain a particular value as a part of a larger structure.

In Lyon the layering, physical, economic, environmental and social of interventions done is clearly apparent.

The Lyon Confluence project, carried out in the area of Confluence between the Saone and Rhone rivers, had evolutions referable in stages and articulated into two periods of fifteen years each: in the first phase, begun in 1998 and defined in 2003, the first studies were launched, the Société Anonyme d'Economie Mixte Locale SAEML Lyon Confluence to bring the project up and running was set up, consisting of Grand Lyon, Conseil General du Rhone, Voies navigables de France, Caisse des dépôts et consignations, Chamber of

Commerce and Industry of Lyon, and some banks. In 2003 SAEML became officially the project manager on behalf of Grand Lyon and signed an agreement for the public development of 150 ha; the ZAC Lyon Confluence 1a phase was created; and finally in 2008, SAEML was transformed in Société Publique Locale d'Aménagement SPLA for the study and implementation of the second phase.

In fact, Grand Lyon assigns to Société Economie Mixte SAEML the project implementation, with the establishment of the Zone d'Aménagement Concerté ZAC, an area in which the local authority decides to implement infrastructure works and major projects entrusted to a mixed enterprise; the works on tramway begins, and the tram enters in service in 2005 along the course Charlemagne, the main street of Confluence.

The first phase is developed on the areas previously freed from port activities along the Saône to the west, with the creation of an urban park along the river, a new square, the extension of the tramway. The development schedule provides a total of 340.000 square meters of which 130.000 sqm residential; business, services, leisure and hotels 120.000 sqm; 70 sqm service sector; museums 20.000 square meters.

Planned investments for the first phase of the project for about a billion euros are allocated to: City of Lyon 3%, 4% Sytral, Rhone Department 13%, 15% Grand Lyon. Private 65% (Demeuse et al., 2008). The public involvement program has a protocol that provides fairly accurate series of meetings organized (timing, participants, objectives in stages), exhibitions and other activities, an Urban Center.

In 2006 work began on the future Place Nautique, with the reorganization of the new docks. Currently the first phase is almost completed while the second phase, which began recently, will redraw the district by 2020 with a further improvement of public transport, even in light of the significant increase in mobility in France which increased from 5 km/day/person in 1960 to current 45 km/day/person (Zoltán Gábor Virányi, 2010).

The second phase began with the launch of the consultation in February 2007, the selection of the design team in July, while in September the concertation was launched, at first "professional and restricted" and in 2008 opened to public with Bilan de la Concertation, then spaces of the Marché d'Interet National (MIN) were released. Between the years 2009-2010 ZAC Lyon Confluence phase 2 was created.

This phase will also benefit from the European program Concerto, with a budget of approximately 3.9 million euro; the project Renaissance aims at promoting in Lyon the development of a sustainable district model, with energy efficiency and renewable energy. The district consists of 21 buildings (660 dwellings and 15.000 sq.m. of office) shared in 3 blocks of buildings which have strict requirements in terms of energy efficiency, renewable energy use and social diversity, in addition a careful monitoring of energy consumption should allow a better understand of

green buildings behaviours.

The demographic evolution of Confluence shows a loss of about 100.000 inhabitants between the '70s and the '80s; from the '90 to 2007 the increase of about 62.000 inhabitants demonstrates a good recovery in conjunction with the activities of urban renewal (Demeuse et al., 2008)

Currently in the area about 7,000 people live in the area, expected to reach 10,500 by the end of the project first phase and 25,000 at the end of the second phase; the three central blocks of buildings will contain a wide range of accommodation, about 44% of dwellings luxury, 33% standard and 23% of popular housing. The construction of new offices will increase the number of jobs from the current 7.000 to 11.000, and then at the end of the second phase to 22.000 (Demeuse et al., 2008).

Lyon Confluence also benefits from strengthened collaboration between research and business, through the creation of modern poles of competitiveness as the technology incubator CREALYS, CANCERPOLE, etc., as well as work enhancement of scientific research; the dissemination of innovation in traditional companies putting them in network with new centers; the expansion of the international attractiveness of Lyon University.

Finally Lyon in recent years has heavily invested in developing the fields of culture and the digital, on the birth of new image industries, video games, electronic music and new opportunities to access the knowledge offered by digital media. For the cultural portal, online since April 2007, Lyon has invested a budget of 80.000 € and boasts 30 - 40.000 users / month; it is the first cultural portal created by a French city with new services (e-ticketing, etc.).

## Marseille

The strategy to assure a sustainable development of the city is founded upon the Schéma de Cohérence Territoriale (SCT), elaborated by Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise.

The scheme defined Euromed as a project of "geostrategic" dimension, looking at its future projected in its "international development".

The SCT demands attention on the "rebalancing" of the districts; the holistic development is elaborated in a declaration of EuroMed's objectives called to establish "social inclusion", "the reduction of poverty", "to improve the quality of urban life", "creating the conditions to welcome new residents" and "associations of districts incorporated in the development of the project and in social, economic and cultural life of community".

Established as a public society in 1995 by the national government, Euromed has been conceived as a group destined to operate out of some bureaucratic channels. To do this, has been granted to EuroMed a generous financing (1,7 million of franc that is \$259 million) and a conspicuous border. While the organization is supervised by 20 members of the board of directors, its personnel is rather limited, it counts in

fact only 30 individuals. This small organization has been sustained by the State that has made EuroMed as an "operation of national interest" directed by Guy Teissier, Mayor of the arrondissements 9 and 10, and member of the Bouches-du-Rhône.

The process of transformation has had an important step with Marseille European Capital of the culture 2013. Marseille offered itself as a candidate because of its role as point of contact between the Mediterranean culture, also in extra-European Countries, and continental Europe; setting itself therefore as a real door of Europe on the dock of the Mediterranean.

Euroméditerranée is conducted with the support of the European Community and the partnership of the State, the Commune, the Provence-Alpes-Côte d'Azur region and the urban Community Marseille-Provence - Métropole.

The investment for Euroméditerranée (Principle 6: The public-private partnerships in planning speeds up the process) has involved in equal parts government and the local authority, for a first period between 1994 and 1998, while in the actual phase it is supposed that the private investment had overcome the public (Carta 2007).

The action of the State has articulated around two great axes: the first one is the designation of one part of Marseille as Objective 2 of the Fonds européen de développement régional, allowing to effect a series of fiscal, financial and administrative incentives, helpful to relaunch Marseille economy; the second axis is constituted by the actions turned to creating of a 'special fund of help of the industrialization and the development'.

From 1995, year in which EuroMed has legally been put in action, the project of retraining Euroméditerranée has produced around 28.000 places of employment, it has added 35.000 new inhabitants, has built 400.000 mq of buildings to residential use (Donzel 2009) and produced 800 corporations. In 2004, the rate of unemployment had touched the 24 threshold%, when before that, the urban average was attested around 14,2%. Currently the occupation in Euroméditerranée is increasing and this improvement is supposed to continue. The doubling of the business district Joliette, that will reach 1 million mq of offices and the concentration of new entrepreneurial activities, should allow the creation of others 20 000 jobs.

From 1999 to 2003 the occupation has seen the job increase with an average growth of over 1.500 a year. From 2004 to 2007, a further increase has happened of almost 3.000 jobs per year. It needs to remember that over the 80% of occupation was originated out of Marseille and the rest it consisted in the creation of new opportunities launched by small corporations (Forum Economico e Finanziario per il Mediterraneo EuroMed 2009; personal interview of H. V. Savitch, October 26th 2009).

In the last years this relatively small zone has produced annual increases of almost 1% of the total occupation of Marseille.

Also the construction of offices has had a strong growth thanks to the intervention of Euromed. During the initial period the annual average increase resulted equal to hardly 833 mq, during the half of its operational phase, the number has been climbed to over 24.143mq a year, and in this last period, the construction of offices has jumped to 39.286 mq per year. In tourist sector, the lines of cruise are increased of 14 times, reaching the number of 380.000 in 2006 and the Center Congresses has tripled the number of its participants, counting, at the end of 2005, 250.000 of them. Over 4 million tourists of which almost 700.000 cruise passengers have visited Marseille in 2010 (10% more than 2009). The number of the tourists of passage to Marseille is grown of 26% in one year (2005-2006), with an increase of 40% of average duration of stay.

#### Bordeaux

The complex process of creative transformation that has affected for the past 16 years the city of Bordeaux has involved urban interventions and financial resources aimed at redefining the identity of places, long linked only to wine production, and revitalizing the city's economy, to place it among the top twenty cities in France.

The goal for Grand Bordeaux is that in 2030 the city will have 15,000 inhabitants more, with 20,000 passengers arriving or departing at high speed from the Gare Saint-Jean and 200,000 passengers by public transport. By 2020, 820 ha of land will be affected by urban projects, 800,000 m<sup>2</sup> of industrial space will be created and more than 200 hectares of green space will be developed. Achieving these goals requires not only urban regeneration but also socio-economic revitalization.

The PPU "Bordeaux les deux rives" was funded with three million euros by the ERDF. The substantial community investment has formed an important basis to undertake all the actions of the city's transformation. The resources which are needed to carry out this complex process are public and private. In this regard, the following are stakeholders: the City and Urban Community of Bordeaux, the General Council of Europe, the Port of Bordeaux, neighborhood associations, the General Council of Gironde, the Aquitaine Regional Council, the prefecture of the Gironde and Aquitaine Region, the Savings Bank of the Gironde, Domofrancem, the Bordeaux Tourist Office and the Association of Neighbourhood Animation Centres of Bordeaux. The public-private company Bordeaux Métropole Aménagement (<http://www.b-m-a.fr/>) has contributed, as in many cases of successful urban regeneration, to the management of various interventions.

The allocation of funding to the project implementers was organized by the Municipality with different parameters: depending on income for resident owners, rental agreement with tenants for owners with grants, and tax subsidies for owners of buildings. The contributions were paid in three stages: initial consultancy to develop the technical and financial design, tech-

nical consultation carried out by a special office, and reimbursement of costs on completion of the work. The contribution for Urban Pic 2 Unicités, operative until 2007, offered by the European Community was 9.66 million for the development of the Bordeaux/Cenon/Floirac area. Other contributions were offered by local and national government and the private sector for more than 16 million for a total of 26,000 million.. Six years later, almost 110 projects have been completed and 260 jobs created with the assistance of the European Union in the urban area of Bordeaux and Cenon Floirac. The program supported both the structuring of transactions and the pilot actions mainly aimed at people with more difficulty. Several programs were also designed, including that of supporting the school and reopening the youth hostel. The approach used for this program took into account all aspects of the area (urban, economic, social, environmental) involving all stakeholders.

According to economic data ([www.Bordeaux.fr](http://www.Bordeaux.fr)), between 1997 and 2007 11,200 jobs were created in Bordeaux with an increase of 14%, while in Aquitaine in the same period 135,000 new jobs were created, with an increase of 23%. For the next period, Bordeaux received additional funding from the European Community under the Aquitaine 2007-2013 regional program of 392 million euros, under the objective "Regional competitiveness and employment", which is leading to the urban, economic and social regeneration - illustrated in the previous section - of the Bacalan-Bastide area.

The attractive environment that is being created in Bordeaux is leading to the setting-up of creative and cross-organization projects which can bring out the creative nature in the Bordelais. In the Gironde area, thanks to the creative economy and creative artists such as architects, designers of video games or software, cartoonists, designers, 3600 companies are being formed, reaching third place in the economy of the Département following the services to industries and personal services and preceding those for construction and education. In Bordeaux, the economic importance of the creative sector is emerging, now accounting for 8% of business. This number is increasing thanks to many initiatives related to creative tourism which also led Bordeaux to apply for the 2013 Opération d'Intérêt National Bordeaux Euratlantique ([www.bordeaux-euratlantique.fr](http://www.bordeaux-euratlantique.fr)) and the Municipality to implement projects to improve the image of "creative Bordeaux". Among the ideas, the most interesting include: improving digital channels, through the world of wine, gastronomy and culture, building new bridges between businesses and artists such as the automobile industry and designers. In this direction the Darwin project on the right bank of Bordeaux was created. Founded in 2006 by the Evolution Group, the private business incubator project aims to bring together companies operating in the creative economy and environmental technologies and services (advertising agencies, engineering consultancies, web designers, graphic designers, artists, ICT companies),

in the belief that creativity, knowledge and access to information are the engines of a new development model that links culture to the economy, entrepreneurship and environmental and social innovation. The Darwin project, predicted to start in 2011 with 20 companies and 250 new jobs, concerns the warehouses located in the military wasteland of Niel on the right bank of the Garonne ([www.projetdarwin.eu/](http://www.projetdarwin.eu/)). It is a transversal collaborative project involving environmental and urban planning, the creative economy, urban culture, new technologies, and a multiplicity of actors mobilized at different levels. The project will create about 20,000 m<sup>2</sup> of eco-innovative enterprises, trade and departments, institutions involved in sustainable development and cultural associations. Cooperation, sharing, and reciprocity between the various stakeholders aim to allow synergies of collective intelligence, creativity and the development of an innovative form of a circular economy, to reduce environmental impact and maximize well-being at work. Darwin promotes the use of renewable energy and energy efficiency, offers equipment to its occupants and encourages individual and collective behaviour favouring the environment (water management, waste disposal, soft mobility, etc. ...). Other areas of interest include the CREAHD Construction Ressources Environnement Aménagement et Habitat durables (in the field of sustainable construction), Prod'innov (in health), Innovins (in wine). Finally, the Euratlantique Bordeaux project, described above, intends to bring 30,000 jobs in 2030 (CI, 2011).

In Lyon, Along with cultural and creative tourism, business tourism is growing strongly thanks to the quality of health centres and infrastructures, including the new convention center, new hangars, and technology parks. As confirmation, an event of global interest will be held in 2015, namely the World Congress on Intelligent Transport Systems, "ITS 2015", expected to bring about 8000 participants to Bordeaux.

## Conclusions

The paper has illustrated the synthesis of three cases of urban regeneration in France in which the socio-economic policies constitute a starting point for the achievement of a sustainable development, meant in its threefold meaning.

The first phase of Lyon Confluence is almost completed while the second phase will redraw the district by 2020 with a further improvement of public transport. Currently about 7.000 people live in the area, with almost the same number of jobs, they are expected to reach 25.000 people and 22.000 jobs when Lyon Confluence will be completed.

The investments have redefined and strengthened cultural identity, giving stimulus to participation and positive implications in terms of improving the cultural image of the city and its attractiveness for residents, tourists and investors. The regeneration of the cultural sector has been focused primarily at increasing the quality of urban life, with investment in tangible and intangible assets, such as the improve-

ment of networks and encouragement to creativity . Lyon Agence d'urbanisme, aimed to make Lyon enter the Top 15 of the most competitive European Cities, set up a survey in 2006 to measure the manager perception of Lyon; the survey confirms that Lyon symbols are Economical information technologies and textile, Communication network (rail, road, river); Geographical Front door to the south of France, Geographical situation and "well-sized" equipments, Urban area dynamism, Sufficient critical mass for an international influence, Second French city and Cultural Culture and gastronomy, Ville lumière, Urban quality (Opale). In Euroméditerranée project, economic barriers were born on the perimeter that divides the inside zone, retrained and more valorised, from the external zone. The cause could be identified in the lack of planning regarding objectives like social cohesion and development in the long term. The use of the available areas looks for continuous compromises between the needs of the districts and the economic affairs. Thanks to the connectivity people are able to work far from Marseille; Euromed is linked to other economic hubs which are more distant from the centre of the city, labelled "technopolis", each of these hubs distinguish themselves by specific functions. Euromed has the merit of having to try to guarantee, in every operation, the full development, keeping faith with the idea of integrating economic vitality with social comfort. The landscape, defined from urban projects, has become an important tool to improve the attractions of Marseille for new populations, both inside and outside the city area.

The positive aspects of the Bordeaux regeneration concern not only urban but also socio-economic revitalization, sustainable development and participation. In this long process of regeneration the population has been involved with different modes of participation that led to the adoption of common needs and then to the support of residents and stakeholders. Economic development has linked wine production with a broader international tourism, which the public has itself promoted. Thanks also to the restoration of the neo-classical facades, new jobs in the construction and catering industries were also created. The use of suitable policies, the right mix of public and private funds, a clear goal of transformation, the strong focus on culture and place identity and the involvement of the population planned in detail have begun to produce good effects.

Design implementation, however, is very complex and the projects are ambitious. It will be necessary to maintain an overall view of the development of the city with a scheme that takes into account the different ongoing operations: not only those related to mobility, but also the transversal projects and the new districts such as the Darwin project, as well as the implementation of the Charte pour une métropole durable 2009-2030. Thus the objective of competition and innovation will not obscure the identity of the places - from where the regeneration started - and the real boundaries of the metropolitan area. Finally,

the project will also be careful to implement participation in several steps and ensure that this occurs following the execution times of the interventions. Tight execution deadlines are difficult to reconcile with the definitely longer times needed for consultation.

#### References

- Carta, M. (2007) Creative city, Barcelona, LIST
- Demeuse Y., Marek A., Veithen A.M. (2008), Étude de cas concrets: Le redéploiement de la vallée sérésienne et Lyon Confluence, Professeur: Teller J., Année académique 2007-2008, Master complémentaire en urbanisme et aménagement du territoire, Université de Liège, May 2008
- Donzel, EuroMed 2009. Personal interview of H.V. Savich, October 26th 2009.
- Sepe, M. (2009), "Creative Urban Regeneration between Innovation, Identity and Sustainability", International Journal of Sustainable development, 12 (2-3-4).
- Sepe M. (2014) Urban history and cultural resources in urban regeneration: a case of creative waterfront renewal. Planning Perspectives Journal. 2013; 28 (4)
- AAVV. (2013) Marseille Euromediterranee project, available at: <http://www.marseille-tourisme.com>; <http://www.marseille-port.fr>; <http://www.euromediterranee.fr>; <http://www.mp2013.fr>

## Cambiamento climatico ed economia della sostenibilità: nuovi strumenti della pianificazione urbana e loro impatto sul ruolo e sull'immagine della città europea

GIUSEPPE MAZZEO AND LAURA RUSSO

#### Introduzione

La città è una struttura antropica che sembra avviarsi verso una sempre maggiore complessità e che si caratterizza come un insieme sistematico di attività il cui funzionamento necessita di tecnologie avanzate a larga diffusione, del web come ambiente di comunicazione e di rilevanti quantità di energia per il suo movimento e il suo benessere. Ciò porta ad un sistema altamente impattante in termini di consumi e di emissioni e fa sì che le città siano le strutture artificiali che danno il massimo apporto all'aggravarsi dei processi di cambiamento climatico. La città è, tra le strutture antropiche organizzate, quella in cui qualsiasi fenomeno territoriale (dai processi di sviluppo economico alle relazioni tra classi o tra gruppi etnici,

dall'intervento pubblico all'accumulazione di capitale, al consumo di risorse) assume la sua maggiore forza (Castell 1983); d'altro canto proprio nell'"arena urbana" si concentrano le maggiori polarizzazioni nelle trasformazioni territoriali (Kirby 1995).

Le città europee sono state e sono al centro di processi continui che ne mutano la forma pur mantenendone i caratteri fondamentali. Esse sono posizionate in uno spazio territoriale dalle caratteristiche ben definite: pianificato, ad alto reddito, democratico e con diritti civili ben tutelati. Le città ne hanno beneficiato assorbendo ed applicando al loro interno le innovazioni che si sono accumulate nel tempo senza che ciò ne stravolgesse eccessivamente i caratteri fondamentali. L'ultima sfida che esse si trovano a dover affrontare è l'applicazione effettiva di modelli di pianificazione e di tecnologie sostenibili ai processi economici e sociali in modo da ottenere un controllo maggiore (nello spirito del termine "mitigazione") dei fenomeni estremi che possono avvenire in ambito urbano a seguito dei processi di cambiamento climatico. Questa sfida da obbligo morale può trasformarsi in ulteriore occasione di crescita economica e le città che maggiormente puntano su questo nuovo modo di fare economia possono oggettivamente pensare di ottenere ricadute positive, non solo in termini economici ma anche in termini di immagine e di vantaggio competitivo.

Il paper approfondisce questo aspetto analizzando alcuni casi studio e mettendo in luce come il processo, fondato sull'attenzione costante all'ambiente come risorsa e all'economia come occasione di sviluppo, può considerarsi irreversibile.

#### Nuovi significati del termine innovazione

L'innovazione è un modo per incrementare i vantaggi competitivi di una città.

In un mondo nel quale i fenomeni ad elevata entropia sono in aumento il termine "innovazione" si connota con nuovi e più complessi significati. Innovazione significa creare e adottare nuovi modi di fare cose che sono già state fatte in precedenza, o fare nuove cose mai fatte prima. Come si legge nel dizionario on line Merriam Webster, l'innovazione è «a new idea, device, or method; the act or process of introducing new ideas, devices, or methods». Secondo Pedersen (1970, 204) è «any technique, organization, or idea which spreads». Inoltre, connesso al termine innovazione vi è un implicito significato positivo, anche se questo dipende spesso dai punti di vista.

In questa prospettiva è interessante inserire tra le innovazioni anche nuovi modi di mettere a punto e gestire piani urbanistici.

La città si confronta con una serie continua di problemi. Alcuni di essi sono "classici" (residenza, mobilità, lavoro, e così via), altri rappresentano novità che è possibile definire come potenzialmente destabilizzanti, in positivo (i processi di mutazione sociale, tra gli altri) o in negativo (gli eventi climatici estremi o l'invecchiamento della popolazione, ad esempio). L'identificazione dei possibili problemi (o dei rischi)

presenti e dei livelli di vulnerabilità che ne conseguono porta ad individuare gli ambiti urbani dove è necessario un intervento che migliori la situazione o che riduca la vulnerabilità di qualunque tipo essa sia. Tale procedura tradizionale (dall'analisi spaziale, all'individuazione dei problemi, alle risposte) caratterizza sia la pianificazione classica che gli strumenti più recenti, come i piani di adattamento locale o i piani di mitigazione.

È proprio sulla qualità delle risposte che ci si trova di fronte ad una situazione ampiamente mutata, perché affrontare le nuove sfide della città significa dare risposte classiche o innovative. Quelle classiche si limitano ad adeguare e a regolare la realtà, quelle innovative si spingono oltre, in quanto aumentano il livello di innovazione della città, sviluppano nuove soluzioni che rafforzano la città, creano visibilità e rendono possibile balzi di posizione della città nel contesto internazionale.

I problemi da affrontare sono rilevanti per la dimensione dei fenomeni e per il costante incremento degli indici negativi. Questa potrebbe essere una motivazione sufficiente per portare avanti ogni azione capace di risultati migliorativi e per indirizzare i decisori urbani nella direzione dell'innovazione degli strumenti e nel controllo costante della sostenibilità urbana. Ci sono però anche altre motivazioni che possono spingere, più prosaicamente, in questa direzione. Basti considerare che queste azioni possono trasformarsi in una opportunità per migliorare la percezione di una città; ciò significa che mentre agiamo per ridurre l'impatto dei cambiamenti climatici o per accrescere la sostenibilità sociale di una città incidiamo sulla sua economia e sul suo livello di benessere rendendo quella città un punto di riferimento nel sistema urbano internazionale.

#### Città ed innovazione nel piano

All'interno dei sistemi urbani il termine innovazione può essere coniugato in almeno tre modi diversi. Un primo è l'applicazione di innovazioni strettamente tecnologiche, che si espandono nelle strutture urbane ed assumono una connotazione che può avere scale diverse, da quella puntuale, a quella di ambito (locale), a quella urbana. Le applicazioni tecnologiche danno luogo ad innovazioni nel modo di portare avanti le funzioni urbane ma non incidono, generalmente, sulla forma della città né sulla sua velocità di risposta ai mutamenti in atto, a meno che la forma non sia una esplicita traduzione strutturale dell'innovazione.

Il secondo modo consiste nella innovazione delle tematiche e dei processi di pianificazione e di programmazione. Essa si presenta come un aggiornamento della pianificazione a tematiche non presenti in precedenza, ma che diventano sempre più importanti via via che la pianificazione perde il suo significato di disegno dell'espansione per divenire sempre più disegno della trasformazione dello spazio urbanizzato. Le tematiche sono i rischi ambientali e i cambiamenti climatici, ma anche gli aspetti sociali connessi

al cambiamento in atto nella struttura economica della società e nella sua struttura demografica della popolazione.

Il terzo modo di considerare l'innovazione all'interno dei sistemi urbani ha a che fare con l'intervento che trasforma la città. Come detto, la trasformazione è sempre più intervento su un esistente urbano non più in grado di funzionare efficacemente. In questo tipo di azione si intrecciano saperi e conoscenze diverse che hanno necessità di confrontarsi per definire al meglio le nuove politiche urbane. Trasformare l'esistente significa definire un nuovo disegno di ambito che incide e modifica una serie di fattori consolidati – come la mobilità, l'organizzazione dei servizi o la struttura sociale dell'ambito stesso – e ne costruisce di nuovi. Mettendo insieme il secondo e il terzo punto si può affermare che quando si parla di innovazioni applicate alla città si fa riferimento ad almeno due tipologie diverse di significati. Da un lato vi è l'applicazione di elementi isolati all'interno della struttura urbana, elementi che possono essere sicuramente innovativi ma che non rientrano in un disegno di tipo programmatico (se non quello delle imprese che le hanno immesse nel mercato). Dall'altro l'applicazione di strumenti di pianificazione che connettono parti diverse del territorio mediante azioni che possono essere innovative e che portano ad un miglioramento nella capacità di risposta della città ai fenomeni naturali estremi e ad un riposizionamento del centro urbano nella graduatoria dell'innovatività e dell'impatto ambientale.

Se entrambe le innovazioni possono portare ad impatti positivi è solo con la seconda che esse vengono sistematizzate ed indirizzate verso risultati soddisfacenti e duraturi. È la pianificazione di lunga durata a rendere possibile il cambio di marcia nella direzione della sostenibilità urbana e a far sì che la città si indirizzi su un percorso virtuoso.

#### Da edifici NZEB a piani NZEP

La pianificazione è un processo complesso che si sviluppa per caratteristiche interne – ad esempio, il passaggio da previsioni strettamente quantitative ad altre di tipo quali-quantitative – e per caratteristiche esterne – derivanti dagli elementi di innovazione che si inseriscono nel processo di piano grazie al continuo processo evolutivo della città.

Molti elementi di innovazione possono rientrare nell'orbita del processo di pianificazione e far parte della struttura che esso governa. Di conseguenza, un obiettivo realistico è la costruzione di un piano che favorisca ed incentivi l'uso delle tecnologie dell'informazione e la gestione innovativa dei cicli produttivi, e, nello stesso tempo, sia capace di trasformare la città in una struttura neutra dal punto di vista dell'impatto su risorse ed ambiente. Un piano che, in definitiva, faccia sì che le criticità che si presentano si trasformino in occasioni capaci di incrementare l'immagine e il ruolo competitivo della città.

Nel novero delle innovazioni che possono rientrare nel piano possiamo citare:

- l'applicazione agli ambiti urbani di tecnologie di controllo ambientale;
- l'inserimento nella struttura urbana di fattori produttivi a tecnologia avanzata;
- la costruzione di reti e processi conoscitivi;
- l'applicazione di principi ed azioni di contenimento dei consumi energetici;
- il controllo e la gestione dei fenomeni naturali (pioggia, vento, neve, terremoto);
- l'applicazione ai processi di governance urbana di principi di gestione dei rischi.

Secondo l'attuale normativa nazionale e comunitaria, a partire dal 31 dicembre 2018 gli edifici di nuova costruzione occupati da e di proprietà di pubbliche amministrazioni, compresi quelli scolastici, dovranno rientrare tutti nella tipologia del NZEB, ossia in quella di edifici a consumo energetico quasi zero. Per la stessa normativa a partire dal 1° gennaio 2021 dovranno essere NZEB tutti gli edifici di nuova costruzione, quale che sia destinazione d'uso e proprietà.

Il termine NZEB può assumere diversi significati. Il nostro paese ha definito l'edificio a energia quasi zero come un edificio ad altissima prestazione energetica, il cui fabbisogno energetico è molto basso o quasi nullo ed è coperto in misura significativa da energia da fonti rinnovabili prodotta all'interno dell'edificio. Se si considera che in Italia sono presenti circa 11,6 milioni di edifici, con 32 milioni di abitazioni di cui 5,4 milioni non occupate, oltre a 65.000 edifici per uffici, 52.000 scuole e 26.000 alberghi, e che la quasi totalità di questi edifici sono fortemente disperdenti e necessitano di una ristrutturazione energetica basata su una effettiva valutazione del ritorno degli investimenti e dei consumi reali, si comprende come la situazione sia sufficiente a rendere necessaria un'azione pianificata di adeguamento delle strutture urbane, capace di realizzare una reale sostenibilità delle città italiane.

#### Casi studio

L'innovazione è un modo per incrementare il vantaggio competitivo di una città.

Alcune città europee hanno cercato di invertire la rotta che le indirizzava verso l'ingovernabilità ambientale e hanno puntato su un processo evolutivo basato sull'uso sistematico dell'innovazione tecnologica e sul controllo dei consumi (energia, risorse naturali, acqua) e dei beni ambientali. In queste città, la pianificazione e la successiva gestione degli interventi hanno messo in piedi strutture urbane che sono divenute, a livello internazionale, casi studio da analizzare in quanto punti di riferimento nel settore. Inoltre, questi processi hanno contribuito a modificare la struttura economica di queste città spingendole verso settori produttivi e di ricerca legati all'innovazione tecnologica e alla produzione di sistemi e prodotti innovativi. Si è ottenuto, in questo modo, un riposizionamento di queste città e una loro maggiore visibilità. Quanto questi processi abbiano inciso sulla rilevanza delle città nelle gerarchie continentali è da verificare. Comunque è possibile affermare che essi hanno inciso

sull'immagine e sul ruolo da esse svolto.

Rotterdam può essere considerata un punto di riferimento internazionale per le politiche di sostenibilità ambientale attuate a partire dalla fine del 2008, quando viene presentato il Rotterdam Climate Proof Programme. Ciò che rende realmente innovativa la strategia messa a punto da Rotterdam nella sfida ai cambiamenti climatici è l'approccio, ovvero il considerare le politiche di adattamento al climate change non una semplice necessità, bensì un'opportunità economica da sfruttare al meglio per migliorare la propria attrattività, accrescere la conoscenza e innovare (RCP 2013).

Dalla fine del 2008, la città sta lavorando con l'obiettivo di essere completamente resiliente ai cambiamenti climatici entro il 2025, investendo nella realizzazione di un ambiente urbano sicuro, salubre e con elevati standard di qualità della vita, capace così di attrarre capitale umano, capitale economico e tanti visitatori. Allo stesso tempo, la città sta investendo in maniera significativa nella ricerca, riuscendo a sviluppare diverse tecnologie innovative nei differenti settori connessi al suo essere delta-city, come quello della gestione delle acque piovane o quello dell'edilizia galleggiante (floating constructions), permettendo alla città di diventare leader indiscusso nel campo dell'adattamento ai cambiamenti climatici – la città ha ottenuto nel 2012 dalla Direzione Generale per l'Azione Clima della Commissione Europea il titolo di "peer city" nel settore climate adaptation – e rafforzandone notevolmente l'economia e la sua competitività internazionale.

Quella di Rotterdam è una strategia di successo perché si fonda sulla volontà di integrare innovazione tecnologica, trasformazione e/o riqualificazione urbana sostenibile e capacità della città di far fronte all'aggravarsi dei processi di cambiamento climatico. Tale approccio integrato si concretizza, ad esempio, nel progetto delle water plazas – veri e propri spazi pubblici attrezzati che in caso di forti precipitazioni permettono l'accumulo di notevoli volumi di acqua – che sono contemporaneamente un'innovazione tecnologica senza precedenti, un'occasione di riqualificazione di aree urbane pubbliche all'interno di ambiti della città densamente edificati e un'invenzione indispensabile per garantire la resilienza del territorio alle precipitazioni di estrema intensità che sempre più spesso mettono duramente alla prova i sistemi urbani in tutto il mondo.

Con qualche anno di ritardo rispetto Rotterdam, ma utilizzando un approccio innovation-based molto simile, l'area metropolitana di Helsinki ha presentato nel 2012 la propria strategia di adattamento ai cambiamenti climatici. Nata dopo una fase preparatoria di tre anni a cui hanno partecipato tutte le città della regione, le federazioni municipali, pianificatori e altre organizzazioni di stakeholders, la strategia mira a ridurre la vulnerabilità al cambiamento climatico considerando quale ambito territoriale di riferimento l'intera area metropolitana perché molti degli impatti dovuti alla variabilità dei fenomeni meteorologici

estremi e le necessarie misure di adattamento trascendono i confini amministrativi e comunali richiedendo una visione di più ampio respiro (HSY 2012).

Tra le varie iniziative individuate dalla strategia finlandese per migliorare la capacità del sistema regionale di far fronte ai fenomeni meteorologici estremi, il progetto pilota del quartiere ecologico Kuninkaantammi può essere considerato uno dei più innovativi. A differenza degli interventi previsti dalla strategia di Rotterdam, tutti immaginati all'intero di un tessuto insediativo preesistente, il progetto finlandese Kuninkaantammi interessa un'area industriale di oltre 100 ha nella parte nord-ovest della capitale dove, a partire dal 2025, potranno risiedere circa 5.000 persone e lavorare oltre 1.000. Ciò che rende innovativa l'iniziativa è l'attenzione agli aspetti di efficienza energetica, sostenibilità ambientale e resilienza ai cambiamenti climatici che sin dai primi steps sono stati perfettamente integrati nella progettazione dell'intervento: gli edifici, realizzati in legno, saranno a basso consumo energetico e un innovativo sistema di gestione delle acque piovane permetterà l'accumulo e il deflusso di grandi volumi di acqua utilizzando le superfici di strade, parchi e tetti giardino realizzati con nuovi materiali e tecnologie all'avanguardia. Anche in questo caso, come per Rotterdam, le politiche di adattamento ai cambiamenti climatici sono considerate una occasione per promuovere innovazione, sviluppo e conoscenza con l'obiettivo di rendere i territori luoghi attrattivi dove vivere, lavorare, rilassarsi e investire, e il risultato è positivo sia dal punto di vista dell'immagine del territorio, che da quello economico e competitivo.

I casi studio analizzati in precedenza sono una testimonianza a favore della necessità di confrontarsi con nuovi strumenti che cercano di affrontare i cambiamenti climatici e i loro impatti sulla città considerandoli opportunità di sviluppo e occasioni per guadagnare un vantaggio competitivo nelle gerarchie internazionali.

Tali nuovi strumenti propongono innovazioni nel modo di affrontare i problemi ed individuano soluzioni che non sono solo tecniche ma che rinviano ad un modo diverso di essere una società coesa.

Per rendere possibile ciò è necessaria una capacità di guida della società che non è semplice da realizzare. I nuovi strumenti sono più efficaci se è presente una leadership forte, ossia un sistema formato da politici, professionisti, attori pubblici e privati che agiscono in settori diversi (Ayres 2014) e che condividono la necessità di lavorare insieme per proteggere il territorio e assicurare elevati livelli di qualità della vita anche alle generazioni future. Ma ciò non basta perché ciascun soggetto che agisce nella città è un attore del cambiamento. Per Davies (2013) i catalizzatori del cambiamento e dell'innovazione possono realizzarsi anche a livello individuale ed avere comunque un impatto di vaste dimensioni sulle città e sulle società, in quanto l'azione quotidiana (l'everyday making) agisce e modifica il contesto modificando l'idea che

si ha delle cose. Ciò significa, più nello specifico, confrontarsi con i particolarismi sociali e politici e con le resistenze modificando i comportamenti che possono avere un impatto negativo sulla società.

## Conclusioni

Il paper ha messo in evidenza che è in fase di forte sviluppo una pianificazione innovativa che si indirizza verso nuove tematiche, quali quelle ambientali, quelle connesse alla competitività e quelle relative all'approfondimento delle implicazioni sociali dei processi demografici.

All'interno di questo processo il livello della pianificazione intermedia, sia esso metropolitano o comunale, assume sempre più il ruolo di livello dedicato alla pianificazione di indirizzo (strategica o programmatica che sia), mentre la pianificazione operativa diviene il luogo nel quale disegnare e realizzare la nuova città o ridare efficacia alla città esistente. Sulla operatività dei piani si incentra una attenzione nuova perché campo di sperimentazione di nuove tecniche nella costruzione dell'urbanistica, nello specifico nuove modalità di fare architettura, di applicare tecniche di sostenibilità resiliente, di sviluppare processi di mitigazione dei rischi.

Ciò porta il livello operativo a divenire il reale campo di sperimentazione della pianificazione e trasforma questo livello nel luogo nel quale misurare il mutamento.

L'applicazione di piani di nuova concezione può portare indubbi vantaggi competitivi, sia in termini di accresciuta resistenza e resilienza urbana che in termini di immagine. La città pianificata in questo modo potrà essere più flessibile ed inclusiva, anche perché fondata su solide basi ingegneristiche che ne incrementeranno la capacità di carico e l'attrattività di funzioni ed attività avanzate.

Questo ragionamento si inserisce in un più ampio ragionamento sui sistemi urbani europei e sulla loro struttura. In una situazione matura dal punto di vista territoriale come l'Europa, i sistemi urbani sembrano essere ben strutturati intorno a caratteri a forte persistenza. Ciò non significa che non sia nel novero delle potenzialità di una città la possibilità di scalare le gerarchie, anche se ciò è possibile solo se si verificano una serie di precondizioni e di politiche di sostegno (Mazzeo, 2012).

È evidente che l'utilizzo di politiche di innovazione nell'approccio alla pianificazione operativa può rientrare a pieno titolo nell'insieme di queste precondizioni.

Il testo è stato sviluppato unitariamente dai due autori. Ad entrambi sono da attribuire i paragrafi "Introduzione" e "Conclusioni"; a Laura Russo è da attribuire il paragrafo "Casi studio", a Giuseppe Mazzeo gli altri.

## References

Ayres, S. (2014), "Place-based leadership: reflections on scale, agency and theory", *Regional Studies, Regional Science*, 1:1, (pp. 21-24). DOI: <http://dx.doi.org/10.1>

080/21681376.2013.869424.  
 Castells, M. (1983), *The City and the Grassroots*, Arnold, London.  
 Davies, J. (2013), "Just do it differently? Everyday making, Marxism and the struggle against neoliberalism", *Policy and Politics*, 41:4, (pp. 497-513).  
 HSY (2012), *Helsinki Metropolitan Area Climate Change Adaptation Strategy*.  
 Kirby, A. (1995), *Cities. A research agenda for the close of the century*, *Cities*, 12:1, (pp. 5-11).  
 Mazzeo, G. (2012), "Impact of high speed trains on the hierarchy of European cities", *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*, 32:2, (pp. 159-173). DOI: 10.1007/s10037-012-0066-1.  
 Pedersen, P.O. (1970), "Innovation Diffusion within and between Urban Systems", *Geographical Analysis*, 2:3, (pp. 203-254). DOI: 10.1111/j.1538-4632.1970.tb00858.x.  
 Rotterdam Climate Initiative (2013), *Rotterdam Adaptation Strategy*.  
 Rotterdam Climate Initiative (2013), *Rotterdam Climate Proof Adaptation Programme*.

Sitografia

<http://www.merriam-webster.com/dictionary/innovation>. Accesso 17/10/2014.

<http://en.uuttahelsinki.fi/kuninkaantammi>. Accesso 10/10/2014.

## The new European perspective of Maritime Spatial Planning: planners looking at the Sea

FRANCESCO MUSCO, ELENA GISSI,  
 FEDERICA APPIOTTI, IRENE BIANCHI  
 E DENIS MARAGNO

1. Why do we need to "plan" the Sea? Towards new competence of planners

Coastal and marine ecosystems have been subjected to increasing anthropogenic pressures over the last fifty years (UNEP – MEA 2005). The demand for maritime and coastal spaces for different purposes and the one for natural resources are indeed constantly and rapidly increasing (UNESCO 2012; Douvère and Ehler 2009). On the one hand, this is leading to an overexploitation of marine and coastal resources, to a general loss of biodiversity in marine and coastal systems and to the consequent decrease of the capacity of ecosystems to produce ecosystem services (see Worm et al. 2006). On the other hand, a number of conflicts have emerged with respect to the use of marine and coastal spaces.

As a consequence, the need is emerged to develop a

comprehensive framework capable of promoting the definition of common maritime strategies. The need to define policies and tools for the integrated management and planning of maritime and coastal areas has acquired an increasing relevance in the European context. The EU legislator has laid the foundations for the development of an Integrated Maritime Policy (IMP, launched through COM(2007) 575 – Blue Paper), which – in general terms – aims at conciliating economic development goals – which later have been established by the Blue Growth Strategy (2012/494/EU) – with marine and coastal protection requirements, as defined by the Marine Strategy Framework Directive (Dir. 2008/56/EC). The IMP has identified Maritime Spatial Planning (MSP) as a proper tool to be used for the rational allocation of maritime uses. According to the new Directive on MSP (2014/89/EU), all Member States will have to ratify the Directive within 2016, to identify competent authorities for MSP and to develop maritime spatial management plans within 2021. The inclusion of maritime spaces within existing planning systems constitutes a fundamental challenge both at the governance and at the implementation level. It deals not only with the application of a new tool, i.e. MSP, but also with the adoption of a new perspective in approaching both to maritime and land-based planning. First, the adoption of a 'new perspective' requires an update in the planning competences. Since maritime spatial plans will have to encompass social, cultural, economic and environmental issues, the need emerges to include in the planning team planners with heterogeneous knowledge and expertise. Second, it requires a reflection on possible ways to promote Integrated Coastal Management (ICM) and – in more general terms – to integrate existing territorial planning schemes (and in particular those concerning coastal areas) with future maritime management plans. Notably, the need to adopt a new, sea-oriented, perspective does not only emerge by the need to comply to specific normative provisions (i.e. to the elaboration of MSP plans within 2021), but it is also related to the necessity to solve both user-user and environment-user conflicts. This need has often emerged at a local/regional scale, and has been raised by stakeholders involved in the use/management of maritime and coastal spaces.

2. MSP as an innovative planning tool for an interdisciplinary approach to planning

A functional coexistence of human activities in the marine space and the reduction of pressures on the marine and coastal environment are some of the main goals of the European policy. The new European Directive 89/2014 identifies MSP, using an approach ecosystem-based (EBA), as the best instrument to achieve these goals. Ehler and Douvère (2007) defined Maritime Spatial Planning as "a public process of analyzing and allocating the spatial and temporal distribution of human activities in marine areas in order to achieve ecological, economic and social objectives that have been specified through a political process". In

order to be effective, the process must have some key characteristics. It has to be place-based, integrated, both across sectors and governments, adaptive, thus capable of learning from experience, strategic, future oriented, and ecosystem-based. The application of an ecosystem-based approach aims at ensuring that the collective pressure of all the human activities is kept within levels compatible with the maintenance of current ecosystem services and that the capacity of marine ecosystems to respond to human induced changes is not compromised. As a matter of fact EBA is defined a process that recognizes the importance of consider the ecosystem as a whole and humans as part of the ecosystem and of its dynamics. Issues related to the use of ocean space are thus closely interrelated and need to be considered as a whole. Main goals of the ecosystem-based approach are to:<sup>1</sup> balance the increasing number, diversity and intensity of human activities with the sea's ability to provide services;<sup>2</sup> incorporate appropriate ecological, economic, social and cultural perspectives;<sup>3</sup> support management that is coordinated at the scale of ecosystems as well as political jurisdictions (Foley et al. 2010). Looking at its characteristics and the approach suggested to be used, MSP could be considered an innovative instrument to achieve multiple goals.

### 3. Application and critical issues emerged in EU experiences

Following the increasing importance attributed to ICM and MSP and within the normative evolution that has led to the elaboration of the Directive on MSP, a number of planning exercises and pilot projects have been developed at different scales. Within the EU, the most relevant examples – directly financed or co-financed by the European Commission - are the following (see EC – Maritime Affairs 2014):

1. BaltSeaPlan - Baltic Sea Region Programme project "Introducing Maritime Spatial Planning in the Baltic Sea" (2009-2012): aiming at identifying MSP strategies for the Baltic Sea and in particular in eight focus areas, the project was strongly focused on cross-border cooperation. Project partners coming from Germany, Poland, Denmark, Sweden, Estonia, Lithuania and Latvia developed a 2030 Vision for the Baltic Sea, based on the motto "Think Baltic, act regionally". The plan indeed identifies pan-baltic objectives and strategies, while establishing the principle of spatial subsidiarity, according to which spatial challenges have to be dealt with at the lowest most appropriate spatial level.

2. Plan Bothnia - Preparatory Action on Maritime Spatial Planning in the Baltic Sea (2010-2012): is a transboundary pilot project developed in the Bothnian Sea. The Pilot Plan, jointly developed by Sweden and Finland and coordinated by HELCOM, aims at providing a long-term strategy in the area analysed, also considering possible developments in the land-sea interface and future integration of maritime spatial plans in the existing national planning frameworks. The objectives established cover ecosystem integrity;

protected areas; maritime traffic; renewable energy and regional development.

3. MASPNOSE - Preparatory Action on Maritime Spatial Planning in the North Sea (2010-2012): starting from the identification of specific priority uses and strategic sectors within the area analysed, the project developed an international fishery plan for the Dogger Bank in the central North Sea and an exploration of the potential for collaboration on the Thornton Bank in the southern part of the North Sea.

4. TPEA – Transboundary Planning in the European Atlantic (2012-2014): the project, co-financed by the DG Mare, the project involves partners from Ireland, Portugal, Spain and the UK. It is strongly focused at developing a transboundary planning proposal for two focus areas, one in the north of the region (within the waters of Northern Ireland and the Republic of Ireland) and another in the south Atlantic (within the waters of Spain and Portugal situated around Guadiana).

Such planning exercises have been developed not only to solve effective conflicts and to regulate the actual allocation of maritime uses, but also to define possible methodological and operative approaches to be used in the definition of integrated and ecosystem-based maritime spatial plans. Among the objectives set by planning exercises and studies, the following elements have a crucial role:

- Definition of a common vision for maritime areas of strategic importance at the EU level;
- Enhancement of cross-border cooperation to support EU cohesion and integrated governance;
- Acquisition of data and information related to local ecosystem dynamics, as well as to the socio-economic and political characteristics of the uses analysed;
- Identification of relevant stakeholders to be involved in the definition of a strategic planning process;
- Establishing of a dialogue among the stakeholders involved in the use and in the management of maritime spaces;
- Increase of the coordination among policy makers and coordinators.

The most recent planning experimentation developed in this context is constituted by the ADRIPLAN project, financed by the DG MARE, which is finalized to propose and recommend a planning test within the Adriatic-Ionian Region (AIR) (fig. 1).



Fig. 1. Adriatic–Ionian Region (elab. Iuav, 2014)

#### 4. ADRIPLAN: testing a MSP plan for Adriatic–Ionian Region

Concerning the AIR, MSP is an important part of EU-SAIR (EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region), defined as an integrated framework to address common issues of EU Member States and non-EU Countries located in the Adriatic-Ionian Macro-region. ADRIPLAN (which stands for ADRIatic Ionian maritime spatial PLANning) is a 18-months project started in December 2013, and is the first MSP experimentation led in the Mediterranean Basin. It aims at defining a commonly agreed approach to cross-border MSP in the Adriatic-Ionian Macro-region, with a particular focus on two areas, i.e. the Northern-Adriatic and the Southern-Adriatic/Northern-Ionian.

The project, coordinated by CNR-ISMAR, is developed by a transnational partnership: there are 7 technical partners (mainly Universities and Research Institutes) which are responsible for developing the project activities under the steering, the supervision and the support of 9 institutional partners (mainly regional authorities) and of an external Advisory Board. Through the direct involvement of decision-makers and the inclusion of relevant stakeholders in different phases of the planning process, the project wants to:<sup>1</sup> identify key issues to be faced,<sup>2</sup> define strategic objectives to be set for the definition of possible planning options both in the macro-area and in the two focus areas identified;<sup>3</sup> support the elaboration strategic recommendations for the development of maritime spatial plans in the area; and<sup>4</sup> define a planning proposal for

the allocation of uses in focus areas characterized by an high intensity of uses and by high pressures of the identified uses on ecosystems and environmental components. Notably, ADRIPLAN also aims at constructing a solid knowledge base to be used within the project and to be available for the elaboration of future plans. For this reason, an interactive data portal has been developed<sup>5</sup>.

The design of an MSP test for AIR within ADRIPLAN will follow two main steps and obtain two main final outputs. Regarding the steps the plan design will start from a “realistic scenario at 2020” defined by the interaction of expected projects and already planned initiatives in the region. A preferred scenario will be elaborated accordingly expectations of local stakeholders and institutions each of the alternatives should provide how human uses will be distributed in space and time to achieve the objective of the scenario. This step focuses on selecting one or more preferred spatial use scenarios. They will provide the basis for implementation of planning actions, as defined in the following step.

The definition of actions to support the implementation of different scenarios is a fundamental phase of MSP plan design. In this step will be elaborated the portfolio of actions, each of them defined by a proper description, the institutional bodies potentially in charge to implementation phase, the timescale, costs (if available), interactions with public expenditures programs and EU programs 2014-2020, compatibility with local planning, regulative and legal systems. Specific reference to set measures and actions is provided by Unesco-Ioc (2012).

Maritime Spatial Plan scheme would include a vision, policies, objectives and specific actions portfolio relevant both at AIR level and at the two focus area level to guide decision makers and those seeking to undertake activities or development.

Taking into consideration the minimum requirements for MSP Directive (EC, 2014), the planning documents will consist on the minimum of:

- strategic spatial visions for the areas;
- targets for key activities and interests, considering maritime activities;
- guidance for statutory planning activities;
- proposed spatial strategies;
- locational possibilities;
- good practice / user recommendations;
- where possible, more detailed proposals for areas requiring special attention.

The final plan (outputs) will be composed by a General and Management Plan and by a Zoning Plan. General and Management Plan (general scientific and technical report, including planning actions' portfolio) with identification of alternative spatial and temporal measures and criteria for selecting marine spatial management measures. It represents a technical and political statement of policy from AIR institutions accordingly area of interest and competences (accordingly each sector).

Accordingly Unesco-Ioc (2012) it should present an

integrated vision of the spatial aspects of their sectoral policies in the areas of economic development, marine transport, environmental protection, energy, fisheries and tourism. The plan – and in particular the actions portfolio – is developed accordingly public investments programs and future initiatives to be included in European programs 2014-2020.

Zoning Planning locate and design zones considering topography of biotic communities, design systems (schemes) of permits, licenses and uses rules in each zone; create (schemes) to monitor, to review and to adapt the zoning system itself.

Zoning represents one of the principal management measure used to implement a comprehensive maritime spatial management plan. Fundamental purposes are:

- separating conflicting human activities or combine compatible human activities;
- protecting the natural values of the interested areas, while allowing reasonable human uses of the areas (as defined in previous tasks)

Fundamental steps of MSP zoning in AIR will consist in:

- 1) locating and designing zones based on the underlying topography, oceanography and distribution of biotic communities;
- 2) designing a set of indications to define permits, licenses and use rules within each unit;
- 3) zoning outline will be set accordingly three elements:
  - a) the environmental components units at AIR and pilot areas level;
  - b) the “vertical zoning” where it is necessary to provide different rules of use within the water column and in case also on the seafloor;
  - c) the “temporal zoning” to define a timeframe (both accordingly short and long periods) to set boundaries, permits and regulations, where needed;

## 5. Conclusions

For too long coasts and maritime space have been seen as sectoral environmental issues, split from mainstream policy regarding land and environmental planning framework. With the new interdisciplinary approach supported MSP, maritime space will receive the same attentions – in terms of planning procedures – of land and territorial space. In this sense the expansion of planning processes to the sea will provide a strong connection between land&sea systems with a particular attention to coastal areas that naturally represent the border between the territorial and maritime space. Surely after the approval of EC directive (2014) on MSP a new perspective in terms of professional skills and competence, is coming for European planners.

## Notes

1 see <http://www.baltseaplan.eu/>

2 see <http://planbothnia.org/>.

3 see <https://www.wageningenur.nl/en/show/Maspnose-Maritime-spatial-planning-in-the-North-Sea.htm>

4 see <http://www.tpeamaritime.eu/wp/>

5 see <http://data.adriplan.eu/>.

## References

- Douvere, F. and C. Ehler (2009), “Ecosystem-Based Maritime Spatial Management: An Evolving Paradigm for the Management of Coastal and Marine Places”, *Ocean Yearbook*, 23 (pp. 1-26).
- Ehler C., and Douvere F. (2007), *Visions for a sea change. Report of the first international workshop on marine spatial planning*. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and Guides, No. 48, IOCAM Dossier No. 4. Paris: UNESCO.
- European Commission – Maritime Affairs (2014), *Maritime Spatial Planning*, [online] [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime\\_spatial\\_planning/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime_spatial_planning/index_en.htm)
- European Commission (2012), *Blue Growth: opportunities for marine and maritime sustainable growth - COM(2012)494 final*.
- European Commission (2008), *Marine Strategy Framework Directive – Dir. 2008/56/EC*.
- European Commission (2007), *An Integrated Maritime Policy for the European Union - COM(2007) 575*.
- European Commission (2011), *The potential of Maritime Spatial Planning in the Mediterranean Sea – Case study report: The Adriatic Sea*, Brussels
- European Union (2014), *Establishing a Framework for Maritime Spatial Planning – Dir. 2014/89/EU*
- Foley M.M., Halpern B.S., Micheli F., Armsby M.H., Caldwell M.R., Crain C.M., Prahler E., Rohr N., Sivas D., Beck M.W., Carr M.H., Crowder L.B., Duffy J.E., Hacker S.D., McLeod K.L., Palumbi S.R., Peterson C.H., Regan H.M., Ruckel-shaus M.H., Sandifer P.A., Steneck, R.S. (2010), “Guiding ecological principles for marine spatial planning”, *Marine Policy*, vol. 34, pp. 955-966.
- UNEP (2005), *Millennium Ecosystem Assessment: Summary for Decision-Makers*, [online] <http://www.unep.org/maweb/en/synthesis.aspx>.
- UNESCO (2012), “Maritime Spatial Planning Initiative: MSP”, [online] [http://www.unesco-ioc-marinesp.be/marine\\_spatial\\_planning\\_msp](http://www.unesco-ioc-marinesp.be/marine_spatial_planning_msp).
- Worm, B., E.B. Barbier, N. Beaumont, J.M. Duffy, C. Folke, B.S. Halpern, J.B.C. Jackson, H.K. Lotze, F. Micheli, S.R. Palumbi, E. Sala, K.A. Selkoe, J.J. Stachowicz and R. Watson (2006), “Impacts of biodiversity loss on ocean ecosystem services”. *Science*, 3(34) (pp. 787-790).

## Sitografia

<http://www.adriplan.eu>

# Cultural heritage as a resource: its role in the sustainability of urban developments. The Case of Tlemcen, Algeria

YAMINA NECISSA AND SALEM NECISSA

## 1. Introduction

Besides its cultural values, heritage can be seen as an economic resource. It is a fragile resource, often irreplaceable, requiring careful treatment. But it is clear that spending on conservation / restoration generate economic benefits and direct and indirect social importance. Therefore, it can be considered as investments, generating capital gains quantitative and qualitative support to the quality of life of citizens. The different actors whether institutional, political, technical, associations or scientists working on the field of heritage are confronted with complex and new issues: the increased need for information, methods and reliable data networking, to expertise, developing of collective abilities for intervention. In this context, taking into account the social and economic impact of heritage represent a defining issue for the different actors (institutions, associations, economic, scientific) involved in its management, restoration, preservation and benefits.

## 2. The socio-economic benefits of the heritage

Since the early '80s, this date is not accidental: a number of European cities suffering heavily from the crisis began to seek ways to have new businesses, generate new revenue and to rehabilitate their built environment. In addition, the work of assessing the economic impact of heritage has continued to grow nationally as that of its sites.

The most simple works put forward are on the number of visitors that pretend significant expenditure, while others put forward directly on the amount of expenditure and equivalent generated jobs. Some analyze the impact of visits, but others stimulate them, generally from an approach inspired by contingent valuation techniques. The final results are often important, but also debatable. By focusing solely on tourists we tend to overlook the role of local people in the consumption of heritage services and their availability to finance local taxes.

According to Xavier Creffe [1], there is another way to show the importance of heritage for economic development that is to say from its role as intermediate consumption for businesses seeking referrals for their new products.

Xavier Greffe bases his analysis on the dissociation between heritage supports (non-reproducible and

non-substitutable) and heritage Services (repeatable and largely interchangeable) by distinguishing for Heritage supply and demand for services.

The author acknowledges that this analysis in terms of supply and demand is not sufficient in the case of heritage, for him heritage should be part of a broader reality. He relies on the different and known values attributed to heritage (aesthetic, artistic, historical, cognitive, economic and social).

Heritage activities can create jobs, generate significant economic benefits,

These economic benefits can be approached from many aspects: monetary, non monetary, economic, social, cultural, environmental. In terms of local development, they are different seen from different angles.

## 2.1. Social-Impact of heritage

### 2.1.1. Direct jobs

Jobs that are mobilized by any heritage site for its operations, hosting visitors, offering entertainment and ensure its maintenance

### 2.1.2. Heritage jobs in monuments and site

They are the jobs needed to host visitors of a section.

. Jobs in the administrations in charge of heritage: jobs mobilized by the administrations in their mission of preservation and enhancing heritage.

. Guides heritage: the guide is a professional engaged to host, to inform and to transmit knowledge.

### 2.1.3. Indirect jobs:

These are jobs in sectors providing properties and services serving heritage

### 2.1.3.1. Jobs related to the restoration of building

. Enterprises: these are enterprises with certification of "restoration of historical buildings and ancient heritage. Heritage Artisans: Jobs crafts related to the renovation heritage and jobs generated in the industry of materials. The heritage architects.

### 2.1.3.2. The related jobs in the heritage tourism

Heritage generates a burst of activity in sectors such as hotels, restaurants, transport, trade and rental of real estate and vehicle.

### 2.1.3.3. Other indirect jobs

These indirect jobs related to the development of heritage such as teaching and research, communication, organization of cultural events or business within the monuments and heritage associations.

### 2.1.3.4. Induced Heritage Jobs

Jobs created through the activity generated by the use of fees associated with direct and indirect Heritage .

## 2.2. Economic impact linked to heritage tourism

- It estimates the amount of tourist expenditure in the territory Heritage.

There are three types of expenditure:

- The expenditure by visitors to the monument, museum or site within its walls to pay an entrance fee, enjoy a sightseeing, or other . Expenditure by visitors to the monument, museum or site in the municipality during their stay (accommodation, catering)
  - The total expenditure incurred by visitors to the monument, or museum site during their stay
- These expenditures are summarized as follows:
- Total revenue visitor gathered by the operator of the monument or museum site.
  - Number of visitors paying, not recorded to pay the entrance to the monument, museum or site.
  - Number of visitors visiting many monuments, museums or site study areas.
  - Number of visitors to the monument, museum, site or living on the territory of study.
  - Average expenditure per person per stay recorded on the municipality or the Department for tourists to stay (or by default that average spending per person per day recorded on the town, the municipality or the department and average length of stay of tourists on the municipality.
  - Average expenditure per person per day recorded on the town, the pool or the Department for tourist sightseeing.
  - Night's lodging spent on the municipality.

### 3. Towards an economic sustainable development policy in Algeria

Our study was to implement a reliable methodology that allows one to say this is the heritage in our region, that means direct jobs, indirect jobs, induced jobs and gained revenue.

Direct jobs, are the managers who can provide them to us, people who work directly on sites, and other institutions such as the Department of Culture, Tourism and ... municipalities - this was the first stage of this work which at the beginning we thought to be the easiest part as it is the visible part of the iceberg: doing simple addition.

The second part of the work was on some sites to identify a strategy for enhancing sustainable economic heritage.

This task was very difficult and complicated because there is not a structure that it can be a regional coordination structure for example heritage tourism was not a separate structure that runs it. Economic actors must be rebuild and try to see what jobs can be produced.

On the economic aspect, the indirect economic impact is simply the cumulative ticket. In the wilaya of Tlemcen for example, there are several protected monuments and sites but obviously there is not the same revenue.

In this study we focused specifically on this, we interviewed all managers who have a ticket and they were asked to answer a questionnaire where they will be able to tell us the amount realized either in terms of sales shops, parking and transportation. But the stain was not easy, we encountered new difficulties

and we realized that it is extremely complicated.

Managers did not have all the data (number of visitors, their types and different revenues), this reflects a problem of management style and it's not a problem of economic and social impact of heritage.

### 4. The National Park of Tlemcen

Tlemcen is among the richest wilaya in potential heritage, the management of its assets may induce multiple positive effects, on the one hand, it improves the living environment, on the other hand, it contributes to economic development and upgrading tourism.

Tlemcen National Park holds potential heritage rich and varied that represents an easting to be enhanced.

#### 4.1. Historical sites of the park

##### 4.1.1. Historical Complex of Mansoura

The main attraction of the town of Tlemcen, Mansoura or "victory" that rivaled the old city is the historical witness of the two great sites suffered by mérinides of Tlemcen.

The remains are the walls which form the boundary area of 100 hectares and the majestic minaret reaching 48 m. In fact Mansoura mosque attracts its originality from the center position of the minaret, which has at its base the main entrance which is truly unique.

The site itself has seen very advanced damage and was partially restored.

##### 4.1.2. Historical Complex of Sidi Boumedienne

Located in El Eubbad, from its name, former convent of spirit, this historical complex is well known in the Arab world. Sidi Boumedienne is the protector saint of the town of Tlemcen, whose shrine is revered by Muslims of North Africa.

The historical complex of this saint is a real jewel of Arab-Islamic architecture. It is composed of a number of elements denoting its characteristic including the Ksar Es Soltani and its dependencies, the Mausoleum which is part of a group of buildings that can not be found elsewhere in Algeria, a house of pilgrims and the house of Oukil. We also find the baths that retain the character of this era, a Mosque and a Madrasah which is a last specimen of ancient madrasahs of the Middle Ages built near the tomb in 1346.

##### 4.1.3. Site of Agadir

This means fortress and is currently represented by some remains and the minaret of the mosque.

The development of buildings around the site of the ruins of the old mosque pledges each day Agadir for any possible extension of archaeological research.

##### 4.1.4. Sidi Bou Ishaq Tayar

It is also located in El Eubbad and composed of a mausoleum and a minaret. Its remains strategically positioned at the intersection of several channels which makes it somewhat vulnerable by the impact of traffic.

#### 4.1.5. Sidi Abdellah

Historical symbol, this site was chosen by Sidi Boumedienne as a stop for the beauty of the landscape and where the community of scientists has received a very particular welcoming.

Historical sites present very important moral and cultural value in the minds of urban populations.

1: Weak interest, 2: average interest;

3: Great interest, 4: very great interest

4.2 - Natural sites of the park:

The multitude of natural landscapes offered by this site contains a very important ecological view:

- . microclimate

- . cliffs

- . The fairy-caves of Beni Add

- . forests located on hilly land, crossed by rivers and a set of peaks

#### 4.1.7. Assessment of historical sites

Historical Sites	classification status	Location	Level of interest	Attendance	Comments
Mansura Walls and minaret	Historical building J.O No. 7 of 23 -1 to 1968 List 1900		4	important	Railway nearby illegal constructions. Classified site but not protected Ecouter Lire phonétiquement
Sidi Boumedienne Madrasas, Kobba and bath.	Historical building J.O No. 7 of 23 -1 to 1968 List 1900		4	Very important	Compulsory passage for every visitor of the historic city The mausoleum was burnt down and restored around 1793 The mosque and part of the burned sites in 1994. Site restored
Agadir, minaret	Historic building J.O No. 7 of 23 -1 to 1968 List 1900		3	Weak	Existence of unexplored remains
Sidi Abdellah	/		3	Very weak	

Natural sites *	Level Location	Attendance	Interest	Observations
The Waterfalls and gardens	Ourit and (RN 7 going towards Ain Fezza)	4	Current average	Tourist and romantic sites
and Lalla Setti	Municipality of Ain Fezza	4	Current average	Reception Facilities rehabilitated by the park.
	Municipality of Tlemcen	3	Very important	recreation in great demand by urban population. Presence of an entertaining park.
Forests and Hafir Zarifet	Municipalities of Ain Ghoraba, Temy, Sabra	3	weak	Beautiful views

Table 2. Assessment of natural sites

It can note that both sites Ain Fezza and platform of lala Setti are the most popular.

The platform of Lalla Setti and the forest of Tlemcen are the two top destinations for tourists which are visited by over 5000 visitors per day and during the weekend.

The caves of Beni Add (Ain Fezza) welcome many visitors at 200 - 300 people in guided tours every weekend.

#### 5. Socio – economic benefits

##### 5.1. Identification of benefits [4]

Three types of benefits are identified: direct, indirect and induced:

##### 5.1.1. The direct benefits

They correspond to the user spending, or any other income obtained by the institutions in charge of monuments, entrance fees, rental of equipment, purchases of catalogs, postcards etc.. and grants and donations.

Some identify the direct benefits such as expenditures made by management agencies in the local environment: payment of salaries, maintenance expenses, purchase of raw material and others.

##### 5.1.2. The induced benefits

They correspond to the expenditure carried out by those looking for heritage (hotels, catering, transport)

##### 5.1.3. The induced benefits

They are the benefits likely to intervene in unrecognized and projects under any previous benefits.

#### 5.2 - Assessment of benefits

Economists have developed several methods to estimate the value of heritage properties.

##### 5.2.1. The method of contingent values

The principle of contingent value is to go directly to consumers and ask them what they are willing to pay to access to properties or services

This method relies on the use of a questionnaire that helps determine the existing value of an asset for the user.

##### 5.2.2. The method "value for money"

The approach is different from that of the contingent value, this approach is based on a questionnaire to determine if the withdrawn satisfaction of the visit is worth or not the money they have spent or they will spend.

##### 5.2.3. The hedonist pricing method

It should reveal the disposition of users to pay more to live near a monumental site, park landscaping and archaeological excavations.

This difference reflects the value of the concerned property, the principle is to use price differences to measure the cost of certain properties or benefits.

##### 5.2.4. The cost method of transport

It is to see if the agents support more cost transport to get access to different sites and from there the relationship between admission and the number visitors can be stimulated.

The community managers, local or state governments who have to engage significant expenditures for maintenance and the opening to the public can not be satisfied with the argument over economic profitability of the sites to fill the deficit balances. Having more and more duty to strive for self-finance, this heritage must find in itself the necessary financial resources, whether entrance tickets or derived products.

## 6. Conclusion

Faced with the need to preserve the heritage of Tlemcen, and in a budgetary context that can only remain constrained in the short and medium term, the fundamental challenge is to find new ways, new tools to encourage, where possible an economically viable source of income likely to get off the heritage of a passive posture. Therefore, it is recommended to:

- Ensure consistency between the various tourism policies.
- Develop cultural tourist activities of heritage.
- Develop an observatory function of the economy of heritage in the general direction of heritage that would follow over time the quantitative and qualitative data of the sector and have a vitality role and sharing of information with different retail intervening.
- Encourage to introduce a network of sites of business functions
- Encourage heritage sites to mutual resources for development.
- Develop cultural tourist products of short period associating some sites.
- Thinking of development of cultural and tourist sites
- Increase heritage discovery actions.
- Sensitize elected members to heritage issues, particularly to the economic issues.

## References

- 1 In his national study on " the economic valuation of the heritage(holdings) ", Xavier transplants observe that the indirect jobs(uses) led(inferred) by the heritage(holdings) built in tourist and industrial term of employment(use) represent approximately 80 / of all the jobs(uses) of the sector(network) heritage(holdings).
- 2 Directorate Report of National Park of Tlemcen 2010
- 3 Reference: Directorate Report of National Park of Tlemcen 2010
- 4 Xavier Greffe , la gestion du patrimoine culturel, economica , paris , 1999

# Adopting a cross disciplinary approach to propose a new design tool for discovering urban design discordances

PANAGIOTIS PARTHENIOS

## Introduction

Contemporary cities are live mechanisms, eco-systems, which perform under certain rules often

not visible to the human eye at first sight. An urban designer needs advanced analytical tools in order to understand the inner-relations that describe these eco-systems. We are currently investigating whether Zipf's Law, which was successfully transferred from literature to music, can also be applied to urban design. Our hypothesis is that if we take a series of facades from different neighborhoods and we analyze the characteristic elements of urban design that constitute these parts of each neighborhood, we will verify that Zipf's Law is valid since the frequency of any element should be inversely proportional to its rank in the frequency table. The possible existing instances which do not comply with the rule should be an indicator for the urban designer to intervene.

Comparing data from two streets in Naples Taking the idea of using music as an interventional design tool for urban designer a step further, we have applied the proposed translation mechanism into a selection of different street facades of Naples, Italy. The proposed encoding-decoding mechanism for tuning our urban eco-system is tested in Naples' neighborhoods in order to calibrate the system and discover potential new elements which need to be added to the translation mechanism. In figure 1 one can see two very different sets of neighborhoods from the center of the same city, Naples, which have been selected for testing the translation mechanism. Via Partenope is constituted of long and tall buildings with strict and canonical façade layouts, most of them having a distinct base and top part with a multi-floor body of repetitive modular elements (windows or balconies). Via Salvator Rosa on the other hand, is comprised of shorter (in length and in height) buildings which do not follow a strict order, appearing to carry alterations in the micro-scale. A sense of richer compositional syntax is conveyed when listening to Via Salvator Rosa's music output, despite the individualistic approach of each entity. This feeling is amplified when listening to the "irregular" tonal spaces between each building due to the slope of the street but also the differentiation in total height. Buildings in Via Partenope produce a more regular rhythm due to the repetitive structure of their facades, without major "irregularities" in the transitions between buildings, but higher in pitch than in Via Salvator Rosa. Arnold Schoenberg argues that the establishment of a musical form entails two fundamental principles: repetition (of pleasant stimuli) and variation (of new stimulus, of change), as noticed in Via Partenope and Via Salvator Rosa respectively. The application of Zipf's Law in music initially by Boroda and Manaris and later by Simon predicts that a system of interacting agents tends to find a global optimum that minimizes overall effort. Furthermore, H. Simon managed to show a stronger correlation between the process of text generation and music composition. He also tried to demonstrate how context is shaped in language with words and in music with notes. Our hypothesis is that Zipf's law could be further applied to the

acoustic data produced from the translation of the built environment in order to “tune” the outcome and produce a more balanced system of urban elements. Acoustic data encoded from the built environment provides a valuable platform on which discordant entities can be more easily identified and also imbalanced parts get highlighted. The cognitive process of analyzing today’s chaotic urban eco-system can be augmented with a new dimension of understanding but also intervening through its musical footprint.

#### Alternative Methodologies

Zipf’s Law requires a significant corpus of data in order to be verified. Since acquiring -but most importantly also decoding- such a large set of façade photos is very hard we are examining two other methodologies: a) use of computer vision algorithms (image processing and recognition) for data acquired through Google Earth Street View combined with Bird’s Eye View in Bing Maps 3D. For example StreetScore (<http://streetscore.media.mit.edu>), developed by MIT’s Media Lab, measures perceived street safety using a machine-learning algorithm. The computer is continuously being trained by online user participation –along the notion of crowdsourcing. Simple users who visit <http://pulse.media.mit.edu> vote on quality characteristics of urban neighborhoods presented in pairs of photos from Google Street View.

b) use of Amazon Mechanical Turk (<https://www.mturk.com>), a crowdsourcing internet marketplace for tasks that computers are unable to perform yet and the use of human intelligence is still necessary. For example Lev Manovich of CUNY’s Graduate Research Center and his team randomly selected 120,000 photos from Instagram from different cities and used Mechanical Turk to review and evaluate them in order first to decide whether they were self-portraits (selfies) and then to estimate the gender and age of the subject in the photograph. At the end, using automatic face analysis algorithms they evaluated the subject’s emotional expressions based on mouth, nose and eye positions. Scope of the project is to investigate the style of self-portraits in five cities across the world and present the findings about the demographics of those taking the photos according to their city (<http://selfiecity.net>)

#### Music patterns

While investigating the possibility of Zipf’s Law being applied to urban design in the scale of neighborhoods through their translation to music, we discovered the emergence of music patterns. Early results show that there are common music patterns of translated neighborhood facades between significantly different neighborhoods of different cities, which suggest a deeper inner relation not so much in a quantitative level as in a more conceptual, qualitative, perhaps even emotional level of spatial perception. Compared urban sections share common characteristics in terms of tonality, rhythm or pauses revealing types of urban soundscapes which function independ-

dently from their geometrical values or the typical architectural vocabulary. Emerged similarities urge for further research in order to investigate whether the seemingly divergent parts of a city or separate cities share tangible common qualities which are able to affect the values that determine the livability of a contemporary urban environment.

#### References

- Barkowsky, T. (2002). *Mental Representation and Processing of Geographic Knowledge : A Computational Approach*. Berlin: Springer
- Cox, G. (2010). On the relationship between entropy and meaning in music: An exploration with recurrent neural networks. *Proceedings of the 32nd Annual Cognitive Science Society*. Austin TX: CSS
- Liapi M., Parthenios P., Tomara A. (2011). *Translating Urban Environment to Music: A Proposal for an Augmented Perception of our Cities through their Music* Imprint. Santa Fe: SiGraDi
- Lynch, K. (1960). *The Image of the City*. Cambridge: MIT Press
- Manaris, B., Romero, J., Machado, P., Krehbiel, D., Hirzel, T., Pharr, W. & Davis, R. B. (2005) Zipf’s law, music classification and aesthetics. *Computer Music Journal* 29, 55-69. Cambridge: MIT Press
- Manovich, L. (2013). *Software Takes Command*. New York: Bloomsbury Academic
- Meyer, L. B. (1957). Meaning in music and information theory. *The Journal of Aesthetics and Art Criticism*, 15(4), 412–424
- Naik, N., Philipoom, J., Raskar, R., Hidalgo, C. (2014). StreetScore - Predicting the Perceived Safety of One Million Streetscapes. *CVPR Workshop on Web-scale Vision and Social Media*
- Salesses, P., Schechtner, K., Hidalgo, C. (2013). *The Collaborative Image of The City: Mapping the Inequality of Urban Perception*. France: Centre de Physique Théorique
- Parthenios, P. (2013). From atoms, to bits, to notes – an encoding-decoding mechanism for tuning our urban eco-systems. *EchoPolis-Days of Sound 2013 Conference : Sounds, noise and music for re-thinking sustainable city and ecommunity*, Athens
- Parthenios, P., Petrovski, S., Oikonomou, A., Mania, K. (2014). *Music as an Interventional Design Tool for Urban Designers*. SIGGRAPH 2014, Vancouver
- Schoenberg, A. (1978). *Theory of Harmony* [Harmonielehre]. London: Faber & Faber
- Simon, H. A. (1955). On a class of skew distribution functions. *Biometrika* 42, 425-440
- Xenakis, I. (2008). *Music and architecture: Architectural projects, texts and realizations. The Iannis Xenakis series no 1*. New York: Pendragon Press
- Zanette, D. H. (2006). Zipf’s law and the creation of musical context. *Musicae Scientiae* 10, 3-18



Via Partenope, Naples - Google Earth Street View



Via Partenope, Naples - Google Earth Street View



Via Salvator Rosa, Naples - Bing 3D Bird's Eye View



Via Salvator Rosa, Naples - Google Earth Street View

Figure 1- Data from two streets in Naples, Italy

# Traditional sprawling vs. „implosive“ shrinking examined in the Serbian urban context

JASNA PETRIĆ<sup>1</sup>

## Introduction

Urban areas presently encompass already more than half of the world's population. As early as people started forming their settlements, the existence of cities was conditioned by “the lack of space”, i.e. by the need to be rational about territorial use and to achieve advantages of concentration of people, activities etc. in one place, with simultaneous protection of the “rural hinterland”. It is claimed that a more sustainable urban environment is achieved when cities become “compact”. Such advocacy is based on a rationale that city shouldn't “avoid and escape its problems by extending its territory, but (it should) solve its problems within existing boundaries” (CEC, 1990:45). However, with present increase in proportion of land intake by the continuously growing urban areas, the “urban sprawl” is very much relevant and pervasive phenomenon. Sprawl is multidimensional and it surely leads to inefficient use of land resources. As claimed in a number of literature sources, sprawl may have a variety of displays: (1) continuous low density residential development at the fringe of a metropolitan area; (2) ribbon low density development along highways; and (3) leapfrogging (fragmented) development of new urban patches within undeveloped land (Harvey and Clark, 1965). Also, sprawl is not a static condition but a process, hence some authors believe that “traditional” sprawl (fragmented, incomplete, ad hoc and uncentred type of development) would evolve into a less adverse form by densifying and diversifying (Franz et al., 2006:5). Although this transformation has not been assigned with a specific timing, it can be assumed that some countries already experience it as the “implosive” shrinking, i.e. the development which is not directed towards the outside (periphery) of the city but towards non-built land within boundaries of urbanized region (Graovac, Djokic, 2008). This topic is especially relevant for the European countries of the former socialist (communist) system, which have had a different pattern of urban sprawl to the one in the North America or “Western Europe”. Therefore, some key pointers to Serbia's urban development would be examined here, also having in mind its historical background.

Urbanization process and urban sprawl in Serbia  
Urbanization can be considered as a transitional process, complex and continuous, with each of its

stages having certain features that could be chronologically followed. In Serbia, urbanization (or at least its accelerated development) started rather late, i.e. after the Second World War, and its initiation resembled the one of the traditional world, with urban population growth and intensive concentration of people, economic and social activities in cities and towns. Back in 1948, almost 75% of population in the country was rural, but after the adoption of agrarian reform (politically initiated de-agrarization), the state emphasized on industrialization that was paralleled by urbanization, latter being without proper steering from the aspect of achieving a more balanced territorial development. Similarly to other countries of real-socialism, the state was the main subject of urbanization, focusing the sources for development of activities, infrastructure and public services mainly to the federal/republic center (capital city Belgrade). The analogous process was replicated on a smaller scale, i.e. on a municipal level, where the emphasis was on development of towns that were municipal seats. The first phase of primary urbanization of Serbia lasted approximately until the 1970s, i.e. until the first signs of exhaustion of the “traditional rural reservoirs of population” started showing. In the consequent phase of demographic transition, Serbia's demographic revitalization primarily depended on positive natural growth of population in its small and medium-sized towns (up to 100,000 inhabitants). They overtook the role from rural settlements regarding population “suppliers” for big cities, including Belgrade. Despite concentration of people in urban centers, policentricity of the network of settlements in Serbia had never been quite attained. Until the 1980s, at the macro-regional level, the development of network of settlements followed diverse paths. According to Veljković et al. (1995), the polarization effects and development stimuli in Central Serbia were then pronounced only around a small number of cities (Belgrade, Niš, Kragujevac, Kruševac, Kraljevo and Loznica). On the other hand, in the same period of time, Vojvodina had a polycentric polarization, which related not only to two of its biggest cities (Novi Sad and Subotica) but also to a number of towns which were of more or less the similar size (Zrenjanin, Pančevo, Sombor, Kikinda, and Vršac) (Krunić, 2012). In the period after the 1990s (in the post-socialist transition of Serbia) even greater centralization in the network of settlements took place, with stronger position of Belgrade and with transformation in the network of settlements of Vojvodina from polycentric to the monocentric one, where Novi Sad gained a dominant position. As a consequence of one of the greatest deindustrializations in the former communist world, some previously developed urban centers in Serbia started lagging back in the 1990s, and that was particularly relevant for the group of small and medium-sized towns. With that in view, they became the loci of depopulation, especially in the last intercensus period (2002-2011) (Petrić et al., 2012). Tracing back the demographic impacts to the misbalance in

the network of settlements in Serbia, one can observe the synergy effects between negative natural and migratory balances in small and medium-sized towns, and especially the pronounced demographic ageing of their respective populations (Petrić et al., 2013). Consequently, with a decreasing position of small and medium-sized towns, their perceived role of providers of regional services for the rural hinterland with which they had a direct production linkages and for which they provided 'trickling down' may be substantially threatened.

When focusing on the process of urban sprawl, which started in Serbia right after the Second World War, it can be said that likewise in other former socialist/communist countries, the development of suburbs at the beginning was marked by insufficient urbanization. Back then, rural population, in search of better living prospects, especially jobwise, was attracted to move to urban centers. First move would be to the periphery of a town or a city, i.e. as proximate as possible to the urban center on their way of complete transfer to the inner urban areas. This type of urban sprawl is rather a peri-urban concentration of unemployed rural population that wasn't provided by the mechanisms of a system, especially not with the advantages of regional development, hence they were attracted by larger urban areas (particularly those of the capital cities) in order to find employment in the city (Szirmai, 2011).

At the beginning, urban sprawl of Serbian cities and towns was a "direct answer" to monopolistic and restrictive housing policy that was implemented within the socialist planning system of former Yugoslavia. Despite egalitarian ambitions of a society that were also expressed through "public ownership" of flats which were developed by the state companies for their workers, the period of socialism was not excluded from spatial and other differentiation between the employees through the process of "flat allocation". Namely, public organizations and state organs were financing housing development for their employees, and the major intensity of construction of so-called "state flats" on available urban land was achieved throughout 1960s and 1970s in order to accommodate waves of rural population (employees and their families) to towns and cities. Even though this type of housing development was major, it wasn't quite able to fulfil the demand of all employees, not to mention immigrants who were yet looking for employment in urban centers. The housing demand was met neither in the terms of quantity of "state flats" nor in the terms of qualitative features of residential function, facilities or services provision, proximity to the place of work, and above all, it wasn't met by the economic position of citizens. In sum, all this led to peri-urban concentration of people whose housing needs weren't provided by the mechanisms of the then prevailing system. Basically, the way was opened for illegal construction in the urban outskirts (on agricultural land). With such process spontaneously happening in the urban periphery, many former villages around

big towns and cities became parts of wider urban areas. Illegal construction in the city outskirts started being an issue in the 1970s, then continued in the 1980, and reached a culmination in the 1990s, latter being simultaneous with the process of abolishment of financing the development of "state flats" and with a transfer to market economy. On top of that, the beginning of the period of transition in Serbian society was marked by civil wars in some former Yugoslav republics as well as with conflicts in Kosovo and Metohija as a southern province of Serbia, all of which happened in the 1990s. Many refugees and internally displaced people were looking for a new place of residency, mainly in the periphery of the biggest cities in the country (Belgrade and Novi Sad), where they were able to afford to buy cheaper land from agricultural owners and develop a house to accommodate the basic need for shelter. Also, overall pauperisation and sharpening of differences between the very poor and very rich ones induced differentiation of demand for housing in the inner and outer urban zones.

In contrast to residents in North America, Australia and some Western European countries, who may experience inner urban areas as too cramped and polluted, and therefore would rather opt to move to suburbs, which is facilitated by development of transportation means, especially private cars, the propensity towards living in suburbs in Serbia is driven by different reasons. Generally, as in other post-socialist transitional societies, people in Serbia tend to leave inner-urban living mainly because they cannot financially afford it (cheaper residential space in suburbs) and not as much due to some of the higher or medium income resident's propensity to "attain" better quality of living epitomised by larger individual house with a garden in suburbs. This hypothesis on two simultaneous processes (urban sprawl and "implosive" shrinking) has been further elaborated on the example of Belgrade Metropolitan Area in the period after the 1990s.

Sprawl and "implosive" shrinking – the example of Belgrade Metropolitan Area

The City of Belgrade (Belgrade Metropolitan Area) encompasses 3,226 km<sup>2</sup>, or 3.6% of the territory of the Republic of Serbia, and is home to approximately 1.6 million people (2011 Census) or 23% of the country's population. According to Stamenković and Gataric (2009) who employ the level of urbanization criterion, Belgrade Metropolitan Area consists of: continuous urban territory of the city (with 6 out of 17 municipalities which cover 126 km<sup>2</sup>); inner urban territory of the city with peripheral rural-urban belt of several individual settlements (4 out of 17 municipalities which cover 904 km<sup>2</sup>); and suburban belt of the city (7 out of 17 municipalities which cover 2,196 km<sup>2</sup>).

Although the majority of its residents live in urban areas (78%), urban sprawl of Belgrade is neither a recent nor an insignificant phenomenon. Over the past several decades, the artificial (primarily residential)

areas of Belgrade Metropolitan Area have experienced noteworthy growth, both through process of unplanned and uncontrolled expansion into the rural hinterland, as well as through intensified building and densification of the large vacant (unurbanized) areas inside the city. This is supported by figures on expansion of Belgrade's Urban Morphological Zone (UMZ): from 181 km<sup>2</sup> in 1990; to 189 km<sup>2</sup> in 2000; and to significant 250 km<sup>2</sup> in 2006 (according to CLC change<sup>2</sup>). Other built up areas (existing settlements and new fragments of artificial areas) of Belgrade Metropolitan Area enhanced in the first observation period, i.e. from 203 km<sup>2</sup> in 1990 to 212 km<sup>2</sup> in 2000. However, between the years 2000 and 2006, they decreased to 187 km<sup>2</sup> as they merged with the UMZ. Therefore, in recent time the process of growth in the total built-up areas is followed by reduction in the number of fragments of newly urbanised areas as well as with reduction in their total surface. Also, there is a reduction in the total surface of the existing settlements outside the Belgrade's UMZ. With that in view, it can be hypothesized that Belgrade Metropolitan Area experiences concentration and consolidation of its developed land, primarily happening in its UMZ. Simultaneously, urban form and land-use patterns demonstrate also the "implosive" shrinking of the Belgrade UMZ. As implosive, this kind of development is directed to inside and mainly targeted to conversion of green open spaces, forests, riverbanks, formerly preserved land for infrastructural objects and corridors, etc. into built-up developed land. Although "implosive" shrinking happens inside the UMZ of Belgrade, there are noticeable similarities between this process and traditional urban sprawl. First of all, as Graovac and Djokic (2008:2) point out, "large zones of open spaces are also transformed into built-up developed land, and converted to single-use districts, usually housing, but also commercial and sometimes industrial ones." Researchers like Samardžić-Petrović et al. (2013) assessed the similarity between planned and actual land use maps in Belgrade, and substantiated greatest discrepancies within the green areas and agricultural areas which have been classified as un-built land. These discrepancies are due to illegal construction. Also, their research demonstrated that until 2010 less than half of the areas in Belgrade Metropolitan Area that were planned for industrial development have been used for this purpose. Similarly, only 54% of areas designated for traffic infrastructural objects are presently used for this purpose. An interesting observation by the same researchers, which is in line with the hypothesis on "implosive" shrinking, refers to recently exhibited larger dynamics of spatial development in certain central urban municipalities of Belgrade (e.g. Novi Beograd) in comparison to certain suburban municipalities (e.g. Surčin). During the analysed period after the 1990s, the construction of residential and commercial developments in Belgrade Metropolitan Area dominated over all development projects.

If residential developments have a considerable share

in new construction in Belgrade, the demographic change in central and peripheral areas of Belgrade may also be an indicator to that. The analysis demonstrates population growth in suburban belt of the city throughout the whole period of post-socialist transition. On the other hand, in the continuous and inner urban territory of the city, population was declining in the period 1990-2002, but this trend reversed during the latest intercensus period (2002-2011). Heuristic knowledge backs up the thesis on recently pronounced demand for housing in inner urban areas of Belgrade. Demographic evidence to that relates to the process of nuclearization of households, which in the case of Belgrade Metropolitan Area, has been particularly exhibited in its continuous urban territory.

### Conclusion

In this paper two seemingly different processes (urban sprawl and "implosive" shrinking) have been observed in the contemporary Serbian urban context. Because of its dynamics and strong social and economic performance in the country, Belgrade Metropolitan Area has been selected as the case study to test the hypothesis on coexistence of the two processes, i.e. urban sprawl and "implosive" shrinking in the period after the 1990s.

Outcomes of this research demonstrate that during a post-socialist transition of Serbian society, there is a continuation of urban sprawl through peri-urban concentration of people, but on the positive side, there is noticeable consolidation of peripheral urban developments and reduction of scattering. In addition to that, people who have the means and can afford to live in the inner urban areas would exercise this choice rather than to suburbanize. However, inner urban areas, which are already compact and dense witness further densification through inwardly directed development of housing districts on the account of open (green) spaces, forests, riverbanks, land that was formerly allocated for infrastructural objects and corridors, etc. This "implosive" shrinking is happening spontaneously, similarly to the process of urban sprawl. Recognizing the actual state of these processes is the initial step towards more effective urban policies and their implementation against the discrepancy between planned and actual land-use both in the inner and outer urban areas.

### Notes

1 This paper is a result of research on the project "Spatial, environmental, energy and social aspects of developing settlements and climate change – mutual impacts", No. 35035, which is financed by the Serbian Ministry of Education, Science and Technological Development in the period 2011-2014.

2 For this analysis, the pertinent datasets were acquired: Corine Land Cover 1990-2000 changes (dataset consists of raster data, spatial resolution 100x100 m, for the changes between the CLC1990 inventory and the CLC2000 inventory); and Corine Land Cover 2000-2006 changes (dataset consists of raster data, spatial resolution 100x100 m, for the changes between the

CLC2000 inventory and the CLC2006 inventory).

#### References

- Commission of the European Communities (CEC) (1990) Green Paper on the Urban Environment, European Commission, Brussels
- Franz, G., Maier, G., Schröck, P. (2006) Urban Sprawl. How useful is this concept? <http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersao6/papers/105.pdf> (accessed 31st March 2014)
- Graovac, A., Djokic, J. (2008), "Implosive sprawl: Belgrade case study", 44th ISoCaRP Congress, Dalian, China, 19-23 September 2008
- Krunić, N. (2012) "Spatial-functional organization of settlements of Vojvodina", SPATIUM International Review, 28 (pp. 23-29)
- Petrić, J., Basarić, J., Bajić, T. (2013), "Urban society and resilience of Belgrade and Novi Sad in the network of settlements in Serbia – recent changes and perspectives", Proceedings of the International Conference on "Changing Cities": Spatial, morphological, formal & socio-economic dimensions, June 18-21, 2013, Skiathos island, Greece (pp. 1720-1729)
- Petrić, J., Maričić, T., Basarić, J. (2012), "The population conundrums and some implications for urban development in Serbia", SPATIUM International Review, 28 (pp. 7-14)
- Samardžić-Petrović, M., Bajat, B., Kovačević, M. (2013), "The implication of different kappa statistics indices in the assessment of similarity between planned and actual land use maps", Conference Proceedings: 2nd International Scientific Conference RESPAG, IAUS, Belgrade
- Stamenković, S., Gatarić, D. (2009) "Beograd – unutargradska dnevna kretanja radne snage, učenika i studenata", Glasnik srpskog geografskog društva, LXXXIX – No. 2 (pp. 65-72)
- Szirmai, V. (2011), "Urban Sprawl in Europe: An Introduction", Urban Sprawl in Europe. Similarities or differences? AULA Kiadó, Budapest (pp. 22-29)
- Veljković, A., Jovanović, R.B., Tošić, B. (1995) Gradovi Srbije-Centri razvoja u mreži naselja, Special editions, Volume 44, Serbian Academy of Arts and Sciences, "Jovan Cvijić" Geographic Institute, Belgrade

## Il Carbon Offset Fund: un'opportunità per trasformazioni urbane Low Carbon

RICCARDO PRIVITERA,  
VALENTINA PALERMO  
FRANCESCO MARTINICO  
E PAOLO LA GRECA

#### Introduzione

I cambiamenti climatici rappresentano una delle più importanti sfide del XXI secolo. L'incremento esponenziale dei gas serra comporta un aumento delle temperature globali le cui conseguenze investono molti settori e i cui impatti costituiscono un notevole fattore di rischio per la città. Il fenomeno, la cui intensità e correlazione all'azione antropica è stata confermata dall'Intergovernmental Panel on Climate Change nel IV e V rapporto (IPPC, 2007; IPPC, 2013), è di scala globale, ma può essere affrontato localmente attraverso politiche, strategie e azioni di adattamento e mitigazione. Un documento centrale rispetto a queste questioni è il Protocollo di Kyoto (1997) che contiene obiettivi vincolanti e limiti di riduzione di emissioni per i paesi sottoscrittenti e prevede il raggiungimento delle finalità attraverso due tipi di strumenti: politiche e misure, che avvengono all'interno di ciascun territorio nazionale e meccanismi flessibili, che invece riguardano interventi internazionali (Baggio, 2005). L'International Emission Trading (IET) permette ad uno Stato di comprare e vendere permessi di emissione al fine di raggiungere il proprio obiettivo, il Clean Development Mechanism (CDM) e il Joint Implementation (JI) consentono ad uno Stato di realizzare progetti a tecnologia pulita in un altro Stato in via di sviluppo o industrializzato rispettivamente, in cambio di crediti di emissione pari alla quantità netta di emissioni ridotta. I meccanismi flessibili previsti dal protocollo hanno validità sotto l'ipotesi che i cambiamenti climatici siano un fenomeno globale, tale per cui la riduzione di emissioni è valida ovunque essa sia condotta. Con i necessari adattamenti, stanno maturando anche a scala locale meccanismi di compensazione delle emissioni di anidride carbonica legati alle trasformazioni urbane. Nel Regno Unito, in particolare, nel corso dell'ultimo decennio si sono diffuse azioni di mitigazione correlate alle possibilità edificatorie, successivamente formalizzate nello strumento del Carbon Offset Fund (COF). Tali misure rappresentano una rilevante opportunità per gli strumenti di pianificazione e, più in generale, per la caratterizzazione low carbon delle politiche di trasformazione urbana, attraverso meccanismi di compensazione delle emissioni di gas serra capaci di

promuovere la qualità delle città dal punto di vista energetico ed ambientale.

Zero Carbon Homes

Dal dicembre 2006 con il documento consultivo “Building a Greener Future: Towards Zero Carbon Development” (DCLG, 2006a) il concetto di Zero Carbon Home è entrato a far parte delle politiche britanniche per la riduzione delle emissioni da gas serra. Contestualmente, è stato pubblicato il Code for Sustainable Homes (DCLG, 2006b), che prevede uno standard per la valutazione degli edifici il cui livello più elevato (L6) impone lo standard zero carbon (Lester, 2013; DCLG, 2011). Rispetto alla prima definizione, il concetto di Zero Carbon ha subito un’evoluzione in termini di principi e considerazioni. La politica prevede che tutti gli edifici residenziali di nuova costruzione siano Zero Carbon dal 2016, estendendo al 2019 l’obbligo per gli edifici ad altra destinazione d’uso. Vengono considerate nella procedura di calcolo soltanto le cosiddette regulated emissions cioè le emissioni derivanti da un uso dell’energia prevedibile (per riscaldamento, raffrescamento, acqua calda e illuminazione).

La politica zero carbon si basa su un sistema gerarchico di riduzione di emissioni (O’Rourke, 2010a, 2010b) secondo cui è possibile raggiungere il livello zero carbon con il solo uso di misure in sito (interventi sull’edificio o tecnologie low carbon) oppure mediante misure “a distanza” che permettono una compensazione delle emissioni restanti rispetto al livello minimo Carbon Compliance (Zero Carbon Hub, 2012; Zero Carbon Hub, 2013). Le misure sono articolate nei seguenti tre livelli:

1. Fabric energy efficiency, basata su interventi di efficienza energetica da introdurre nell’edificio stesso tali da ridurre la domanda di energia e raggiungere almeno lo standard minimo Fabric Energy Efficiency Standard (FEES);
2. Carbon Compliance è il livello minimo di riduzione di emissioni. può essere raggiunto mediante misure che permettono una riduzione di emissioni da adoperare in sito;
3. Allowable solutions, basate sull’investimento in misure e progetti “a distanza”, vista la difficoltà nel raggiungere lo zero carbon soltanto attraverso la combinazione di Fabric Energy Efficiency e Carbon Compliance.

Nel 2013 il Governo inglese ha lanciato una serie di consultazioni con oggetto le allowable solutions e nel 2014 è stato pubblicato il rapporto esito delle consultazioni, in cui, ancorché in assenza di un chiaro quadro normativo, viene accettata la possibilità di rispondere, in termini di allowable solutions, all’abbattimento della mancata quota di emissioni, non eliminate con misure in sito, attraverso lo strumento del Carbon Offset Fund (DCLG, 2013; DCLG, 2014).

Lo strumento del Carbon Offset Fund

Il Carbon Offset Fund è uno strumento che propone un meccanismo di compensazione della mancata quota di riduzione delle emissioni nell’ambito di progetti di trasformazione urbana e nuove realizzazioni. Il

“fondo di compensazione”, raccogliendo i contributi per tonnellate di Co2 non abbattute, canalizza i ricavi in investimenti per altri progetti finalizzati alla riduzione di emissioni.

La costituzione di un fondo di compensazione deriva dall’esigenza di conseguire i target di sostenibilità imposti da regolamenti e normative locali e nazionali. Il raggiungimento di tali obiettivi mediante l’esclusiva applicazione di misure in sito risulta spesso troppo onerosa per l’investitore privato o in alcuni casi non attuabile per le caratteristiche fisiche dell’area di intervento. Stabilito un costo per tonnellata, viene effettuato il calcolo delle emissioni nette eccedenti del progetto e viene versata la quota corrispondente all’interno del fondo. In questo modo è possibile finanziare altri progetti, con obiettivi low carbon e di riduzione di emissioni, che difficilmente avrebbero un potenziale di realizzazione. Poiché questo è un meccanismo di compensazione, deve essere garantito il principio di addizionalità (McLeod et al., 2012), per cui gli investimenti devono essere addizionali rispetto a come sarebbero stati senza l’uso del fondo (O’Rourke, 2010a, 2010b).

Il Fondo può essere gestito interamente da un ente pubblico o può avere una struttura pubblico-privata. Nel Regno Unito sono state elaborate due possibili tipologie di accordo: la partnership e le cosiddette Special Purpose Vehicles che comprendono società per azioni e società a responsabilità limitata al cui interno le autorità locali assumono un ruolo ben definito (O’Rourke, 2010a, 2010b).

Essenziale per il corretto funzionamento del meccanismo è la determinazione del costo per ogni tonnellata di anidride carbonica non abbattuta in sito. La scelta della tariffa è determinante per il raggiungimento degli obiettivi ed è rilevante negli impatti socio-economici. La questione del prezzo è stata inserita nella fase consultiva governativa del 2013, il successivo rapporto ha portato alla selezione di tre possibili fasce di prezzo (basso, medio e alto), da sottoporre a revisione triennale per tener conto dei cambiamenti del contesto socio-economico (DCLG, 2013; DCLG, 2014). La scelta corretta del prezzo deve permettere il raggiungimento di un equilibrio tale per cui non si disincentivi la mitigazione in sito, fissando un prezzo troppo basso, né si renda troppo oneroso il pagamento delle mancate quote di abbattimento delle emissioni, attraverso prezzi di compensazione troppo alti. Gli studi condotti per il Carbon Offset Fund del Cambridgeshire (O’Rourke, 2010a, 2010b) hanno dimostrato che il prezzo idoneo è pari a 100 sterline per tonnellata, l’esperienza di Milton Keynes ha portato a stabilire una tariffa di 200 sterline a tonnellata (Energy Saving Trust, 2007; SDC-SPG, 2014; Energy Saving Trust, 2009) mentre le consultazioni governative hanno determinato una fascia di prezzo massima che va da 36 a 96 sterline. Nonostante la metodologia di calcolo e il valore delle tariffe non siano state definite e istituzionalizzate, sono stati stabiliti alcuni elementi imprescindibili nel processo decisionale (IPG, 2011): metodologie semplici e trasparenti, tariffe equilibrate

e legate alla scala di intervento della trasformazione urbana ma anche delle nuove realizzazioni.

I progetti finanziabili e le modalità

L'obiettivo principale del Carbon Offset Fund è assicurare l'abbattimento delle emissioni attraverso il finanziamento di interventi che garantiscano alla comunità almeno una riduzione di emissioni pari a quella per cui gli investitori privati hanno versato le quote. I progetti finanziabili possono essere di diverso tipo e a diversa scala: miglioramenti e realizzazione delle infrastrutture per la produzione e distribuzione dell'energia, agevolazioni per l'efficientamento degli edifici esistenti, investimenti in progetti legati alle energie rinnovabili, alla piantumazione di nuovi alberi come nel caso di Ashford (IPG, 2011).

I progetti sono finanziabili mediante sovvenzioni, contributi diretti e indiretti su progetti pubblici, finanziamenti, compartecipazione pubblica privata o forme societarie. L'investimento in progetti locali di riduzione di emissioni può generare ulteriori ricavi da versare nel fondo stesso.

Non essendo ancora uno strumento istituzionalizzato a livello nazionale, nel Regno Unito le amministrazioni locali hanno scelto autonomamente il metodo più idoneo per raccogliere i fondi e canalizzarli. Uno degli strumenti maggiormente diffusi è però la Planning Obligation S106 (The planning Officers Society, 2011; DCLG, 2011b; Community Infrastructure Levy Regulation 2010 n°948; ODPM Circular 05/2005). Paragonabile agli oneri di urbanizzazione italiani, tale strumento consiste in un accordo tra la pubblica amministrazione e gli investitori affinché, attraverso l'assunzione di oneri specifici per area geografica e tipo di progetto, questi ultimi possano realizzare l'intervento proposto. La Planning Obligation è lo strumento storico che assicura servizi ai nuovi insediamenti e che, nell'ottica della sostenibilità urbana e della Zero Carbon Policy, può essere utilizzato come mezzo di mitigazione degli impatti derivanti dai progetti stessi. Dal 2010 il potenziale della S106 è stato ridotto dall'introduzione del Community Infrastructure Levy (CIL), un contributo fiscale richiesto ai nuovi progetti di trasformazione urbana e nuove realizzazioni con il fine di investire in infrastrutture ripartendone i costi su più investitori. I due strumenti sono stati intesi come complementari con caratteristiche e sfere di intervento delineate, (The Planning Officers Society, 2011). Un dibattito in corso sta valutando se Planning Obligation e Community Infrastructure Levy possano essere considerati i meccanismi per il finanziamento del COF o se sia necessario istituire uno strumento specifico. Le riserve nell'uso riguardano la natura stessa di questi strumenti e la relazione con il COF. Le Planning Obligations, dopo l'introduzione del CIL, devono rispondere a determinati requisiti (DCLG, 2011b): necessari per l'accettazione del progetto dal punto di vista urbanistico, direttamente connessi all'insediamento (in termini spaziali) e adeguatamente e sufficientemente legati alla scala e al tipo di progetto. Il CIL non è utilizzato da tutte le amministrazioni, non riguarda tutte le tipologie

di progetto, fa riferimento, ai fini del calcolo, alla superficie lorda piuttosto che alle emissioni e teoricamente non garantisce che l'uso dei fondi sia devoluto per investire in altri progetti di compensazione delle emissioni prodotte. Nonostante siano state già adottate e utilizzate da varie amministrazioni nel Regno Unito, la S106 e CIL non sembrano tuttavia costituire il giusto meccanismo di raccolta fondi all'interno di un COF riconosciuto giuridicamente. Una volta convalidate le Allowable solutions si pone dunque la questione centrale della ricerca e conformazione degli strumenti necessari per prelevare e convogliare i fondi nel Carbon Offset Fund attraverso una modifica di quelli esistenti o anche l'istituzione di nuovi. Criteri spaziali, temporalità, scala ed equità. Il Carbon Offset è un meccanismo che per le sue caratteristiche permette la separazione degli aspetti localizzativi, finanziando un progetto situato in un luogo diverso da quello da cui provengono i fondi, e degli aspetti temporali in quanto il progetto può essere finanziato in una fase successiva. La separazione fisico-temporale è certamente un requisito necessario alla dimensione strategica delle scelte pianificatorie (progetti su cui investire, interventi da attivare, luoghi e tempi idonei di realizzazione) che permette di costruire una visione complessiva del territorio, degli assetti energetici e delle condizioni economiche del contesto.

Dal documento esito delle consultazioni (DCLG, 2014) emerge il ruolo fondamentale di una cornice politica di regolazione e caratterizzazione nazionale al cui interno inserirei COF di ogni autorità locale. La scala di azione dei Carbon Offset Fund può essere locale o avere carattere sovracomunale, come nel caso della Contea di Cambridgeshire (O'Rourke, 2010a, 2010b), dove si è ritenuto vantaggioso estendere l'azione oltre i confini comunali. Un territorio di azione esteso ed eterogeneo permette infatti di comprendere un numero e una varietà di progetti maggiore da cui ricavare contributi. Un COF a scala di area vasta ha un elevato potenziale economico, evita il frazionamento dei "fondi" tra le diverse municipalità, permette il finanziamento di un'ampia gamma di interventi e progetti per l'abbattimento di emissioni, alla piccola e grande scala, tenendo conto del carattere sovracomunale delle infrastrutture per l'energia. Nello stesso documento emerge anche la necessità di un criterio spaziale che legghi il progetto da cui provengono i contributi economici con l'intervento cui si applicano. Individuare aree alla scala di intervento sovracomunale al cui interno possa aversi la "corrispondenza biunivoca" tra progetti che finanziano il COF e progetti "ricettori" degli investimenti, può garantire la semplicità di gestione del fondo e la tutela dell'equità.

Il caso Milton Keynes

La municipalità di Milton Keynes (Buckinghamshire, Regno Unito), una delle più note fra le New Towns inglesi e da sempre attenta ai temi della sostenibilità, si è dimostrata pioniera anche nell'applicazione dei principi low carbon e di efficienza energetica. Questo

atteggiamento è dimostrato già a partire dall'ambiziosa politica D4, inclusa nel Council Local Plan, adottato nel 2005 (PRP Architects, 2010) che prevedeva che tutti i nuovi progetti con più di cinque unità abitative o oltre i 1000 mq dovessero garantire emissioni zero di CO<sub>2</sub> o assicurarne la compensazione, includendo tecnologie rinnovabili, la gestione sostenibile dell'acqua, la minimizzazione degli sprechi e l'uso di materiali da costruzione sostenibili. Ma soprattutto tra il 2006 e il 2008 a Milton Keynes è stato istituito il primo Carbon Offset Fund del Regno Unito (MKC SPD, 2007; PRP Architects, 2010; Energy Saving Trust, 2007). In questo caso il contributo viene versato una volta, attraverso la Planning Obligation S106, ed è pari a 200 sterline per tonnellata di anidride carbonica non abbattuta. Il metodo di calcolo usato per ottenere la tariffa da versare nel fondo consiste nel suddividere l'ammontare dell'uso energetico nelle diverse fonti, moltiplicare il risultato per ciascun fattore di conversione per ottenere il corrispondente valore di emissioni, moltiplicare il totale per la superficie dell'edificio, ottenendo il risultato in tonnellate l'anno, e infine moltiplicare per la tariffa di £200. Il fondo è gestito dal MK Council, l'agenzia energetica locale (USEA) e dalla National Energy Foundation. Il fondo è stato utilizzato per finanziare l'isolamento di circa 3.000 abitazioni nel 2008, portando a un risparmio di 2,698 tonnellate di CO<sub>2</sub> per anno (PRP Architects, 2010). Nel 2012 è stato istituito il Milton Keynes Boiler Cash Back Scheme, un incentivo pari a £150 per la sostituzione di vecchi boiler inefficienti con nuovi in classe energetica A, finanziato attraverso il COF.

#### Riflessioni e prospettive

Il Carbon Offset Fund rappresenta uno strumento flessibile e strategico per la sostenibilità degli interventi urbani e la loro caratterizzazione low carbon. La sua grande potenzialità è quella di proporre un meccanismo di compensazione delle emissioni derivanti da trasformazioni urbane, riducendone gli impatti, e allo stesso tempo di offrire uno strumento economico per il finanziamento di progetti finalizzati alla riduzione delle emissioni e al miglioramento delle condizioni urbane dal punto di vista energetico-ambientale.

L'esperienza inglese del COF consente di porre le basi per una riflessione sulla possibile trasferibilità di tali pratiche nel contesto italiano. Emerge con grande chiarezza la necessità di una politica nazionale che definisca una cornice di previsione degli strumenti legati ai temi della sostenibilità energetica applicabili alla scala locale e strettamente connessi alle scelte urbanistiche. Ma risulta anche evidente l'esigenza di una maggiore consapevolezza sull'importanza dei temi energetici alla scala urbana e sul fatto che il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità e di riduzione dei rischi da cambiamenti climatici comporti inevitabili costi per i privati e la collettività.

Da un'altra prospettiva, lo strumento del COF può però essere letto come un'ulteriore occasione per imporre oneri legati ai processi di trasformazione edilizia ed urbana che in Italia, in una fase di profonda crisi del settore da molti attribuita ad un eccesso di

tassazione (Sforza Fogliani, 2014), si sommerebbero drammaticamente ai già rilevanti oneri di urbanizzazione. All'interno di questo fragile quadro economico, il COF potrebbe invece essere proposto come uno strumento di contrattazione pubblico-privato della "qualità ed efficienza energetica urbana". Il fondo di compensazione può quindi divenire una risorsa per guidare le trasformazioni urbane nella direzione del raggiungimento di elevati standard qualitativi in termini di sostenibilità energetico-ambientale, legandolo a precise scelte urbanistiche. Il contributo economico all'interno del COF, legato alle emissioni non abbattute nell'ambito degli interventi di trasformazione, potrebbe essere "scambiato" con interventi progettuali aggiuntivi rispondenti a precisi criteri di qualità urbanistica che rappresentano misure indirette di abbattimento di CO<sub>2</sub>, come ad esempio localizzazione degli insediamenti in prossimità dei nodi del trasporto pubblico, contenimento di consumo di suolo, accessibilità ciclo-pedonale, mix funzionale con l'introduzione di funzioni terziarie oltre la residenza, servizi ed attrezzature di pubblica utilità, infrastrutture verdi. Legando meccanismi compensativi ad aspetti localizzativi e qualitativi degli insediamenti, il COF, in queste condizioni, si configurerebbe come una leva fiscale da utilizzare per spingere verso le scelte urbanistiche più consapevoli della necessità di ridurre la componente energetica (SPECIAL project, 2013-2016). La promozione di queste azioni può anche avvenire attraverso un processo di negoziazione con gli investitori immobiliari, mirato ad individuare scelte che riescano a contemperare la redditività dell'investimento con l'efficienza energetica, con un vantaggio collettivo quantificabile e quindi scambiabile con una riduzione dell'onere compensativo. Le azioni che appaiono particolarmente efficaci per raggiungere questo obiettivo sono quelle di incentivazione del mix funzionale e di integrazione con infrastrutture verdi, utili a mitigare l'isola di calore e a promuovere la mobilità dolce. Sono scelte che, se ben calibrate, possono essere utili per garantire il successo economico dell'intervento immobiliare e, allo stesso tempo, assicurano una oggettiva riduzione dei consumi energetici, in particolare di quelli relativi alla mobilità. Un fondo di compensazione capace di promuovere la qualità e l'efficienza energetica della città da trasformare che accompagni la gestione dell'"offerta residua" di piani vigenti che non hanno ancora integrato le istanze dell'energia alle scelte strategiche complessive. Il COF dunque può essere concepito come strumento di transizione nella prospettiva che in un futuro molto prossimo esso possa essere superato da una nuova generazione di piani urbanistici intrinsecamente low carbon e quindi più consapevoli ed attenti alle tematiche del rischio e della sostenibilità da affrontare anche attraverso la chiave di lettura degli aspetti energetici.

#### Riconoscimenti

Questo lavoro di ricerca è stato condotto nell'ambito del progetto europeo "Spatial Planning for Energy in

Communities In All Landscapes” (SPECIAL) proposto nell’ambito del programma Intelligent Energy Europe 2007-2013 e promosso dal lead partner Town and Country Planning Association (TCPA) di Londra ([www.special-eu.org](http://www.special-eu.org)).

#### Note

1 Formulato a livello internazionale nel 1972 dall’OCSE, riconosciuto definitivamente come principio ambientale europeo nell’Art. 174 dell’Atto Unico Europeo, 1987.

#### Bibliografia

Baggio, P. (2005), Cosa è il protocollo di Kyoto? Materiali del workshop “Il protocollo di Kyoto: un approccio conoscitivo” Facoltà di Ingegneria - Università di Trento.

Community Infrastructure Levy Regulations 2010 n°948, House of Commons, London.

DCLG, Department for Communities and Local Government (2006b), Code for Sustainable Homes A step-change in sustainable home building practice, Department for Communities and Local Government, London.

DCLG, Department for Communities and Local Government (2011b), Community infrastructure Levy- an overview, London.

DCLG, Department for Communities and Local Government (2013), Next steps to zero carbon homes – Allowable Solutions - impact Assessment.

DCLG, Department for Communities and Local Government (July 2014), Next steps to zero carbon homes –

Allowable Solutions - Government response and summary of responses to the consultation.

DCLG, Department for Community and Local Government (2006a), Building a greener future: Towards zero carbon development-consultation.

DCLG, Department For Community and Local Government (May 2011a), Zero Carbon Homes impact assessment

IPCC (2007), Fourth Assessment Report: Climate Change 2007 (AR4).

IPCC (2013), Fifth Assessment Report: Climate Change 2013 (AR5).

IPG (2011), Draft Interim Planning Guidance: Climate Change Mitigation, Sutton (UK).

Lester, P. (2013), House of Commons Standard Note SNo6678 Zero Carbon Home, section Science and Environment

McLeod, R. S., Hopfe, C. J., Rezgui, Y. (2012), “An investigation into recent proposals for a revised definition of zero carbon homes in UK” in Energy Policy 46 (pag. 25-35).

MKC SPD, (2007), Milton Keynes Council Supplementary Planning Document - Sustainable Construction Guide, Milton Keynes.

ODPM Circular 05/2005, Office of the Deputy Prime Minister, Eland House, Bressenden Place, London.

O’Rourke, T., Ltd (2010a), Decarbonising Cambridge: A renewable and low carbon energy study for Cambridge City Council- Final Report, Cambridge.

O’Rourke, T., Ltd (2010b), Scoping Report: Feasibility of a Carbon Offset Mechanism for Cambridgeshire for Cambridgeshire Horizons - Final Report (Technical Report), Cambridge.

PRP Architects (2010), Milton Keynes: A Sustainable Future A Low Carbon Prospectus, Milton Keynes

SDC-SPG (2014), Sustainable design and construction - Supplementary planning guidance, London plan 2011 implementation framework, Greater London Authority, London.

Sforza Fogliani, C. (2014), “Troppo fisco causa la distruzione delle case”, in [www.confedilizia.it](http://www.confedilizia.it) consultato

il 15 ottobre 2014

SPECIAL project (2013-2016), in [www.special-eu.org](http://www.special-eu.org), consultato il 15 ottobre 2014

The Energy Saving Trust (2007), Energy in planning and building control- Milton Keynes.

The Energy Saving Trust (2009), The Energy Saving Trust’s recommendations for planning policies: Case studies - Examples from Development Plan Documents.

The Planning Officers Society (2011), Section 106 Obligations and the Community Infrastructure Levy - An advice note, London.

Zero Carbon Hub, AECOM (2012), Informing the Part L 2013 consultation, Fabric Energy Efficiency for part L 2013-Classification Methodology for different dwelling types, Zero Carbon Hub, Milton Keynes.

Zero Carbon Hub, NHBC Foundation (2012), Allowable solutions, evaluating opportunities and priorities, Zero Carbon Hub, Milton Keynes.

Zero Carbon Hub, NHBC Foundation (2013), Zero Carbon strategies for tomorrow’s new homes, Zero Carbon Hub, Milton Keynes.

## Recycling the Urban Block: A Strategy Towards a Sustainable Regeneration of High Density Areas

ALCESTIS. P. RODI

The Greek Maison Dom-Ino

As an urban generator

If anything typifies the cities and architecture of the 20th century around the world it is, with a few exceptions, the repetition of François Hennebique’s reinforced concrete construction system in 1892, which unified the elements of the structural design layout, columns, beams and slabs into a single monolithic

structure. On the basis of this, and in response to the destruction of Flanders during the WWI, in 1914, Le Corbusier proposed the Maison Dom-ino, a reinforced concrete structure that could be reproduced en masse. Over these same past 100 years, Athens has been transformed from a small, neoclassical city to a diffused modernist metropolis. The greatest part of urban fabric has been uniformly produced by the pair 'street and city block', without variety, as a result of the extensive repetition of the apartment building through the "antiparoché" (quid pro quo) system. The reasons why this type of apartment building, related to but -given its lack of spatial innovation- not identical with the Maison Dom-ino, was adopted on a mass scale were the ease of construction, the low cost, the long life expectancy of the building and its design/use flexibility. The lack of capital and the small building plots shaped it as a type and led to the rise of the "antiparoché" system as a production process. Based on private initiative and interpersonal relationships it provided the immediate urban, as well as its suburban version, solution to the housing problem, through processes that were, perhaps paradoxically, a peculiar type of truly participatory design, within little time and with little social cost. The prevalence of this form was the result of a mobilisation of young engineers, the limited capital available and the flexible forms of organisation, which responded directly to the need to modernise the lives of the broader strata of the population, through the increase of the building stock. The layout of the Greek apartment block was based on the European, primarily French, tradition of the 19th century, as codified by Julien Guadet (1902). Each apartment was arranged into three zones (living areas towards the street, utility spaces and circulation in the centre, and sleeping areas towards the un-built space at the back regardless of orientation). The problems relating to the management of the building, the insufficient lighting and ventilation, the lack of common use areas, the minimisation and fragmentation of the un-built area were only acknowledged in retrospect, when the housing problem ceased to be quantitative and became qualitative. In the past few years, natural ageing, lack of maintenance, abandonment by the original tenants and current economic crisis have intensified the initial problems. The realisation of the intensity and interconnectedness of the problems and their projection into the future, led us to conducting an analytical investigation of the question of the reconfiguration of the apartment building and the development of a design tool for its methodical treatment through design itself, with an eye on the scale of the city (Rodi, 2008).

#### As a tool for urban regeneration

The potentials for the survival of the built environment in Athens must be sought primarily through the mechanisms that shaped it. As such, the apartment building constitutes the main scale for intervention and the private sector the main agent. The regeneration strategy proposed here is a ladder of intervention,

where the "whole", the city, is improved through the modification of the "unit", the apartment building. This proposal introduces the concept of urban regeneration to the level of the city block, the part or parts of adjacent blocks. It sees the buildings, of which the block is comprised, as elements in a potentially unified system.

By excluding extreme, top-down approaches, such as the wholesale demolition of sections of the city<sup>1</sup> or the obligatory preservation of the existing fabric<sup>2</sup>, this strategy proposes acupuncture interventions to the built volume, so that it can serve new activities and enhance existing ones. The proposal preserves the apartment buildings that deserve to be preserved, demolishes those that cannot be repaired and intervenes selectively in others, so as to modernise them and to give them the tools to face the critical problems of a 21st-century city.

It is an economically and technically feasible intervention that identifies and utilises the positive aspects and points of the "unruly" complexity of the urban fabric and achieves the greatest desirable change with the least social and cultural disturbance. As a form of intervention, it is deemed appropriate for the apartment building for the following reasons:

- It addresses the architectural type itself, which is repeated in the urban fabric.
- The static system of the apartment buildings is an "open" system, which can accept interventions and changes relatively easily.
- It is a detailed process on a small scale, during which noteworthy buildings or groups of buildings can be preserved and showcased.

As for the uses that will be hosted after the regeneration, they must not be chosen at random but must be associated with the city block and the fabric in which the apartment block is located, so as to promote the economic, social and environmental changes that contemporary reality demands.

#### Qualitative descriptors

##### An antidote to urban sprawl

Among the factors that create a pressing need for intervention in the urban apartment buildings is the demand for housing in the city centre, an antidote to urban sprawl. This demand began with the energy crisis and it is intensified because of the economic crisis. Today, the urban apartment functions as a "geographical reaction" to the spatial distance between residence, work and recreation which resulted from the population movement to the suburbs in recent decades, as well as an "economic reaction" to the much more expensive suburban house the commuting cost and the reconsideration of their lifestyles by population groups.

The desire or need for a "return to the centre" presupposes an upgrade of the urban apartment. Living standards in the suburbs, however, insist upon and seek their new integration into the urban corpus. In order to be attractive, the apartment in the urban

apartment building, must be “bright and airy”, “green”, versatile, comfortable, functional, with sufficient open areas, parking space; in other words, it must have many of the features of the suburban house. Social and technological changes also create pressure for intervention in the apartment buildings of the city centre. Data show that 17% of families with children are now single-parent families and single-person households are 20% of the total (Hellenic Statistical Office, 2001). Because of the internet, new forms of employment emerge. The residence often houses a workplace and sometimes, even substitutes for it. This phenomenon will intensify due to part-time work, reduction in hours, etc. A necessary precondition for the survival of the Athenian urban fabric is the introduction of new and “green” technologies. In order for apartment buildings to be made environmentally-friendly, different approaches are required. The Greek apartment building must, then, be reorganised in order to serve the needs of a modern economy based on knowledge production and tourism. It is self-evident that the redesign will be done so as to ensure accessibility for people with disabilities who are generally excluded by the current urban fabric

#### A continuous territorial depth

The Greek apartment building has been criticised because it produced monotony on the level of both building and city. Even so, in addition to providing an effective solution to the housing problem, further positive characteristics of the apartment building must be noted. It presents a relative diversity. Although it began as a building type, as a residential building, it quickly evolved into an architectural type, that is, an arrangement of spaces suitable for housing almost any kind of use and any kind of user, independent of the place and the users' different professional and economic situations, lifestyles, origins, family status, etc. Ultimately, the apartment building was intertwined with the modern way of life of the contemporary Greek. The urban apartment typifies the image of his “home”. Even when he abandons the centre and moves to the outskirts of the city, the house that he may build there repeats attributes and interior arrangements of the apartment building.

The morphological relationship among apartment/apartment building/building block/street reveal a gradual transition from the personal space of the individual user, to the private space of the family and finally to the public space of the community that is absent in many other building types.

Considering the street as the public space, the entrance to the apartment building is a semi-public space that extend the public into the private. The staircase and landings are semi-private spaces for the chance encounter and interaction of the tenants. The balconies of the façades are semi-public, albeit inaccessible, spaces that extend the private in the public space. Within the apartment, the private spaces of living and dining rooms are placed on the front in visual communication with the public space. The semi-per-

sonal bedrooms are located in visual communication with the semi-private space of the un-built area in the centre of the building block. Personal spaces, such as bathrooms, are located in a “protected” position at the light wells in the centre of the apartment.

Towards a sustainable and resilient urban development

For an urban regeneration/development project to be successful it must be “sustainable”. With today's technical knowledge, the natural ageing of the apartment building can be slowed down. The extension of the lifespan, however, is not necessarily also accompanied by “sustainability”. Sustainable urban development seeks to improve the urban environment, the quality of life and, at the same time, reduce negative influences so as to achieve a balance. The Greek apartment building is called upon - given the changes in owners/users, ways/quality of life, and, above all, uses - to confirm its suitability and future usefulness. The need to redefine the apartment building as a building type and, above all, as a factor in the composition of the city block, becomes urgent, so that it is able to follow and promote modern economic, social and environmental changes and demands.

Recently, climate change and economic crisis have made urban resilience a central focus of research. Urban resilience is the capacity to quickly restore the city to an earlier or higher standard of balance after one or more successive incidents of economic, social, material or environmental disruption or crisis is important. In the case of the Greek city, the ability for urban resilience per se is not necessarily wholly positive or desirable. Athens, for example, as an urban agglomeration, could be characterised as resilient, since it has been inhabited continuously for several thousand years. Even so, the recent economic crisis suddenly reversed its relatively “desirable” image and condition, with significant and perhaps irreversible consequences for its society and environment. As such, it is not enough for Athens simply to return to its pre-crisis situation, but its development/transition to a higher standard is required, which will fulfil the many contemporary dimensions of sustainability.

#### Design actions

In order for the Athenian urban fabric to be able to respond to contemporary conditions and future changes, a series of design interventions is proposed that will alter the form of the building mass.

The possible design actions are:

- a. Preservation of the building, with or without modifications to the interior of the apartment building
- b. Removal of building mass, from the extremes or from the body of the apartment building
- c. Additions to the building mass, along the length or height of the body of the apartment building
- d. Reconfiguration of the building mass, with removals from within the outline of the apartment building

The possible scales of implementation in whole or in

part, individual or in combination are (a) city blocks, (b) apartment building and (c) apartments.

The total of possible combinations of actions and scales of implementation constitutes the proposed tool of regeneration of the decaying urban fabric.

On the level of city blocks, possible activities to be implemented are:

- Removal of a section of the city block so as to secure outdoor space.
- Complete preservation of significant city blocks for reasons of historical continuity and heritage protection.
- Functional integration of adjoining city blocks via underground or aboveground accesses.
- Unification of nearby apartment buildings, in whole or in part. The contiguous placement of buildings and, as a rule, small difference in level between the slabs of two adjoining apartment buildings due to height restrictions and maximum exploitation, favours such forms of intervention. In this way, the city block can house uses that require a greater surface area than that offered by the apartment building as a unit.
- Reconfiguration and reduction in number of the vertical circulation cores. Two or more small apartment buildings could be served by one vertical circulation, so as to economise on space and energy. The stairwells that are not needed may be used as emergency exits, be converted into large elevator shafts, or into patios or enclosed private or public areas.
- Unification of un-built areas within the city block and unification of roofs of adjoining apartment buildings with the aim of creating green space and open common areas.
- Addition of sheds or small buildings within the inner un-built area of the city block to serve common functions.

On the scale of apartment buildings, possible actions are:

- Whole or partial preservation of the building. Apartment buildings of noteworthy architectural and historical interest can be preserved whole, while others which may be considered protected partially (e.g. façades).
- Vertical addition of storeys so as to accommodate new building volume with modern specifications.
- Total or partial removal of storeys that contribute to the creation of semi-open spaces. At higher levels the removal of storeys contributes to better ventilation and lighting of the lower levels, while on the street level a pilotis or access to the inner un-built area of the plot from the street is created, either for parking or better use of the plot.
- Removal of vertical sections that can be done with the goal of widening light wells to improve the natural ventilation and sunlight to the building.
- Vertical additions can be done, for example, with the goal of installing elevators in mid-war apartment buildings, or constructing emergency exits in post-war ones.
- Reconfiguration of apartments, horizontally or

vertically. Two apartments can be converted into one larger one, etc. At the opposite, one large apartment intended for a nuclear family may be divided into two or more, so as to cover the needs of the elderly, couples, a single parent family, etc. Finally, with the unification of two apartments on successive storeys, the duplex apartment type can be incorporated into the apartment building.

- Reuse of roofs as a garden for the whole building. An area for the congregation and recreation of the tenants of the apartment building or city block as well as a service area for rubbish disposal.

On the level of the apartments, possible design actions are:

- Removal of spaces within apartments for the purpose of qualitative upgrading of the apartment through the creation of semi-open areas or balconies.
- Addition of closed areas or balconies with the purpose of improving living conditions.
- Creation of a projecting closed space (oriel window).
- Redesign and reduction of the circulation surface area in the apartment.
- Removal of the street-side zone of ground-floor apartments to create a common-use portico.
- Unification or subdivision of rooms within one apartment or in adjoining ones so as to accommodate the individual needs of tenants.

The above actions do not foresee the increase of the realised total surface area/building coefficient within the city. They aim for qualitative improvement, not quantitative expansion. The proposed tool is a (re) design idea on an urban scale for the Greek city, a typology of “solutions” for its “acupuncture” regeneration. Its efficacy depends upon the creative ingenuity of the architects as well as on the evolution of the institutional, economic and organisational framework and a change in the mentality of the agents involved and of every interested party, which will facilitate its implementation and will “convince” the most important centre of power: the citizens.

#### Notes

1 Demolition on a proportionately large scale will result in interrupting the historical continuity of the fabric and drastically modifying the composition of the population. This is a bold intervention which, if implemented on such a complex fabric such as that of Athens carries the risk of irreversible errors.

2 In such case, the commercial value of the built volume will be reduced, as it will be difficult to incorporate new uses and needs into them. A gradual decline and abandonment will result in a further downgrading of the areas where they are located (same happened to neoclassical buildings).

#### References

- Guadet, J. (1902), *Éléments et théorie de l'architecture*. Cours professé à l'Ecole nationale et spéciale des beaux-arts, Aulanier, Paris
- Holling, C. S. (1973), “Resilience and stability of ecological systems”, *Annual Review of Ecology and*

Systematics, 4 (pp. 1-23)

Rodi, A. (2008), *Creating the Creative Block: Towards a Design Tool for Urban Regeneration*, PhD Thesis, IFoU, TU Delft

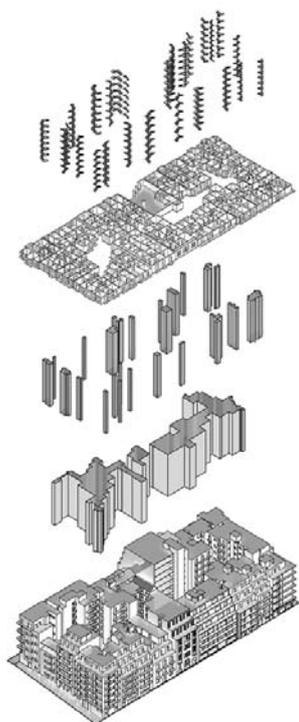


Figure 1- IMAGE TO BE CHANGED!!!

## Un'Europa al bivio: l'Agenda urbana europea tra nuova scelta strategica e nuova retorica condivisa

CRISTIANA ROSSIGNOLO  
E SILVIA SACCOMANI

### Introduzione

Nonostante i Trattati europei non prevedano l'obbligo di sviluppare una politica urbana, da 25 anni l'Unione europea sostiene azioni per le città che, nonostante diverse criticità, hanno dato luogo nei diversi paesi a esperienze interessanti. La nuova politica di coesione 2014-20 fa esplicito riferimento all'importanza della 'dimensione urbana', ma il modo con cui verrà attuata non è chiaro e sarà determinato da molti fattori: da un'Europa oggi molto debole, dagli atteggiamenti dei governi nazionali (in particolare l'Italia), ma anche dalla capacità delle città di assumere tale compito. Non è da sottovalutare la criticità di alcuni elementi - una svolta concreta nelle politiche e nelle strategie

europee mai attuata, i tentativi di rescaling poco chiari e molto modesti, la maggior responsabilità alle città ancora molto utopica -, che per alcuni Stati membri sono più evidenti e che sembrano penalizzare alcune realtà come l'Italia.

Il paper è organizzato nel seguente modo: una prima parte contenente alcune riflessioni su quale potrà essere la futura politica urbana europea a valle di oltre 25 anni di politiche nell'Europa delle città e per le città e una seconda con alcune considerazioni su come si colloca l'Italia in questo contesto, con particolare riferimento al ruolo che avranno o potranno avere le nuove Città Metropolitane.

### 25 anni di sostegno alle città: una futura politica urbana europea?

Dal 1989 l'agenda politica dell'Unione europea si fonda su una 'dimensione territoriale' e, nonostante i Trattati non prevedano l'obbligo di sviluppare una vera e propria politica urbana, le città sono al centro di azioni e politiche di diversa portata.

Secondo il principio di sussidiarietà espresso nel 1992 con Maastricht, il processo di integrazione europea per il riequilibrio e la coesione dei territori comunitari, trova nell'Europa delle città un punto cardine. Inizialmente l'Unione europea, nel corso di una fase esplorativa iniziale, ha assunto un ruolo sperimentale di "osservatore", ma negli ultimi dieci anni le sue raccomandazioni e le attività sono diventate sempre più concrete attraverso programmi (ad esempio URBAN I e II)<sup>1</sup>, la promozione di studi, ricerche e la diffusione di 'buone pratiche', nonché il sostegno a progetti innovativi in tutta Europa (Atkinson e Rossignolo, 2008). Nonostante la varietà (e a volte forse la dispersione) e le dimensioni spesso limitate, queste azioni hanno dato luogo nei diversi paesi europei a esperienze interessanti, in particolare in quelle realtà più propense "a recepire e a metabolizzare l'innovazione in corso" (Janin Rivolin, 2002, p. 26), anche se non comparabili per rilevanza ed efficacia con tradizioni più mature di alcuni paesi europei, che hanno saputo sfruttare l'innovazione nelle pratiche congiuntamente con la domanda e l'emergere delle nuove questioni urbane su temi forti e strategici (rigenerazione urbana, giustizia sociale, mobilità sostenibile, green city, ecc). Non si può tuttavia negare che alcune esperienze siano state molto limitate: alcuni "esiti non possono essere considerati all'altezza delle aspettative" (Monaoco, 2013, p. 110) perché sono "il frutto non di una politica unitaria, ma della somma di azioni contraddittorie e collusive" (Cremaschi, 2014, p.). Molte parole d'ordine delle azioni promosse dall'Ue sono diventate pure retoriche e si sono diffuse come 'narrazioni' grazie alla loro europeizzazione. La marcata enfasi verso azioni bottom-up, molto più coesive e inclusive di un tempo almeno sulla carta, non ha trovato nelle pratiche una giusta corrispondenza.

Ma se la 'dimensione urbana' è fondamentale per il raggiungimento di un "equilibrio territoriale e lo sviluppo armonioso" e la coesione territoriale (economi-

ca e sociale) attraverso lo spazio europeo (CEC 1999, 2004, 2008), non si può dimenticare che l'obiettivo generale dell'Ue è sempre quello di migliorare la competitività dell'Europa. Tale approccio è alla base della strategia Europa 2020 (CEC, 2010), in cui l'accento sul raggiungimento di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva è incorniciato dalla necessità di recuperare competitività o subire il declino. Questa focalizzazione territoriale è solo gradualmente emersa nel periodo post 2000, infatti le strategie di Lisbona e Göteborg non ne fanno esplicita menzione. Ciò nonostante, negli ultimi dieci anni nell'Ue è emersa una crescente enfasi sullo sviluppo territoriale e sulla coesione, e sull'inclusione della coesione territoriale nel Trattato di Unione europea. Approccio che più recentemente è diventato strettamente associato con l'approccio place-based (Barca, 2009).

Lo scenario per il periodo di programmazione 2014-2020 per il raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 non solo riconferma la trasversalità della tematica urbana rispetto alle politiche comunitarie, ma anche il carattere di mainstream specifico dell'Ue (2013), attraverso il sostegno finanziario di progetti per lo sviluppo urbano sostenibile (azioni integrate<sup>2</sup> e azioni innovative<sup>3</sup>) e di interventi rivolti a fare networking sostenendo le reti di scambio di conoscenze sui temi dello sviluppo urbano per il dialogo diretto tra le città, ma anche tra le città e la Commissione.

Nonostante alcuni sviluppi positivi recenti e gli indubbi progressi nello sviluppo di un'Agenda urbana europea di cui molto oggi si discute, le questioni urbane rimangono ancora relativamente marginali rispetto alle attività 'tradizionali' dell'Unione e della Commissione europea. Le condizioni oggi non sono ancora mature per una politica urbana europea 'esplicita', anche se ci sono alcuni passi che la Commissione europea sta facendo per creare un 'consenso'. Questo è il motivo per cui il termine *acquis Urbain* è stato sempre più utilizzato (CEC, 2009) a suggerire la costruzione di una metodologia europea comune di intervento, un corpo di conoscenze e di esempi di azione, di "buone pratiche" che hanno privilegiato l'attenzione ai territori locali e alla diffusione di 'valori culturali comuni', all'apertura dell'arena degli attori, ad un 'saper fare' nelle città.

Nel nuovo periodo della politica di coesione c'è il potenziale per un maggiore accento sulla 'dimensione urbana', ma molto dipende dai negoziati tra la Commissione europea (in particolare la DG Politica regionale e urbana) e gli Stati membri. E molto dipende anche ruolo delle città in tale processo, trattate come 'beneficiari passivi' o 'partecipanti attivi'.

La politica di coesione ha fornito una serie di nuovi strumenti rilevanti per la 'dimensione urbana', a testimoniare una vera volontà di *rescaling*, attraverso l'apertura verso ambiti territoriali più vasti a geometria variabile con l'innalzamento di rango degli assetti territoriali, in particolare attraverso gli Investimenti territoriali integrati (ITI) e il Community-led Local Development - Sviluppo locale di tipo partecipativo

(CLLD). Inoltre, l'uso generale (o *mainstreaming*) dell'approccio LEADER, che ha molto in comune con URBAN, offre un maggiore incoraggiamento per gli Stati membri e le autorità di gestione ad adottare un approccio più integrato e territorialmente concentrato permettendo alle comunità locali di assumere un ruolo leader nella progettazione.

Come si colloca l'Italia in questo contesto? Viste le incertezze che caratterizzano ancora l'elaborazione dell'Agenda urbana europea, e in attesa di capire se questo porterà effettivamente alla richiesta di elaborare un'Agenda urbana nazionale, ma forse anche Agende urbane locali, può essere utile riflettere su qual'è la situazione delle città italiane che, nell'ultima ipotesi, si troverebbero a fronteggiare tale compito. Come ricordato precedentemente, la stagione delle politiche urbane, in particolare quelle cosiddette di rigenerazione urbana, di origine europea ha avuto in Italia uno sviluppo non indifferente. Non sempre gli esiti concreti sono stati del tutto positivi, ma indubbiamente le politiche urbane messe in campo dall'Europa nei tre periodi di programmazione (1994-99, 2000-06, 2007-13), in particolare nei primi due, hanno avuto riflessi importanti non solo sulle politiche e sulle pratiche messe in campo a livello locale, ma anche sul dibattito e sulle elaborazioni di carattere teorico (Carpenter, 2006; van den Berg et Al., 2007); anche se, talvolta, c'è stata, soprattutto nelle pratiche, un'assunzione acritica di affermazioni sull'evoluzione delle situazioni urbane sia dal punto di vista dei cambiamenti fisici, funzionali e territoriali in generale (il ritorno alla città<sup>4</sup>), sia dal punto di vista dei cambiamenti delle politiche (attrattività, competitività, ...). Marco Cremaschi scriveva recentemente (2014, cit.) che, visto il retaggio storico che caratterizza le città europee e ancor più quelle italiane, diventa necessario "un forte richiamo alla specificità storica della traiettoria locale, un parallelo specifico (tutto sommato, eccezionale e privo di confronti) tra forma istituzionale e territoriale" (p. ). Partendo da questa affermazione è innegabile che una nuova politica per le città, un'agenda urbana, nel caso italiano richiede, forse più che in passato, molta articolazione e scarsa omologazione: si pone la necessità di declinare diversamente sia il tema della coesione territoriale, sia il tema dell'innovazione e della competitività contro il declino che pure, presumibilmente, saranno al centro della nuova politica urbana europea.

Un tentativo di analizzare la multiforme realtà urbana e territoriale italiana era già stato fatto nel 2012 dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DSP), con la classificazione dei nuclei urbani in 'aree interne' e 'poli'<sup>5</sup> (DSP, 2012). Da quella analisi, sviluppata anche in vista delle nuove politiche europee del periodo 2014-20 (Barca 2012), emergeva, a nostro giudizio, non solo l'esigenza di un rilancio dei temi tipici della politica urbana europea - le città come motori di sviluppo, l'innovazione, la competitività, ecc. -, ma anche l'esigenza di coniugare, con un approccio multi-scalare, queste politiche tipicamente

urbane a politiche orientate alla tutela del territorio, alla promozione della diversità culturale e naturale, al rilancio dello sviluppo attraverso l'uso di risorse potenziali finora non ben utilizzate.

In un recente saggio A. Calafati (2014a) lamentava la scarsa conoscenza della realtà urbana italiana e delle trasformazioni che le città, non solo quelle grandi, ma anche quelle medie, che costituiscono gran parte del tessuto urbano italiano, stanno subendo per effetto della crisi economica, che dopo il 2008 ha avuto effetti molto pesanti in particolare in Italia, un "deficit" di conoscenza che, a suo giudizio, può anche essere di ostacolo alla progettazione di politiche urbane efficaci.

A questo insieme di traiettorie locali non del tutto note, nè forse adeguatamente analizzate, che rendono certamente non facile l'individuazione di un'Agenda urbana nazionale, si aggiunge oggi, dopo la L. 56/14 (legge Del Rio), un cambiamento nel panorama istituzionale, che riguarda, limitando il ragionamento alle regioni a statuto ordinario, quelle 10 Città metropolitane, le "grandi" - demograficamente, economicamente e politicamente - città italiane, che dovranno governare un territorio coincidente con le vecchie province. Queste Città dovranno sviluppare - accanto alla pianificazione generale territoriale e a quella di coordinamento ereditata dalle province - un piano strategico triennale, che appare l'ambito più corretto per avviare politiche urbane e programmi coerenti col nuovo scenario di programmazione europea, evitando "la somma di azioni contraddittorie e collusive".

Rispetto alle sfide della nuova Agenda urbana europea questi soggetti si trovano in una situazione contraddittoria da almeno due punti di vista:

- soggetti per certi versi ancora deboli perchè costretti, dall'articolazione fisica, funzionale, economica e sociale dei propri territori<sup>6</sup>, a sperimentare rapidamente molti e diversi approcci di governo, evitando troppo forti irrigidimenti istituzionali, per permettere il dispiegarsi degli effetti di quelle pratiche di governance che già esistono nei loro territori (Saccomani, 2014), e che appaiono coerenti con quella nuova 'dimensione urbana' che sembra caratterizzare, almeno in parte, la politica urbana dell'Ue e la sua apertura verso ambiti territoriali più vasti a geometria variabile;
- soggetti teoricamente più forti nei confronti dei governi nazionali: coprono una percentuale rilevante del territorio nazionale, includendo le parti più economicamente sviluppate e nel contempo quelle maggiormente toccate dalla crisi, ma anche parti di territorio con potenzialità locali non ancora adeguatamente sviluppate, e per queste loro caratteristiche sarebbero in grado di sfruttare meglio di altre realtà urbane gli Investimenti territoriali integrati (ITI) e l'approccio CLLD; ma nel contempo più deboli perchè non ancora in grado di affrontare e superare le situazioni asimmetriche e conflittuali che storicamente in molte situazioni hanno caratterizzato il rapporto fra il Comune centrale e il resto del territorio, con possibili conseguenze sul modo di intendere in maniera più o meno limitativa il ruolo e le caratteristiche delle

politiche urbane.

## Conclusioni

Il periodo di programmazione 2014-20 promuove azioni concrete dirette alle città, ma anche l'Agenda urbana europea. Il processo è in corso e non è chiaro che cosa sarà e chiederà la nuova Agenda: poche grandi sfide o una grande strategia? Un nuovo modo di lavoro? La dotazione di agende urbane nazionali? In questo panorama sono identificabili alcune criticità: non è ancora chiara una svolta concreta nelle politiche e nelle strategie europee; i tentativi di rescaling proposti ma sono ancora modesti; viene affermata una maggior responsabilità delle città, ma a questa per ora non sono seguite pratiche di coinvolgimento delle città coerenti. Queste criticità appaiono più evidenti per alcuni Stati membri e sembrano penalizzare in particolare realtà come l'Italia.

Strumenti come Investimenti territoriali integrati (ITI) e il Community-led Local Development - Sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) possono offrire un rafforzamento reale della dimensione urbana, ma almeno inizialmente vi è il rischio che gli Stati membri li utilizzino in modo settoriale, riproducendo esperienze del passato. Ciò potrebbe portare a comportamenti nazionali e regionali molto diversi (in molti casi sarà frutto di strategie preesistenti legate allo sviluppo di particolari aree urbane o gruppi di città paesi identificati come attori dello sviluppo economico nazionale). Molto dipenderà dal modo con cui verranno selezionate le città di azione, da come gli ITI verranno distribuiti e dal ruolo dei CLLD, ma anche dalla misura in cui la responsabilità di gestire lo sviluppo urbano sostenibile integrato sarà devoluta alle città. Questo sarà in parte determinato dagli atteggiamenti dei governi nazionali e delle autorità di gestione, ma anche dalla capacità delle città di assumere un tale compito. E in questo contesto un ruolo rilevante potrebbe essere svolto in Italia anche dalle nuove Città metropolitane.

## Note

1 In questi programmi si possono ritrovare alcuni tratti comuni, quali l'incoraggiamento a lavorare sulla rigenerazione urbana delle città, partendo dalle aree più problematiche con un'attenzione particolare agli abitanti (e alle loro istanze); le pratiche bottom-up che hanno alla base l'approccio integrato, la governance multilivello e i sistemi di partenariato pubblico/privato; infine il saper fare networking.

2 Si tratta almeno del 5% delle risorse FESR in ciascuno Stato membro nell'ambito dell'obiettivo Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione.

3 Si tratta di studi e progetti pilota diretti a identificare o sperimentare nuove soluzioni rilevanti a livello di Ue.

4 Se prendiamo in considerazione le province di Torino, Venezia, Firenze, Roma, Napoli e Palermo, emerge che nel decennio 2001-11 in questi territori, hanno visto tutti, esclusa la provincia di Napoli, un incremento demografico, a percentuale di popolazione che

abita nel comune centrale rispetto a quella che abita all'esterno è diminuita.

5 La natura di Area interna viene identificata soprattutto dalla "lontananza" dai servizi essenziali, mentre i poli sono classificati sulla base dell'offerta dei servizi (DPS 2012)

6 Le 10 Città metropolitane hanno territori molto diversificati per dimensione territoriale, dimensione amministrativa (si va dai 315 comuni di Torino ai 42 di Firenze), dimensione demografica ed economica (Calafati, 2014b), capacità pregresse di cooperazione intercomunale al loro interno.

#### Bibliografia

Atkinson R. and Rossignolo C. (eds., 2008), *The Re-creation of the European City. Governance, Territory and Polycentricity*, Techne Press, Amsterdam.

Barca F. (2009), *An Agenda For A Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Rapporto indipendente su richiesta di D. Hübner, DG-Regio, Brussels.

Barca F. (2012) "Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2010." [<http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/12/Metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-dei-fondi-comunitari-2014-20.pdf>].

Calafati A. (a cura di) (2014a), "The Changing Italian Cities: Emerging Imbalances and Conflicts", Working Papers 6, Gran Sasso Science Institute

Calafati A. (2014b), "Città e aree metropolitane in Italia", Working Papers 1, Gran Sasso Science Institute.

Carpenter J. (2006), "Addressing Europe's urban challenges: lessons from the EU URBAN Community Initiative", in *Urban Studies* 43 (pag. 2145-2162)

CCE (2013), Regolamento n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al FESR, 17 dicembre 2013.

CEC – Comitato ministri politiche spaziali (1999), *Schema di sviluppo dello spazio europeo*, EUROP, Lussemburgo.

CEC (2004), *A new partnership for cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation, Third Report on Economic and Social Cohesion*, Brussels.

CEC (2008), *Turning Territorial Diversity into Strength. Green Paper on Territorial Cohesion*, EUROP, Luxembourg.

CEC (2009), *Promoting Sustainable Urban Development in Europe. Achievements and opportunities*, Brussels.

CEC (2010), *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Bruxelles, COM 2020 def. Cremaschi M. (2014), "Il secolo delle città? Non perdiamolo (di nuovo)", in *Urbanistica*, 152 (pag.)

DPS (2012) *Le aree interne: di quali territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*, [[http://www.dps.tesoro.it/aree\\_interne/doc/Nota%20Territorializzazione%20AI\\_03%20marzo\\_2013.pdf](http://www.dps.tesoro.it/aree_interne/doc/Nota%20Territorializzazione%20AI_03%20marzo_2013.pdf)].

Janin Rivolin U. (a cura di) (2002), "L'innovazione comunitaria/Community innovation", servizio mono-

grafico, in *Urbanistica*, 119 (pag. 25-55).

Monaco F. (2013), "La Questione urbana nella politica di coesione tra approccio strategico e autonomia gestionale", in *Rivista economica del Mezzogiorno*, XXVII, 1-2 (pag. 99-120).

Saccomani S (2014), "Torino: una Città Metropolitana di 315 comuni", *Urbanistica* n. 153, pag.

Van den Berg, L., Braun, E. and van der Meer, J. (eds) (2007) *National policy responses to urban challenges in Europe*, Ashgate, Aldershot.

## Tools of a "territorial design": an example of the integration of design in the public area policy

STÉPHANIE SAGOT  
AND JÉRÔME DUPONT

This study is part of a larger research project on the relationships at stake between design, creation, situation and territory within territorial development in France that we have been working on for several years now. The very same issue led Stéphanie Sagot to create and set up a centre of art and design – La cuisine – for the town of Nègrepelisse in Tarn-et-Garonne, France. She still is the centre's curator<sup>1</sup>.

We have been able to experiment a great number of projects that put together designers and public policies, whether it be in towns, counties, federations of municipalities or even departmental councils<sup>2</sup>. Therefore, we have been exploring the issue of the integration of design practices in public policies of territorial development through theoretical analysis but also from tangible experience on location. Our study shall more specifically deal with the elaboration and experiment of tools for a territorial diagnosis.

"Sensitive" diagnosis of the territory

A diagnosis commissioned by a public authority enables analysing and understanding territory in development projects. In spite of the diversity of tools, we can define 2 major and often paired up orientations. The first one favours quantitative methodologies based on geographical, socio-cultural or economical markers. The second one favours discussion with local players through more qualitative approaches such as "citizen diagnosis". We are therefore referring to knowledge of the territory as well as to coordination and dialogue between its players. Its aim is to establish a picture and a strategic analysis to define action. Its conclusion is a program that often proves most important in setting up call for bids responded

to by several types of professionals, most notably artists, architects and designers.

Our researches deal with what's at stake in the intervention of design once diagnosis tools are set up. Which means "project culture" is integrated long before strategic pre-orientation. Our work does not aim at replacing or synthesizing existing tools but at completing them in order to open territorial development to a multiplicity of point of views and a multiplicity of actors.

Through the integration in preliminary analysis phases of a "culture of making", we also try to create a stronger link between analysis phases and fulfilment. That is why the tools we suggest offer a possible link between territory in terms of memories and territory as a transforming entity.

The conceptual tools are gathered in what we call "sensitive diagnosis". This word can nowadays be found in certain emerging practices in which diagnosis is integrated to processes of creation, experiment and production, right from the beginning. Contextual artist Stephan Shankland set up program TRANS305 between 2006 and 2012 in Ivry-sur-Seine. He created the HCAQ<sup>3</sup> label – High Cultural and Artistic Quality – in reference to HQE – High Environmental Quality – which is now very often used in public projects. Stephan Shankland steps in the phases of territorial diagnosis using the words "sensitive diagnosis". Let's notice among similar initiatives currently being developed in France<sup>4</sup>, the Pôle des arts urbains that offers local authorities "actions-researches" based on a will to associate, through art, "new expertise of the urban factory"<sup>5</sup>.

The sensitive diagnosis we suggest has one thing in common with these initiatives - decompartmentalization of diagnosis and creation. It is different from them because it builds up from "contextual" design through the integration of designers-researchers. What we refer to as "contextual design" can be distinguished by the use of location as creative driving force but also by its strong experimental dimension and its strong links with other creative fields<sup>6</sup>, most notably contemporary art and architecture. This is more in line with what Pierre Litzler - design and architecture researcher – considers the current phase of a "contemporary design" that can be distinguished by its "contextual, mobile and critical" dimension<sup>7</sup>. Besides, contextual creation needs to be placed in a wider historical but also interdisciplinary perspective since it first appeared in the 1970s<sup>8</sup>. Contextual design has to be apprehended within hybrid contemporary practices that infringe traditional classifications and that can be singled out, according to us, by what we call "situated-creation". The analysis we could lead in several of these practices in art and architecture made us define "situated-creation" as follows:

- Permanent interaction between autonomy – as creator – and heteronomy<sup>9</sup> – regarding creation process. Said interaction enables to encompass implication in the context while maintaining a critical point of view.

- Progressive undifferentiation of the traditional categories of praxis – as field of the action - and poïesis – as field of production, particularly the artistic one<sup>10</sup>. Said undifferentiation enables to understand the new links, in such practices, between production process and ability to act within socio-political concerns.

Our diagnosis is based on contextual design and situated-creation. It is characterised by a back and forth movement between a territory – considered as the project's permanent basis – and a project – considered as an investigation tool of the territory. It is made of two types of conceptual tools: one is based on "contextual research" centred on the relationship between the creation process's autonomy and heteronomy and the other one on a "propositional research" that connects action and production. The use of the former precedes the use of the latter but they do not constitute successive phases – they interact permanently. We shall now briefly define their main aspects and the methodological tools used.

#### Contextual research

Contextual researches are determined by the constitution of a pluridisciplinary team by a designer-researcher and by its immersion in the territory. For instance, in the project on habitability of the river Aveyron banks that enabled experimenting sensitive diagnosis<sup>11</sup> through collaboration between centre of art and design La cuisine and Midi-Quercy<sup>12</sup>, Stéphanie Sagot noted the contrast between the banks' desertification and their activity until the 1960s. In order to favour contextual research, she set up an interdisciplinary team based on collaboration between a designer working on the topic of context as method of creation - Alexandre Moronnoz<sup>13</sup> - and archivist Olga Ponchet. Let's notice that working on location was made possible thanks to the preliminary collaborative action with local actors in order to cover as much territory as possible.

Contextual researches lean on specific collection tools in order to avoid that the analysis of the existing turn into standardization of the territory. That is why the information taken is considered fundamentally connected to its "semantic ground" :

- Information issued from oral interviews implies it is part of a linguistic system and doesn't mix the oral with what's written.

- an image needs to be analysed by visual system tools taking into account the multiplicity of the signs at work<sup>14</sup>

- a mark or material needs to be integrated to reflection on grade-related systems<sup>15</sup>

Besides, it is very important to avoid the consequences of "mono-collection" semantics.

- Linguistic mono-collection presupposes the territory is readable. The latter is also laid out, so to speak, which excludes a series of elements and events that stumble over its wording.

- The risk of visual mono-collection lies in only per-

ceiving it in its ability to be transcribed by images. This implies location derealisation through transformation into icon.

- Finally, material mono-collection can lead to sclerosing focalisation on repetition and conservation of savoir-faire.

In order to avoid such restriction in the perception of the territory, we suggest, on the contrary, to accomplish multiple collection in the media collected and in the types of signification, symbolization and expression systems.

In the example mentioned above, collecting and archiving enabled to avoid mono-collections working on visual, textual, oral sources at the same time and thanks to samples in situ. Besides, this phase directly nourished the creation process. As she collaborated directly with the designer, the archivist integrated the collected data as the project moved forward. Therefore, said data is part of a dynamic project in which "contextual researches" and "propositional researches" interact.

#### Propositional research

Our diagnosis's second type of tools uses design's propositional ability as a way of investigating and encouraging dialogue. Without much detail, this phase is distinguished by the fact that in design, the whole creation process is used as:

- proposition enabling to consider new perspectives and to bring local actors to take a stand with clearer stakes
- help to act out associating "making" and direct action
- a tool to create a dialogue on design for territory actors

Propositional researches use project culture vocabulary but shouldn't be mistaken for projects in progress. They represent a way to understand better what is at stake contextually – they are a diagnosis tool and public debate object at once. Designer Alexandre Moronnoz perfectly summed this up when he took part to the project on habitability of the river Aveyron banks. He created "quotations-objects" he defined as follows:

It's all about the place's memories and about the people who were there and their stories, taking into account current practices on these areas in order to create "Quotations-Objects" which, as another consequence, create new stories. Reference objects, or landmarks, on the banks of the river Aveyron, highlight forms and functions that materialize today in a context of space artificialization and urban extension, raising issues on public areas and shared nature<sup>16</sup>.

These reference-objects are built on 3 places – the towns of Négrepelisse, Cazals and Saint-Antonin-Noble-Val – and around 3 quotations linked to past

practices: "The diving board", "The taut canvas" and "The skiff". These objects create a modular and combinatory structure that enables taking up the river as a public area again – it had been largely privatized for several years, with restricted access. The project offers a subtle yet crucial reorientation since, from the banks, the construction drifts on the river itself. It means object and project are not an end in itself – one represents a way to secure the place's history and the second creates a debate on the river as a possible common area. They both represent fundamental tools of the emergence of a sensitive diagnosis.

#### Public mediation and debate topic

Explaining what the proposal is about is fundamental in the sensitive diagnosis method we are willing to set up. Mediation enables production of meetings, discussions and debates. This implies setting up mediation and cultural activities – exhibitions, conferences, meetings, debates etc. The project itself turns into a meeting area and a device to create discussion between people but also between social structures, institutions, territories as well as between local and global entities. That is why, and the project on habitability of river Aveyron banks is a good example here, designer Alexandre Moronnoz's quotation project was turned into a touring exhibition he himself conceived. His set exhibited all the researches accomplished – the images and accounts collected as well as the analysis and suggestions.

Let us notice that questions similar to those in the collecting phase are raised in the mediation phase. It is all about diversifying representation systems in the project's communication in order to avoid the same problems encountered in the mono-collections as seen previously. Besides, the plurality of communication systems – oral interventions, texts, images, sketches, models etc. – is extremely useful to get different points of view and create discussion. Exhibiting the project in the several different cities of Pays Midi-Quercy the river Aveyron flows through aims at creating a public debate over these proposals. The issue of river banks as "cité" - "city" - vividly emerged at the end of the diagnosis and after all the meetings. "Cité" had become a dense, polysemic and singular notion throughout the project – living together, sharing a territory but also quoting as the word also means "quoting" in French. The "Citations" project drew another important conclusion: the issue of river banks can be tackled via the river itself – a flow and a public area at once, a river represents a peculiar in-between area that can't be privatized. It becomes a swaying spot where public area can settle again.

#### Towards territorial design

We just briefly described a few principles that allow creating a working relationship between design and territory. More generally speaking, it is about taking part to the integration of design in territorial development<sup>17</sup> – the latter's issues are more and more impor-

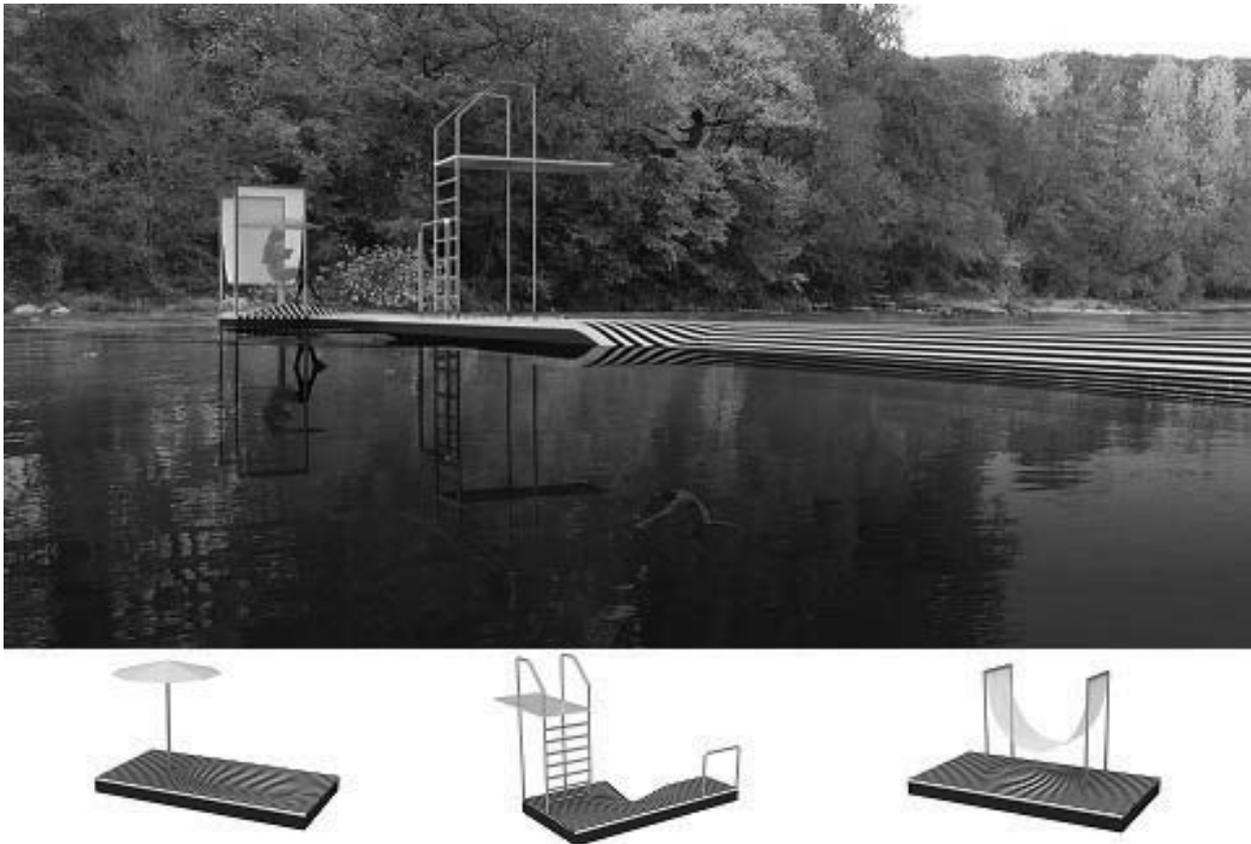


Figure 1– A. Moronnoz, Composition 1, 2012, and "The diving board", "The taut canvas", "The skiff", 2012, Project "Citations". Production La cuisine, centre d'art et de design de la ville de Nègrepelisse.

tant in France – decentralisation policies and re-configuration of regions as announced by the government – and in Europe – FEDER program. Such practices also allow us to conceive and set up a mediation and awareness strategy to this new practice of design for territorial authorities elected representatives and technicians. Finally, it contributes to a reflection on the future of territories, and on the very part that project culture, creation and design practices might be able to play.

Yet, territories' current evolution raises the question of creation of an area that would be "common" and "singular" at once. This implies leaving behind the local/global dialectics and leads to question design practices and methods again. It seems to us that the notions of sensitive diagnosis, of contextual design, of situated-creation and of quotation object are trails that take part to the development of a "territorial design" that should be a sustainable component of public policies and services as well as in the way territories' habitability is planned. More generally speaking yet in that same field, some present researches are following new fertile paths, according to us.

For instance, Ruedi Baur is leading a very subtle exploration of relationships between design, public institutions and territory with Civic city at HEAD in Geneva. Besides work on les jardiniers de l'écrit - "Gardeners of writing" - as a collaboration between Civic City

and centre of art and design La cuisine<sup>18</sup> and several publications dealing with the topic of public area<sup>19</sup>, he also got interested in processes within a project for creative districts of Marseille- Provence 2013. Ruedi Baur described with much detail the idea of prototype as a tool helping transformation and dialogue<sup>20</sup>. Besides, Marie Haude Caraës, along with Elodie Jouve and Claire Lemarchand, led a very inspiring reflection on social creation in cities as she was head of research for the Cité du design in Saint Etienne. They set up an urban diagnosis based on an art inventory of creative plans<sup>21</sup>. Their methodological positions are most interesting because on the one hand, they chose to develop an analysis that's open to all creative fields in the city – art, design, literature, architecture etc. – and on the other hand they acknowledged emerging projects as basis to define the researches' approach. As a conclusion, in light of our current researches and experiments, we consider that development of a possible territorial design will depend on balance between the institutions' and public authorities' unifying and modelling temptation, and the ability to preserve an open and pluralist conception of methods and processes enabling a genuine contextualized creation.

It will also depend on the ability of creation practices implied in territorial development to keep perspective and remain independent enough. Indeed, research

on creation processes in the territory would create effects opposite to the objective, should it turn into systematisation of tools and formulas applying a "design varnish" to territories. That is why it seems necessary to us that design remain critical and stay true to Italian anti-design movement that shook the idyllic compromise found by industry and design from the 1950s, pointing out the perversions of consumer society. Project culture as a research modality and critical practice was precisely born within anti-design and radical architecture. Ricardo Dalisi's work in Naples' working class neighbourhoods seems particularly seminal to us for, right from the 1970s, he turned the project into a means for space re-appropriation and emancipation thanks to creation. Dalisi was one of the pioneers of the implication of project culture in contextual creation. Marie Ange Brayer explains a most important aspect of his approach when she talks about "architecture of unpredictability" and "economy of creative disorder"<sup>22</sup>. Preserving the notions of unpredictability, disorder, singularity, heterogeneity and pluralist cultures might guarantee a territorial design that truly creates an area that is common and singular at once. Otherwise, it will only be an additional device among many others in the standardized transformation of territories into communication objects.

#### Notes

- 1 More information on centre of art and design La cuisine cf. <http://www.la-cuisine.fr>
- 2 Cf. La cuisine, centre d'art et de design (2006), Bouchées doubles projet collectif, (2009), Chérie j'ai oublié la nappe, 5 : 5 designers, Production La cuisine, Jean-Michel Place Edizioni, Paris. Sagot, S., Dupont, J., Rouilly, A., Fontana, F., Cordoléani, S., Belley, G., Duende Collective (2012) Design et agro-matériaux, Production La cuisine, Nouvelles-éditions-Jean-Michel Place Edizioni, Paris
- 3 <http://www.stefanshankland.com>
- 4 For example : Un diagnostic sensible du paysage sur le secteur de Jost-Schuman dans le quartier Breil/Barberire, the city of Nantes, cf. <http://www.nantes.fr>
- 5 POLAU (Pôle des Arts Urbains – centre of urban arts) : research and experiment centre on arts and the city cf. <http://www.polau.org>.
- 6 Sagot, S., Dupont, J. (2015, being published), "Art contemporain, design contextuel et nouvelles pratiques curatoriales", Figure de l'art, special issue
- 7 Payot, D., Litzler, P., Bertrand, G., Favard, M., Baur, R., Desgrandchamp, P., Sagot, S., Dupont, J. (2014) Poïétique du design, vers de nouveaux paradigmes de la conception ?, L'Harmattan Edizioni, Paris (pp.29-31)
- 8 Ardenne, P. (2002) Un Art contextuel : création artistique en milieu urbain, en situation, d'intervention, de participation, Paris, Flammarion Edizioni, Paris
- 9 About the heteronomy in contemporary art cf. Ardenne, P. (1999) Expérimenter le réel, art et réalité à la fin du XXe siècle in Pratiques contemporaines : l'art comme expérience, Dis Voir Edizioni, Paris
- 10 About the relationship between praxis and poiesis

- in contemporary art cf. Tiberghien, G. A. (1997), "L'art de la nature", Communications, 64 (p.147)
- 11 About a specific experiment of sensitive diagnosis cf. Payot, D., Litzler, P., Bertrand, G., Favard, M., Baur, R., Desgrandchamp, P., Sagot, S., Dupont, J. (2014) Poïétique du design, vers de nouveaux paradigmes de la conception ?, L'Harmattan Edizioni, Paris (pp.87-112)
  - 12 This project was developed by centre of art and design La cuisine (direction shared by S. Sagot - scientific and artistic direction – and V. Boé – services direction and cultural action -, K. Marchand - communication officer -, S. Barot - cultural mediation -, L. Vigo – representative -, C. Savoye and M. Guibbert – mediation -, L. Maignan – webmastering -) : S. Sagot (curator), A. Moronnoz (residence designer and creator of Projet "citations"), O. Ponchet (commissioned archivist), DRAC Midi-Pyrénées, Conseil Général de Tarn-et-Garonne, Conseil Régional Midi-Pyrénées, European Program 4, Midi-Quercy (sponsors), local associations (most particularly Le Fond et la Forme).
  - 13 Designer Alexandre Moronnoz develops « a contextual design where meetings are an opportunity to invent new object or space proposals together », cf. <http://www.moronnoz.com>
  - 14 About the « plastic » sign and the « iconic » sign, cf. Le groupe <sup>2</sup> (1992), Traité du signe visuel. Pour une rhétorique de l'image, du Seuil Edizioni, Paris
  - 15 About the exemplification cf. Goodman, N. (1976) Languages of Art, Hackett Publishing Co Edizioni, Cambridge. About the threads and traces cf. Thouard, D., Bertozzi, M., Cohen, C., Debru, A., Ferry, J.-M., Friedrich, J., Ginzburg, C., Hamou, P., Most, G. W., Pape, H., Rastier, F., Severi, C., Tadié, A. (2007) L'interprétation des indices, Enquête sur le paradigme indiciaire avec Carlo Ginzburg, Presses universitaires du Septentrion Edizioni, Villeneuve-d'Ascq
  - 16 Moronnoz, A., Paper project of Projet "Citations", 2012, Centre of art and design La cuisine
  - 17 Maffei, S., Villari, B. (2006), "Design For Local Development. Building a design approach for the territorial capital resources based on a situated perspective", in Cumulus Working Papers, Nantes, 16/06 (pp.29-37). Sagot, S. (2010), "Le Design comme outil de développement culturel" in Développement culturel et territoire, Bernié Boissard, C (dir.), Fournier, L. S., Crozat, D., Chastagner, C., L'harmattan Edizioni, Paris
  - 18 Civic City : Baur, R. and Fourrier, T. (overall conception), Plinka I. (coordination), A. Perez, B. Ribeau, I. Ben Tamarzist (Civic design students), Project : Imaginer Nègrepelisse ! Jardiner ensemble l'écrit de la ville, 2013. Production : centre of art and design La cuisine.
  - 19 Baur, R., Thiery, S. (2013), Don't brand my public space, On the Symbolic Poverty of the Representational Systems of Territorial Collectivities, Civic City HEAD – Genève, EnsadLab, Lars Müller Publishers Edizioni, Zürich
  - 20 Baur, R., Civic City, HEAD – Genève, Quartiers créatifs, Marseille-Provence 2013 (2014), Le prototype comme outil de transformation et de dialogue, Issue, 28, HEAD Edizioni, Genève

21 Caraë, M.-H., Jouve, E., Lemarchand, C. (2014) Création et ville solidaire, état de l'art des dispositifs créatifs, La Cité du design, le ministère de l'égalité des territoires et du logement, le DGALN/plan d'Urbanisme Construction Architecture, la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement  
22 Brayer, M.-A., notice about : Dalisi, R. *Tecnica povera*, Ateliers de rue, Quartier Traiano, 1970-1974, FRAC Centre Les turbulences, cf. <http://www.frac-centre.fr>

## References

### Book

Ardenne, P. (2002) *Un Art contextuel : création artistique en milieu urbain, en situation, d'intervention, de participation*, Paris, Flammarion Edizioni  
Ardenne, P. (1999) *Expérimenter le réel, art et réalité à la fin du XXe siècle* in *Pratiques contemporaines : l'art comme expérience*, Dis Voir Edizioni, Paris  
Baur, R., Civic City, HEAD – Genève, Quartiers créatifs, Marseille-Provence 2013 (2014), *Le prototype comme outil de transformation et de dialogue*, Issue, 28, HEAD Edizioni, Genève  
Baur, R., Thiery, S. (2013), *Don't brand my public space, On the Symbolic Poverty of the Representational Systems of Territorial Collectivities*, Civic City HEAD – Genève, EnsadLab, Lars Müller Publishers Edizioni, Zürich  
Bernié Boissard, C (dir.), Fournier, L. S., Crozat, D., Chastagner, C., (2010), *Développement culturel et territoire*, L'harmattan Edizioni, Paris  
Caraë, M.-H., Jouve, E., Lemarchand, C. (2014) *Création et ville solidaire, état de l'art des dispositifs créatifs*, La Cité du design, le ministère de l'égalité des territoires et du logement, le DGALN/plan d'Urbanisme Construction Architecture, la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, France  
Goodman, N. (1976) *Languages of Art*, Hackett Publishing Co Edizioni, Cambridge  
La cuisine, centre d'art et de design (2006), *Bouchées doubles projet collectif*, Production La cuisine, Jean-Michel Place Edizioni, Paris  
La cuisine, centre d'art et de design (2009), *Chérie j'ai oublié la nappe, 5 :5 designers*, Production La cuisine, Jean-Michel Place Edizioni, Paris  
Le groupe 2 (1992), *Traité du signe visuel. Pour une rhétorique de l'image*, du Seuil Edizioni, Paris  
Payot, D., Litzler, P., Bertrand, G., Favard, M., Baur, R., Desgrandchamp, P., Sagot, S., Dupont, J. (2014) *Poïétique du design, vers de nouveaux paradigmes de la conception ?*, L'Harmattan Edizioni, Paris  
Sagot, S., Dupont, J., Rouilly, A., Fontana, F., Cordolèani, S., Belley, G., *Duende Collective* (2012) *Design et agro-matériaux*, Production La cuisine, Nouvelles-éditions-Jean-Michel Place Edizioni, Paris  
Thouard, D., Bertozzi, M., Cohen, C., Debru, A., Ferry, J.-M., Friedrich, J., Ginzburg, C., Hamou, P., Most, G. W., Pape, H., Rastier, F., Severi, C., Tadié, A. (2007) *L'interprétation des indices, Enquête sur le paradigme indiciaire avec Carlo Ginzburg*, Presses universitaires du Septentrion Edizioni, Villeneuve-d'Ascq

### Article

Maffei, S., Villari, B. (2006), "Design For Local Development. Building a design approach for the territorial capital resources based on a situated perspective", in *Cumulus Working Papers*, Nantes, 16/06, University of Art and Design Helsinki, (pp.29-37).  
Tiberghien, G. A. (1997), "L'art de la nature", *Communications*, 64, du seuil Edizioni, Paris (pp.137-151)  
Sagot, S., Dupont, J. (2015, being published), "Art contemporain, design contextuel et nouvelles pratiques curatoriales", *Figure de l'art, special issue PUPPA Edizioni*, Pau

### Design project

*Civic City* : Baur, R. and Fourier, T. (overall conception), Plinka I. (coordination), A. Perrez, B. Ribeiro, I. Ben Tamarzist (Civic design students), *Project : Imaginer Nègrepelisse ! Jardiner ensemble l'écrit de la ville*, 2013. Production : La cuisine, centre d'art et de design de la ville de Nègrepelisse, France  
Moronnoz A., *Project "Citation"* (with the archivist research of Ponchet, O.), 2012, Production : La cuisine, centre d'art et de design de la ville de Nègrepelisse, France  
Dalisi, R., *Tecnica povera*, Ateliers de rue, Quartier Traiano, 1970-1974, Naples, Italie, FRAC Centre Les turbulences, France

## Eco-social urban regeneration of residential areas in South East Europe regions – BUILD SEE project results

ANGELA SANTANGELO,  
SIMONA TONDELLI  
AND STEFANIA PROLI

Urban regeneration policy in EU countries: state of the art

Although there is no competence at EU level on urban planning and urban regeneration, there is a growing number of European initiatives, funding programmes and policies that aim at addressing urban challenges. These actions have a direct or indirect impact on cities, reflecting the recognition of the role of cities in the EU as drivers of the European economy and of innovation.

According to the "Cities of Tomorrow" report of European Commission, final stage of a reflection process started in 2010 which involved urban experts and

representatives of European cities, the shared vision of the European City of tomorrow is the one in which all dimensions of sustainable urban development are taken into account in a multi-level and integrated system (European Commission, Directorate General for Regional Policy, 2011). Therefore, despite the EU lacks a formal competence in spatial planning, there is a consensus on key principles, which may form the basis of a shared European urban vision, based on green and environmental regeneration as well as social cohesion.

Nowadays spatial development emerges as an interdisciplinary and international multi-level governance system. Professionals in the field of environment, cities and housing are today engaged in cooperation in urban regeneration issues with partners in other regions and countries. This way of working across national borders, well-known as territorial cooperation, aims at responding to shared needs across countries and to issues that spread across geographical borders. Moreover, it helps to mitigate potentially contradictory results starting from EU objectives in the field of economic competitiveness and sustainability (Dühr et al., 2010). Furthermore, urban regeneration policy at EU level has experienced an increased focus on knowledge to support policy (Adams et al., 2011). The result is a range of arenas where such knowledge is shared and tested within transnational cooperation programmes (i.e. INTERREG programme, ESPON programme), increasing exchange of experiences and capacity building, contributing to the institutionalization of European urban policies as set of actions, procedures and guidelines for fostering sustainability in a broad sense. In particular, South East Europe (SEE) programme is the transnational cooperation programme for the Southeast area, the most diverse, heterogeneous and complex transnational cooperation area in Europe, made up of a broad mix of countries<sup>1</sup>. The emergence of relatively new countries and the establishment of new frontiers have changed in the recent past the patterns of political, economic, social and cultural relationships. In the field of social housing, the SEE area is characterized by the mass privatization of the housing stock which followed the fall of communism in the region, leading to the rapid increase of so-called “poor home-owners”. Thus, as a consequence of the privatisation, social housing has tended to become increasingly targeted at narrower sections of society, giving rise to the “residualisation” process of social housing (Whitehead and Scanlon, 2007). Segregation is a concern shared by almost all the countries. Furthermore, social housing complex in the SEE are mainly poor in terms of energy efficiency and building technologies.

In addition to these financing programmes, recently a public consultation called “The urban dimension of EU policies – key features of an EU Urban Agenda” has been promoted with the purpose of debating with relevant European stakeholders responsible and/or concerned by urban development at EU, national, regional and local level about the need for an EU urban

agenda, its objectives and ways of running. Respecting subsidiarity, a EU urban agenda is expected to provide a framework for cities to contribute to policies and deliverables for reaching the Europe 2020 vision for smart, sustainable and inclusive growth.

Urban regeneration is a complex issue that needs to be framed within a holistic approach in order to be efficient (European Economic and Social Committee, 2010). The process for increasing sustainability should be seen as an opportunity to regenerate cities and periurban areas in order to create a stable urban environment, where housing is key factor not only for growth and equal societies but also for enhancing the environmental issues. In this respect, there are mainly two key factors to take into account when promoting urban regeneration policies: social sustainability and energy efficiency.

#### Social sustainability in urban policy

Recently, the debate concerning sustainable development has moved on from the environmental and economic concepts to the definition of social sustainability, which has emerged as a theme in its own right (Turkington and Sangster, 2006, Colantonio and Dixon, 2009). Hence, social sustainability has started to receive political and institutional endorsement, becoming crucial with the sustainable development agenda and the sustainable urban regeneration issue. Social sustainability is a wide-ranging multi-dimensional concept, with no consensus on how these goals are defined, despite recent European policies focus on sustainable communities and social cohesion (Dempsey et al., 2011).

For instance, enlarging the EU boundaries, the city of Vancouver already has leading status as the world’s most liveable city due to its strong focus on social sustainability, which very often is overlooked in sustainable urban development. According to the Vancouver model (Colantonio and Dixon, 2010), in order to develop a community socially sustainable the first key issue is an appropriate and affordable housing; then human capacity and social community, relationships, and networks cover an important role to improve quality of life and to ensure social sustainability.

#### Energy efficiency and urban renewal

Energy savings in the built environment take high priority on political and scientific agendas. It is also a recognized area of attention in housing as well as in the implementation of urban regeneration policies, not least as a result of the EU Energy Performance of Buildings Directive (EPBD) and the European Renewable Directive (Nieboer et al., 2012). Sustainable transformation and management of the housing stock (in particular the existing one) constitutes a complex societal challenge. It plays a crucial role in the efforts to overcome the unsustainable energy sources use. Already today new construction and renovation are carried out at a high level of energy performance. While this is a crucial goal linked to the reduction of

the carbon footprint of the building sector and can in theory improve the living conditions of the inhabitants, there are increasing doubts about the possibility to combine this imperative with the necessity to build reducing costs and great quantity in order to meet the current and future housing demand (Housing Europe, 2014).

Urban renewal is defined as creating conditions for improving the quality of housing, work, production and the environment in and around the cities by taking measures aimed at the spatial management of the residential environment (Sunikka, 2006). For what concerns energy efficiency, urban renewal provides a good intervention point, as energy improvements can be achieved together with other renovation measures that would have been carried out anyway. Also, neighborhood renewal – both physical and economic – is essential to ensure that investments in energy efficiency pay off, as the value of a building depends not only on the quality of the building itself but also on that of the surrounding buildings, the infrastructure and the neighborhood livability.

#### The role of housing: BUILD SEE project, objectives and results

As mentioned above, the housing issue plays a key part to sustainable urban development. The existence of quality affordable housing helps to create and to maintain communities which are socially, economically and environmentally sustainable (Housing Europe, 2014). Despite EU indications and policies, Europe regions are far from the implementation of transnational policies for a sustainable urban development. In particular, the path that public administrations, enterprises and citizens are expected to take in order to bridge the gap between policies and practices and to achieve low environmental impact in urban planning of residential areas is still open.

Focusing on South East Europe regions, SEE transnational cooperation programme encourages a sustainable and balanced development of the European territory. It aims at developing transnational partnerships on matters of strategic importance, in order to improve the territorial, economic and social integration process and to contribute to cohesion, stability and competitiveness of the region. Indeed, the establishment and development of transnational cooperation is part of the European Territorial Cooperation objective of EU Regional Policy (South East Europe, 2013). Projects financed under the SEE transnational cooperation programme should foster a balanced territorial development and territorial integration within the cooperation area, increasing cooperation across member states on matters of strategic importance as innovation, environment, accessibility and sustainable urban development.

“Addressing the divide between EU indications and their practical implementation in the green construction and eco-social re-qualification of residential areas in South East Europe regions” – BUILD SEE acronym – is a two-years project (from January 2013

to December 2014) in the framework of SEE programme 2007-2014. The overall aim of the project is the setting up of toolkits and actions to develop a green building management model of city, area and suburb, for supporting sustainable urban developments in terms of new constructions and regeneration, and for creating a successful model for citizenships involvement and participation and promoting the creation of networks of stakeholders in collaboration with local government. Thus, BUILD SEE project aims at promoting an area of intervention able simultaneously to respond to sustainable development challenge through urban/neighborhood regeneration in which joint actions by public and private sectors are the key elements for reaching environmental, economic and social benefits.

Due to the multidisciplinary level of the sustainability concept, local and transnational activities focus on three different issues, aiming at giving an exhaustive overview on all the components of sustainable development: the first thematic group took into consideration issues related to public law and procedures, the second one discussed about issues related to citizens participation and social cohesion while the third group considered issues related to new technologies and building methodologies for reasonable-cost houses with high environmental performances. The Italian Local Case Study experiments the integration between urban renewal and social sustainability. The energetic and functional renovation of a social housing complex owned by the Municipality of Bologna is the occasion to test the effectiveness of a social mix model for the assignment of social dwelling according to the households composition, designing a process to facilitate social integration of tenants, in accordance with the Social Services Department and the Housing Agency.

BUILD SEE core activities are mainly twofold: on the one hand project partners analysed the state of the art at local level with the aim of creating the framework for exchanging knowledge within the partnership and moreover with local stakeholders; on the second hand, starting from the Local Working Groups activities at local level, the establishment of a Transnational Working Group facilitated the overview on current situation in terms of sustainability related to residential areas of SEE regions and the collection of the best practices available on the SEE area in regard to the matter addressed.

The project partnership, led by Alma Mater Foundation of Bologna, with two more Italian partners from the same area – CIRI Buildings and Construction University of Bologna and Municipality of Bologna – consists of thirteen partners from nine SEE countries (Italy, Austria, Slovenia, Croatia, Hungary, Romania, Bulgaria, Albania and Greece), ensuring a wide coverage of the SEE programme area. It is characterized by a peculiar mix of institutional, government, technical representatives and territorial networks including municipalities, universities and research institutes, non-profit university foundations,

development agencies and regional public authorities. The partnership includes actors with international expertise in collecting and processing data and information with others able to bring great expertise related to the project topics and covered area and others consisting of national, regional and local authorities able to link project result and recommendation with the territories, ensuring the transferability and replicability of project outcomes.

#### BUILD SEE project results

According to project outputs, it is evident that there is a significant amount of work to do in terms of policy improvements regarding sustainable development in buildings environment and social policies across South East Europe. There is also evident disparity between candidate EU countries/new member states (Albania, Croatia, Bulgaria, Romania, respectively) and older member states such as Austria and Italy, which have a better-defined regulatory framework and capacity to implement policy changes and the use of new and innovative technologies (BUILD SEE, forthcoming). What seems to be similar across all the SEE regions involved is the lack of communication and coordination of activities between national and local authorities in terms of developing social policies that are able to effectively tackle the unfavourable demographic trends. These trends are affecting socioeconomic conditions across the entire region, primarily based on detrimental results of the international financial crisis.

On the more positive side, there is an ongoing increasing awareness (however relatively different among candidate countries and new Member States in comparison to older Member States) of the importance of implementing policies for sustainable urban development, across the entire SEE area. Citizens are becoming more interested in sustainability and more sensitive in choosing their housing solutions, while decision-making process of public administrations is becoming more and more positively affected by sustainability in terms of energy efficiency and eco-friendly technologies. Nevertheless, local authorities are recognized as drivers of implementing policies in urban regeneration, however, this is unlikely to happen without a significant improvement in coordination with the national level, responsible for creating opportunities from the increase of financing possibilities and the built of a strategic perspective.

#### Conclusions

The paper discusses the effectiveness of urban regeneration policy in EU countries – in particular within the South East Europe region – despite the absence of competences at EU level on urban planning and urban regeneration. Sustainability and urban regeneration are two multidisciplinary concepts inevitably related one to the other; housing issue is strongly linked to social, economic and ecological environment. Starting from the results of BUILD SEE project, co-financed by the European transnational cooperation

programme South East Europe, it is evident that SEE regions are facing several difficulties in the implementation of EU requirements in the field of sustainable urban development and regeneration, given the wide dissimilarity of SEE countries practices. One more issue that came out from the BUILD SEE project is the need to improve the capacity of local authorities to be able to implement wider projects that may have the most significant impact on local communities. Ability to create new energy-efficient technological solutions and sustainable development through innovation highly depends on the country's ability to fund research and development. Financing urban renovation projects through transnational cooperation programmes is seen as one of the main sources for implementation of sustainable development policies, but it will highly dependent on the local authority ability to co-finance the projects, which still poses an imminent threat to achieve a wider impact.

#### Notes

1 Sixteen countries are eligible within the South East Europe programme. It worth to say that European Commission has recently decided that the current area of the South East Europe Programme Transnational Cooperation Programme will be covered in the next programming period 2014-2020 by three new transnational programmes in order to support the development and implementation of three Macro Regional Strategies: Danube, Adriatic-Ionian and Balkan-Mediterranean Regions.

#### References

- Adams, N., Cotella, G., Nunes, R. (edited by) (2011), *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning: Knowledge and Policy Development in an Enlarged EU*, Routledge, Oxon and New York.
- BUILD SEE (forthcoming), *SEE Report of the South East Europe project BUILD SEE*, [www.build-see.eu](http://www.build-see.eu).
- Colantonio, A., Dixon, T. (2010), *Urban Regeneration and Social Sustainability: Best Practice from European Cities*, Wiley-Blackwells
- Colantonio, A., Dixon, T. (2009), *Measuring Socially Sustainable Urban Regeneration in Europe: Final Report*. Oxford Institute for Sustainable Development (OISD), Oxford Brookes University, Oxford.
- European Commission, Directorate General for Regional Policy (2011), *Cities of Tomorrow: Challenges, visions, ways forward*, available at [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf), accessed 14 October 2014.
- European Economic and Social Committee (2010), *Opinion of the European Economic and Social Committee on the need to apply an integrated approach to urban regeneration (exploratory opinion)*, available at <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eco-opinions.10006>, accessed 15 October 2014.
- Housing Europe (2014), *Consultation response to public consultation - "The urban dimension of EU policies – key features of an EU Urban Agenda"*, available at <http://www.housingeurope.eu/resource-348/>

the-urban-dimension-of-eu-policies-key-features-of-an-eu-urban-agenda, accessed 16 October 2014.

Dempsey, N., Bramley, G., Power, S., Brown, C. (2011), "The Social Dimension of Sustainable Development: Defining Urban Social Sustainability", *Sustainable Development*, 19, (pp.289–300).

Dühr, S., Colomb C., Nadin, V. (2010), *European Spatial Planning*, Routledge, Oxon and New York.

Nieboer, N., Tsenkova, S., Gruis, V., van Hal, A. (2012), *Energy Efficiency in Housing Management: Policies and Practice in Eleven Countries*, Routledge, London and New York.

South East Europe (2013), SEE Operational Programme, available at <http://www.southeast-europe.net/download.cmt?id=4012>, accessed 13 October 2014.

Sunikka, M. (2006), *Policies for improving energy efficiency in the European housing stock*, Delft University Press, Delft.

Turkington, R., Sangster, K. (2006), "From housing to social mix: housing's contribution to social sustainability", *Town and Country Planning*, 75 (pp.184–185).

Whitehead, C., Scanlon, K. (2007), *Social housing in Europe*, LSE London School of Economics and Political Science, London.

## Self-help Housing as a Tool for Building Inclusive Communities

KATARÍNA SMATANOVÁ

### 1 Introduction

The fast and turbulent social and economic patterns that have our countries experienced in recent years have strongly influenced the image and functioning of our cities and regions, deepening the gaps in the society between the ones on the very top and many others on the bottom. This fragmentation is also reflected in the spatial and urban forms. Segregated housing estates of luxurious gated condominiums, or, on the other side, decaying neighbourhoods and excluded areas became day-to-day European reality. Thus, call for more equal, accessible and inclusive environment have appeared also on the agenda of leading organisations. As European Union recognises (EUKN, 2014), the inclusive city not only provides better living standards, but also has a potential to combat poverty and social exclusion and improve conditions for marginalised groups.

One of the groups threaten by social exclusion in the European context are also people with Roma ethnicity. In Slovakia, similar to other countries, Roma often live literally on the edge of the society, suffering from many socio-pathological phenomena. However, as will be discussed further on, complex programmes of self-help housing construction have a potential

to ameliorate the poverty and contribute in further development of inclusive society.

### 2 Current situation of segregated Roma communities

#### 2.1 Historical evolution

Historically, Roma communities living in Slovakia adopted already in 18thC settled lifestyle, while nomadism was the choice of only few. As Jurová (2002) suggests, ordinations issued in the country under the 'Enlightenment rule' and forcing all the nomading Roma to settle down on allocated places (usually in distance of 2-4 km from the main, non-Roma village), had laid down the basis of current situation. Ever since then, attempts to 'integrate' Roma communities into the major society appeared on the list of almost each government. Unfortunately, in reality these ideas ended by attempts of assimilation rather than integration, as was also 1970s communism programme 'Demolition of Roma settlements' (see for instance ONCSR, 2012). Aiming to speed up Roma 'integration', programme supported forced re-settlement of Roma from rural areas into the urban city centres of Czech towns. The cultural gap was too apparent and rural Roma where not able to adopt on lifestyle of inner city living. The programme thus resulted not only in breaking of family ties, but, also in negative stigmatisation of Roma and their exclusion from majority population for decades on.

Further on, situation of Roma population rapidly worsened after the fall of communism regime in 1989. As the socialistic state support fragmented, most of Roma were not able to assert their position in new highly competitive capitalistic society (Radičová, 2001). The low-skilled labour in urban areas was no longer demanded for, Roma lost their jobs, incomes and consequently roof over their heads (Hojsík, 2010). With following split of Czechoslovakia in 1992, most of the Roma who were relocated to Czech suddenly came back to their home settlements. The fall of communism also evoked the restitutions and land transformation processes, in order to return nationalised agrarian land back to its pre-war owners, or current occupiers. However, as Buček (1999) notes, because of illiteracy and lack of information amongst Roma, land has been distributed unequally, bypassing Roma settlements. At the end of the 1990s, Roma living in rural settlements were found on the fringe of the society. Squatting on private land, segregated and dependent on state support most of the communities became socially excluded (Zoon, 2001).

#### 2.2 Current forms of segregated concentrations

Segregated Roma communities are being mapped by Ministry of Inner Affairs programme, and published in 'Atlas of Roma communities in Slovakia'. The findings from the last year show that in 584 from 2890 towns in Slovakia, there existed together 804 segregated Roma concentrations (UNDP, 2014), located predominantly in the marginalised regions of Easter Slovakia.

Concentrations form two different spatial structures:

(1) urban and inner-city concentrations, and (2) spatially separated and segregated Roma settlements.

(1) Urban and inner-city concentrations (so-called city 'ghettos'), ethnically almost homogenous neighbourhoods, in which residents live in closed geographical area, detached from the rest of the population. They are made up by grouping of several houses or whole streets that from the urban planning point of view create an integral part of the city. However, their inhabitants do not share the cultural and social life with the rest of the city dwellers. Atlas identified 246 concentrations in the inner-cities in 179 towns, in which live altogether 51 998 Roma (ibid.).

(2) Spatially separated and segregated Roma settlements are structures that form self-closed part of the town ('separated concentrations') or are spatially distanced from main town or city. Very often is such a distance supported by separation by natural or artificial spatial barrier (railway tracks, river, highway). Currently there are estimated to be:

- 327 'separated' concentrations located on the margins of 305 towns, in which live altogether 95,971 people
- and 231 segregated concentration in distance 900m up to 7 km in 195 towns with 68,540 residents, mostly of Roma ethnicity.

### 2.3 Spatial segregation and poverty

Vašečka (et al. 2003) notes that together with increasing degree of spatial segregation (meaning the distance from the closest town or city), the socio-economic conditions and quality of living environment in segregated settlement decreases. In day-to-day life of residents it means low quality of health, dependency on the state help, and more recently, also in incidence of socio-spatial phenomena, such as alcohol and drug addictions (Jurásková, et al. 2004). Radičová (2001) identifies the link between the degree of Roma segregation and degree of concentrations as a main factor of poverty intensity: 'More is Roma community segregated and in such settlement denser populated, higher is the degree of poverty' (ibid:84).

## 3 Government response

### 3.1 Complex approach

The problem of segregated Roma concentrations is a complex one - including education, health, employment issues. From the perspective of urban design it is living environment and need for housing, what shall be the priority. As Zoon (2001:71) also notes: 'Romani communities in Slovakia suffer some of the most appalling living conditions that exist in Central and Eastern Europe'.

Government Strategy (SR,1999) was issued as the first main document determining spheres of priority as education and housing. Following 'Complex Development Programme of Roma settlements' (SR, 2002), promoted idea of complex approach and set proposals for community work and establishment of community centres, with the aim of improving housing situation as consequences of improvements of education and training skills of its inhabitants. However, these

suggestion did not come with any concrete activities how these strategies could be reflected in practice.

### 3.2 State housing delivery programme

Since 2004, when Slovak Republic joined European Union, closer attention was paid to living conditions of Roma communities. 'Housing Developing Programme' introduced in 2001, as government initiative focusing on low-income families and people in material need, was also extended for improving of living conditions of marginalised Roma communities. The programme provides instruments on two levels: (1) construction savings scheme: providing bonuses for people saving money for construction purposes; (2) Housing Development Fund: predominantly allocating funds for construction of rental housing by local municipalities. The amount of grant unfolds from the type of housing delivered (lower-standard or standard housing type). The subsidies are currently allocated according to Ordinance 443/2010 (SR, 2010). Basically, two standard housing types differ in the proportion of received state grant, whilst with the increasing floor area and improved level of flat equipment the state contribution decreases. 'Common' standard housing type is usually targeting non-Roma families, whilst the 'low-standards' is intended to target marginalised Roma communities.

### 3.3 Critiques

These schemes have several critiques. Of most cited, it is low-effectivity and financial burdening, as the most often cited (Zapletalová, et al. 2003). From 15,000 families that currently live in catastrophic living conditions (UNDP, 2014), the state is able to annually distribute in average 1200 flats in public rental systems (together in both, in lower as well as common standard; MTCRD, 2014).

Research evaluating municipal rental housing built in the years 2006-2008 by Hojsík (2008) shows that in almost 70% of the cases, new state housing preserved, or actually deepened spatial segregation (18%), New housing development often results in stigmatisation of segregated population - the 'majority' feels strong anxiety amongst the majority population, as these are frustrated by their own economic and social problems (Moravec, 2006). Not to forget, the features of the apartments do not meet the needs of their future tenants. As the highest state support available is limited to flats of no more than 40m<sup>2</sup> floor area, not involving sanitary equipment, flush toilette or heating system, the apartments are often only a room without any facilities. The new flats also bring new financial burden for the future tenants (the rent in the flat in 'Roma settlements' many times exceeds 70% of the household income).

## 4 Grassroot self-help housing project: From Shack to House

### 4.1 Main project ideas

Project 'From shack to house' was promoted by NGO 'Združenie pre lepší život' and 'ETP Slovakia' as a re-

sponse on government unsuccessful housing models. The main idea of the project is that housing is not perceived as a physical state, but as a process, or, using words of architect Turner (1972)- 'housing as a verb'. Such perspective enables housing instruments not only to provide new homes but through distribution process various other socio-economic issues. Self-help housing construction covered by micro-finance scheme project draws out from lessons of good practice and actual worldwide trends, when models of direct housing provision have proved to be economically and socially unsustainable.

'Self-help construction' strategy has several advantages:

- self-construction saves finances
- self-construction teaches working habits, as the target families from marginalised areas suffer from long-term unemployment, or has never worked before
- self-construction of the houses teaches the builders skills that make them more attractive in the labour market

#### 4.2 Micro-financing model

For financing model was the main aim to create a sustainable model of housing provision that builds assets and capacities of individual families and support the flow of public financial resources. Therefore, the micro-finance scheme was adopted.

Microfinance scheme, funded by involved NGO, is based on system of credibility. Client must first get involved in the 'saving programme' to prove that in the future he is able to effectively manage money and pay back the instalments. After 12 month period client gets saved money back, with some extra interests and is eligible for receiving small mortgage (5,000euros). Together, with some extra saved money, family is able to pay for the site and housing construction, which is approximately 10,000 euros.

#### 4.3 Incremental architecture form

The architectural form of the house is based on the concept of 'incremental housing strategy'; the 'core house' is built as a starting point that can be extended according to financial possibilities of its residents. The core house has layout of 5x10m. First floor is divided in 2 parts - one is open in the exterior and functions as a pouch, the other forms an interior living part of the house, with entrance, bathroom, living room with kitchen. The attic on 2nd floor is used for sleeping. As the brick-laying is a very demanded skill on a labour market, bricks were also selected as the main construction material. All the structures used meet current EU norms and standards.

#### 4.4 Case study: Rankovce

Area is located in the suburban zone of Košice, the regional centre and the second biggest town in the country. Rankovce has 1200 inhabitants, involving 800 residents living in the Roma concentration located on the fringe, with absence of basic infrastructure, access to electricity or sanitation. There is overall

high level of unemployment in the region.

In 2012, the programme 'From Shack to House' was established in the area. From the community were selected 6 clients that had previously managed to save the money through the 'Savings Programme'.

Project documentation was elaborated through the participation in design process: on the regular 14-days basis for a 6 months clients were explained the programme; architecture design and masterplan was drawn together with professionals. Discussions were held about the local construction abilities and possibilities of getting local resources and materials. All these inputs influenced the final image of the project. Building process started in the beginning of summer 2013 and ended by approval decision issued in beginning of 2014. Apart from building houses, the project included also participation of local community, as well as future inhabitants, in the planning and adjusting the spaces 'in-between' the houses. Also, temporary play-ground was built up with the help of local young people under the surveillance of university students, in order not only to provide a professional tutoring, but also to establish new informal networks and build new social infrastructures.

#### 4.3 Evaluation and future of the project

It is difficult to evaluate the project in its full range, as the time period since the approval decision is not enough long (the first mortgages are about to be paid back yet in 6 years). However, some preliminary results can be noted.

The project served as a catalyst for the whole area, triggered additional social externalities, such as rise in the interests in work, community activities, micro-enterprises (second-hand shop run by local women). From the first 6 families, 4 clients already gained at least temporary contract in building construction field, or in the field of social works. Currently, there are another 11 houses in the selected locality under construction, with some clients already succeeded in getting a commercial loan.

Last but not least, in October 2014 the initiative was also awarded the EU prize for Civil Society, becoming an example of good-practice activity contributing to integration of Roma community and amelioration of poverty.

#### 5 Discussion

The future of the project relies on the will of government representatives to include the project in the current policy framework. First, well-functioning of the project requires the cooperation between Ministry of Labour, Social Affairs, Family (responsible for social work); Ministry of Finance (responsible for allocating budgets) and Ministry of Transport, Construction and Regional Development (responsible for Housing Development Fund). The main aim is for State Housing Development Fund to provide low-interest mortgages for people in material need who do have anything that can vouch property.

Furthermore, a challenge when mainstreaming the

project, is the overall 'branding' of the project - how to make the project interesting also for the majority (non-Roma population). How to make the project not to be stigmatised?

It must be also noted that the case study took place in a village-like area. However, it can be assumed that in urban context the project implementation would be easier and less financial burdening, as all the necessities (for constructions as well as human capital) are closer and better available.

## 6 Conclusion

Phenomena of segregated Roma concentrations has been in history of Slovakia for almost 200 years now, however, it has been just recent 25 years, since the fall of communism regime, that the situation has become extremely urgent. High levels of poverty call for complex actions, addressing not only the problems of lack of housing conditions, but also for solutions overarching problems with poverty, stigmatisation and education.

The scrutinised project of housing provision by self-help construction funded through micro-finance scheme, seems to be a tool that has a potential to break this poverty cycle. Looking at housing not as a physical state but rather as a process enable to incorporate various participatory models and thus build not only houses, but also social networks, partnerships and friendships, all contributing in creation of complex and inclusive community.

## References

Buček, J. (1999) Land, ownership and living environment of Roma minority in Slovakia. Prepared for Local Government Initiative, Open Society Institute, Budapest.

EUKN (2014): The Inclusive City: Approaches to combat urban poverty and social exclusion in Europe. available at [www.eukn.eu](http://www.eukn.eu) [28.9.2014]

Hojšík, M. F. (2008) Evaluation of programmes of municipal rental housing within Roma settlements. Milan Šimečka Foundation: Bratislava.

Hojšík, M.F. (2010) Rómovia a my: kam priaznivé zmeny nedorazili. In M. Bútorá, M. Kollár, G. Mesežnikov, Z. Bútorová, & (eds.), *Kde sme? Mentálne mapy Slovenska* (pp. 225-240). Kalligram, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava.

Jurásková, Z. (2004) Podoby a mechanizmy sociálneho vylúčenia rómskych komunít na Slovensku. [In D. Scheffel, & A. Mušíka, *Rómska marginalita [Roma marginality]* (pp. 61-72). CAV, Prešov.

Jurová, A. (2002) Historický vývoj rómskych osád na Slovensku a problematika vlastníckych vzťahov k pôde („nelegálne osady“); available at <http://www.saske.sk/cas/archiv/4-2002/jurova-st.html> [28.9.2014]

MTCRD (2014) [Conception of State Housing Politics] 2015-2020. Internal document. Ministry of Transport, Construction and Regional Development. Bratislava.

Moravec, Š. (2006) Negativní dusledky etnicke definice socialního vyloučení. In M. Jakouber, & T. Hirt, "Romové" v osidlech sociálního vyloučení [Roma' in

traps of social exclusion] (pp. 81-90). Vydavatelství a nakladatelství Aleš Ceneš, Plzeň.

Office of National Council of Slovak Republic (2012) *Vývojové etapy života Rómov na Slovensku s dôrazom na dobovú legislatívu* [Development phases of life of Roma in Slovakia with focus on legislative frameworks] NRSR, Bratislava.

Radičová, I. (2001) *Hic Sunt Romales*. Fulbrightova komisia, Bratislava.

Turner, J.F.C., Fichter, R. eds. (1972). *Freedom to Build: Dweller Control of the Housing Process*. Collier- Macmillan: London.

UNDP (2014). *Atlas rómskych komunít 2013*. available at [http://www.minv.sk/?atlas\\_2013](http://www.minv.sk/?atlas_2013) [28.9.2014]

Vašečka, M., Jurásková, M., & Nicholson, T. (2003)

Čačipen Pal O Roma Global Report on Roma in Slovakia. Open Society Institute, Institute for Public Affairs, Bratislava.

Zapletalová, J., Antalíková, M., & Smatanová, E. (2003) *The Role of Self government in Housing Development in Slovakia: Local Government and Housing in Slovakia*. In M. Lux, *Housing Policy: An End or a New Beginning?* (pp. 297-351). LGI Books, Budapest.

Zoon, I. (2001) *On the Margins: Roma and Public Services in Slovakia*. Open Society Institute, Bratislava.

SR (1999) *Stratégia Vlády Slovenskej republiky na riešenie problémov rómskej národnostnej menšiny a súbor opatrení na jej realizáciu* [Government Strategy for Solutions of Problems of Roma National Minority].

SR (2002) *Komplexný rozvojový program rómskych osád* [Complex Development Programme of Roma settlements]

SR (2010) *Ordinance 443/2010*

# EU urban policy in times of crisis: the dimension of urban resilience

## ELISAVET THOIDOU

### Introduction

Since the 1990s, particular significance has been ascribed to the urban level globally. Urbanization goes in tandem with globalization as cities and metropolitan areas play a key role in the development and competitiveness of their regions and countries, and in many cases they are described as 'engines of the economy' (EC DG REGIO 2011). In 2011, 52.1% of the global population was urban (77.7% in developed regions and 46.5% in less developed). This is also the case with EU countries where the urban population reached 72.9% of the total population (UN DESA 2012). Some of the key factors behind this trend have to do with the role of urban and especially metropolitan areas in promoting territorial competitiveness. Such factors are the existence of agglomeration economies, the ability for

specialization and diversity of the labor market, the capacity to concentrate R&D activities and generate innovation, the endowment with significant human and physical capital (OECD 2006). Urban areas have been the terrain for implementing soft measures that concern quality of life, creativity and so on, that are considered to support the so called 'new economy' (Swianiewicz et al. 2011).

At the same time, problems such as negative agglomeration economies; low activity rates; increasing polarization; and degradation of infrastructure, the environment and social services prevent some urban areas from following a successful course (OECD 2006). The question of economic and social cohesion is raised with an effort to compromise it with the pursuit of competitiveness under the sustainable development principle (Maloutas et al. 2008). Since the late 2000s urban areas have been subject to the impact of the economic crisis, not to mention climate change and environmental problems. The win-win agenda that had underpinned the competitiveness-cohesion dipole during the 1990s and the early 2000s comes into question and the expectation for a continuous self-balance of this system seems to be under threat (Raco and Flint 2012). The fact that the urbanization process lies in the heart of the crisis spiral (Oosterlynck and Gonzalez 2013) accentuates the importance of such an approach.

Urban areas appear to be vulnerable to contemporary threats and a demand for enhancing their resilience appears. The notion of resilience concerns the ability of regions and cities to confront shocks caused by climate change or the economic crisis, and adjust to changing circumstances (CJRES 2010). It has entered the discourse on spatial development and planning recently, a fact that is "connected to the changing understanding of sustainability, with a greater emphasis on how existing modes of activity can be 'sustained' and how societies should adapt to the needs of new forms of capitalism" (Raco and Flint 2012).

The situation is illustrated in the 8th progress report on cohesion. It is concluded that in metro areas GDP-pc grows faster in growing economies and declines faster in declining economies, which "could mean that urban economies are more volatile and susceptible to booms and busts". Cities appear to be vulnerable to unemployment and poverty depending on the development status of their country: "Poverty and social exclusion are concentrated in cities, especially in North-western Europe. The crisis has further intensified this concentration ... cities in the more developed Member States tend to have lower employment rates and higher unemployment rates than towns, suburbs and rural areas ..., while the opposite is the case in less developed Member States. The crisis has not altered this pattern" (EC 2013).

It can be considered a paradox, that on the one hand urban areas are recognized as centers of development and competitiveness, and on the other hand the EU does not have an explicit urban policy to address urban transformations, due to the fact that the local and

national states have competence in urban planning according to the subsidiarity principle. Nevertheless, several options of urban policy are being developed in the context of EU policies, above all cohesion policy and environmental policy. It is worth-mentioning that DG REGIO has been renamed DG Urban and Regional Development (Hahn 2013).

European Union urban policy has had an impact of its own and also influences the formation and application of national urban policies in the sense that not only does it create funding opportunities, but it also promotes specific types of urban interventions and forms of urban governance that can affect the way local bodies address urban challenges (Carpenter 2013). Recently, several crisis-related issues have been addressed in which a resilience approach is evident, in the context of the URBACT project, as is the case with shrinking cities. In this regard a question might be to what extent EU urban policy is capable of addressing crisis induced problems or if it merely refines "neoliberal local policy solutions" as Oosterlynck and Gonzalez (2013) note.

The new programming period has started at a time that is crucial for urban and metropolitan areas, and especially those in Southern Europe, to enhance their resilience to crisis induced problems. Moreover, the role of urban centers is considered important for promoting regional resilience: in several cases the presence of major and second-tier urban centers "is positively associated with resilience" (ESPON 2014). Hence the question arises as to what the new content of cohesion policy with regard to urban areas is and how it can support their capability for resilience. The rest of the paper is organized as follows: In the second part the evolution of EU urban policy with a focus on the period 2007-13 is briefly examined together with the key elements of the urban dimension of cohesion policy 2014-20. The third part discusses the implementation of EU urban policy in Greece and the prospects arising for the post 2014 period. Finally some concluding remarks are made.

The urban dimension of EU cohesion policy  
The idea of European Community funding for interventions in urban areas was far from mainstream in the first years of the establishment of regional policy, among others due to the fact that agricultural policy has constituted the core of European Community funding. It was in the early and mid-1980s that the outbreak of urban crisis in several European cities led to the incorporation of the urban problem in some Community reports. However, in those first years of the ERDF operation (1975-1985) urban interventions were not included in the official agenda of the regional development policy. In 1989, the reform of EU cohesion policy came to acknowledge the urban dimension of regional development. This had been the combined result of increasing urban deprivation problems on the one hand, and of the pressure exerted by member states that were confronted with such problems on the other (Kamhis 2007). In addition to

this, novel forms of urban intervention were promoted with a view to supporting integrated urban development as an option of regional development. Urban interventions started as pilot actions in the early 1990s (Article 10 of ERDF urban pilot projects) and were continued in the form of the URBAN Community Initiative (1994-99, 2000-06). In 2000, the urban dimension was incorporated in the Regional Operational Programs (ROPs) by means of the 'Integrated Urban Interventions'. The period 2007-13 witnessed the mainstreaming of URBAN-type actions in the ROPs. This was a major change, as it was optional: "there is no legal obligation for Member States to include an urban dimension in Operational Programmes or to involve cities in their design and implementation ... URBAN is not self-evidently 'mainstreamed' in Ops" (CEC DG REGIO 2008). The result has been that the approach "that had been successfully implemented under URBAN Initiatives was lost or blurred" (Swianiewicz et al. 2011).

The funding of urban interventions was also subject to changes as the new financial instrument, i.e. JESSICA, substantially differed from older ones, and the role of the public sector changed "from a grantor of subsidies to an investment partner" (EIB and IDEA 2010). It was questioned if it is possible for JESSICA "to mobilize private funds for deprived urban areas in the current climate when it is economically more viable for investors to set up partnerships in city centers" (Bardouin et al. 2009). Lack of experience also inhibited the utilization of such instruments, as noticed for Brussels Region: "In the area of integrated urban development, public and private practices are seldom integrated. The private sector carries out real estate projects and the public sector deals with the public domain and public services" (EIB and IDEA 2010). In the period 2014-20, the urban dimension seems to have been upgraded in the context of the enhanced territorial approach to cohesion policy. Due to the fact that the thematic logic dominates the new programming provisions (Mendez 2012), the new urban dimension is directly connected to the objectives of the 'Europe 2020' strategy. New topics such as climate change appear to be of increasing significance to urban development (Swianiewicz et al. 2011). Examples of urban investment priorities include (Crome 2014): "Supporting energy efficiency, smart energy management and renewable energy use in public infrastructure ... and in the housing sector ...

Promoting low-carbon strategies ... in particular for urban areas, including the promotion of sustainable multimodal urban mobility and mitigation-relevant adaptation measures...

Taking action to improve the urban environment, to revitalize cities, regenerate and decontaminate brownfield sites (including conversion areas), reduce air pollution and promote noise-reduction measures... Providing support for physical, economic and social regeneration of deprived communities ..."

With regard to the content of Partnership Agreements (PA), the Regulation (EU) 1303/2013 makes provision

for "an integrated approach to territorial development supported by the ESI Funds ... setting out [among others] ... the principles for identifying the urban areas where integrated actions for sustainable urban development are to be implemented". Two types of interventions, Integrated Territorial Investments (ITI) and Community Led Local Development (CLLD), can be utilized towards an integrated urban approach. The concept of resilience occupies a key position in several EU policies, primarily environmental and climate policies. Besides this, enhancing resilience to various hazards at the EU level has to do with an increasing concern in risk prevention (EC 2014b). In the context of a LIFE project (2014) urban resilience is defined as "the ability of an urban territory/community exposed to hazards such as Climate Change, disaster, economic and social poverty, to resist, absorb, accommodate to and recover from these. A resilient approach addresses the following stakes: Reduction of the environmental impacts of the cities/territories (pollution/wastes), Mitigation/Adaptation to climate change, Answer to economic and social issues". In the context of cohesion policy the concept of resilience appears in the report 'Cities of tomorrow' which considers the creation of "a resilient and inclusive economy" as an opportunity "to turn the threats into positive challenges" on the basis of an integrated approach to urban development, without relying on the national economy (EC DG REGIO 2011). In the context of cohesion policy 2014-20 resilience thinking appears in a systematic way in the 6th cohesion report (EC 2014a) in a rather narrow manner, in the sense that resilience has to do chiefly with threats stemming from climate change. Evidently, the above-mentioned urban investment priorities have a strong climate resilience dimension. At the same time the ESPON (2014) 'ECR2 Economic Crisis: Resilience of Regions' project addresses the resilience of territorial areas in an integrated manner with emphasis placed on socio-economic dimensions.

#### EU urban policy in Greece

In Greece since the early 1990s, several EU co-funded urban projects have been implemented which have significantly affected thinking and practice for urban development. This is the case with the two pilot actions that were implemented in the early 1990s (article 10 of ERDF) and the nine URBAN programmes in cities all over the country (1994-99, 2000-06). The integrated approach to urban development in deprived urban areas was the most novel characteristic of these programmes. That approach has had an impact on the national legislative framework albeit with no practical implications until recently. More particularly, the Law on Regional Spatial Planning (1999) has made provision for 'Plans for Integrated Urban Interventions' ('SOAP' in Greek) irrespective of the EU context. In 2012, the Municipality of Athens prepared such a Plan for the first time in the country. Following this, the draft Law for the new 'Regulatory Plan of Thessaloniki' makes provision for protection,

enhancement and functional recovery of historic city centers of the greater area by means of a new 'SOAP'. Nevertheless, "it is by no means obvious whether and how the institutional setting of such a planning instrument can support the implementation of relevant interventions" (Thoidou 2014).

In the current programming period the integrated approach to urban development in the country has been limited, as has happened in several EU member states in which a sectoral approach to urban development prevailed. The studies for 'Integrated Plans for Urban development' ('OSAA' in Greek) that several municipalities elaborated in order to identify urban interventions for funding by the EU and particularly by JESSICA, have constituted a reference basis, but it is questionable whether they operated as URBAN-type programmes. Furthermore, the implementation of JESSICA is characterized by difficulties which are triggered by problems of availability of private funds in the conditions of the economic and financial crisis. For the new programming period the position paper that was prepared by the European Commission (EC 2012) stresses the need for integrated urban development: "The Partnership Agreement should set out the contribution to the integrated approach for territorial development; including – where appropriate – a planned integrated approach to sustainable urban development and the creation of a small number of growth poles / cities of excellence...". Actually, the PA 2014-20 for Greece makes provision for "an integrated approach to territorial development". As stated in the PA, Sustainable Urban Development is one of the means to implement this approach. The key challenges identified are the following (Ministry for Development and Competitiveness 2014):

- "Integrated and targeted intervention in urban centers, aiming at the revitalization of their economic fabric and their operation as development engines for their wider area.
- Reversing of social and environmental degradation of urban areas especially these with deprived social groups, degraded commercial centers ... and abandoned industrial zones ...
- Directly addressing the social impact of the economic crisis through revitalizing SMEs ...
- Connection between innovation and entrepreneurship with emphasis on smart specialization
- Reversing of urban sprawl and enhancing the compact city model ...
- Regaining of public space and development of social economy and social housing with active involvement of citizens ..."

The thematic objectives relevant to Sustainable Urban Development are by order of priority the following: (3) SME competitiveness, (9) Social Inclusion and Poverty, (8) Employment and Labor Mobility, (7) Sustainable transport and network bottlenecks, (6) Environment and Resource Efficiency, and (2) ICT, whereas the rest of the eleven thematic objectives can be involved depending on each case. Two types of areas are suggested: (a) areas selected for urban rege-

neration projects in the context of the Greek system of spatial planning with a population higher than 10.000 inhabitants. These areas face environmental, economic, climate, and demographic problems, as well as functional challenges concerning the operation of the city. They also include zones suffering the intense impact of the economic crisis (de-industrialized areas, increased unemployment and social exclusion, illegal building and change of land uses). The instrument applicable for these areas is ITI; (b) degraded areas of a smaller scale in which Sustainable Urban Development is going to be promoted by the instrument of CLLD (ibid.).

Despite the fact that no reference is made to the need for urban resilience, there are several cases in which not only the environmental hazards are addressed but also the socio-economic problems stemming from the crisis. It is noted that "priority will be given to strategies that promote integrated urban planning on the basis of the compact city principle ... the exploitation of building stock for productive activities, housing, energy saving, reducing of greenhouse emissions, and of climate change impact as well as to social services". Special reference is made to the dwelling stock, green open spaces and sustainable mobility (ibid.). Since all the above mostly represent an environmental view to urban resilience, a question arises as to the degree to which the socio-economic dimension of urban resilience will be promoted. The answer to this can be related to the exploitation of provisions made for poverty, social inclusion, employment and so forth which correspond to thematic objectives of high priority.

#### Concluding remarks

This paper briefly examined the evolution of the EU urban policy in general, and in particular in Greece, with a focus on current elements of this policy that are capable of attributing a resilience approach to urban development. The characteristics of the new EU urban policy are closely related with the strategy 'Europe 2020' that sets technology and innovation at the heart of the developmental effort and at the same time places emphasis on environmental and climate issues and endeavors to address poverty and social inclusion issues. In this context the sustainable urban development pattern appears to represent both old and new concerns of the EU urban policy. Past experience, and particularly the way financial instruments of the period 2007-13 have been exploited, advocates the importance of the integrated territorial approach to urban development.

Despite the fact that the notion of resilience is straightforward mostly in relation to climate change, several crisis-related elements can be discerned in the rhetoric of the new EU urban policy, such as those referring to social exclusion and deprived areas. However, the degree to which these elements formulate an integrated resilience approach is questionable and largely depends on the priorities on which urban interventions will be focused and of course on

the capacity of urban areas to formulate and govern integrated resilience-oriented strategies. In the same direction “the importance of local and regional actors in incorporating the principles of resilience” is highlighted by the relevant ESPON project (2014). Arguably, a resilience approach to urban development could enhance the exploitation of EU urban policy in support of urban areas and further promote sustainable urban development.

#### References

- Bardouin, J., Messina, C., Febbraio, C. and Mosse, M. (2008) Improving the Integrated approach to deprived neighborhoods, Study, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Regional Development
- Cambridge Journal of Regions, Economy and Society (CJRES) (2010) The Resilient Region, 3(1)
- Carpenter, J. (2013) “Sustainable urban regeneration within the European Union. A case of ‘Europeanization’?”, M. E. Leary and J. McCarthy Companion to Urban Regeneration, Routledge, pp. 138-147
- Commission of the European Communities (CEC) DG REGIO (2008) Fostering the urban dimension Analysis of the Operational Programmes (2007-2013), Working Document of the Directorate-General for Regional Policy
- Crome, B. (2014) “The Urban Dimension in the Cohesion Policy 2014-2020”, CSI-Europe towards 2014-2020. Financial Instruments for Cities, 30 January 2014, Luxembourg
- ESPON (2014) Territorial Dynamics in Europe. Economic Crisis and the Resilience of Regions, [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Publications/TerritorialObservations/TO12\\_October2014/ESPON\\_Territorial-Observation\\_12-Crisis-Resilience.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Publications/TerritorialObservations/TO12_October2014/ESPON_Territorial-Observation_12-Crisis-Resilience.pdf)
- European Commission (EC) (2012) Position of the European Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Greece for the period 2014-2020, [http://www.espa.gr/elibrary/121113\\_Position\\_of\\_the\\_European\\_Commission\\_Services\\_for\\_the\\_period\\_2014-2020.pdf](http://www.espa.gr/elibrary/121113_Position_of_the_European_Commission_Services_for_the_period_2014-2020.pdf)
- European Commission (EC) DG REGIO (2011) Cities of tomorrow: Challenges, visions, ways forward, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf)
- European Commission (EC) (2013) The urban and regional dimension of the crisis Eighth progress report on economic, social and territorial cohesion, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/interim8/interim8\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim8/interim8_en.pdf)
- European Commission (EC) (2014a) Investment for jobs and growth. Sixth report on economic, social and territorial cohesion, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cohesion\\_report](http://ec.europa.eu/regional_policy/cohesion_report)
- European Commission (EC) (2014b) The post 2015 Hyogo Framework for Action: Managing risks to achieve resilience, COM(2014) 216 final
- European Investment Bank and IDEA Consult (EIB and IDEA) (2010) Evaluation study: implementation of JESSICA instruments in the Brussels Capital Region, Belgium, [http://www.eib.org/attachments/documents/final\\_report\\_brussels\\_region\\_idea\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/documents/final_report_brussels_region_idea_en.pdf)
- Hahn J. (2013) “Reform of Regional Policy: A reinforced role for European cities!”, Conference: European policy in practice: the case of Athens, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-1062\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-1062_en.htm)
- [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2007/working/urban\\_dimension\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/urban_dimension_en.pdf)
- Kamhis, M. (2008) The Unification of the European territory 1986-2006, Kritiki, Athens (in Greek)
- LIFE Platform Meeting (2014) Urban Resilience: LIFE+ projects and European policies, 4-5 April 2014, Colombes, FR, Summary Report, <http://ec.europa.eu/environment/life/news/newsarchive2014/documents/report-urbanresilience.pdf>
- Maloutas, T., Raco, M. and Tasan-Kok, T. (2008) “Conclusions – Competitiveness and Cohesion: One Discourse, Multiple Realities and New Challenges for Policy and Research”, Ache P. et al. (eds) Cities between Competitiveness and Cohesion: Discourses, Realities and Implementation, Springer, pp. 259-73
- Mendez, C. (2012) “The post-2013 reform of EU cohesion policy and the placebased narrative”, Journal of European Public Policy, DOI:10.1080/13501763.2012.736733
- Ministry for Development and Competitiveness, Hellenic Republic (2014) Partnership Agreement for Greece 2014-20, [http://www.espa.gr/elibrary/PA\\_ESPA\\_2014\\_2020.pdf](http://www.espa.gr/elibrary/PA_ESPA_2014_2020.pdf) (in Greek)
- OECD (2006) OECD Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy
- Oosterlynck S. and Gonzalez S. (2013) “Don’t Waste a Crisis’: Opening up the City Yet Again for Neoliberal Experimentation”, International Journal of Urban and Regional Research, 37 (3) pp.1075-82
- Raco, M. and Flint, J. (2012) “Introduction: Characterizing the ‘new’ politics of sustainability: from managing growth to coping with crisis”, Flint, J., Raco, M. (eds) The Future of Sustainable Cities: Critical Reflections, The Policy Press, Bristol, pp. 3-28
- Swianiewicz, P., Atkinson, R. and Baucz, A. (2011) Background Report on the urban dimension of the Cohesion Policy post 2013, [http://www.eu-territorial-agenda.eu/Related%20Documents/PL\\_PRES\\_Background\\_Report\\_Urban\\_dimension\\_of\\_CP.pdf](http://www.eu-territorial-agenda.eu/Related%20Documents/PL_PRES_Background_Report_Urban_dimension_of_CP.pdf)
- Thidou, E. (2014) “Spatial planning in the era of crisis: evidence from the Thessaloniki greater area” AESOP annual Congress, Utrecht 9-12/7/2014
- UN DESA (2012) World Urbanization Prospects, the 2011 Revision, <http://esa.un.org/unup/CD-ROM/Urban-Rural-Population.htm>

# La svolta Albanese: intervista a Corrado Minervini

CANDIDA MARIA VASSALLO

Ottenere lo status di paese candidato all'Unione Europea(UE) rappresenta la fine di un isolamento e l'inizio del futuro, soprattutto per un paese che costruisce la sua democrazia sulle macerie di un regime. L'Albania ha ottenuto lo status il 27 giugno 2014, ci si propone di presentare le politiche e le strategie che hanno avviato un processo di costruzione e di sperimentazione degli strumenti urbani in uso per pianificare lo sviluppo delle città. Come le città si stanno preparando al riconoscimento ufficiale di città "europee"? Come gli strumenti e le metodologie europee di pianificazione urbana sono utilizzati? Troveremo risposte nell'intervista a Corrado Minervini<sup>1</sup>, team leader del Tirana City Development Strategy di Cities Alliance, già team leader nel 2008 per la stesura di Structural and Regulatory Plans nel Land Administration and Management Project (LAMP) della Banca Mondiale (BM) in Albania per le città di Durazzo, Shkodra, Vlora e Kamza.

Nel 2001, dopo un intenso lavoro nei paesi in via di sviluppo (PVS), sui temi dello sviluppo urbano<sup>1</sup>, Minervini inizia i suoi primi esercizi di pianificazione urbana nei Balcani con un gruppo di studenti universitari<sup>2</sup> e con una "cassetta" vuota perché gli attrezzi si sarebbero costruiti "by doing" plasmando strumenti e metodi convenzionali europei al contesto sociale, culturale, legislativo, politico locale. L'impegno sia didattico che professionale in Kosovo<sup>3</sup>, Albania<sup>4</sup>, Montenegro<sup>5</sup> ed in Macedonia<sup>6</sup> testimoniano risultati eccellenti nella pianificazione urbana con strumenti europei tradizionali calzati nei contesti (spesso stravolti per mancanza di capacità di management locale, dati demografici, cartografia esauriente) attraverso la partecipazione e la formazione.

Nel 2009 l'UE, riconoscendo l'importanza della crescita delle città nei PVS, si impegnava in attività per lo sviluppo urbano, a condizione che ciò fosse sollecitato dai paesi stessi. In quest'ottica la presentazione del metodo di Minervini risulta essere estremamente pertinente perché basato sull'utilizzo dell'approccio partecipativo che, usato come strumento di operazioni urbane globali, consente di capire la povertà e di articolare le sue potenzialità così come quelle del "formale" e "informale" che, coesistendo in ogni città, creano una favolosa miscela esplosiva: lo Sviluppo.

Qual'è la sua opinione sulle politiche di sviluppo urbano dell'UE?

Sono estremamente critico in merito alle politiche urbane dell'UE. L'UE ha cominciato ad elaborare sul suo

territorio nel 1956, all'interno dei primi atti fondativi della stessa Europa, coniato un termine poco noto agli stessi urbanisti: "territorial cohesion". Con territorial si voleva enfatizzare gli aspetti socio-economici, più che fisico-spaziali, e la cohesion derivava semplicemente da una riflessione su un'Europa melting pot delle diversità, diversità da mantenere senza favorire disuguaglianze e polarizzazioni. La Territorial Cohesion Europea, produceva a livello regionale un'azione di solidarietà e di scambio tra le regioni (non nazionali) europee. Le prime mappe che ne vengono fuori presentano un'Europa fatta non più di nazioni ma regioni che si ridistribuiscono le ricchezze. Purtroppo questo rimane, per decenni, solo uno straordinario concetto che si concretizza attraverso l'European Regional Development Fund (ERDF) e l'European Social Fund (ESF) a testimonianza della doppia anima della Territorial Cohesion policy, rispettivamente economica e sociale. C'è voluto il Trattato di Lisbona e la Cohesion Policy 2014/2020 per puntare sulla città come motore dell'economia e dello sviluppo dell'UE e sulla rigenerazione della città attraverso un approccio olistico e non settoriale. Solo dieci anni fa la pianificazione olistica era quasi un tabù presso la Cooperazione allo Sviluppo Europea (Europeaid) ed al massimo ci si occupava della pubblicazione delle guidelines per uno sviluppo urbano sostenibile (Forbes Davidson, Towards sustainable urban development. A strategic approach) redatto dall'Institute of Housing Studies di Rotterdam.

Quando nel 2009, l'UE viene convocata, da UN-HABITAT e dai paesi Africa Caribbean Pacific (ACP), a partecipare ad un Convegno dal titolo URBANIZATION CHALLENGES & Poverty Reduction in ACP countries, l'UE ci arriva assolutamente priva di un'idea coerente nonostante il 50% della popolazione mondiale fosse urbanizzata e il 70% di questa, in particolare al sud del mondo, visse in SLUM. Solo nel maggio del 2013, la Commissione raccomanda il Parlamento Europeo di Strasburgo di far rientrare l'urban development, e tutte le azioni di rigenerazioni urbane, all'interno del tema più esteso di decentramento amministrativo rinnovando così la speranza di affrontare finalmente le tematiche urbane nell'ambito della Cooperazione Internazionale e di poterlo fare con approccio olistico, equo e partecipativo.

Come le politiche urbane europee hanno partecipato ai processi di rigenerazione socio-economica ed urbana delle città albanesi dopo la caduta del regime?

A livello urbano l'UE non è mai intervenuta in Albania, con una logica coerente ed unica (olistica), ma ha affidato questo compito alla Cooperazione Bilaterale oppure alla Cooperazione Internazionale. Del resto, come avrebbe potuto intervenire se non sapeva come fare? Come ho già detto le uniche guidelines sono apparse nel 2004 e scomparse pochi anni dopo. E poi, comunque, come trasformare delle generiche guidelines in tecnologie di intervento? A questo quesito noi, operatori della Cooperazione Internazionale, siamo co-

stretti a dare una risposta e testare la traslitterazione di guidelines e policies in tecnologie di progettazione urbana. Ebbene questo è ciò che ho fatto in Kosovo, Albania, Montenegro, Macedonia a partire dal 2001, con gruppi di studenti italiani, attraverso esercizi di pianificazioni urbana costruendo e sperimentando tecnologie di intervento per la rigenerazione urbana. L'UE e le sue guidelines e policies sono sempre state lontane. Avevamo la possibilità di definire un metodo di analisi e di progettazione urbana appropriato che, basandosi sulla partecipazione, "sconvolgesse" le metodologie europee, ottenendo risultati con tempi e costi ridotti, con l'utilizzo di tecnologia informatica ed il ruolo innovativo e fondamentale degli studenti universitari sia come mediatori (tra esperti internazionali e gli uffici tecnici comunali) che come formatori del personale locale all'utilizzo dei software. Quando l'Albania risorge dalle ceneri, tutta la Cooperazione Internazionale è coinvolta. Ingenti risorse vi furono versate. Le più impattanti furono quelle della BM trovando in Albania un fertile terreno liberista. In verità in Albania la grande rivoluzione rigenerativa è stata portata con un atto di grande genialità da Edi Rama che, venendo fuori dall'Accademia di Belle Arti di Tirana e dall'Accademia di Belle Arti Parigina, si propone come *deus ex machina* del rinnovamento urbano di Tirana e, con un colpo di spugna, trasforma una città grigia in una città viva dai colori brillanti che, da quel momento in poi, la caratterizzano. Siamo di fronte ad un atto di estrema violenza, in cui il nuovo sindaco si propone di rigenerare la città semplicemente con un atto artistico. Mentre Edi Rama era al potere in Tirana, la BM gli offre grant per la realizzazione del Piano strutturale e regolatore, e pochi anni dopo anche il City Development Strategy, di cui sono stato team leader dal gennaio 2011. A causa dell'esito delle elezioni amministrative di quello stesso anno il progetto è stato sospeso. Lei è stato team leader nel progetto LAMP di BM per la stesura dei Structural and Regulatory Plans per le quattro maggiori città albanesi. Le restrizioni del progetto le hanno dato la straordinaria opportunità di ripensare alla pianificazione urbana; in che modo snatura l'urban planning in urban plaining? L'urban plaining é lo sviluppo delle smart city? Nel 2008 la BM ha offerto un credito al governo albanese per intervenire con Piani strutturali e regolatori per la rigenerazione delle quattro città maggiori. Sono stato incaricato di guidare un gruppo di esperti internazionali negli ultimi 9 mesi. Il progetto doveva essere estremamente veloce e impattante. Bisognava produrre progetti "fatti al metro", un po' come la pizza, in pratica al ciclostile, estremamente efficaci, progetti in cui gli aspetti fondanti della pianificazione urbana mi guidassero a delle conclusioni. Facevo riferimento all'abecedario del fare urbano, ai principi del good governance, dell'human rights, del participatory e dell'equity planning, a quei principi fondatori della città a cui nel 1961 Lewis Mumford faceva riferimento, una città che avrebbe dovuto portare essenzialmente il welfare, cioè il benessere

economico e sociale. Che cosa è venuto fuori? Una pianificazione grammaticale, una pianificazione, diciamo pure, senza significato, perché la grammatica di fatto non produce significati, la grammatica tesse, la grammatica ti dà una struttura sulla quale poter costruire, ecco su questa texture, su questa base e su questi concetti fondanti, io ho costruito il plain. Plain in inglese significa base, basic, fondamentale, in una parola l'essenziale.



Figura 1 – C. Minervini: Pianificazione grammaticale

Il mio urban plaining procedeva attraverso lo smontaggio della città. Ho applicato una logica destrutturante e, come un bambino con il suo giocattolo, ho smontato le città in tanti pezzi che potevano avere per sé un loro significato. Di fatto ho applicato una logica "Smart". Ho individuato pezzi morfologicamente unici e significativamente completi, pezzi che avevano un senso minimo, e che nello strutturalismo vengono chiamati morfemi. Le unità significative, o morfemi, che ho identificato, erano inserite all'interno di una rete stradale e di una logica di mobilità tendenzialmente senza automobili. Ogni quartiere, cioè ogni morfema urbano, avrebbe dovuto svilupparsi secondo una logica equa e sostenibile. Di fatto nelle città albanesi, subito dopo la "liberazione" dalla dittatura, tutti avevano un solo obiettivo: costruire ed esercitare la propria libertà in maniera indiscriminata e a tutti i costi. In Albania si era costruito dappertutto, in qualsiasi modo e senza regole, e si costruiva nelle città maggiori, laddove i piani regolatori in vigore erano da trasgredire. Si costruiva ovunque e si costruiva, tutto sommato, con dei buoni materiali che arrivavano dall'Italia e dalla Germania, ma si costruiva senza regole e senza badare alle necessarie infrastrutture. La mia sfida era, non tanto quella di far costruire di più ma, far costruire con qualità, una qualità garantita dai servizi all'interno dei quartieri e dai servizi all'interno della città: dai piccoli giardini pubblici, alle biblioteche, agli asili, ai mercati, a tutto quello che "di quartiere" non esisteva all'interno delle città albanesi o si svolgeva per strada. Le soluzioni proposte consistevano nel renewal, cioè demolizione e ricostruzione, oppure nel micro-planning. La logica applicativa era basata su algoritmi che a partire dall'incremento netto della popolazione, dalla media lorda di superficie per persona e dalla disponibilità di aree lasciate libere nel quartiere, calcolava la Floor Area Ratio cioè la quantità di superficie lorda da costruire su un determinato lotto urbano dedicato allo sviluppo. Nello stesso tempo dovevo anche individuare quegli spazi assolutamente necessari per riqualificare la città attraverso interventi infrastrutturali secondari a li-

vello urbano, come stadi, teatri nazionali, biblioteche, scuole ed ospedali, cioè quei servizi a cui la città non può rinunciare perché altrimenti non si chiamerebbe tale. Tutto questo ho dovuto produrre attraverso piani offset o "piani al metro" per quattro città in 9 mesi. Di fatto sono passato dalla pianificazione urbana concepita per essere prodotta in anni, di lavoro e di studi, a dei piani che potessero esser prodotti in pochissimi mesi, in cui la qualità della vita e dei luoghi fosse tradotta in termini di potenzialità costruttive e servizi alla residenza e alla produzione attraverso regole che non fossero restrittive, come sempre sono esistite in Italia e nel mondo, ma con delle regole che potessero finalmente essere prescrittive, che potessero cioè raccontare quello che non si può fare e quello che è possibile costruire. Credo a questo proposito che i piani regolatori debbano essere meno verbosi e più disegnati. Questa era la mia intenzione, ci sono riuscito fino ad un certo punto, naturalmente a causa dei limiti di tempo, ma comunque sempre seguendo i principi della good governance, della trasparenza, della partecipazione, e soprattutto dell'equità. Questi principi sono stati sbandierati dalle Nazioni Unite ma, nessuno ha mai parlato né scritto di tecnologie applicative del partecipative equity planning, nessuno ha mai testato questi principi. Ebbene mi sono fatto interprete dei principi di equità e dei principi partecipativi e, raccogliendo good practices da tutto il mondo, li ho codificati e trasferiti all'interno del mio manuale personale che utilizzo tutte le volte che sono invitato a metterlo in pratica.

Dopo l'ufficiale riconoscimento a paese membro dell'UE, secondo lei l'Albania potrebbe avere un ruolo attivo nel processo evolutivo delle politiche urbane europee?

Le città albanesi avrebbero molto da insegnare. Per esempio la pianificazione in Europa non è fatta attraverso approccio partecipativo mentre in tutte le pratiche pianificatorie albanesi la partecipazione diventa la chiave per l'elaborazione di un piano urbano. In Europa la partecipazione non esiste ma è propagandata. In Europa c'è un programma che si chiama URBACT all'interno del quale molti progetti sulla partecipazione hanno prodotto manuali, video, rapporti, a fronte di una spesa impressionante di milioni di euro. L'approccio partecipativo è stato provato e testato nelle città all'interno dei network che proponevano la partecipazione come tema, ma, mi domando: dove sono le ricadute di questo straordinario programma europeo? dove sono le città nelle quali il participatory approach, creato in URBACT, possa essere finalmente applicato?

Le città albanesi avranno da vantare un metodo che in Europa è stato applicato solo in alcune città campione. L'Albania avrà da vantare sia la genialità di un sindaco come Edi Rama (oggi a capo del Governo) che la banalità di un comportamento estremamente modesto che stabilisce una grammatica del fare urbanistico, che non comunica ma costruisce una struttura, una base, attraverso principi fondamentali,

una grammatica sulla base della quale è possibile fare un Piano regolatore in pochissimo tempo ed in modo estremamente efficace, che non garantisce favori a nessuno e che dice che, sui principi dell'equità e delle pari opportunità offerte a tutti i cittadini, si può costruire lo sviluppo, si possono costruire quelle condizioni di benessere.

In Albania sono stati testati metodi che in Europa e nel resto del mondo si sognano, pertanto l'Albania ha dei grandi vantaggi in questo senso.

Se avesse la possibilità di scrivere un capitolo nel Libro Bianco dell'Agenda Urbana Europea, quale sarebbe il titolo ?

Io non scriverei un Libro Bianco io scriverei un Libro Nero; un Libro Nero sullo stato di vessazione dei cittadini quando devono iniziare una pratica edilizia, quando devono confrontarsi con l'alterigia implacabile dei geometri comunali, o quando non hanno la possibilità di esercitare una democrazia partecipativa; scriverei un Libro Nero sui milioni di euro spesi per sperimentare tecnologie partecipative in programmi europei come URBACT che non hanno alcuna ricaduta sulle città europee, quelle che non hanno partecipato ai progetti; un Libro Nero sulla mancanza dei diritti umani dei più deboli che sono quotidianamente calpestati; un Libro Nero sui piani che non offrono pari opportunità di sviluppo ai cittadini pur essendo stata inventata l'equalizzazione, tra l'altro in Italia; un Libro Nero sul fatto che le città maggiori sono gestite quasi bene, e le città minori non sono gestite per niente; io voglio scrivere un Libro Nero quando mi accorgo che il rapporto tra lo sviluppo ed il valore di un immobile non deve essere comunicato a due uffici differenti della mia municipalità ma le informazioni possono essere condivise tra questi due uffici attraverso semplicemente un unico, piccolo software, io mi fermerò di scrivere un Libro Nero quando tutto quello che io facevo e faccio nei paesi in via di sviluppo sarà fatto in Europa, in tutta l'Europa, punto e basta.

Note

1 Dalla fine degli anni 80 si occupa di gestione delle emergenze, recupero e conservazione dei beni culturali, infrastrutture sanitarie e scolastiche, servizi igiene-sanitari, trasferimento tecnologico

2 Dalla Scuola post- Laurea in "Tecnologia, Architettura e Città dei PVS" Politecnico di Torino in cui è docente dal 1990.

3 2001: Regional housing co-ordinator in Peja/Pec-nel Reconstruction Housing Programme UNMIK-EU (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo)

4 2002: Project co-ordinator e urban planner, Shkodër-Urban Planning activity; Redazione del nuovo Piano Regolatore

5 2003: Urban planning expert, Kolasin- Municipal Investment Programme, European Agency for Reconstruction (EAR)

6 2004/2006: Urban planning expert, Training and Capacity Building of Local Self-Government Institutions

## Bibliografia

Fodrini, S. (2004), "E se la strada diventasse a doppio senso? Metodologie e strumenti dai paesi in via di sviluppo. Esercizi urbanistici nei Balcani" in *CON-TROSPAZIO Architettura Urbanistica* n.108  
Caltabiano, I. (2012), *Un architetto e l'architettura nel mondo della cooperazione allo sviluppo*. Intervista a Corrado Minervini

# Policies focused on innovations. Case study of EIT+ in Wroclaw

MAGDALENA WAGNER

## Introduction

The definition of «innovation» is well-known, however, the so-called «urban innovation» still seems not to be fully examined. The fact is that more and more cities try to incorporate this catchy term into their policies. Wroclaw also stood up for the race to make the city an important node of innovation. The paper discusses the case of Wroclaw Research Centre EIT+, which is a brand-new R&D cluster in the city. The EIT+ is a result of implementation of the city strategy which aimed at the promotion of the society of knowledge and innovation in Wroclaw. The story of the investment could be a beneficial lesson for other European cities.

## Wroclaw Research Centre EIT+

### The background

It seems fair to say that the region of Lower Silesia is one of the most innovative regions in Poland. Relatively large number of universities, research agencies, small enterprises, and large world-wide-known companies contribute to the image of a fast developing area. The authorities responsible for the development of the region and the Wroclaw municipality decided to engage in the R&D activities in order to raise the attractiveness of this part of the country. The experience of highly developed countries shows that without implementation of new solutions and technologies, without perfecting products and services, one would not be able to compete on the global arena. Therefore, the city of Wroclaw decided to establish certain aid programs for innovative companies. The support for R&D activities is particularly important aspect of activity and care of the authorities and scientific circles of the region. Additionally, the municipality incorporated the four general principles summarised in four 'Cs' described in the Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation produced under the umbrella of EU Commission in 2012. In the 2000s Wroclaw was trying to attract the European Institute of Innovation and Technology to the city. The competition was won by the city

of Budapest, however, Wroclaw did not give up on becoming an innovation hub in this part of Europe. Wroclaw Research Centre EIT+ was established in 2007 in western part of the city. It is a unique action developed by various actors; initially, along with the city of Wroclaw, University of Wroclaw, Wroclaw University of Technology, Medical Academy (now Wroclaw Medical University), the Wroclaw University of Economics, and Wroclaw University of Environmental and Life Sciences, the local government of the Lower Silesia region was also involved in the project. Currently the municipality of Wroclaw has nearly 90% shares in the company, and the remaining shares belong to the universities. As we can read on the EIT+ website, the main task it to «foster innovation based on the co-operation of academia, local government and innovative business».

## Pracze Campus

Wroclaw Research Centre EIT+ covers an area of 27 hectares, located 13 km away from the city centre in the vicinity of the motorway ring road and the airport. The place was built in the beginning of the XX century as a facility for the poor and the terminally ill (Armen- und Siechenhaus), then it was used as a tuberculosis hospital (Tuberkulosenanstalt). During the World War II it served as a military hospital and after the war it was turned into Soviet army barracks. After the 1956 the place became Agricultural Schools and High School. In 2007 all buildings were transferred to the EIT+ in order to launch the renovation and adaptation to the new purpose. Today this area is devoted to research and development, where scientists and scholars conduct their researches. The first stage of construction in the 2010-2013 consumed nearly 140 million euro. Circa 20 000 square meters of the restored and newly-built buildings are equipped with the most unique and sophisticated apparatus in Poland. The Campus provides certified biotechnological laboratories of three safety levels against biological hazard (BSL-1, 2, 3) and of a high scale of cleanliness for the nanotechnological applications. However, the Campus is not only a place devoted to hard work, in contrary, the scientists have at their disposal many recreational open spaces, including park. The first scientists moved into the Pracze Campus in 2013, but the whole renovation and construction process shall end in the 2015.

## Initiatives

EIT+ consists of laboratories and offices, but is not only a hard infrastructure. Pracze Campus aims to become an innovative hub of the city, meeting place for the creative researchers, and centre of knowledge-based economy in Lower Silesia. The place will gather professionals from complementary backgrounds such as business incubators, high technology companies, and financial institutions in order to establish an efficient environment for development and science. Wroclaw Research Centre EIT+ carries out many interdisciplinary research activities, such as Bio-

Med or NanoMat. The BioMed project is focused on biotechnology and advanced medical technologies, especially: «the application of new biomaterials in therapy and diagnostics, the development of new medicines and their functional forms, and search for new diagnostic, prevention and disease curing strategies» (EIT+ website). The purpose is to transfer the research outcomes to the practice, namely patents and spin-off companies. The NanoMat project focuses on developing nanotechnologies in fields such as nanoelectronics, optoelectronics, microsystems, molecular electronics, photonics, non-linear optics and nanomagnetism. Once more, the most important objective is the implementation of the research outcomes (e.g. patents, spin-off companies). Therefore, the most important feature and advantage of the EIT+ is the link between science and business which builds up the knowledge based economy.

### Conclusions

Wroclaw Research Centre EIT+ was established in 2007, but the researcher moved into the campus just in 2013. Reportedly, that the idea to develop R&D and knowledge-based economy in the Pracze Campus has a number of benefits: it is an opportunity to conduct researches in an creative atmosphere, to develop new technologies, to provide researchers modern and advanced apparatus, and also to renovate and recycle historical buildings in an attractive location. Wroclaw promotes itself as a «meeting place» and this time it is a meeting of science and practice. The implementation of the research results into practice is one of the main goals of the investment. EIT+ is a common project of the municipality and the best Lower-Silesian universities with a budget of nearly 150 million euro. It seems fair to say that the new campus devoted to R&D became an innovative core of the city which contributes to the development of IT, biotechnology, medicine, nanotechnology, telecommunications and energy production. The construction process is still in progress, but so far the Wroclaw Research Centre produced 40 patents and seems to a promising investment that might generate significant benefits for the city in the nearest future.

### References

- 1 Basu, S., Khanwilkar, P. (2011) "A Global Strategy for Innovation Commercialization", *Innovation. America's Journal of Technology Commercialization*, December 2011/January 2012, 9(6)
- 2 Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (2012). EU Commission, [online] [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/smart\\_specialisation/smart\\_ris3\\_2012.pdf?uuid=e50397e3-f2b1-4086-8608-7b86e69e8553&groupId=10157](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/smart_specialisation/smart_ris3_2012.pdf?uuid=e50397e3-f2b1-4086-8608-7b86e69e8553&groupId=10157) (access: 18.10.2014)
- 3 Wroclaw Research Centre EIT+, [online] <http://www.eitplus.pl/> (access: 18.10.2014)

# SESSIONE 10

## Politiche sociali contro la segregazione

### Politiche sociali contro la segregazione

CAMILLA PERRONE

Le città hanno riconquistato un ruolo strategico nel disegno delle politiche urbane italiane ed europee dei prossimi anni. Nonostante il disorientamento innescato dalla portata dei cambiamenti dei processi di urbanizzazione e dalle sfide ambientali, climatiche, energetiche e sociali della transizione contemporanea, il cambiamento radicale delle componenti demografiche, degli stili e delle forme dell'abitare, le città sembrano rappresentare ancora un caposaldo della futura Europa urbana. In questo quadro si intende esplorare il processo e le potenzialità della riorganizzazione della società e delle sue componenti, in forme nuove e inattese, che si esprimono con linguaggi e strumenti ben oltre la retorica della crisi. Innovazione tecnologica, nuovi modelli di welfare, pratiche socialmente legittimate di auto-produzione dell'abitare, suggeriscono già strategie e indirizzi per politiche sociali di nuova generazione contro la segregazione urbana in qualunque forma essa si esprima. Le città italiane soffrono povertà, emarginazione, differenziazione di accesso ai diritti di base per molti abitanti "provvisori", e conflitti sociali che spesso si traducono in conflitti spaziali (e viceversa), di portata spesso imprevedibile. Accade così che paesaggi urbani "postmetropolitani" diventino lo specchio e la sintesi di grandi contraddizioni sociali che si sviluppano a corrente alternata, dal centro storico di una città consolidata nella sua immagine, ai bordi di un organismo urbano che sta lentamente cambiando le sue forme e i suoi cicli ecologici e tecnologici, sfidando politiche, istituzioni e scienza.

Emerge con evidenza quindi il bisogno di reinventare politiche sociali che assumano e si misurino con un concetto nuovo di diversità urbana inclusivo di questioni come quelle del welfare condiviso, della segregazione sociale e culturale, del ruolo degli interventi area-based nei quartieri multiculturali, dell'agricoltura urbana come dispositivo di welfare e costruito economico di modello di sviluppo neo-rurale. Al contempo, forse persino con un'urgenza più esplicita, si profila un terreno di lavoro per nuove politiche sociali che consentano di trattare la multiversa natura dei nuovi conflitti urbani e l'indurimento e l'esasperazione verso cui questi si avviano per effetto del permanere della crisi finanziaria. L'avanzare di un cambiamento strutturale nel sistema economico planetario

dalle implicazioni ancora incerte, e sicuramente, l'incapacità istituzionale di catturare i problemi, di gestirli nella loro dimensione trans-scalare, di incontrare i destinatari delle politiche nel punto o nel luogo di maggior efficacia per il trattamento dei problemi costituiscono nodi irrisolti che renderebbero difficile disegnare qualunque politica pubblica di nuova generazione. Appare dunque necessaria una riflessione sui contenuti, sul profilo e sull'ambito di efficacia delle politiche sociali contro la segregazione nelle città italiane, che tenga conto, in modo sincronico e integrato, del trattamento dei conflitti e della costruzione delle condizioni sociali per il loro contenimento; che si soffermi inoltre sui gradienti di emarginazione e povertà differenziate in base all'emergenza, alla difficoltà di inserimento, all'illegalità delle forme abitative provvisorie, alle potenzialità di usi differenziati e alternati del patrimonio abitativo non occupato; che valorizzi le condizioni per cui le sempre più diversificate "capabilities" urbane possano esprimersi, oltre la garanzia fondamentale dell'accesso ai beni primari. Sarà una occasione di riflessione su questi aspetti e si potranno raccogliere contributi che entrino nel merito delle sfide, dei contenuti, dei margini di intervento di nuove politiche sociali contro la segregazione nel quadro degli indirizzi dell'Unione Europea per un'agenda urbana. Si pone pertanto l'obiettivo di ripensare il ruolo e l'efficacia delle politiche sociali con riferimento al cambiamento delle città italiane e nella consapevolezza dell'importanza di ripensare all'Italia nel suo contesto culturale ma anche in dialogo con sfide, tradizioni e culture europee, mediterranee e planetarie.

### La geografia dei migranti nel napoletano: fenomeni di segregazione territoriale e implicazioni per le politiche sociali

FEDERICO BENASSI  
GIUSEPPE GABRIELLI  
FABIO LIPIZZI E SALVATORE STROZZA

Introduzione

La presenza straniera è ormai un elemento strutturale della società italiana, in grado di influenzarne

in modo significativo il profilo demografico e socio-economico. Un particolare aspetto di questo fenomeno è quello che riguarda i modelli insediativi degli stranieri. La distribuzione territoriale dei migranti nei contesti di accoglimento è espressione dei legami interni alla comunità di appartenenza e del ruolo giocato dalle reti migratorie nel determinare l'arrivo e l'inserimento degli immigrati nella nuova società. Inoltre, essa riflette il collegamento tra il territorio e la specializzazione (o segregazione) lavorativa, oltre che le opportunità e specificità dei mercati immobiliari locali. Lo studio dei diversi assetti spaziali assunti dagli stranieri e la loro ricostruzione diacronica può quindi fornire utili informazioni circa il processo di adattamento agli spazi di accoglimento. In particolare, nei grandi territori urbani il "peso" della presenza straniera è solitamente maggiore ed i fenomeni di segregazione/ghettizzazione sono più possibili. Nonostante tali tematiche suscitino l'interesse di studiosi e ricercatori da diversi anni anche con riferimento al caso italiano, sono tuttavia pochi gli studi empirici a livello micro-territoriale (sub-comunale). Infatti, il fenomeno migratorio in Italia ha assunto una rilevanza numerica solo negli ultimi due decenni e l'unica fonte statistica per questo dettaglio territoriale è rappresentata dal Censimento. La recente disponibilità dei dati dell'ultimo censimento demografico (2011) permette di superare in parte questo problema. Utilizzando i microdati censuari sulla popolazione a livello di sezione di censimento, il contributo propone quindi un'analisi diacronica (2001-2011) della distribuzione micro-territoriale degli stranieri nel comune di Napoli al fine di capire come questa si sia evoluta nel tempo, soprattutto in termini di segregazione territoriale, e di fornire spunti operativi per una più efficace gestione dei territori urbani.

#### La segregazione territoriale: concetti e misure

Il termine segregazione territoriale, fa riferimento ad un concetto molto ampio che solo con il lavoro di Massey e Denton (1988) trova una chiara definizione sia da un punto di vista teorico che operativo. I due autori propongono infatti per la prima volta un set organico di 20 indicatori classificati in 5 dimensioni chiave in cui è scomponibile, a loro modo di vedere, la segregazione ovvero: disegualianza, esposizione, concentrazione, centralizzazione e aggregazione spaziale (clustering).

Partendo da tali presupposti, il presente contributo considera tre indicatori sintetici e due misure spaziali. I tre indicatori sintetici sono: l'indice relativo di dissomiglianza, l'indice di interazione e l'indice delta (che si riferiscono, rispettivamente, alle dimensioni sopracitate della disegualianza, dell'esposizione e della concentrazione). Le due misure spaziali sono: il centro medio (semplice e pesato) e la deviazione standard ellittica (che rispettivamente forniscono informazioni circa la centralizzazione e l'aggregazione spaziale). Presentiamo di seguito una rapida descrizione delle misure adottate senza entrare, per ragioni di spazio, nella loro formalizzazione matematica per la

quale si rimanda ai lavori di volta in volta citati.

L'indice relativo di dissomiglianza (IRD) è una misura che tiene conto della distribuzione di due gruppi di popolazione (uno minoritario e l'altro maggioritario in termini numerici) tra le diverse aree (i) che compongono il territorio di riferimento (Duncan e Duncan, 1955). In questo specifico contributo indica quanto dissimile –in termini di proporzioni – è la distribuzione degli stranieri tra le diverse sezioni di censimento del comune di Napoli rispetto alla distribuzione osservata per la popolazione italiana. L'indice di interazione (INT) quantifica la probabilità che stranieri e italiani hanno di condividere una stessa area (sezione di censimento in questo caso) del comune di Napoli (Bell, 1954). L'indice delta (ID) è sostanzialmente una misura di concentrazione (Duncan, 1958) che segnala l'ammontare di spazio fisico occupato dalla popolazione immigrato all'interno del contesto territoriale di riferimento (nel nostro caso il comune di Napoli). Tutti e tre gli indici sintetici presentati hanno un campo di variazione compreso tra 0 ed 1. Per una loro recente applicazione al caso italiano rimandiamo al lavoro di Benassi e Ferrara (2013).

Passando alla descrizione delle misure spaziali utilizzate, il centro medio semplice è un punto fittizio identificato su un piano euclideo attraverso il calcolo delle medie semplici delle coordinate geografiche (longitudine e latitudine) dei punti di un determinato territorio (nel nostro caso, i centroidi di ciascuna sezione di censimento del comune di Napoli). È dunque un indice sintetico che, ottenuto sotto l'ipotesi di assenza di variabilità nella distribuzione della popolazione, rappresenta il punto di equilibrio teorico che si realizzerebbe qualora sussistesse una condizione di perfetta equi-distribuzione della popolazione tra le sezioni di censimento del comune di Napoli. Il centro medio pesato è anch'esso un indice sintetico che, ottenuto come media delle coordinate dei singoli centroidi ponderate per la numerosità della popolazione che vi risiede (il loro peso demografico), tiene conto delle diverse dimensioni demografiche dei punti (nel nostro caso della numerosità della popolazione straniera delle sezioni di censimento). La misura ottenuta in questo secondo caso è dunque sensibile alle variazioni di peso dei punti. Per questo motivo la ricostruzione della sua evoluzione temporale permette di individuare le direttrici dei processi di ridistribuzione territoriale sperimentati da una data popolazione in un determinato arco temporale (nel nostro caso il decennio 2001-2011). Per un approfondimento sul centro medio semplice e pesato si rimanda al lavoro di Benassi e Fardelli (in stampa). Infine, la deviazione standard ellittica è una misura che qualifica la portata informativa del centro medio semplice e pesato, in quanto è in grado di misurare la dispersione intorno al centro medio da un punto di vista geografico (David e Wong, 2001; Cruciani et. al., 2011). Ci indica quale dovrebbe essere la forma geografica della dispersione intorno al baricentro se gli stranieri si equi distribuissero tra le diverse sezioni del comune di Napoli e se e di quanto la distribuzione empirica di questo collettivo dista da

questa situazione teorica.

Il caso di Napoli nel recente passato: una medaglia a due facce

La tendenza generale che si evince dalla lettura congiunta dei tre indicatori (Tab.1) è che l'incremento della popolazione straniera registrato nel decennio intercensuario nel comune di Napoli (da 8.757 a 31.496 persone, da 0,9 a 3,3% dei residenti) sembra aver determinato una maggiore dispersione territoriale indicata dalla riduzione del grado della dissomiglianza

Tabella 1 – Indice Relativo di Dissomiglianza (IRD), Indice di Interazione (INT), Indice Delta (ID) della popolazione straniera residente. Comune di Napoli, censimenti 2001 e 2011

Indicatori	2001	2011	Variazioni 2001-2011
IRD	0,565	0,504	-0,061
INT	0,892	0,865	-0,027
ID	0,737	0,681	-0,056

Nota: l'ID per i residenti italiani risulta uguale a 0,423 nel 2001 e a 0,427 nel 2011.  
Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat.

Questi dati sembrano non contraddire alcune teorie classiche sulla segregazione territoriale degli immigrati nei contesti urbani secondo cui essa sarebbe funzione decrescente del tempo. Ovviamente quanto finora visto è una faccia della medaglia nel senso che non sappiamo niente a proposito della dimensione geografica del fenomeno osservato.

A questo proposito appare utile stimare il centro medio semplice e ponderato nonché la deviazione standard ellittica. Dalla lettura della figura 1 emergono elementi interessanti e solo apparentemente contrastanti rispetto a quanto visto finora. Rispetto ad una situazione teorica di perfetta equi-distribuzione areale della popolazione straniera (ellisse e centro di colore nero), nel 2001 si evidenziava un lieve spostamento del centro medio pesato (centro di colore blu) verso sud-est (in direzione dei quartieri di San Lorenzo e San Giuseppe), allontanandosi dal centroide degli italiani ma comunque rimanendo nel quartiere Avvocata, ed una dispersione intorno a questo centro (ellissi di colore blu) che evidenziava, comunque, una situazione non troppo lontana da quella teorica di perfetta equi-distribuzione. Nel 2011 si osserva una traslazione del centro medio pesato (centro di colore rosso) che si avvicina al centro teorico (nero) ed una forte contrazione della forma dell'ellisse (rossa). Ulteriore elemento caratteristico degli ellissoidi è l'angolo di rotazione che indica la direzione privilegiata lungo la quale l'insediamento si realizza. Marcata è la differenza tra le ellissi relative al 2001 e al 2011. Nel primo caso l'ellissoide si posiziona, in termini relativi, verso la parte Nord del comune, mentre nel secondo caso è più spiccatamente spostato verso la parte costiera della città. La distribuzione insediativa degli stranieri nel 2011 si dispiega, dunque, maggiormente lungo le aree della città limitrofe alla zona litoranea e la maggiore concentrazione intorno al baricentro segnala una loro collocazione prevalente nei quartieri centrali piuttosto che in quelli periferici del territorio comunale. Cosa significa tutto questo soprattutto alla luce dei precedenti risultati? L'aumento degli stranieri sembrerebbe sia stato davvero rilevante in zone dove la presenza italiana è di minore entità numerica (come rilevato in precedenza dalla contrazione dell'indice di interazione); zone localizzate principalmente nella

parte centrale del comune di Napoli. Tale risultato viene evidenziato non tanto (solo) da una contrazione dal 2001 al 2011 dell'indice di dissomiglianza distributiva degli immigrati rispetto agli italiani, quanto da un aumento significativo degli stranieri nei quartieri del centro storico. Sembrerebbe dunque prendere forma un processo che potremmo definire di "ri-urbanizzazione etnica" nel senso che, contrariamente a quanto sostenuto da una parte della letteratura, il centro è meta di un "ritorno" (o arrivo) di stranieri e non tanto di italiani (solitamente definita ri-urbanizzazione selettiva poiché il centro storico delle città acquista valore ed è meta di un ritorno di facoltosi cittadini e stranieri con alta disponibilità di capitale).

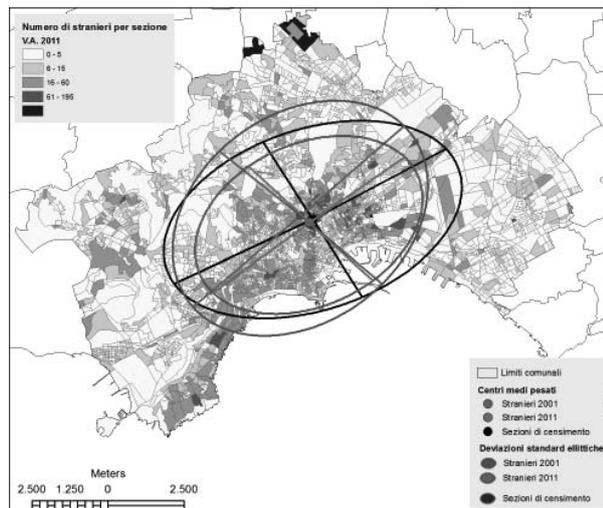


Figura 1 – Stranieri residenti per sezione di censimento, centro medio semplice, centro medio pesato e deviazioni standard ellittiche. Comune di Napoli, censimenti 2001 e 2011

### Implicazioni per le politiche sociali

Quanto emerso che cosa comporta dal punto di vista delle politiche sociali? È un bene o è un male che tra il 2001 ed il 2011 si siano verificati determinati mutamenti negli assetti territoriali della popolazione straniera residente a Napoli? È chiaro che non basta un semplice studio (peraltro non basato su dati individuali) per rispondere a queste domande che, allo stesso tempo, sono però molto attuali e logicamente coerenti rispetto al tema affrontato. Questo studio può, d'altro canto, fornire lo spunto per sviluppare alcune considerazioni e se non proprio formulare delle ipotesi, almeno delle solide congetture.

L'aumento significativo della popolazione straniera dal 2001 al 2011 con un conseguente aumento, tra le altre cose, della presenza straniera nelle zone centrali del comune di Napoli e, in particolare, nelle sezioni dove meno marcata è la presenza degli italiani potrebbe far pensare a fenomeni di ghettizzazione/isolamento e, anche, di un progressivo degrado del centro di Napoli (in termini di saturazione spaziale, enclave etniche etc.).

Appare ovviamente necessario un approfondimento per paese di cittadinanza degli immigrati (Ammatu-

ro et al., 2010), visto che i dati anagrafici più recenti confermano la presenza di modelli insediativi spesso notevolmente differenti tra una nazionalità e l'altra. Gli Asiatici, in particolare Pakistani, Bangladesi, Cinesi ma anche Filippini e Srilankesi, hanno una distribuzione tra i quartieri di Napoli fortemente dissimile da quella dei napoletani di cittadinanza italiana. Al contrario, il modello insediativo degli Esturopei, in special modo di Ucraini, Polacchi, Russi e Bulgari, risulta poco distante da quello della popolazione autoctona. In ogni caso, appare evidente per tutti i gruppi nazionali la forte attrazione esercitata dal centro storico, ma gli Srilankesi, che rappresentano il collettivo più numeroso, si localizzano in particolare nei quartieri contigui di Stella, Avvocata e Montecalvario, mentre i Cinesi, che costituiscono la terza comunità straniera per ammontare di residenti, si concentrano nell'area centro-orientale del comune e in particolare a San Lorenzo, con una localizzazione significativa nella zona industriale e in altri due quartieri confinanti (Vicaria e Mercato). A San Lorenzo risiedono inoltre circa la metà dei Pakistani, dei Senegalesi e dei Nigeriani che vivono a Napoli. Secondo gruppo per consistenza numerica, gli Ucraini risultano maggiormente diffusi sul territorio con una meno marcata concentrazione nel centro storico ed una certa localizzazione anche nella zona collinare della città (Vomero e Arenella), aspetto questo che caratterizza anche i Polacchi. Rilevanti sono quelle nazionalità che tipicamente offrono servizi alla persona (colf e badanti) e che dunque potrebbero aver optato per determinate scelte residenziali in funzione anche della vicinanza alle famiglie dove offrono i loro servizi. Ma come si è visto sono importanti pure quelle nazionalità che tipicamente tendono a creare enclaves etniche anche per una commistione piuttosto forte tra ambienti lavorativi e ambienti domestici (l'esempio più immediato è quello dei Cinesi). Se ne ricava un quadro complesso e articolato che dovrebbe richiedere valutazioni a volte distinte per nazionalità e l'adozione di politiche mirate (e in qualche caso differenziate) sul territorio per favorire la piena integrazione dei nuovi napoletani nel tessuto urbano della città. C'è da chiedersi inoltre quale sia il potere, per così dire, attrattivo esercitato dal centro storico. Il mercato immobiliare in queste zone è comparativamente più accessibile per persone che, in media, hanno minore disponibilità di capitali? Il mercato nero degli affitti è in proporzione maggiore in queste aree? Che ruolo svolgono le catene migratorie, soprattutto relativamente a nazionalità di nuovo insediamento come quelle neo-comunitarie, su queste dinamiche? Sono queste alcune, delle tante questioni, che per forza di cose restano in sospenso in attesa, da una parte, della disponibilità di dati ufficiali più analitici e, dall'altro, nella speranza di poter effettuare indagini campionarie ad hoc capaci di dare risposta ad alcuni dei quesiti rimasti insoluti.

## Bibliografia

- Ammaturo, N., de Filippo, E., Strozza, S. (2010) (a cura di), *La vita degli immigrati a Napoli e nei paesi vesuviani. Un'indagine empirica sull'integrazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Bell, W. (1954), "A probability model for the measurement of ecological segregation" in *American Sociological Review*, 32, (pag. 357-364).
- Benassi, F., Fardelli, D. (in stampa), "Assetti spaziali di popolazione in Italia dal 1951 al 2011", in *Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia*.
- Benassi, F., Ferrara, R. (2013), "Modelli insediativi delle principali collettività immigrate in Italia: recenti tendenze" in *Rivista di Economia e Statistica del Territorio*, 2, (pag. 66-85).
- Cruciani, S., Lipizzi, F., Mugnoli, S., Arcasenza, M., Endennani, G. (2011). "Una stima 2001-2011 dell'urban sprawl in Italia attraverso l'uso di dati geografici" in *AISRe (a cura di) XXXI Conferenza Italiana di Scienze Regionali. Istituzioni, Reti Territoriali e Sistema Paese: la governance delle relazioni locali*.
- David, J.L., Wong, D.W.S. (2001) *Statistical Analysis with Arc View Gis*, John Wiley & Sons, New York.
- Duncan, O.D. (1958), "The measurement of population distribution" in *Population Studies*, 11, (pag. 27-45).
- Duncan, O.D., Duncan, B. (1955), "A methodological Analysis of Segregation Index" in *American Sociological Review*, 20, 2, (pag. 210-217).
- Freitosa, F., F., Câmara, G., Monteiro, A.M.V., Koschitzki, T., Silva, M.P.S (2007), "Global and local spatial indices of urban segregation", in *International Journal of Geographical Information Science*, 21, 3, (pag. 299-323).
- Massey, D.S., Denton, N.A. (1988), "The dimensions of Residential Segregation" in *Social Forces*, 67, 2, (pag. 281-315).
- Wong, D.W.S. (1993), "Spatial Indices of Segregation" in *Urban Studies*, 30, (pag. 559-572).

## Pattern di segregazione spaziale e possibili orientamenti per le politiche urbane

DANIELA DE LEO

### Diseguaglianze urbane e confini

L'impoverimento complessivo della società e la crescente consapevolezza nella rilevanza e nell'urgenza di una nuova questione urbana (Secchi 2011) hanno, da qualche tempo, stimolato una diversa e più esplicita attenzione alla dimensione sociale all'interno della ricerca e delle pratiche urbane nel nostro Paese. In questo quadro, ha ripreso piede una qualche attenzione e riflessione sulle azioni orientate all'equità e

alla giustizia sociale nello spazio, rispetto alle quali si ripropone un inevitabile ripensamento del ruolo sociale del planner in un quadro divenuto nel tempo sempre più incerto e frammentato di rappresentanza e competenze (Bianchetti, Balducci 2013).

Entro quest'ottica e con l'occasione della costruzione dell'Agenda urbana nazionale, si propongono, quindi, alcune riflessioni e si forniscono indicazioni per ridefinire alcuni nodi ignorati e/o irrisolti dalle politiche urbane più recenti. Le quali, come è stato osservato, hanno troppo spesso tralasciato di trattare problemi maligni proprio mentre si andava definendo una sempre più forte polarizzazione della società e una variegata quanto problematica frammentazione nello spazio intra e post-metropolitano.

In questo senso, la localizzazione di condizioni emergenti di povertà e di segregazione socio-spaziale si colloca entro i confini postmetropolitani incerti e indefiniti delle aree urbane, privati di ogni chiara e netta separazione tra centro e periferie, soprattutto per quel che riguarda livelli di benessere/povertà. Ciò ripropone la necessità di una sorta di ridisegno (via politiche) di "confini altri" che attualmente segnano la distinzione tra chi ha e chi non ha. Anche per questo si suggerisce di ripartire da alcune specifiche forme di segregazione spaziale in considerazione del loro essere ambiti di ingiustizie e disuguaglianze che chiedono di essere affrontate.

#### Politiche come ridisegno di confini

Per certi versi si può ritenere che la segregazione sia, nel contesto italiano, frequentemente, effetto dell'inerzia delle politiche pubbliche. Questa ipotesi, però, non riduce affatto la responsabilità della politica nell'imposing segregation anche come esito inatteso o perverso, cui dovrebbe corrispondere una risposta delle policies to response to segregation. Per tanto, visto che la dimensione spaziale gioca un ruolo fondamentale nel mantenimento e/o nella riproduzione di segregazione socio-spaziale e di povertà urbana, occorre prenderla in carico entro le pratiche urbanistiche per meglio definirla e, quindi, affrontarla.

L'argomentazione è qui sostenuta, da un lato, attraverso una riflessione attorno alla natura e alla forma di alcuni dispositivi di segregazione sociale e spaziale, riprendendo, con le dovute differenze, la letteratura nordamericana che, nel tempo, ha approfondito analisi e riflessioni su ghetti ed enclaves (negli USA e in comparazione con l'Europa). E, dall'altro, seguendo Mazza, provando ad ancorare le forme spaziali a possibili strategie politiche: «le forme spaziali sono legate alle strategie politiche che ne determinano la scelta; (...) il suddividere la terra ha natura ed effetti politici anche se il suddividere in quanto tale è una tecnica; ma una tecnica che, grazie al disegno di confini, permette di attuare un controllo sociale ed economico attraverso il controllo spaziale» (Mazza 2013).

Per tanto, una ripresa in carico da parte dei planner del ridisegno intenzionale dei confini, che prova a interferire con il consolidarsi di disparità e ineguaglianze, appare una possibilità non banale nella direzione

di una pianificazione urbanistica orientata al cambiamento dello status quo e ai fini del miglioramento delle condizioni di vita urbane. In particolare, come si è detto, si fa qui riferimento alla necessità di ritornare responsabilmente al ri-disegno intenzionale di confini di aree che si sono andate sempre più definendo come aree di segregazione spaziale per il loro essere aree critiche e/o pericolose, "senza speranze", con la diffusione e combinazione di comportamenti sregolati e il generale peggioramento della qualità degli spazi pubblici, l'aumento dello stigma e il conseguente aumento delle difficoltà di trattamento attraverso consuete politiche place-based. Ma, anche, al ripensamento di quelle aree di insediamenti informali con la concentrazione di popolazioni estremamente povere o marginali (senza fissa dimora, rom, etc.). O, infine, nella costruzione di spazi reclusi come i campi "pianificati e autorizzati" per popolazioni (ritenute) nomadi, separati e isolati per risolvere i problemi solo dislocandoli sempre più lontano dalle aree urbane "che contano".

#### Alcune possibili definizioni

Posta in questi termini, la questione cruciale allora è: quando distinzione e differenziazione diventano segregazione e con quali implicazioni per i fenomeni urbani e per le politiche che devono governarli? Questo tipo di interrogativo risulta legittimo anche tenendo conto che esistono numerose forme di concentrazione niente affatto interpretabili in termini di esclusione e marginalizzazione.

A questo proposito, una prima distinzione interessante può essere quella che precisa che la segregazione si da quando si riflettono e rinforzano le gerarchie e le asimmetrie di potere. Tuttavia, la definizione di segregazione spaziale implica, come è noto, i concetti di concentrazione e di separazione nello spazio o come funzione della condizione sociale (secondo la tradizione radicata negli orientamenti della scuola di Chicago), o come funzione dello status etnico (secondo quel insieme di teorie maturate nel corso degli anni Sessanta e Settanta). In particolare, per quel che riguarda la tradizione sociologica europea, il concetto di segregazione è stato più frequentemente utilizzato con riferimento allo status socio-economico e alla composizione per classi sociali, per genere, per livello d'istruzione della popolazione residente, oltre che per la qualità abitativa, piuttosto che per l'appartenenza etnica degli individui. Senz'altro, è possibile tenere in considerazione l'articolazione, la frammentazione e la differenziazione dello spazio urbano con riferimento alle caratteristiche sociali delle popolazioni insediate e con riferimento alla segmentazione del mercato immobiliare e di quello lavorativo, anche considerando che esiste un importante legame tra trasformazioni quanti-qualitative della popolazione e dinamiche distributive nello spazio (Motta 2006).

In ogni caso, sembra possibile affermare che:

- la segregazione resta un problema significativo, comune e persistente per città di tutti i tipi;
- la segregazione non è un fenomeno monodimensionale;

• come molti fenomeni sociali, esso viene fuori dalla semplice interazione tra gli individui ma si manifesta come un fenomeno resiliente complesso alla scala della città, città-regione e metropoli.

Entro questo quadro si possono, allora, riconoscere con attenzione mirata i diversi pattern e le loro conseguenze spaziali come punto di partenza per definire indicazioni di policies per nuove agende urbane.

Si prova, per tanto, qui, a specificarli al fine di fornire, successivamente, indicazioni per una combinazione di politiche capaci di confrontarsi con possibili strategie di contrasto alla segregazione, anche tenendo conto che questo tipo di ambiti non sono stati (adeguatamente) trattati dalle politiche urbane ed urbanistiche più recenti. In maniera più esplicita mi riferisco, in prima istanza, ad ambiti come:

- i bronx nostrani, dove il confine, spesso disegnato dall'alto, di un quartiere di edilizia residenziale o di un limite amministrativo si è andato poi ridefinendo da dentro verso il fuori, resistendo spesso anche a numerose politiche di rigenerazione urbana e contribuendo a vanificarne gli effetti;

- gli insediamenti informali ai bordi delle infrastrutture o dei grandi cantieri, dove il confine è disegnato per altri scopi ma finisce per fungere da elemento attorno al quale si condensano grumi di marginalità che rafforzano la separazione tra mondi paralleli, entro cui si riproducono notevoli effetti perversi e generatori di degrado e bassa qualità urbana dentro e fuori il confine;

- i campi rom autorizzati e pianificati, dove il confine viene disegnato dalle politiche (spesso securitarie e di emergenza) che frequentemente è solo una linea che allontana e separa creando ambiti di fatto extraterritoriali di pessima qualità e che, quindi, finiscono per degradare gli ambiti urbani limitrofi.

Questi luoghi urbani costituiscono, quindi, un possibile ambito cui dedicare l'elaborazione di mirate politiche di contrasto alla segregazione, definendo possibili strategie di intervento prioritario nell'ambito della costruzione dell'agenda urbana nazionale.

#### Ipotesi interpretative

Posto che l'intensità della segregazione e della dissimilarità all'interno delle città europee resta senz'altro significativamente inferiore ai valori riscontrati nella maggior parte delle città americane – sebbene «the architecture itself functions to exclude and segregate different social groups» (Ekers, Hamel, Keil 2012) – tuttavia è ovvio che, nel tempo, sia stata maggiore anche l'attenzione degli studiosi al tema. Ciò ha consentito, da un lato, di operare maggiori distinzioni tra le diverse morfologie urbane e, dall'altro, di approfondire le più insidiose o ricorrenti.

Non è un caso, quindi, che molti lavori si soffermano soprattutto sulla distinzione tra racial ghettos (inteso come prodotto di coercizione delle public policies) ed ethnic enclaves (come prodotto di scelte volontarie), con riferimento a città come Belfast, Toronto, Amsterdam, e New York. Quest'ultima è, in particolare, una definizione di enclave che riguarda quelle aree in cui

i soggetti di un certo gruppo etnico si concentrano spazialmente e si uniscono formalmente con lo scopo di potenziare il proprio sviluppo economico, sociale, politico e culturale, come nel caso di Chinatown a San Francisco e New York, Little Havana a Miami (Motta 2006), e, più in generale, di quella che, recentemente, è stata indicata come una sorta di necessità per le città americane di avere una enclave etnica per assecondare il mercato (Wherry 2011, p.3).

Per un autore come Peter Marcuse, il ghetto rappresenta, invece, un'area abitata da una popolazione al di sotto degli standard di vita e, spesso, con livelli di criminalità, degrado e disagio sociale e abitativo decisamente elevati. In questo senso, il ghetto si differenzia dall'enclave volontaria per la maggiore concentrazione dei membri di un determinato gruppo (sociale e non solo etnico) e per la caratteristica natura di spazio socialmente e topograficamente uniformato e, spesso, stigmatizzato.

Sulla base di queste definizioni generali, Marcuse ha poi ulteriormente distinto tra:

- classic ghetto, che separa e limita un particolare gruppo distinto in base alla razza e considerato come inferiore dalla popolazione dominante;

- outcast ghetto, con riferimento alla specifica condizione di coloro che non hanno la possibilità di lasciare il luogo in cui vivono per l'esclusione dalla società e per l'estrema povertà, in quanto la loro economia è separata dal mainstream economico e consiste frequentemente in attività illegali (Cfr. Marcuse 2001). Nella situazione italiana, i pattern più diffusi potrebbero, quindi, più propriamente richiamare forme di enclaves che potremmo invece definire, in non pochi casi, involontarie e, soprattutto, persistenti. Con l'eccezione di alcuni quartieri residenziali pubblici, l'idea del lavorare specificamente sulla "diluizione" di certi confini per liberare l'enclaves non è mai stata, di fatto, sperimentata sino in fondo. Questo in virtù, da un lato, del forte approccio place-based, limitato alla dimensione analitica convenzionale del quartiere target come unità di analisi e di policy, senza troppa attenzione, quindi, alle relazioni con l'esterno; e, dall'altro, alla tendenza a rafforzare le chiusure delle enclaves per contenere spazialmente e controllare fisicamente le aree problematiche nell'illusione che questo servisse a "limitare i danni".

In casi noti come quelli di Scampia, Tor Bella Monaca, San Basilio (solo per stare tra Napoli e Roma), si potrebbe forse parlare di una forma di segregazione caratterizzata da «meccanismi circolari cumulativi», laddove la percentuale di concentrazione di una qualche gamma di indicatori (come basso reddito, bassi livelli di formazione, basso valore immobiliare, alto numero di persone denunciate/arrestate) supera una determinata soglia che potremmo dire limite, sino a diventare problema di policies. Questa, infatti, al pari di certa concentrazione etnica, potrebbe innescare, da un lato, processi di sostituzione degli abitanti e, allo stesso tempo, creare condizioni di isolamento e abbandono sino a produrre il decremento del valore e della qualità della zona, che si impoverisce principal-

mente di servizi e infrastrutture.

Tenendo conto che il nostro non è un Paese in cui, la cosiddetta enclaves etnica volontaria, è più che una tendenza recente per quanto se ne facciano salvi i principi di convenienza legata alla prossimità, altri fenomeni sembrano caratterizzare maggiormente la frammentazione sociale e spaziale che si fa segregazione. E che, quindi, diventa domanda di politiche anche in relazione a una certa resistenza alla trasformazione e all'integrazione all'interno del tessuto urbano nel suo insieme, restando fisicamente e socialmente separato, distinto e, spesso, non governato.

Nel rapporto tra segregazione sociale e spaziale, alla luce delle definizioni utilizzate nell'ambito della letteratura nordamericana, le tre figure individuate trovano una loro possibile ulteriore caratterizzazione definitoria in: a) enclave persistenti; b) insediamenti informali come classic ghetto; c) campi pianificati come outcast ghetto. A fronte, dunque, di una possibile definizione più articolata della segregazione spaziale nel nostro contesto, e volendo provare a concludere con alcuni indirizzi per l'Agenda urbana, può essere utile provare a prendere in considerazione, a partire dalla realtà americana, anche alcuni degli strumenti utilizzati per intervenire utilmente nei diversi ambiti di segregazione.

Target e politiche in agenda

Having defined the type of clustering that should be the target of public policy, what kinds of state action might be considered to effectuate that policy?

Difronte alla necessità di porre l'attenzione su aree target trascurate dalle politiche recenti o affrontati in modo inadeguato (come ad esempio i "campi"), appare utile evidenziare come vi sia stato, da un lato, un generale quanto diffuso orientamento a delocalizzare i soggetti più poveri in aree sempre più esterne lasciando, di fatto, al mercato di organizzare lo spazio urbano<sup>1</sup>; e, dall'altro, di cercare sempre nuovi confini al di là dei limiti amministrativi per allontanare le problematiche più spinose (dalle discariche ai campi rom, appunto). Ovviamente, gli attuali processi di "urbanizzazione planetaria" (Brenner 2013) lasciano sul tappeto il problema della non praticabilità della delocalizzazione in un esterno senza fine, e finiscono per rimandare il problema al mittente.

Non sorprendentemente, però, specifiche politiche di contrasto prese in prestito dalla tradizione di oltre oceano suggeriscono di favorire accordi inter-istituzionali sia sul tema dell'housing, in particolare tra centro città e suburbs, ma, anche, ai fini del contrasto della competitività tra città<sup>2</sup>.

The banning of competition among cities, come viene asserito chiaramente da Marcuse, risulta essere una delle indicazioni più forti in considerazione del fatto che «such competition results in increasing inequalities both among and within cities, as it almost always does<sup>3</sup>».

In questa stessa direzione si colloca l'indirizzo che

suggerisce la localizzazione mirata di attrezzature e servizi sulle aree di confine allo scopo di aiutare a unificare aree spazialmente diverse, rendendo diversamente trattabili i problemi e avvicinando i residenti tra loro e alle istituzioni locali.

L'indirizzo generale è, comunque, quello di condurre azioni che migliorino la qualità del vivere e dell'abitare mentre si colpisce la segregazione sul lungo periodo. Anche per questo risultano variamente indicati interventi del tipo:

- Aumentare la realizzazione di social housing in diverse aree urbane;
- Usare incentivi per promuovere lo sviluppo economico locale e la creazione di lavoro all'interno di un'ampia cornice integrata, superando l'equazione sviluppo urbano come sviluppo edilizio;
- Redistribuire il beneficio of land appreciation all'intera comunità;
- Introdurre tasse che scoraggino la speculazione immobiliare e la delocalizzazione a causa dell'aumento dei prezzi in un'area di potenziale gentrification;
- Fornire infrastrutture e land-use controls per benefici equi e locali;
- Fare previsioni di spazio pubblico e opportunità per la comunicazione pubblica;
- Rafforzare il controllo democratico nazionale della fornitura di servizi e merci per incontrare i basic needs.

È ovvio che non si tratta di indirizzi completamente inediti ma inedito sarebbe lo sguardo e la volontà di mettere in agenda le aree segregate delle nostre città. Così come, allo stesso tempo, è chiaro che su molti di questi indirizzi, pesa indubbiamente l'onere di investimenti significativi da parte delle istituzioni che sappiamo, invece, sempre più povere e/o con problemi di bilancio.

In ogni caso, essi vanno intesi come possibile traccia di lavoro per la nuova stagione dell'Agenda urbana, rispetto alla quale si auspica anche un diverso orientamento nelle partnership pubblico-private in favore di un soggetto pubblico meno remissivo e compiacente verso le gerarchie e le asimmetrie di potere esistenti. Ciò, per quanto si è detto, potrebbe aprire una diversa stagione di interventi orientati all'equità e alla giustizia sociale e, quindi, chiaramente, anti-segregazione.

Note

1 Questa espressione è stata utilizzata da John Landis nell'ambito del PhD seminar con i dottorandi del programma di planning di U-Penn e i dottorandi di Pianificazione urbana e territoriale della Sapienza, svoltosi a Philadelphia il 14 ottobre 2014.

2 «Such as often results in tax incentives or other financial incentives offered to businesses seeking new locations, generally resulting in a regressive redistribution of tax benefits and an increasing disparity among aided and unaided businesses and their employees».

3 L'avversione per la competitività urbana e territoriale è espressa in maniera brillante e dettagliata anche in Brenner, Wachsmuth, 2012, pp.200-201.

## Bibliografia

- Alietti A. (2013), "Spazi urbani, disuguaglianze e politiche di coesione sociale Un nuovo paradigma neoliberalista?", in *Theomai* 27-28, "Perspectivas diversas sobre la problemática territorial y urbana"
- Balducci A., Bianchetti C., (2013)(a cura di), *Rappresentanza e competenza*, Carocci Editore, Roma
- Benereej T., Verma N. (2005), *Sprawl and segregation. Another Side of the Los Angeles Debate*, in D. Varady (Ed.), *Desegregating the City: Ghettos, Enclaves, and Inequality*, Albany, NY: SUNY Press, 200-212
- Brenner N. (2013)(eds), *Implosion/Explosion. Towards a study of planetary urbanization*, Jovis, Berlin
- Brenner N., Wachsmuth D. (2012), "Territorial competitiveness: Lineages, Practices, Ideologies", in Sanyal B., Vale L., Rosan C. D., *Planning ideas that matter*, MIT Press, Cambridge, London, pp.179-204
- De Leo D. (2008), "Luoghi e spazi dell'eccezione", in Cremaschi M. (a cura di), *Tracce di quartieri*, Franco-Angeli, Milano
- Ekers M., Hamel P., Keil R. (2012), "Governing Suburbia: Modalities and Mechanisms of Suburban Governance", in *Regional Studies*, Vol. 46.3, p. 405-422
- Innes J., (2013), "A turning point for planning theory? Overcome the dividing discourses", in IURD Working Paper Series, University of California Berkeley
- Kempen, R. V. (2002), "Towards partitioned cities in the Netherlands? Changing patterns of segregation in a highly developed welfare state", in Marcuse P., Kempen, R. V. (eds.), *Of states and cities: The partitioning of urban space*, Oxford University Press, Oxford, pp. 88-108.
- Marcuse P. (2001), "Enclaves yes, ghettos no: segregation and the State"
- Motta P. (2006), "Immigrazione e segregazione spaziale: le molteplici prospettive di analisi", *ACME-Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'università degli Studi di Milano*, Vol. LIX, II, [www.ledonline.it/acme/](http://www.ledonline.it/acme/)
- Gaeta L., Janin Rivolin U., Mazza L. (2013), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Città studi, Milano
- Musterd S. (2005), "Social and ethnic segregation in Europe: levels, causes, and effects", in *Journal of Urban Affairs*, Volume 27, Number 3, pp. 331-348.
- Pasqui G., (2014), "Politiche dei confini: quali temi per il governo metropolitano?", in *Territorio*
- Secchi B. (2011), "La nuova questione urbana: ambiente, mobilità e disuguaglianze sociali", in *CriOS-Critica degli Ordinamenti Spaziali*, p.83-92
- Wherry F. (2011), *The Philadelphia Barrio*, University of Chicago, Chicago

# Metropoli Europea: politiche per il governo dei conflitti nel sistema europeo mediterraneo

VINCENZO DI DATO  
E VALENTINA SIMULA

## Territori e Re-Azioni

Nella scelta della definizione del campo di azione, la Metropoli Europea (Indovina, 2014), si individuano elementi che amplificano in parte quelli già noti relativi all'insicurezza urbana e alla gestione dei conflitti, e in parte ne generano di nuovi, proprio in relazione alle caratteristiche della attuale realtà del vecchio Continente. Questa organizzazione territoriale, priva di una qualsiasi forma di gestione e di una vera autorità centrale, è forma data da "una forza interiore della società e dei suoi membri che spinge per farsi una specifica organizzazione dello spazio poiché ne riconosce i vantaggi" (Indovina, 2014, p. 138). Ogni forma di auto-organizzazione del territorio è relativa al tentativo di rispondere alla domanda circa quale sia la dimensione possibile o appropriata di una coesistenza fra necessità e opportunità, ma nello specifico il cambiamento delle condizioni sociali e politiche - seppur abbia corrisposto a un cambiamento di territorio - non consente di individuare all'interno di questa organizzazione territoriale, fornita di maglie a scala variabile, un organismo capace di governare il fenomeno in atto, né di gestire le conseguenze specifiche e interscalari che questa nuova forma di auto-organizzazione del territorio porta. Poiché i territori considerati in tale analisi non sono riconducibili a unità amministrative create e manipolate ex machina, i fenomeni di esplosione di conflitto non solo non sono gestiti in maniera sistemica, ma non è, attualmente, evidente neppure un tentativo di analizzarli come espressioni (collocate in parti diverse dell'Europa) di un unico sistema di mutazione delle necessità della popolazione insediata, anche essa in continua modifica.

Nella metropoli europea, organismo biologico e antropologico complesso, con le sue peculiarità rispetto alle metropoli di altri continenti, si stanno evidenziando trend che rivelano quali saranno gli aspetti dei prossimi conflitti geopolitici, immediati e non. Essendo ormai completamente superato il concetto di "fronte". anche in relazione all'evoluzione degli eventi che si susseguono nelle aree calde del pianeta è necessario riportare l'attenzione alla pianificazione locale nei centri urbani strategici, non necessariamente in contatto diretto con i conflitti in corso, Tra le componenti che determinano le dinamiche inerenti la sicurezza delle città, c'è innanzitutto il

progressivo state shrinking, per il quale il potere centralizzato di un Paese viene gradualmente eroso da strutture sovranazionali – l'UE, nel caso in esame – o da deleghe esplicite o implicite a gruppi di interesse legittimi e illegittimi che competono per il controllo dell'area urbana su cui agiscono, lasciando che si creino i propri supporti operativi, con strutture funzionali complesse e parallele a quelle dell'amministrazione. Il governo metropolitano, a sua volta, si pone "tra" gli attori e non sopra ad essi, riscontrando difficoltà di controllo e coordinamento.

Gli stati nazionali stanno riducendo la loro presenza sul territorio, soprattutto urbano e se da una parte la politica del decentramento risulta "comoda", i cittadini hanno sempre meno possibilità di relazionarsi allo stato centrale per influenzarne democraticamente le politiche. Gruppi di interesse – legittimi – stanno sorgendo e sostituendosi allo Stato nella gestione del territorio urbano, per quanto concerne i servizi e il welfare; le consulte municipali si sostituiscono con il volontariato a funzioni che dovrebbero essere fornite dallo Stato. Numerosi filtri si frappongono così tra cittadini e governo centrale, che diventa progressivamente il rappresentante e il portatore di strutture non riconoscibili e non riconosciute che "esigono" ma non forniscono servizi efficienti e, quindi, assumono un ruolo coercitivo, per quanto relativamente blando possa essere quando esercitato in uno Stato democratico. Lo Stato, quindi, assume un ruolo che risulterebbe scomodo per un'Amministrazione locale, ma nello stesso tempo lascia vuoti e disconnessioni che favoriscono la sua estraneità al governo del territorio, paradossalmente generando forme di controllo sul cittadino medio che non hanno riscontro con azioni più forti contro le note organizzazioni competitive illegittime. Se un'area funzionale lasciata libera dallo Stato raggiunge una massa critica rilevante dal punto di vista economico o della gestione del consenso, questa si presta a essere occupata da forze sostitutive e interessate che potrebbero far capo a gruppi illegittimi/criminali/terroristici (o misti, essendo spesso tali organizzazioni sovrapposte). Tali gruppi hanno una struttura funzionale completa e competono per il controllo; lo fanno fra di loro e verso l'amministrazione centrale, andando a volte a sostituire quella locale nel governo del territorio. La competizione per il controllo (sia di gruppi illegittimi che legittimi) avviene tramite coercizione e uso della corruzione, anche con la presenza di organizzazioni paramilitari o assimilabili<sup>2</sup>, imposizioni (tra le quali, dobbiamo includere, appunto, tasse e imposte) e costruzione del consenso (attraverso il supporto alla popolazione, aiuti e favoritismi).

La formazione di nuove dinamiche dei territori, e di nuovi attori, dovrebbe essere generata o implicare una consapevolezza della necessità di nuove forme di governo del territorio, sostenute da una procedura tecnologica che sopporti la dimensione amministrativa rispetto a una molteplicità sociale determinata (cfr Brighenti, 2012, p. 140), il problema che viene quindi posto al governo delle città, posta l'impossibilità di

eliminare completamente le dinamiche evidenziate, è quello di trovare un equilibrio fra le "potenze" messe in atto e far prevalere la legalità.

Vi sono poi altri fattori che determinano l'insicurezza della metropoli: gli andamenti demografici che si presentano come flussi in entrata e in uscita dal sistema metropolitano (non come andamento in crescita o diminuzione di una popolazione già integrata e culturalmente residente); i fattori ambientali destabilizzanti<sup>3</sup> in particolare nelle aree metropolitane litoranee o fluviali, che sono quelle dove si sta concentrando la maggior parte della popolazione mondiale; lo sviluppo più o meno rapido dell'urbanizzazione, soprattutto in presenza di catalizzatori degli interessi di specifici gruppi o di flussi migratori; l'interconnessione interna ed esterna alla metropoli, non solo fisica ma anche tecnologica e virtuale, che favorisce la formazione di un ambiente policulturale<sup>4</sup>. Tutte queste variabili prevedono le loro "discendenti" o sottosistemi che rendono più complesso l'affrontare le turbolenze generate dalle relazioni tra esse.

Si aggiunga che le connessioni fra le città e i gruppi di interesse non necessariamente presenti all'interno del tessuto urbano determinano il "territorio virtuale" di connessione con le altre culture grazie agli "abitanti" che ne condividono interessi, valori e obiettivi. Ecco che oggi, per esempio, una parte di una città può essere strettamente legata - attivamente o passivamente - agli interessi di un'altra area geografica che si trova a migliaia di chilometri di distanza, oppure, un evento che si verifica all'interno di una città ha ripercussioni dirette su un gruppo di interesse che ha la sua base e la sua naturale sede in uno stato o in un continente differente. O viceversa. Anche riguardo alla concezione delle città metropolitane spesso intesa o definita per la loro dimensione, possiamo notare come attualmente e come tendenza prossima, i fenomeni non sono determinati da un fattore dimensionale fisico, di territorio occupato, anche se questo influisce, naturalmente, ma di massa critica delle funzioni che fa sì che si sviluppi un'attenzione e che si inneschino le dinamiche volte a gestire o controllare l'oggetto di tale attenzione. In questo, oggi, si sviluppa la capacità di generare sistema urbano; che "cosa succede lì" è il nucleo della questione. Ne consegue che l'adeguatezza della risposta è strettamente conseguente alla capacità di mettersi a sistema.

Appare che sia possibile evidenziare per tale varietà di eventi un dato comune: si tratta di situazioni di insicurezza che investono il governo della città e del territorio per cui è necessario individuare forme analitiche, prima che di intervento, allo scopo di creare condizioni operative possibili. Da tale dato comune, sommato all'incapacità delle pubbliche amministrazioni di proporre soluzioni che appaiano efficaci e preventive, si può derivare che tali fallimenti siano dipendenti non solo da un'insipienza e incapacità ma soprattutto da una frammentazione della concezione dell'intervento; si tratta quindi di una questione di metodo, che non può essere affrontata e risolta solo con l'aumento degli interventi<sup>5</sup>. Per tale ragio-

ne si propone una nuova modalità di lettura sia del fenomeno che dei territori, riferendosi al concetto di metropoli europea, peculiare per la sua interrelazione tra centri urbani diversi e per l'interdipendenza tra differenti funzioni distribuite su un territorio più o meno ampio. Questa struttura esige considerazioni particolari per quanto riguarda l'analisi delle potenziali criticità nella sicurezza territoriale, considerando che ogni fenomeno che si determina in un'area metropolitana europea, ha ineluttabilmente conseguenze dirette e indirette su tutta la rete urbana continentale.

Un nuovo metodo di lettura del sistema.

Si immagini la metropoli come un sistema sferico complesso, dove per funzionalità e convenzione, determiniamo sei componenti principali per le dinamiche che riguardano la sicurezza delle metropoli stesse. Le dinamiche di gestione, ovvero le politiche metropolitane possono quindi generare o azioni di controllo, o di condivisione, o di generazione di nuovi pattern. Nel primo caso si tratta di azioni di governo imposte dall'alto da uno qualsiasi dei gruppi di interesse, la stessa amministrazione metropolitana o qualunque altro attore presente, sia esso legittimo o meno; nel secondo caso si hanno prevalentemente, ma non esclusivamente, azioni di sviluppo e cooperazione da parte dei gruppi di interesse urbani o loro resistenze, mentre per quanto concerne la generazione o la promozione di nuovi schemi, si tratta di azioni generate dallo stesso ambiente metropolitano e dal suo continuo mutare che impongono scelte e adattamenti, siano essi spontanei o con caratteristiche di indirizzo. Si intende raccogliere, analizzare e organizzare per indicatori: i dati sia quantitativi sia qualitativi relativi a demografia e flussi umani; organizzazione funzionale interna ed esterna alla metropoli e flussi di risorse; interconnessione fisica e virtuale della metropoli internamente ed esternamente, fattori geografici e ambientali, inclusi i potenziali eventi destabilizzanti. Inoltre, vengono analizzati i rapporti di controllo e di condivisione, ossia, le dinamiche di governo presenti sul territorio. Tutti i dati, concorrono a individuare dinamiche critiche sulle quali intervenire secondo la linea di minor resistenza e di massimo effetto, alterando in positivo i pattern urbani esistenti, possibilmente in fase preventiva al manifestarsi delle crisi.

È possibile identificare tre livelli di governo del territorio<sup>6</sup>. Tali livelli però vanno compresi come punti focali di una rete più o meno densa, in cui la densità, anch'essa, non è solo legata alla demografia o alla morfologia territoriale, ma anche e soprattutto alla capacità di interconnessione e di generare elementi di interesse. Il livello primo, più ampio, è quello statale, in relazione, appunto, con Stati e Organizzazioni Internazionali. Risponde a regole della politica e della diplomazia e niente di ciò che avviene a questo livello prescinde dalle regole di diritto internazionale, più o meno rispettato o condiviso, ma comunque oggetto di trattativa nella quasi totalità dei casi, anche quando vi sia la presenza, o la pressione, o l'influenza di interessi

non legittimi. Il secondo livello è quello regionale o di macroarea; questo è il livello in cui si manifesta la competizione per il controllo da parte dei gruppi illegittimi/criminali/terroristici ed è anche il livello di azione delle politiche pubbliche/urbanistiche che vogliono governare lo sviluppo delle metropoli di tipo europeo (o di aree urbane simili). È anche il livello al quale si sono manifestati gli ultimi conflitti avvenuti nella seconda metà del XX e all'inizio del XXI secolo, che non sono praticamente mai stati conflitti tra stati – nemmeno quando formalmente erano rappresentati degli stati – ma sempre tra gruppi di interesse, sia sovranazionali, sia locali. Il terzo livello è quello locale o diffuso che non raggiunge una massa critica in sé tale da richiamare attenzione, né per i gruppi illegittimi/criminali/terroristici né per gruppi legittimi con interessi economici consistenti, ma possono includere funzioni specifiche o aree specifiche di interesse funzionale<sup>7</sup>, sono elementi da considerare in relazione alla rete delle macroaree e individuati come possibile collocazione di gruppi illegittimi.<sup>8</sup>

È possibile organizzare tutti i concetti in uno spazio/sistema sferico, nel quale al centro venga posto la città o l'ambiente fisico del sistema, nelle quattro direzioni, sullo stesso piano, poiché in relazione diretta tra loro: ad est la demografia e l'immigrazione, ad ovest l'urbanizzazione e le interrelazioni funzionali, a sud la metropoli come generatrice di funzioni, punto cruciale da cui partono moltissimi processi evolutivi del territorio, in senso ampio, a nord le tecnologie per l'interconnessione (comunicazione e ambiente virtuale).

Le dinamiche di gestione sono su un asse verticale: in alto il controllo e il governo, in basso la condivisione. Queste componenti/direzioni si intersecano fra di loro, nessuna esclusa, all'interno della città/ambiente ed entrano in relazione con un'ulteriore dinamica di gestione che diviene centrale quale elemento di risoluzione o comunque di mitigazione delle turbolenze: la generazione/promozione delle azioni, in quanto influenza sia controllo, sia la condivisione che gli altri elementi identificati nelle quattro direzioni sul piano. Si tratta di una dinamica che mira a trasformare, diremmo alterare, gli elementi potenziali – potenziali trattandosi di un design preventivo, ma non si esclude che sia applicabile anche in atto, qualora si voglia intervenire sul conflitto che si è eventualmente manifestato – determinati da ciascuna parte del sistema sferico, ridefinendo gli equilibri con modalità che vengono naturalmente recepite dall'intero sistema, sia perché nate dall'interno, sia perché finalizzate a raggiungere vantaggi evolutivi per il sistema stesso, considerando il più ampio vantaggio possibile. Alla base del concetto espresso, è il fatto che tutti gli elementi sono connessi fra loro da relazioni sistemiche<sup>9</sup>, che possono essere rappresentate come un reticolo assiale su una superficie sferica e la sfera rappresenta le relazioni sistemiche fra elementi e dinamiche. L'intervento, innanzitutto di analisi, poi di pianificazione e progettazione sistemica della sicurezza, si inserisce nelle metodologie urbanistiche in fase,

come abbiamo detto, preventiva. Solo così è possibile avere efficacia e, possibilmente, evitare l'insorgere del conflitto o comunque limitarne la portata.

Un possibile caso studio

Consideriamo, a titolo di studio, il caso di Napoli come "center of gravity" (COG) significativo per la presenza di tutti gli indicatori che caratterizzano un sistema potenzialmente instabile dal punto di vista della sicurezza che, proprio per gli aspetti di connessione reciproca tipiche delle strutture metropolitane europee, ha la possibilità di influenzare, se non di coinvolgere, altre aree territoriali critiche anche a grande distanza e indipendentemente dai confini nazionali. Napoli, infatti, ha numerosi elementi determinanti una potenziale situazione di crisi: un'area metropolitana ampia e complessa, presenza di gruppi di interesse illegittimi organizzati e con relazioni internazionali, forte componente di immigrazione, punti di concentrazione logistica e di interesse economico, come il porto e i nodi di interscambio, pregresso di crisi gestionali importanti e irrisolte e a loro volta catalizzatore di interessi illegali (la questione rifiuti è un esempio), potenziali emergenze naturali (il Vesuvio ed eventi sismici), la posizione strategica nel Mediterraneo come accesso all'Europa e liaison con l'Africa e il Medio Oriente, anche con consistenti influenze migratorie.

L'analisi sull'area Partenopea si presta a contenere tutti gli elementi che si considerano in questo articolo, non ultimo il fatto che ogni situazione critica su quella stessa area coinvolgerebbe direttamente o indirettamente non solo altre aree nazionali, ma anche l'intero contesto europeo. Le raccomandazioni e le contromisure necessarie ad affrontare una crisi in un'area metropolitana europea possono quindi essere di diverso tipo e si caratterizzano per una progettualità che riduce l'uso della forza allo stretto necessario (talvolta la limitazione oggettiva e intrinseca è tale da impedirlo completamente) per garantire l'integrità delle funzioni. Si consideri che il conflitto porta ineluttabilmente alla riduzione o alla perdita delle funzionalità stesse dell'organismo urbano, per cui è bene concentrarsi nell'intervento di design<sup>10</sup> di un sistema preventivo al verificarsi dell'emergenza.

Alcune considerazioni

Qualunque politica si voglia mettere in atto è necessario disporre di risorse, che tendenzialmente le città, in sé, oggi non hanno, ma è noto quanto sia meno dispendiosa la prevenzione piuttosto che l'intervento a conflitto aperto o in una fase successiva<sup>11</sup>. Un costo che richiede molte risorse, energia e soprattutto tempi che possono arrivare ad essere misurabili in termini di una generazione. Le politiche indicate sono:

- di riconoscimento, in cui ricadono gli orientamenti e le scelte che hanno a che vedere con la risorsa civica
- di controllo, che comprende tutto ciò che ha a che vedere con la gestione delle resistenze, anche violente e dei picchi di emergenza, che siano di tipo sociale, economico, o ambientale.

Qualora questi ultimi diventino elementi critici, difficilmente è possibile intervenire senza compromettere la struttura gestionale dell'area metropolitana e senza danneggiare le relazioni alla base della convivenza civica. I due tipi di intervento devono funzionare in maniera parallela (non simmetrica) e hanno a che vedere con il nucleo critico (ossia la città nelle sue relazioni intraterritoriali e extraterritoriali) e con la popolazione, con il consenso che essa può esprimere o meno.

Naturalmente, sistematizzare, come abbiamo ipotizzato, gli elementi che concorrono alla sicurezza ha l'intento di permettere proprio il consenso e di generare un equilibrio dinamico che evolva il sistema urbano stesso verso una stabilità costruttiva, prevenendo, possibilmente, l'emergenza conflittuale

Note

1 Per una più completa trattazione e definizione delle caratteristiche si veda Indovina (2014), 5.5 "La carta di Identità della metropoli europea", in cui appare evidente come sia necessario considerare il fenomeno in funzione multi scalare, a partire dai processi di socializzazione e ai legami amicali fino alla gestione dei fenomeni di relazioni fra pubbliche amministrazioni. In tale contributo si propone quindi di evidenziare una scala ancora, quella dei legami, invisibili ma indissolubili, fra i differenti territori della metropoli europea.

2 Non ultime le tifoserie sportive, che anche in recenti conflitti hanno funzionato come manovalanza violenta. Anche in Italia abbiamo segnali importanti: ad esempio a Roma il 3 maggio 2014, si sono verificati episodi molto indicativi sull'uso di tale "forza" come leva coercitiva sullo Stato.

3 Si pensi ad esempio agli eventi catastrofici naturali, e non, che non solo hanno evidenziato in questi anni la necessità di una migliore gestione delle trasformazioni del territorio, spesso lasciate se non a forme di auto-organizzazione a progetti parziali e non integrati. A questi vanno poi aggiunte gli eventi legati ai mutamenti climatici che non si è riusciti a prevedere né a gestire.

4 Si intende qui un sistema di relazioni culturali che vuole evidenziare una differenza con il termine più usato, multiculturale, allo scopo di sottolineare come in realtà nelle nostre analisi non sia possibile evidenziare gruppi culturali paritetici, sia nella espressione del potere che nella costruzione di specifici spazi di aggregazione e rappresentazione di se nella città. In tale contributo non si trova spazio per esplicitare meglio la portata del concetto, ma si ritiene essenziale evidenziare la differente potenza dei gruppi culturali-etnici e religiosi all'interno delle città europee, si rimanda quindi a un'ulteriore trattazione

5 Difficile supporre che le singole amministrazioni pubbliche possano prevedere un aumento quantitativo o qualitativo degli interventi, ad esempio in relazione alla ormai costante crisi economica e alla necessità di prevedere progetti e politiche che siano in grado di porsi come soluzione verso problematiche di

- territori ampi e in relazione interscalare fra loro.
- 6 Per una più ampia trattazione dei possibili modelli dei governi metropolitani si veda, fra gli altri: Mariano (2011), Indovina (2005), Sernini (1987)
- 7 Servitù militari e porti commerciali, due esempi fra tutti.
- 8 In grado di produrre infiltrazioni o turbolenze che influenzando in maniera più o meno evidente l'evoluzione del territorio necessitano di essere prese in considerazione da qualunque possibile approccio al governo dello stesso.
- 9 Per le relazioni e le connessioni sistemiche e metodologie di analisi e azione si veda Buckminster Fuller (1968)
- 10 Per un approfondimento teorie sul design urbano come arma preventiva contro i conflitti metropolitani si veda Kilcullen (2013)
- 11 Sia in termini economici che di risorse umane e di consumo di beni.

#### Bibliografia

- Buckminster Fuller, R. (1968) *Operating Manual of Spaceship Earth*, Lars Muller Publishers, Zürich
- Indovina, F. (2005), *Governare la città con l'urbanistica. Guida agli strumenti di pianificazione urbana del territorio*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN).
- Indovina, F. (2014), *La Metropoli Europea. Una prospettiva*. Franco Angeli, Milano.
- Kilcullen, D. (2013), *Out of the Mountains: The Coming Age of the Urban Guerrilla*, Oxford University Press, New York
- Mubi Brighenti, A. (2012), in Cancellieri A. e Scandurra G., a cura di (2012), *Tracce urbane. Alla ricerca della città*, Franco Angeli, Milano.
- Sernini, M. (1987), "Il confine inesistente della città: un caso di saggezza del legislatore" in *Archivio di studi urbani e regionali*, 30

## Periferie sociali: tra emesecuritarismo e pratiche di cura.

RAFFAELLA FRESCHI  
E ALESSANDRO BOLDO

«Un uomo nato in un mondo già indemoniato, se non può ottenere risorse per la sua sussistenza dai genitori, sui quali esercita una giusta richiesta, e se la società non vuole il suo lavoro, non ha il diritto alla più piccola porzione di cibo, e, in realtà, non ha alcun diritto di trovarsi dov'è»<sup>1</sup>

«Tra 90 giorni sparirete, mando le ruspe e vi sbatto tutti fuori da via Bassette»

«Ma fra 90 giorni è Natale» [...]

«Vi sbatto fuori lo stesso»<sup>2</sup>

«le persone vengono qui a raccontarmi cosa le è successo, pensa due Sinti fuori dall'ospedale hanno 3 vasetti di vimini con tre piantine e cercano di venderle per portare da mangiare ai figli. Non hanno l'autorizzazione commerciale, ma hanno tre piantine, non un banco di fiori, vengono strattionate, portate in disparte da due preposti che si presentano come vigili e gli danno 5000 euro di multa a testa. Tecnicamente vigile hai ragione, ma tre piantine per la mera sussistenza dei figli è prevalente sulla norma della commercializzazione. Voglio mettere in piazza questi casi»<sup>3</sup>.

#### Premessa

Le ultime amministrative a Padova hanno rappresentato un cambiamento: la giunta di centro-sinistra dopo anni di governo della città veneta è passata alla Lega Nord, grazie soprattutto ad una campagna elettorale molto incentrata sulla sicurezza e sul decoro. Da Giugno ad oggi sono circa una trentina le ordinanze di carattere securitario che contraddistinguono la nuova giunta di Padova ed il suo Assessore di riferimento, Maurizio Saia: si passa dal divieto ad appoggiare bici e motorini agli arredi urbani, agli alberi, ai muri, ai pali, ai monumenti, a quella famosa sugli accattoni. L'ultima il 16 Ottobre scorso; il sindaco di Padova firma l'ennesima ordinanza sulla "sicurezza" vietando la dimora a chi proviene dall'Africa senza un regolare certificato medico: la cosiddetta ordinanza anti-ebola.

Sarebbe ingeneroso legare questi fenomeni ad un "colore politico" o alla specificità della città di Padova: infatti – come ammesso dallo stesso ex sindaco Rossi – era stato avviato nel 2013 un accordo "anti-accattonaggio" tra le tre città capoluogo della futura P.A.T.R.E. V.E., nonché la modifica al regolamento di Polizia Municipale. Quest'ultimo prevedeva il divieto di «chiedere l'elemosina con petulanza, esponendo cartelli, ostentando menomazioni fisiche o con l'impiego di minori e/o animali ed introducendo, oltre alla multa di 100 euro, la confisca del denaro che costituisca il prodotto della violazione»<sup>4</sup>.

1. Abitare. Lo spazio come misura del diritto  
Introducendo il suo rapporto con i Rom e Sinti, don Albino Bizzotto dei Beati Costruttori di Pace dice che il problema di Padova è quello di tutte le città: insediamenti su cui delle persone si sono acquistate dei terreni, ma è come se avessero il diritto d'asilo. Con i Sinti e con i Rom in città vige ancora una certa "tolleranza", la storia ormai è abbastanza radicata in termini di politiche, di assistenza, di conoscenza tra servizi comunali e gruppi di riferimento. Nel passato ad esempio in via Bassette stanziano gruppi Rom e Sinti: un'area non attrezzata, ma su cui vi era stato un accordo tra prefetti che di fatto hanno fornito un minimo di servizi ed informalmente accettato un insediamento temporaneo. In questi e altri terreni – spesso agricoli – sono stati portati i servizi minimi, l'acqua, la luce e pagano le utenze – come qualsiasi famiglia – a volte con dei contratti a forfait, a volte ordinari. Ora per la burocrazia – o la mancanza di volontà

decisionale – sono costretti a sloggiare. «Un cittadino italiano ha diritto ad avere la residenza e mantenerla? Questo è il problema principale. Non avete idea di quante persone abbiano perso la residenza in questi anni, senza possibilità alcuna di transitare, fermarsi essere stanziali anche per un periodo limitato. Una situazione in cui anche con una roulotte o un camper a disposizione si possa creare questa minima condizione d'accoglienza, insomma un campo attrezzato per il passaggio». Un fenomeno che appartiene a tutta la Provincia di Padova e che fa crescere il disagio anche a livello organizzativo per esempio da parte dei vigili urbani, i quali sono costretti ad intimare lo sgombero a qualsiasi “casa mobile” che si fermi in città. In questo caso è la negazione dello spazio a creare le condizioni per la visibilità del diritto all'abitare: mette in scena un rapporto fatto di terribili semplificazioni (Watzlawick et al, 1971) tra istituzioni e “diversità”. Per Albino Bizzotto, il nodo centrale è quello dell'assistenza a queste famiglie, come possono vivere queste famiglie: un problema che non è emendabile a partire dalla semplice ordinanza, dal divieto, dalla sanzione. Se fino al recente passato queste persone traevano sussistenza dalla “vendita del ferro, la vendita di piccoli lavori artigianali, di fiori”, ora si inseriscono meccanismi fiscali con obbligo della Partita IVA, della tracciabilità del prodotto che li escludono dal commercio. Spesso è necessaria un'autorizzazione specifica, un protocollo ad hoc che si ripercuote con le condizioni di base di queste persone: analfabetismo, difficoltà di relazione con gli uffici preposti, povertà. In una dimensione micro, avulsa ad una banale normalizzazione dello stile di vita e legata all'adattamento continuo delle proprie abitudini, questi fattori divengono condizioni insuperabili nella ri-negoziazione dei propri diritti. La modernizzazione e il progetto moderno della città hanno abituato il senso comune a vedere nell'abitare un diritto derivante da una legittimazione esterna, di giustizia e riscatto sociale: non a caso oggi queste persone ereditano questo pensiero e desiderano (à la Lacan) vivere in un appartamento. Soluzione aggravata dal venir meno di quei piccoli lavori informali che prima potevano garantire una sussistenza minima e provare a corrispondere i giusti canoni di affitto e pagamenti delle utenze. I servizi sociali prendono in carico le emergenze, ma i numeri stanno diventando talmente ampi che è impossibile controllare il fenomeno dell'emarginazione abitativa. Questi “corpi” – come li definisce Albino Bizzotto – sono poi sfrattati dai proprietari, proprio per l'incapacità di essere solvibili rispetto i concessionari dei servizi. Si avviano così strategie di mobilità e di peripateticità (Vitale, 2009) da un appartamento ad un altro, ospiti di altre famiglie. Obiettivo dei Beati Costruttori di Pace è oggi organizzare una rivendicazione dei diritti: non si può intimare ad una persona di andare via e non indicargli dove fermarsi<sup>5</sup>. Se la crisi sta moltiplicando i problemi, spesso si assiste a situazione nelle quali i servizi preposti alla “cura ed al sollievo delle fragilità sociali” si irrigidiscono.

2. Perseguita(re). Tra domanda di sicurezza e risposte

istituzionali

“Ore 23.20 di [ieri], luogo pubblico, il soggetto stava sdraiato a terra con cartoni e coperte”

100 euro di multa.

Il tema degli “accattoni” e quello dei Sinti e Rom ha acceso una disputa ed un conflitto decisamente antagonista tra la nuova Amministrazione Comunale del Sindaco Bitonci e dell'Assessore alla Sicurezza Saia da un lato e i Beati Costruttori di Pace e altre O.d.V. dall'altro. Nonostante altre città di “diverso colore” in Veneto abbiano avviato provvedimenti simili, a Padova l'intensità e la significatività mediatica ha assunto un peso rilevante, anche per l'esposizione che l'Amministrazione stessa ha voluto darle. L'obiettivo dell'istituzione è la normalizzazione, la regolarizzazione di queste persone, a cui non si dà però né il tempo, né le occasioni per avviare questi processi. Racconta Albino che gli “addetti al decoro ed alla sicurezza” prendono i soldi a chi chiede la carità e che sono spesso gli “accattoni” sono soggetti a pesanti insulti e vessazioni orali. Le ordinanze avviano dei comportamenti al limite della legalità: il vocabolario più usato declina con facilità parole quali sicurezza, ordine, controllo ed evidenzia strumenti di gestione territoriale – urgenti e immediati come gli sgomberi – facilmente ascrivibili a una cornice di tipo securitario, privilegiando azioni di polizia e discriminazioni sociali, volte a sostenere l'auctoritas politica e la credibilità elettorale.

Tra fatti e aneddoti

«Un funzionario della questura ha infatti portato fuori Padova – in campagna – queste persone, gli ha fatto levare le scarpe e tornare a piedi nudi in città».

«Per tre giorni consecutivi altre persone sono state portate all'ufficio di identificazione e obbligate a ripetere i rituali della segnalazione: foto, impronte, dati,...

. Quante volte ai semafori ti capita di vedere una persona che chiede la carità? Verso queste persone la polizia ha esercitato un diritto punitivo-vessatorio di carattere meramente pecuniario: multe, contravvenzioni, ma non perché chiedono la carità, quanto perché la chiedono “in forma insistente e petulante”. Cosa significa questa “formula” sul piano giuridico?» Per Albino Bizzotto, queste sono azioni di mobbing sul “corpo” delle persone. «Non tutti indiscriminatamente – precisa Albino – ma alcuni vigili hanno imparato ad usare forme aggressive e violente verso queste persone. C'è stato il caso in cui vigili in borghese hanno aggredito un “accattone” senza giustificazione, lo hanno ammanettato, hanno chiamato l'ambulanza ed è stato curato lì, non in pronto soccorso. Giunta nella sede dei Beati, in via Antonio da Tempo, questa persona è stata portata immediatamente in ospedale.» Per Albino Bizzotto la non-visibilità degli “accattoni” è un punto d'orgoglio per l'Amministrazione. Ritiene però che abbiano “passato il segno”: sono persone con estremi bisogni e in difficoltà fisica<sup>6</sup>.

\*\*\*

La persecuzione si declina quale esclusione dalla quotidianità e dalle istituzioni pubbliche che dovrebbero invece definire i contorni della vita pubblica e

promuoverla all'interno dei diritti di cittadinanza. Gli "accattoni" possono infatti essere istituzionalmente inquadrati come un rischio per la sicurezza dei cittadini e minaccia all'ordine precostituito, ma oggi più che mai rappresentano un processo di trasferimento di incertezza dettato dalle emergenze economiche in un sistema altamente variabile e frammentato in termini di tutela dei diritti, assistenza alla precarietà e crescente impoverimento (Bauman 2008, Castel 2004). Il problema è l'aumento esponenziale della povertà accanto al timore della gente comune di potersi rispecchiare nel disagio concreto di queste persone emarginate<sup>7</sup>.

Attorno alle diversità si cristallizzano quindi paure e pericoli non fondati storicamente, esponendo le persone a un rischio di sovra-rappresentazione mediatica, capace di generare un tipo di coesione sociale basato sulla discriminazione e sulla differenziazione negativa. Per Marcuse (Marcuse 1968) infatti, le Istituzioni auspicano e coltivano un nemico che operi entro il sistema al fine di attivare iniziative di difesa: il «Nemico è un dato permanente [...] non fa parte dello stato d'emergenza ma del normale stato delle cose [...] in tal modo esso viene inserito nel sistema come forza coesiva» (Ibidem p. 71). Il Nemico (lo "zingaro"<sup>8</sup> o "l'accattone") si trasforma allora in uno spettro di liberazione che serve a mantenere sotto controllo il contesto sociale e a creare un substrato culturale comune, in cui i valori sono inseriti nell'ordine costituito e appiattiti su una scala ad una sola dimensione, in cui la capacità dialettica è osteggiata e dimenticata, a favore di atteggiamenti conformisti e "positivi" (Ibidem). Le Istituzioni tenderebbero quindi a eliminare le contraddizioni portate dalle diversità e a favorire quell'infelicità obbediente che facilmente si presta a fini politici di dominio e che indebolisce la consapevolezza individuale e sociale. Marcuse scrive che «il nome domina la proposizione in maniera autoritaria» (Ibidem p. 105),

Incapaci di gestire le problematicità dei fenomeni sociali della globalizzazione, le Istituzioni negano processualità avviate e irrigidiscono l'agire politico in precetti e universalismi. Approfittono delle nevrosi collettive per esercitare un potere che altrimenti non saprebbero come rendere attuale, inglobano inevitabilmente in loro stesse l'incertezza di attribuzione delle responsabilità politiche e sociali, ma ne negano l'esistenza per poter continuare a svolgere un ruolo di dominio. L'incapacità di tracciare una mappa orientativa tra la percezione dei rischi e l'effettività degli stessi penetrano fin dentro le Istituzioni, che però, pur di non pubblicizzare le proprie difficoltà, assumono una irresponsabilità organizzata come forma usuale di governo (Ibidem). Questo tipo di insicurezza sociale, che caratterizza la modernità, non più garantita da forme comunitarie di protezione, viene "curata" mediante "dispositivi biopolitici" (Agamben 2006), che inducono a sentirsi controllati e forse poco sicuri.

La necessità di protezione urbana implica infatti una situazione di minaccia costante, come anche un sentimento di sfiducia nell'Altro, il quale può insidiare i

"miei" beni: la coesione sociale è dunque erosa dal suo interno a fronte di una iper protezione individuale che ostacola il "fare società" e atomizza gli individui (Castel 2008)<sup>9</sup>.

### 3. Mendicare. Usi plurali, "Accattoni e Zingari".

Questi da un lato minacciano le poche sicurezze razionali rimaste alla società occidentale, esemplificando altri modi possibili di sopravvivenza, dall'altro rappresentano possibili insidie ai beni privati, così malamente distribuiti. Sono individui "pericolosi" che invadono gli spazi pubblici trasformandoli in luoghi di pratiche quotidiane e re-inventandoli secondo esigenze contingenti. Queste persone mettono in evidenza la concezione privatistica degli spazi urbani, il progressivo irrigidimento funzionale cui li sottopongono e l'esclusività d'uso che ne prevedono. A fronte di un'ipotetica sicurezza pubblica e di un'immunizzazione dal diverso, si avvia un deficit di democrazia e una contrazione dei diritti che comprime le libertà civili, favorisce la dissociazione sociale e alimenta l'ossessione securitaria. Gli strumenti di controllo ledono la privatezza ed espongono eccezioni governative come habitus, l'autorità pubblica è legittimata ad intervenire specificatamente anche in contesti che non ne richiederebbero e non ne ammetterebbero l'ingerenza. Le stesse ordinanze «sono decreti autoritativi del Sindaco che non seguono la normale procedura di discussione e di approvazione di altri regolamenti pubblici locali, ma che sono immediatamente valide e contingenti» (Moroni 2011 p.73). Esse, ampiamente (ab)usate nella gestione territoriale nascono come strumento di regolazione in contesti straordinari e dunque a vigenza temporanea, ma si trasformano velocemente in «strumenti correnti che impongono restrizioni a tempo indeterminato sull'uso dello spazio pubblico» (Moroni 2011 p.73). Eppure proprio gli spazi pubblici dovrebbero garantire la tolleranza di tutti quegli usi e quelle pratiche che non ne inficiano la fruizione pubblica (ibidem). Si verifica dunque una forte restrizione dei diritti di cui i comuni cittadini dovrebbero disporre all'interno dei luoghi urbani sancendo una limitazione a priori e selettiva, che induce a porre dubbi di legittimità dello strumento regolativo, il quale inficia il carattere di pubblicità dello spazio su cui vuole applicarsi. Sono pratiche-politiche di controllo che ostacolano lo scambio sociale e favoriscono confinamenti (o allontanamenti), disegnando una sorta di totalitarismo istituzionale.

Le persone assorbono termini e sintassi mediatiche e finiscono per parlare il linguaggio di chi vuole controllarli, mentre gli accattoni o gli zingari cercano modi alternativi di sopravvivere nella omogeneità culturale formale. Questi diventano allora gli unici individui in grado di resistere, di creare forma aggregative comunitarie e di sviluppare un pensiero critico all'interno di quello positivo che tutto vorrebbe afferrare: mettono in atto una sorta di "alienazione artistica" (Ibidem p.78) resistente ai contenuti antagonisti del potere assimilante (Ibidem). Tracciano tragitti inconsueti, sfruttano i vuoti normativi, attivano

pratiche informali solidali, usano i margini urbani e i ritagli territoriali, intercettano e incontrano i cittadini ordinari-gagè disponibili alla solidarietà, sfidano le ordinanze di sgombero, inseriscono la contraddizione nel discorso istituzionale. Chissà se senza le continue vessazioni ed esclusioni, senza le persecuzioni socio-politiche di cui quotidianamente questi gruppi sono vittime, svilupperebbero capacità di adattamento e sfruttamento della metis istituzionale.

#### 4. Praticare la cura. Gli attori Ponte

Per don Albino Bizzotto pensare di non avere conflitti con chi ha abitudini, stili di vita, storie diverse è impossibile. Risolverli per decreto attivando il securitarismo non è socialmente corretto: cosa può favorire l'interazione?

«Molti stanno iniziato il percorso di interazione con le Istituzioni: se ora si perde quel bagaglio o non lo si arricchisce crescerà sempre più la non-tolleranza. Noi lavoriamo per favorire questo contatto tra istituzioni e povertà, ma l'unico problema sembra essere sui soldi che possono o non possono ricevere. Con la precedenza amministrazione avevamo messo assieme un pool composto da volontari, soggetti economici, sindacati, politici, che aveva costituito un fondo a tutela delle bollette al fine di trovare una possibilità sui servizi minimi di assistenza». [...] «Abbiamo chiesto un incontro con il nuovo Assessore ai Servizi Sociali, ma non siamo ancora riusciti a interloquire. Hanno tagliato circa 1,5 milioni di euro al "sociale" e quindi non vedo un panorama sereno.» La nuova proposta scatenata dagli ultimi fatti non è solo di assistenza, ma è politica: don Albino vuole attivarsi per far rispettare i diritti delle marginalità sociali. Saranno così verificati i limiti di conformità legislativa delle varie ordinanze, i comportamenti reali che sono oggetto di contestazione, l'attivazione dei vari circuiti del volontariato a sostegno delle persone<sup>10</sup>.

Don Albino Bizzotto rappresenta uno dei tasselli di riferimento della relazione che viene a crearsi tra realtà marginalizzate e contesto istituzionale, agendo da ponte e praticando in prima persona azioni dialogiche. La costanza con cui affronta i margini, con cui ascolta e provvede, chiede e discute, unitamente all'uso oculato degli strumenti legislativi a disposizione, prepara un terreno fertile alla reciprocità e al rispetto con gli stessi "accattoni e zingari". Egli pratica con tenacia un ruolo che non è richiesto a livello istituzionale, rompendo quella rigidità schematica e organizzativa mediante la ricerca di una modalità diversa, attenta al fine – piuttosto che ai mezzi. Il superamento delle problematicità e la possibilità di instaurare una relazione fiduciosa, in cui non sia necessaria l'omologazione ai fini dell'intendimento è l'obiettivo dell'agire dei Beati Costruttori di Pace. In questa cornice si avvia un abbandono momentaneo del ruolo abitualmente adottato e precostituito, a favore di un "vestiario" più comodo, quotidiano, informale, che però non abbandona mai totalmente la propria tensione istituzionale e l'autorevolezza che ne deriva. Don Albino mette sul piatto capabilities

cognitive, affettive, materiali, sociali e politiche, che vanno oltre le competenze puramente tecniche o afferenti al caritativismo cattolico, che anzi trasformano queste ultime nella capacità di gestire il proprio agire personalizzato all'interno delle strutture organizzate e spesso trovando un modo di farle collaborare.

Si dimostra quindi capace di ricettività, nel senso di disposizione verso l'altro, ascolto, delle narrazioni che "accattoni", Rom e Sinti fanno del proprio vissuto, ma anche riflessività, di pensiero durante l'azione, nonché di responsività in quanto mette in gioco competenze personalizzate che si sviluppano spontaneamente nel corso della relazione. Un comportamento che richiama quella che Luigina Mortari definisce "la pratica dell'aver cura" (Mortari 2006), sottolineandone la plurima valenza politica, sociale, etica, di giustizia. Non si tratta, infatti, come si potrebbe supporre di una modalità di relazione che investe specificatamente la sfera personale dei rapporti, ma di una pratica complessa comprensiva di tutte quelle situazioni in cui sta a cuore il ben-essere dell'Altro.

I territori dell'accattonaggio, percepiti spesso dai cittadini ordinari-gagè come alterità assoluta, potrebbero beneficiare di questa "pratica dell'aver cura", specialmente nei contesti in cui la conoscenza diretta sia facilitata da un ambiente ristretto nell'estensione e immediato nei rapporti. Per metterlo in pratica le Istituzioni devono tuttavia sfidare se stesse: uscire dai ruoli assegnati e riconoscersi in una veste allergica ai protocolli e incline alla sperimentazione di pratiche di relazione e situate nel bisogno. Agire con una discrezionalità contestuale che ricerca il bene invece che l'aderenza acritica a codici e norme. La tenerezza, la speranza e la compassione, che apparentemente sembrerebbero sentimenti deboli e specifici della sfera personale, sono riscoperti come intelligenze politiche in grado di vedere in profondità, donare dinamicità e sentire pienamente la realtà dell'Altro, in un turbine quotidiano di valutazioni contestuali. Si viene a confermare dunque la pratica di cura, come riflessione critica costante e contestuale per la promozione del ben-essere dell'altro, anche a costo di adottare nuovi ruoli non necessariamente organizzati, ma anzi preferibilmente conoscitori profondi della situazione e in grado di "correggere" la giustezza amministrativa.

#### 5. Conclusioni

Il primo suggerimento di un lavoro che ha a che fare con la diversità è forse che la verità si trova spesso ai margini, nei luoghi dimenticati, rifiutati, quotidiani e che questi confini tra centro e periferia sono spesso mobili. Ripensare i luoghi "altri", che escono dai paradigmi comunemente accettati e che come ricorda Arendt non sono riducibili ad un Uno, aiuta a pensare al diritto alla città, al rapporto tra soggettività e molteplicità, ma anche alla possibilità di una politicizzazione continua ed incessante. Informa che lo spazio pubblico è complesso, aperto, in movimento e che non può prevedere né selezione né esclusione, ma forse solo una sorta di visibilità anonima attualizzabile in

contesti di socialità temporanea e attraverso contatti sociali di natura informale. La spontaneità contestuale è allora elemento per la valorizzazione dello spazio pubblico e per la ricerca di un benessere collettivo, in cui l'azione del singolo cerchi un orientamento etico capace di profusione nell'intorno. Recuperare l'eticità delle pratiche e delle politiche, mettendo in scacco la ragione strumentale che liquida le intenzionalità deontologiche a facili moralismi, e riportare l'attenzione su tutte quelle azioni e intelligenze deboli, può essere un inizio di *exploration* lievemente "exploitativa"<sup>11</sup>. Riportare l'eticità nelle azioni politiche significa allora, non innalzare il livello di astrazione e idealismo, ma al contrario re-immettere la praticità della cura e della "vita buona" all'interno dell'agire sociale. Vuol dire, in fin dei conti, saper leggere i significati umani che ogni azione porta inevitabilmente con sé e ascoltare quei suggerimenti pratici che provengono dall'esperienza. L'intersoggettività e la collaborazione si realizzano dunque "prima e al di fuori" della politica (Ibidem) e "la motivazione individuale verso il bene collettivo si determina nei limiti in cui ciascuno vede la propria attività come un contributo ad un processo cooperativo" (Ibidem p.47 Crosta 2000).

#### Note

1 Libera traduzione da T. Malthus (1803) *An essay on the Principle of Population or a View of its Past and Present Effects on Human Happiness, with an inquiry into our prospects respecting the future removal or mitigation of the evils which it occasions.*

2 Da *Il Mattino di Padova*, 17 ottobre 2014

3 Intervista a don Albino Bizzotto, ottobre 2014

4 Da *Il Corriere del Veneto* del 28 agosto 2014

5 In un Comune del padovano Albino Bizzotto aveva per esempio trovato un appartamento per una famiglia in gravi difficoltà; l'assistente sociale non ha tuttavia accolto il caso, ma ha fortemente proposto l'allontanamento dal comune e dall'alloggio

6 «È vero, si posizionano davanti ai supermercati; ma se c'è rispetto, discrezione ed educazione non posso limitare la libertà degli altri, perché mi dà fastidio a priori. Se manifesto un bisogno cosa devo fare? C'è un concorso, un conflitto tra diritti? quali sono prevalenti?» Per Albino Bizzotto esistono dei "limiti di coscienza": se la legge cade ingiusta su corpi deboli non va applicata indiscriminatamente. La sfida è invece quella della conoscenza di queste persone, una direzione su cui non vi è alcun sforzo da parte di nessuno o di pochi.

7 Come affrontare la povertà? «Per alcuni regge la rete amicale, il volontariato, ma in una società a-perdere i numeri sono enormi e siamo scoperti».

8 Il termini discriminatorio è volontario e serve solo a descrivere il frame.

9 Se nelle società pre-moderne il vagabondo rappresentava il pericolo, in quanto soggetto escluso dalle relazioni sociali e dunque non identificabile, oggi nella "modernità flessibilizzata" (Ibidem) spaventano tutti quegli individui che non possiedono beni propri ma che riescono a sopravvivere ugualmente.

10 «Metteremo assieme, magistrati, avvocati, persone di cultura, persone che tecnicamente sanno esprimere un giudizio e destabilizzare queste piccole forme di imperativismo giuridico che la giunta Bitonci sta portando avanti.» Da una parte promuove e sollecita il dialogo per avviare un canale positivo di comunicazione con le istituzioni, dall'altra non accetta la repressione e l'esclusione forzata dalla vita urbana e l'espulsione dai diritti di cittadinanza.

11 Adattando i termini di Lanzara (1993)

#### Bibliografia

- Agamben G. (2003), *Stato d'eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Agamben G. (2006), *Che cos'è un dispositivo*, Notte-tempo, Roma.
- Bauman Z. (2008), *Modus vivendi. Inferno e utopia del mondo liquido*, Laterza, Bari.
- Beck U. (2008), *Conditio humana. Il rischio nell'età globale*, Laterza, Bari.
- Castel R. (2004), *L'insicurezza sociale. Che significa protetti?*, Ed. Einaudi, Torino.
- Castel R. (2007), *La discriminazione negativa. Cittadini o indigeni?*, Quodlibet Ed., Macerata.
- Crosta, P.L. (2010) *Pratiche. Il territorio "è l'uso che se ne fa"*, FrancoAngeli Milano
- Lanzara G.F. (1993), *Capacità negativa*, Il Mulino.
- Marcuse H. (1968), *L'uomo a una dimensione. L'ideologia di una società avanzata*, Einaudi, Torino.
- Moroni S. (2011), *Tolleranza e libertà nello spazio pubblico: questioni di legittimità ed efficacia nelle forme regolative pubbliche*, sta in *Urbanistica on-line Dossier n.11*, INU Edizioni 2011.
- Mortari L. (2006), *La pratica dell'aver cura*, Mondadori, Milano.
- Watzlawick P., Helmick Beavin J., Jackson Don D. (1971), *Pragmatica della comunicazione umana, Studio dei modelli interattivi delle patologie e dei paradossi*, Astrolabio Ubaldini, Roma.
- Vitale, T. (a cura di) (2009a), *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Carocci, Roma.

#### Riconoscimenti

Gli autori ringraziano i Beati Costruttori di Pace e don Albino Bizzotto per la disponibilità al dialogo e al libero confronto.

# Il cambiamento multi-etnico dell'abitare nei centri storici. Un quartiere di Cagliari come modello di discussione.

CARLA FURCAS E SONIA PINTUS

Inquadramento generale e articolazione del tema all'interno di un contesto di piccola dimensione. Il presente lavoro ha come obiettivo quello di offrire alcune riflessioni sui cambiamenti che stanno interessando le città contemporanee rispetto ai comportamenti del passato, evidenziando, in particolare, le caratteristiche di multiculturalità che si stanno sempre più accentuando e le difficoltà che l'urbanistica incontra nella comprensione di tali fenomeni. Questi cambiamenti sono riconducibili essenzialmente ad alcuni punti fondamentali: innanzitutto la crescita indeterminata delle città, che stanno via via assumendo dimensioni sempre maggiori di metropoli; un secondo aspetto è dato dallo squilibrio sempre più netto tra la città del benessere e la città della povertà e del disagio, che si manifesta sia in senso sociale che nella configurazione urbana del territorio; il terzo problema è la dicotomia tra l'attenuazione del senso identitario della popolazione urbana, già residente, e il positivo inserimento delle espressioni culturali e multi-etniche dovute alle migrazioni. Per questo motivo diventa sempre più importante attivare gli strumenti giuridici più idonei per il riconoscimento dei diritti civili nel quadro delle politiche sociali in atto nel Paese di accoglienza.

Prima di approfondire questi argomenti riteniamo sia necessario soffermarsi sulle evidenze progettuali delle città. È, infatti, importante tener conto dei mutamenti, dovuti alla grande dimensione degli insediamenti, che si manifestano in modo visibile attraverso opere edilizie e architetture "ad effetto". Inoltre, la città, «cresciuta a dismisura anche grazie alle nuove tecnologie, è entrata in conflitto con lo spazio, soprattutto laddove esso è resistente oppure non trasformato in precedenza» (Cacciari, 2009, pp. 54-55). Le città non vengono più misurate in termini di luoghi, di spazi di relazione, ma in base alle attività e al tempo di frequentazione. Pertanto non è più la dimensione e l'architettura urbana a qualificare un contesto, ma la funzionalità del vivere connessa al tempo necessario per la migliore produttività; e ciò fa perdere di vista, come abbiamo detto, il disegno urbano di sintesi e i caratteri peculiari degli habitat.

D'altra parte, anche i modelli più accreditati di insediamento urbano (da quello degli Stati Uniti, che si articola attraverso la downtown e i suburbs residenziali, a quello europeo, che continua a conservare i centri

storici e a muovere le espansioni anche periferiche in forma di zoning frammentario e indifferenziato), al momento non consentono di prevedere soluzioni di piano funzionale e interagente, soprattutto per dare una risposta alla pressione demografica e immigratoria di cui si è detto.

Pertanto, il problema di come gestire i processi di sviluppo in merito a questi fattori diventa quanto mai complesso, tanto da dubitare delle stesse teorie sul decentramento delle attività, nei quartieri residenziali, nelle aree di produzione della piccola e media impresa, nelle aree commerciali, e così via. Continuando sull'argomento, dobbiamo dire che in Italia non mancano esempi del modello insediativo anglosassone (città - new town), soprattutto nei progetti di quartieri residenziali per l'edilizia economica e popolare, che hanno caratterizzato la composizione urbanistica degli ultimi sessant'anni e influenzato positivamente l'architettura più in generale.

Come sempre accade, questi grandi "contenitori urbani" hanno subito negli anni un processo di invecchiamento che purtroppo non è stato monitorato dagli enti pubblici proprietari degli immobili per le necessarie opere di manutenzione e di riconversione abitativa generazionale. Infatti, non sono stati adeguati ai radicali cambiamenti della struttura demografica (dimensione della famiglia, numero di bambini, numero di anziani), delle tipologie del lavoro e dei conseguenti livelli di reddito, mettendo in crisi la funzionalità delle vecchie tipologie edilizie, diventate ormai inadeguate. Un altro aspetto che sempre più caratterizza questi complessi (quasi ovunque costruiti nelle periferie dove le aree edificabili costavano meno) è quello del disagio sociale, che si manifesta con indicatori preoccupanti di povertà, di disoccupazione giovanile e con manifestazioni di microcriminalità con prevalenti furto e spaccio di droga.

In fondo, se si prestasse più attenzione alla grande risorsa che offrono i centri storici, anche se degradati sotto il profilo edilizio, per una riconversione urbana e una rivitalizzazione residenziale delle città, non sarebbe difficile convincere i proprietari degli immobili e la domanda di insediamento ad avviare una progettualità finalizzata alla nuova qualità del vivere nel centro di una città "storica" rispetto all'offerta abitativa che si può attivare nelle aree periferiche. Il quartiere la Marina, nel centro storico di Cagliari, lo presentiamo come esempio emblematico di riqualificazione urbana, con attività terziarie e residenze da destinare ai giovani cagliaritari e alle nuove famiglie di migranti. In questo clima di vicinato multi-etnico si intende rilanciare il ruolo del quartiere nella città, anche per gli aspetti che si ripercuotono sul turismo crocieristico e su quello, sempre più numeroso, dei b&b.

Ciò che colpisce "gli estranei" è il senso di integrazione che si manifesta attraverso forme di solidarietà e di momenti culturali e religiosi in quanto sembra un'eccezione rispetto alle altre città italiane, che spesso provocano preoccupanti manifestazioni di intolleranza.

Questi obiettivi, di forte valenza sociale ed economica, non sono facili da raggiungere perché, come è noto, la materia urbanistica che regola gli interventi nei centri storici e i vincoli conservativi del tessuto edilizio rallentano i processi di riconversione strutturale e di adattamento alla nuova domanda insediativa, con la quale si può contrastare il continuo decremento demografico della città.

La scheda del quartiere Marina

Il quartiere "Marina" è caratterizzato dalle modificazioni che ha subito il centro storico negli ultimi decenni, sia nella componente edilizia dopo le distruzioni provocate dai bombardamenti su Cagliari nel 1943, sia nella componente residenziale, che è completamente cambiata, per numero di residenti e per l'invecchiamento della popolazione. Ciò ha favorito l'accesso al quartiere negli ultimi trent'anni di immigrati provenienti dai Paesi dell'Africa e dell'Oriente. La peculiarità di questo processo sta nella qualità della integrazione sociale con i cagliaritari residenti e frequentanti il rione per motivi di lavoro o per momenti di ristorazione, favorita anche dal tessuto viario e dalle piazzette, che sono diventati spazi multietnici di incontro. Si tratta, in altri termini di una immigrazione positiva che si legge attraverso alcuni fattori significativi. La soddisfazione e il riconoscimento per l'accoglienza ricevuta della quale gli stessi immigrati si dichiarano sorpresi rispetto alle giustificate preoccupazioni di impatto. Altro punto assolutamente importante è la garanzia di libertà civica e di partecipazione democratica alla vita della città (una rappresentanza qualificata delle diverse etnie è organo di consultazione della municipalità di Cagliari) che si manifesta attraverso libertà di pensiero, di religione (esiste una piccola moschea di incontro e di preghiera per gli islamici, mentre i cattolici frequentano la parrocchia e le attività di coinvolgimento), di studio, di assistenza sanitaria, di movimento senza vincoli diversi dai cittadini italiani ed, infine, di lavoro espresso attraverso attività commerciali e di ristorazione. Riteniamo che questo sia il punto di forza dell'esempio cagliaritano, non solo perché si contraddistingue nel panorama italiano della immigrazione e della integrazione, ma anche perché dimostra che l'accoglienza della popolazione, non soltanto è motivo di ricchezza intrinseca, per gli abitanti e per la città, ma anche strumento di proiezione oltre i confini comunali nella dinamica dei flussi del Mediterraneo occidentale.

Negli ultimi anni, il quartiere ha subito un ingente spopolamento a causa della inadeguatezza delle tipologie edilizie alle nuove esigenze dell'abitare e alla difficoltà di accesso e di sosta veicolare. Ciò ha favorito l'aumento delle famiglie unipersonali<sup>2</sup>. In particolare, in riferimento all'anno 2011, si può notare che per il quartiere Marina la media del numero dei componenti del nucleo familiare delle famiglie residenti è di 1,7, un dato che risulta addirittura inferiore rispetto alla media di Cagliari (Comune di Cagliari, 2011). Il quartiere Marina infatti presenta il 50% dei

nuclei familiari composti da una sola persona.

Le famiglie monocomponenti in questo quartiere presentano peraltro alcune peculiarità, in quanto sono caratterizzate da una forte presenza di stranieri residenti. Difatti, l'incidenza della popolazione straniera è molto più marcata nei quartieri storici della città rispetto al dato medio a livello comunale: mentre il dato in riferimento al contesto urbano si attesta a circa il 4%, nel quartiere Marina l'incidenza era già quasi all'8% nell'anno 2002, per poi arrivare a circa il 15% nel 2011.

Attualmente l'insediamento spontaneo di persone immigrate del continente africano e di quello asiatico si va integrando con il residenziale cagliaritano più radicato<sup>3</sup>. Nello specifico, le nazionalità più presenti nel rione Marina sono il Senegal (20,4%) e il Pakistan (19,4%), mentre nel contesto di Cagliari si nota una prevalenza maggiore di Filippine e Ucraina (circa 35%).

Dal punto di vista dell'occupazione dei residenti stranieri, sebbene la crisi economica globale abbia avuto gravi conseguenze anche in questo territorio, è possibile affermare che ha inciso sui lavoratori stranieri in misura inferiore rispetto ai lavoratori italiani. Infatti, il numero di lavoratori stranieri impiegati nel contesto territoriale della regione Sardegna è cresciuto nel decennio 2000-2009 da 9.771 a 23.127 unità, arrestandosi per la prima volta nel 2010 e iniziando nuovamente a crescere nel 2011 (Caritas Italiana e Fondazione Migrantes, 2012). Dal punto di vista delle nazionalità maggiormente presenti e della produzione di reddito conseguentemente inviata in patria estera, il Senegal si contraddistingue per la provincia di Cagliari (15,5% del totale regionale). Inoltre, la provincia di Cagliari è anche quella che detiene il maggior numero di imprese con titolare straniero, per lo più di nazionalità senegalese e marocchina, che costituiscono da soli il 53,4% delle imprese con titolare straniero in Sardegna, nella percentuale del 31,5% per il Senegal e del 21,9% per il Marocco (Caritas Italiana e Fondazione Migrantes, 2012).

Questi dati, seppure rilevati in un periodo decennale, sono indicativi di una presenza regolare degli stranieri sul territorio regionale e in particolare nel caso considerato di Cagliari, che detiene un trend positivo del numero di lavoratori e di imprese con titolare straniero soprattutto per i cittadini di nazionalità senegalese e marocchina. Da una lettura incrociata di questi dati con quelli relativi alla composizione della popolazione straniera residente per quartiere, si evince che la nazionalità più presente nel quartiere Marina è proprio quella senegalese.

Tutti questi mutamenti nella composizione della popolazione si riflettono in un processo virtuoso di integrazione spontanea dei residenti stranieri nel rione Marina, con manifestazioni evidenti nelle strade, nelle piazze, nei locali di ristorazione e nelle chiese, aperte anche a religioni non cattoliche. Uno dei fattori che hanno contribuito a questo quadro è dato dal fatto che alla Marina operano numerose associazioni e sono presenti diverse strutture assistenziali

che rendono il quartiere un polo catalizzatore della presenza straniera nella città. Tra queste, è possibile citare il Kepos (Centro Ascolto per Stranieri), sorto nel 2006 ad opera della Caritas Diocesana di Cagliari, che offre gratuitamente a tutti gli stranieri servizi quali accoglienza, orientamento, accompagnamento a uffici pubblici e servizi socio-sanitari, e così via (Tronu e Zedda, 2012); vi sono inoltre altre associazioni che si occupano dell'insegnamento della lingua italiana e della realizzazione di progetti finalizzati all'educazione alla convivenza, all'accoglienza e alla multiculturalità, tra cui il Co.Sa.S. (Comitato Sardo di Solidarietà). D'altra parte, ciò si traduce anche in una forte domanda di alloggi da parte degli abitanti stranieri, che possono avere esigenze di natura diversa rispetto ai cittadini italiani, ai quali era stata destinata sia l'edilizia storica che quella pubblica di più recente costruzione.

Questa concreta prospettiva di un quartiere multietnico e solidale non può essere, quindi, lasciata allo spontaneismo, ovvero a piccoli interventi di manutenzione e di produzione, ma devono essere guidati da una normativa essenziale e propositiva, sia per gli aspetti inerenti la riconversione delle volumetrie edilizie, sia per la razionalizzazione degli itinerari di incontro e di socializzazione. In altre parole, occorre un intervento a livello della municipalità affinché si definiscano degli indirizzi programmatici che modifichino strumenti come il Piano e il Regolamento Edilizio a favore dello sviluppo della Marina. È necessario intraprendere discorsi per evitare ricadute negative. A tal proposito, è bene sottolineare che una politica siffatta che diffonda nella città di Cagliari nuove esperienze di convivenza con popolazioni diverse, potrebbe diventare un nuovo target nella competizione internazionale.

#### Discussione e riflessioni di sintesi

L'attualità del tema proposto presuppone una disponibilità dei soggetti politici e una cultura di civitas<sup>4</sup> delle popolazioni, perché, in Italia, la resistenza tra le proposte costruttive e i fatti concreti, soprattutto in materia di immigrazione, è ancora molto forte. Ciononostante, riteniamo sia possibile, muovendo piccoli passi per volta, rimuovere lo scetticismo diffuso nella popolazione e, dove la dimensione lo consente, intervenire per guidare la formazione di nuove comunità urbane.

La storia dell'urbanistica ci pone davanti a momenti importantissimi, di successi o di insuccessi, legati a una popolazione, a delle politiche, a delle economie, a delle realtà che sono datate. Bisogna evitare che le nuove progettazioni di città, e soprattutto le nuove progettazioni di quartieri, siano datate ancor prima che vengano abitate.

Se, invece, volessimo far prevalere l'evoluzione culturale delle popolazioni e la dinamica degli insediamenti dovuti ai processi di globalizzazione dovremmo mettere in discussione i comportamenti facendo ricorso alle modalità dei rapporti di relazione consentiti dall'informatica e dalle nuove tecnologie, che

caratterizzano le smart cities.

Tra l'altro, gli interventi abitativi devono tenere conto delle mutate condizioni della società, e in particolare dei cambiamenti nei nuclei familiari, dell'aumento della componente multietnica della popolazione, e della possibilità che queste situazioni varino repentinamente.

Nel quartiere storico, la strada per la rinascita va vista attraverso una rimodellazione architettonico-funzionale, capace di attrarre abitanti, anche stranieri, e nuove attività produttive. Aristotele diceva: «La città è composta da diverse tipologie di uomini; le persone simili non possono condurre una città all'esistenza» (in Madanipour, 1996, p. 78). Infatti, nella città moderna, dove la mercificazione delle relazioni sociali è forte, ognuno è un individuo e potenzialmente un forestiero. A questa scala, la pluralità diventa la norma, e la tolleranza dell'altro la chiave delle relazioni sociali.

Possiamo concludere col dire che, prima di agire con progetti, è importante che l'urbanistica tenga conto dei segni: quei segni della città che fanno capire la dinamica giornaliera della popolazione e la qualità composita della vita, piuttosto che fattori di contesto strutturale che appaiono statici e immutabili.

#### Note

1 È quindi necessario fare i conti con la trasformazione del mondo in onnipresente patchwork (Geerts, 1999).

2 Il numero dei componenti del nucleo familiare è diminuito su tutto il territorio nazionale. Infatti, secondo i dati statistici nazionali, mentre nel 1961 era di 3,6, nel 2001 questo parametro è decresciuto fino a 2,6.

3 In Italia, le norme sull'immigrazione sono sancite dalla Legge 30 luglio 2002, n. 189, cosiddetta "Bossi-Fini", che prevede il rilascio del permesso di soggiorno alle persone che dimostrino di avere un lavoro e potersi quindi sostenere economicamente. Di recente, è scoppiato il dibattito politico sulla concessione del diritto alla cittadinanza italiana ai figli che nascono da genitori stranieri residenti in Italia (il cosiddetto *ius soli*).

4 «I romani vedono fin dall'inizio che la civitas è ciò che viene prodotto dal mettersi insieme di diverse persone sotto medesime leggi al di là di ogni determinatezza etnica o religiosa. [...] La città è il confluire insieme, il convenire di persone diversissime per religione, per etnie, ecc., che concordano soltanto in forza della legge» (Cacciari, 2009, pp. 8-9).

#### Bibliografia

Cacciari M. (2009). *La città*, Pazzini Editore, Villa Verucchio  
Caritas Italiana e Fondazione Migrantes (2012). *Dossier Statistico Immigrazione 2012, XXII Rapporto sull'immigrazione*, IDOS Edizioni, Roma  
Comune di Cagliari, Assessorato Informatica e Statistica (2011). *Atlante Demografico di Cagliari 2011*. Testo disponibile al sito: <http://www.comune.cagliari.it>

it/portale/it/pagina\_info.page?contentId=SCH16563  
Geerts C. (1999). *Mondo globale, mondi locali*, Il Mulino, Bologna

Guarrasi V. (2011). *La città cosmopolita. Geografie dell'ascolto*, G.B. Palumbo Editore, Palermo

Istat. *Demo: demografia in cifre*. Testo disponibile al sito: [www.istat.it](http://www.istat.it).

Madanipour A. (1996). *Design of urban space: an inquiry into a socio-spatial process*, J.Wiley & Sons, London

Ostanel E. (2012). "Cittadinanze dimezzate: il governo dell'immigrazione tra politiche e pratiche" in *Planum. The Journal of Urbanism*, 25 (pag. 1-6)

Palermo P. C. (2009). *I limiti del possibile. Governo del territorio e qualità dello sviluppo*, Donzelli Editore, Roma

Sandercock L. (2004). *Verso Cosmopolis – Città multiculturali e pianificazione urbana*, Edizioni Dedalo srl, Bari

Secchi B. (2013). *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Editori Laterza, Roma; Bari

Tronu L., Zedda M.C. (2012). *Richiedenti asilo e rifugiati: dai C.A.R.A. all'insediamento nel contesto socio-economico italiano. Il caso della Caritas di Cagliari*, Edizioni Il Portico, Cagliari

## Il (con)senso sociale delle politiche urbane

ANNA FRASCAROLO E ANNA RICHIEDEI

### Introduzione

Il rapporto tra politiche urbane e politiche sociali può essere integrato o negato, ma la considerazione degli effetti mutuali delle une sulle altre può essere di primaria importanza per la pianificazione urbana.

Il caso di Brescia – città italiana con la maggiore incidenza di popolazione straniera – risulta emblematico per le problematiche legate alle segregazione e per aver intrapreso politiche di rigenerazione urbana spesso criticate per la mancata considerazione degli aspetti sociali ad esse connesse.

Il paper intende riflettere sulle ripercussioni che le azioni sulla "città della pietra" inducono sulla "città dell'uomo". Alcune recenti iniziative da parte della cittadinanza e dell'amministrazione si basano proprio sulla consapevolezza di tali interconnessioni, inizialmente involontarie e inaspettate, rincorrendo politiche per l'integrazione culturale tramite proposte per nuovi spazi urbani.

### Politiche sociali e urbane: una breve ouverture

La socialità è un elemento fondamentale della città, fin dagli albori della civiltà, sia nelle sue espressioni di aggregazione che nelle sue problematiche di esclusione. Se da un lato la città moderna è il luogo delle barriere, della frammentazione e dell'esclusione

sociale, ovvero il luogo dove si esplicita il problema, è anche l'unico luogo nel quale è possibile cercare di realizzarne la soluzione attraverso l'integrazione e l'inclusione. Infatti la condivisione di tempi e di spazi, se pensati e creati in funzione delle esigenze di tutti gli individui, possono favorire il confronto e la reciproca influenza. Le città sono il luogo dell'homo socialis, che cerca l'incontro e la comunicazione ed il serbatoio dei possibili valori comunitari, delle potenzialità collettive, nonostante siano dominate dall'individualismo (Salzano, 2004).

Il valore che in ogni cultura è o era attribuito allo spazio pubblico può essere un primo elemento sul quale costruire momenti di confronto. Grazie all'incontro e allo scambio di informazioni e di esperienze si crea spontaneamente un livello di complessità funzionale e spaziale che da solo può risollevarle le sorti di spazi pubblici e rappresentare una risorsa inattesa (Aureli, 2011).

L'urbanistica, come anche altre materie, avrebbe il dovere di ripensare e valorizzare proprio lo spazio pubblico, caratterizzandolo in primo luogo con l'accoglienza: essere di tutti, a tutti accessibile, da tutti utilizzabile, ma anche da tutti godibile (Colarossi, Pezzagno, Tira, 2007). In questo senso la promozione della diversità quale elemento di arricchimento richiede molta attenzione, professionalità e un alto grado di sensibilità urbanistica, al fine di rendere le politiche per l'integrazione delle buone politiche sociali (Somma, 2004). Certo, l'urbanistica non può garantire la convivenza pacifica all'interno della società, ma può facilitare una più democratica accessibilità spaziale nella città, procurando le stesse opportunità ad ogni cittadino (Clemente, Esposito De Vita, 2007).

Dal momento in cui l'urbanistica si è posta il problema di costruire una città "a misura d'uomo" si è passati a sintetizzare le necessità di quest'ultimo in termini generali sotto forma di un prototipo che una volta descritto avrebbe reso più facile circoscriverne le necessità e quindi rispondere ai suoi bisogni. Col passare del tempo e con l'evoluzione della società ci si è resi conto che la città avrebbe dovuto essere progettata per una serie di categorie con esigenze diverse: il pedone, il ciclista, il disabile, le donne, le madri, i bambini, etc.

La complessità della città moderna pone la sfida di una progettazione capace di garantire la rispondenza ai molteplici e articolati bisogni di una società sempre più eterogenea; bisogni che non è più possibile arrivare a comprendere solamente tramite l'analisi di tecnici outsiders, i quali si trovano ora più che mai a doversi confrontare con processi partecipativi che riescano a far emergere le istanze dal basso. La partecipazione, che risulterebbe essere elemento essenziale per realizzare delle politiche urbane con un significato ed un consenso sociale, in questo momento storico, è estremamente difficile da ottenere, anche per gli interlocutori più prossimi alla propria cultura, perché la popolazione si è disillusa che le attività pubbliche possano aiutarli a migliorare la loro qualità di vita, attraverso l'evoluzione della propria città. La volontà di

cambiamento in questa direzione è latente, ma esiste: esiste a livello locale, esiste in iniziative senza scopo di lucro, esiste nella scuola primaria.

In Europa la condivisione della cittadinanza è molto più efficace perché il residente si aspetta di essere coinvolto nelle scelte della città pubblica. Casi emblematici ve ne sono molti. Uno fra i tanti è quello della città di Friburgo (gestito da Stadtbau, quartiere Weingarten<sup>1</sup>), nella quale, ad esempio, un progetto di riqualificazione urbana basato sulla riconversione in case passive di 13 torri residenziali di edilizia sociale realizzate negli anni '60, sta effettivamente avendo successo grazie alla piena comprensione dei vantaggi ottenuti attraverso l'intervento da parte dei residenti ed utenti degli stabili. Consapevoli dei disagi determinati dai lavori, inizialmente i residenti non avevano compreso a pieno la portata del miglioramento e quindi avevano fatto una certa resistenza allo svolgimento dell'intervento, ma con il passare del tempo e con la maggiore informazione e partecipazione si è raggiunta la consapevolezza degli effettivi vantaggi che l'intervento poteva portare nel migliorare i loro alloggi. La valutazione degli effetti che le politiche urbane intraprese hanno avuto dal punto di vista reale sono un altro aspetto sul quale l'Italia risulta carente. La stima degli effetti delle scelte, è un tema forse "relegato", con tutte le difficoltà del caso, soltanto agli aspetti ambientali ed economici, nella sfera della contabilizzazione, e viene sottovalutato per gli aspetti sociali, ancor più sfuggenti al calcolo.

Il caso di Brescia, proposto nel paper, risulta emblematico per la sua capacità di apprendere dagli errori del proprio recente passato. Da una politica di riqualificazione urbana che non ha considerato la complessità sociale di un quartiere come quello del Carmine, noto anche in letteratura e caratterizzato dalla massiva presenza di residenti stranieri, sono emersi effetti sociali inattesi e positivi dal punto di vista della comunità insediata, ancorché non gestiti. Il punto di vista dell'insider<sup>2</sup>, nonostante possa essere soggettivo o condizionato, vuole in questo caso essere considerato necessario per raggiungere una completa comprensione del fenomeno, in quanto difficilmente misurabile.

Il dualismo degli effetti del Piano Carmine a Brescia  
La città di Brescia è ormai da anni considerata un caso studio per le problematiche legate all'immigrazione, come segregazione e disagio sociale. Brescia risulta infatti al secondo posto fra le province lombarde, dietro quella di Milano, per presenze straniere e in città il numero di stranieri, provenienti da paesi a forte pressione migratoria, si è quasi triplicato dal 2001 al 2011. L'anagrafe ISTAT per il 2010 indica che a Brescia i nati in Italia con almeno un genitore straniero rappresentano circa il 35% del totale dei nati in provincia, percentuale sensibilmente più elevata rispetto a quella lombarda (27%) e nazionale (19%) (Besozzi, 2012). Sono diversi i quartieri di Brescia che presentano un'elevata concentrazione di residenti stranieri (S. Polo, Villaggio Prealpino, via Milano tra i quartieri

Fiumicello e Primo Maggio), ma un quartiere emblematico, per la sua storia antica di quartiere d'immigrazione e di degrado, nonché per la sua collocazione nel cuore del centro storico, è il Carmine. Dall'analisi dei dati a disposizione degli uffici comunali sul quartiere emerge come tra il 1992 ed il 2012 il numero di stranieri, sia in termini assoluti (+1628 abitanti) che relativi (+40,4%) e di incidenza sulla popolazione totale (+33,2%), sia prevalentemente aumentato, mentre il numero di italiani residenti mostra un trend costantemente decrescente (la popolazione italiana sul totale è passata dal 90,8% del 1992 al 57,6% nel 2012). Una peculiarità di questo quartiere è anche l'estrema diversificazione interna: non si è di fatto mai verificata la preponderanza di un gruppo etnico o nazionale (Saleri, 2013).

Il Carmine è stato recentemente oggetto di una forte volontà politica di riqualificazione: l'amministrazione comunale ha avviato nel 2001 l'ormai noto Progetto Carmine, finanziato dall'amministrazione stessa con il coinvolgimento di ALER<sup>3</sup>, università e ovviamente i privati proprietari degli immobili. Lo strumento utilizzato è stato quello del Piano di Recupero di iniziativa pubblica, ossia uno strumento essenzialmente di carattere edilizio e orientato al recupero fisico delle strutture. La fase di recupero iniziata nel 2001 è l'unica ad essere chiusa perché lo stesso Progetto ha avuto delle varianti nel 2005 e 2007 che non si sono ancora concluse. Sono stati individuati gli edifici caratterizzati da diversi livelli di degrado, imponendo al privato l'obbligo di intervento, pena l'esproprio. Sono state inoltre intraprese opere di riqualificazione di spazi pubblici aperti e riconversione di alcuni edifici destinati a servizi pubblici o d'interesse pubblico. L'intenzione e l'effetto sotto il profilo urbanistico è apprezzabile tuttavia "il progetto risulta essere fortemente sbilanciato sulla dimensione fisica e urbanistica, con una forte sottolineatura della rilevanza [...] di tutte quelle dimensioni che rendono maggiormente decorosa la città" (Grandi, Borghi, 2007).

Il Carmine oggi

Cosa ha rappresentato il Progetto Carmine e cosa è oggi il quartiere?

Si vorrebbe qui proporre una riflessione basata su due diversi punti di vista. Il primo è quello dell'urbanista, che in modo analitico analizza un piano che, nonostante il successo sul lato della riqualificazione edilizia, è stato portato avanti con grandi lacune, non considerando quello che era ed è la complessità della composizione sociale del quartiere. Il Progetto Carmine è stato per certi versi un'opportunità sprecata, che ha assunto un atteggiamento ambiguo nel confronto di alcune questioni che riconosce come centrali, ma che non individua come oggetti delle politiche a causa della mancata tematizzazione della presenza di popolazione immigrata nel progetto e nelle agende politiche locali, se non nel capitolo emergenza e sicurezza (Grandi, Borge, 2007). Il piano è stato predisposto per essere molto efficace sul fronte del rapporto con il privato e sull'azione sugli spazi

pubblici, ma non ha preso consapevolezza, o non ha voluto guardare, al tema dell'integrazione sociale; non ha preso esempio da esperienze già fatte in altre città, come nel caso del quartiere di Porta Palazzo a Torino, dove i temi dell'alloggio e dei servizi per le minoranze sono state posta al centro dei programmi di riqualificazione urbana (Forte, Torre, 2009) e dove sono state definite "le politiche di risanamento del quartiere intervenendo non soltanto sull'ambiente urbano, ma anche sulla vita dei suoi abitanti" (Granata, Lainati, Novak, 2006). Dall'analisi tecnica del piano sembra quasi che l'obiettivo sia stato quello di trasformare radicalmente la struttura sociale del quartiere, rendendolo innanzitutto cittadella universitaria e attraente per famiglie e giovani coppie, "rivolgendosi a un solo tipo di abitante, non tematizzando, escludendola dall'orizzonte di pensabilità e di progettualità, la presenza degli stranieri" (Saleri, 2013), cercando di spostare altrove quella parte di popolazione vista come causa prima del degrado.

C'è però anche il punto di vista, quello dell'insider, che diviene palese nell'esperienza di due giovani donne nate e cresciute a Brescia che da ragazzine, quando andavano a fare le "vasche" in centro, si sentivano ripetere dai genitori di stare attente a non entrare nel Carmine, perché era pericoloso. Che negli anni in cui il progetto Carmine è stato portato avanti non si occupavano di urbanistica, ma vedevano solo ruspe che aprivano slarghi ed enormi manifesti che annunciavano che il Carmine sarebbe stato presto restituito alla città. Che all'improvviso, senza nemmeno rendersi conto di come poteva essere successo, si sono ritrovate ogni venerdì sera nel cuore del Carmine a prendere l'aperitivo con gli amici in mezzo a strade affollate, per poi andare al 'NuovoEden', una volta cinema a luci rosse, oggi unico cinema della città a proporre cinema alternativo e culturale, offrendo un'alternativa ai blockbuster delle multisale. Nel frattempo sono però diventate urbaniste e, cercando di avere una visione critica di ciò che gli stava accadendo intorno, si sono domandate se il prezzo per aver ritrovato angoli della loro città preziosi e ricchi di fascino, non sia stato quello di essersi rese complici di un processo di gentrificazione che contribuisce ad emarginare e allontanare le fasce più deboli della popolazione, andando contro a quel sogno, in cui credono, di una futura città multiculturale, integrata, in cui sia garantita per tutti giustizia ed equità sociale. Sono quindi tornate nelle strade del Carmine, durante il giorno, per cercare di capire qual è l'atmosfera che lì si vive e si respira. E sono entrate in bazar dai profumi esotici in cui hanno incontrato indiani stupiti di vedere entrare due ragazze italiane nel loro negozio; e in un ristorante etiope, con donne africane in coda per poter assaporare la loro cucina; e in un negozio di alimentari dove il proprietario aveva voglia di condividere e raccontare la sua vita di migrante, così come i clienti, che mano a mano si facevano avanti per narrare le loro storie chi in inglese, chi in italiano, chi in bresciano; e in negozi dal profumo antico, tramandati da bresciani carmelitani di generazione in generazione, i quali ricordano

quasi con nostalgia l'atmosfera "trasgressiva" del tempo in cui il quartiere ospitava le case chiuse. Accanto ai kebabbari ci sono sì negozi nuovi, ma diversi dai franchising che stanno invadendo il resto del centro storico, uniformandolo a quello di tutte le altre città: sono gallerie e botteghe di giovani artisti e artigiani bresciani, sedi di associazioni culturali, trattorie e vinerie. Nelle case restaurate vivono alcuni amici delle due urbaniste, giovani coppie tornate ad occupare quelle strade che ora esercitano un forte fascino fatto "anche e soprattutto di pedalate in biciclette e di auto lasciate a casa, o in piazza Vittoria, per muoversi a piedi attraverso la spina dorsale della città" (Rossi, 2012). Questi amici, nuovi abitanti del quartiere, rappresentano forse il processo di gentrificazione che si vuole evitare, ma significativo è come raccontano del primo giorno di scuola materna della loro bambina, unica italiana in una classe di stranieri: con un po' di preoccupazione mista ad un po' di orgoglio per aver avuto il coraggio di andare contro a chi li ha consigliati di non andare a vivere in quel quartiere con una bambina piccola, o almeno di portarla a scuola in qualche zona più "su" della città. La loro scelta di trasferirsi lì è dovuta sì alla ritrovata attrattività urbana della zona, ma anche ad un'apertura ad una nuova idea di città. "Questo scenario di convivenza multietnica sembra inoltre allettare una particolare categoria di nuovi abitanti, 'italiani non autoctoni' (professionisti e studenti che arrivano da fuori Brescia o da altre grandi città), che scelgono il Carmine non solo come investimento immobiliare ma anche come quartiere dove si possono trovare prodotti, servizi e un certo tipo di relazioni di prossimità e promiscuità tra culture e subculture diverse che difficilmente si possono trovare negli altri quartieri della Brescia 'più provinciale e bigotta'" (Grandi, Borgia, 2007). "E' giunto il momento di riconoscere nel Carmine una vocazione a essere esso stesso un luogo comune, vale a dire un luogo che sa riconoscere la propria inerente molteplicità, che sa farsi comune, disponibile e vivibile da diverse tipologie e gruppi di abitanti che, in modo diverso ma non necessariamente conflittuale, abitano il quartiere" (Saleri, Pilotti, 2014). Il Carmine è quindi oggi un quartiere in fermento e in evoluzione, in cui per ora realtà sociali profondamente diverse solamente convivono, ma dove la convivenza potrebbe essere il primo passo per l'incontro. La lezione di urbanistica che hanno ricavato da questa ricerca, è che tutte le azioni sulla "città della pietra" si ripercuotono sulla "città degli uomini", in modo a volte inaspettato e inatteso. Potrebbe però essere più fruttuoso ed efficace cercare di governare al meglio questa relazione, sfruttando l'opportunità che l'urbanistica offre per la costruzione di una società migliore.

Nuove prospettive per le politiche urbane

Un effetto del progetto Carmine è stato quello di diffondere la consapevolezza di come le azioni sul tessuto urbano possono aiutare alla realizzazione di una città più accogliente. Diverse sono le iniziative che stanno nascendo, frutto di questa nuova consa-

pevolezza. Un'iniziativa originale è quella avviata dall'Accademia Cattolica di Brescia<sup>4</sup>, in cui un gruppo di giovani dottorandi provenienti da ambiti disciplinari molto diversi fra loro, si è impegnato a riflettere su come la città contemporanea possa aspirare ad un modello di convivenza civile e multiculturale. Il percorso di ricerca, sviluppato lungo tre anni, è partito dalla costruzione di una base di conoscenze teoriche poliedriche, in modo da valorizzare e fondere le competenze e l'apporto personale di ciascuno nelle diverse specializzazioni: ingegneria e pianificazione urbanistica, architettura, storia economica e religiosa di età moderna e contemporanea, giurisprudenza e diritto internazionale, filosofia, filosofia della religione ed etica clinica, arte e visual studies, letteratura e lingue straniere.

Il risultato della ricerca è confluito in una pubblicazione e in un'idea progettuale per la città di Brescia, basata proprio sulla convinzione che la realizzazione di uno spazio pubblico "polisemico", destinato all'incontro, possa essere un viatico per l'avvio di un processo d'integrazione. Tale spazio è stato pensato proprio alle porte del quartiere Carmine.

Un altro esempio esplicativo della ritrovata consapevolezza dell'importanza dell'integrazione fra politiche sociali e urbane è il caso della Torre Tintoretto – esempio di grands ensembles realizzati dagli anni '70 – costruito tra il 1984 e il 1987 nell'ambito dell'attuazione del Piano di Zona San Polo e diventato presto luogo di degrado sociale. In passato le diverse amministrazioni che si sono susseguite hanno sempre cercato una soluzione al problema concentrandosi su come riqualificare l'edificio residenziale in sé, arrivando addirittura a proporre la demolizione.

Oggi si comincia invece a cercare di realizzare un progetto misto pubblico-privato che abbia l'obiettivo di "mettere insieme più opportunità: mescolanza sociale, ricambio generazionale e attività diverse dalla residenza". "Alcuni piani della torre potrebbero diventare alloggi per gli operai, con affitti attorno ai 300 euro al mese. Altri potrebbero essere destinati a funzioni sanitarie e servizi, vista la vicinanza con la stazione della metropolitana, altri ancora ad alloggi universitari" (Bacca, 2014).

È anche grazie a questo percorso che il nuovo progetto propone la rigenerazione della città come un'attività mirata "non solo ad una riqualificazione fisica dell'ambiente urbano, ma ad interventi di natura sociale, culturale, economica ed ambientale finalizzati ad un incremento della qualità del vivere" (Scarsato et alii, 2014).

#### Note

1 Nel quartiere è appunto presente il primo condominio passivo d'Europa, nonché il più alto.

2 "L'insider è colui che conosce e vive un luogo, un territorio e un paesaggio dall'interno, che appartiene al luogo, essendone insediato, vivendolo e conoscendolo quotidianamente, a volte concorrendone alla sua produzione come alla sua distruzione; essendo quel territorio il suo paese o la sua patria" (Beltrame, 2009).

3 Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale.

4 La fondazione "Accademia Cattolica" nasce nel 2010 dal presupposto che nei Paesi occidentali si sta profilando una trasformazione epocale, nella quale l'incontro tra le religioni gioca un ruolo determinante per la costruzione di una convivenza pacifica tra culture diverse.

#### Bibliografia

- Aureli, D. (2011) *Lo spazio pubblico nella città multietnica*, Aracne editrice, Roma
- Bacca, D. (2014) "Torre Tintoretto, non si vende più Via al «piano B»: la riqualificazione" in *Corriere della Sera Brescia*, 13 Febbraio 2014
- Beltrame, G. (2009) *Evoluzione del concetto di paesaggio e dei contenuti della pianificazione paesistica* in: [http://www.italianostraedu.org/wp-content/uploads/2014/06/Beltrame\\_Evoluzione-del-concetto-di-paesaggio.pdf](http://www.italianostraedu.org/wp-content/uploads/2014/06/Beltrame_Evoluzione-del-concetto-di-paesaggio.pdf)
- Besozzi, E. (2012) "Introduzione" in: Besozzi E., Colombo M., a cura di, *Immigrazione e contesti locali*. Centro di iniziative e ricerche sulle migrazioni – Brescia. *Annuario 2011-2012*, Vita & Pensiero, Milano, (pag. 7-26)
- Clemente, M., Esposito De Vita, G. (2007) *Città interetnica. Spazi, forme e funzioni per l'aggregazione e per l'integrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli
- Colarossi, P., Pezzagno, M., Tira, M., (2007) "Gli spazi urbani" in: Arengi A., a cura di, *Design for all*, UTET, Torino, (pag. 75-123)
- Forte, F., Torre, C. (2009). "Città multietnica. Urbanistica e valutazione", *Aestimum*, 32.
- Granata, E., Lainati, C., Novak, C. (2006), *Metamorfosi di uno storico quartiere d'immigrazione. Osservazioni sui recenti mutamenti del Carmine di Brescia*, Iniziativa comunitaria EQUAL, Synergia, Milano.
- Grandi, F., Borgi, P. (2007), *Prodotto Transnazionale: analisi territoriale. Sintesi dei risultati del case study italiano*, Iniziativa comunitaria EQUAL, Synergia, Milano.
- Rossi, I. (2012), "Carmine: se la movida trasforma un quartiere" in *Giornale di Brescia*, 16 Marzo 2012.
- Saleri, S. (2013), "I tanti volti di un quartiere 'degradato'. Il caso del quartiere Carmine di Brescia", in *Ocula*, 14.
- Saleri, S., Pilotti, L. (2014), "Sul confine tra varietà e creatività urbana. Ritratto di un quartiere multiculturale: il Carmine di Brescia" in Pilotti, L., De Noni, I., Ganzaroli, A. (2014), *Il cammino infinito. Imprenditorialità multiculturale tra varietà, innovazione e territori*, Franco Angeli, Milano.
- Salzano, E. (2004) *Fondamenti di urbanistica: dispense e schemi delle lezioni* in: [www.eddyburg.it](http://www.eddyburg.it)
- Somma, P. (2004) "Casa, integrazione e segregazione" in: Coin F., a cura di, *Gli immigrati, il lavoro, la casa: tra segregazione e mobilitazione*, Franco Angeli, Milano, (pag. 121-136)
- Scarsato, R., Foini, S., Moglia, G., Fogliata, O., Marrelli, S., (2014) *Documento preliminare alla progettazione e riqualificazione della Torre Tintoretto*, Comune di Brescia

# Come superare i campi Rom nelle città italiane.

## Il caso di Napoli

GIOVANNI LAINO

### Premessa

Nelle aree urbane italiane circa 50.000 Rom vivono nei campi. Da anni le amministrazioni pubbliche affrontano la questione secondo un approccio che più che consentire la realizzazione di soluzioni efficaci riproduce i problemi. Si investono e spendono molti soldi, riproducendo gravi forme di discriminazione e conflitti sociali. Mentre in diverse città europee sono state realizzate politiche di desegregazione dei Rom l'Italia continua ad essere il paese dei campi rom. Solo in alcune città vi è un tentativo di rompere le inerzie culturali e amministrative provando a costruire, con l'intervento di altri attori, formule che consentano obiettivamente di superare i campi, di ogni genere, favorendo l'accesso all'abitazione, all'inserimento lavorativo, ai servizi socio educativi per i Rom come per altri gruppi sociali molto deboli. Anche se alcune Regioni e città (Trento, Napoli, Padova, Torino) aderiscono alla European Alliance of Cities and Regions for Roma Inclusion, a fine 2014, soprattutto per il grave caso romano, l'Italia rischia una procedura di infrazione da parte dell'Unione Europea proprio per la riproposizione dei campi rom. I planner possono dare un contributo a partire da quello che si apprende in questi cantieri già aperti. Si tratta di una tipica problematica di governo urbano e metropolitano che travalica le dimensioni spaziali e richiede una capacità di ideare, costruire e realizzare processi e dispositivi per una divisione sociale dello spazio più equa. Occorre concretizzare gli orientamenti della strategia nazionale con soluzioni plurali, capaci di associare in modo virtuoso contingenze e reale capacità di superare la segregazione, soprattutto quella terribilmente cristallizzata nei campi che, come è stato ben documentato, sono anche occasione di sprechi di risorse pubbliche oltre che di riproduzione di gravi iniquità e sofferenze per intere generazioni<sup>1</sup>.

### Le presenze dei Rom a Napoli

A Napoli e nei comuni della prima corona vivono circa 4000 rom. Secondo i dati dell'Assessorato, riferiti a situazioni abbastanza mutevoli, a luglio 2014 si contavano oltre alla ex scuola Deledda e al campo comunale a Secondigliano, circa 4 o 5 campi nomadi non autorizzati, soprattutto nella periferia orientale e nella periferia Nord. L'Amministrazione Comunale di Napoli sta realizzando un articolato programma di sistemazione di aree, luoghi di accoglienza, attrezzature per ospitare, per periodi transitori, la popolazione Rom che da molti anni vive in città in condizioni di forte disagio, in campi spontanei che

hanno evidenziato gravi problemi, attenzionati anche dall'Autorità Giudiziaria. Si tratta di un programma che vede in campo iniziative avviate da anni, nel corso del periodo commissariale e dopo, con procedure e iter amministrativi spesso complicati. Tali iniziative si inquadrano in una programmazione che assume le linee guida della strategia nazionale, come da apposita delibera di Giunta n. 174 del Febbraio 2013.

L'Assessorato alle politiche sociali, con cui coopero per questa vicenda all'interno di un accordo di ricerca sottoscritto dal Dipartimento di Architettura dove lavoro, sta cercando di superare uno dei limiti delle politiche che intendono essere coerenti con i contenuti della strategia Europea e Nazionale: la sostanziale frantumazione degli interventi e dei soggetti. Pertanto l'Assessorato sta cercando di realizzare la costituzione, il sostegno e il rafforzamento di una rete integrata multistakeholders di attori, degli enti pubblici e del privato sociale, impegnati alle diverse scale territoriali. In tal senso sono state richieste dal Comune risorse specifiche anche nella concertazione fatta per il PON Metro che nei prossimi mesi sarà avviato concretamente. Questo accanto ad un rapporto diretto con i Rom dei diversi campi, che vivono direttamente condizioni molto disagiate, costruito anche attraverso la partecipazione del Comune al programma europeo ROMACT.

La questione delle condizioni di vita dei Rom nell'area napoletana sembra emblematica di molte altre vicende per cui è evidente una scarsissima propensione alla riflessività delle politiche. Le Amministrazioni vanno spesso incontro a delusioni e fallimenti, perché riflettono troppo poco sui processi attraverso cui formulano e attuano le loro politiche. Sembra evidente anche un clima più generale di dispersione di risorse, debolezza dei gruppi di lavoro mobilitati, dipendenza da una impostazione emergenziale di quasi tutte le iniziative del governo locale. Una condizione che non di rado produce una sensazione di forte afasia cognitiva oltre che operativa per chi cerca di contribuire a buone realizzazioni in queste istituzioni. Anche da parte di organizzazioni del terzo settore (con qualche responsabilità dei redattori dei bandi europei e nazionali) troppo spesso le iniziative vengono considerate come azioni di avvio o come prosieguo di una qualche attività che un singolo gruppo ha intrapreso, entro uno stile competitivo che frena le capacità di cooperazione. È forte il peso dell'assenza di una visione d'insieme che tenda a ridurre il grado di entropia. A Napoli la debolezza del protagonismo dei Rom nella rivendicazione dei loro diritti e la frantumazione dispersione, occasionalità delle politiche e dei soggetti che si occupano della questione, sono forse i due limiti più gravi che depotenziano gli effetti di ogni impegno a favore dei Rom e della loro liberazione e inclusione sociale.

Il progetto comunale per l'area di uno dei campi di Cupa Perillo teso a risolvere in modo coerente, secondo i vari aspetti, le problematiche dell'intera area, tenendo conto dei vincoli del finanziamento e di tutti gli altri vincoli normativi vigenti è molto

importante e promettente. È evidente però che la sua efficacia dipende direttamente dalla capacità del Comune di immaginare e implementare questo intervento di trasformazione spaziale, con la relativa procedura amministrativa urbanistica in un quadro più complesso e tendenzialmente integrato con cui si riescano ad immaginare e a trattare le diverse dimensioni qualitative della questione. Questo implica la costituzione di una sorta di cabina di regia in cui siano investite competenze diverse, capaci di dialogo e cooperazione, programmazione di tempistiche differenti ma coerenti fra il trattamento delle questioni amministrative, sociali, urbanistiche, architettoniche, edilizie, di igiene urbana, sicurezza sino all'indispensabile programmazione finanziaria. Certamente non si può ipotizzare di controllare tutto entro un unico sistema rigido. Ance in questo caso chi partecipa al gioco del piano deve essere consapevole di trovarsi in un setting di interazione multipla, non ben disciplinata, con buona dose di incertezza, debolezza delle autorità e scarsa propensione alla cooperazione da parte di diversi attori. La pluralità degli orientamenti degli attori e delle pratiche (la ricchezza della democrazia !) è insopprimibile ma certo è indispensabile costruire una qualche forma di governo ragionevole, evitando un tasso di dispersione, frantumazione e non coerenza delle risorse e delle iniziative che negli ultimi quindi anni almeno ha certamente coprodotto inefficacia.

La vicenda della sistemazione abitativa dei Rom che da oltre venti anni abitano ai margini di Scampia, nell'area di Cupa Perillo, è stata avviata anni fa e la soluzione adottata dall'Amministrazione Comunale, dopo aver buttato un precedente progetto di campo ufficiale, intende assumere le indicazioni del laboratorio (con associazioni e Rom) che ho coordinato nel 2011 e delle rilevanti indicazioni della strategia nazionale di inclusione dei Rom, Sinti e Camminanti che sollecita un sostanziale superamento dei campi per i Rom e l'adozione di un approccio di tipo integrato. Le condizioni umane, abitative e di complessiva reale esigibilità dei diritti dei Rom che vivono nei campi a Napoli permangono molto gravi, oltre i limiti della sopportabilità. Si tratta di una questione molto critica rispetto a cui l'Amministrazione ha il dovere e la possibilità di realizzare interventi esemplari, anche per ottenere riconoscimenti e ulteriori necessari finanziamenti che si possono ottenere perseguendo opportune strategie.

A Napoli, dopo la fase commissariale le istituzioni locali (Prefettura, Regione, Comune), come d'altra parte in altre città italiane, hanno espresso un approccio ancora legato al "campo rom", magari usando altri nomi, è iniziata una fase diversa. Dopo il sostanziale fallimento del primo campo costruito dalla Giunta Iervolino vicino al carcere di Secondigliano l'intervento – non privo di contraddizioni e limiti – a seguito del riuso della Ex Scuola Grazia Deledda a Soccavo, tenendo conto che ci sono dubbi sulla reale fattibilità e sostenibilità di un altro progetto di ricostruzione di due fabbricati a Via delle Industrie a Poggioreale, al-

cuni amministratori stanno prendendo coscienza che occorre una revisione della strategia comunale. Probabilmente la strada napoletana di abbandono effettivo della logica dei campi è graduale ma è indispensabile rinnovare il programma che anche la giunta De Magistris sta realizzando dal 2011. Con l'occasione del progetto per Cupa Perillo – che prevede la costruzione di case e servizi per uso temporaneo - si potrebbe avviare una fase almeno in parte nuova, per un'impostazione effettivamente più plurale (per le soluzioni che si cercano) e integrata (non solo un tetto entro una zona speciale ma qualcosa che va obiettivamente verso un abitare civile, non stigmatizzante).

Molti anni di esperienza europea, con tanti riscontri anche a Napoli, dimostrano che la reale efficacia di un tale programma è direttamente connessa e dipendente dalla capacità dell'Amministrazione di:

- ideare e realizzare un approccio effettivamente di tipo integrato, che curi cioè in parallelo (senza confondere piani ne competenze e/o professionalità) le dimensioni sociali, economiche, amministrative, giuridiche, temporali delle realizzazioni, evitando di riproporre la consumata logica che tende a realizzare prima i contenitori per poi riempirli di contenuti;
- prevedere e sostenere, con idonee risorse, un gruppo di lavoro con specifiche professionalità impegnate per un piano di accompagnamento amministrativo, economico, sociale, comunicativo e partecipativo che, con un reale coinvolgimento di gruppi sociali e soggetti intermedi locali, curi una varietà di aspetti fondamentali lungo tutto il processo, comprendendo anche il percorso realizzativo delle opere fisiche ritenute irrinunciabili.

- Come per le problematiche urbanistiche ed architettoniche il Comune deve mettere in campo specifiche competenze di alto profilo, per l'ideazione e la consulenza di processo in merito ai profili di sostegno e accompagnamento economico sociale, comunicativo e partecipativo;

- Un buon piano di accompagnamento economico sociale deve necessariamente tentare in ogni modo di tenere insieme e coordinare una serie di esperienze, diversi saperi, competenze e professionalità, coinvolgendo almeno parte dei Rom che vivono a Cupa Perillo, le associazioni effettivamente impegnate per i Rom, l'Ufficio Rom e il locale Centro dei servizi sociali del Comune, la Prefettura e nei limiti del possibile le Scuole e la Municipalità. Questa attività non può però essere delegata ad un gruppo informale, con modalità tutte volontaristiche e dilettantistiche. Si tratta di un lavoro di alta qualificazione che va coordinato e svolto con cura e particolari competenze. Un lavoro da programmare bene, avviare da subito e tenere vivo lungo tutto il processo. Si tratta d'altra parte di cose chieste nel documento elaborato dal Laboratorio consegnato al Comune a Dicembre 2011.

In tale prospettiva il gruppo di Docenti del Dipartimento di Architettura che cooperano con l'Amministrazione, potrà dare una sostanziale collaborazione, anche gratuita, ma che dovrà essere alimentata dall'opera di un gruppo di giovani qualificati anima-

tori e ricercatori necessariamente mobilitati (e pagati) a titolo professionale, guidati dal coordinatore del gruppo universitario.

Per questi motivi è evidente che il progettista del nuovo insediamento previsto a Cupa Perillo, tenendo conto delle diverse famiglie di vincoli, dovrà fare ogni sforzo per rendere al massimo adattiva la struttura che si andrà a costruire, sia per poter fare alcune scelte tipologiche e di destinazioni d'uso nel corso della realizzazione dei lavori sia per far costruire e collaudare un complesso di spazi sostanzialmente adattabili per esigenze in parte diverse da quelle immaginate oggi. Senza una particolare cura delle dimensioni di sostegno e accompagnamento economico, sociale, anche un programma molto ben curato per altre dimensioni presenta un alto rischio di inefficacia ed effetti indesiderati (inerzie, opposizioni di gruppi locali, inefficacia nel trattamento della domanda sociale, occupazioni abusive, conflitti, devastazioni,...).

Occorre da subito provvedere a ideare e realizzare un censimento sulle presenze effettive, sul profilo della domanda sociale. Bisogna studiare con cura la questione delle procedure per le assegnazioni, il rapporto fra taglie delle abitazioni e taglie delle famiglie; l'animazione delle altre funzioni previste nell'insediamento.

A latere gli esperti devono fare un'utile rassegna che, considerando al meglio alcune esperienze europee e italiane, tragga indicazioni utili per un reale rinnovo della strategia. Una strategia che consideri le possibilità di implicare anche altri soggetti tipo mediatori, cooperative o agenzie capaci di trovare nella regione urbana abitazioni da mettere a disposizione dei Rom – come di altri soggetti in gravi difficoltà – a titolo di affitto o proprietà, secondo percorsi di accompagnamento tesi all'autonomia, lavorativa e abitativa. Questo senza disconoscere che vi sono e vi saranno nuclei che necessitano soprattutto di assistenza e che hanno troppe poche risorse per essere subito protagonisti di percorsi di vera autonomia.

Uscire dal quadrato: avviare un programma più ampio per l'accesso alla casa per i soggetti deboli

In tutte le grandi città emerge sempre di più una domanda sociale poco trattabile da parte di persone che incarnano vecchie e nuove povertà. Persistono e aumentano i nuclei di persone che vivono negli scantinati o comunque in alloggi impropri interni agli edifici di edilizia pubblica, senza contare quelli sottoposti a sfratti per morosità incolpevole. Solo computando i bassi, inoltre, si può stimare che almeno quarantamila persone vivono in alloggi impropri nel centro urbano come in quartieri delle periferie. Ancora nelle vele di Scampia che dovrebbero essere abbattute si contano un centinaio di famiglie che occupano abusivamente alloggi impropri. Gli immigrati, i Rom, nuclei di persone sfrattate e/o senza fissa dimora si trovano in condizioni molto disagiate, solo in parte registrate dai dormitori, le mense, la presenza di spazi occupati.

Rispetto all'abitare dei Rom a Madrid le autorità sono

riuscite a chiudere i campi in quattro mesi mentre in nove mesi sono state eliminate le baraccopoli a Londra. Grazie ad un accordo di governance multilivello realizzato alla scala metropolitana a Parigi in sette mesi sono stati alloggiati circa ventimila famiglie. Anche in altre città come Stoccolma e Vienna i campi sono stati ormai sostanzialmente superati, di fatto sono stati realizzati processi di reale desegregazione spaziale.

Ormai nelle città italiane è maturo il tempo per un rinnovo sostanziale delle politiche, riconoscendo che per i Rom occorrono programmi urgenti e dedicati, già solo perché deve essere ben gestito quello che è già avviato. A Napoli, per una parte consistente di questi gruppi sociali, accanto alle diverse iniziative in campo, ripensandone qualcuna e forse fermandone qualche altra, è necessario pensare ad un'azione di diverso tipo che nel mentre provvede a costruire e poi assegnare ad esempio ai Rom case a Cupa Perillo, o nuove sistemazioni in altre zone, immagini anche altre forme di sostegno e incentivo all'ottenimento di un alloggio per le famiglie Rom come pure per altri destinatari – senza tetto, migranti e non solo - individuando modalità di reperimento di accesso alla casa e sostegni per la realizzazione di formule individuali (incentivi per fitto e/o acquisto case, incentivi per la sistemazione di costruzioni preesistenti).

Tenendo conto di altre esperienze italiane (p.e. Darcasa a Milano, la recente programmazione avviata a Torino, etc.) il Comune di Napoli, con l'aiuto dell'Università, ipotizzando anche un veloce confronto con altre Amministrazioni che hanno già maturato esperienze pertinenti, anche d'intesa con l'ANCI, deve immaginare un dispositivo che metta a gara, almeno sperimentalmente, la realizzazione di un sistema integrato di servizi sia per l'inserimento lavorativo ma soprattutto per l'accesso all'alloggio.

Si può pensare alla messa a disposizione di una somma da usare per reperire alloggi (isolati in condizioni non disastrose, parti di condomini o singoli alloggi) accanto alla costituzione di un fondo di garanzia in modo che una qualche agenzia (un raggruppamento non profit che potrà essere selezionato fra quelli che si candideranno per l'attuazione del programma), possa offrire diversi servizi. Per l'accesso alla casa potranno essere previste diverse formule secondo cui l'agenzia, reperendo alloggi liberi, direttamente sul mercato (non solo a Napoli ma nell'intera regione urbana di prima e seconda cintura), già pronti o bisognosi di più o meno piccoli interventi manutentivi, possa sostenere le famiglie Rom nella sottoscrizione diretta dei contratti oppure prendere in fitto le case – con una formula che consenta il subaffitto – e concederle con un contratto ben congeniato poi in forma agevolata, entro un programma di breve e medio periodo, a famiglie che si trovano in condizione di forte disagio abitativo (presenze in campi Rom, richiedenti asilo, migranti senza tetto, etc.) e che siano in grado di sostenere spese per l'alloggio (utenze, fitto).

Si immagina una strategia che riesca a coinvolgere attori diversi, fra cui alcune fondazioni, qualche istituto

bancario, le associazioni dei proprietari e degli inquilini, per reperire almeno una prima quota di alloggi idonei a basso costo, per verificare la fattibilità di processi di attivazione di singoli nuclei, per percorsi di autonomia abitativa. Si dovrebbe verificare anche l'utilizzabilità di alcuni beni confiscati alle mafie. Processi che molto probabilmente costeranno meno delle spese necessarie per allestire aree attrezzate o fittare stanze di alberghi. Procedure che potranno dare corpo in modo sostanziale ad una svolta verso un reale superamento dei campi e di ogni altra struttura di sistemazione provvisoria, concentrazionaria, precaria e ai limiti del rispetto dei diritti delle persone. Il Comune dovrà quindi disegnare un programma quadro, mettere a disposizione le risorse, con alcune scelte molto forti, con chiari e significativi ambiti di agibilità adattiva per l'attuazione. Nello specifico dovrà essere poi l'ente affidatario che, operando in buona parte secondo un approccio prestazionale, dovrà trovare le migliori modalità per conseguire i risultati attesi in termini di nuclei che godano di case secondo contratti di fitto validi e regolari, procedure di sostegno all'abitabilità riproducibili, a costi contenuti ed evidentemente rivolti alla massima attivazione dei beneficiari. Già le risorse messe a disposizione dal Pon Metro dovranno essere utilizzate per fare una tale mossa di uscire dal quadrato della riproposizione illogica dei campi.

#### Note

1 Per i riferimenti bibliografici vedi Laino 2014  
2 Delibera di Giunta Comunale n. 174 del 1 Febbraio 2013, "La città di Napoli per l'inclusione sociale e l'esercizio dei diritti umani e di cittadinanza delle comunità Rom presenti nel territorio cittadino: definizione delle linee guida e delle azioni progettuali dedicate".

#### Bibliografia

Iref (2010) Oltre il separatismo socio- abitativo. Rapporto di ricerca.  
Laino (2012a) I Rom in Italia fra esclusione e rimozione. Strategie per l'esigibilità dei diritti e il superamento dei campi, in In: AA.VV. (2012) Abitare il nuovo, abitare di nuovo, CLEAN Editore, vol. 1, p. 111-122, Napoli  
Laino G. (2012) Il fuoco nel cuore e il diavolo in corpo. La partecipazione come attivazione sociale. Franco-Angeli, Milano.  
Laino G. (2014) "La riqualificazione dei campi rom a Napoli: insegnamenti per la costruzione dell'agenda urbana italiana", in Calafati A. (a cura di), Un'agenda urbana per l'Italia, Roma, Donzelli, 2014  
Legros O., Vitale T. (2011) "Le migrants roms dans les villes francaises et italiennes: mobilités, régulations et marginalités". In Gèocarrefour, 86/1.  
Strati F. (2011) Italy. Promoting Social Inclusion of Roma. A Study of National Policies, Studio Ricerche Sociali (SRS).  
Vitale T., (a cura di, 2009), Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti, Studi Economici e Sociali,

Carocci, Roma.

Vitale T., (a cura di, 2010) "Rom e Sinti in Italia: condizione sociale e linee di politica pubblica", Osservatorio di politica internazionale, Approfondimenti n. 21 - ottobre 2010, Istituto per gli studi di politica internazionale.

## Comunità Rom. Pianificazione e processo

### MIRIAM MASTINU

Conosciamo il popolo Rom

I Rom sono una comunità appartenente al gruppo etnico migrante, largamente incrociata con le popolazioni dei diversi paesi d'adozione ma risalente ad un ceppo indiano (India Nord Occidentale), di cui infatti recano tracce evidenti nei tratti somatici.

L'etnonimo "Rom" nel loro idioma, il "romanes", significa "uomo" (al plurale "romà") ed è il termine che li differenzia dai non zingari, chiamati comunemente "gagè"<sup>1</sup>.

Quando si affronta la questione dei Rom dal punto di vista urbanistico è necessario analizzare gli usi, le abitudini e le esigenze delle comunità affinché la pianificazione degli spazi sia adeguata ai loro bisogni (sociali e culturali).

Per questo motivo è utile approfondire i temi che più li caratterizzano: la religione, il diritto tradizionale e l'abitare (da nomadi a sedentari).

La legge delle comunità Rom è una legge orale strutturata sui valori della reciprocità e della solidarietà, intesa come un fare ed un agire in modo tale che l'altro agisca nei propri confronti nel medesimo modo. È il fondamento dell'ordinamento sociale del gruppo che si esprime in un complesso di norme di comportamento che regolano gli aspetti principali della vita. Il Rom deve osservare le regole per poter vivere all'interno del proprio gruppo evitando il conflitto con altri membri.

Nella sua diaspora secolare, il popolo Rom, si è adattato alle religioni locali, accettandone in qualche modo riti e credenze, per ragioni di sopravvivenza. Esistono infatti comunità ortodosse, cattoliche e musulmane; festeggiano numerose ricorrenze religiose in modo differente da gruppo a gruppo. Hanno una conoscenza assai superficiale dei testi sacri ma tutti credono in dio, un dio a misura Rom conforme alle tradizioni. È forse, o certamente, l'antica origine orientale a spiegare non tanto la religione, quanto la religiosità del popolo Romani, intesa come attitudine interiore nei confronti della vita, rilevabile dall'osservatore benché il Rom non conosca assolutamente definizioni della religione, né sappia in alcun modo spiegare cosa egli intende per religiosità (Ministero degli Interni, 2006). Un elemento che ha caratterizzato da sempre il popolo Rom è il nomadismo che ora si è, nella maggior

parte dei casi, trasformato in sedentarizzazione. Il viaggio è stato, da sempre e per motivi differenti, una parte fondamentale della vita delle popolazioni Rom.

Oggi il nomadismo classico, quello che vedeva continue "transumanze" di gruppi Romà costituiti da più famiglie legate da vincoli di parentela, per motivi strettamente connessi alle attività di sopravvivenza, si presenta assai dimensionato nello spazio e nel tempo e non è più prettamente legato al lavoro.

La maggioranza delle famiglie ancora nomadi si ritrova tra i Sinti che, come detto, praticano prevalentemente l'attività di giostrai, tradizionalmente "mobili". Il fenomeno è minimo tra le famiglie Rom e non è mai elettivo, bensì forzato per mancanza di altre possibilità di abitazione o sopravvivenza. Le famiglie Rom, nella ex Jugoslavia, erano infatti sedentarizzate<sup>2</sup>.

La "carovana" di legno o il carro trainato dai cavalli, così come a volte la tenda, costituivano la dimora delle famiglie rom fino agli anni '50 e occupavano spazi liberi nelle periferie cittadine o nelle campagne.

Con la carovana o con il carro le famiglie si spostavano accampanandosi senza troppe difficoltà nelle campagne in terreni demaniali o incolti, non lontano da qualche cascina cui ricorrevano per attingere l'acqua dai pozzi (Mastinu, 2013).

Non più del 2-3% delle famiglie Rom viaggia ancora in carovana; la tenda ormai, se non in alcuni paesi del Europa dell'Est (vedi Polonia, Romania<sup>3</sup>), è inutilizzata, soprattutto quando le famiglie sono composte da più di quattro persone; molte sono invece le famiglie (il 20% circa) che abitano in baracche costruite con materiali di fortuna (legno, lamiera, cartoni ecc.) in spazi urbani degradati, caratterizzati dalla lontananza dal centro urbano e privi di qualsiasi servizio (igienico o di prima necessità). La roulotte è uno degli elementi che caratterizzano, negli ultimi anni, la maggior parte delle comunità Rom. Seppur possedendo una piccola baracca, molte famiglie decidono di munirsi anche di una roulotte, per fornire assistenza a familiari di passaggio o per concedere lo spazio ai membri della famiglia che decidono di spostarsi.

Un altro fenomeno che però si sta verificando più frequentemente negli ultimi anni, è la costruzione, da parte di alcuni membri della comunità, di case abusive all'interno dei campi sosta predisposti dalle amministrazioni locali (Ministero degli Interni, 2006). Nell'ambito dell'abitare, il riconoscimento dei rom e dei nomadi passa per una considerazione urgente delle condizioni di alloggio e di accoglienza di coloro che sono sedentarizzati: un riconoscimento del caravan come modi di abitare, l'adattamento dei luoghi agli utenti; il sostegno ad alloggi fisse per coloro che decidono di stanziarsi in un luogo.

#### Abitare Rom

Quando ci si riferisce all'abitare Rom, inevitabilmente, si utilizza la locuzione "abitare in difficoltà".

Per quanto riguarda l'aspetto urbanistico-territoriale le comunità rom, avendo come unica risorsa lo spazio, tendono ad occupare, quando non esistono campi so-

sta autorizzati e organizzati, aree vaste e vuote che in realtà si trovano in tale situazione per due principali motivi: sono aree insalubri o degradate oppure le norme urbanistiche vietano qualsiasi intervento edilizio. Quando si parla delle comunità rom, questo pregiudizio "immobiliare"<sup>4</sup> è la conseguenza di un'idea, ormai assodata, che queste popolazioni scelgano spontaneamente di vivere nelle "favelas" europee, condividendo spazi che nella nostra realtà sono privati e dividendo (in molti casi) ambienti e luoghi con comunità Rom di altre religioni.

Questo "abitare inferiore" appare come il frutto non di una cultura abitativa propria dei Romà ma, più che altro, di processi di categorizzazione sociale e distribuzione sociale dello spazio urbano.

La scelta infatti di vivere ai margini della società (sia spazialmente che socialmente) nasce dalla volontà delle amministrazioni (che fanno riferimento alla legislazione nazionale e regionale) di allontanare fisicamente queste comunità. È chiaro che i fattori siano molteplici: economici, sociali, di salubrità.

Ciò produce il generarsi di conflitti per la gestione dello spazio, favorendo la nascita di campi sosta abusivi, insediamenti spontanei non autorizzati. Tali strategie urbanistiche sono state definite da Brunello (1996) come scelte inserite all'interno di un'urbanistica "del disprezzo", che si caratterizza oltre che per un allontanamento fisico anche per il favorire la marginalità sociale delle comunità.

Addentrando nel campo, le prime difficoltà abitative che si incontrano sono di carattere spaziale e di gestione dello stesso, a partire dallo spazio aperto comune, utilizzato per cucinare e passare il tempo libero, sino al livello del singolo "alloggio" da parte di ogni membro della comunità.

Gli spazi esterni alle abitazioni, in molti casi, ospitano anche i servizi igienici<sup>5</sup> e le fontane che erogano l'acqua potabili dove i membri della comunità si recano a lavare le vettovaglie e rifornirsi; l'utilizzo condiviso di beni di prima necessità come l'acqua, possono generare, in presenza di vari gruppi etnici nello stesso campo, conflitti e discussione per le priorità di utilizzo delle attrezzature.

La prima impressione che suscita un campo Rom è di allontanamento fisico e culturale di questa popolazione. Ciò è il prodotto spaziale e sociale di una "pianificazione urbanistica rovesciata" (Marcetti, 1996) che tende a localizzare, specialmente in Italia, i campi (che nascono come insediamenti temporanei) in ampi spazi nei pressi di infrastrutture viarie pesanti, ai confini tra campagna e periferia, nelle vicinanze di discariche o in generale in luoghi insalubri o di risulta. Ma tale condizione di provvisorietà abitativa grava soprattutto sui bambini. Questi ultimi sono la componente numericamente più rilevante all'interno delle comunità e quindi dei campi. I problemi a cui vanno incontro, abitando all'interno di un insediamento Rom, sono di carattere spaziale, sociale ed igienico: sono i primi infatti ad essere colpiti da malattie. I campi, inoltre, sono sempre sprovvisti di spazi dedicati ai bambini, siano esse aree sportive attrezzate o

luoghi in cui i bambini possano relazionarsi con altri coetanei.

Qual è il modo per far capire che un essere umano per vivere ha necessità di servizi come scuole, luoghi di incontro, locali in cui poter essere assistito in caso di malattia? e che non basta che questi siano a 10 Km di distanza dal campo?

Abitare è un concetto strettamente legato all'esistere. Abitare implica che ci sia un rapporto tra chi abita e il luogo oggetto dell'azione. Questo rapporto "consiste in un atto di identificazione, ossia nel riconoscimento di appartenenza a un certo luogo" (Norberg-Schulz, 1995).

L'insediamento dovrebbe funzionare soprattutto come luogo d'incontro e di scambio di idee, prodotti ed emozioni ma il campo nomadi non è tutto questo. Le politiche urbane relative ai Romà hanno come punto di partenza lo spazio. L'insediamento Rom può rispondere a diversi obiettivi, dichiarati o meno, come l'accoglienza o il rifiuto, l'integrazione o la segregazione.

In realtà si cerca solo di "sistemare" queste comunità il più in fretta possibile senza fare riferimento al luogo di provenienza, al numero di famiglie, alla presenza o meno di bambini e a tanti altri fattori che risulterebbero essere elementi caratterizzanti l'insediamento e che permetterebbero l'individuazione di specifici servizi richiesti dalle famiglie (la scuola o il luogo di culto ad esempio).

È necessario, in primo luogo, correggere l'uso improprio che si fa di alcuni termini di uso comune, ai quali viene attribuito un significato che si allontana da quello originale. Come è possibile definire queste comunità "nomadi" dal momento che "risiedono" in Italia da decenni? Forse sarebbe più opportuno chiamarle "popolazioni nomadi insediate" (Mastinu, 2013, p. 212). E ancora, il termine accoglienza presuppone una sistemazione temporanea; l'espressione "campo nomadi" dovrebbe invece trasformarsi in "campo sosta". È noto tuttavia, che tali campi, nella migliore delle ipotesi, vengono considerati luoghi di vita a tempo interminato per le popolazioni che li abitano (fino a quando non si presenta l'occasione per il loro smantellamento).

#### Abitare Rom in Europa

Le comunità Rom sono presenti in molti Stati europei, nei quali vengono accolte con modalità e forme di insediamento diverse tra loro. Lo stato francese, ad esempio, negli ultimi anni ha portato avanti politiche di accoglienza basate sul modello sintetizzato, da alcuni, nello slogan "bastone e carota". La legge francese infatti prevede che ogni comun e con una popolazione superiore ai 5.000 abitanti sia dotato di un'area di accoglienza (la carota); ma nel caso in cui qualcuno della comunità non rispetti le regole del campo può essere espulso dal territorio francese (il bastone). I campi di accoglienza sono pensati, dalla legge Besson, come luoghi di passaggio e, per questo motivo, la stessa legge prevede un programma immobiliare di case in affitto e terreni nei quali costruire piccole abita-

zioni per le famiglie che versano nelle condizioni più precarie (Fusari, 2007).

La Germania, rappresenta invece una realtà molto differente rispetto alle più note realtà europee (Francia e Spagna). I Rom infatti, sono considerato per legge una minoranza nazionale. Lo stato tedesco ha accolto nel dopoguerra le popolazioni migranti in maniera differente; nessun campo nomadi, di sosta o di accoglienza, è tollerato: sono state assegnate abitazioni, singole o in edifici di edilizia economica popolare. A tutti è stata data l'opportunità di lavorare in cambio del rispetto delle leggi, imposte come alla totalità della popolazione tedesca.

La storia dei Rom in Polonia, inizia durante il regime totalitario di Hitler che prevede lo sterminio del popolo Rom, definito come "popolo di razza straniera"<sup>6</sup>. I rom all'interno del campo di concentramento non dovevano assolvere a nessun ruolo in quanto considerati alla stregua degli animali.

Con l'instaurarsi del regime comunista nella Polonia liberata dai Sovietici, le condizioni di vita dei Romà e dei Sinti migliorarono. Il regime di impegnò nella costruzione di abitazioni in legno ai margini delle città principali (Varsavia, Lodz, Cracovia). A queste comunità veniva assegnato oltre alla casa, un piccolo appezzamento di terreno da coltivare o dove poter addestrare i cavalli. Attualmente i Rom risiedono anche nei centri minori della Polonia, ma l'interruzione della politica di integrazione dei nuovi soggetti insediati ha prodotto forme di microcriminalità e vandalismo<sup>7</sup>.

#### Abitare Rom in Sardegna

In Italia le persone appartenenti alla etnie Rom e Sinti sono circa 150.000, il che corrisponde allo 0,25% della popolazione italiana (Pollinger, 2008). L'Italia risulta essere lo Stato meno organizzato nella gestione abitativa Rom e nella progettazione dei campi sosta (Consiglio d'Europa, 2005).

Anche la Sardegna, come altre regioni d'Italia<sup>8</sup>, accoglie da anni alcune comunità Rom. Seppur con una certa difficoltà è stato possibile raccogliere i dati relativi alla presenza dei campi, autorizzati o no, e al numero di abitanti (Regione Sardegna, 2008). Sono riconosciuti come insediamenti, tra i quali alcuni abusivi, 14 campi.

La questione abitativa rom, in Sardegna, è regolata dalla legge regionale 9/1998<sup>9</sup> (Tutela dell'etnia e della cultura dei nomadi). Tale legge prevede il finanziamento annuale per le Province, i Comuni e le associazioni che si occupano della gestione sociale ed urbanistica degli insediamenti.

Per quanto riguarda l'aspetto urbanistico e logistico, l'articolo 5 afferma che l'ubicazione del campo sosta, oltre a rispettare dimensioni comprese tra i 2000 e i 4000 mq, deve essere tale da evitare ogni forma di segregazione e di emarginazione, favorendo così l'accesso da parte dei Rom ai servizi pubblici, siano essi servizi di trasporto o di altra natura.

Inoltre il campo deve essere dotato di illuminazione pubblica, allaccio di energia elettrica ad uso privato, giochi per i bambini, acqua potabile e di uno spazio

polivalente per riunioni, altre attività e necessità.

È chiaro però che tutto ciò appare di scarsa utilità se le amministrazioni non prevedono anche una politica di integrazione della comunità Rom, iniziando dal superamento del concetto di campo nomadi.

In Sardegna, come anticipato, esistono varie realtà; nella tabella si possono leggere i dati relativi al numero di abitanti per campo (Pireddu, Zurru, 2002):

Comune	Tipologia di insediamento	N. nuclei familiari	N. abitanti
Cagliari	Campo sosta regolare	25	155
Monserrato	Campo sosta regolare	5	32
San Gavino Monreale	Insedimento sparso abusivo	4	25
Carbonia	Insedimento sparso abusivo	4	52
Selargius	Campo provv (non a norma)	10	56
Pabillonis	Campo provv (non a norma)	1	16
Sassari	Campo provv (non a norma)	10	80
Alghero	Campo provv (non a norma)	7	54
Porto Torres*	Campo sosta	15	87
Olbia	Campo sosta regolare	17	83
Nuoro	Campo provv (non a norma)	1	20
Macomer**	Insedimento urbano regolare	3	12
San Nicolò d'Arcidano***	Campo provvisorio	14	93

Tabella 1: numero di abitanti per insediamento riconosciuto

Esiste quindi in Sardegna, quindi, una comunità Rom composta da un totale di 765 persone che ormai da anni sono parte della comunità locale e ne rappresentano, in alcuni casi, una percentuale consistente in relazione agli abitanti residenti. Un esempio è il campo provvisorio di San Nicolò d'Arcidano, totalmente integrati e che rappresentano il 3,19% dell'intera popolazione comunale (2912 abitanti).

La comunità Rom "Kanjarija" di San Nicolò d'Arcidano è arrivata in paese circa 25 anni fa; la sua crescita demografica è avvenuta solo per via naturale, non ci sono stati, infatti, insediamenti di altri nuclei oltre quelli originali. Oggi la comunità è composta di 97 persone (dati 2014), di cui 52 uomini e 45 donne, divisi in 14 nuclei familiari.

La comunità, di religione cristiano ortodossa, è ben integrata nella vita e tra la popolazione di San Nicolò; gli uomini svolgono lavori legati alla raccolta e alla lavorazione del ferro, mentre la maggior parte delle donne è inserita in progetti di formazione professionale coordinati dall'Amministrazione Comunale<sup>10</sup>. All'interno del campo, le famiglie hanno realizzato abitazioni in legno, nelle quali vivono fino a 15 persone. L'abitazione è solitamente costituita da un'unica stanza in cui la famiglia svolge tutte le attività legate alla quotidianità. La camera da letto dei genitori è più appartata ma niente, né una porta o una tenda, la separa dal resto della casa; ciò è dovuto alla necessità da parte dei genitori di tenere sempre sotto controllo i figli più piccoli (Marcetti, 2008).

In seguito alla morte del capo o leader del campo, la comunità si è divisa in due fazioni, che non riconoscono l'una il leader dell'altra<sup>11</sup>. Ciò ha prodotto la divisione fisica del campo in due parti, una distinzione che corrisponde alla situazione economica delle famiglie: da una parte la frazione povera e dall'altra

parte quella ricca, riconoscibili dall'estetica, dalle dimensioni e dagli accessori delle abitazioni.

Il Comune, cercando di rispondere alla legge regionale n. 9/1988, ha da poco dotato il campo di energia elettrica e acqua corrente; ha installato un complesso di bagni comuni, composto da soli tre WC e due docce.

Inoltre, l'Amministrazione ha provveduto a recintare il terreno di pertinenza dei Romà, con una rete metallica alta quasi due metri. La scelta dell'Amministrazione di recintare l'area è legata forse alla volontà di delimitare lo spazio di pertinenza dei Romà. Così facendo però, si accentua, seppur ben integrati, l'isolamento fisico e sociale della comunità Rom.

Da queste brevi descrizioni è possibile derivare qualche cauta conclusione. Le politiche promosse dalle Amministrazioni locali non sempre sono efficaci, ma va tenuto conto che il problema presenta risvolti di complessità anche per l'atteggiamento delle popolazioni locali. Il tema dell'accoglienza, del riconoscimento nonché le soluzioni abitative e l'integrazione all'interno della comunità restano non risolti.

Ciò che emerge, tuttavia, è che nonostante pregiudizi e preconcetti quando la popolazione locale mostra apertura sociale e culturale, come nel caso di San Nicolò, la convivenza non solo è possibile ma può venire valorizzata attraverso manifestazioni promosse dall'Amministrazione comunale che rendono possibile che la popolazione locale e la comunità Rom entrino in stretto contatto favorendo il riconoscimento delle proprie culture e tradizioni reciproche.

La presenza di comunità rom, per quanto ciò possa apparire paradossale, nei luoghi di insediamento da un tono di "città" al comune di insediamento (Mastinu, 2013).

La capacità di sviluppare e definire un progetto che non si limiti solo alla sistemazione strutturale dell'insediamento ma che guardi oltre, ponendosi come obiettivo l'integrazione sociale della comunità ragiona intorno alle logiche della pianificazione e del processo. Il progetto fisico di uno spazio non deve essere slegato dal processo sociale di avvicinamento delle comunità in un ottica di strategia inclusiva delle popolazioni più deboli ed emarginate.

#### Note

1 In Italia esistono sette etnie (Cagol, 1995):

- Sinti: in prevalenza giostrai e nomadi; si differenziano in base alla regione di appartenenza (Marche, Lombardia e Piemonte);

- Rom abruzzesi: giunti in Italia alla fine del 1300 si stanziarono nelle regioni centromeridionali;

- Rom lovara e kalderosa: il loro nome deriva dal mestiere di allevatori di cavalli e di lavoratori del rame. Provengono dall'Ungheria e abitano in case e roulotte, principalmente nel Lazio;

- Rom khorakhanè e kanjarja: provengono dalle regioni della Ex Jugoslavia. I primi sono musulmani, i secondi cristiano ortodossi. La loro migrazione inizia negli anni '60 e si intensifica negli anni '90 in seguito alla guerra che martoria il Paese;

- Rom rudari: sono originari della Romania. Vivono in accampamenti nelle periferie delle grandi città e si occupano della raccolta e della lavorazione del rame;  
- Rom kaulja: di origine algerina, sono di recente immigrazione dalla Francia; si aggregano talvolta ai khorakhanè perché ne condividono la religione;  
- Camminanti siciliani: originari della Sicilia orientale, vivono prevalentemente in baracche svolgendo il mestiere di ambulanti.

2 Intervista abitante Rom, Macomer, 2012

3 Testimonianza all'autrice, giungo 2009

4 Mastinu, 2013, p. 2010

5 Es. Campo Rom San Nicolò d'Arcidano (OR), Campo Rom Alghero (SS) e Insediamento Rom Macomer (NU)

6 Fondation Auschhwitz, 1993

7 Intervista a Magdalena Wojnarowskam 2009

8 Toscana e Sud Tirolo

9 Legge "Tiziana", emanata quando in un campo Rom di Cagliari, nel 1998, morì una bambina, Tiziana, di quattro anni, a causa delle precarie condizioni igienico-sanitarie in cui versava il campo.

10 Intervista al Sindaco di San Nicolò d'Arcidano, Emanuele Cera, Luglio 2009

11 Intervista all'autrice. Campo Rom San Nicolò d'Arcidano, Luglio 2009

#### Bibliografia

Brunello, P. (a cura di) (1996), *L'urbanistica del disprezzo. Campi Rom e società italiana*, Manifesto Libri, Roma

Cagol, M. (1995), *Un popolo sconosciuto: gli zingari*, Associazione per i popoli minacciati, Bolzano  
Consiglio d'Europa (2005), *Il Rapporto della Commissione d'Europa contro il razzismo e l'intolleranza*, Strasburgo

Fondation Aushwitz (1993), *L'universo concentrazionario e la politica nazista di sterminio nel loro contesto storico, 1914-1945*, Istituto storico della Resistenza, Torino

Fusari, C. (2007), "Fra cronaca nera e integrazione. Fotografia della realtà nomade in Italia", in *La Repubblica*, 18 maggio

Fusari, C. (2007), "I Rom e l'Europa, dal rigore tedesco alla Francia modello bastone e carota", in *La Repubblica*, 3 giugno

Marcetti, C., Colombo, M. (2008), *Esperienze di progettazione e realizzazione di nuovi insediamenti per famiglie Rom e Sinti*, Seminario presso la Facoltà di Alghero, 20 ottobre

Mastinu, M. (2013), "Popolazioni migranti insediate" in *Sardegna. La nuova e l'antica felicità*, Franco Angeli, Milano

Ministero degli Interni (2006), *Pubblicazione delle minoranze senza territorio*, Roma

Norberg-Schulz, C. (1995), *L'abitare: l'insediamento, lo spazio urbano, la casa*, Electa, Milano

Pireddu, L., Zurru, M. (2002), "Rom in Sardegna. Le applicazioni della legge Tiziana" in *Atti del convegno Il viaggio dei Rom. Una storia di difficile scrittura*, Monserrato, 21 ottobre

Pollinger, S. (2008), "Cronaca di una minoranza vittima di razzismo e xenofobia", in *Dossier Sinti e Rom in Italia*, Associazione per i popoli minacciati

## Coabitazione+Temporaneità +Agrivillaggio per la rigenerazione degli ambienti periurbani

LUISA MAURO

Un percorso di ricerca o uno studio finalizzato ad un intervento progettuale, sia che si tratti di un intervento ex novo, sia che si tratti di un progetto di recupero del patrimonio esistente, non può esimersi dal partire con la raccolta di informazioni. La definizione di un possibile approccio di ricerca, dunque, deve partire sempre da un'adeguata conoscenza del contesto. Affrontando uno studio in materia di edilizia residenziale, inoltre, non si può partire semplicemente dall'osservazione di quanto immediatamente ci circonda; bisogna necessariamente fare un salto nel passato per capire in che modo il nostro oggetto di ricerca è stato già affrontato per poter così valutare al meglio i risvolti futuri.

A tal proposito ci viene incontro una sezione della XIII Mostra Internazionale di Architettura (La Biennale di Venezia – 29.8/25.11.2012) curata dagli architetti Serginson Bates & Jaccaud ai quali è stato chiesto di realizzare una mostra sull'edilizia sociale in Europa. Gli autori hanno fatto un costante parallelo tra il numero della popolazione mondiale, la percentuale di residenti in aree urbane ed alcuni esempi di architettura residenziale sociale del periodo di riferimento. Sono partiti dal 1804, anno in cui la popolazione mondiale contava un miliardo di abitanti – di cui il 3% residente in aree urbane – per arrivare al 2010, anno in cui la popolazione mondiale contava 6,9 miliardi di abitanti – di cui il 50,6% residente in aree urbane – con una previsione al 2050, anno in cui la popolazione mondiale conterà 9,2 miliardi di abitanti – di cui il 67% residente in aree urbane.

Per raccolta di informazioni, però, non dobbiamo intendere solo dati materiali, numerici, quantitativi ma dobbiamo considerare anche tutti quegli elementi immateriali, percettivi, sensoriali, simbolici, qualitativi e alla modalità con la quale essi sono percepiti. Quando si parla di "casa", e dunque di "abitazione", non si può non prendere in considerazione l'individuo che la vive e l'insieme delle scienze e delle discipline che ne studiano i comportamenti; allo stesso modo, quando si parla di città contemporanea, non si può prescindere dal considerare gli aspetti legati alla sua nascita e al suo sviluppo, e dunque, ai settori che la analizzano. Per tale ragione la mia ricerca fa co-

stantemente riferimento sia a discipline sociali, che, studiando il comportamento dell'uomo, ci aiutano a capire le trasformazioni che si stanno verificando nella società, sia a discipline urbanistiche che ci rendono più chiari una serie di aspetti legati alle trasformazioni delle città.

Serena Vicari Haddock, docente di Sociologia urbana presso l'Università di Milano – Bicocca, nel suo libro dal titolo "La città contemporanea"<sup>1</sup> ha analizzato le profonde trasformazioni sociali che si sono verificate e che continuano a verificarsi nelle città europee.

La sua osservazione prende in considerazione gli elementi fisici e materiali della città, come gli spazi costruiti, i recinti che la delimitano (lì dove esistono ancora i recinti) o le infrastrutture che la solcano, senza però tralasciare elementi altrettanto interessanti come l'economia, la politica e le questioni sociali.

A fare da sfondo ad una ricerca localizzata nella città contemporanea non può non comparire il concetto di sostenibilità, anch'esso ampiamente discusso. In questa mia indagine intendo partire dalla definizione che ne ha dato Peter Nijkamp<sup>2</sup> quando ha affermato che "la sostenibilità, per essere tale, deve essere contemporaneamente sociale, economica ed ecologica" e questa triplice visione accompagnerà per intero lo svolgimento della mia ricerca.

D'altronde, anche la stessa Haddock quando ha studiato l'evoluzione della città contemporanea non si è soffermata su un unico aspetto della stessa. La studiosa, nell'osservarla, infatti, ha affrontato anche aspetti economici, politici, fino a giungere alle caratteristiche della popolazione ed al loro "rapporto con la casa".

Prima di chiudere la sua trattazione, l'autrice si sofferma su alcune problematiche presenti oggi nelle nostre città come il problema della comparsa di una nuova forma di povertà e, di conseguenza, l'inaccessibilità al diritto dell'uomo di avere una casa, il problema di una nuova parte della popolazione (in continua crescita) senza fissa dimora o, ancora, la presenza sempre più corposa di nuove etnie provenienti dai continui flussi migratori.

Una particolare attenzione, inoltre, deve essere posta nei confronti del nucleo base della società, la famiglia, che da qualche anno si è trasformata e frammentata.

Come afferma il Prof. Giuseppe De Rita<sup>3</sup>: "Per interi secoli la famiglia è stata luogo di valori spirituali e umani. Poi, nel Novecento, si è affermata come unico soggetto economico sociale di questo paese. Nella famiglia confluiva il reddito principale del capofamiglia, la pensione del nonno, il lavoro della donna, la borsa di studio del figlio, un'eredità. Quel nucleo sociale collettivo produceva investimenti economici [...]. Adesso la famiglia, scomparso sostanzialmente anche quel modello, è diventato un soggetto necessario. Ormai può darsi che la famiglia non goda più di ottima salute, ma di certo non è defunta. Semmai è soggetta a continue trasformazioni. Ed è con questa famiglia, anzi con queste famiglie, che abbiamo a che fare".

Da tutte queste analisi si desume che oggi l'immagine delle città e i modi di vivere dei loro abitanti sono strettamente collegati alla profonda crisi economica

che stiamo vivendo, crisi che ha assunto recentemente tanti altri aspetti tra i quali occupano un ruolo rilevante quello ecologico e quello sociale. Tutti questi fattori non fanno altro che riversarsi sull'uomo e sui differenti aspetti della sua vita, non ultimo sul suo modo di abitare.

L'attuale mercato immobiliare, così come sottolineato dal Dott. Luca Dondi<sup>4</sup>, è caratterizzato da una scarsa flessibilità che non riesce ad offrire un'adeguata risposta alle odierne esigenze abitative, trascinando l'individuo ad una profonda alienazione rispetto a tutto ciò che lo circonda.

L'insieme di questi fattori non fa altro che riversarsi sull'uomo e sui differenti aspetti della sua vita, non ultimo sul suo modo di abitare. La società, frammentata e multi-etnica, ha il diritto di avere le giuste risposte alla domanda di abitazioni a basso costo e ad alto contenuto sociale.

### Crisi sociale

Una possibile risposta alla crisi sociale la si potrebbe trovare nel crescente orientamento alla coabitazione, che si sta diffondendo per i suoi benefici sia economici che sociali. Come sostiene Agata Spaziante, "l'abitare collettivo è stato un emblema nell'ambito degli studi sulla città moderna; negli anni novanta all'abitare collettivo si è contrapposta l'esaltazione dell'abitare individuale. Oggi si aprono sullo scenario della ricerca in materia di edilizia residenziale una serie di studi e sperimentazioni che cercano di coniugare nuove forme di condivisione che, allo stesso momento, non rinuncino allo spazio della individualità"<sup>5</sup>.

L'abitare collettivo e l'orientamento alla coabitazione trovano un risvolto nel cohousing, definito da Chiara Durante "la soluzione all'alienazione dell'individuo rispetto la città contemporanea, testimonianza della crisi del moderno e di un ritorno alla costruzione sociale dell'abitare"<sup>6</sup>.

Il cohousing è un modo di abitare in cui vengono combinati tra loro alloggi privati e servizi collettivi, così da salvaguardare la privacy di ognuno e allo stesso tempo il bisogno di socialità di tutti. In Italia stanno sorgendo molti cohousing su iniziativa di privati che, stanchi di vivere chiusi nel proprio appartamento, sentono la necessità di condividere con i propri vicini spazio e tempo provando, così, a far rinascere quei legami sociali che ad ora risultano affievoliti.

### Crisi economica

La crisi economica è legata in modo diretto alla necessaria flessibilità insita nel modus vivendi degli abitanti delle città che, per diverse esigenze sono costretti a spostarsi continuamente sull'intero territorio nazionale, con una notevole difficoltà nella ricerca di un'adeguata sistemazione abitativa anche per periodi limitati nel tempo.

La nascita e l'aumento esponenziale della famosa 'fascia grigia' della popolazione ha ulteriormente esasperato tale difficoltà che nella città di Torino ha trovato un ottimo riscontro nella Residenza Temporanea. Le Residenze Temporanee sono rivolte a quelle persone

che per differenti motivi ed esigenze hanno difficoltà ad accedere al mercato immobiliare, ad esempio per la difficoltà nel pagamento del canone di locazione di mercato o delle rate di un mutuo. Si tratta di city users, studenti, stagisti, single, genitori separati, ex detenuti, genitori soli con figli a carico e molte altre persone che necessitano di un appartamento per un periodo di tempo limitato in attesa di potersi sistemare in modo definitivo. A queste persone si offre una soluzione che rappresenta anche una proposta di carattere sociale, con l'intento di contribuire alla nascita di una nuova cultura abitativa<sup>7</sup>.

La Residenza Temporanea di Torino, denominata Luoghi Comuni, nasce dal progetto di recupero di un edificio storico dismesso alle spalle di Porta Palazzo, nel cuore del capoluogo piemontese, nell'ambito del programma Housing della Compagnia di San Paolo. I lavori si sono conclusi nel luglio 2013 con il recupero di 2.250 m<sup>2</sup> e la realizzazione di 27 alloggi (13 monolocali e 14 bilocali), un ristorante e tre locali commerciali, oltre agli spazi comuni. Pur non trattandosi di cohousing vero e proprio, l'edificio si compone di spazi privati e spazi ad uso collettivo, dando così la possibilità agli ospiti di usufruire di tutti i benefici della coabitazione, laddove se ne senta l'esigenza.

#### Crisi ecologica

Un'interessante soluzione alla crisi ecologica, infine, si riscontra nell'intuizione di un imprenditore agricolo parmense, Giovanni Leoni, che sta realizzando a Vicofertile, in provincia di Parma, il primo Agrivillaggio, una nuova tipologia di quartiere agricolo situato ai margini della città il cui impatto ecologico con l'ambiente circostante è nullo.

Attraverso l'interazione di nuovi apporti disciplinari, tra i quali il settore ecologico-ambientale e quello della pianificazione e gestione del territorio, Giovanni Leoni sta provando a rendere concreta la sua visione di vita in comunità basata sulla condivisione, sulla sostenibilità e sull'autosufficienza energetica ed alimentare che, a differenza degli ecovillaggi, presenta una novità: l'interazione di agricoltura ed urbanistica.

Attraverso l'unione delle nuove tecnologie e dei saperi dei nostri antenati, Giovanni Leoni intende ricreare uno strumento che sia in grado di far ripartire anche l'economia, prima a livello locale e poi a livello globale, ed in questo sta ricevendo un forte supporto dai dipartimenti universitari di Parma, Milano e Venezia. La realizzazione dell'Agrivillaggio è parte integrante del percorso che intende ripartire dalla vocazione agricola di territori spesso marginali, valorizzandoli, e facendoli diventare il punto di partenza di un nuovo modo di "abitare in comunità" che si muove nel rispetto dell'ambiente e delle persone. Il progetto, infatti, prevede la realizzazione, all'interno dell'azienda, di sessanta unità abitative, vendute ad un prezzo convenzionato sotto il controllo dell'Amministrazione Comunale di Parma, con superficie minima di 36,00 mq amplifiabile attraverso un sistema modulare

laddove si necessiti di superficie maggiore in seguito ad avvenimenti che modificano le esigenze familiari (es. la nascita di un figlio, il ritorno dei genitori con i figli, ecc.). L'Agrivillaggio non sarà un rifugio per eremiti in quanto, sorgendo a pochissimi chilometri dal centro di Parma, gli abitanti avranno la possibilità di raggiungere la città ed il loro posto di lavoro (anche in bicicletta) senza alterare le proprie abitudini di vita. Giovanni Leoni, dialogando costantemente con le Pubbliche amministrazioni, è riuscito a tradurre queste sue idee in regolamenti e misure che stanno confluendo nel nuovo Piano Strutturale per la città di Parma, ad oggi in corso di approvazione, facendole diventare un vero e proprio strumento di sviluppo del territorio.

#### La crisi nella sua totalità

La coniugazione di queste singole esperienze (cohousing, residenza temporanea, agrivillaggio), potrebbe dare il via ad una serie di interventi progettuali che, calati negli ambiti specifici, potrebbero costituire un format per rigenerare i contesti periurbani degradati, non solo dal punto di vista ambientale ma anche sotto l'aspetto sociale ed economico, così come ho dimostrato attraverso un progetto redatto nell'ambito del concorso "Modelli sperimentali per una pianificazione e una progettazione innovativa: idee per la valorizzazione dei paesaggi campani" promosso dalla Regione Campania nel dicembre 2012. Ho proposto, infatti, il sistema "Agrivillaggio più Cohousing più residenzialità temporanea" come modello per il recupero degli edifici rurali dismessi e, di conseguenza, come strumento di valorizzazione dei paesaggi periurbani. Il progetto è risultato tra i vincitori del concorso ed è stato premiato nell'ambito della terza Rassegna Urbanistica Regionale, presso il complesso di Santa Sofia a Salerno il 21 ottobre 2013.

Obiettivo del concorso era la proposta di sistemi innovativi per la valorizzazione dei paesaggi campani per un ambito territoriale a scelta dei gruppi. L'ambito territoriale prescelto è stato l'Agro Nolano, estremo lembo nord-orientale della provincia di Napoli, a ridosso del Preappennino e al margine della pianura campana dove questa si restringe in corrispondenza del Vesuvio, fra la parte casertana e quella sarnese-nocerina.

Si è partiti da uno studio del paesaggio più a grande scala per poi concentrarsi su aree più ristrette fino a soffermarsi con proposte progettuali più dettagliate sul territorio di Nola.

Si può parlare di paesaggio nolano solo se si pone al centro di ogni prospettiva il sistema Monte Somma-Vesuvio. I sopralluoghi fatti sul territorio, avevano come riferimento lo skyline di questo sistema, inteso come guida non solo dei luoghi, ma anche come elemento conduttore nella progettazione del paesaggio. Le azioni mirano alla salvaguardia, alla protezione, al potenziamento, alle interconnessioni e alla rinaturalizzazione di questi diversi elementi, avendo come legante il paesaggio stesso che li contiene. Le scelte progettuali intendono rafforzare quei fattori di rico-

noscimento, oggi sbiaditi, che diventeranno la forza coesiva del territorio e sono: la Rinaturalizzazione delle cave dismesse; la Riqualificazione di tratti ferroviari dismessi; Corridoi ecologici; la Riqualificazione dei Regi Lagni; Contrafforte urbano e Camera verde; una Rete di nuovi percorsi ed, infine, “l’Agrivillaggio ed il cohousing” per il recupero dei complessi rurali dismessi.

L’agrivillaggio è un progetto d’avanguardia urbanistica dove il mondo produttivo agricolo e l’abitare di qualità mirano ad integrarsi in modo naturale e fisiologico. Nell’attuale mondo produttivo agricolo l’urbanizzazione la fa da padrone, gli insediamenti urbani sono più grandi con un consequenziale eccessivo utilizzo delle risorse naturali, problemi di integrazione tra territorio e abitanti e lo spopolamento delle aree agricole.

Scopo dell’agrivillaggio è consumare risorse naturali ad un ritmo che consente ai sistemi naturali di poterle rigenerare costantemente e, a differenza degli eco-villaggi situati in luoghi isolati e difficilmente accessibili per chi deve lavorare e mantenere rapporti con il centro, l’agrivillaggio è a distanza di bicicletta dalla città. In tal modo, chi ci vive può continuare a vivere e lavorare in città con in più la qualità della vita che deriva dal vivere in una campagna capace di offrire agli abitanti cibo e servizi davvero a km zero.

Un esempio di Agrivillaggio tipo si configura nella riqualificazione della Masseria Duca di Salza, presso il comune di Somma Vesuviana, a nord del Monte Somma.

La scelta su questo manufatto edilizio si è basata su una serie di criteri: la distanza dal centro urbano, l’impianto tipologico, il legame con la popolazione, la tradizione produttiva.

Nell’ipotesi proposta di agrivillaggio si sviluppano diverse ma connesse aree di intervento e di attività incentrate tutte sulla filosofia di vita e produzione sostenibile: l’area produttiva agricola; area residenziale in cohousing e residenza temporanea; aree per la trasformazione ed il commercio dei prodotti; aree didattiche; servizi comuni che assicureranno il funzionamento ecosostenibile dell’agrivillaggio.

In ultima analisi, si può determinare che queste esperienze progettuali costituiscono un esempio di come la coniugazione di interventi strutturali mirati alla rigenerazione di contesti periurbani degradati possono favorire l’aspetto ambientale, ma anche lo sviluppo di quello sociale ed economico.

#### Note

1 Serena Vicari Haddock, *La città contemporanea*, Società editrice il Mulino, Bologna, 2004.

2 Per meglio approfondire tale riferimento si consiglia di leggere il testo a cura di Luigi Fusco Girard e Peter Nijkamp, *Energia, bellezza, partecipazione: la sfida della sostenibilità. Valutazioni integrate tra conservazione e sviluppo*, Franco Angeli, Milano 2004, paragrafo 1.6 “Le condizioni generali per il cambiamento verso uno sviluppo umano sostenibile”, pp. 22-24.

3 Sociologo e fondatore del Censis di cui oggi è il

presidente.

4 Direttore Generale di NOMISMA – Bologna, durante il convegno “Buone pratiche di recupero dell’edilizia residenziale pubblica” 25 settembre 2013 – Sala Conferenze SUN, Via Costantinopoli 104 Napoli, Per una nuova cultura della manutenzione urbana, PRIN 2009 - Seconda Università degli Studi di Napoli - Dipartimento di Ingegneria Civile, Design, Edilizia e Ambiente.

5 Agata Spaziante, in Angelo Sampieri (a cura di), *L’abitare collettivo*, FRANCOANGELI/Urbanistica, Milano, 2011, p. 7.

6 Chiara Durante, Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Urbanistica, *Il fenomeno del cohousing come stimolo ad un rinnovamento della cooperazione d’abitazione? esperienze italiane ed europee a confronto*. Tratto dal convegno: *ABITARE IL FUTURO. Abitare il nuovo/abitare di nuovo ai tempi della crisi*, 12-13 dicembre 2012, Università degli Studi di Napoli Federico II, dipartimento di Architettura.

7 Luigi Morello, Responsabile Politiche Sociali Compagnia di San Paolo, in *Programma Housing della Compagnia di San Paolo* (a cura di), *Social Housing e riqualificazione: la Residenza Temporanea di Porta Palazzo a Torino*, ed. Le Pubblicazioni PH, Torino, Settembre 2013, p. 5.

#### Bibliografia

Bauman, Z., (2011), *Voglia di comunità*, Editori Laterza, Roma

Casamonti, M., (2011), “L’abitazione collettiva: ieri, oggi, domani”, in *Area*. Numero 118 (pp. 2-3)

Durante, C., (2012), “Il fenomeno del cohousing come stimolo ad un rinnovamento della cooperazione d’abitazione? Esperienze italiane ed europee a confronto”, in AA.VV., *Abitare il futuro. Abitare il nuovo/abitare di nuovo ai tempi della crisi*. Atti del convegno. Clean, Napoli (pp. 224-235)

Lietaert, M. (a cura di), (2007), *Cohousing e condomini solidali*. Aam Tera Nuova, Firenze

Multiplicity.lab (a cura di), (2007). *Milano. Cronache dell’abitare*. Bruno Mondadori, Milano

*Programma Housing della Compagnia di San Paolo*, (2013), *Social Housing e riqualificazione. La Residenza temporanea di Porta Palazzo a Torino*, Pubblicazioni PH, Torino

Sampieri, A. (a cura di), (2011), *L’abitare collettivo*, Franco Angeli, Milano

Sloterdijk, P., 2011. “Nella schiuma della coabitazione. L’appartamento come bolla autogena dell’esistenza co-isolata”, in *Area*. Numero 118 (pp. 4-7)

Vicari Haddock, S., (2004), *La città contemporanea*, Il Mulino, Bologna

# Dalle politiche antisociali al diritto alla città Quando i migranti vogliono abitare

NADIA NUR

Migranti, richiedenti asilo e rifugiati nelle occupazioni a Roma

“La riduzione della politica dà spazio all’insorgere di pratiche per il soddisfacimento della domanda di città. (...) quando la pratica diventa risposta estesa a altri contenuti e/o altri spazi, si trasforma in politica. In realtà le pratiche (...) colmano un vuoto lasciato dall’autorità pubblica” (Balbo 2009, p. 3).

Nella città di Roma, il numero delle occupazioni a scopo abitativo è costantemente in crescita e mette in evidenza che non ci si trova più di fronte a una condizione di emergenza, bensì all’inadeguatezza strutturale delle politiche rispetto alle trasformazioni delle società. Nell’ultimo decennio infatti i vari movimenti di lotta per la casa hanno acquisito una nuova importanza nel colmare le carenze delle politiche pubbliche in materia di abitazione e cittadinanza. In particolare nell’ultimo anno l’intensificarsi delle occupazioni di immobili a scopo abitativo ha rappresentato la risposta politica dei movimenti di cittadini alle politiche governative in materia di diritto all’abitazione. L’evidente conflitto sociale che ne deriva pone molti interrogativi circa l’approssimazione con cui le politiche pubbliche leggono il territorio, inteso come luogo in cui si realizza la cittadinanza delle persone che vi abitano.

L’alto tasso di partecipazione dei migranti alle azioni dei movimenti per i diritti all’abitare e la loro già cospicua presenza nelle occupazioni consolidate, lasciano intendere che il nuovo vigore con cui sta emergendo il tema dell’abitare sia in gran parte un fenomeno da associare a quello migratorio. L’abitare informale è la soluzione abitativa adottata da un numero sempre maggiore di migranti ed è sintomatico dell’inefficacia delle politiche urbane per la casa e di quelle di accoglienza.

La città di Roma è da sempre la capitale dell’immigrazione, nonostante la crisi economica stia determinando uno spostamento della presenza degli immigrati verso l’area metropolitana e i piccoli comuni, che offrono maggiori opportunità a livello di inserimento residenziale e integrazione sociale<sup>1</sup>. Nel 2013 gli stranieri iscritti all’anagrafe di Roma Capitale sono oltre 380mila, di cui il 52,4% donne, e incidono sul totale dei residenti per il 13,1% (Caritas Roma 2014). Rispetto al 2012 l’aumento è dell’8,2%, a fronte del +1,9% dell’anno precedente. Inoltre, secondo l’UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati), i richiedenti asilo, rifugiati e beneficiari di protezione

internazionale sono oltre 8000, a fronte di circa 2000 posti disponibili nelle strutture di accoglienza. Roma è anche la città con il numero più elevato di occupazioni a scopo abitativo, gestite perlopiù dai vari coordinamenti per il diritto alla casa (Action, Blocchi Precari Metropolitani e Coordinamento Cittadino di Lotta per la Casa tra i più attivi) che si oppongono alla politica urbanistica e abitativa capitolina e alla speculazione edilizia. La geografia delle occupazioni è variegata e una ricognizione di tutte le realtà esistenti, che tenga conto delle occupazioni recenti, altre di vecchia data, sgomberi, spostamenti e rioccupazioni, è un’impresa ardua. Il Rapporto della Commissione Sicurezza del Comune di Roma disegna una mappa in cui le occupazioni sono concentrate perlopiù nei primi cinque Municipi romani, mentre sono più rare in periferia.

Migliaia di famiglie italiane e straniere abitano in ex scuole o edifici abbandonati, stabili di proprietà dell’Ater ed enti pubblici, palestre e centri sportivi, occupati con l’aiuto dei movimenti di lotta per la casa o dei centri sociali, che si pongono come intermediari nel dialogo con l’amministrazione locale, costruendo un percorso di rivendicazione che a partire dalla base originariamente legata al diritto alla casa, abbraccia molti aspetti dell’emergenza sociale. Approssimativamente gli stabili occupati a Roma sono circa 60 e si stima che oltre 2500 famiglie, circa 6000 persone, di cui il 70% straniere, vive in una condizione di occupazione.

Il rapporto della Commissione non quantifica la popolazione occupante né la sua componente migrante e non considera le occupazioni e i piccoli insediamenti informali dei rifugiati e richiedenti asilo, che perlopiù sono caratterizzati da omogeneità a livello di provenienza etnica, assenza di coordinamento esterno e di occupanti italiani, fatto salvo per le occupazioni dell’ultimo anno.

In particolare si possono distinguere diverse tipologie di occupazioni. Una prima tipologia è quella che vede il coordinamento di un movimento o associazione di lotta per il diritto all’abitare e una componente di occupanti mista, composta da famiglie italiane e immigrati di varie etnie. Un esempio di questo genere di occupazione è la ex scuola media di viale Castrense, occupata da Action nel 2003, in cui abitano oltre 60 famiglie. Un secondo tipo è quello che oltre a risolvere un problema concreto di emergenza abitativa pone esplicitamente un obiettivo di integrazione, attraverso laboratori, iniziative culturali e artistiche, e che agisce come leva per la rivitalizzazione dello spazio occupato in relazione al territorio. È il caso di Metropoliz, ex salumificio in via Prenestina nel quartiere di Tor Sapienza, occupato nel 2009 dai Blocchi precari metropolitani in collaborazione con Popica Onlus. Abitato da 200 migranti provenienti da diverse regioni (Sud America, Nord Africa, Corno d’Africa, Est Europa) e da Rom, rappresenta un laboratorio multietnico, animato dalle iniziative del Laboratorio Arti Civiche dell’Università Roma Tre.

Infine, le occupazioni abitate solo da stranieri sono

quelle in cui trovano “protezione” i rifugiati e richiedenti asilo, prevalentemente provenienti dalle ex colonie, Eritrea, Etiopia, Somalia. Un recente Rapporto della Fondazione IntegrAzione (2012) descrive le condizioni degli oltre 1700 richiedenti asilo che in attesa di ottenere la protezione internazionale, ma anche dopo averla avuta, vivono in occupazioni e insediamenti informali nella Capitale. Piccole enclave etniche autogestite, che distinguono lo status e l'auto-percezione dei richiedenti asilo rispetto ai migranti ma che evidenziano ancora di più il vuoto dell'azione istituzionale. Alcuni esempi sono Salam, alla Romanina, dove in media, a seconda dell'intensità dei nuovi arrivi, risiedono 800 persone, tutti del Corno d'Africa e titolari di permessi per asilo o protezione internazionale. Al contrario delle altre occupazioni, la durata della permanenza dipende dagli esiti dei percorsi migratori. Naznet, occupazione “storica” in via Collatina, alla periferia della città, ospita circa 700 eritrei e etiopi, con permesso di soggiorno regolare per asilo. Alcuni occupano lo stabile dal 2004, altri sono “in transito”. Entrambe le occupazioni sono autogestite e autorganizzate, indipendenti dai movimenti per il diritto all'abitare.

Di diverso genere invece è l'insediamento informale di Ponte Mammolo, che ospita circa 150 rifugiati eritrei e etiopi insieme a una minoranza di ucraini, romeni e bengalesi. All'originaria tendopoli insediata nel 2006, si sono affiancate nel tempo costruzioni in muratura e baracche di lamiera e di legno. Non soltanto manca un'organizzazione interna, l'insediamento è anche scollegato dalle altre realtà di occupazioni. Nel 2013 l'ondata di nuove occupazioni a Roma, ha portato all'insediamento, guidato dal Coordinamento di Lotta per la Casa, di oltre 600 rifugiati e richiedenti asilo prevalentemente eritrei, in un edificio di via Curatone, nel centro di Roma. Sopravvissuti alla strage di Lampedusa e ad altre traversate nel Mediterraneo della speranza, si imbattono ora nelle falle del sistema di accoglienza italiano.

Le realtà citate mostrano chiaramente come la componente migrante sia diventata preponderante all'interno dei movimenti per il diritto all'abitare e nelle azioni dei Centri sociali, fino a ricoprire un ruolo centrale. Anche a livello europeo il tema dell'abitazione è al centro delle lotte dei collettivi autorganizzati che attraverso la pratica dello squatting contrastano l'emergenza abitativa e cotruiscono reti di solidarietà e integrazione sociale.

#### Politiche antisociali e diritto all'abitare

Non è facile delineare e circoscrivere il legame che unisce i migranti ai movimenti radicali che rivendicano il diritto all'abitare, in Italia e in Europa, anche se è evidente come le recenti politiche repressive in materia di immigrazione, unite alla crisi economica e all'emergenza abitativa costituiscano una trama su cui le istanze delle fasce sociali più vulnerabili cercano di costruire un percorso di rivendicazione di una serie di diritti.

Da un lato le politiche sovranazionali rafforzano le

barriere della Fortezza Europa, negando i propri stessi principi di libera circolazione, dall'altro le nazioni, l'Italia in particolare, ridisegnano politiche anti-immigrazione limitando l'accesso alla cittadinanza, all'abitazione e al lavoro, inibendo l'integrazione e violando i principi costituzionali. E' inevitabile richiamare l'attenzione sull'istituzione dei Cie e sulle loro evoluzioni, sull'abolizione di Mare Nostrum, sulla nuove iniziative di pattugliamento dei mari e identificazione dei migranti. Non è difficile allora comprendere come i movimenti che contestano l'esistenza dei confini (per esempio No one is Illegal e No Borders), intercettino quelli che rivendicano il diritto all'abitare (International Alliance of Inhabitance, Habitat International Coalition, per citarne solo alcuni) e i movimenti dei migranti, mettendo in luce le contraddizioni dell'intero apparato normativo che regola i diritti delle persone e riportando alla ribalta il concetto di diritto alla città.

L'orientamento escludente delle politiche messe in atto a livello urbano e nazionale va letto in parallelo al cambiamento sostanziale che è avvenuto nel concetto di casa o di abitazione. Se nel XX secolo il diritto alla casa veniva almeno idealmente considerato come uno dei principali ambiti in cui si realizzava l'integrazione, l'incorporazione degli immigrati e la realizzazione della “città giusta”, nelle città globali del XXI secolo il diritto alla casa non solo non è garantito, ma diventa uno strumento di esclusione delle fasce deboli e di integrazione degli immigrati.

I casi a cui si è fatto riferimento hanno messo in luce il legame profondo e consequenziale che c'è tra le situazioni di privazione del diritto all'abitare, causate principalmente da un disegno urbano che accentua il divario sociale e quindi l'esclusione degli immigrati e delle fasce deboli, il processo di trasformazione dell'economia, che a livello urbano si traduce nello sviluppo incondizionato del mercato immobiliare e nell'assenza di misure reali di inclusione, nella debolezza e la discontinuità delle politiche pubbliche. Se l'immigrazione, benché regolata da norme nazionali e sovranazionali, impatta sulle strutture sociali e spaziali della città, anche le politiche di garanzia e tutela dell'equo accesso ai diritti devono concentrarsi sul livello locale, soprattutto in epoca di riforme federaliste e cambiamenti nella struttura istituzionale. Questo tuttavia appare un processo incompiuto, nonostante molti Comuni abbiano istituito comitati consultivi e consigli volti a incentivare la partecipazione politica degli immigrati.

La recente risposta autoritaria alle occupazioni nel Comune di Roma, caratterizzata da una serie di sgomberi sia delle occupazioni a scopo abitativo sia di quelle a scopo ricreativo e sociale, dimostra che, attorno al diritto all'abitare si combatte una battaglia connessa sul piano della democrazia e della sua condizione effettiva. “Illegalità” delle occupazioni vs incostituzionalità delle leggi, permessi formali di soggiorno vs diritti negati di residenza, diritto di protezione vs abbandono. La rivendicazione del diritto all'abitare diventa il terreno su cui si manifesta il controverso

rapporto tra democrazia e partecipazione sociale in questi tempi di crisi economica e politica.

Un ulteriore colpo alla già precaria condizione dei migranti e dei rifugiati in difficoltà abitativa arriva dall'articolo 5 del Piano casa, diventato da alcuni mesi legge dello Stato, che impedisce di chiedere la residenza anagrafica a chiunque occupi un edificio "abusivamente".

La dottrina costituzionalistica mette in luce che il diritto all'abitare non si risolve nella protezione della proprietà, ma racchiude in sé una serie di diritti attinenti all'uguaglianza delle condizioni di vita materiali e alla pari dignità sociale degli individui. Il diritto all'abitare rappresenta la precondizione per il godimento di libertà fondamentali e di diritti sociali come il diritto alla salute, all'istruzione e al lavoro. Il Piano Casa applica dunque ciecamente il principio di legalità a tutela del possesso, negando però la garanzia costituzionale dei diritti fondamentali e di quelli che ne derivano.

Inoltre, il Piano casa vieta alle persone che occupano alloggi di edilizia residenziale pubblica di partecipare alle procedure di assegnazione degli stessi per un periodo cinque anni e impedisce di chiedere l'allacciamento di luce, gas e acqua.

Le prime applicazioni del piano Lupi a Roma hanno interessato l'occupazione Salam alla Romanina e la ex Asl di via Pecile ai cui abitanti è stata negata la registrazione della residenza, sancendo di fatto la loro esclusione dall'accesso ai diritti fondamentali in aperta violazione di alcuni articoli della Costituzione:

- Articolo 3. Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

- L'articolo 16 che sancisce il diritto di ogni cittadino a circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio Nazionale.

- L'articolo 30 che prevede il diritto-dovere dei genitori di mantenere e istruire i figli.

Il Piano Lupi viola inoltre una sentenza del Consiglio di Stato, che prevede l'obbligo di iscrizione all'anagrafe e la residenza in un comune, indipendentemente dalla condizione sociale e economica.

Inoltre il testo Unico n. 286 del 1998 (disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) stabilisce che gli stranieri regolari hanno diritto di accedere in condizione di parità con i cittadini italiani agli alloggi della edilizia residenziale pubblica.

Le disparità nell'accesso all'abitazione si manifestano anche con la liberalizzazione del mercato immobiliare e degli affitti, il decentramento del settore del social housing e il contenimento dell'intervento pubblico nell'edilizia popolare.

Negando il diritto all'abitare, le politiche pubbliche negano il pieno accesso alla cittadinanza agli immigrati e incentivano lo sviluppo di forme di produzione dello spazio alternative, determinando una condizione di "precarità nella precarietà", e sancendo formalmente l'esistenza di livelli differenziati di cittadinanza e determinando la creazione e l'istituzionalizzazione di "zone grigie" (Yiftachel 2011), spazi di marginalità semipermanente che producono un discorso urbano imperniato sull'irrisolta dicotomia tra legale e illegale, tra chi è dentro o fuori, tra spazio pianificato e spazio informale. Le occupazioni dei rifugiati e richiedenti asilo sono quelle in cui è più evidente il gap tra il corpus normativo che regola il diritto di protezione e di asilo e l'effettiva accoglienza.

Riflessioni conclusive: ricomporre il legame tra migranti e città

L'occupazione si configura come l'appropriazione di uno spazio e di un diritto, quello all'abitare, che non viene garantito dalle politiche pubbliche. Il diritto all'abitare si contrappone pertanto all'idea di cittadinanza imposta dall'ordine politico e dalle leggi dello stato-nazione, ricollocandola in una dimensione urbana. È pertanto uno strumento politico ma è anche uno strumento di ricomposizione del legame tra i migranti e la città. La questione dell'abitare emerge a Roma come declinazione del diritto alla città (Purcell 2003), intesa sia nell'accezione lefebvrina di abitare "nella città", sia nella sua accezione di diritto all'abitazione degna, (prescritta dall'Organizzazione delle Nazioni Unite). Il diritto alla città è dunque un processo di continua negoziazione nello spazio vissuto della città, un dispositivo che mira al riconoscimento dell'urbano come produttore e riproduttore di relazioni sociali di potere e del diritto di tutti i cittadini a parteciparvi. Si tratti di negoziazione politica, di appropriazione, o di trasformazione della città in cui i migranti e "cittadini" vivono, di uso degli spazi residuali della città, in antitesi con l'idea di proprietà. È dunque necessaria una visione integrata dei fenomeni che intervengono nel generare le trasformazioni della città nel suo complesso, a livello sociodemografico e morfologico, la ridefinizione del livello di governance urbana in relazione alle leggi dello Stato, il ruolo dei movimenti per il diritto all'abitare e i centri sociali, le politiche pubbliche e le norme che determinano un diverso accesso all'abitare. Nella complessità dell'intreccio di questi elementi, il fenomeno migratorio ha contribuito a ridisegnare le narrative e le pratiche di cittadinanza, affermando l'abitare come status che abilita alla partecipazione politica.

Note

1. Unità di Ricerca PRIN "Piccoli comuni e coesione sociale", Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi Roma Tre

## Bibliografia

- Balbo, M. (2009) Politiche di immigrazione vs politiche per gli immigrati: risposte locali ad un processo globale, [http://www.unescochair-iuav.it/wp-content/uploads/2009/03/testo\\_marcello\\_balbo.pdf](http://www.unescochair-iuav.it/wp-content/uploads/2009/03/testo_marcello_balbo.pdf).
- Caponio, T. (2006) Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli, Il Mulino, Bologna.
- Caritas di Roma (2014) Osservatorio Romano Sulle Migrazioni. X Rapporto, Edizioni IDOS, Roma.
- Commissione Sicurezza di Roma Capitale (2010), Mappatura degli stabili di proprietà pubblica e privata occupati abusivamente, [http://www.affaritaliani.it/static/upll/mapp/mappatura\\_stabili.pdf](http://www.affaritaliani.it/static/upll/mapp/mappatura_stabili.pdf).
- IntegrAzione (2012), "I rifugiati invisibili". L'accoglienza informale nella Capitale, <http://www.fondazioneintegrazione.it>
- Purcell M. (2003), "Citizenship and the Right to the global city", *International Journal of Urban and Regional Research*, 27.
- Yiftachel. O. (2009), "Theoretical notes on 'gray cities': the coming of urban apartheid?", in *Planning Theory* 8.1, pp. 88–100, Sage.

# Spatial assessment of migration flows in Italy to enhance urban and regional policies.

GIUSEPPE LAS CASAS,  
BENIAMINO MURGANTE  
AND FRANCESCO SCORZA

## Introduction

Literature on migration expresses a number of different viewpoints. In fact, as observed by Roseman [1], there are a variety of disciplinary analyses providing different conclusions at different scales. The research on migrations has assumed a multidisciplinary framework involving different disciplines such as geography, economy and social science. Migrations are key factors in population evolution dynamics at different scales and they represent a relevant component of demography.

From an economic point of view migrations are forms of human capital [2]. In the simplest model of wealth maximization fixed travel costs are balanced by the net actual value of earning streams available in an alternative location [3].

Great part of researches on migrations adopt a static framework, basing their assumptions on the link between migration and the "search for better economic conditions" (wealth maximization). This structural concept in migration analysis strongly relies on individual perceptions of wealth maximization.

Mincer [4] assumes that the location of an individual maximum may not coincide with the location of joint maximum.

In this paper we investigate the spatial dimension of the phenomenon comparing results of traditional indicators for estimating migrations (location quotient and segregation index) and outputs achieved by geo-statistical techniques based on spatial autocorrelation applied in order to detect spatial clusters, defining preferential destination areas of migrants.

Such destinations can provide preferential elements for the characterization of migrants' joint maximum. Identified clusters become target areas of sectoral policies aimed at overcoming problems of social integration, security and job opportunities (an actual political debate in Europe both at national and community scales).

Modern migrations are mainly characterized by two components, comparable in terms of absolute value: internal migration where part of the population moves within the country and external migration where part of the population reaches the study area (in our case Italy) coming from another country or vice versa. This work does not distinguish between these two components but the analysis considers both of them as a whole.

The Italian case is particularly significant in terms of consistency of phenomenon because of recent years trends. It is also interesting because, unlike other European countries, Italy has experienced a reversal in migration trends. While in 1960s and '70s Italy was essentially the origin of migration flows mainly oriented to other European countries, in recent decades it has become a destination of migration flows from South Mediterranean countries and, with increasing dimensions, from Eastern EU Countries and Balkans.

## Methodological framework

The research has been developed throughout the Country (Italy), considering municipalities as minimal independent statistical/geographical units. Such a choice reflects the need to represent in detail the phenomenon traditionally described for macro aggregate regions.

Several indicators have been selected in order to measure the impact of foreign population resident in Italy. These indicators have been constructed on the basis of available data for the case study, but also considering that the same information can be easily found in great part of national contexts.

The dataset was provided by the National Institute of Statistics (ISTAT, deputy state body for statistical analysis of territorial dynamics in Italy). Variables are: resident population, present foreign population, members (people who have moved their residence to specific municipalities), erased (people who have removed their residence from specific municipalities). For each variable historical series have been considered. In this paper elaborations concern the period from 1999 to 2007 as representative of the

latest trends.

Traditional approaches for the analysis of migration flows

Techniques adopted in the first phase of analysis provided an evaluation of migrations in global terms. The analysis was based on traditional statistical indicators. More particularly, after referring to the presence of foreigners and the percentage of foreigners in resident population, we calculated the efficacy index of migration (Ie) in order to obtain information on movement dynamics.

Following traditional approaches, we developed measures of segregation using Location Quotient (LQ) and index of Spatial Segregation. Segregation phenomenon can be analyzed from the social and spatial points of view. This paper mainly focuses on spatial point of view, assessing two indicators: index of dissimilarity (D), and location quotient (LQ).

These indices allow us to assess levels of territorial differentiation of a group (foreigners) relative to another group (resident population). The measures highlighted heterogeneity of the structure of foreign population in relation to the considered study areas. Separating resident population in two groups, Italians and foreigners, the degree of coexistence between them has been measured.

Segregation index focuses on the analysis of phenomena related to residential segregation at urban and regional levels. This kind of approach concerns the evaluation of the risk of social segregation where too high concentration of a single immigrant group is present if compared to local residents (ghetto or 'ethnic islands' effect) [6].

Segregation index generally is the most used indicator in international research concerning geographical mobility. Especially, dissimilarity index (D) developed by Duncan and Duncan [7] is widely used.

Its applications generally deal with the comparison of the distribution of national groups in the intra-metropolitan area processing data at a very detailed scale (census blocks). In this work, D index had been used to investigate macro regions segregation using municipality data as statistic units for the analysis.

Spatial Analysis Techniques applied to migratory phenomena

The identification of representative clusters of territorial concentration of migration was based on the application of spatial analysis techniques. In particular, measures of spatial autocorrelation have been applied on the dataset.

The concept of spatial autocorrelation is one of the most important issues of spatial statistics and it derives directly from the first law of geography by Tobler [8]: "All Things Are Related, But Nearby Things Are More Related Than Distant Things".

In this study, Moran Index (I), corresponding Moran scatter plots and Local Indicator of Spatial Association (LISA) have been calculated.

Moran I provides an overall measure of Spatial Auto-

correlation [9], Moran scatter plot [10] allows to achieve a graphic representation of spatial relationships and enables us to investigate possible local agglomerations, whilst LISA allows us to take into account local effects of the phenomenon [11] [12].

Spatial distribution of migrants: the Italian case

The case study concerns the analysis of foreign presence in Italy throughout the whole national territory. In particular the application of the indicators described in previous paragraphs has been carried using "municipality" as a statistical minimum unit. Elaborations presented are only a small part of the result obtained. In a general view we compare the traditional indexes with spatial ones in order to describe the structure of the foreign presence in details.

The Efficacy Index of Migrations defined a heterogeneous behaviour of the system that does not allow to identify clustering of origin and destination choices of migration flows.

Mountain municipalities have a marked tendency to generate migration confirming depopulation trends. Regarding the degree of specialization of each municipality to accommodate foreign population, it is possible to state, using Location Quotient, that the greater specialization is localized in central and north-eastern areas of the country.

The index of dissimilarity allowed to measure the heterogeneity of the structure of foreign population. Segregation indices do not provide guidance on the spatial distribution of the phenomenon, in particular they do not allow to develop assessment of segregation degree within the study area [13].

In order to better identify spatial clusters representative of the concentration of migrants we applied spatial autocorrelation analysis techniques.

In this work, Moran's I coefficient represents the difference between weighted variance of ratio of foreign and local resident population and generalized variance of the same ratio expressed as weighted variance.

It expresses the correlation between the ratio of foreigners/population in a given place and the ratio of foreigners/population in neighbouring spatial units.

In order to take into account connections and their intensity we defined a matrix of contiguity W, where  $w_{ij} = 1$  if the i area shares boundaries with the j area, i.e. two neighbouring municipalities, and  $w_{ij} = 0$  if otherwise. It is possible to consider two main kinds of contiguity "Rook contiguity" which accounts only for the shared side of the boundaries, and "Queen contiguity" where contiguity has been considered also for a shared corner. In this application "Queen contiguity" has been adopted.

Moran's I values (and Z-score) obtained by repeated measures on data for different territorial aggregations using the two basic variables considered in this work: foreign residents and the ratio between foreign residents and total population demonstrated that spatial correlation is significant for the second variable considered. Therefore it is representative of the phenomenon.

To check whether the positive spatial dependence generates territorial clusters with high or low level of specialization we adopted Moran Scatter plot. It allowed us to investigate possible local clusters. The results of Moran Scatter plot were plotted on a map in order to characterize geographic areas with different types of correlation (High-High, Low-Low, High-Low, Low-High). Through this representation we verified the geographical contiguity of regions sharing the same correlation: first identification of homogeneous clusters. Moran scatter plots allowed us to assess type of correlation scaled on the municipality relative to the ratio of foreign residents and total population. Moran Scatter plot allowed us to identify extreme cases (outliers). Map representation has the advantage to pinpoint abnormal municipalities and to evaluate if their behaviour depends on geographical location. This is most likely, for example, if outliers are close to each other or are isolated, or if they are border municipalities or islands.

In the following Figure we reported GIS maps distinguishing individual municipalities in relation to the degrees of correlation 'High High' and 'Low-Low' (I and III quadrants of Moran scatter plots). The result is a representation of a geographic clustering, structured on two main clusters: one including municipalities of central and north-eastern Italy (correlation 'High High') and one comprising municipalities of Southern Italy and islands (correlation 'Low-Low'). We also compare the "LISA cluster map"

Since Moran Scatter plot gives no information on the significance of spatial clusters we used Local Indicators of Spatial Association (LISA). LISA allows measurement of the interdependence for each of the regions concerned.

In order to calculate LISA we used the same matrix of weights (W) used to build Moran scatter plot. LISA shows the results obtained in a GIS environment (Figure 6 maps). "LISA cluster map" highlights the type of spatial concentration of foreigners in clusters.

Nevertheless, three agglomerations emerged [14] with different levels of significance:

- The first cluster included values for positive auto-correlation-type high-high increasing over the years, geographically concentrated in north-eastern areas. Such areas are characterized by increasing levels of welfare and therefore they express strong attraction for foreigners linked with employment opportunities.
- The second cluster, always of high-high type affected the central part of the national territory and it is explained once again in high levels of income and employment.
- The third cluster, of Low-Low type, included the towns of Southern Italy and islands, notoriously characterized by low incomes and few employment opportunities.

The comparison of different LISA areas from 1999 to 2007 with correlation of High, Low and High-Low type highlighted the trend of the phenomenon. Such clusters are going towards expansion, including other neighbouring municipalities.

An extension of this analysis could be done using Bivariate Moran and LISA. Considering the ratio of foreigner to whole resident population in 1999 and 2004, Moran Index  $I = 0.4889$  highlights a good level of autocorrelation and Moran scatter plot represents a degree of correlation of the value at the location of x-variable (foreigner to whole population in 2004) with another variable (foreigner to whole population in 1999) considered as the average of its neighbours.

## Conclusions

In recent years the focus on the phenomenon of migration has become more and more important in political and social debates. In Italy, and generally in European Union, it coincides with the size increase of the phenomenon due to the intensification of migration flows.

Regional science is paying increasingly attention to migration phenomena considered as a component of regional development. It is still an interesting issue, especially if we consider region's population as a complex system interacting with the economic system, with positive and negative feedbacks [15].

The purpose of this study was to investigate the spatial structure of the presence of foreigners in Italy in order to identify, among different interpretations, the geographical demarcation line of foreign presence. In order to define territorial clusters among Italian municipalities, Spatial Autocorrelation Techniques have been adopted.

Clusters have to be intended as target areas for specific policies aimed at overcoming problems of social integration, security and job opportunities.

In the preparation of dataset and indicators, we considered only the component of legal immigrants. Illegal immigrants alien from the analysis because they are difficult to quantify and every hypothesis brings high uncertainty to the whole study.

Considering results of the analysis it seems that interpretations of a state of balance in regional disparities of migration should consider performance of each individual area: areas characterized by the same performance (high presence of foreigners or low presence of foreigners) tend to aggregate and to expand including neighbouring municipalities. Therefore an internal movement of foreigners exists but it has not long hauled: this characteristic element fits well with historical spatial distribution of foreigners in Italy (north-south demarcation line).

## References

- 1 Roseman, C. C. (1971) "Migration as a Spatial and Temporal Process", *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 61, No. 3, pp. 589-598
- 2 Sjaastad, L. (1962) "The Costs and Returns of Human Migration," *Journal of Political Economy* 70: 80-89
- 3 Walker J. R. "Internal Migration" University of Wisconsin-Madison [http://www.ssc.wisc.edu/~walker/research/palgrave\\_6.pdf](http://www.ssc.wisc.edu/~walker/research/palgrave_6.pdf) Last access 8/11/2009
- 4 Mincer, J. (1978) "Family Migration Decisions,"

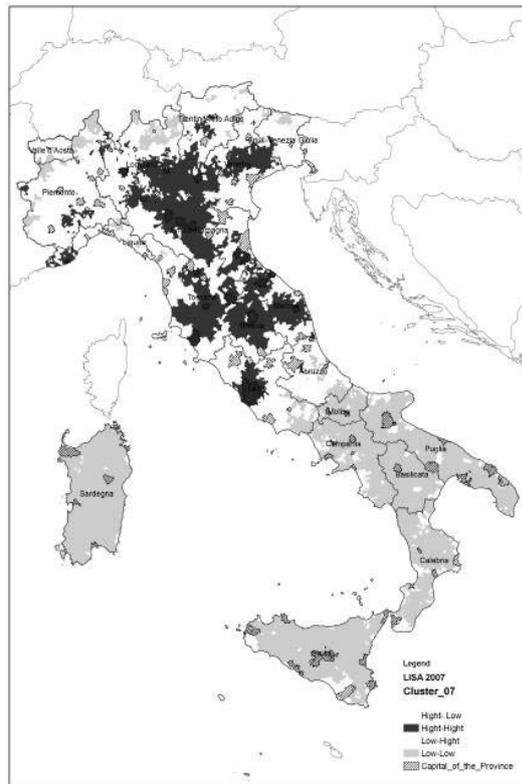
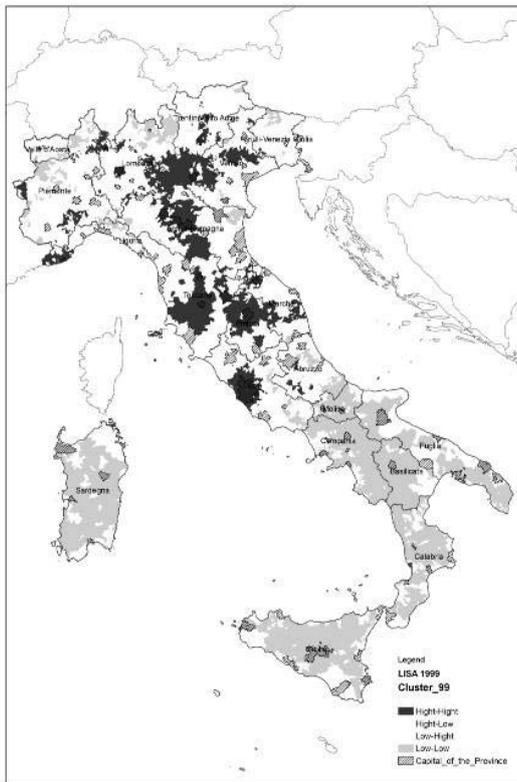
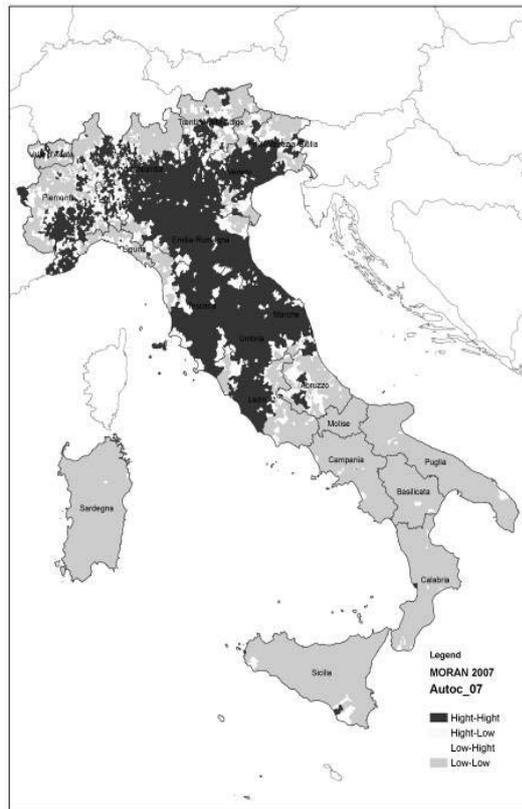
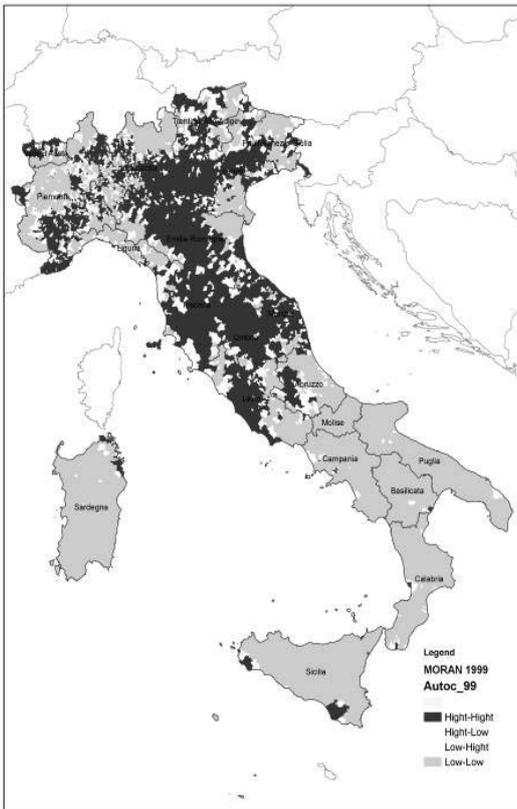


Figure 1 – Moran Scatter plot distribution a) in 1999 and b) in 2007 (our elaboration with GeoDa on ISTAT data) “LISA cluster map” c) 1999, d) 2007 (our elaboration with GeoDa on ISTAT data).

- Journal of Political Economy 86: 749 – 773.).
- 5 Clark, G. L. (1981) "A Hicksian model of labor turnover and local wage determination", *Environment and Planning A* 13:563-74.
- 6 Borruso G. (2008), "Geographical Analysis of Foreign Immigration and Spatial Patterns in Urban Areas: Density Estimation and Spatial Segregation" n Gervasi O., Murgante B., Laganà A, Taniar D., Mun Y., Gavrilova M., *Lecture Notes in Computer Science* vol. 5072, pp. 415-427. Springer-Verlag, Berlin
- 7 Duncan O. D., Duncan B. (1955) *A Methodological Analysis of Segregation Indexes*. *American Sociological Review* 20 210–217
- 8 Tobler, W. R. (1970). "A computer movie simulating urban growth in the Detroit region". *Economic Geography*, 46(2): 234-240.
- 9 Moran P. A. P. (1948). "The interpretation of statistical map", *Journal the Royal Statistical society*, B, pp. 243-251.
- 10 Anselin L. (2003), *GeoDa 0.9 User's Guide*, Spatial Analysis Laboratory, Department of Agricultural and Consumer Economics and CMISS, University of Illinois, p.125
- 11 Anselin L. (1988), "Spatial Econometrics: Methods and Models", Boston, MA: Kluwer Academic.
- 12 Anselin L. (1995), "Local Indicators of Spatial Association-LISA", *Geographical Analysis* 27, pp. 93-115.
- 13 O' Sullivan D., Unwin D. J., (2003), "Geographic Information Analysis" John Wiley & Sons Chichester
- 14 Scardaccione S., Scorza F., Las Casas G., Murgante B. (2010) "Spatial Autocorrelation Analysis for the Evaluation of Migration Flows: The Italian Case", *Lecture Notes in Computer Science* vol. 6016, pp. 62–76. Springer-Verlag, Berlin.
- 15 Alonso, W. (1980) "Population as a System in Regional Development", *The American Economic Review*, Vol. 70, No. 2, *Papers and Proceedings of the Ninety-Second Annual Meeting of the American Economic Association*, pp. 405-409 Published by: American Economic Association

## Immigrati in contesti fragili, tra conflitti latenti e limiti delle politiche locali di accoglienza<sup>1</sup>

VINCENZO TODARO

### Introduzione

Da circa trent'anni la Sicilia è tra le regioni del Sud Europa maggiormente interessate dal fenomeno migratorio, assumendo di fatto il ruolo di via preferenziale di accesso all'Europa attraverso i flussi prevalentemente provenienti dall'Africa.

Per le diverse modalità con le quali spesso si presenta

(scala territoriale del fenomeno, aumento considerevole dei flussi, diversi gruppi etnici presenti, conflitti emergenti e latenti, inadeguatezza delle politiche sociali etc.) e in relazione alle problematiche connesse ai processi di inclusione/esclusione, tale fenomeno negli ultimi anni tuttavia tende sempre più spesso a generare gravi condizioni di criticità sul piano spaziale, oltre che su quello prettamente sociale, ponendo nuovi impegni per la pianificazione.

In riferimento alle suddette problematiche, la questione dei nuovi abitanti ha tradizionalmente interessato prevalentemente i grandi centri urbani, considerati "attrattori" dei flussi di migranti, reclamando nuovi diritti di cittadinanza, spesso non-riconosciuti dalle istituzioni e dalle politiche ufficiali.

Tuttavia, la presenza di immigrati non è esclusivamente una questione "urbana". In relazione soprattutto ai contesti territoriali tradizionalmente considerati marginali, quali la Sicilia, la questione assume sempre più spesso una dimensione extraurbana, riguardando direttamente i territori rurali, interessati da modelli di sviluppo opposti a quelli tipicamente urbani/metropolitani. In tali contesti la concentrazione di percentuali significative di popolazione straniera contribuisce a delineare nuove ed eterogenee realtà post-metropolitane (Soja, 2000) che pongono non pochi problemi, sotto il profilo sociale, economico e spaziale, alla pianificazione urbana e territoriale.

Il fenomeno dei flussi migratori in Europa e in Italia Negli ultimi cinquant'anni molti dei paesi europei considerati nel corso del Novecento zone di origine di flussi migratori internazionali si sono trasformati in luoghi di accoglienza (King, 2000).

Più di recente, i processi di globalizzazione e le profonde trasformazioni socio-economiche, nonché l'allargamento dell'Unione Europea ai paesi dell'Est, sono alla base della convergenza di un articolato e complesso sistema di fattori interdipendenti che determinano il continuo mutare dei rapporti tra paesi di origine e paesi di destinazione dei flussi migratori (King, 2000; Ghelfi, Pirazzoli, Rivaroli, 2006).

Considerando in termini di valori assoluti la presenza di popolazione straniera residente in Europa, i valori maggiori al 1° gennaio 2011 si registrano in Germania (7,2 milioni), Spagna (5,6 milioni), Italia (4,6 milioni), Regno Unito (4,5 milioni) e Francia (3,8 milioni). Secondo le rilevazioni Eurostat (2012) la popolazione straniera residente in questi cinque paesi costituisce il 77,3 % del totale degli immigrati presenti in Europa (UE-27), mentre la popolazione complessiva degli stessi paesi rappresenta il 62,9 % della popolazione europea totale.

Le variazioni percentuali più significative dell'ultimo decennio si registrano in particolare nell'Europa meridionale e, in riferimento a tale contesto, nonostante la crisi, Italia e Spagna sono i paesi in cui sono stati rilevati maggiori livelli di crescita delle presenze<sup>2</sup>.

In Italia, in particolare, le rilevazioni ISTAT effettuate nel corso dell'ultimo decennio intercensuario (2001-2011)<sup>3</sup> registrano una crescita della popolazione

straniera residente pari al 201,8%. Il numero degli stranieri residenti è infatti triplicato, passando da 1 milione e 300 mila persone nel 2001 a 4,5 milioni nel 2011.

La lettura dei dati statistici evidenzia come, in linea con i trend europei, l'incremento della popolazione complessiva del Paese sia dovuto essenzialmente all'aumento della popolazione straniera (aumentata di 2.694.256 unità) e sottolinea, in parallelo, l'andamento negativo registrato dalla popolazione italiana (diminuita di oltre 250.000 unità).

Per quanto la più significativa variazione percentuale sia registrata nel Meridione (233,8%), la distribuzione territoriale delle presenze è caratterizzata da valori significativamente differenziati: 95,3 stranieri per mille residenti nel Nord-Est, 27,7 nel Sud e 23,4 nelle isole<sup>4</sup>.

#### Dimensione urbana vs dimensione rurale

Nell'ambito degli studi urbani che affrontano le questioni relazionate ai fenomeni di integrazione/esclusione degli immigrati, l'attenzione si è tradizionalmente indirizzata allo studio dei processi di stabilizzazione di quote consistenti di immigrati nelle città e delle problematiche innescate dalla loro concentrazione in aree anche centrali, spesso riconosciute come "quartieri etnicamente connotati". Rispetto a questo punto di vista, in genere il dibattito si concentra sulle geografie delle presenze, sulle modalità e tipologie di inserimento, sull'etnicizzazione di segmenti o intere parti di città con riutilizzo/trasformazione dello spazio esistente, sulla produzione e la connotazione dello spazio pubblico, sulle condizioni abitative (Sandercock, 2000; Lanzani, 2003; Paba, 2003; Laino, 2007; Lo Piccolo, 2013).

Facendo riferimento alle "insurgent planning practices", espressione introdotta da Holston (1995) e ripresa da Sandercock (1999), ovvero a quelle "iniziative di pianificazione e di resistenza/trasformazione" che si contrappongono alla città esistente, Paba (2003) sottolinea che si tratta di azioni collettive prodotte da una pluralità di soggetti con caratteristiche peculiari che producono significativi "effetti di luogo" nella città, quali trasformazioni d'uso/funzione, ridefinizione di significato di luoghi collettivi, "colorazione" dello spazio urbano, in grado di incidere sull'organizzazione stessa della città.

Lanzani (2003) ha proposto una articolazione per tipi delle condizioni insediative ricorrenti nei paesaggi urbani dell'immigrazione, in cui l'elemento costante è una trasformazione dei tessuti che avviene secondo due logiche distinte: l'"annidamento" e la "metamorfosi".

Nel primo caso «il nuovo spazio non colonizza una parte di città, ma si annida in uno preesistente; nel secondo, la trasformazione è più vasta, (...) l'irruzione di nuovi soggetti, attività e usi in una porzione di città o territorio avvia dei processi di successione da una popolazione all'altra, genera un'estesa modificazione di un intero tessuto, di un ambiente di vita che cambia radicalmente identità a seguito di una miriade di piccole azioni trasformatrici» (Lanzani, 2003, pp.

334-335).

Tuttavia, sebbene la maggior parte degli studi sui processi di etnicizzazione dei tessuti insediativi sia stata condotta in contesti metropolitani (Sassen, 2010), la presenza degli immigrati non è solamente un fatto urbano, ma assume sempre più spesso una dimensione territoriale extraurbana, in genere meno nota e, pertanto, poco analizzata.

Osservando in particolare le regioni meridionali, sono le realtà rurali ad essere sempre più spesso stabilmente interessate dalla presenza di immigrati che hanno contribuito alla trasformazione del paesaggio sociale di queste aree (Osti, 2010; Kasimis, 2010; Corrado, 2012). Tali presenze concorrono infatti non soltanto alla trasformazione dello spazio fisico, ma anche alla produzione di una più complessa "ruralità differenziata" (Corrado, 2012), esito del processo di trasformazione delle relazioni sociali ed economiche tra etnie diverse.

#### Il caso della Sicilia

Secondo le rilevazioni ISTAT (2013)<sup>5</sup> relative al decennio intercensuario 2001-2011 la popolazione straniera abitualmente residente in Sicilia è più che raddoppiata, passando da 49.399 a 125.015 unità.

Le prime cinque nazionalità presenti in Sicilia – romana, tunisina, marocchina, srilankese e albanese – rappresentano più del 50% di tutta la presenza straniera (ISTAT, 2013; INEA, 2013).

In relazione alle presenze relative al 2011, la provincia di Palermo fornisce il contributo più elevato in termini assoluti di stranieri residenti sull'isola<sup>6</sup>; tuttavia, è la provincia di Ragusa quella in cui si osserva la maggiore presenza di stranieri rispetto alla popolazione residente<sup>7</sup>. Non a caso queste due aree (che interessano in particolare, i comuni dell'Area metropolitana di Palermo e quelli della Sicilia Sud-orientale) costituiscono un interessante campo di approfondimento del fenomeno, in quanto, accanto alle significative presenze registrate, mostrano al contempo comportamenti tendenzialmente contrapposti.

Se nell'area del palermitano la popolazione straniera si concentra nel capoluogo e nei grandi comuni, ed è impegnata nel lavoro domestico, di cura alla persona e nei servizi (ricettività e ristorazione), nella Sicilia Sud-orientale si concentra nelle zone rurali ed è impegnata nelle attività agricole (INEA, 2013).

L'area del ragusano, in particolare, oltre ad essere costantemente interessata da flussi migratori clandestini provenienti dal Nord-Africa<sup>8</sup>, registra la presenza stabile di popolazione straniera in parte legata ad una immigrazione storica (maghrebina), oramai consolidata sotto il profilo della stanzialità, e in parte alle presenze temporanee (in particolare romene), che tuttavia mostrano un carattere ciclico, legato ai flussi di spostamento regionali e interregionali, che si registrano in corrispondenza dei diversi cicli di produzione (INEA, 2013).

Nel 2011 nel palermitano si registra una distribuzione territoriale tendenzialmente omogenea con una maggiore concentrazione di immigrati nel capoluogo

e nell'area occidentale. Nella Sicilia Sud-orientale, al contrario, si riscontra una significativa concentrazione di immigrati nella fascia costiera del ragusano<sup>9</sup>. Per i livelli di concentrazione e stabilità, tali presenze in questa zona contribuiscono a delineare un profilo territoriale caratterizzato da forme di significativa polarizzazione e anche da fenomeni di segregazione sociale e spaziale.

In riferimento a tale contesto, le statistiche degli ultimi 20 anni mostrano un significativo sviluppo del settore agricolo, con innovazione della produzione. L'agricoltura, che per il palermitano costituisce un settore tradizionale, per tutta la Sicilia Sud-orientale, ed in particolare per il ragusano, per i livelli di specializzazione e internazionalizzazione della produzione (Asmundo, Asso, Pitti, 2011), costituisce un settore fortemente trainante sotto il profilo economico (Giampino, Picone, Todaro, 2014).

Tuttavia, dietro questo fenomeno si nasconde una realtà estremamente complessa che vede la popolazione straniera vivere spesso in gravi condizioni di disagio. Le statistiche non ufficiali (Caritas Migrantes, 2011; INEA, 2013), mostrano una significativa concentrazione di lavoratori stranieri (pari a circa 15.000-20.000 unità) nell'area della cosiddetta "fascia trasformata" del ragusano: una vasta porzione di territorio che interessa prevalentemente i comuni di Vittoria, Santa Croce Camerina e Acate, e in cui la produzione agricola stagionale è stata sostituita da quella intensiva delle serre, legata alla produzione di ortaggi. Questa condizione consente di raddoppiare la produzione annua, ma al contempo richiede un numero più consistente di lavoratori. Si tratta di una domanda di manodopera non specializzata e a basso costo che viene quasi totalmente assorbita dalla popolazione straniera, in gran parte irregolare ed eccedente (quindi mal pagata e non tutelata), che si concentra in quest'area, ponendo in termini di grave criticità questioni di ordine sociale, economico, sanitario e abitativo.

Guardando alle condizioni abitative nelle aree rurali, ci si trova di fronte ad una condizione di estremo disagio: gli immigrati vivono spesso in piccole costruzioni rurali abbandonate e pericolanti, disponibili in prossimità dei campi o delle serre, e quindi lontani dai centri abitati e dai servizi. Le suddette condizioni abitative e lavorative, segnate da una segregazione spaziale fortissima, determinano gravi ricadute sulla dimensione sociale e comunitaria di questi immigrati. Il lavoro nelle serre, il numero di ore prestate, la distanza dai centri abitati e la non disponibilità di un mezzo di trasporto che li renda "autonomi" costituiscono i limiti tangibili della loro libertà individuale e collettiva. Se nei contesti urbani, l'"appropriazione" degli spazi pubblici contribuisce significativamente alla "costruzione" di una comunità o di un gruppo, con i propri luoghi e le proprie attività (Bonafede, Lo Piccolo, 2010), per gli immigrati che vivono e lavorano nelle aree rurali la difficoltà di accesso a questi spazi determina l'impossibilità di fare gruppo, e al tempo stesso quella di rivendicare diritti.

Se la rivendicazione del "diritto alla città" (Lefebvre,

1970), per gli immigrati spesso coincide con la rivendicazione, e salvaguardia, dei diritti umani (Bonafede, Lo Piccolo, 2010), la difficoltà di "accesso" alla città, diviene un limite o la negazione stessa di tali diritti. In relazione alle suddette questioni, il disagio abitativo, relazionato da una parte alle forme di sfruttamento lavorativo e di segregazione spaziale, e dall'altra a quelle di esclusione sociale e isolamento di singoli o di piccoli nuclei di immigrati, delinea un profilo territoriale estremamente complesso, nel quale si annidano condizioni latenti di conflitto.

Rispetto alla gravità e pervasività del fenomeno, tuttavia, gli attori istituzionali e le politiche ufficiali (incluse quelle veicolate dagli strumenti di pianificazione) risultano assenti (anche rispetto ai compiti istituzionali cui dovrebbero assolvere); gli unici operatori presenti sul territorio sono le associazioni di volontariato e le strutture sanitarie, che rispondono prevalentemente alle situazioni di maggiore criticità. Data la diffusione, la consistenza e la stabilità del fenomeno il ruolo della pianificazione, accompagnata da adeguate politiche sociali, diviene centrale innanzitutto nel tentare di dare risposta alla domanda abitativa. La rifunzionalizzazione del grande patrimonio edilizio non utilizzato (o sottoutilizzato), a partire da un censimento integrale dello stesso (tipologie edilizie, consistenza, stato di conservazione, forme d'uso), che interessi tanto i beni isolati del contesto rurale, quanto i tessuti edilizi dei centri abitati, diviene il primo passo utile per affrontare adeguatamente la questione.

In una realtà in cui l'accesso all'abitazione è il risultato delle capacità di auto-organizzarsi (occupando abusivamente un immobile e adattandolo alle proprie esigenze), o talora del livello di integrazione con il gruppo etnico di appartenenza già insediato, la pianificazione potrebbe contribuire a ricondurre nell'ambito della sfera pubblica la questione dell'abitare, inteso innanzitutto come diritto.

#### Note

1 Il presente contributo è maturato nell'ambito della ricerca PRIN 2010-2011 "Territori post-metropolitani come forme urbane emergenti: le sfide della sostenibilità, abitabilità e governabilità", coordinata a livello nazionale dal Prof. A. Balducci del Politecnico di Milano e in riferimento all'unità di ricerca dell'Università di Palermo, dal Prof. F. Lo Piccolo.

2 Cfr. Eurostat (2012), Statistiche sulle migrazioni internazionali e sulle popolazioni di origine straniera. Disponibile online: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics/it](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/it).

3 Cfr. ISTAT (2012), Il censimento della popolazione straniera. Disponibile online: [http://www.istat.it/it/files/2012/12/scheda\\_stranieri.pdf](http://www.istat.it/it/files/2012/12/scheda_stranieri.pdf).

4 Il trend di crescita 2001-2011 viene confermato dai valori degli ultimi due anni. Le percentuali di immigrati passano dal 6,8% del 1° gennaio 2012 al 7,4% del 1° gennaio 2013. Cfr. ISTAT (2013), La popolazione straniera residente in Italia - Bilancio demografico.

Disponibile online: <http://www.istat.it/it/archivio/96694>.

5 Cfr. ISTAT (2013), *Il Censimento in pillole*, Disponibile online: [http://www.istat.it/en/files/2013/01/comunicato-stampa\\_SICILIA.pdf](http://www.istat.it/en/files/2013/01/comunicato-stampa_SICILIA.pdf).

6 Nella provincia di Palermo si calcola la presenza di 26.807 residenti stranieri; seguono le province di Messina con 24.126 residenti stranieri, Catania con 20.908 residenti stranieri e Ragusa con 16.581 residenti stranieri.

7 Su mille residenti la provincia di Ragusa registra un numero di stranieri pari a 53,9. Tale incidenza raggiunge valori superiori a 150 stranieri ogni mille abitanti in due comuni ragusani: Acate dove, su mille abitanti, sono stati censiti 191 stranieri e Santa Croce Camerina dove vivono 155 stranieri (ISTAT, 2013).

8 Secondo l'agenzia europea Frontex che controlla le frontiere dell'UE, nei primi 4 mesi del 2014 si è registrato un aumento dell'823% degli arrivi in Italia rispetto allo stesso periodo del 2013. Cfr. Frontex, *Annual Risk Analysis 2014*. Disponibile online: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2014.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf).

9 In particolare, intorno ai comuni di Acate (19,16%), Santa Croce Camerina (15,52%) e Vittoria (7,69%), con Siracusa al 2,67% e Ragusa al 3,73%.

#### Bibliografia

Asmundo, A., Asso, P.F., Pitti, G. (2011), "Innovare in Sicilia durante la crisi: un aggiornamento di Remare controcorrente" in *StrumentiRes*, 4 (pp. 1-7).

Avallone, G. (2011), "Sostenibilità, agricoltura e migrazioni. Il caso dei lavoratori immigrati nell'agricoltura del sud d'Italia" in *Culture della sostenibilità*, 8 (pp. 1-12).

Bonafede, G., Lo Piccolo, F. (2010), "Spazi di 'soglia' e diritto alla cittadinanza: esperienze e riflessioni per la riconquista dello spazio pubblico" in Berruti, G., D'Ambrosio, V., Orfeo, C., Scala P. (a cura di), *Abitare il futuro... dopo Copenhagen*, CLEAN edizioni, Napoli (pp.1671-1685).

Caritas Migrantes (2011), *Dossier statistico immigrazione 2011. XXI Rapporto*, IDOS Edizioni, Roma.

Corrado, A. (2012), "Ruralità differenziate e migrazioni nel Sud Italia" in *Agriregionieuropa*, 28 (pp. 72-75).

Ghelfi, R., Pirazzoli, C., Rivaroli, S. (2006), "Immigrazione e lavoro agricolo" in AA.VV., *Agricoltura e mercati di transizione*, XLIII Convegno annuale SIDEA, Assisi.

Giampino, A., Picone, M., Todaro, V. (2014), "Postmetropoli in contesti al margine" in *Planum*, 29 (pp. 1-9).

Holston, J. (1995), "Spaces of Insurgent Citizenship" in *Planning Theory*, 13 (pp. 35-52).

Kasimis, C. (2010), "Trend demografici e flussi migratori internazionali nell'Europa rurale" in *Agriregionieuropa*, 21 (pp. 71-74).

King, R. (2000), "Southern Europe in the changing global map of migration" in King, R., Lazaridis, G., Tsardanidis, C. (eds.), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, Macmillan, Basingstoke (pp. 1-26).

INEA (2013), *Indagine sull'impiego degli immigrati in agricoltura in Italia 2011*, INEA, Roma.

Laino, G. (2007), "Abitare le differenze" in Balducci A., Fedeli V. (a cura di), *I territori della città in trasformazione: tattiche e percorsi di ricerca*, Franco Angeli, Milano (pp. 91-103).

Lanzani, A. (2003), *Metamorfosi urbane. I luoghi dell'immigrazione*, Sala editori, Pescara.

Lefebvre, H. (1970), *Il diritto alla città*, Marsilio, Padova.

Lo Piccolo, F. (2013), "Nuovi abitanti e diritto alla città: riposizionamenti teorici e responsabilità operative della disciplina urbanistica" in Lo Piccolo, F. (a cura di), *Nuovi abitanti e diritto alla città. Un viaggio in Italia*, Altralinea, Firenze (pp. 15-32).

Osti, G. (2010), "Mobility Demands and Participation in Remote Rural Areas" in *Sociologia Ruralis*, 50 (pp. 296-310).

Paba, G. (2003), *Movimenti urbani. Pratiche di costruzione sociale della città*, FrancoAngeli, Milano.

Sandercock, L. (2000), "When Strangers Become Neighbours: Managing Cities of Difference" in *Planning Theory and Practice*, 1 (pp. 13-30).

Sandercock, L. (1999), "Introduction. Translations: From Insurgent Planning Practices to Radical Planning Discourses" in *Plurimondi*, 2 (pp. 37-46).

Sassen, S. (2010), *Le città nell'economia globale*, Il Mulino, Bologna.

Soja, E.W. (2000), *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, Basil Blackwell, Oxford.

# SESSIONE 11

## Specificità della città del nord

### Specificità della città del nord

CARLO ALBERTO BARBIERI

Il sistema insediativo e infrastrutturale delle Città del Nord del Paese (incluso in esso l'Emilia Romagna) non è certamente omogeneo e volendolo semplificare (moltissimo) può forse essere schematizzato in tre tipologie (con le ovvie diversità al loro interno): quella dei "Capoluoghi metropolitani" e delle loro aree conurbate abbastanza compatte ed estese; quella delle "altre Città" (e dei Comuni contermini più o meno "periferizzati" o relazionati con essa) e la tipologia della "Città diffusa" (fenomeno come è noto significativo, differenziato e caratterizzante soprattutto il centro-est del Nord).

Ritenendo che il tema della "città diffusa" sia contraddistinto da particolari problematiche di difficile soluzione, non solo per la evidente non sostenibilità di tale modello (consumatore di suolo, energivoro, di difficile governance<sup>1</sup>, tanto per accennarne alcuni aspetti), ci si può soffermare su di un tema ed una politica che sembra essere (o che lo debba diventare) comune (soprattutto alle altre due tipologie)<sup>2</sup>.

E' il tema e la problematica della rigenerazione urbana (o meglio, rigenerazione del territorio se ci si riferisce alla "città diffusa"), come politica e progettualità nella crisi ed oltre essa. Una crisi (economica, sociale ed urbana) che è di sistema e riguarda i tipi di motori, caratteri e fattori dello sviluppo; una crisi che inoltre ha già determinato (e continuerà a farlo) una nuova generazione di aree e fabbricati dimessi o sottoutilizzati relativi a funzioni ed attività molto più eterogenee di quelle prevalentemente industriali degli anni '80 e '90, offrendo un complesso, duro e diffuso materiale, nella Città e fuori di essa, da affrontare (con difficoltà) con la rigenerazione urbana e del territorio. La crisi ha inoltre reso strutturale la distanza tra l'offerta di queste nuove e molteplici aree trasformabili e la domanda di investimento in esse, a fronte di una crescente e nuova domanda urbana "non solvibile" sul mercato.

Va colta innanzitutto la necessità di un triplice sguardo ed orientamento rispetto alla rigenerazione urbana: place oriented (la rigenerazione riferita agli aspetti più fisici dei luoghi, dei tessuti urbanistico-edilizi, degli spazi costruiti e non), development oriented (quella verso allo sviluppo, competitività ed attrattività degli investimenti), people oriented (quella che si riferisce alle domande all'identità sociale, alla vita urbana, al welfare, alla partecipazione). Questi

tre orientamenti sono interpretati e praticati in modo differenziato nel caso dei "Capoluoghi metropolitani" ed in quello delle "altre Città"<sup>3</sup>.

Rigenerazione e resilienza urbana appaiono come caratteri e fattori di una terza generazione di politiche e progettualità della città esistente:

da quella dell'espansione e recupero nei centri storici degli anni 70; alla riqualificazione e trasformazioni urbanistiche della grandi aree industriali dimesse degli anni 90; alla politica della rigenerazione urbana e contenimento del consumo di suolo, dalla crisi del 2008 in poi.

Alcuni caratteri e fattori propri di questa terza generazione di politica urbanistica (che va delineandosi) per le Città riguardano essenzialmente:

- la novità di contesto costituita dalla dimensione metropolitana (per Torino, Milano Venezia, Genova, Bologna nelle rispettive Città metropolitane) e quella più locale ma con relazioni nuove con Unioni di comuni contigue o meno con i capoluoghi non metropolitani (le "altre Città")<sup>4</sup>;
- attori vecchi e nuovi (sulla scena comunque in modo diverso) economici e sociali, pubblici e privati ed il mutare (e diminuire) delle risorse economiche utilizzabili e reperibili;
- il ruolo ed il rapporto molto stretto ed ineludibile con i cittadini della rigenerazione urbana e la cittadinanza nel complesso (da soggetti da informare a soggetti partecipanti e proponenti con nuove forme di organizzazione o mobilitazione); insieme alla forte richiesta, nella crisi, di politiche e risultati nei confronti di nuovi bisogni e di una nuova domanda di servizi e welfare urbano.

Vi è la necessità di riformulare le politiche rispetto ai temi molto complessi della nuova dimensione urbana, della concentrazione (o diffusione concentrata) delle funzioni urbane, degli assi di sviluppo; tutto ciò in rapporto al riconoscimento o all'individuazione di vocazioni presenti o da formare-rafforzare, compiendo scelte ed orientando politiche, programmi e progetti ad esse. Altrettanto importante è l'attenzione a saper progressivamente (e pazientemente) innovare paradigmi e metodi, opzioni e progettualità nelle nuove trasformazioni urbane e territoriali (in particolare nella nuova dimensione della Città metropolitana della riforma "Delrio") verso una rigenerazione urbana che, rispetto al recente passato, sarà inevitabilmente anche più molecolare, più semplice e low-cost, dovrà cogliere i nuovi legami e le relazioni tra competitività e resilienza, adattività e temporaneità, welfare urbano, partecipazione, produzione, reperimento e risparmio delle risorse, tempo breve e tempo più lungo. La sfida è quella di saper assumere modalità e com-

portamenti pianificatori e progettuali, più orientati al processo e meno al prodotto, capaci di “cure” per la città che non possono più essere quelle hard basate sulle grandi trasformazioni urbanistiche (radicali ed una volta per tutte) della fine degli anni 90 e dei primi anni 2000, di prima-seconda generazione (edilizio-funzionali con amplissimi margini di sfruttamento di rendite e surplus derivanti da un mercato urbano ritenuto in continua espansione), bensì devono e possono essere progetti più soft, resilienti, low cost ed aperti ad una temporaneità di riusi, senza però perdere mai il senso olistico della rigenerazione urbana come visione strutturale e strategica negli obbiettivi da raggiungere. E tutto ciò nella consapevolezza, agendo per così dire in corpore vili, delle peculiarità e maggiore complessità del “campo di gioco” costituito dalla Città esistente, dove operare la rigenerazione urbana, in alternativa sostanziale al consumo di suolo (restando nella metafora sportiva, dovendo cambiare cioè radicalmente lo “schema di gioco”).

#### Note

1 Quale offerta di governance può affrontare efficacemente la domanda che si esprime negli eterogenei territori della “città diffusa”? L'opzione delle Unioni che deriva dalla riforma Delrio potrebbe essere una risposta (se perseguita con forti finalità di pianificazione e non solo di efficientamento amministrativo e spending review).

2 Va peraltro sottolineata e colta la così ampia domanda di cambiamento nella politica (e si deve presumere anche nelle politiche) che è emersa dalle elezioni del 25 maggio 2014, in particolare nelle città del Nord dove si è votato per nuovi Sindaci oltre che per il Parlamento europeo.

3 Nel caso dei “Capoluoghi metropolitani” è ad esempio più forte l'attenzione sia ai fattori di competitività ed attrattività degli investimenti; sia alle connessioni (infrastrutturali ed immateriali), a trasporti efficienti e sostenibili, ad accessibilità e logistica (in una dimensione sintetizzabile con il termine glocal e comunque orientata all' Europa in senso Est-Ovest oltre che Nord-Sud). Nelle “altre Città” sembra prevalere l'attenzione allo sviluppo locale ed alla valorizzazione delle risorse e specificità come fattori competitivi. Diverse appaiono anche le gradazioni di prevalenza dello sguardo delle politiche verso l'interno o (anche) verso l'esterno della Città, di attenzione al micro-meso ed al macro. In entrambe le tipologie è invece ugualmente presente e forte l'orientamento SMART dell'agire, intervenire o del progettare (si auspica anche del pianificare) la Città.

4 E' la dimensione territoriale del nuovo modello di governance della legge Delrio (L. 56/2014) e va sottolineato come il Nord sia l'area del Paese di maggior presenza delle Città metropolitane (5 delle 9 complessivamente previste dalla Legge, oltre Roma capitale) ma anche del maggior numero di Comuni con meno di 5.000 abitanti e dunque obbligati a costituirsi in Unioni dal gennaio 2015.

## La Regione metropolitana veneta. Il Veneto Centrale

### PASQUALINO BOSCHETTO

I caratteri costitutivi e rappresentativi dei contesti metropolitani veneti sono inevitabilmente specifici nella configurazione delle città e dei territori dell'Italia settentrionale. Una ricca letteratura disciplinare e tecnico-scientifica lo ha dimostrato ampiamente. Potremmo ricomprendere in detta situazione anche situazioni territoriali più ampie, come nel caso dell'intero sistema nordestino, ma anche altre situazioni quali quella del sistema lombardo orientale ed emiliano-romagnolo settentrionale. Si è avuto modo, anche recentemente, di approfondire gli aspetti strutturali e le forme principali del sistema metropolitano veneto<sup>1</sup>, dimostrando che nella “galassia territoriale” veneta e nordestina i sistemi urbani poggiano saldamente su una struttura insediativa di tipo policentrico, pressochè uniformemente distribuita su gran parte del territorio regionale. Non esiste infatti una centralità urbana prevalente e il funzionamento metropolitano viene a distribuirsi in forme di compensazione e di complementarità organizzativa in ambiti territoriali consistenti: Venezia, Padova e Verona ne costituiscono i tre riferimenti prevalenti (di primo livello), con Vicenza e Treviso in posizione appena inferiore, in grado di configurare quella continuità insediativa che caratterizza di fatto l'intero territorio centrale della regione veneta. Come dimostrato anche in ricerche, una delle figure metropolitane maggiormente ricorrente sembra essere quella della “Randstad Veneta”, in grado di connettere, senza significative discontinuità spaziali e funzionali, la poligonale aperta di congiunzione Treviso-Venezia-Padova-Vicenza<sup>2</sup>. Questa principale matrice insediativa metropolitana della regione trova il suo baricentro inerziale nel “bilancere” centrale Venezia-Padova, dove si concentrano le eccellenze dei principali servizi di riferimento metropolitano, molto spesso di rango/afferenza anche di molto sopra regionale. Le terminazioni territoriali di questa particolare configurazione spaziale trovano materializzazione concreta in Treviso e nel suo pedemonte particolarmente dinamico (Montebelluna-Conegliano-Vittorio Veneto) nel versante nord-orientale, e in Vicenza e nel suo pedemonte (Schio-Valdagno-Thiene) nel versante nord-occidentale. La Randstad Veneta presenta inoltre alcuni altri elementi di completamento organizzativo-spaziale che è doveroso ricordare anche in prospettiva del prevedibile consolidamento futuro delle sue linee strategiche di crescita/sviluppo dell'intero sistema metropolitano:

- Il completamento dell'autostrada Pedemontana Veneta, capace di rafforzare in maniera sostanziale le interconnettività della grande mobilità dell'intero sistema metropolitano del Veneto Centrale;
- Il consolidamento ed il rafforzamento dei legami me-

tropolitani del sistema veneto orientale (veneziano-trevigiano);

- Il progressivo rafforzamento della naturale connessione intermodale e insediativa dell'intero sistema con l'area metropolitana veronese;
- Il completamento/consolidamento in atto del pettine infrastrutturale meridionale (la nuova Romea Commerciale, l'autostrada Padova-Bologna, la Valdastico Sud, la Transpolesana).

Fra le tipologie insediative quella maggiormente specifica (in termini anche quantitativi) è quasi certamente quella veneta (o nordestina), storicamente incardinata nel policentrismo della città medioevale e dell'anti-città della "normalizzazione di terraferma" praticata con continuità dalla Repubblica Veneta. La città diffusa ne è stata la logica conseguenza, nel bene e nel male. La regione metropolitana veneto-centrale ne rappresenta la logica proiezione attuale.

La struttura della regione metropolitana veneta (o nordestina) attuale va studiata, compresa, organizzata e gestita avendo chiari questi passaggi fondamentali, in quanto il suo fragile equilibrio affonda le sue radici nella continua trasformazione artificiale del suo territorio, in un processo (consenso) adattativo incrementale di una (quasi) "pianificazione del localismo quotidiano". Ci sembra opportuno portare un contributo a questo tema di riflessione che fatica a farsi strada in maniera adeguata e coerente, soprattutto nei documenti (e negli atti) ufficiali del governo del territorio. Ma ancor più a porsi quale elemento di riferimento (e di confronto) di parte significativa del nostro territorio nazionale.

Per evidenti ragioni contingenti, in questa sede, si vuole richiamare alcuni interessanti risultati di una ricerca da poco conclusa, condotta all'interno delle attività del dottorato in "Tempi e luoghi della città e del territorio" dell'Università di Brescia<sup>3</sup>, sviluppata da Carlo Ghiraldelli<sup>4</sup>.

L'accessibilità, nei contesti metropolitani, può essere semplicemente misurata anche in termini di tempi di percorrenza (o di accessibilità a determinanti sistemi/servizi). E' necessario ricordare che nella letteratura specialistica, ormai consolidata anche a livello internazionale, l'intervallo di 1 ora è considerato il modulo base di riferimento temporale degli spostamenti quotidiani (per lavoro, studio o altre attività primarie), al fine dell'individuazione dei possibili aggregati territoriali di tipo metropolitano di valenza primaria (quotidiana). Difficilmente il city (metropolitan) user è disposto ad accettare (mediamente) trasferimenti quotidiani superiori all'ora in andata e all'ora in ritorno<sup>5</sup>. Il tempo di percorrenza è chiaramente combinato in maniera imprescindibile al vettore di spostamento utilizzato e alle caratteristiche funzionali della infrastruttura mobilistica percorsa, che determinano la velocità di trasferimento. Diventa fondamentale, almeno in prima approssimazione, condensare il polo urbano di riferimento metropolitano nelle sue "porte metropolitane"<sup>6</sup>, che rappresentano in tal senso il

recapito spaziale principale, relativo e testimoniale, dell'intero polo urbano di riferimento metropolitano. L'intervallo di tempo principale adottato nello studio di Ghiraldelli è l'isocrona 35 minuti<sup>7</sup>, utilizzata per l'individuazione delle singole aree di influenza, in funzione delle principali infrastrutture trasportistiche utilizzate: autostrade, strade ordinarie, ferrovie<sup>8</sup>. L'insieme delle singole elaborazioni permette di ottenere il contesto figurativo delle singole polarizzazioni metropolitane, dove la corretta individuazione delle PM rappresenta certamente fattore determinante in qualità di nodo di interscambio e di intersezione funzionale fra il dentro e il fuori del nocciolo metropolitano di riferimento.

La semplice sovrapposizione delle singole figure metropolitane ottenute permette di cogliere, innanzitutto, la chiara struttura policentrica dell'intero sistema, in quanto ampie e diffuse sono le aree di sovrapposizione/intersezione dei singoli contesti metropolitani. Ciò dipende principalmente dalla breve distanza interposta fra due poli urbani dello stesso rango/livello e dalla loro contemporanea sostanziale "autonomia funzionale". In questo modo l'insieme metropolitano padovano viene a congiungersi in maniera consistente con quello veneziano (e mestrino), come pure quello veneziano con quello trevigiano e quello padovano con quello vicentino. Per alcuni vettori di riferimento (quello autostradale in particolare) le intersezioni / sovrapposizioni territoriali risultano essere anche multiple, a significare l'indiscutibile presenza di legami complessi variamente articolati nella maggior parte del territorio del Veneto centrale.

L'utilizzo analitico di un semplice indicatore, quale quello del tempo di percorrenza, non fa che confermare la struttura insediativa del Veneto centrale riscontrata anche con altri sistemi di rilevazione analitica, certamente più completi ed articolati, in una configurazione metropolitana di base alquanto compiuta e consolidata che per semplicità è già stata definita in termini di Randstad Veneta<sup>9</sup>.

La stretta afferenza metropolitana è in grado di contenere al suo interno sia il polo urbano di Padova che di Venezia in una evidente situazione di sostanziale "dipolo equivalente" (il Bilancere). La situazione di equipotenzialità territoriale dei due riferimenti polari è di per se stessa una "anomalia" tipologica nella fenomenologia dei contesti metropolitani maggiormente consolidati e conosciuti a livello comunitario. E proprio questa "duplicazione" polare determina le problematiche maggiori da risolvere, sia in termini di corretta individuazione spaziale e territoriale dell'insieme metropolitano di afferenza, che di organizzazione funzionale complessiva, che di governance. E' evidente che detta complessità strutturale richiederebbe un supplemento consistente di maturità amministrativa e istituzionale difficilmente direttamente riscontrabile.

La struttura bipolare dell'ambito del principale riferimento metropolitano richiama inevitabilmente, e necessariamente, la stessa configurazione morfologico-spaziale del sistema in oggetto e della

sua stessa evoluzione. In termini di stretta operatività funzionale, il sistema continuerà ad essere la complessa intersezione (articolata commistione) di due entità caratterizzate da una significativa autonomia, o cercherà di ridurre progressivamente le differenze/distanze territoriali e funzionali? Rafforzando anche, dal punto di vista insediativo e morfologico, il loro segmento di diretta congiunzione polare? E la struttura bipolare continuerà a riconoscersi pur nella articolata configurazione d'insieme, oppure cercherà di fondersi sempre più nella forma della città lineare (o delle reti prevalenti)?

Se introduciamo ora anche gli altri elementi importanti strutturali del sistema, quali i sistemi di afferenza metropolitana del polo trevigiano e di quello vicentino, comprendiamo che il tema viene ulteriormente ad articolarsi, sia nelle sue forme funzionali che in quelle morfologiche, anche (e soprattutto) per il passaggio di livello/rango e delle ulteriori interrelazioni quantitative e qualitative che in ciò vengono ad evidenziarsi. Proprio in questi termini e con tali espansioni/completamenti territoriali prende forma la figura metropolitana della Randstad Veneta che identifica l'insieme metropolitano generale del Veneto Centrale<sup>10</sup>.

La figura 1a evidenzia le varie fasi del ragionamento analitico finora sommariamente descritto<sup>11</sup>. Nella stessa figura vengono riportati i tre livelli funzionali principali delle varie strutture metropolitane del Veneto centrale: le cinture metropolitane dei 4 poli urbani principali; la possibile aggregazione funzionale dell'insieme metropolitano del Veneto centrale; le singole aree di influenza specifica dei quattro poli urbani principali.<sup>12</sup>

La figura 1b riporta i dati maggiormente significativi del pendolarismo su scala comunale, utilizzando i dati dell'ultimo censimento ISTAT. Anche questo indicatore conferma sostanzialmente le figure aggregative territoriali generali richiamate in precedenza. L'approfondimento analitico dei dati del pendolarismo dei comuni delle cinture urbane principali (Venezia, Padova, Treviso e Vicenza) permette di evidenziare alcune particolarità strutturali di una certa rilevanza, quali:

- le cinture padovana e veneziano-mestrina presentano una situazione particolarmente variegata, per effetto principalmente delle reciproche influenze che il singolo polo esercita anche su territori e contesti comunali appartenenti alla provincia dell'altro polo urbano;
- la cintura vicentina presenta livelli di pendolarismo (di attrazione verso il proprio polo di riferimento provinciale) molto più consistente nella sua parte occidentale, rispetto a quella orientale, per effetto dell'influenza attrattiva esercitata anche dal polo padovano;
- analoga situazione si evidenzia nella cintura del polo trevigiano, dove la parte meridionale è sicuramente attratta in maniera considerevole anche dal polo veneziano-mestrino.

Nel complesso, la schematizzazione finale che ne

consegue è la conferma di un nocciolo centrale con doppio legame funzionale di notevole intensità fra il dipolo Padova-Venezia, con le propaggini aggregative di completamento delle terminazioni trevigiane e vicentine.

#### Note

1 Ricercatore confermato presso l'Università degli Studi di Padova – Dip. ICEA

2 Cfr.: Strutture e forme del Veneto metropolitano, a cura di P. Boschetto, collana Urbanistica Città Territorio, vol. 3, Cleup ed., 2012.

3 Il termine Randstad Veneta è già stato introdotto altre volte dall'autore in qualità di principale sistema metropolitano regionale del Nord-Est. Il richiamo alla Randstad Holland è del tutto evidente, almeno nelle sue caratterizzazioni figurativo-territoriali, anche se le masse insediative in gioco sono chiaramente molto diverse. Allargando il campo di indagine la (possibile) Randstad Padana permette di cogliere maggiormente le analogie strutturali, in quanto direttamente confrontabili in una stessa dimensione geografica e insediativa (cfr.: P. Boschetto, I corridoi metropolitani nel quadro del sistema insediativo padano, in a cura di P. Boschetto, "Strumenti per il governo del territorio nel corridoio padano", collana Urbanistica Città Territorio, vol. 1, Cleup ed., Padova, 2012, pp 107-122).

4 Diretto dal prof Roberto Busi e incardinato nel DICATA della stessa università.

5 Dal titolo: Letture e operatività nel Veneto centrale. La città metropolitana di Venezia.

6 E' interessante ricordare come anche alcuni studiosi riconducano tale aspetto alla teoria della cosiddetta "grotta biologica", insita nella stessa matrice del comportamento biologico e naturale dell'uomo. Questa semplice teoria, ad esempio, può essere utilizzata per la stessa dimostrazione della dimensione fisica della città storica, commisurata all'unità di misura del "passo d'uomo".

7 Cfr.: P. Boschetto, Alberi e porte metropolitane del tratto veneto del Li.Me.S. Padano Superiore, in a cura di P. Boschetto, "Strutture e forme del Veneto metropolitano", Op. cit., pp. 221-246. In questa sede è sufficiente ricordare che fondamentalmente le porte metropolitane (PM) rappresentano i nodi di interscambio e di intersezione funzionale fra il dentro e il fuori del nucleo/nocciolo del polo urbano di riferimento del contesto metropolitano analizzato.

8 Cfr.: C. Ghiraldelli, Mobilità e tempo di percorrenza come elementi di aggregazione nei contesti metropolitani. Il caso del Veneto centrale., in a cura di P. Boschetto e A. Bove, "Territorio e reti della mobilità. Opportunità e vincoli nella coesione", collana Urbanistica Città Territorio, vol. 5, Cleup ed., Padova, 2014, pp. 115-125. I dati utilizzati si riferiscono ai tempi di percorrenza rilevati dalla piattaforma informatica di Google Maps tramite il sistema operativo di localizzazione (GPS) dei cellulari della telefonia mobile.

9 I 35 minuti corrispondono al tempo base di 30 minuti più la tolleranza di 5 minuti. Il tempo indicato (35 minuti) si riferisce pertanto al tempo impiegato

per percorrere il tragitto fra il “baricentro amministrativo” di un qualsiasi comune di afferenza metropolitana e la PM più favorevole (più vicina in termini temporali) di accesso al polo urbano di riferimento metropolitano considerato. I 30-35 minuti considerati sono stati determinati a partire dallo spostamento teorico complessivo di 1 ora, considerato come elemento generale di riferimento, valutando chiaramente anche il tempo complementare di percorrenza per poter eseguire i due segmenti estremi dell'intero percorso considerato: il (breve) segmento iniziale di partenza in ambito periferico; il segmento finale, certamente più complesso e articolato, in ambito centrale. Questo tempo “complementare” è stato stabilito in via empirica (mediamente) in 25 minuti.

10 È evidente che le isocrone di percorrenza dei percorsi metropolitani non possono esaurire le analisi a supporto dell'individuazione dei contesti metropolitani. Risulta però veramente interessante e fondamentale dimostrare, dal punto di vista operativo, come i risultati ottenuti confermino sostanzialmente (e rafforzino) quanto riscontrato anche con altri e diversi percorsi analitici. Si ricorda che: il contesto metropolitano del polo padovano, individua una possibile area di influenza di ca. 1,9 milioni di pop. residente con una densità territoriale di ca. 500 ab/kmq; il contesto metropolitano veneziano determina ca. 1,7 milioni di popolazione residente con una densità di 560 ab/kmq. La semplice intersezione territoriale di Padova e Venezia evidenzia una popolazione di 1,25 milioni e una densità di 700 ab/kmq.

11 L'area metropolitana veronese da sempre è caratterizzata da una propria autonomia funzionale e morfologica, e in alcuni studi recenti è anche stata indagata la sua possibile aggregazione funzionale, su scala superiore, con il contesto bresciano (dipolo cenomane); cfr.: R. Busi e M. Pezzagno, a cura di, Una città di 500 km. Letture del territorio padano, Gange-mi ed., Roma, 2011.

12 È doveroso ricordare che la mappatura si riferisce unicamente ai singoli confini comunali, che non sempre rappresentano la reale dimensione del fenomeno analizzato e tanto meno la sostanziale “equivalenza” territoriale fra i diversi soggetti comunali.

13 La semplice figura del possibile ambito metropolitano veneto centrale mette subito in evidenza la “esclusione” dell'intera (o quasi) area pedemontana vicentino-trevigiana. Molti studi (e documenti ufficiali di pianificazione territoriale) hanno più volte messo in evidenza (e confermato) la significativa autonomia funzionale del contesto pedemontano del Veneto centrale. Non ci sono elementi di significativo cambiamento in tal senso, anche se bisogna ricordare, con una certa insistenza, almeno due aspetti certamente non secondari per gli stessi sviluppi futuri del contesto in oggetto: l'autostrada Pedemontana Veneta in fase di realizzazione; il rapporto (di circa 4 a 1) delle masse insediative fra l'ambito metropolitano centrale e quello pedemontano.

## La rigenerazione senza soldi

NADIA CARUSO E ELENA PEDE

1. Torino e il cambiamento degli ultimi decenni  
La città di Torino è spesso stata descritta, nel corso dei due decenni passati, come sperimentatrice di pratiche e politiche innovative nel campo della rigenerazione urbana e dello sviluppo urbano. A partire dalla metà del 2000 le condizioni generali, non solo della città, sono cambiate: la crisi ha aumentato le disuguaglianze sociali, d'altro canto sono diminuite le disponibilità economiche delle amministrazioni locali. L'obiettivo di questo paper è mettere in luce il cambiamento che si sta realizzando in questo contesto e individuare gli elementi chiave delle pratiche e politiche attuali. Gli anni novanta per il capoluogo torinese hanno rappresentato un periodo di grande fermento e di trasformazioni urbane. La crisi del settore manifatturiero aveva, di fatto, svuotato intere porzioni di città e posto nuove questioni sociali cui l'amministrazione locale era chiamata a rispondere. Sull'onda del piano regolatore del 1995, vennero elaborati e messi in atto grandi interventi urbanistici (le Spine, il Passante Ferroviario, la linea 1 della metropolitana), così come si diede il via alla stagione della rigenerazione urbana con la sperimentazione dei programmi complessi. In particolare, il Progetto Speciale Periferie (programma di interventi di rigenerazione urbana e sociale), attivo tra il 1997 e il 2005, ha gestito attraverso un approccio integrato che derivava dall'esperienza dell'iniziativa europea Urban, diversi programmi di rigenerazione urbana e sociale. Al Progetto Pilota Urbano The Gate sull'area di Porta Palazzo, all'Urban 2 su Mirafiori, si sono aggiunti diversi programmi complessi di iniziativa nazionale e regionale (PRU, PRUST, PRIU, Contratti di quartiere, ecc.).

Ai progetti di rigenerazione urbana sono seguiti quelli di rilancio della città e di sviluppo economico. In particolare, i due piani strategici (2001 e 2004) hanno aperto il campo alle visioni strategiche per le città italiane e hanno permesso a Torino di ragionare su un nuovo possibile ruolo a livello internazionale e su un territorio a scala metropolitana (Bobbio & Rosso, 2003). Questi strumenti avevano l'obiettivo di agevolare il superamento della crisi locale dato dal passaggio al cosiddetto post-fordismo: la fine di un modello industriale rigido, verso un territorio interconnesso, alla ricerca di una nuova vocazione e che sperimentava varie forme di governance. Negli stessi anni la città ha scelto la strada degli eventi internazionali, candidandosi e vincendo le Olimpiadi Invernali del 2006<sup>1</sup>, che hanno permesso non solo la trasformazione di ampie porzioni di territorio cittadino (e in alcuni comuni montani), ma hanno anche consentito di dare una nuova immagine (esterna e interna) a quella che veniva considerata la one-company-town del

nord Italia. I due piani strategici risultano importanti soprattutto per le nuove relazioni che si sono venute a creare sul territorio tra i diversi attori portatori di interesse.

Questa breve sintesi non intende avere un carattere autocelebrativo, ma ricordare in breve che sono numerose e di segno diverso le pratiche e politiche messe in atto nel contesto torinese nel corso del nuovo millennio. Le criticità e gli elementi negativi si sono concretizzati e sono, in alcuni casi, ancora presenti sotto forma di ricadute, vedi ad esempio l'eredità olimpica di alcune delle infrastrutture realizzate, piuttosto che la scarsa qualità del patrimonio residenziale realizzato per la domanda olimpica.

Ciò che è interessante analizzare sono, però, le condizioni che hanno permesso questi gli interventi e le caratteristiche peculiari che l'hanno caratterizzata. Il contesto istituzionale che ha governato questo scenario era stabile e giungeva rafforzato dall'elezione diretta del Sindaco (introdotta nel 1993). Allo stesso tempo, le istituzioni, anche di diverso colore politico<sup>2</sup>, hanno agito in maniera sinergica, partecipando alla discussione sulla ricerca di una nuova vocazione, favorendo e supportando le strategie per attirare grandi eventi e investimenti infrastrutturali su questo territorio. Il Comune si è posto come soggetto pubblico forte, in grado di avere un ruolo di regia sia per le operazioni di marketing territoriale, che per quelle relative alle trasformazioni urbane. Il personale stesso dell'ente ha mostrato la presenza di un capitale sociale istituzionale rilevante che ha permesso, caso unico in Italia, di definire una sorta di agenzia pubblica multi-settoriale che ha gestito i diversi assi di intervento delle operazioni di rigenerazione urbana (il già citato Progetto Speciale Periferie). Lo sviluppo di un approccio integrato ai problemi urbani ha, infatti, messo in relazione non solo i diversi settori della macchina comunale, ma anche altri soggetti pubblici quali: assistenza sociale, forze di polizia ecc. che hanno lavorato insieme secondo una logica a somma positiva delle rispettive competenze. Anche Torino Internazionale (associazione pubblico-privata) nasce per promuovere e stimolare i processi di pianificazione strategica. Dal punto di vista degli attori privati, dei soggetti economici e sociali attivi in questo contesto, gli anni novanta hanno lasciato in eredità un gruppo di attori coesi e compatti nel supportare l'azione del comune e nel partecipare alle operazioni di riflessione sul futuro. I piani strategici sono, infatti, state esperienze che hanno raccolto una diffusa e ampia partecipazione. La stessa candidatura olimpica è stata condivisa e supportata anche dal tessuto socio-economico torinese.

## 2. La crisi economica e finanziaria come momento di rottura

Le operazioni fin qui riassunte non sono però giunte fino a noi senza criticità: Torino per sostenere le Olimpiadi Invernali del 2006 ha contratto un debito imponente (superiore ai 3 miliardi di euro, dati Comune di Torino) a cui si devono aggiungere le difficoltà nate con la crisi economico e finanziaria 2007-09.

Dal punto di vista economico, sebbene la città abbia negli anni cercato di diversificare la propria economia non è riuscita ancora a slegarsi dal settore manifatturiero. Il tasso di disoccupazione, specialmente quella giovanile, è alto (46,4%, dati Istat ottobre 2014) e si relaziona al rilevante numero di lavoratori in cassaintegrazione<sup>3</sup>.

A rendere più critica la situazione, il Patto di Stabilità, introdotto con la legge finanziaria dell'anno 1999 prevede il rispetto di criteri di spesa rigidi al fine di contenere il livello di indebitamento dello Stato.

I comuni italiani devono quindi limitare la spesa, soprattutto in relazione ai lavori pubblici. Il Patto di Stabilità non distingue infatti tra debiti causati da investimenti e quelli generati da forme di cattiva gestione/amministrazione<sup>4</sup>. L'effetto paradossale di queste misure implica che un ente locale, dotato di risorse finanziarie, potrebbe non portare a termine delle trasformazioni territoriali, degli investimenti, al fine di limitare la sua spesa e rispettare i criteri del Patto. Nel caso del Comune di Torino, gli anni '90 hanno visto l'investimento di risorse ingenti per combattere la crisi locale della manifattura, ma lo stesso provvedimento non può essere applicato in questa fase di crisi generale. Nel 2010, infatti, i fondi trasferiti dallo Stato alle Regioni sono diminuiti del 70%<sup>5</sup>. Inoltre, dal 2011 il Comune è impegnato nella riduzione del debito: il debito pubblico ammontava infatti a 3,28 miliardi di euro nel 2011, 3,20 nel 2012 e 3,086 nel 2013. Nel 2014 dovrebbe scendere sotto la soglia dei 3 miliardi (dati del Comune di Torino).

Il cambiamento economico di un'area quale quella torinese è rilevante se si osservano i dati: non solo aumentano le situazioni di difficoltà e povertà (dati Caritas), ma il tessuto produttivo nel quale è inserita ha perso circa 100 mila lavoratori nel settore della manifattura tra il 2001 e il 2011 (dati Istat)<sup>6</sup>. La transizione economica ha visto in questi ultimi 10 anni una perdita di altrettanti addetti nel settore dell'agricoltura, silvicoltura e pesca, ma, allo stesso tempo, una crescita di circa 1 milione di addetti nel settore del commercio (ingrosso, dettaglio e riparazione auto-veicoli) e 1 milione nel settore del turismo (servizi di alloggio e ristorazione) (ibid.). I cambiamenti della struttura produttiva evidenziati da questi dati Istat testimoniano lo spostamento delle attività economiche da manifattura e agricoltura a settori quali il commercio e il turismo. Questi costituiscono segni chiari di un cambiamento nella struttura economica che si evolve, trasformazioni che si sono realizzate non solo in questo ambito territoriale ma come tendenza generale. Allo stesso tempo, questi dati mettono in luce anche una maggiore attenzione per quella vocazione territoriale più attenta al turismo, alla cultura e al paesaggio torinese (e piemontese), parte delle strategie sviluppate nel corso degli scorsi decenni.

## 3. La situazione attuale e la rigenerazione

Torino arriva a chiudere il 2014 con varie iniziative e attività in corso: l'istituzione della Città Metropolitana (L.56/2014), che corrisponderà al territorio della

precedente Provincia, la redazione del terzo piano strategico, e una generale maggiore enfasi verso le relazioni pubblico-private. L'elemento più evidente è il cambiamento, rispetto al passato, delle dimensioni economiche degli interventi, che risentono delle scarse risorse disponibili. La rigenerazione urbana del 2014 passa anche e soprattutto da pratiche che nonostante discendano anche dalla stagione dei programmi complessi, si spostano verso un ruolo sempre più forte del privato. Inoltre, i temi messi al centro del dibattito e il ruolo dell'amministrazione locale subiscono un rilevante spostamento: come nel resto d'Italia, si chiude la stagione dei programmi complessi e anche quella degli investimenti pubblici di un certo rilievo negli ambiti urbani, ma, allo stesso tempo, il ruolo del comune esce ridimensionato rispetto al passato, meno propositivo e sperimentatore, stretto tra l'emergenza economica e le istanze nazionali di riforma degli enti locali (istituzione della Città Metropolitana, L.56/2014). Le operazioni più recenti (es. Variante 200) sono trasformazioni edilizio-funzionali che hanno seguito più obiettivi di sfruttamento delle rendite che operazioni di rigenerazione urbana a tutto tondo.

Per provare ad esplicitare i caratteri e le modalità di intervento utilizzate in anni recenti a Torino in risposta ai problemi urbani, verranno qui proposti sinteticamente due casi: le recenti pratiche pubblico-private attivate nel settore delle politiche abitative e il processo di pianificazione strategica attivato dalla Città (terzo piano).

### 3.1 Le recenti pratiche abitative

Nonostante il tema della casa e delle politiche abitative sia uscito dall'arena politica e dall'attenzione generale, esso costituisce una delle prime emergenze che affiorano con la crisi economico-finanziaria e il taglio degli investimenti al welfare. Il disagio abitativo e il suo allargarsi a fasce sociali sempre più ampie va di pari passo alla precarizzazione del lavoro e alle difficoltà nel pagamento delle rate di mutui o affitti. Nelle pratiche di rigenerazione urbana tipiche dei programmi complessi, la casa veniva spesso presa in considerazione per agire nella dimensione fisica degli interventi (ristrutturazioni e riqualificazioni) e in quella sociale (azioni di accompagnamento sociale nei quartieri di edilizia economica e popolare)<sup>7</sup>. Le iniziative attivate negli anni recenti hanno invece altre caratteristiche: si basano su un'attenzione al disagio abitativo, ma la residenza pubblica non è più l'unica risposta offerta. Tutte le recenti sperimentazioni vanno nell'ottica di: una riduzione del ventaglio dei beneficiari verso categorie specifiche; il sempre più ampio coinvolgimento di operatori privati come finanziatori (soprattutto fondazioni bancarie) e come gestori delle iniziative (associazioni ed enti del no-profit); il contenimento dei costi per il soggetto pubblico; la promozione del settore dell'affitto; la sperimentazione di iniziative con il comune nel ruolo di regia (spesso lo stesso personale che gestiva i programmi complessi) e la realizzazione di forme di accordo con soggetti pri-

vati per l'erogazione del servizio abitativo (fondazioni private, terzo settore, associazioni) (Caruso, 2013).

### 3.2 Il processo di elaborazione del terzo piano strategico

La Città di Torino sta utilizzando la sua partecipazione al programma comunitario Central Europe per finanziare l'elaborazione di un nuovo piano strategico "Torino Metropoli 2025". Il processo attualmente si caratterizza però per essere completamente slegato dalla trasformazione dell'attuale Provincia (315 comuni) in Città Metropolitana: il piano infatti interessa i 38 comuni di prima e seconda cintura nell'immediato intorno di Torino<sup>8</sup>. Quest'esperienza di pianificazione strategica ha raggruppato diversi attori pubblici e privati secondo due commissioni principali: quella territoriale e quella di sviluppo economico. La commissione territoriale, suddivisa a sua volta in 4 gruppi di lavoro (mobilità, infrastruttura verde, poli di sviluppo e qualità dello spazio urbano), ha subito nel corso dei mesi di lavoro una perdita di importanza a favore di quella relativa allo sviluppo economico, che sta invece definendo priorità e strategie (vedi documento intermedio). Il processo vede Torino nel ruolo egemone di promotore del piano e, tramite l'associazione Torino Strategica (ex Torino Internazionale), di forte guida nella definizione delle priorità, un esempio sono i cosiddetti "tavoli di visione", ("Città del cibo" e "Torino città internazionale"), i cui temi sono stati scelti a priori senza un processo di condivisione tra gli attori del territorio. Il processo, non ancora concluso, risente quindi di numerosi limiti e incongruenze con il futuro ente che entrerà in vigore nel 2015.

## 4. Conclusioni

In sintesi, al termine di questo breve approfondimento sulle condizioni di Torino e sulle sue pratiche, è possibile mettere in luce alcuni caratteri predominanti. È sicuramente ancora presente il tentativo di provare a sviluppare soluzioni e processi che contrastino la crisi economico-finanziaria, con risultati però non sempre soddisfacenti. L'assenza di investimenti economici e il pesante debito che ricade sulle casse comunali non permettono ampi margini di manovra a quest'istituzione e i ridotti esempi qui citati mostrano come vi sia una ricerca di finanziamenti che spazia dal livello europeo a enti quali fondazioni bancarie legate al territorio. Nel caso delle recenti pratiche abitative, si nota la ricerca di un approccio legato ai programmi complessi e il tentativo, seppur minimo di agire su diversi aspetti (affitto, proprietà, differenziazione dei beneficiari, ecc.). Allo stesso tempo il Comune di Torino non è ancora riuscito ad affrontare la questione metropolitana. Oggi, che l'istituzione della Città Metropolitana è definitiva, il terzo piano strategico disegna una geografia che non corrisponde a quella metropolitana, sintomo di un territorio dove prevalgono ancora i campanilismi e dove la morfologia del territorio aumenta le differenze. È meno evidente, infatti, nel caso del nuovo piano strategico, il

rapporto con le esperienze di pianificazione strategica precedenti: il processo risulta infatti fortemente condizionato dal promotore, incapace di relazionarsi alle sfide attualmente in corso, con tempi e finanziamenti contenuti, legati ad un programma europeo. Queste pratiche mostrano un territorio depauperato di risorse, finanziarie e culturali, che con fatica si muove alla ricerca di soluzioni necessarie a combattere la crisi. Le “cure” che la città propone in questo periodo di crisi non appaiono all’altezza delle domande poste. Come lo stesso Assessore al Bilancio Passoni afferma nella relazione del bilancio di previsione del 2014 il fatto che i bilanci di previsione siano sempre più spesso approvati a esercizio in corso sta diventando, almeno per i comuni di dimensioni rilevanti, una consuetudine, “una brutta consuetudine che va contro le regole della programmazione, oltre che del buon senso a cui ci obbliga un sistema di norme in continua evoluzione” (comunicati stampa della Città di Torino, 2014). A pagarne le conseguenze non sono solo gli strumenti elaborati, ma i processi risentono della situazione di emergenza attuale, incapaci di elaborare una nuova visione strutturale e strategica con chiari obiettivi da raggiungere. In questo scenario, il livello locale si mostra debole, seppur consapevole dei bisogni da soddisfare.

#### Note

1 A seguito delle Olimpiadi Invernali la città ha attirato molti altri grandi eventi tra cui i Mondiali di Scherma, il Convegno internazionale degli Architetti, i Master Games, i Mondiali di Pattinaggio Artistico, i Mondiali di Ginnastica Ritmica e nel 2015 si appresta a diventare la Città dello Sport. La scelta di puntare sui grandi eventi nasce in parte dai vantaggi economici in termini di presenze turistiche e in parte dal bisogno di utilizzare i numerosi lasciti (principalmente strutture) delle Olimpiadi.

2 È innegabile che il caso torinese abbia giovato anche della costante continuità politica dei suoi sindaci (dal 1993 i sindaci appartengono tutti a partiti o liste civiche afferenti alla sinistra). Va invece evidenziata una differenza politica con il livello regionale. Fatta eccezione per l’amministrazione Bresso e l’attuale amministrazione Chiamparino, la Regione ha avuto negli ultimi 20 anni governi appartenenti a partiti della destra italiana. Negli anni ’90 e per buona metà del 2000 questo non ha portato a contrapposizioni tra livello locale e regionale, anzi sono state numerose le collaborazioni (prima fra tutte quella per la vittoria delle Olimpiadi). Contrapposizioni politiche sono iniziate a emergere con la giunta Cota, che, anche a causa della riduzione della spesa, ha cercato di limitare i trasferimenti verso il Capoluogo.

3 Nel mese di agosto 2014 la Provincia di Torino ha chiesto il più alto numero di ore di cassa integrazione in Italia, secondo un rapporto della Uil-Torino, le ore sono cresciute del 277,9% rispetto al mese di luglio 2014 e nel 2014 hanno interessato 64.072 persone, circa mille in più rispetto al 2013.

4 Questa importante riduzione della spesa non è

giustificata dalla diminuzione del debito nazionale, infatti il peso del debito dei comuni corrisponde al 5,4% del debito nazionale.

5 Nel 2009 la Città riceveva in trasferimenti da Stato, Regione ed altri enti 471 milioni di euro, di cui 368 dallo Stato. Nel 2014 i trasferimenti ricevuti ammontano a 126 milioni, di cui 51 dallo Stato. Si parla di una riduzione di trasferimenti di circa 20-30 milioni l’anno (Fonte: [http://www.comune.torino.it/ucstampa/comunicati/article\\_669.shtml](http://www.comune.torino.it/ucstampa/comunicati/article_669.shtml)).

6 Il territorio preso come riferimento per quest’analisi è l’ambito della Provincia di Torino, e i comuni contermini, un territorio pari a quadrato di 100 km<sup>2</sup>.

7 Vedi il concetto di scambio elusivo di Tosi (2004).

8 Delimitazione definita dalla Regione nel 1972 e che prevedeva un’area metropolitana formata da 53 comuni.

#### Bibliografia

Bobbio, L. e Rosso, E. (2003), “Torino tra Lione e Milano: politiche e istituzioni di governo metropolitano”, in *Urbanistica Informazioni Dossier*, 190 (pag.1-16)

Caruso, N. (2013), *Innovative practices in social housing. Trends in Europe and a focus on Northern Italy*. Politecnico di Torino, Torino

Città di Torino (1995), *Nuovo Piano Regolatore Generale – Progetto Definitivo*, Torino

Città di Torino (2005), *Periferie: gli interventi dal 1997 al 2005*, <http://www.comune.torino.it/rigenerazioneurbana/documentazione/periferie9705.pdf> [ultimo accesso:20.10.2014]

Città di Torino, *Comunicati stampa*, <http://www.comune.torino.it/ucstampa/comunicati> [ultimo accesso:20.10.2014]

Città di Torino, *Documenti di bilancio*, <http://www.comune.torino.it/bilancio/> [ultimo accesso:20.10.2014]

Torino Internazionale (2001), *Il Piano Strategico della città*, Torino

Torino Internazionale (2005), *Verso il Secondo Piano Strategico. Materiali di discussione sul futuro dell’area metropolitana di Torino*, Torino

Torino Strategica (2014), *Torino Metropoli 2025, Verso il Terzo Piano Strategico. Sintesi del documento intermedio*, <http://www.torinostrategica.it/verso-il-terzo-piano-strategico/> [ultimo accesso:20.10.2014]

Tosi, A. (2004), *Case, quartieri, abitanti, politiche*, CLUP, Milano

# Costruire politiche alla scala metro-montana: il caso della Città metropolitana torinese

FEDERICA CORRADO

## 1. Verso una scala metro-montana

Parlare di relazione tra città e montagna significa anzitutto fare riferimento ad un rapporto riferito a condizioni ecologiche. Come afferma Dematteis (2004 p. 12) “nelle Alpi la correlazione tra grandi valli e città (...) deriva dal fatto che la popolazione urbana per vivere e produrre ha bisogno di alimenti e materie prime che deve far venire da fuori. Le città continentali, fin dall’epoca della ferrovia e dell’automobile, dovettero essere alimentate dal territorio circostante”. Se ci riferiamo in particolare a Torino, le relazioni tra città e montagna assumono poi caratteri storico-culturali ed economici molto specifici: “i decenni a cavallo tra Otto e Novecento sanciscono dunque un rapporto di stretta interazione tra città e montagna. L’infrastrutturazione delle vallate crea legami anche fisici tra Torino e le Alpi: i percorsi delle ferrovie, delle condotte idrauliche, filamenti e nastri metallici che dalla città si insinuano centrifugamente e senza soluzione di continuità nella montagna” (De Rossi, Ferrero, p. 41). Dai pavimenti dei portici di via Po realizzati con le pietre di Luserna alle chiese barocche abbellite dai marmi di provenienza alpina, all’energia idroelettrica fornita dai tanti bacini montani sino al capitale umano fornito dalla montagna, attraverso quei tanti immigrati che con l’avvento dello sviluppo industriale sono scesi dalle valli per diventare manodopera da impiegare nelle fabbriche della città, le Alpi hanno contribuito alla storia di questa città.

Negli ultimi centocinquanta anni si è andato affermando un rapporto in realtà soprattutto di “uso e consumo” con la montagna che, nelle alte valli specialmente, si è concretizzato in una specializzazione turistico-residenziale con effetti molto limitanti: dalla costruzione di un’immagine della montagna piemontese, con Sestriere in testa, di banlieu blanche per pratica degli sport invernali all’avvio di un processo di urbanizzazione volto alla realizzazione massiccia di seconde case occupate soltanto nella stagione invernale e in misura minore in quella estiva. Nelle basse valli, questo rapporto si è concretizzato principalmente attraverso quel processo di periurbanizzazione, ovvero di deconcentrazione della popolazione e delle attività che un tempo si agglomeravano nelle città, che ha contribuito alla ridistribuzione di una parte della popolazione nei contesti più rurali ma immediatamente prossimi alla grande città. Una sorta di periurbanizzazione diffusa ha dunque caratterizzato l’intorno della città di Torino, come peraltro è acca-

duto anche a Grenoble, Ginevra e Monaco di Baviera (Debarbieux, Rudaz, 2010).

Si delinea dunque un rapporto divenuto nel tempo molto più di dominanza/dipendenza della città verso la montagna che di effettivo scambio (Dematteis, 1973), a tal punto che il geografo Bazting (2005, p. 407) parla di Alpi che scompaiono, “non nel senso che spariscono come montagne, ma scompaiono come autonomo spazio europeo in cui vivere e svolgere attività produttive, in quanto si dissolvono nei singoli “spazi integrativi” nell’area di influenza delle vicine metropoli oppure si spopolano come “zone di nessuno”. (...) Le Alpi scompaiono dunque come spazio dotato di specifiche forme economiche, culturali e ambientali”.

Questo rapporto tra città-montagna si è configurato sempre più per quel che riguarda l’ambito torinese come un rapporto centro-periferia, caratterizzato da processi di integrazione per così dire settoriali e temporalmente localizzati, fatto di “egoismi regionali” che la pianificazione europea regionale in primis chiede di modificare e ridurre, lasciando il posto invece a relazioni di partnership e di cooperazione in vista di una effettiva coesione territoriale (Perlik, 1999).

In questa fase attuale, questo rapporto diventa più che mai centrale per la ri-configurazione degli assi strategici di sviluppo dei territori urbani e montani che entrano a far parte della nascente Città metropolitana di Torino. La Città metropolitana si configura, secondo il modello della legge Delrio, come quella dimensione intermedia attraverso la quale è possibile applicare il principio di sussidiarietà, in quanto soggetto elettivo di secondo grado. Come sostiene Barbieri (2014), “la Provincia, con tutta la buona volontà, era un soggetto elettivo terzo, un’istituzione per conto suo che non ha mai praticato davvero la dimensione intermedia se non in un esercizio di stile (...) Vuol dire che sul profilo di government prevale un profilo di governance e di rappresentatività. L’ente di secondo grado, intermedio, dovrebbe essere in grado di rappresentare l’occasione di un’inclusività, di una rappresentanza di comunità e territori riconoscendone la diversità”. In tal senso, si è profilato ormai un disegno di Città metropolitana di tipo urbano-montano per quel che riguarda il contesto torinese, in cui il territorio montano è parte integrante e svolge un ruolo importante per vastità di territorio interessato: 175 comuni montani su 315 comuni totali.

Partendo dunque da questo quadro, il contributo proposto ha l’obiettivo di mettere in luce le potenzialità specifiche del territorio metropolitano torinese (letto come nascente Città metropolitana) in quanto sistema territoriale in grado di sviluppare/implementare/ creare relazioni e strategie virtuose da impiegare nelle politiche di sviluppo e in particolare all’interno della dimensione macro-regionale alpina entro la quale lo stesso territorio metropolitano svolge un importante ruolo come sistema urbano alpino. In relazione a questo obiettivo, si propone di adottare una lettura del territorio in questione ad una scala metro-montana, attraverso la quale la nascente Città metropolitana

può produrre relazioni territoriali, costruire visioni e strategie da investire poi nelle relazioni con i livelli e i sistemi sovra-locali, transfrontalieri e macro-regionale al fine di attivare processi di coesione e competitività territoriale.

## 2. La “specificità alpina” della Città metropolitana di Torino

Il primo aspetto da considerare riguarda il riconoscimento di una “specificità alpina” che interessa questo territorio e che oggi costituisce la base sulla quale va ri-pensata e ri-descritta la relazione città-montagna nel/del contesto torinese. Questa considerazione rimane strettamente connessa, nel caso in questione, proprio al rapporto che si è generato durante il processo di urbanizzazione tra Torino e i territori rurali-montani al suo intorno. Rapporto che passa necessariamente attraverso una controversa affermazione di un’identità alpina del territorio locale considerato, ma che oggi necessita di un riconoscimento e di una consapevolezza che la montagna è parte pro-attiva di questo sistema territoriale locale molto complesso e diversificato al suo interno. Questa specificità alpina costituisce proprio un valore aggiunto per il territorio metropolitano da spendere sulla scena economica, culturale e sociale per competere alle diverse scale. Allora, come evidenziato nel capitolo precedente, si tratta di far riferimento a quel complesso di relazioni di tipo economico sociale e culturale, e peraltro di tipo “morfologico” in termini di relativa continuità del tessuto urbanizzato, che hanno dato vita a questo territorio urbano-montano, a partire dai cambiamenti in atto.

Oggi, nell’attuale fase di crisi economica e di costruzione di modelli possibili e alternativi di sviluppo, gli sguardi tra la città e la montagna si stanno ridefinendo: la montagna sta sperimentando se stessa attraverso esperienze di creatività e innovazione che si traducono in imprese agricole multifunzionali, sostenibili, in grado di offrire anche servizi sociali alla collettività; in realizzazione di imprese altamente specializzate che utilizzano le risorse alpine specifiche; nella formazione di nuovi mestieri che possono essere implementati grazie alle nuove tecnologie (ove presenti naturalmente), nella definizione di nuove forme di turismo più legate al territorio e alla sua cultura, per fare qualche esempio (Corrado, 2010). Dalla parte della città, lo sguardo verso la montagna si fa più attento: aumentano i soggetti che si rivolgono a gruppi di acquisto solidale, i soggetti sono più sensibilizzati al consumo a km0, la ruralità diventa valore non solo estetico ma realmente etico, si avviano esperienze di educazione che mettono al centro la ruralità, dagli agri-asilo alle fattorie didattiche; ancora, si fa strada il desiderio di praticare un turismo slow che genera a sua volta sempre più una domanda di una qualche certificazione ambientale di qualità di strutture ricettive in sintonia con l’ambiente e che offrono un contatto diretto con il contesto e con la storia (Provincia di Torino et al., 2009). Tutto questo a dimostrazione che qualcosa sta profonda-

mente cambiando. Le pratiche attuali sono dunque premesse importanti per impostare politiche ad una scala metro-montana come dimensione territoriale di uno sviluppo innovativo attraverso il rafforzamento di un dialogo tra due culture, quella alpina e quella urbana, che sono sempre più parte una dell’altra. Nella Città metropolitana di Torino si giocano così delle opportunità e delle potenzialità cruciali: per l’area urbana-metropolitana è l’occasione di imparare altre visioni, differenti rapporti con il territorio, diversi e più lungimiranti modelli di sviluppo, meno legati al consumo e più interessati alla qualità della vita, per i territori montani è l’occasione di mettere in valore peculiarità e saperi ambientali tipici, dalla ricchezza delle risorse energetiche rinnovabili ai nuovi stili di economia e di vita. “Dunque alla Città metropolitana la pianificazione con figurativa del territorio e di visioni strategica per le politiche e le progettualità ai Comuni metropolitani in coerenza ed interazione con tali pianificazioni, i piani operativi e gli strumenti regolativi” (Barbieri, 2012).

## 3. La Città metropolitana di Torino e la Strategia macro-regionale alpina

Il passaggio istituzionale rafforza e supporta in qualche modo la necessità ormai di avviare un salto di prospettiva culturale, scardinando la dicotomia città-montagna, fornendo nuove rappresentazioni territoriali e costruendo nuove alleanze al fine di costruire visioni territoriali strategiche e innovative in linea con le sfide imposte dall’attuale momento storico. Se effettivamente questo cambiamento viene sostenuto, la Città metropolitana può giocare il suo ruolo anche dentro le politiche panalpine ed europee (multi-level policies per lo spazio alpino, Janin Rivolin 2006, Dax, Parvex 2006) in linea con quanto espresso nella strategia macro-regionale alpina.

La coesione territoriale è individuata dal Trattato UE come uno dei principali obiettivi europei e l’art. 174 fa riferimento direttamente alle regioni montane. In questo contesto le macro-regioni si configurano come aree caratterizzate da debolezze e opportunità comuni per le quali fondi e risorse potrebbero essere prioritarie: le Alpi costituiscono un territorio adatto a una strategia macroregionale. La Strategia Macroregionale per la Regione Alpina è un accordo siglato il 18 ottobre 2013 a Grenoble, tra 46 regioni e province autonome - che si trovano attorno alla catena alpina. Si tratta di un accordo che ha come obiettivo il coordinamento delle politiche al fine di consentire al territorio alpino di beneficiare di un ambiente sostenibile, di uno sviluppo economico e sociale ottimale e apportare un valore aggiunto agli interventi sia dell’UE sia degli attori agli altri livelli. Per l’Italia questa strategia è una piattaforma territoriale con importantissimo valore strategico che ha bisogno di una strategia comune per perseguire uno sviluppo basato su un’economia intelligente, sostenibile e inclusiva, che offra livelli elevati di protezione ambientale, occupazione, produttività e coesione sociale. I tre pilastri d’azione della strategia riguardano:

- a. assicurare una crescita sostenibile e promuovere il pieno impiego, la competitività e l'innovazione consolidando e diversificando le attività economiche specifiche nella prospettiva di rinforzare la mutua solidarietà tra aree montane e urbane, tra territori che forniscono amenities e quelli che le usano. Si tratta così di un vero e proprio "Patto di solidarietà", come viene esattamente definito nel documento di Grenoble e che costituirà uno specifico valore aggiunto della Strategia;
- b. promuovere uno sviluppo territoriale focalizzato sulla mobilità "environmentally friendly", lo sviluppo dei servizi, dei trasporti e delle politiche relative alle infrastrutture di comunicazione;
- c. promuovere la gestione sostenibile dell'energia, delle risorse naturali e culturali, proteggere l'ambiente e preservare la biodiversità e le aree naturali.

Il primo pilastro della Strategia richiama dunque proprio quel processo nodale che la Città metropolitana di Torino deve mettere in campo e che può appunto diventare strategico in un'ottica panalpina, un valore aggiunto cioè che entra direttamente nelle strategie regionali di competitività e coesione territoriale. Si tratta dunque di realizzare una alleanza responsabile tra società urbane e società rurali alpine. Come avverte Batzing (2005), a questo punto il problema è politico. Occorre un grande progetto condiviso e partecipato, che oggi, può solo realizzarsi con una cooperazione tra più livelli di governo, da quello locale a quello europeo e con l'indispensabile coinvolgimento attivo della rete urbano-metropolitana dell'avampese. Come sostiene ancora Barbieri (2014) "le opportunità ci sono a patto che siano all'altezza la cultura, la consapevolezza e la scelta del personale politico che affiancherà il sindaco metropolitano. I 18 consiglieri dovrebbero essere eletti con una scelta accurata, devono essere persone che intendono interpretare e vivere questa prospettiva con midollo spinale, energia, linfa vitale, credendoci, investendo con approccio progettuale".

In quest'ottica a loro volta potranno essere proprio i sistemi metropolitani alpini come Torino, Ginevra, Monaco etc. che dovrebbero al tempo stesso mettersi in rete tra loro, partecipare alle reti internazionali (della cultura, della finanza, dell'innovazione, della produzione e del commercio) e continuare a svolgere il loro ruolo di centri locali di coordinamento delle relazioni città-montagna per una gestione integrata del territorio.

#### Bibliografia

- Batzing, W. (2005) *Le Alpi: una regione unica al centro dell'Europa*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Barbieri, C.A. (2012), "Città metropolitane e Province, le potenzialità per il governo del territorio" in *Urbanistica Informazioni*, 244.
- Barbieri, C.A. (2014) *Intervento al Convegno "Alpi oltre la crisi"*, Oulx 9-10 settembre 2014.
- Corrado, F. (2010) "Fragile areas in the Alpine region: a reading between innovation and marginality", *Revue*

de Géographie Alpine | Journal of Alpine Research [En ligne], 98-3 URL : <http://rga.revues.org/1169>.

- Dax, T. e Parvex, F. (2006), "Strengthening cooperation strategies in mountain areas" in *disP*, 42 (35-45).
- Debarbieux, B. e Rudaz G. (2010) *Les faiseurs de montagne. Imaginaire politiques et territorialités XVIII°-XXI° siècle*, Paris, Cnrs Editions.
- Dematteis, G. (1973), "L'influence de Turin sur les Alpes occidentales italiennes" in *Revue de Géographie Alpine*, 61 (313-336).
- Dematteis, G. (2004), "Le Alpi hanno bisogno delle città" in *L'Alpe*, 10 (12-17).
- De Rossi, A. e Ferrero G., (2004), "Tra Torino e le montagne si è instaurato nel tempo un rapporto mutevole. E oggi, forse, in rapida trasformazione" in *L'Alpe*, 10 (40-48).
- Janin Rivolin, U. (2006), "Surveying spatial policies in the Alps" in *Journal of Alpine Research*, 94 (45-55).
- Perlik M., (1999) "Urbanisationszonen in den Alpen – Ergebnis wachsender Pendeldistanzen", in *Revue de Géographie Alpine*, 2 (147-165).
- Provincia di Torino et al., (2009) *Rurbance, Rapporto Progetto Interreg Med Rurbance*.

## Città Metropolitana di Milano

### STEFANO DI VITA

Le nuove sfide per la città globale: nuove forme di festivalizzazione o effettive opportunità di innovazione dello spazio urbano?

Il rinnovato e crescente protagonismo delle città nelle dinamiche socio-economiche e politiche mondiali è da tempo al centro dell'attenzione del dibattito scientifico e culturale interno a discipline differenti, nel tentativo di definire o interpretare la complessità del ruolo delle aree urbane nel contesto globale in cui sono inserite (Sassen 1994, Castells 1996, Scott 2001, Taylor 2004, Hall, Pain 2006). Il processo di mondializzazione in corso alimenta strategie di riposizionamento delle città in relazione alle reti globali (materiali e immateriali) che le attraversano e le connettono. Frequentemente, queste strategie si declinano nello sviluppo di grandi progetti di trasformazione dello spazio urbano, in molti casi valorizzati sotto il profilo mediatico attraverso la loro assegnazione ad archistar o la loro realizzazione nell'occasione di grandi manifestazioni di rilevanza mondiale: opere-evento e grandi eventi, la cui appetibilità e frequenza sono esponenzialmente aumentate a partire dagli anni Novanta, contestualmente al consolidamento dei processi di terziarizzazione delle città (Guala 2002, Di Vita 2010).

La crisi finanziaria ed economica globale, che ha avuto inizio nel 2008 e che in Europa non è ancora stata del tutto superata da molti paesi, ha determinato

una profonda discontinuità nell'ambito di un modello di sviluppo prevalentemente orientato ai consumi. La conseguente riduzione delle risorse economiche (pubbliche e private) disponibili ha aggravato le già diffuse difficoltà di risoluzione delle emergenze degli scorsi decenni: quelle paesistico-ambientali, determinate dalle attività industriali, dal boom della mobilità privata, dalla speculazione edilizia, e quelle socio-economiche, legate a una distribuzione sempre meno equa delle ricchezze (Secchi 2013). Se la recente metamorfosi terziaria ha spesso portato alla realizzazione di trasformazioni urbanistiche prive di qualità o incompiute, la crisi attuale pone nuovi interrogativi sulle dinamiche territoriali osservate dagli anni Ottanta (Di Vita 2014 C). Alle rimanenti aree dismesse della precedente fase di de-industrializzazione si stanno aggiungendo i vuoti urbani prodotti dalla grande contrazione, formando un complesso di risorse spaziali che, nella congiuntura attuale, richiedono un profondo aggiornamento delle modalità di gestione e di pianificazione delle città (Gabellini 2013). Molti sono i dubbi sulla futura ripresa di un ciclo di trasformazione delle aree dismesse prevalentemente orientato alla valorizzazione immobiliare, in particolare nell'ambito di processi di festivalizzazione (Venturi 1994), di disneylandizzazione (Nicolin 2007) o di urbanizzazione (Munoz 2008) delle città, come quelli condotti negli scorsi decenni: ovvero, di un'urbanistica dello spettacolo prevalentemente orientata alla realizzazione di grandi progetti urbani di elevato impatto mediatico (Gaja e Diaz 2009). Al contrario, la crisi sollecita l'individuazione di nuove opportunità di innovazione territoriale. Alcuni segnali di cambiamento vengono in questo senso rintracciati nelle recenti strategie di riposizionamento su scala globale di molte città europee, che stanno tentando di supportare la crescente diffusione di attività a elevato livello di digitalizzazione nell'ambito della produzione di beni e servizi: attività che stanno scardinando le tradizionali e rigide suddivisioni tra il settore produttivo e quello terziario (Di Vita 2014 B).

Nel contesto italiano, l'esperienza milanese sembra essere particolarmente rappresentativa di questa tendenza (Adamoli 2013; Adamoli, Caiazzo 2013; Alferj, Favazzo 2014), a partire dalla crescente diffusione di proposte ed esperienze dal basso la cui solidità e durabilità sono attualmente difficili da valutare, ma che comunque costituiscono un sistema di avanguardie: incubatori, co-working, fab-lab, che esprimono un'elevata capacità di sviluppo legata all'espansione del settore del new manufacturing (Compagnucci 2013; Menghini 2013; Micelli 2014) e del quinto stato delle libere professioni (Formenti 2003, Bonomi 2013). Nell'ambito di questo contesto economico e sociale, sembra inserirsi anche la retorica delle smart city, benché spesso sovraccaricata di attese rispetto all'effettiva entità e qualità dei suoi contenuti (Cassa Depositi e Prestiti, Politecnico di Torino 2013, Morandi et al. 2013, Fernandez 2014). Un quadro in cui il caso di Milano rappresenta una singolarità: mentre uno degli elementi caratterizzanti dei progetti di smartness

urbana attivati nel capoluogo lombardo è formato dallo sviluppo di iniziative espressamente dedicate all'Esposizione Universale del 2015, al contempo uno degli aspetti maggiormente innovativi dell'evento milanese è l'inedita sperimentazione (su scala globale) di progetti di smart city nell'occasione di una grande manifestazione (Di Vita 2014 B).

La transizione dell'economia e della società post-industriale verso forme diverse di organizzazione, stimulate dalla grande contrazione e caratterizzate dalla diffusione di servizi digitali e manifatture additive, sollecita la delineazione di una nuova agenda urbana in cui la città dei consumi, fondata su ampie trasformazioni immobiliari spesso insostenibili, sia integrata da una città dell'innovazione. Assumendo come campo di osservazione la nuova Città Metropolitana di Milano<sup>1</sup>, il presente contributo mira pertanto a contestualizzare il progetto di trasformazione post-evento dell'area Expo rispetto a un sistema socio-economico mutato e alle relative criticità spaziali. Il progetto preliminare proposto dalla società Arexpo Spa<sup>2</sup> in relazione all'Accordo di Programma "Expo 2015"<sup>3</sup>, avviato nel 2008 e approvato soltanto nel 2011, viene quindi messo a confronto con altre importanti trasformazioni spaziali recentemente concluse o attualmente in atto nella regione urbana milanese con l'obiettivo di valutarne le criticità e le potenzialità; nonché (ampliando il campo di osservazione), con la finalità di ragionare sui possibili capisaldi concettuali e sugli eventuali strumenti operativi per lo sviluppo del futuro piano strutturale del nuovo ente territoriale.

L'esperienza di Milano: una grande trasformazione urbana, una metropoli incompiuta.

Facendo esplicito riferimento ad alcune importanti fonti bibliografiche sullo sviluppo urbanistico di Milano, se il capoluogo lombardo rappresenta la principale città globale italiana, al confronto con altre città europee emergono i limiti della sua consistente trasformazione degli scorsi decenni: dalle annose carenze nella dotazione infrastrutturale e nella qualità urbana (Campos Venuti et al. 1986, Oliva 2002, Morandi 2005), alla recente metamorfosi terziaria incompiuta (Bolocan Goldstein, Bonfantini 2007), ulteriormente penalizzata dalla grande contrazione. In un contesto territoriale in cui l'impatto della crisi è stato inferiore a quello di altre città e regioni italiane ed europee, il settore immobiliare è tra quelli che presenta i maggiori livelli di insofferenza, a partire dalla rilevante quantità di prodotto edilizio accumulata, insieme alla arretratezza del processo di produzione e della qualità tecnologica del prodotto e alla generale riduzione della capacità di spesa (sia privata, sia pubblica). Questa situazione ha portato all'annullamento o al rallentamento di molte iniziative rilevanti della trasformazione dello spazio urbano, che hanno spesso subito una ridefinizione al ribasso dei loro obiettivi o la sospensione della realizzazione dei principali servizi pubblici o delle funzioni diverse da quelle residenziali e commerciali, con l'esito di

numerosi cantieri infiniti, spazi indefiniti e recenti quartieri privati della prevista dotazione di attrezzature collettive. Queste grandi operazioni che rischiano di rimanere bloccate ancora per molto tempo (a causa non soltanto della saturazione del mercato, ma anche dei limiti di accesso al credito), mentre maggiori potenzialità di sviluppo vengono attualmente riconosciute in iniziative minori a bassa mobilitazione di risorse (come le ristrutturazioni edilizie e i relativi adeguamenti tecnologici) o legate al soddisfacimento dell'elevata domanda di residenza sociale (Bolocan Goldstein et al. 2014).

La città prodotta sullo sfondo del Documento Direttore del Progetto Passante (1984), del Documento Direttore delle Aree Dismesse (1988) o del Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche comunali "Ricostruire la Grande Milano", si caratterizza non soltanto per la incompiutezza della sua trasformazione, ma anche per la perdita di un vasto patrimonio di attività produttive che connotavano lo spazio urbano e che sono state spesso sostituite da interventi ripetitivi nelle loro soluzioni tipo-morfologiche e funzionali, con un limitato valore aggiunto sia in termini di miglioramento della qualità urbana, sia in termini di riposizionamento della città su scala europea e mondiale.

La presente rassegna di alcuni dei principali progetti con cui si è attuata la metamorfosi terziaria della regione metropolitana milanese mira quindi a mostrare i tempi e l'entità della trasformazione della città, mettendo in evidenza la frequente ripetitività del mix funzionale, nonché le difficoltà di completamento di molte iniziative o di realizzazione delle grandi funzioni previste.

Se il processo di trasformazione urbana degli ultimi trent'anni è complessivamente rilevante, alcune perplessità vengono determinate dal nuovo Piano di Governo del Territorio del Comune di Milano, approvato nell'ottobre 2012: un piano urbanistico che, nonostante il ridimensionamento rispetto alla capacità insediativa espressa nella sua prima versione approvata (ma non pubblicata) nel febbraio 2011, risulta tuttora sovradimensionato in rapporto all'entità degli interventi in corso, in lenta fase di completamento o temporaneamente sospesi a causa delle difficoltà di investimento e commercializzazione determinate dall'attuale congiuntura.

Oltre all'assunzione degli interventi edilizi in itinere, che complessivamente interessano 25.100.000 mq di St, il PGT prevede innanzitutto la trasformazione delle caserme e degli scali ferroviari, che saranno oggetto di specifici strumenti attuativi. Per quanto riguarda le caserme, vanno annoverate le aree di Piazza d'Armi, Caserma Montello, Caserma Rubattino, Caserma Mameli e del Comprensorio XXIV Maggio-Magenta-Carroccio, per un totale di circa 918.900 mq di St e 643.200 mq di Slp. Per quanto riguarda invece gli scali ferroviari, vanno elencate le aree di Farini, Greco, Lambrate, Porta Romana, Rogoredo, Porta Genova e San Cristoforo, per un totale di circa 1.291.500 mq di

St. A queste aree vanno altresì aggiunte le altre Aree di Trasformazione Urbana (ATU) previste dal piano, quali quelle di Bovisa (destinate a parco tecnologico), Magazzini della Stazione Centrale, Toffetti, Porto di Mare e Ronchetto sul Naviglio, per un totale di circa 1.640.300 mq di St e 944.600 mq di Slp (Bolocan Goldstein et al. 2014).

Expo 2015: le incognite del post-evento.

Se lo scenario territoriale espresso dal PGT di Milano appare difficile da realizzare nelle attuali condizioni sociali ed economiche, analoghe perplessità sono alimentate dalle previsioni di trasformazione del sito dell'Esposizione Universale del 2015 nella fase post-evento, che si stanno finalmente delineando in questi ultimi mesi. Se una delle maggiori criticità di Expo 2015 viene generalmente indicata nella proprietà privata di parte delle aree destinate alla realizzazione del nuovo quartiere espositivo e nelle difficoltà incontrate nella definizione dell'accordo politico per gestire la loro acquisizione, risolte soltanto nel 2011 con l'istituzione della nuova società Arexpo, anche il destino del sito Expo dopo il 2015 è stato per lungo tempo trascurato: i progetti per il post-evento sono stati avviati solamente negli ultimi due anni, mentre i progetti per l'evento sono stati inizialmente elaborati senza prefigurare le condizioni del loro successivo riutilizzo. Soltanto con l'insediamento effettivo di Arexpo e l'attivazione nella primavera 2013 di un bando consultivo orientato ad una raccolta di idee per la trasformazione delle aree al termine della manifestazione, si è giunti a:

- la ricezione di 15 diverse manifestazioni di interesse, espresse da associazioni, professionisti, autonomie funzionali, operatori immobiliari (giugno-settembre 2013)<sup>4</sup>;
- (sulla base delle infrastrutture per l'accessibilità al sito attualmente in costruzione, della disciplina urbanistica definita dall'AdP Expo 2015 e dall'atto integrativo all'AdP Fiera, del regime urbanistico delle aree, nonché dello stato dei suoli e delle bonifiche) la presentazione da parte di Arexpo del masterplan preliminare per la trasformazione post-evento del sito Expo (novembre 2013, aggiornato nel luglio 2014);
- la presentazione di un bando unitario (pubblicato l'8 agosto 2014, con scadenza il 15 novembre 2014) per la selezione del progetto di trasformazione dell'area e, contestualmente, l'individuazione del soggetto che sarà incaricato della acquisizione del patrimonio di Arexpo, della sua alienazione e della attuazione del progetto proposto.

L'obiettivo della società proprietaria delle aree è quello di sviluppare, insieme al soggetto attuatore che sarà selezionato, un Programma Integrato di Intervento per il riutilizzo post-evento del sito espositivo, esteso sul territorio dei comuni di Milano e Rho e caratterizzato da una superficie complessiva di 1.048.000 mq e da una capacità edificatoria di 484.000 mq, che si sommano all'abnorme dimensionamento del PGT vigente. Un PII con un elevato livello di sperimentazione a partire da:

- la sua dimensione sovracomunale;
- l'assunzione della sfida posta dalla crisi, che si è tradotta nella scelta di riconvertire, recuperare e riutilizzare il significativo telaio infrastrutturale in corso di realizzazione da parte di Expo 2015 Spa e nella delineazione di un obiettivo di riutilizzo immediato (anche temporaneo) delle opere che saranno ereditate attraverso una dismissione selettiva e programmata delle strutture;

- la decisione di realizzare un parco pluri-tematico ispirato ai temi dell'Expo 2015, senza però stabilire né il mix funzionale, né il mix tipologico, al fine di evitare costrizioni dannose in un contesto di generale riduzione di risorse, puntando prevalentemente sull'innovazione (funzionale e tipologica) del prodotto.

Come indicato dal masterplan preliminare, che peraltro esclude la possibilità di insediare grandi strutture di vendita, ma prevede la possibilità di realizzare un nuovo stadio di calcio multifunzionale, Arexpo intende recuperare l'investimento sostenuto con l'acquisizione delle aree temporaneamente cedute alla società Expo per la celebrazione dell'Esposizione Universale. Il tentativo è quello di evitare ulteriori investimenti pubblici in un'area su cui gli enti territoriali hanno già sostenuto spese ingenti. Al contempo, l'assunzione dell'obiettivo dell'innovazione del prodotto nell'assenza di un mix funzionale e tipologico prestabilito, che nel bando per l'individuazione del soggetto sviluppatore si declina nella prevista valutazione non soltanto dell'offerta economica, ma anche della qualità del progetto proposto (ad esempio, in termini di sostenibilità ambientale e inclusione sociale), mira a riprodurre quei meccanismi localizzativi spontanei che generalmente sottendono lo sviluppo della città e che hanno ripetutamente compromesso la realizzazione di cittadelle monotematiche spesso previste dagli strumenti urbanistici (Bolocan Goldstein et al. 2014).

Le incertezze sul successo dell'operazione, legate sia alle criticità registrate nella gestione del processo e dei progetti per l'Expo, sia alla congiuntura sfavorevole, sono però elevate, a partire dai dubbi sulla possibilità di attuazione dei progetti di trasformazione post-evento del sito Expo secondo le prescrizioni dell'AdP "Expo 2015", che prevedono la cessione dell'80% delle aree per la realizzazione di opere pubbliche e che in generale sono ancora impostate in relazione alle condizioni di un contesto economico e sociale ormai completamente modificato dalla crisi: i rischi di insostenibilità dell'operazione potrebbero compromettere gli esiti del bando o il successivo completamento dei cantieri.

Potenzialità di riposizionamento per la nuova Città Metropolitana di Milano nella fase post-Expo.

Sin dalle difficoltà di attuazione della Variante Generale del PRG 1976-1980, presto superata dalle mutate condizioni socio-economiche locali e internazionali, lo sviluppo urbanistico di Milano nella delicata fase della sua terziarizzazione è avvenuto nell'assenza di un quadro strategico efficace e condiviso. Se numerosi

sono stati i tentativi di costruzione di una visione per la città e la sua regione metropolitana (Balducci et al. 2011), la complessità del sistema degli stakeholder operativi nel territorio locale e le pressioni del mercato immobiliare hanno spesso portato ad anticipare l'elaborazione di singoli progetti, che anche il recente PGT ha cercato di integrare a posteriori.

La nuova Città Metropolitana di Milano nasce quindi con la forte esigenza di un'agenda strategica, che consenta di delineare condizioni di sviluppo territoriale maggiormente sostenibili rispetto alle mutate condizioni economiche e sociali determinate dalla crisi: una strategia che, con riferimento alla sovrabbondanza di spazi disponibili e alla contrazione della capacità di investimento, dovrebbe fondarsi sui capisaldi concettuali della selettività, della temporaneità e della incrementalità, individuando le priorità e coordinando i tempi e le fasi delle trasformazioni urbane.

Rispetto ad una simile visione di scala vasta, necessariamente condivisa e multi-scalare, avrebbero potuto utilmente coordinarsi i progetti per l'Expo 2015 e per la valorizzazione post-evento delle aree impiegate, anche attraverso la sperimentazione di innovativi strumenti operativi: ad esempio, l'applicazione di una perequazione territoriale sovracomunale avrebbe potuto consentire di recuperare l'area totalmente a verde e a servizi (anche con riferimento ai temi dell'agricoltura peri-urbana intercettati dall'evento), trasferendo le volumetrie maturate secondo l'AdP del 2008-2011 in altre aree dismesse interne ai tessuti urbani consolidati della regione metropolitana milanese (Di Vita 2010). Parallelamente, un impiego finalizzato delle ICT avrebbe potuto favorire un allargamento territoriale del palcoscenico dell'Expo (Rolando 2011, Rolando 2014) e ancora potrebbe essere valorizzato come la vera eredità (immateriale) dell'evento, a partire dai numerosi progetti (ufficiali e non) di offerta di servizi digitali nel sito Expo e nel territorio metropolitano (ad esempio, E015 Digital Ecosystem, Explora, Sharexpo), che dimostrano una rinnovata capacità di innovazione urbana determinata dai grandi eventi a fronte della graduale contrazione delle risorse per la realizzazione delle opere infrastrutturali necessarie e dei rischi di insuccesso per il loro riutilizzo nella fase post-evento (Di Vita 2014 A).

La declinazione di un'agenda strategica metropolitana dovrebbe consentire di delineare le effettive potenzialità delle grandi trasformazioni spaziali in atto in relazione alla loro localizzazione, alla loro integrazione con il contesto e alle effettive opportunità di sviluppo territoriale, evitando quella proliferazione di progetti, spesso simili, che ha in parte compromesso l'attuazione degli interventi degli scorsi decenni e che non è più sostenibile nell'attuale congiuntura. Questo scenario potrebbe altresì consentire di valorizzare le politiche finora attivate dal Comune di Milano sui temi della smartness urbana e della produzione di beni e servizi digitali, anche nella prospettiva del post-Expo: ad esempio, superando l'attuale convergenza incidentale dei progetti contenuti nei programmi Milano Smart City ed E015 Digital Ecosystem,

integrandoli ed estendendoli alla scala metropolitana (Di Vita 2014 A); oppure, introducendo obiettivi e contenuti di innovazione urbana nei numerosi progetti di trasformazione in corso, spesso compromessi dall'esplosione della "bolla" immobiliare, per i quali la città ha bisogno di individuare nuovi modelli di riferimento.

La fase della de-industrializzazione degli scorsi decenni, prima, e l'attuale recessione, poi, hanno determinato significative perdite nell'ambito dell'articolato patrimonio produttivo italiano (e non soltanto milanese), che richiamano la necessità di efficaci politiche industriali, anche nella prospettiva di quella terza rivoluzione industriale spesso sovraccaricata di aspettative, ma che potrebbe rischiare di rimanere uno slogan privo di reali contenuti. L'assenza di un'effettiva strategia nazionale di riferimento e il rinnovato protagonismo delle città nell'attuale sistema socio-economico globale sembrano altresì suggerire l'opportunità di incentivare l'attuale fase di incipiente neo-industrializzazione nell'ambito delle agende urbane delle singole città come nuova opportunità di riposizionamento locale nei sistemi della mondializzazione.

#### Note

- 1 La Città Metropolitana di Milano è stata istituita in ottemperanza delle disposizioni della Legge Nazionale n° 56 del 2014.
- 2 Arexpo Spa è la società formata nel 2011 da Comune di Milano, Regione Lombardia, Fondazione Fiera, Provincia di Milano e Comune di Rho con l'obiettivo di acquisire le aree destinate alla realizzazione del sito Expo, affidate in concessione in diritto di superficie alla società Expo 2015 Spa (responsabile dell'organizzazione della manifestazione e della realizzazione delle opere necessarie) fino al termine dell'evento, e quindi recuperare l'investimento pubblico effettuato.
- 3 L'Accordo di Programma (AdP) Expo 2015 è stato promosso dal Comune di Milano con Comune di Rho, Provincia di Milano, Regione Lombardia e Poste Italiane Spa, con contenuto di variante urbanistica ai Piani Regolatori Generali (PRG) vigenti del Comune di Milano e del Comune di Rho, sul territorio dei quali si estende il sito Expo in corso di realizzazione: uno strumento programmatico finalizzato a consentire la realizzazione dell'Esposizione Universale del 2015 e la riqualificazione dell'area successivamente allo svolgimento dell'evento attraverso la definizione dell'idonea disciplina urbanistica.
- 4 Le proposte pervenute sono: n. 1. Comitato Promotore della Fondazione OLTREXPO con la Cittadella dello Sport; n. 2. Ing. Eugenio Repetto con il Parco tematico nel dopo Expo; n. 3. Prof. Enrico Bordogna (Politecnico di Milano) con Laboratori di ricerca e centro di coordinamento per nuovi rapporti tra Nord e Sud; n. 4. Prof. Marco Canesi (Politecnico di Milano) con il Centro di coordinamento strategico per l'ambiente; n. 5. Urban Land Institute Italy con una Proposta per promuovere la legacy di Expo 2015 e attrarre l'interesse degli investitori internazionali;

- n. 6. Vitale-Novello & C. srl con il Parco Urbano della Conoscenza; n. 7. Assolombarda con NEXPO (Next Expo); n. 8. Camera di Commercio di Milano con Cittadella e Palazzo dell'Innovazione; n. 9. Barreca & La Varra con il Parco delle Comunità; n. 10. Prelios Integra S.p.A. con il Parco dell'eccellenza italiana; n. 11. Gruppo BNP Paribas Real Estate e Metrogramma B&F; n. 12. KPNqwest Italia con il Green Data Center; n. 13. Ing. Paolo Ammassari con Milano centro del nuovo rinascimento urbano; n. 14. Prof. Arch. Cesare Macchi Cassia (Politecnico di Milano) con il Laboratorio di progettazione urbana e territoriale; n. 15. QUARTA COORDINATA con il Parco Smeraldino (fonte: [www.arexpo.it](http://www.arexpo.it)).

#### Bibliografia

- Adamoli R. (2013), "I confini dell'economia milanese", in *Imprese e Città* n° 1.
- Adamoli R., Caiazzo A. (2013), "Uno sguardo sul manifatturiero a Milano", in *Imprese e Città* n° 2.
- Alferj P., Favazzo A. (2014), "Nuovi spazi dell'economia urbana", in *Imprese e Città* n° 3.
- Balducci A., Fedeli V., Pasqui G. (2011), *Strategic Planning for Contemporary Urban Regions*, Ashgate, Londra.
- Bolocan Goldstein M., Bonfantini B. (2007), *Milano incompiuta: interpretazioni urbanistiche del mutamento*, Franco Angeli, Milano.
- Bolocan Goldstein M., Botti S., Pasqui G. (2011), a cura di, *Nord Ovest Milano. Uno studio geografico operativo*, Electa, Milano.
- Bolocan Goldstein M., Dapri G., De Angelis E., Di Vita S., Paganin G. (2014), a cura di, *Milano. La produzione di ambiente costruito tra crisi e opportunità, Rapporto Conoscitivo per le Organizzazioni Sindacali Feneal-Cisl, Filca-Uil, Fillea-Cgil, Politecnico di Milano*.
- Bonomi A. (2013), *Il capitalismo in-finito. Indagine sui territori della crisi*, Torino, Einaudi.
- Campos Venuti G. et alii (1986), *Un secolo di urbanistica a Milano*, Libreria Clup, Milano.
- Cassa Depositi e Prestiti, Politecnico di Torino (2013), *Smart City. Progetti di sviluppo e strumenti di finanziamento*, Cassa Depositi e Prestiti, Roma.
- Castells M. (1996), *The rise of the network society*, Blackwell Published Ltd, Oxford.
- Compagnucci F. (2013), "Manifattura e attività della conoscenza nelle città: l'alleanza necessaria", in *Imprese e Città* n° 1.
- Di Vita S. (2010), *Milano Expo 2015. Un'occasione di sviluppo sostenibile*, Franco Angeli, Milano.
- Di Vita S. (2014 A), "Governance, progettazione e smartness di Expo 2015. Occasioni mancate e tentativi di innovazione nella grande contrazione", in Lodigiani R., a cura di, *Milano 2014. Expo, laboratorio metropolitano cantiere per un nuovo mondo. Rapporto sulla città della Fondazione Culturale Ambrosianum*, Franco Angeli, Milano.
- Di Vita S. (2014 B), "Il riposizionamento strategico delle città europee: dalla spettacolarizzazione dell'urbano alla smart city. L'esperienza di Milano", in *Officina* n° 2.

Di Vita S. (2014 C), "Effetti spaziali della grande contrazione e potenzialità di sviluppo per le città europee di medie dimensioni. Il caso di Brescia nella city-region del Nord Italia", in AA.VV., Atti del Convegno SIU, Planum, Milano.

Erba V., Giannoccaro D. (2006), "Infrastrutture di mobilità e rigenerazione urbana a Milano: un rapporto negato", in Bossi P., Guastamacchia E., Petrillo A., Progetti d'infrastrutturazione nelle regione urbana milanese, Supplemento di Territorio n° 39.

European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department A. Economic and Scientific Policy (2014), Mapping Smart Cities in the EU, European Union.

Fernandez M. (2014), La desil·lusió de les smart cities. Està passant, però no en la forma en que ens ho van explicar, in Papers n° 57.

Formenti C. (2003), Not Economy, ETAS, Milano.

Gabellini P. (2013), "Capire il carattere della crisi, agire gradualmente e selettivamente, accettare la parzialità", in Fregolent L., Savino M., a cura di, Città e politiche in tempo di crisi, Franco Angeli, Milano.

Gaja i Diaz F. (2009), "Grandi eventi, grandi progetti: una scommessa ad alto rischio", in Erba V., a cura di, Milano, Forum Expo 2015, in Territorio n° 48.

Guala C. (2002), "Per una tipologia dei megaeventi", in Dansero E., Segre A., a cura di, Il territorio dei grandi eventi. Riflessioni e ricerche guardando a Torino 2006, numero monografico del Bollettino della Società Geografica Italiana, serie XII, volume VI, fascicolo 4, ottobre-dicembre.

Hall P., Pain K. (2006), edited by, The polycentric metropolis. Learning from mega-city regions in Europe, Earthscan, Londra.

Menghini F. (2013), "Confini mobili, nuova rivoluzione industriale", in Imprese e Città n° 1.

Micelli S. (2014), "La rivoluzione del digital manufacturing e la sfida per l'Italia", in Imprese e Città n° 3.

Morandi C. (2005), Milano: la grande trasformazione urbana, Marsilio, Venezia.

Morandi C., Rolando A., Di Vita S. (2013), "ICT: interfacce tra persone e luoghi. Sperimentazioni in corso per una smart (city)-region del Nord Italia: il territorio tra Torino e Milano verso l'Expo 2015 e oltre", in Tema. Journal of Land Use, Mobility and Environment n° 1.

Muñoz F. (2008), Urbanización: Paisajes comunes, lugares globales, Gustavo Gili, Barcellona.

Nicolin P. (2007), "Milano Boom. Dall'etica della produzione all'estetica del consumo", in Lotus n° 131.

Oliva F. (2002), L'urbanistica di Milano, Hoepli, Milano.

Rolando A. (2011), "Torino e Milano: territori intermedi e spazi aperti come opportunità di sviluppo di una smart region", in De Magistris A., Rolando A., a cura di, Torino Milano: prospettive territoriali per una cooperazione competitiva, numero monografico di Atti e Rassegna Tecnica n° 3-4.

Rolando A. (2014), "Tecnologie digitali fuori porta", in De Magistris A., Di Vita S., Pagliara C., Patti F., Zito C., Milano 2015. L'Expo est morte. Vive l'Expo!, Inchiesta

del Giornale dell'Architettura n° 117.

Sassen S. (1994), Cities in a world economy, Pine Forge Press, Thousands Oaks.

Scott A.J. (2001), edited by, Global city-regions. Trends, theory, policy, Oxford University Press, Oxford.

Secchi B. (2013), La città dei ricchi e la città dei poveri, Laterza, Roma-Bari.

Taylor P. (2004), World city network, Routledge, Londra.

Venturi M. (1994), a cura di, Grandi eventi. La festività della politica urbana, Il Cardo, Venezia.

## Il progetto delle aree di frangia come campo per strutturare diverse condizioni dell'urbano. Un'osservazione a ridosso delle esperienze di pianificazione del territorio bolognese.

GIULIA FINI

1. Inquadramento e sfondo della riflessione proposta I processi, le forme insediative e i materiali urbani dei territori della dispersione sono stati nel corso degli ultimi venti anni largamente indagati da parte della disciplina urbanistica. Queste ricerche hanno portato a risultati significativi dal punto di vista disciplinare: il consolidarsi di diverse interpretazioni del diffuso (Bianchetti, 2003); l'individuazione di materiali dello spazio aperto e costruito come elementi di progetto della città contemporanea; l'indagine su territori e situazioni insediative articolate, che ha portato a cogliere importanti differenze delle forme della dispersione nei contesti nazionali e internazionali. Un altro esito importante di questa stagione analitica e interpretativa è stata la rilettura dei nessi fra una società, i suoi processi e un territorio che in forme e in luoghi diversi si stava riorganizzando e stava ridefinendo i sistemi materiali della produzione e del proprio welfare<sup>1</sup>. All'interno di questa stagione di indagini sui territori del diffuso, i territori di 'frangia' e peri-urbani delle regioni urbanizzate, hanno continuato a mantenere i caratteri di uno spazio in-between confuso - a livello spaziale, vocazionale e della descrizione delle pratiche che vi avevano luogo. Anche in presenza di operazioni descrittivo-interpretative rigorose, da cui sono scaturiti diversi termini (periurbano, 'edge-spaces', 'zwischenstadt', 'urban-rural fringes', etc.) questi spazi hanno costituito un terreno difficile dal punto di vista della pianificazione, come molta letteratura anche internazionale indica (cfr. Gallent, Bianconi

2006; Bonfantini 2010; una sintetica ricostruzione del contesto inglese è presente in Fini, 2012).

Tra i diversi elementi non completamente a fuoco nella descrizione dei territori in-between, in questo contributo mi interessa sottolineare come le aree di frangia siano state indagate più dal punto di vista dello spazio aperto, degli elementi ecologici e della compresenza di elementi antropizzati frammisti a spazi rurali, che non in modo sistematico anche per la presenza di importanti funzioni ed attività specializzate. Nel territorio italiano ed europeo, invece, le aree di frangia, e ampie porzioni del continuum urbanizzato, vedono la compresenza di importanti elementi rurali e naturali, ma anche ampi spazi destinati a funzioni e ad attività specializzate: ambiti produttivi, spazi logistici o dedicati ai trasporti, campus e servizi terziari, spazi di intrattenimento e attività commerciali secondo formati omogenei e di grandi dimensioni (Fini, 2009).

Si tratta di funzioni e 'pattern insediativi' tipici della città contemporanea che sono sia attrattive di flussi (persone, dati, merci) sia problematici in relazione al territorio circostante, ma che contribuiscono al contempo a ridefinire le relazioni territoriali e le pratiche a scala più ampia.

Una forte e legittima attenzione agli elementi naturali e rurali delle aree periurbane ha contribuito in alcuni contesti di pianificazione a reiterare un'interpretazione riduttiva di questi spazi e degli strumenti di pianificazione ad essi associati: spazi di margine fra una condizione urbana e una rurale, luoghi intermedi non meglio definiti o non caratterizzati da alcuna vocazione. Letture e strumenti che con sempre maggiore difficoltà trovano riscontro nell'urbanizzato continuo delle regioni urbane e dei centri di maggiore dimensione, dove anche i territori 'ex-urbani' assumono caratteri, vocazioni, richieste di progetto specifiche. Più recentemente, le aree peri-urbane sono state lette come complessi 'urbanscapes' (Gabellini, 2010): catene di spazi, patterns e paesaggi articolati, caratterizzate da una straordinaria commistione di materiali urbani, aperti e costruiti, con una prevalenza di elementi artificiali. In modo convincente, le aree di frangia sono anche lette come parte di concatenazioni territoriali più ampie, spesso con caratteri spaziali, pratiche d'uso e popolazioni specifiche. Si tratta di luoghi che supportano forme dell'abitare contemporaneo, come sottolinea la locuzione 'città di città', usata in alcune recenti esperienze di pianificazione<sup>2</sup> (Gabellini, 2010: 49). Questi approcci inseriscono quindi le aree periurbane e le sequenze articolate di spazi che le connotano, in porzioni di territorio più ampie, senza enfatizzarne il carattere di margine o di limite fra forme insediative, fra agglomerazioni e tipi di spazi facilmente identificabili. Un approccio e uno sguardo più consono ed articolato che mi sembra presente anche nella recente ricerca PRIN che definisce questi territori come 'post-metropolitani'.

strutturare le condizioni dell'urbano

Considerando i riferimenti ora richiamati, si osserva con interesse al caso del territorio bolognese, per il consolidarsi di un'attività di pianificazione del territorio e delle frange peri-urbane come parte di concatenazioni territoriali più ampie, sulla cui vocazione e futuro gli enti istituzionali si devono misurare.

In particolare questa indagine si concentra sul territorio settentrionale dell'area metropolitana bolognese: quello che si apre alla pianura padana, alle aree agricole produttive della centuriato, ma che è anche caratterizzato da importanti elementi infrastrutturali di scala nazionale che lo attraversano trasversalmente e costituiscono una barriera fra la città e i territori rurali circostanti (la tangenziale, l'autostrada A1, il fascio ferroviario, etc.). Le aree urbanizzate peri-urbane si caratterizzano anche per la compresenza di funzioni attrattive alla scala territoriale: ad ovest l'aeroporto bolognese con le attività correlate, ad est l'area Pilastro-CAAB-Meraville con la compresenza di patterns differenziati (il quartiere di edilizia residenziale pubblica 'Pilastro', il centro agroalimentare CAAB, la sede della Facoltà di Agraria dell'Università di Bologna, un business park e gli spazi commerciali di grandi dimensioni del centro commerciale 'Meraville'). Quest'area è al centro delle attività di pianificazione e di progettazione del Comune e della Provincia di Bologna anche per la presenza di aree destinate a futura edificazione o all'insediamento di nuove attività in contesti già edificati inserite nel POC comunale (si veda la parte 5).

Complessivamente, l'area settentrionale del Comune di Bologna e dei comuni della prima cintura costituisce un importante punto di raccordo con il territorio agricolo della pianura padana (una porzione è destinata a diventare un parco agricolo città-campagna) e con le aree urbanizzate dei centri minori (Funò, Granarolo, Argelato) dove la presenza di piastre produttive, capannoni, spazi logistici in relazione ai flussi e alle attività extra-regionali della pianura è notevole. Il paper analizza in modo selettivo e intenzionale alcuni processi e strumenti di pianificazione degli enti bolognesi (la Provincia, il Comune, le attività promosse dall'Urban Center). In che modo gli strumenti di pianificazione lavorano su questo territorio 'intermedio'? Quale immaginario o progetto contribuiscono a costruire? Quali sono gli strumenti operativi e i processi attivati? Sinteticamente, qual è il senso generale del processo di pianificazione in questi spazi?

Ciò che interessa capire è se gli strumenti di pianificazione rafforzano e riescono a declinare l'interpretazione proposta, che vede nelle frange urbane non un territorio di 'limite' (un luogo dove la distinzione 'urbano'-rurale non restituisce la molteplicità delle relazioni e degli spazi) ma un campo dove prendono corpo e si sviluppano forme dell'urbano contemporaneo, forme di 'abitabilità' da strutturare con recapiti, spazi e pratiche in tensione fra scale diverse.

di pianificazione del PTCP

Sebbene il PTCP - Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, approvato nel 2004, si inserisca in quadro amministrativo ora in evoluzione (per la recente formazione dell'area metropolitana bolognese e la prossima 'abolizione' della Provincia) i principi sui quali è stato costruito il Piano riflettono con chiarezza i caratteri e i temi del territorio bolognese<sup>3</sup>. Il Piano propone uno schema di assetto per la riorganizzazione e lo sviluppo del territorio provinciale attraverso l'individuazione dei principali elementi strutturanti<sup>4</sup>. Le scelte strategiche riguardano l'individuazione sul territorio dei centri urbani con dotazione di servizi elevata e media: una condizione di policentrismo diffuso che potremmo definire 'tradizionale' e radicata. A questo sistema si affianca l'individuazione dei 'poli funzionali' e degli ambiti da confermare e potenziare come sedi di attività produttive, entrambi esiti di processi insediativi e di sviluppo recenti (di fatto quest'ultimi sono costituiti dai 'materiali della città contemporanea'). Nei poli funzionali sono localizzate alcune importanti attività di scala territoriale - l'interporto, l'aeroporto, il CAAB, alcuni spazi commerciali ed aree di intrattenimento extraurbane - dove è prevista dalla Provincia di Bologna la possibilità di espansione o di potenziamento delle attività insediate, fortemente limitata in altre aree. La già citata area del CAAB-Pilastro Meraville ad est, o il Palazzo dello Sport e l'aeroporto ad ovest sono identificate come poli funzionali di possibile potenziamento, mentre è contenuta l'espansione produttiva, terziari e logistica in altre altre aree (così come sono contenute le pressioni crescenti per la realizzazione di un nuovo stadio ex-urbano per il Bologna Calcio)<sup>5</sup>.

L'individuazione dei 'poli funzionali' e la qualificazione dei centri urbani minori con diverse dotazioni di servizi costruisce un sistema di recapiti tradizionali e contemporanei che si struttura anche attraverso il sistema di trasporto pubblico su ferro del Servizio Ferroviario Metropolitan (SFM).

Osservando la varietà di situazioni nel settore nord della Provincia di Bologna, con i sistemi a bassa densità, le funzioni territoriali di scala sovralocale, le piastre produttive frammiste al sistema agricolo e ai centri storici minori, abbiamo una netta percezione della necessità della Provincia di concettualizzare e pianificare il proprio territorio in modo complesso; anche interrogandosi nel corso degli anni sul ruolo economico e sull'evoluzione della attività insediate che caratterizzano in modo peculiare la pianura bolognese (la logistica, alcuni distretti di produzione-ricerca, i sistemi infrastrutturali).

In questo quadro il territorio di frangia non sono letti come tradizionale spazio di transizione, ma si caricano di una compresenza di funzioni, spazi e pratiche con un ruolo a livello territoriale in costruzione. Nel corso dei dieci anni dalla sua approvazione, il sistema del PTCP ha contribuito alla strutturazione di un'area intermedia che vede sia un'evoluzione degli spazi contemporanei, sia una riqualificazione o potenziamento degli spazi più tradizionali.

Nell'ambito delle attività promosse dalla Provincia, si richiamano anche due esperienze di approfondimento e divulgazione del PTCP che sono state importanti per il soggetto pubblico per articolare la propria riflessione sul territorio, così come per restituire a un pubblico ampio e in modo meno tecnico la molteplicità di questioni che esso poneva.

Nel 2006 la Provincia promuove 'Superluoghi. Notizie dalla metropoli quotidiana'. E' una ricerca-azione-esposizione costruita su un neologismo che non suscita molta simpatia, di fronte alla necessità di essere rigorosi nell'analisi territoriale, ma che in modo piuttosto originale indicava con chiarezza l'intento e la necessità di osservare alcuni ambiti specializzati del bolognese - gli stessi individuati dal PTCP come importanti recapiti e poli specializzati territoriali - interrogandosi su quale potesse essere il loro ruolo, se potessero essere pensati anche come esito di progetti, spazialità e funzioni più articolate.

Nel 2010, la Provincia di Bologna promuove una nuova serie di iniziative, anche grazie ai fondi europei del progetto Crepud Med: 'Verso Rural City - a new alliance town-countryside' Sebbene anche in questa attività non manchino una dimensione 'retorica' e divulgativa della riflessione proposta, emergono diversi temi di interesse. I problemi legati alle urgenze ambientali, le questioni della mobilità sostenibile, le forme di polarizzazione economica e sociale (Secchi, 2010) insieme alla dismissione industriale di alcune delle piastre produttive, impongono all'Ente di interrogarsi sulla vocazione dell'interno settore nord-ovest della Provincia di Bologna, contribuendo alla costruzione di una visione e di un possibile modello di sviluppo da parte del soggetto pubblico.

Queste esperienze di ricerca e divulgazione promosse dalla Provincia costituiscono un importante 'bacino' di riflessioni e di progettualità per il territorio in una tensione continua (positiva) con le scelte di pianificazione sviluppate: gli accordi territoriali per alcune aree strategiche del bolognese, la continuità con le strategie del PSC, lo sviluppo di singoli progetti, come il 'Parco città campagna' o le 'Aree annesse a sud', cui si fa brevemente riferimento anche nei prossimi paragrafi.

4. Interpretare le spazialità della città contemporanea: il progetto del Piano Strutturale Comunale di Bologna La varietà di situazioni del territorio contemporaneo e una dimensione metropolitana in formazione sono alla base del Piano Strutturale Comunale, approvato nel luglio 2008 come parte degli strumenti di pianificazione previsti dalla legge regionale 20/2000. Due le concezioni alla base del Piano: il territorio della Municipalità è interpretato come un 'territorio metropolitano' (ricorre quindi una visione allargata, oltre i confini municipali) e come 'città di città', locuzione che indica l'individuazione di sette figure strutturanti il territorio bolognese (Gabellini, 2010: 65). Le sette città diventano lo stratagemma operativo che "interpreta i processi di urbanizzazione mostrandone l'espansione

territoriale, delinea una strategia aperta all'implementazione dei grandi progetti di trasformazione (...) e delle operazioni minute di qualificazione (...) propone figure percepibili riferendo la strategia dello spazio fisico". Le figure delle città delimitano 'catene di spazi' riconoscibili, definiscono strategie per diverse parti di territorio, ne progettano i caratteri salienti. Oltre alla dimensione strutturale del piano, la classificazione del territorio in 'Sistemi', 'Ambiti' e 'Situazioni' esplicita i modi nei quali il PSC guida gli interventi e le politiche che investono l'intero territorio, definisce le strategie per la qualità e le regole.

Le aree di frangia a nord del capoluogo, prima descritte, sono interpretate attraverso le figure delle 'città della Ferrovia', della 'Tangenziale', del 'Savena' e del 'Reno'. Gli spazi delle frange urbane costituiscono territori importanti per la strategia e la progettualità del PSC e gli elementi strutturali 'ricompongono' questi spazi all'interno di figure complessive articolate ed estese sul territorio. Anche in questo strumento non è cioè possibile rintracciare un 'interno' ed un 'esterno' dell'urbanizzato, un 'dentro' e un 'fuori' rispetto alla condizione urbana: le figure complesse delle città lavorano con gli elementi e con i caratteri ibridi del territorio contemporaneo.

Per esempio, i progetti della 'città della Tangenziale' dovranno misurarsi con gli elementi infrastrutturali, ma anche con un sistema di parchi di diverse tipologie ed elementi di riconessioni tesi a saldare la frattura della tangenziale. La 'città della Ferrovia' si costruisce a ridosso dell'urbanizzato bolognese consolidato e identifica la catena degli spazi urbani che ospitano le attività di rilevanza nazionale e internazionale, luoghi che sono o possono diventare importanti recapiti per il sistema metropolitano più ampio (l'area della fiera, il CAAB, la Stazione o l'aeroporto). Nella 'città del Reno' gli aggregati residenziali, e nel caso del Savena anche gli insediamenti anche produttivi e specializzati, costruiscono due catene di spazi da ricomporre e strutturare nelle loro sequenze che pongono al centro i due fiumi.

All'interno delle discipline degli 'Ambiti', è possibile rintracciare le regole per il territorio agricolo, per il territorio urbanizzato o da urbanizzare che compongono il sistema di regole per la manutenzione e la trasformazione, ma queste sono appunto pensate all'interno di figure strutturali che costruiscono un senso più forte degli interventi rispetto all'interno territorio; permettono una relazione fra le scale nella costruzione del progetto e non limitano il progetto dello spazio aperto periurbano e delle frange urbane solo ad interventi (più o meno puntuali) di tutela e regolazione.

##### 5. La trasformazione delle aree: i POC – Piani Operativi Comunali

Nelle aree di frangia sono localizzati alcuni importanti progetti di trasformazione (già oggetto di specifici accordi procedurali) inseriti nel POC - Piano Operativo Comunale, entrato in vigore nel giugno 2009 e nel più recente Programma per la qualificazione

diffusa, adottato nel maggio 2014. Nel periodo che intercorre fra i due POC emergono progressivamente difficoltà economiche e di ideazione che bloccano le trasformazioni bolognesi di maggiori dimensioni (si veda la vicenda dell'area Bertalia-Lazzaretto, o la realizzazione del comparto della nuova Stazione AV) ma soprattutto emerge la necessità di dare seguito ad una serie di trasformazioni minori, di ridefinire alcuni accordi e di incorporare nel Piano operativo nuove norme legate ai temi ambientali, alla manutenzione del territorio e alla sua riqualificazione<sup>6</sup>.

Se il POC di Qualificazione diffusa si rivolge prevalentemente ad aree di piccole dimensioni, l'adozione del POC ha valore ed effetti di PUA – Piano Urbanistico Attuativo per le 'Aree annesse a sud', un'importante area di frangia nel nord-est bolognese, individuata insieme all'adiacente area 'Pioppe' come area di sviluppo. L'accordo di programma prevede la realizzazione nelle Aree annesse a sud di un intervento residenziale, ricettivo e commerciale<sup>7</sup>. Nel vicino ambito specializzato del CAAB prende forma la possibilità di realizzare il progetto F.I.Co (Fabbrica Italiana Contadina), un nuovo polo dell'agro-alimentare con spazi espositivi, per la produzione, la vendita e la didattica promosso in collaborazione fra la Facoltà di Agraria dell'Università di Bologna, il CAAB ed Eataly (società fondata dall'imprenditore O. Farinetti). Entrambe le realizzazioni, per ora solo sulla carta, sono profondamente dibattute<sup>8</sup>. Una valutazione precisa dei progetti in corso richiederebbe uno spazio maggiore e uno stadio degli elaborati e degli accordi più avanzato; si può però intanto sottolineare l'intenzione da parte dell'amministrazione comunale di fare emergere una caratterizzazione forte per questa parte del territorio, in sinergia e in coerenza con le funzioni già insediate, con le spazialità emergenti e con le strategie del PSC. E' in questo ambito specifico che le frange urbane emergono come un importante spazio di 'sperimentazione', di creazione di nuovi luoghi e catene di spazi. La realizzazione dei due singoli progetti potrà assumere un senso non tanto per l'intervento specifico quanto per l'emergere di sequenze significative alla scala dell'ambito e del territorio. La visione finora delineata dall'amministrazione dovrà quindi essere accompagnata da una verifica continua dei progetti stessi, a livello del 'progetto di suolo' e dello spazio aperto di connessione e relazione con l'intorno.

##### 6. Le sinergie cittadine: l'Urban Center ed altre forme di progettualità diffusa

Un ruolo importante all'interno di questi processi di pianificazione è quello svolto dall'Urban center. All'interno di un'agenda di attività e di esposizioni articolate, si richiamano due concorsi internazionali, promossi dall'Urban center in collaborazione con gli altri Enti e soggetti locali, che pongono al centro dell'indagine ed esplorano progettualmente il territorio periurbano bolognese.

Il primo concorso, 'Verso/Toward a Rural City', è promosso nel 2011 in collaborazione con la Provincia di Bologna e l'Ordine degli Architetti. L'obiettivo della

competizione è declinare in soluzioni progettuali il rapporto fra l'urbanizzato bolognese e i territori periurbani e rurali della pianura padana a nord, definendo lo spazio e i rapporti fra alcuni elementi (nuove forme residenziali sostenibili, gli spazi destinati ad attività produttive, il rapporto con gli elementi del paesaggio agrario e lo spazio aperto). Si tratta dello stesso territorio già oggetto del Workshop promosso dalla Provincia di Bologna richiamato nella Parte 3. Quella dell'Urban Center è quindi un'operazione che lavora nello stesso tracciato e consolida la riflessione e la progettualità su questo territorio in collaborazione con altre istituzioni bolognesi.

Il secondo concorso, più recente, si è concluso nel settembre 2014 ed è 'Orti per tutti', una competizione che lavora sugli spazi destinati agli orti urbani, definendo "la progettazione di un sistema di soluzioni di carattere prestazionale, corredate di requisiti ed eventualmente di esempi, che possa costituire una guida per la realizzazione di nuovi orti urbani di piccole-medie dimensioni all'interno di aree verdi pubbliche". La realizzazione del sistema deve essere declinata in tre tipi aree che rappresentano altrettanti tipi di orti: il contesto urbano (l'orto fra le case); l'orto in spazi verdi pubblici (orto nei giardini); orti in campagna, in contesti rurali. Oltre agli obiettivi specifici di ciascun concorso, l'attività dell'Urban center contribuisce a costruire e a divulgare una conoscenza articolata del territorio bolognese e delle sue trasformazioni, partendo da una condizione ibrida e contemporanea di cui si cercano di sondare materiali e opportunità. Al contempo l'Urban center non promuove solo operazioni di consultazione con gli abitanti attraverso processi partecipativi come parte dei processi di pianificazione, ma concorre alla costruzione della conoscenza di forme di cittadinanza attiva, dove i cittadini sono ideatori di pratiche e di un uso dei beni pubblici che ha ricadute negli spazi e nella loro gestione. Pratiche e processi che attraverso l'Urban Center sono conosciuti dalla cittadinanza e osservati dall'Amministrazione, e come tali aggiungono elementi nella progettazione e pianificazione del territorio. Entrambi i concorsi richiamati e i loro esiti, poi presentati nell'Urban center avevano questi elementi al centro della riflessione.

## 7. Conclusioni

Al termine dell'esplorazione, i processi di pianificazione e progettazione dei territori di frangia e periurbani ricostruiti sono di interesse per diversi aspetti. Nel caso della Provincia di Bologna (Parte 3) si è voluto mettere in evidenza l'individuazione sul territorio di elementi e spazi della città contemporanea (i 'poli funzionali') che attraverso il PTCP diventano parte di un progetto territoriale, ambiti di cui ci si deve necessariamente occupare e che possono diventare nuovi luoghi strutturanti. Attraverso le ricerche e nella varietà di attività promosse dalla Provincia emerge invece il tentativo di affinare la propria interpretazione del territorio e la necessità di lavorare nella costruzione di una visione a ridosso dei processi

economici e sociali in corso (è il caso delle esperienze di 'superluoghi' e di 'Verso Rural City – a new alliance town-countryside').

Della pianificazione comunale si è sottolineato come attraverso le figure 'ricompositive' delle città, i territori di frangia superino definitivamente - nell'interpretazione e nel progetto - una condizione e una vocazione spesso non chiara, per diventare parte di figure e catene di spazi con una rilevanza alla scala ampia, con una vocazione e una visione di volta in volta specifica. Un passaggio importante nel progetto di questi territori. Sempre alla scala comunale, si rileva anche una forte continuità del progetto delle aree di frangia: attraverso il Piano strutturale, gli ambiti e le varianti del POC il progetto di alcuni luoghi specifici sta prendendo forma. Le singole trasformazioni (si sono già citate le Area annesse a sud) richiederanno approfondimenti successivi per capire le spazialità e le materialità che stanno emergendo, per verificare le relazioni con il contesto fisiche e vocazionali, ma la continuità dei processi e della costruzione di una possibile 'vision' è significativa.

Infine, attraverso le attività dell'Urban Center si è sottolineata la possibilità di istruire una progettualità diffusa, e uno sguardo più consapevole e attivo da parte dei cittadini per queste porzioni di territorio. Ciò che si è osservato attraverso questi processi di pianificazione, è quindi la capacità degli attori coinvolti di individuare nelle frange urbane non un territorio di limite 'altro', ma come un 'campo' dove prendono corpo e si possono consolidare forme dell'abitare contemporaneo. Uno spazio con caratteri ibridi di cui è necessario cogliere la molteplicità di relazioni e dove le condizioni di abitabilità si costruiscono in una tensione continua fra i contesti specifici, elementi tradizionali, una dimensione territoriale allargata e spazi recentissimi in evoluzione.

## Note

1 Tutti gli elementi qui segnalati hanno un'ampia letteratura specifica. Si richiamano solo due testi, che quasi a dieci anni di distanza e indagando contesti diversi, mettono chiaramente in luce il riorganizzarsi di una società, dei suoi spazi e dei suoi processi nei territori della dispersione: Il territorio che cambia: ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese (Boeri, Lanzani, Marini, 1993) e Tracce di città: esplorazioni di un territorio abitato: l'area veneta (Munarin, Tosi 2001).

2 "L'espressione città di città è stata inaugurata nel Piano Regolatore di Roma con l'applicazione al territorio comunale più esteso e più agricolo d'Europa, poi ripresa nel Progetto strategico della Provincia di Milano con riferimento alla regione urbana (...) e nel Piano strutturale di Bologna per un'area metropolitana in formazione" (Gabellini, 2010: 49). Si vedano anche: Balducci, Fedeli, Pasqui (2011) e Gabellini (2006),

3 Il livello amministrativo provinciale è ora in fase di ridefinizione, con la messa in atto delle prime forme di governance metropolitana: tra queste, l'istituzione dei tavoli per l'elaborazione del Piano strategico

metropolitano. L'evoluzione dell'attività dei tavoli nell'elaborazione di un piano strutturale metropolitano, in cui le forme insediative e spaziali del territorio siano al centro della riflessione, non sembra però ancora chiara.

4 Approvato nel 2004, il PTCP è stato sviluppato in parallelo a numerosi confronti internazionali ed accademici promossi dalla Provincia di Bologna. Il Piano si poneva come uno strumento di indirizzo per i 60 comuni del territorio bolognese, a cui è seguita la realizzazione di 5 piani di settore dedicati a temi specifici, 21 accordi territoriali e l'interazione con i comuni minori per la redazione degli strumenti urbanistici definiti dalla legge regionale.

5 Queste scelte si radicano nelle strategie generali del Piano: I. La costruzione di un sistema metropolitano integrato; II. Il contrasto alla dispersione insediativa e al consumo di suolo; III. Lo sviluppo di politiche per la mobilità sostenibile; IV. La salvaguardia del territorio rurale. V. Il potenziamento della co-pianificazione.

6 Negli strumenti comunali è indicato che la variante porta "a una definizione più precisa delle dotazioni territoriali e che il POC consentirà di portare a beneficio della collettività. È stato redatto il 'Documento programmatico per la qualità urbana' che per ognuno dei 27 progetti del nuovo POC contiene un'ampia descrizione, anche visiva, degli interventi che consentiranno di migliorare lo spazio pubblico nelle singole parti di città coinvolte. Il documento contiene anche l'indicazione di un sistema di monitoraggio della qualità degli interventi proposti sul territorio".

7 Nel comparto 'Aree annesse a sud' sorgerà una parte nuova di città in connessione con il Pilastro e le aree commerciali ed universitarie limitrofe. Il progetto riguarda un'area complessiva di circa 14 ettari in cui verranno realizzati circa 600 alloggi a canone libero (max 43.875 mq) e circa 200 alloggi di edilizia residenziale sociale (14.625 mq); attività commerciali, ricettive, direzionali, (25.000 mq); verde e parcheggi (83.500 mq).

8 Della prima è contestata la realizzazione di nuove volumetrie - sebbene l'area avesse già destinazione residenziale e vi siano forti sinergie fra l'intervento proposto e le attività insediate. Della seconda si critica il processo d'ideazione, più in generale il senso dell'intervento e la capacità della nuova attività F.I.Co di rapportarsi con un contesto delicato e con le specifiche dinamiche produttive già insediate.

#### Bibliografia

Agnoletto M., Guerzoni M. (2012, a cura di), *La campagna necessaria. Un'agenda di intervento dopo l'esplosione urbana*, Quodlibet, Macerata.

Balducci A., Fedeli V., Pasqui G. (2011), *Strategic planning for contemporary urban regions. City of cities: a project for Milan*, Aldershot, Burlington, Ashgate.

Bianchetti C. (2003), *Abitare la città contemporanea*, Skira, Milano.

Bonfantini G.B. (2010), "Campagne abitate e progetto urbanistico: il caso di Jesi", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n.97-98, pp.90-101

Fini G. (2009), *From poles to places. Crescita periferica, polarità emergenti e nuove urbanità*, Tesi di Dottorato in Progetti e Politiche urbane, XXII ciclo, Politecnico di Milano.

Fini G. (2012), "Between urban and rural. Fra il contenimento e una nuova agenda, il progetto delle aree urbane di frangia come riflessione del rapporto fra urbano e rurale" in Agnoletto M., Guerzoni M., op. cit., pp.160-169.

Gabellini P. (2010), *Fare Urbanistica. Esperienze, comunicazione, memoria*, Carocci, Roma.

Gabellini P. (2006), "Interpreting the breakdown of the urban model: three Italian case studies", in Enlil Z. La Greca P. (eds), *Cities between Integration and Disintegration. Opportunities and Challenges*, IsoCaRP Review

Gallent N., Bianconi M. (2006), *Planning on the edge. The context for planning at the rural-urban fringe*, Routledge, New York.

Secchi B. (2010), "A new urban question", in *Territorio*, n.53, pp. 8-18

#### Sitografi

Urban Center Bologna:

[www.urbancenterbologna.it](http://www.urbancenterbologna.it)

Comune di Bologna, | Settore 'Urbanistica':

<http://urp.comune.bologna.it/PortaleTerritorio/portaleterritorio.nsf>

Comune di Bologna | Piano Strutturale Comunale:

<http://urp.comune.bologna.it/PortaleTerritorio/portaleterritorio.nsf/WebPrimoPiano/4CAE8635379BEDE5C125787F002E3541?OpenDocument>

Provincia di Bologna | Home:

<http://www.provincia.bologna.it/probo/>

Provincia di Bologna | PTCP Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale:

<http://cst.provincia.bologna.it/ptcp/index.asp>

Area Metropolitana di Bologna | Piano Strategico

Metropolitano:

<http://psm.bologna.it>

Concorso 'Rural City':

<http://concorsi.archibo.it/ruralcity/home>

Concorso 'Orti per tutti':

<http://concorsi.archibo.it/ortipertutti/home>

## Il trasferimento dei diritti edificatori: strumento per la riforma dei territori periurbani dopo la crescita

EMANUELE GARDA

Un territorio denso e articolato

Sulle spalle di Milano, nel territorio pedemontano di alcune Province lombarde<sup>1</sup>, si estende un'ampia conurbazione dalla complessa fisionomia. Questo ter-

ritorio, tra i più edificati d'Italia, è l'esito di cicli di urbanizzazione nei quali la diffusione urbana, assieme ad altre modalità di trasformazione dei suoli agricoli, ha comportato la formazione di ambienti insediativi caratterizzati dalla presenza di materiali urbani eterogenei. In questa rilevante sequenza del territorio lombardo, dopo una prima anticipazione avvenuta agli inizi del Novecento, si sono succedute due grandi stagioni dell'urbanizzazione diffusa caratterizzata. La prima stagione, compresa tra gli Anni Cinquanta e la prima metà degli Anni Settanta, grazie soprattutto all'isotropico utilizzo dello spazio garantito dalla crescente mobilità automobilistica, ha visto imporsi un modello di urbanizzazione diffusa all'interno del quale filamenti urbanizzati e conurbazioni hanno cessato di essere eventi straordinari. In questo primo intermezzo, abitazioni e edifici produttivi, sostenuti dalla mobilitazione individualistica, si sono distribuiti nello spazio secondo una tendenza pulviscolare. Nei vent'anni successivi, grazie al declino dell'auto-promozione e all'emergere di operatori di dimensioni piccole e medie, si è assistito alla proliferazione di lottizzazioni residenziali e produttive, anche di media entità, che si sono manifestate come "placche" dotate di una consistenza facilmente riconoscibile. Negli anni recenti, accanto ad una continua crescita dell'urbanizzato oramai emancipata da qualsivoglia quadro insediativo di riferimento o da qualsiasi desiderio di costruire un paesaggio di una certa qualità, si è assistito all'emergere di forme di abbandono che hanno investito tanto la città consolidata quanto i più recenti spazi edilizi. Queste considerazioni espongono il peculiare "stile di crescita" che ha dato vita all'attuale configurazione della conurbazione della Brianza. Tuttavia, ciò che realmente interessa il presente contributo non è l'approfondimento del tipo di "materiale urbano" prodotto dalla dispersione insediativa piuttosto mirare alla disamina di un altro macroscopico risultato indotto da questa ubiquitaria urbanizzazione: la compromissione degli spazi agricoli e le conseguenti misure necessarie per la loro riqualificazione.

Un costellazione di recinti dentro uno sconfinato arcipelago

Entro questo palinsesto dagli inesauribili margini, la perdurante tensione tra pieni e vuoti, e la vittoria della città sulla campagna, si osserva soprattutto nella fisionomia che gli spazi aperti hanno raggiunto: nella loro improvvida condizione di radura che, in situazioni di elevato degrado paesistico-ambientale e sottoutilizzo, può essere facilmente sostituita dal termine relitto. Al contempo l'osservazione più ravvicinata mostra la presenza di un eterogeneo pulviscolo di situazioni edilizie, singoli fabbricati o articolati addensamenti architettonici, che nel tempo hanno popolato il territorio agricolo, subentrando agli usi costitutivi e condizionando negativamente alcune intrinseche proprietà. Questi "recinti", intendendo quelle circostanze in cui vi sia stata un'azione di delimitazione di una frazione di suolo agricolo a favore di nuove

pratiche distanti dalle funzioni originali, possono essere interpretati come dispositivi di appropriazione e cesura degli spazi aperti. Se da un lato la loro nascita è ascrivibile a differenti ragioni, dall'altro, la loro costruzione si è realizzata attraverso la realizzazione di autentiche "architetture della separazione", ossia di apparati composti da materiali stabili e consistenti rivolti ad ostacolare ogni relazione con l'esterno. L'esercizio di osservazione di alcune radure<sup>2</sup> e dei frammenti che si sono sedimentati costruendo un paesaggio plurale, aiuta a ricostruire una "tassonomia di recinti":

a) recinti permeabili: si tratta di spazi racchiusi da deboli recinzioni caratterizzati dalla presenza di suoli ancora impiegati o potenzialmente impiegabili per l'agricoltura e privi di alcuna forma di impermeabilizzazione o di edificazione;

b) recinti con suoli manomessi: a differenza del caso precedente in questa seconda fattispecie si rileva la presenza, sempre più ridotta, di spazi agricoli inutilizzati che all'interno dell'area recintata possono alternarsi a superfici impermeabilizzate (destinate a fornire ospitalità ad attività produttive o di stoccaggio di materiali);

c) recinti con suoli manomessi e parzialmente edificati: quando non vi sia la presenza di superfici permeabili incolte, il recinto si configura come un'unica placca sovente destinata allo stoccaggio di materiali (o di autoveicoli) o alla lavorazione (entro edifici anche di una certa entità);

d) recinti agricoli: aggregazione di spazi aperti permeabili (incolti o utilizzati) e impermeabili, con edifici che in precedenza erano stati edificati per lo svolgimento attività agricole (ricovero autoveicoli, lavorazione prodotti, allevamento bestiame);

e) Recinti residenziali: questa fattispecie, simile alla successiva almeno per il grado di edificazione dei suoli, si caratterizza per la presenza di edifici a destinazione residenziale, che si sono depositati anche in fasi successive attraverso un procedimento di saturazione progressiva dello spazio;

f) Recinti produttivi: oltre agli aspetti funzionali questa categoria si distingue dalle precedenti per il quadro dei materiali architettonici che la compone, per la presenza di grandi edifici accompagnati da attrezzature tecnologiche e altri manufatti adibiti a funzioni complementari (portinerie, uffici, magazzini, etc.) senza dimenticare la presenza di superfici prevalentemente impermeabilizzate;

g) Recinti potenziali: le radure non sono altro che l'eredità di una stagione di continua espansione dei margini. In questo incessante processo di crescita i piani urbanistici hanno giocato un ruolo importante, poiché nella continua programmazione di interventi di nuova urbanizzazione si è acconsentito l'occupazione di suoli liberi e conseguentemente la riduzione del territorio. Per cui si avverte la necessità di dover includere entro la tassonomia dei recinti anche le ipotesi di espansione che i piani hanno previsto e grazie alle quali si presume possa generarsi un sostegno alla crescita del paesaggio dei recinti.

Prime annotazioni per una riforma degli spazi aperti  
Di fronte ad un territorio agricolo estremamente compromesso l'esigenza di dover predisporre azioni per la rimozione dei "recinti" è evidente. Se entro quest'ipotesi emergesse quale preminente obiettivo il bisogno di dover acquisire i suoli occupati dai recinti, la più ovvia soluzione consisterebbe nell'uso dell'esproprio<sup>3</sup>. Tuttavia, considerata la storica inapplicabilità di questo istituto, la strada da intraprendere non potrà che essere un'altra. Per di più, l'acquisizione delle aree non costituisce la sola incognita poiché è evidente la necessità di dover considerare anche gli oneri derivanti dalla demolizione degli edifici e dall'eventuale bonifica dei suoli. La soluzione che si propone consisterebbe nell'utilizzo dei meccanismi di trasferimento dei diritti edificatori ipotizzando un utilizzo suppletivo rispetto a quanto avvisato nel dibattito<sup>4</sup> e nelle esperienze applicative<sup>5</sup>. Come è noto un "diritto edificatorio"<sup>7</sup> identifica una chance edificatoria<sup>6</sup> che un'amministrazione comunale può riconoscere ad un soggetto per il raggiungimento di alcuni risultati di interesse collettivo. Rispetto alle intenzioni del presente contributo si proverà ad avanzare alcune ipotesi di finalizzazione del "ciclo di vita dei diritti edificatori"<sup>8</sup> costruite a partire dall'idea che la rimozione dei recinti possa avvenire attraverso il riconoscimento e trasferimento di diritti edificatori<sup>9</sup> commisurati alle differenti esigenze da raggiungere. Tuttavia vi sono alcune questioni preliminari. Per il dimensionamento dei diritti è necessaria una attenta analisi dell'eterogeneità dei "materiali" presenti nei recinti poiché entro tali spazi si osserva la presenza di situazioni edilizie che non possono incontrare immediatamente una traduzione in diritto edificatorio se non assumendo alcuni accorgimenti correlati al programma di "rottamazione controllata"<sup>10</sup>. Ad esempio si considereranno le volumetrie dei fabbricati esistenti (principali e accessori) eventualmente incrementate per far fronte ai costi della demolizione<sup>11</sup>. La copertura dei costi per la permeabilizzazione e la bonifica dei suoli, non potendo essere compensata con la sola quantificazione dei volumi esistenti (trattandosi di opere prevalentemente bidimensionali) potrà avvenire attraverso l'attribuzione di una capacità edificatoria commisurata ai costi da sostenere. In questo modo si arriverebbe alla determinazione di un "pacchetto di diritti stratificato"<sup>12</sup>. Per il trasferimento dei diritti, tra aree di decollo e di atterraggio<sup>13</sup>, si possono avanzare alcune ipotesi. La prima consisterebbe nel trasferire tutti i diritti in un solo "punto di raccolta" sufficientemente esteso da sostenere la loro concentrazione. Questa scelta consentirebbe di finalizzare ogni sforzo nell'attivazione di interventi più ambiziosi, favorendo il recupero di situazioni più complesse rispetto a quanto non si possa ottenere con fattispecie di minor entità. Questa soluzione garantirebbe ai proprietari dei recinti una maggiore certezza definendo fin dall'inizio quale sarà la platea di interlocutori con cui trattare. Tuttavia è evidente l'asimmetria tra le due tipologie di soggetti e di suoli coinvolti: tra il numeroso e polverizzato

insieme di punti di generazione dei diritti edificatori e il più limitato insieme dei proprietari delle aree di concentrazione. Lo squilibrio determina un problema di carattere procedurale, poiché è illogico pensare che tutti i proprietari, nello medesimo istante, siano pronti alla cessione dei propri diritti. Una soluzione potrebbe consistere nel prevedere l'attuazione per differenti sequenze spaziali (sub-comparti o unità minime d'intervento) commisurate a specifici 'pacchetti di diritti' diversificati in funzione delle richieste del mercato immobiliare locale. La seconda ipotesi consisterebbe nel riconoscimento di svariati punti di raccolta garantendo un'attuazione asincronica ed una maggiore libertà per i soggetti coinvolti (l'adesione al programma potrà avvenire in differenti fasi). La diversificazione delle aree di addensamento potrà favorire sia l'incontro con pacchetti di diritti edificatori compatibili con le disponibilità di quel momento sia l'opportunità di attivare processi di riqualificazione in differenti parti della città. Il principale problema consisterebbe nell'incremento dei soggetti coinvolti, con la contrapposizione di due densi insiemi di proprietari (dei recinti e delle aree di atterraggio). La terza ipotesi riguarderebbe l'eventualità che alcuni recinti, con specifiche caratteristiche (ad esempio maggiore accessibilità), possano essere utilizzati secondo un "principio di coalescenza" per addensare i diritti edificatori attraverso processi di ispessimento. Così si arriverebbe a conferire una doppia natura ai recinti che si vedrebbero riconoscere congiuntamente la possibilità di trasferire i propri diritti su un'altra area o, in alternativa, l'opportunità di densificare recuperando una quota dei diritti provenienti dagli altri recinti (con meccanismi incentivanti). Questa opzione in più garantirebbe la riprogettazione degli spazi interessati dal processo di addensamento e il coinvolgimento di soggetti caratterizzati dalla medesima condizione. Un'ultima ipotesi consisterebbe nell'individuazione di "estesi ambienti edilizi" per i quali riconoscere l'attitudine ad assorbire l'offerta di diritti edificatori attraverso modalità rarefatte. Attraverso il piano urbanistico si potrà garantire il trasferimento anche per semplici interventi di scala edilizia (Permessi di costruire o Denunce di inizio attività) arrivando alla polverizzazione dei punti di atterraggio dei diritti edificatori.

La città di Desio dopo il bivio

All'interno della densa conurbazione della Brianza centrale il comune di Desio, per ragioni demografiche, insediative e politiche, rappresenta una presenza di una certa importanza. Tuttavia è l'empietà della vista zenitale ciò che di questa città realmente colpisce l'osservatore, nel mostrare senza alcun indugio, la lacerazione di un territorio agricolo di fronte all'impeto della crescita urbana. Anche a partire da queste premesse nel 2012 l'amministrazione comunale ha avviato, dopo una prima variante parziale, la revisione generale del proprio Piano di Governo del Territorio (PGT)<sup>14</sup> che nel settembre 2014 è giunta nel Consiglio comunale per la sua approvazione.

Quest'atto ha rappresentato per la nuova amministrazione comunale, che in quel frangente si trovava di fronte ad un autentico bivio<sup>15</sup>, una occasione di straordinaria importanza per ridefinire le sorti di una città dopo decenni di crescita tumultuosa dell'urbanizzato e di progressiva compromissione degli spazi aperti agricoli.

Tra le scelte deliberate dal PGT vi sono indicazioni per la riqualificazione degli spazi periurbani che accolgono i temi del presente contributo. Nelle norme di attuazione vi è la possibilità per i fabbricati<sup>16</sup> localizzati nelle zone a destinazione agricola di essere "trasferiti" in ambiti interni al tessuto urbano consolidato. Coerentemente con quanto anticipato dai paragrafi precedenti, l'operazione che la variante adduce riguarda la facoltà che il piano riconosce ai proprietari di demolire i loro edifici di, vedendosi riconosciuti dei diritti edificatori<sup>17</sup> che sono dimensionati secondo alcune regole. In tale maniera si attuerebbe una politica di "sottrazione controllata" destinata ad incidere soprattutto sugli edifici giunti all'esaurimento del proprio ciclo di vita, garantendo la permeabilizzazione dei suoli e la loro reintegrazione nel sistema agricolo-paesistico.

Le aree interessate dalle procedure di demolizione dei volumi edilizi incongrui sono tutti gli ambiti agricoli nei quali il piano intende incrementare le funzioni ecologiche e valorizzare il potenziale paesistico esistente garantendo la liberazione dei suoli occupati. Il piano stabilisce che, per il dimensionamento dei diritti edificatori, espressi in Superficie Lorda di Pavimento (SLP), siano considerati i seguenti criteri:

- qualora gli edifici oggetto di demolizione siano adibiti ad uso residenziale o commerciale verrà riconosciuta la possibilità di trasferire una quantità di SLP pari al 200% di quella esistente;
- in caso di edifici esistenti adibiti ad uso produttivo o artigianale verrà riconosciuta la possibilità di trasferire fino al 150% della SLP esistente (in caso di mantenimento dell'uso produttivo ed artigianale nella nuova localizzazione), altrimenti, verrà riconosciuta la possibilità di trasferire fino al 100% della SLP esistente in caso di nuova destinazione ad uso residenziale.

L'allocazione di questi diritti viene veicolata all'interno di due fattispecie di aree. La prima fattispecie riguarda due distinte varietà di Ambiti di riqualificazione urbana (ARU)<sup>18</sup>: gli Ambiti di riqualificazione urbana per il trasferimento volumetrico a destinazione residenziale (ARU\_t) e gli Ambiti di riqualificazione urbana per il completamento produttivo (ARU\_p). Per i primi viene stabilita la possibilità di trasferire una quantità di diritti edificatori tale da garantire il raggiungimento dell'indice minimo di utilizzazione territoriale (Utmin)<sup>19</sup>. In altre parole si riconosce ai proprietari delle aree che accolgono i diritti provenienti dalle zone agricole, un indice di utilizzazione territoriale (Ut) pari a 0,2 mq/mq ma si impone per l'attuazione degli interventi il raggiungimento di un Utmin pari allo 0,4 mq/mq. Negli ARU\_p il trasferimento dei diritti edificatori avverrebbe nella misura

massima del 20% oltre la SLP già riconosciuta in per tali zone dalle norme di piano.

Il trasferimento potrà avvenire anche nelle zone che il PGT identifica, in primo luogo, come "Isolati con edilizia aperta", ossia le aree a prevalente destinazione residenziale con edifici al centro del lotto e verde privato. In secondo luogo sono acconsentiti trasferimenti nelle zone classificate come "Tessuti e lotti multifunzionali" che invece si riconoscono negli isolati o porzione di isolato o singoli fabbricati a plurima funzione, contrassegnati da rapporti di copertura solitamente elevati e piani terra a prevalente destinazione non residenziale (commerciale, artigianale o terziaria).

In questa seconda tipologia l'allocazione dei diritti edificatori avverrebbe obbligatoriamente, per gli interventi di sostituzione edilizia e nuova edificazione, fino al raggiungimento dell'Ufmin il quale potrà avvenire solo attraverso il coinvolgimento in quota proporzionale dei diritti derivanti dagli interventi di demolizione.

Con la demolizione degli edifici esistenti ed il trasferimento dei diritti edificatori maturati, i soggetti privati provvedono al ripristino ambientale dell'area e alla sua cessione gratuita al Comune. A questo punto non resta che attendere l'attuazione del nuovo Piano di Governo del Territorio.

#### Note

1 Si tratta delle Province di Varese, Como, Lecco, Monza e Milano

2 Un esempio eclatante è rappresentato dalla radura compresa tra i comuni di Desio, Cesano Maderno, Bovisio Masciago, Varedo e Nova Milanese.

3 L'onerosità degli indennizzi "ha fatto elaborare da tempo sistemi alternativi all'espropriazione" (Stella Richter, 2010).

4 Questi argomenti hanno alimentato un intenso dibattito interdisciplinare su aspetti giuridici, estimativi e fiscali.

5 In Italia i modelli (Stanghellini, 2009) di applicazione hanno riguardato il trasferimento: fra aree contigue raggruppate nel medesimo comparto urbanistico; fra aree non contigue ma raggruppate in uno stesso comparto; fra aree non contigue e non riunite in un comparto ma guidato dal piano; infine, il trasferimento non predeterminato dal piano.

6 Nelle esperienze legislative si parla indistintamente di "diritto edificatorio" (in Lombardia L.R. 12/2005) o "credito edilizio" (nel Veneto L.R. 11/2004).

7 Solitamente espressa in unità di volume o unità di superficie.

8 Nel ciclo di vita di un diritto edificatorio che inizia con il riconoscimento di una chance edificatoria concretizzabile su un'altra area di proprietà oppure ceduta ad altri mediante negozio di cessione, si riconoscono tre fasi: generazione, processo attraverso il quale gli organi di governo decretano la comparsa di un diritto; circolazione, stabilisce che il diritto cominci a passare di mano in mano; estinzione, rappresenta il momento in cui ottenere un titolo abilitativo.

9 Si potrà valutare altresì la possibilità di trasferire in aree sottoutilizzate anche i diritti potenziali riconosciuti dalle previsioni di crescita dei piani urbanistici così da decretarne l'inefficacia in termini di trasformazione di suoli liberi.

10 Le principali azioni di questo programma riguardano la: demolizione dei fabbricati; rimozione delle superfici impermeabilizzate; bonifica dei suoli; eventuale acquisizione al patrimonio pubblico delle aree; ridestinazione a nuove funzioni collettive.

11 Il dimensionamento può essere ulteriormente condizionato: dalla presenza di edifici irregolari; dalla localizzazione e accessibilità; dall'esistenza di sottoutilizzo o abbandono integrale; dalle qualità del contesto.

12 In alternativa si potrebbe prevedere l'attribuzione di un unico indice edificatorio per ogni tipologia di recinto, dimensionato in funzione dei differenti risultati da raggiungere.

13 La riallocazione dei diritti aprirebbe a nuove occasioni di riforma della città. Per l'atterraggio si potranno considerare azioni di innalzamento dei valori di densità esistenti (volumetrie, abitanti e addetti) per gli ambiti sottoutilizzati. Tale densificazione va considerata come strumento per rafforzare le sezioni deboli dello spazio urbano e ricreare le condizioni minime di "urbanità densa" indispensabili per il funzionamento di una città.

14 La Legge regionale n. 12/2005 ha sostituito il PRG con il Piano di Governo del Territorio (PGT).

15 Il bivio riconosciuto nel piano riguarda due percorsi: continuare a indirizzare l'attività edilizia sui pochi spazi aperti residui attraverso la generosa previsione di nuove aree edificabili, oppure, eliminare le previsioni di nuove edificazioni su suoli liberi riutilizzando il capitale fisso territoriale già presente.

16 Possibilità ammessa solo per gli edifici regolarmente autorizzati, anche attraverso i procedimenti di sanatoria, non adibiti all'uso agricolo da almeno tre anni.

17 I diritti edificatori sono espressi in Superficie lorda pavimentata (SLP)

18 Gli ARU sono i principali ambiti di trasformazione previsti dal PGT che "comprendono aree di differente dimensione, inserite nel tessuto urbanizzato o in taluni casi localizzate lungo i margini urbani, interessate da processi di trasformazione unitaria finalizzate al raggiungimento dei seguenti obiettivi generali".

19 Con Utmin/Ufmin si "definisce la Superficie Lorda di Pavimento minima complessiva per poter procedere con l'attuazione degli interventi previsti".

#### Bibliografia

AA.VV. (a cura di) (2013), *Quando l'autostrada non basta. Infrastrutture, paesaggio e urbanistica nel territorio pedemontano lombardo*, Quodlibet, Macerata.  
Codecasa C., Garda E. (2011), *Il ciclo di vita dei diritti edificatori: strumenti e dispositivi per il governo delle densità urbane*, XXXII Conferenza italiana di scienze regionali, Torino  
De Carli M. (2012) (a cura di), *La libera circolazione*

dei diritti edificatori nel comune di Milano e altrove. Urbanistica, diritto civile, diritto amministrativo, fiscalità, catasto, servizi al mercato, Franco Angeli, Milano.

Garda E. (2013), "Trasferimento dei diritti edificatori" in AA.VV. (a cura di), *Quando l'autostrada non basta. Infrastrutture, paesaggio e urbanistica nel territorio pedemontano lombardo*, Quodlibet, Macerata.

Lanzani A. (2003), *Paesaggi italiani*, Meltemi, Roma.

Lanzani A. (2012), "Spazi aperti periurbani e nuove agricolture in Brianza" in *Territorio*, 60 (85-91).

Lanzani A. (2014), "Un progetto per l'urbanistica, una urbanistica per riformare il paese" in Russo M. (a cura di), *Urbanistica per una diversa crescita. Progettare il territorio contemporaneo*, Donzelli Editore, Roma.

Renard V. (2007), "Property rights and the transfer of development rights: Questions of efficiency and equity", in *Town Planning Review*, 78 (1) (41-60).

Stanghellini S. (2009), "Il principio perequativo nel piano urbanistico" in Bartolini A., Maltoni A. (a cura di), *Governo e mercato dei diritti edificatori. Esperienze regionali a confronto*, Editoriale scientifica, Napoli.

## Un nuovo modello di governance e pianificazione per la Città metropolitana. Torino: una città di città?

CAROLINA GIAIMO

### 1. Introduzione

La rottura del tradizionale rapporto fra confini amministrativi e forme insediative suggerisce una riflessione sulle prospettive aperte dall'istituzione, con la L. 56/2014 (riforma Delrio), della Città metropolitana e delle Unioni. Il caso di Torino presenta alcuni tratti specifici che riguardano da una parte la sua 'anomalia' riferita al numero di Comuni che la compongono, nonché all'estensione e diversità territoriale e, dall'altra, una struttura normativo-legislativa in materia urbanistica ancora sostanzialmente incentrata sul modello di pianificazione verticale definito dalla storica Lur 56/77, conformemente alla L. 1150/42.

2. Caratteri tipici della problematica metropolitana  
La necessità di dotare le grandi aree metropolitane di un'istituzione in grado di affrontare, alla scala sovra locale, i problemi di governo e di governance di tali territori, ha radici storicamente consolidate. In Italia, sulle aree metropolitane si è a lungo discusso fin dagli anni '60 e '70, quando le maggiori realtà urbane cercarono di fare fronte al forte processo di urbanizzazione e sviluppo edilizio sperimentando i Piani intercomunali: a Torino l'elaborazione del Prgi viene avviata nel 1952 ed abbandonata nel 1964.

Il progetto metropolitano di quegli anni era organizzato intorno a tre caratteri della città centrale: la dimensione, l'autonomia, lo spazio (Mazza 1991). La dimensione della città costituiva una forza ed una risorsa: l'intero sistema di produzione e consumo era arricchito dalla crescita della popolazione che determinava l'aumento della domanda dei beni di consumo di base e, in un certo senso, dilatava quindi il mercato del lavoro. Inoltre, il successo della città metropolitana era basato sulla sua autonomia ovvero sulla sua capacità di agire come un magnete sulla regione circostante e di subordinarla alle sue esigenze, di assorbirne le energie e di utilizzarla come prima area di esportazione dei suoi prodotti. La prima risorsa del progetto metropolitano degli anni '60 era, pertanto, lo spazio circostante la città capoluogo.

La questione della pianificazione sovra locale e dell'ente intermedio occupa tutti gli anni '70 con la sperimentazione, avviata attraverso apposite leggi da alcune Regioni tra cui il Piemonte, dell'ente Comprensorio, cui vengono affidate specifiche finalità e competenze. I Comprensori vengono istituiti, soprattutto nel centro-nord, con carattere di organismi elettivi di secondo grado, rappresentativi di Comuni gravitanti attorno ad un centro con caratteristiche di polo o sub-polo regionale esistente o, soprattutto, potenziale. Torino e la sua area contermina e di influenza, sono stati oggetto di numerosi tentativi ed atti di pianificazione socio-economica e territoriale che, prevalentemente non conclusi, hanno trovato nello Schema di Piano territoriale del Comprensorio di Torino del 1982 un quadro di riferimento che ha influenzato le successive stagioni di pianificazione, dal primo Piano territoriale regionale del 1997 agli anni recenti.

Con l'esaurirsi dell'esperienza comprensoriale (1980-85), il decennio degli anni '80 - caratterizzato da grandi trasformazioni ed innovazioni soprattutto per quanto riguarda la produzione di beni e servizi privati, con effetti anche sull'organizzazione territoriale sia delle attività produttive che della distribuzione della popolazione -, è connotato da una cultura urbanistica e da scelte di politica territoriale che denunciano, in particolare dopo il 1985, una certa incapacità o disattenzione nell'affrontare i problemi della pianificazione d'area vasta. Ciononostante, la centralità dei territori metropolitani nei processi di internazionalizzazione e globalizzazione torna al centro dell'agenda politica con l'annuncio del progetto del grande mercato unico europeo nel 1985 - approvato poi nel 1992 - che vede le grandi imprese multinazionali intensificare gli investimenti nelle aree economicamente forti dei diversi paesi europei (Camagni 1992), ovvero nei territori-porta dell'internazionalizzazione, cioè le grandi realtà metropolitane. In questo scenario politico-economico, la legge 142/1990 affronta il problema della pianificazione intermedia conferendo un nuovo specifico potere di pianificazione alla Provincia (istituzione ben più solida dei Comprensori che con tale provvedimento viene potenziata nelle funzioni) ed alla Città metropolitana che non si configura, nel progetto di allora, come un nuovo livello di

governo, bensì come un nuovo soggetto istituzionale del livello intermedio rappresentato dalla Provincia. Rispetto ai fenomeni insediativi, a partire dalla fine degli anni '90, anche il territorio torinese è teatro di quei processi che, in maniera simile, hanno riguardato altri territori italiani ed europei e che in letteratura hanno preso il nome di metropolizzazione ed anche di post-metropolizzazione (Saccomani 2014).

In questo scenario, quale immagine emerge di Torino? In primis va richiamata una condizione che è anche una specificità ovvero il posizionamento geografico. Posta al centro del bacino superiore del Po che si apre a ventaglio attorno alla città con tre zone concentriche di montagna, colline e pianura disposte in modo da formare una specie di grande anfiteatro gravitante su di essa, è caratterizzata da una posizione geografica che ha assunto un valore che nel corso della storia è oscillato a seconda che lo si consideri alla scala delle relazioni transalpine o a quella regionale piemontese. In relazione a questo duplice valore della sua posizione la città presenta, nel suo lungo tempo, due 'vocazioni' funzionali. Una, relativamente debole, di nodo del traffico transalpino, che trae vantaggio dai flussi in transito senza mai realmente controllarli; una seconda, più forte, di centro, che organizza e controlla, anche politicamente e militarmente, lo spazio regionale circostante (Dematteis 1997).

Al volgere del nuovo millennio, di questo territorio emergono alcune immagini apparentemente contraddittorie. La prima è interna a Torino che, da un lato, mostra un profilo dinamico e con grandi risorse umane e ambientali e dall'altro quello di una città attardata e con non marginali sacche di malessere economico e sociale. Come in ogni situazione di crisi dopo fasi di intenso sviluppo, anche Torino si è trovata a dover scegliere: o perdere le posizioni conquistate con fatica e tenacia in molto decenni, o impegnarsi per invertire la tendenza e riconquistare il ruolo di metropoli dinamica e innovativa.

La seconda immagine è riferita proprio al territorio metropolitano (Corrado e Giaimo 2007). Esso mostra uno scenario duplice: uno per la città centrale, cresciuta nel corso dei secoli secondo principi di rigorosa unitarietà, plasmata e organizzata, volta per volta, in ragione dei modelli normativi e delle esigenze istituzionali dell'autorità politica; l'altro per l'area vasta che si è andata progressivamente formando a partire dagli anni '50, che ha coinvolto funzionalmente (spesso travolgendole) periferie e centri dei Comuni limitrofi ma non è stata governata coerentemente dal punto di vista amministrativo e territoriale.

Una vasta agglomerazione formatasi con successive 'cinture' a densità degradante, il cui assetto insediativo ha seguito le logiche occasionali della localizzazione industriale e delle residenze soprattutto quali contenitori della relativa mano d'opera. Già a partire dal 1993, i soggetti istituzionali dell'area torinese (ed in particolare la città di Torino) hanno cercato di raccogliere la sfida di colmare tali divari con la coscienza che una città ed un territorio si possono reinventare utilizzando le risorse ereditate dal suo passato ma

integrandole per investirle verso nuove prospettive. L'insieme delle iniziative mobilitate per una nuova forma di governo dello sviluppo è stato ampio, con luci e ombre, successi e insuccessi, esiti definiti ed altri ancora attesi. Fra tutte, l'azione di pianificazione strategica svolta dall'Associazione Torino Internazionale impegnata a ricercare un'espressività metropolitana e una dimensione territoriale transcalare, perseguendo l'obiettivo di un'area metropolitana come una "città di città", trama policentrica ove individuare temi e progetti condivisi da parte degli attori pubblici e privati, per superare un'improprio visione frammentata o torinocentrica.

### 3. Il problema del modello di governo

Già con l'approvazione della L. 142/90 è stato introdotto in Italia un regime giuridico differenziato per alcune grandi città che sono state definite aree metropolitane: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari ed ora anche Reggio Calabria. In queste aree, oggetto di sviluppo socio-economico e dinamiche territoriali accelerate e complesse, fortemente diversificate fra loro, con la 'riforma Delrio' viene riproposto il problema della inadeguatezza e del superamento delle tradizionali forme di governo locale.

Esiste un'ampia gamma di modelli di governo sperimentati da diversi decenni in altri paesi europei e nonostante sia evidente che non esiste una soluzione definitiva e valida in assoluto del problema, perché gli oggetti da disciplinare nelle aree metropolitane sono continuamente in evoluzione e dipendono fortemente dalle condizioni di contesto, è interessante richiamare la recente soluzione (gennaio 2014) adottata in Francia nella nuova L. 58 "Maptam - Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles" (Galimberti D. e Morel Journal C. 2014) per coglierne i significativi aspetti di diversità rispetto alla riforma italiana.

Innanzitutto si istituiscono inizialmente solo 3 métropoles: Paris, Lyon, Aix-Marseille-Provence (solo Lione sperimenterà da subito l'elezione diretta del Consiglio metropolitano, in forza di una tradizione consolidata di efficace cooperazione intercomunale), la cui natura giuridica è di 'enti pubblici a fiscalità propria ed a statuto speciale', le cui competenze sono ampie e specificate dalla legge per ciascuna di esse. Anche le funzioni sono elencate per ognuna di esse e comprendono ambiti precedentemente attribuiti ad altri enti, Comuni e Dipartimenti (a Lione è assegnata anche la competenza sui piani urbanistici - Plan local d'urbanisme - e la gestione dei grandi servizi urbani). Inoltre, in ciascuna métropole si istituisce un Conseil de développement che riunisce i partner economici, sociali e culturali ed è consultato sugli orientamenti strategici. Se l'istituzione effettiva delle métropoles è prevista il 1° gennaio 2016, è già operativa una mission de préfiguration: una commissione tecnico-politica di alto livello cui partecipano il prefetto della regione, i politici locali e i partner socio-economici, col compito di predisporre lo Statuto metropolitano,

l'organizzazione e la struttura budgetaria dell'ente, un documento di diagnosi generale del territorio che costituisce la base per il successivo 'progetto metropolitano', nonché soprattutto un 'patto finanziario e fiscale' che legherà la metropoli e i suoi Comuni. In sintesi, un'autorità forte e con reali poteri operativi, cui il legislatore italiano poteva guardare con attenzione, date le note difficoltà registrate dopo l'approvazione della L. 142 nel dare vita ai nuovi organismi di governo metropolitano.

La questione che si pone è quella di determinare un diverso approccio metodologico alla risoluzione del problema della 'giusta dimensione' geografica e funzionale dell'area metropolitana ovvero della definizione dei confini (Barbieri 2014a). L'esperienza comparata più recente evidenzia alcuni punti fermi:

- le grandi concentrazioni urbane devono essere considerate un fenomeno non solo locale ma anche regionale, nazionale e sovranazionale, che non possono sussistere scollate dal contesto dei livelli di governo superiori e pertanto è necessario prevedere forme di coordinamento, accordo, concertazione con i livelli regionale e statale per la negoziazione su nuove competenze e risorse;
- non è possibile definire nuovi modelli di governo metropolitano con caratteri di rigidità ma è necessario adottare criteri di grande flessibilità;
- non si può individuare un solo modello di governo metropolitano valido per tutto il territorio nazionale ma devono poter coesistere più modelli in rapporto alle diverse caratteristiche dei fenomeni conurbativi e delle vocazioni funzionali esistenti nelle diverse parti del Paese.

### 4. Torino metropolitana: una città di città?

Il 12 ottobre scorso si è votato per eleggere il Consiglio metropolitano di Torino, l'organismo composto da 18 tra Sindaci e Consiglieri comunali del torinese, destinato a divenire il motore della Città metropolitana che dal 1° gennaio 2015 prenderà il posto e le funzioni della Provincia, che si estingue il 31 dicembre 2014.

Lo spirito - annunciato - con cui nasce tale istituzione è quello di 'ente territoriale di area vasta', ispirato ad esperienze amministrative di livello europeo, per rispondere ai problemi di realtà complesse.

Come disposto dalla L. 56/2014, anche a Torino la Città metropolitana avrà tre organismi:

- il Sindaco metropolitano che coincide col Sindaco del capoluogo ovvero Piero Fassino, che è anche l'unico organo di governo della Cm. Non c'è giunta; non ci sono assessori. Il Sindaco può, se vuole, assegnare deleghe a membri del Consiglio metropolitano.
- il Consiglio metropolitano, organo di indirizzo e controllo, composto da Fassino e da altri 18 membri eletti in secondo grado;
- la Conferenza metropolitana, composta da tutti i Sindaci del territorio.

La legge nazionale attribuisce alla Città metropolitana quattro funzioni essenziali: viabilità, edilizia scolastica, pianificazione del territorio e sviluppo

socio-economico. Mentre le prime due sono tipiche delle Province, cui da sempre compete la manutenzione delle strade e delle scuole secondarie superiori, le altre sono relativamente inedite. La pianificazione del territorio riguarda sì la gestione dei rifiuti (già di competenza provinciale) ma si estende allo sviluppo urbanistico. L'economia coinvolge, oltre al lavoro, anche l'innovazione e l'attrazione degli investimenti. Ci sono poi una serie di funzioni – fra cui alcune fondamentali quali trasporti e ambiente - che negli anni sono state delegate dalla Regione Piemonte alla Provincia di Torino e che dovranno essere discusse e rinegoziate, anche se probabilmente resteranno di competenza della Città metropolitana.

Ma a Torino un primo evidente problema rispetto alle altre Cm italiane, è il peso dei territori.

Infatti, quella del 12 ottobre è stata un'elezione di secondo livello cui hanno potuto prendere parte in 3.775 tra Sindaci e Consiglieri comunali dei 315 Comuni di cui si compone la Provincia per formare un Consiglio eletto con voto ponderato. Ovvero la preferenza espressa da ciascun elettorale ha assunto un 'peso' in funzione del 'peso' del rispettivo Comune d'appartenenza: 853 per il voto di un Consigliere comunale di Torino e solo 4 per quello di un Comune fino a 3.000 abitanti. E come è noto «molti Comuni del territorio dell'ex Provincia di Torino sono di dimensioni demografiche ridotte: su 315 Comuni 115 avevano al 2011 meno di 1.000 abitanti, e di questi 52 ne avevano meno di 500. Oltre il 46% dei Comuni è incluso in una Comunità montana; fra questi il 48% aveva al 2011 una densità di popolazione minore di 20 ab/kmq, quelli con densità maggiori formano una corona pedemontana o si incuneano in alcune valli in corrispondenza delle infrastrutture per l'accessibilità» (Saccomani 2014).

Ciò ha determinato, nei mesi scorsi, non poche - e peraltro comprensibili - tensioni a livello locale nella definizione delle liste e delle coalizioni, tensioni che si sono potute 'leggere' attraverso i picchi di astensione che si sono registrati nel Canavese e a Chivasso. In ogni caso, complessivamente alle urne si sono recati il 73,88% degli aventi diritto, un dato che allinea Torino agli esiti delle altre realtà metropolitane.

Ma il problema della rappresentanza resta.

Il nuovo Consiglio metropolitano avrà solo 18 esponenti. Pochi per assicurare una adeguata rappresentanza a ciascun territorio. Soprattutto se si considera che il meccanismo di voto assegna un peso esorbitante agli elettori dei Comuni di dimensione demografica maggiore. Il paventato e temuto rischio di un predominio di Torino sul nuovo ente potenzialmente c'è e risiede proprio nell'elevato numero di Comuni in cui si articola il territorio della Provincia di Torino: 315 (134 a Milano, 121 a Roma, 92 a Napoli e 67 a Genova). La prima sfida che il nuovo Consiglio è chiamato ad affrontare con la redazione dello Statuto (da approvare entro fine 2014) è dunque quella di correggere questo squilibrio.

Il Sindaco Fassino ha annunciato l'avvio di un percorso per coinvolgere gli amministratori di tutto il

territorio che supporteranno il lavoro del Consiglio metropolitano ad esempio attraverso l'istituzione di 'consigli di zona' che rappresentino le aree omogenee e ne rivendichino le istanze. Il neo-Sindaco della Cm ha anche annunciato l'intenzione di convocare il Consiglio entro fine ottobre e in quella sede proporrà la costituzione di due gruppi di lavoro. Il primo lavorerà alla preparazione della bozza dello Statuto, il secondo avrà il compito di definire i confini delle zone omogenee dove individuare forme di rappresentanza elettiva che contribuiscano ad arricchire il lavoro del Consiglio metropolitano. L'obiettivo dichiarato è quello di costruire un percorso in cui tutti i Comuni si identifichino e soprattutto siano adeguatamente rappresentati. Nel caso della Cm di Torino vi è un'ulteriore sfida da cogliere, a partire dalle tre tipologie di pianificazione che la legge Delrio assegna alla Città metropolitana: pianificazione territoriale di coordinamento, nuova pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; Piano strategico del territorio metropolitano. Essa riguarda la necessità, contestualmente alla redazione dello Statuto, di rinnovare il 'modello di pianificazione' del territorio piemontese nella natura e nei contenuti degli strumenti, oltre che nelle procedure. Un rinnovamento che consenta, nel breve periodo, di avvalersi delle esperienze e degli strumenti di piano già in vigore per l'intero territorio metropolitano (il Ptc2 della Provincia) ma, dall'altro, preveda un nuovo piano metropolitano che, come è ormai opinione condivisa, assuma il profilo di un Piano strutturale metropolitano, che indica l'assetto fondamentale del territorio ma non conforma i diritti edificatori; funzione, quest'ultima, da lasciare ai Comuni metropolitani (Barbieri 2014b).

Poiché la L. 56/2014 impone alle Regioni "di adeguare la propria legislazione alle disposizioni della presente legge entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore", la Regione Piemonte deve trasformare tale 'dovere' in 'opportunità' di dotare la Città metropolitana di Torino (ma non solo) di strumenti di governo del territorio in grado di raccogliere le sfide che presentano un'urgenza forte, amplificata dalla crisi (Camagni 2014): una sfida economica ed una sfida territoriale e di pianificazione che, naturalmente, sono fortemente intrecciate.

E' pur vero che la città di Torino è stata tra le prime di Italia a dotarsi di un piano strategico - attualmente alla terza edizione (Saccomani 2014) - ma oggi serve un piano strategico riferito ad un territorio ben più vasto (i 315 Comuni) e decisamente più rappresentato, dai siti più 'lontani' a quelli più 'vicini' al capoluogo, in grado di coglierne le diverse specificità, potenzialità e limiti. Un piano finalizzato a riconoscere quelle 'progettualità metropolitane' prioritarie su cui fare confluire la nuova programmazione dei fondi europei 2014-2020.

#### Bibliografia

Barbieri C.A. (2014a), "Nuovo modello di governance istituzionale e nuova pianificazione del territorio in Italia", *Urbanistica* 153/154, (in press).

Barbieri C.A. (2014b), "Città metropolitana: una sfida ad innovare la pianificazione del territorio da interpretare", *Urbanistica Informazioni*, n. 256, (in press).

Camagni R. (1992), "Le grandi città italiane e la competizione a scala europea", in P. Costa e M. Tonilo (ed), *Città metropolitane e sviluppo regionale*, Milano, Franco Angeli, 23-45.

Camagni R. (2014), "Le aree metropolitane italiane per lo sviluppo del paese: obiettivi e competenze nella nuova legge", [<http://www.laboratoriourbano.info/2014/02/le-citta-metropolitane-una-riforma-per-il-rilancio-del-paese/>]

Corrado F., Giaimo C. (2007), (ed), *Città e territorio metropolitano contemporaneo. Rapporto da Torino*, Milano, Franco Angeli.

Dematteis G. (1997), "Il sito: componenti naturali e potenzialità", in C.A. Barbieri, Id, C. Giaimo, "Torino: dall'eredità del passato ad una strategia per il presente ed il futuro", *L'Universo*, p 440.

Galimberti D., Morel Journel C. (2014), "Le politiche di coordinamento su scala metropolitana in Francia: il caso della regione urbana di Lione", *Urbanistica* 153/154, (in press).

Giaimo C. "Nuova pianificazione del territorio e riforma istituzionale in Piemonte", *Urbanistica Informazioni* on line [<http://www.urbanisticainformazioni.it/Nuova-pianificazione-del-territorio-e-riforma-istituzionale-in.html>].

Mazza L. "European viewpoints: a new status for Italian metropolitan areas", *Town Planning Review*, p. 143-146.

Saccomani S. (2014), "Torino: una città metropolitana di 315 Comuni", *Urbanistica* 153/154, (in press).

## Torino e Lynch: la percezione a supporto dell'urbanistica? Analisi e riflessioni sulla multipolarità e sulla forma urbana per l'area metropolitana torinese

ALFREDO MELA, GIOVANNA PERINO,  
FRANCESCA PAOLUCCI  
E EMMA SILIBERTO

### Introduzione

L'inizio dell'anno che verrà, il primo gennaio del 2015, vedrà il subentro delle Città metropolitane, come indicate dalla Legge n. 56 del 7 aprile 2014, alle Province omonime. Le prime assumeranno le dimensioni

territoriali delle province preesistenti. L'evoluzione legislativa che ha condotto a tale risultato è stata oggetto di numerosi studi e approfondite ricerche inerenti aspetti differenti non solo di natura giuridica ma anche sociale, economica ed urbanistica. È in tale corpus di studi che si inserisce la ricerca di seguito narrata, il cui sviluppo è avvenuto nel corso del 2013 a cura di Ires Piemonte e del Politecnico di Torino e, nello specifico, degli autori del presente contributo, al fine di analizzare la questione di una parte dell'attuale Area Metropolitana Torinese (AMT) non esclusivamente da un punto di vista istituzionale. Premessa delle analisi effettuate sono stati uno studio IRES del 2008, "Lo sviluppo multipolare dell'Area Metropolitana Torinese" e le molte trasformazioni urbanistiche che hanno caratterizzato il territorio torinese nei sei anni successivi alla elaborazione di tale rapporto. Infatti, è stato scelto di osservare, con metodi diversi, se, come e in quale direzione era andato mutando lo sviluppo multipolare dell'area oggetto di studio.

La struttura socio demografica dell'Area metropolitana Torinese

L'analisi delle caratteristiche della struttura socio-demografica dell'AMT per il periodo compreso tra il 2001 e il 2011 facendo riferimento ai dati censuari ISTAT e, in particolare, ai dati demografici e alle classi d'età, ha consentito di evidenziare le tendenze che hanno caratterizzato nell'arco del decennio i territori analizzati e come eventualmente queste variazioni si rapportano alla nascita di ipotetici poli di sviluppo metropolitano. Le carte elaborate hanno mostrato un incremento della popolazione residente soprattutto nelle cinture esterne, accompagnato da un decremento assiale solo in alcuni dei comuni analizzati. In generale, invece, la variazione percentuale della popolazione straniera residente è risultata positiva in tutte le cinture metropolitane. Inoltre, per l'analisi sulle fasce d'età, si è scelto di prendere in esame la popolazione di età infantile e adolescenziale da una parte e quella anziana dall'altra, che risultano essere legate a specifici fattori problematici. La perdita di popolazione più giovane si è verificata in alcuni comuni dell'area metropolitana, localizzati principalmente nella prima e nella seconda cintura; positiva in ognuna delle cinture è risultata invece la variazione percentuale per la fascia d'età over 65, a conferma del noto trend di invecchiamento della popolazione del capoluogo piemontese rispetto ad altre realtà regionali.

I risultati ottenuti dall'indagine socio demografica condotta, ben lontana da un mero esercizio statistico, possono affiancare e supportare efficacemente studi sociologici ed urbanistico/pianificatori inerenti il territorio metropolitano, specialmente quando, alla scala urbana, gli interrogativi sono relativi alle molteplici questioni legate alle trasformazioni fisiche della città e, in particolare, agli schemi interpretativi di uno spazio pubblico urbano che, al tempo stesso, potenzialmente accomuna e separa i soggetti che lo popolano (Mela, 2014).

Lo sviluppo multipolare dell'Area metropolitana

Torinese

Lo sviluppo multipolare dell'AMT è stato analizzato al fine di rilevare tanto le polarità esistenti quanto quelle potenziali. L'attenzione dello studio è stata infatti orientata al fenomeno della tendenza al decentramento di alcune funzioni di elevata qualificazione all'interno dell'AMT, la quale ha caratterizzato uno sviluppo territoriale multipolare lungo alcuni dei principali assi dell'area di studio. In particolare, l'analisi sulle polarità metropolitane è stata condotta attraverso tre fasi:

- ricognizione delle polarità, dei distretti e dei principali elementi di rilievo, suddivisi per funzioni prevalenti, presenti oggi all'interno dei quadranti dell'AMT;
- ricognizione dei programmi e dei progetti che interessano l'AMT e valutazione dello stato di avanzamento lavori di ciascuno;

- rispetto alla prima fase, definizione delle principali polarità dell'AMT e sistematizzazione delle stesse secondo criteri specifici, con l'obiettivo di restituire una fotografia al 2013 della loro distribuzione sul territorio ed effettuare una lettura di tipo percettivo.

La ricerca condotta ha avuto quale esito non solo la conferma dell'evoluzione multipolare dell'AMT, che nel complesso presenta numerose specificità ma che si può descrivere attraverso ideali "assi" di sviluppo urbano, ma ha inoltre consentito di rilevare una spinta marcata in tal senso. Ciò si evince dalla Carta di Sintesi appositamente elaborata, che illustra lo sviluppo assiale del multipolarismo torinese attraverso l'identificazione dei principali assi di sviluppo e delle polarità, "attuali" e "potenziali", suddivise secondo le funzioni di rango metropolitano; è ancora evidente il cosiddetto "Asse Fordista", sviluppatosi in direzione nord-sud, che va ad incrociarsi con l'"Asse dei Ceti Medi" in direzione est-ovest. Il primo corrisponde principalmente alla direttrice lungo la quale si collocavano i più importanti insediamenti produttivi; il secondo è, invece, caratterizzato da una maggiore presenza di attività terziarie e, a livello residenziale, da una più ampia rappresentanza di ceti medi. Oltre a questi Assi "riconfermati", sono di cruciale importanza:

- l'Asse della Spina, che si prolunga idealmente in direzione sud, attraversando il distretto in cui si concentrano i principali impianti che rappresentano una eredità dell'evento olimpico di Torino 2006, sino a giungere al complesso di Mirafiori, parte del quale vede già in atto una significativa rifunzionalizzazione;

- l'Asse di Corso Marche, che con il progetto che prevede la sovrapposizione "a wafer" di diverse infrastrutture di trasporto (un'autostrada a quattro corsie, un grande corso alberato e una galleria che consente l'attraversamento della linea ferroviaria ad alta velocità), verrà a rappresentare un asse di collegamento diretto tra Stupinigi e Venaria Reale, lungo il quale si ipotizzava in fase progettuale la realizzazione della nuova Città della Salute, ma che tuttavia è ancora ampiamente da discutere e oggetto di riflessione da parte del governo regionale recentemente insediatosi;

- l'Asse del Po, che idealmente si configura come una linea lungo la quale si situano importanti funzioni culturali e di interesse turistico-ambientale;
- gli Assi di Porta Nuova-Piazza Castello e Via Garibaldi, con la prevalente concentrazione di funzioni legate al tempo libero, al loisir e al commercio;
- l'Asse della Tangenziale, che attrae funzioni di elevato livello e, specialmente, attività commerciali e di loisir, oltre che la concentrazione di numerosi progetti di interesse ambientale (tra questi la "tangenziale verde" tra Settimo e Borgaro), che dovrebbero avere il compito di generare una rete di aree verdi connesse ad altre già presenti o in via di consolidamento.

L'analisi percettiva applicata all'Area metropolitana Torinese

La ricognizione e la sistematizzazione delle informazioni raccolte sul multipolarismo sono state affiancate dalla ricerca di componenti di tipo percettivo con riferimento al paesaggio urbano, indagando sulle tematiche teoriche della percezione della città e, in modo particolare, sull'immagine che il capoluogo torinese imprime nella memoria di chi lo visita percorrendo gli assi principali d'ingresso per ciascuno dei suoi principali quadranti. Tra le diverse teorie che nel corso del tempo si sono occupate del paesaggio urbano come oggetto di percezione vi è quella dell'urbanista e architetto Kevin Lynch, cui si è scelto di ispirarsi per la sua completezza e sistematicità d'approccio. L'immagine urbana è stata analizzata percorrendo in automobile i principali assi di ingresso all'area interessata, distinguendo tra elementi diversi al fine di ricavare indicazioni utili alla progettazione delle forme di spazi che consentano l'orientamento e la significazione da parte dei cittadini stessi. Esito della prima fase di analisi è una mappa concettuale nella quale sono stati schematizzati i confini dell'AMT e i percorsi individuati ai fini dell'indagine comprensivi del territorio comunale torinese e di parte del territorio dei comuni limitrofi.

Quali sono, dunque, gli elementi al centro dell'analisi e sui quali si è focalizzata l'attenzione? Innanzitutto gli assi "confine" e quelli generalmente utilizzati per accedere all'AMT dai quattro quadranti, spesso costituenti delle "barriere": siano esse fisiche o percettive, impediscono o limitano relazioni dirette tra gli ambiti attraversati. Per il Quadrante Ovest, ad esempio, le barriere fisiche sono rappresentate da Corso Regina Margherita, Corso Mediterraneo e ovviamente dalla tangenziale nel tratto Nord-Sud che, pur non essendo un asse d'ingresso alla città, è stata indicata come limite dell'area oggetto d'analisi a causa della sua principale funzione di distribuzione del traffico in ingresso e in uscita. Altri assi, invece, sono indicati come "Barriere percettive" poiché dividono e separano ambiti di diverso uso e utilizzo: costituisce un esempio Corso Orbassano per il quadrante Ovest. Per ciascun quadrante l'attenzione è stata poi focalizzata sui percorsi (Paths), classificati per intensità e dunque suddivisi in "forti", "medi" e "deboli" in funzione dei dati di Traffico Giornaliero Medio (TGM)

rilevati. Per Torino, facile riconoscere tra i "forti" alcuni dei corsi più utilizzati dai cittadini dell'AMT: Corso Regina Margherita, Corso Grosseto e Corso Giulio Cesare; tra i "deboli" sono invece presenti assi meno frequentati ma ugualmente funzionali alla distribuzione del traffico, quale ad esempio Strada di Lanzo e Via Borgaro. In alcuni casi, i dati di TGM rilevati supportano la percezione e le sensazioni dell'individuo che li percorre con il mezzo privato, spesso confermate dalla documentazione fotografica prodotta durante i numerosi sopralluoghi.

Numerosi sono stati i margini, Edges, rilevati all'interno dell'AMT, ovvero quei percorsi o elementi che possono assumere un carattere di "barriera" o di "su-

tura" nel momento in cui dividono una zona dall'altra o, viceversa, mettono in relazione e uniscono due aree generalmente vicine. All'interno del Quadrante Est, ad esempio, i principali margini sutura sono rappresentati da Strada dell'Eremo, Strada Revigliasco e Strada del Fioccardo; i margini barriera, invece, sono riconducibili ad esempio a Corso Casale, Corso Moncalieri e Corso Chieri.

Tra gli elementi lynchiani indagati, i nodi, Nodes: quei punti, definiti strategici per la città, come i luoghi di congiunzione tra più percorsi o di concentrazione di determinate attività e/o funzioni. Nel Quadrante Ovest, tra i più importanti nodi di congiunzione dei percorsi segnalati, Corso Orbassano e Corso Tazzoli o Corso Francia e Corso Marche; sono per contro nodi di concentrazione il Polo commerciale di Ikea, il distretto commerciale di Collegno, l'Interporto SITO, il polo commerciale di Le Gru. Fondamentali per la percezione e, soprattutto, per colpire l'impressione mnemonica del visitatore, vi sono i riferimenti, Landmark. Elementi più o meno lontani rispetto all'osservatore, indicano dei punti simbolo dell'immagine della città. Nel Quadrante Sud sono landmark a "breve raggio" la Palazzina di caccia di Stupinigi, lo Stadio olimpico e gli edifici a torre in Corso Trieste; ad "ampio raggio", la Mole Antonelliana, la Basilica di Superga, l'Arco Olimpico, il Castello di Moncalieri, il Monte Monviso. Alcuni di questi rappresentano Landmark particolarmente significativi per l'AMT, in quanto visibili da tutti e quattro i quadranti.

Ultimo elemento lynchiano indagato: gli ambiti, District. Una dettagliata analisi dei quartieri visibili lungo i percorsi di accesso all'area oggetto d'esame ha dato un risultato legato alla presenza di numerose polarità analizzate nella prima parte della ricerca; alcune di esse, ormai, caratterizzano fortemente la percezione di tutti coloro che vivono l'AMT, ma anche di coloro che ne fanno ingresso per la prima volta. Per il Quadrante Sud, ad esempio, è possibile fare riferimento al Distretto Olimpico, al Distretto Industriale di Mirafiori, al Distretto di Italia '61, al Polo Lingotto, ai diversi poli universitari e a molte altre polarità che si distribuiscono lungo gli assi d'accesso presi in esame. In generale l'attuale dibattito sull'istituzione delle Aree metropolitane è stato occasione per effettuare un'indagine su diversi aspetti che caratterizzano l'ambito torinese: il contesto metropolitano in oggetto risulta oggi essere organizzato secondo un multipolarismo assiale favorito negli ultimi anni dalla tendenziale dislocazione delle principali funzioni metropolitane. L'evidente caratterizzazione dell'area da parte di un certo numero di polarità individuate (che, tuttavia, devono essere organizzate al meglio per poter rispondere ai criteri del multipolarismo), ha consentito di esprimersi sulla necessità di ridiscutere l'intera organizzazione strutturale e infrastrutturale, e la conseguente localizzazione delle grandi funzioni di scala territoriale e metropolitana. Tale considerazione viene rafforzata anche dall'applicazione dell'analisi percettiva, che ha permesso di constatare le valutazioni già emerse nell'analisi multipolare.



Figura 1—Estratto Tavola dei Confini\_Quadrante Ovest

I risultati della ricerca

Dalla ricerca effettuata si desumono considerazioni circa il contenuto e il metodo utilizzato nell'analisi. Per quanto i primi è emerso che:

- L'area metropolitana torinese è caratterizzata da un multipolarismo assiale legato ai principali assi di sviluppo della città di Torino, capace di valorizzarne al tempo stesso le specificità locali.

- L'analisi percettiva condotta sul contesto torinese ha costituito una prova di attualizzazione della metodologia proposta da Kevin Lynch: l'indagine, infatti, è stata applicata ad un contesto territoriale di scala vasta; ciò ha permesso di indagare maggiormente sulle caratteristiche delle periferie urbane, spesso identificabili come "biglietti da visita" delle città per chi ne fa ingresso, dunque replicabile anche con riferimento a quelli che oggi sono i confini della "nuova" Città metropolitana torinese.

- Lo studio ha permesso di evidenziare i problemi connessi alla fruibilità dell'ambito considerato e di identificare alcune indicazioni di policy, orientate a incrementare l'accessibilità alle polarità metropolitane e ad aumentare la permeabilità degli assi di accesso ai mezzi privato automobilistico ma anche ai mezzi pubblico, ai veicoli a due ruote o ai pedoni.

Con riferimento al metodo utilizzato, si ritiene utile condividere le seguenti considerazioni:

- L'integrazione del metodo statistico-oggettivo con quello qualitativo-percettivo ha permesso il confronto dell'esito dei primi, i dati, con le percezioni rilevate durante i sopralluoghi effettuati.

- In vista dei nuovi adeguamenti legislativi, l'applicazione dell'analisi percettiva potrebbe essere estesa ad ambiti più vasti come l'intero territorio provinciale o porzioni di esso già notoriamente più critiche di altre;

- Interessante potrebbe essere la sua funzione di supporto alla redazione di strumenti di pianificazione territoriale, ad esempio con l'elaborazione di un "piano visivo" per l'area metropolitana derivante da un'analisi della forma esistente e dell'immagine collettiva dell'area, attraverso la partecipazione dei cittadini.

Conclusioni

È chiaro a tutti anche solo per esperienza personale che lo sguardo, in generale, non può essere considerato semplicemente come un fenomeno di natura fisiologica incapace di generare conseguenze. Con riferimento ai nostri temi, è Giampaolo Nuvolati a ricordarcelo richiamando la figura ottocentesca del "flâneur", nel quale rivede uno sguardo capace di cogliere le trasformazioni che prendono forma nel cuore della città. Nel suo libro "Lo sguardo vagabondo. Il "flâneur" e la città da Baudelaire ai postmoderni" (Nuvolati G., 2006), l'autore conferma la storica funzione del "flâneur" come oggetto dell'analisi sociologica. E ancora, sempre partendo dal "flâneur" ma allo stesso tempo allontanandosene per affrontare l'odierno mondo digitale, l'importanza dello sguardo nel fruire un certo tipo di città e della percezione che

della stessa se ne ricava sono centrali nella fruizione dei paesaggi e degli immaginari urbani digitali. La portata estetica e progettuale che li caratterizza è infatti tale da costituire esperienze indipendenti dal cosiddetto "gameplay primario". Reali o digitali che siano le realtà urbane di cui ci si occupa, dunque, la portata dello sguardo sulle loro dimensioni e quelle ad esse prossime è tale da non poter essere ignorata dall'approccio urbanistico e di pianificazione. Infatti, come ci ricordava Jane Jacobs già all'inizio della metà degli anni Sessanta, "ciò che abbiamo da esprimere attraverso la forma delle nostre città non dev'essere sottovalutato. (...) Non dobbiamo sottrarci al compito di rendere meglio comprensibile nella sua essenza quest'accolta vivente di usi interdipendenti, questa libertà, questa vita; né possiamo essere così distratti da ignorare quale sia quest'essenza" (Jacobs, 1961).

Bibliografia

Jacobs, J. (1961) (a cura di), Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane, Torino, Einaudi.

Lynch, K. (1964), L'immagine della città, Venezia, Marsilio. Edizione italiana: Lynch, K., Ceccarelli, P. (a cura di) (2013), L'immagine della Città, Venezia, Marsilio.

Mela, A. (2014) (a cura di), La città con-divisa: lo spazio pubblico a Torino, Milano, Franco Angeli Editore.

Nuvolati, G. (2006), Lo sguardo Vagabondo. Il flâneur e la città da Baudelaire ai postmoderni, Bologna, Il Mulino.

Mela, A., Davico, L., Crivello, S. e Staricco, L. (2008), Lo Sviluppo multipolare dell'Area Metropolitana Torinese, IRES Piemonte.

## Pianificazione ambientale vs pianificazione urbanistica per una trasformabilità economicamente sostenibile di aree ex produttive: livelli di contaminazione e flessibilità funzionale.

GIUSEPPE STELLIN  
E ELENA PICCHIOLUTTO

1. Rigenerazione di aree ex produttive contaminate  
Il tema della rigenerazione urbana delle aree ex produttive contaminate è noto (De Franciscis, 1997; CABERNET, 2012), così come le sue problematiche di carattere amministrativo, urbanistico e ambientale (Balducci, 2003).

Da un'analisi delle esperienze e della letteratura emerge come una delle principali criticità sia la mancanza di coordinamento tra le procedure ambientali ed urbanistiche: se la necessità della loro integrazione è riconosciuta da tempo a livello internazionale (Boott, 1999), così non è ancora nelle pratiche nazionali (Audis, 2014).

Il presente contributo sintetizza un percorso di ricerca mirato a dimostrare, con specifico riferimento a un caso studio, come l'inversione del rapporto dominante del progetto urbanistico rispetto a quello ambientale permetta una pianificazione più coerente nei rispetti del territorio ma, soprattutto, offra una leva a favore della fattibilità economica degli interventi.

## 2. Incidenza della procedura ambientale

Attualmente l'Italia ha un "bagaglio" di aree contaminate stimato in circa 9.000 km<sup>2</sup> composto prevalentemente da aree ex produttive dismesse o in dismissione. Il problema del loro recupero è quindi da tempo nell'agenda di molte istituzioni, anche se la letteratura non offre ancora sufficienti indicazioni in tema di standardizzazione di buone pratiche, a causa di aspetti quali l'aleatorietà dei costi di bonifica (Dybvig, 1992; Cianflone et al., 2006) e la scarsa capacità di trasferimento delle conoscenze dovuta alla limitata e specifica casistica di progetti realizzati (Apat, 2004; Stella Richter et al., 2006).

La valutazione della fattibilità economica di tali processi poggia principalmente sull'aspetto economico del valore di trasformazione, all'interno del quale la componente di costo ambientale (Stellin et al., 1998), deprime spesso il valore dell'area. La valutazione non può infatti prescindere da un'analisi dell'assetto normativo ambientale, i cui riferimenti sono il DL 471/1999 e il DM 152/2006.

Non vi è dubbio che le procedure propedeutiche al progetto di bonifica, caratterizzazione ambientale e analisi di rischio, permettono di pianificare il trattamento dei suoli sulla base delle norme di piano (Masala, 2013). Tuttavia la maggioranza degli operatori del settore (Audis, 2014) ancora rileva una discontinuità tra le procedure, in particolare nel rapporto tra il livello di bonifica necessario (da piano) e il progetto. In questi casi la pianificazione si svincola dalla caratterizzazione ambientale, evidenziando come il progetto urbanistico possa determinare un "livello ambientale" legato dal suolo.

## 3. Inversione delle procedure: applicazione ad un caso studio

È dunque possibile individuare strumenti di supporto alla fattibilità di questi interventi che, tuttavia, non sono ancora integrati. Sembra quindi opportuno proporre un approccio metodologico che inverta la relazione dominante della pianificazione urbanistica rispetto a quella ambientale, sulla base delle attuali possibilità attuative.

La caratterizzazione ambientale introdotta dal DL 471/1999 permette di ottenere una mappatura dei contaminanti, mentre l'analisi di rischio promossa

dal DM 152/2006 consente di modulare le procedure di bonifica in ragione del progetto. L'idea è quella di usare tali strumenti anche per il progetto urbanistico, mettendo in relazione la mappatura ambientale con il progetto architettonico/funzionale e localizzando le funzioni "più pulite" e "meno pulite" a seconda del livello di contaminazione, per poi valutare scenari alternativi.

A causa della mancanza di un contesto organico, si è reso necessario valutare le specificità procedurali sopra definite mediante l'applicazione ad un caso studio. L'area è stata scelta perché rappresentativa di una



Livello bonifica		100%					
residenziale							
industriale/commerciale							
Costi (euro)		2005	attualiz.	2005	attualiz.	2005	attualiz.
Costo urbanizzazioni e altri costi	0	0	4.703.974	5.564.801	4.703.974	5.564.801	
Cc edifici progetto	0	0	36.305.000	42.948.815	34.489.750	40.801.374	
Costo bonifica area	n.d.	749.000	1.299.402	1.537.193	1.046.500	1.110.337	
Totale	n.d.	749.000	42.308.376	50.050.809	40.240.224	47.476.512	
Ricavi (euro)							
V mercato edifici progetto	0			40.306.000		40.306.000	
Saldo netto (euro)		-749.000		-744.809		1.829.488	

Fig. 1 – Da sinistra: localizzazione dell'area nel contesto urbano, mappatura della contaminazione, e scenari alternativi. La tabella sottostante riposta le principali componenti di costo, livello dei ricavi e dei profitti nei diversi scenari.

Confrontando il bilancio dei tre scenari, è stato possibile dimostrare come lo scenario B rientri nell'ambito della fattibilità economica anche se si sottolinea ancora, in questo contesto, il carattere "speditivo" di tale valutazione, mirata solamente a verificare la validità dell'approccio.

## 4. Conclusioni

È indubbio che le aree ex produttive contaminate potranno offrire in un prossimo futuro ampi spazi per le necessità di sviluppo e riconversione delle città anche se sono note le problematiche di recupero ed in particolare la mancanza di coordinamento tra le procedure urbanistiche e quelle ambientali. Invertire l'approccio tradizionale, posponendo il progetto urbanistico alla progettazione ambientale, apre nuove direzioni che sembrano consentire una compressione dei costi e, in ultima analisi, la fattibilità economica dell'intervento.

## Note

1 In questo specifico caso, i costi sono dati da: a) costo di smaltimento dei terreni contaminati stoccati nell'area Nord (valutato nell'ipotesi peggiorativa di conferimento a discarica); b) costo di monitoraggio (annuale e quantificato per un'estensione temporale di 5 anni).

2 I dati considerati sono stati acquisiti dalla municipalità di Conegliano, dalla società responsabile del progetto di bonifica e mediante un'analisi svolta presso operatori specializzati del mercato immobiliare ed edilizio locale, ipotizzando un investimento in condizioni ordinarie. Funzionalmente ad un più agevole confronto tra gli scenari proposti, alcune voci di costo e di ricavo del modello finanziario sono state aggregate.

## Bibliografia

Apat (2004), Metodologie, tecniche e procedure per il supporto degli interventi di valorizzazione dei siti inquinati, Roma.

Audis, 2014, Rigenerare Italia, ruoli obiettivi strumenti per ripartire dalle città, Atti del Convegno Nazionale AUDIS, 16 maggio 2014, Modena.

Balducci A. (2003), Le aree dismesse tra politiche locali e cicli immobiliari, in Dragotto M. e Gargiulo C. (a cura di), Aree dismesse e città. Esperienze di metodo, effetti di qualità, Franco Angeli, Milano.

Boott H.R. (1999), London's brownfield resource pilot project: the Wandle Valley, Paper 14, Centre for Advanced Spatial Analysis, UCL, London.

CABERNET (2013), Sustainable brownfield regeneration: CABERNET Network report, LQMG, Nottingham.

Campeol G., (2008), "Il Piano di bonifica del sito ex Zanussi di Conegliano", in Progettare per il patrimonio industriale (a cura di) Chiara Ronchetta e Marco Trisciuglio, Celid, Torino.

Campeol G. e Carollo S., (a cura di), (2004), Setteborghi per Conegliano, Conegliano Iniziative Immobiliari SpA, Arti Grafiche Conegliano (TV).

Cianflone T., Di Toppa P. (2006), "Casi studio italiani di riqualificazione dei brownfields", in Gibin R., Turvani M., Di Marco G. (a cura di), Proposta di linee guida per il recupero ambientale e la valorizzazione economica dei brownfields, Apat, Roma.

De Franciscis G., 1997, Rigenerazione urbana: il recupero delle aree dismesse in Europa: strategie, gestione, strumenti operativi, Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, Istituto italiano per gli studi filosofici, Eidos.

Dybvig L. O., 1992, Contaminated Real Estate Implications for Real Estate Appraisers, The Research and Development Fund, Appraisal Institute of Canada.

Masala E., Melis G. (a cura di) (2013), Interactive Visualisation Tool for Brownfield redevelopment. A European Experience, SiTI, Celid, Torino.

Stella Richter P., Ferrara R., Gallo C.E., Videtta E. (a cura di), (2006), Recupero urbanistico ed ambientale delle aree industriali dismesse, editoriale scientifica, Torino.

Stellin G., Rosato P. (1998), La valutazione economica dei beni ambientali. Metodologia e casi di studio, Città Studi Editore.

# Città metropolitane: criticità insorgenti, politiche e progettualità percorribili

STEFANO RECALCATI  
E DEMETRIO SCOPELLITI

Mentre è ormai da tempo nota e dibattuta la portata economico-sociale del processo di urbanizzazione che a livello globale sta rapidamente modificando il modo di vivere e abitare il pianeta, ancora troppo poco ci si sofferma sulle ripercussioni di questo fenomeno da un punto di vista urbanistico e ambientale.

Le città occupano solamente il 2% della superficie terrestre, ma qui si concentra oltre la metà della popolazione globale e si produce l'80% delle emissioni complessive di Co2.<sup>1</sup>

È questa la ragione per cui le aree urbane rappresentano, in Italia come nel resto del mondo, quei luoghi strategici in cui intervenire per sviluppare e testare delle soluzioni innovative da un punto di vista urbanistico, sociale, trasportistico, energetico e ambientale.

Operando alla scala della città si introduce un effetto leva che permette, con interventi relativamente modesti, di ottenere risultati enormi: favorire, per esempio, la densificazione di un agglomerato urbano, permette non solo di ridurre il fabbisogno energetico e le emissioni nocive, ma anche gli investimenti per i trasporti pubblici, le infrastrutture e i servizi necessari per farlo funzionare.

Le città italiane hanno già maturato la consapevolezza dell'importanza di questa sfida e, di conseguenza, stanno mano a mano promuovendo ed investendo sempre maggiori risorse in azioni capaci di affrontare le principali problematiche ambientali alla scala urbana, anche se molto rimane ancora da fare.

## Le città metropolitane del nord Italia

Le città metropolitane, già previste dall'articolo 114 della Costituzione, dopo un lungo e tortuoso iter iniziato nel 1990 con la riforma degli Enti locali, sono diventate realtà solamente con l'approvazione della Legge 56/2014.

Entro la fine dell'anno, con l'insediamento dei sindaci metropolitani e l'elezione dei relativi consigli, inizierà la fase operativa vera e propria, che vedrà le città metropolitane impegnate nell'adempiere alle quattro funzioni principali che le sono state attribuite: viabilità, edilizia scolastica, pianificazione del territorio e

sviluppo socio-economico. Se le prime due, di fatto, non sono una novità perché già di competenza provinciale, le altre sono relativamente inedite ed aprono scenari interessanti.

Con 8 milioni di abitanti complessivi, le città metropolitane del nord Italia (Torino, Milano, Genova, Venezia e Bologna) rappresentano il 13,5% della popolazione nazionale, distribuita su 16.412 km<sup>2</sup> di suolo, che corrisponde al 5,5% del territorio italiano.<sup>2</sup> Più nello specifico, la nuova dimensione metropolitana insiste su un territorio già trasformato e compromesso da 60 anni di sviluppo urbano spesso frammentario e incapace di visione d'insieme.

### Le criticità insorgenti

Da un'analisi comparativa delle città metropolitane del nord e da un raffronto dei loro principali trend con alcune delle best practice europee, emerge uno scenario allarmante, caratterizzato da fenomeni quali l'incontrollato consumo di suolo, il progressivo invecchiamento della popolazione, tassi di motorizzazione elevati, l'assenza di adeguate politiche di riduzione dei consumi energetici e di gestione dei rifiuti.

Dal 1971 a oggi, la popolazione delle cinque città metropolitane è rimasta pressoché invariata, ma lo stesso non si può dire del consumo di suolo. Alla contrazione diffusa dei capoluoghi (dal -22% di Bologna al -29% di Genova e Venezia) ha corrisposto un generale incremento degli altri comuni metropolitani (dal +24% di Torino al +42% di Bologna).<sup>3</sup> Questi numeri dimostrano la presenza di un fenomeno di migrazione dai centri urbani al suburbio che ha spesso snaturato le forme urbane compatte registrando una grave dispersione insediativa, cui la frammentazione amministrativa spesso non ha saputo reagire.

Che l'Italia sia uno dei paesi più vecchi del mondo è cosa nota, ma solo analizzando la velocità di questo trend si può cogliere a pieno la portata del fenomeno: a livello nazionale, nel 1984, il dato sulla quantità di persone oltre i 65 anni sul totale dei residenti era pari al 13%, mentre oggi supera il 21%, con un incremento nel trentennio del 61,5%. Nonostante la forte crescita dei flussi migratori, in tutte le città metropolitane del nord il dato è decisamente superiore alla media nazionale e, nel caso di Genova, raggiunge addirittura il 28%. Il numero è ancora più consistente se si analizza il dato relativo al solo capoluogo metropolitano: in questo caso il peso della popolazione over 65 va dal 25% di Torino e Milano al 26% di Bologna, 27% di Venezia e 28% di Genova.<sup>4</sup>

Un discorso analogo vale per i tassi di motorizzazione, che collocano l'Italia tra i paesi più "auto-dipendenti" del mondo con una media di 610 vetture ogni 1.000 abitanti. Le città metropolitane del nord non si distanziano molto dal dato nazionale, evidenziando valori compresi tra le 479 auto di Genova e le 623 di Torino, ben al di sopra della media delle città europee (Amsterdam 317, Copenaghen 321, Stoccolma 389).<sup>5</sup>

Oltre la metà degli spostamenti avviene con il mezzo privato: dal 50% di Genova al 65% di Bologna. Tale propensione si ripercuote quotidianamente in termi-

ni di congestione, sicurezza stradale, scarsa qualità urbana e ambientale.

In ultimo, sul piano dei fabbisogni energetici, dell'inquinamento e della gestione dei rifiuti si evidenzia come, se da un lato tutti i capoluoghi metropolitani abbiano già aderito al Patto dei Sindaci e redatto un Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile per ridurre le emissioni del 20% entro il 2020, lo stesso non valga per l'intera città metropolitana, rendendo così spesso vani gli sforzi delle singole entità municipali a fronte di una disomogeneità di approcci e di interventi.

Uno sguardo al futuro: politiche e progettualità percorribili

Questa fotografia, per quanto schematica e non esaustiva, fornisce una prima identificazione di specifiche problematiche che affliggono le città del nord, in forte ritardo, quando non in completa controtendenza, rispetto alle loro pari europee.

Guardare oltre i confini nazionali risulta strategico per cercare esempi innovativi e buone pratiche da seguire.

La città di Stoccolma, per esempio, ha pianificato la propria crescita metropolitana puntando sul mantenimento di una forma urbana compatta che le ha permesso, già nel 1999, di azzerare il consumo di suolo attraverso la riqualificazione delle proprie aree dismesse.<sup>6</sup>

Barcellona ha deciso di affrontare i rischi dell'invecchiamento della popolazione coniugando innovazione e inclusione sociale, mediante il progetto di una "rete di fiducia" digitale composta da familiari, amici, vicini, e addetti del terzo settore, a servizio di ciascun anziano.<sup>7</sup>

Per ridurre il tasso di motorizzazione, Helsinki sta già testando un sistema di mobilità "su richiesta" attraverso un'unica piattaforma con cui, entro dieci anni, si potrà calcolare il percorso e il mezzo ideale, prenotare e pagare ogni genere di servizio su misura, dalla bicicletta al taxi, dal minibus al traghetto.<sup>8</sup>

Mobilità e questione energetica, sono da tempo state individuate da Copenaghen non solo come ambiti strategici, ma anche come opportunità economiche. Lo sviluppo della rete ciclabile, la creazione di un sistema alternativo di produzione di energia pulita e la tenacia nel ridurre drasticamente i consumi, le hanno permesso di perseguire l'obiettivo di prima città carbon neutral entro il 2025.<sup>9</sup>

La riorganizzazione amministrativa delle città del nord Italia rappresenta un'occasione imperdibile per definire una nuova visione di rigenerazione urbana intelligente e sostenibile, impostata su consumo di suolo zero e incentivi urbanistici legati a standard energetico-qualitativi; sullo sviluppo della mobilità dolce e di mezzi pubblici più frequenti e flessibili; sulla produzione di cibo ed energie rinnovabili in loco; sulla gestione intelligente dell'illuminazione pubblica e delle risorse.<sup>10</sup> I modelli cui attingere per la definizione di questo paradigma non mancano; al contempo, accelerare il cambiamento di tendenza risulta quanto mai urgente e necessario.

## Note

- 1 R. Burdett, D. Sudjic (a cura di), *The endless city*, Phaidon, Londra 2010
- 2 Cittalia, *Le città metropolitane*, Roma 2013
- 3 Nostra elaborazione su dati Istat, 1971-2011
- 4 Nostra elaborazione su dati Istat, 1984-2014
- 5 Dati Eurostat Urban audit, 2008
- 6 LSE Cities, Stockholm, *Green Economy Leader Report*, Londra 2013
- 7 Bloomberg Philantropies, *Mayors Challenge 2014* (<http://mayorchallenge.bloomberg.org/>)
- 8 A. Greenfield, *Helsinki's ambitious plan to make car ownership pointless in 10 years*, *The Guardian*, Londra 10/07/14
- 9 Sustainia, *Guide to Copenhagen 2025*, Copenhagen 2013
- 10 Arup, *Smart Actions in Italian metropolitan cities*, Milano 2013

## Interventi sostenibili tra terra e mare. Piani e progetti per le colonie marine della riviera romagnola

### ANNARITA TEODOSIO

Le colonie marine si diffondono nel corso dell'Ottocento sui litorali italiani - soprattutto romagnolo, toscano e ligure - come luoghi di cura per affezioni infantili. Durante il Ventennio si arricchiscono di nuove funzioni caricandosi di valenze simboliche e propagandistiche. Le costruzioni, divenute più complesse e articolate per le rinnovate esigenze, rappresentano anche una sorta di laboratorio per sperimentazioni architettoniche, stilistiche e tecnologiche<sup>1</sup>. I bombardamenti alleati del secondo conflitto mondiale danneggiano gravemente molte strutture sia sulla costa adriatica che su quella tirrenica nelle immediate vicinanze della linea gotica. Nel dopoguerra gli edifici sopravvissuti vengono solitamente asserviti alle esigenze dell'emergenza rivestendo funzioni sanitarie e sociali: ospedali militari, depositi, carceri, case per gli sfollati. L'avvento del boom economico, e il progressivo mutare delle condizioni finanziarie delle famiglie italiane, generano una differente percezione del soggiorno in colonia comportando il graduale svuotamento e la conseguente dismissione - in alcuni casi, addirittura l'abbattimento - dei pochi complessi ancora attivi.

Dopo un lungo oblio, a partire dagli anni Ottanta, si promuovono iniziative culturali e studi finalizzati alla conoscenza e all'analisi quantitativa e qualitativa di questo ingente patrimonio architettonico<sup>2</sup>. Nello stesso periodo si concretizzano alcuni progetti di

recupero e rifunzionalizzazione dei manufatti ad uso scolastico (Forlivese e Patronato Scolastico di Rimini, F. Baracca di Riccione), turistico-alberghiero (Croce Rossa di Marina di Ravenna, Dalmine di Riccione), o parco tematico (Parco Acquatico Le Navi di Cattolica, ex colonia XVIII Ottobre).

A prescindere da queste sporadiche esperienze, la quasi totalità degli edifici, coi relativi spazi di pertinenza, è soggetta tuttora a disgregazione e abbandono o, nella migliore delle ipotesi, a usi e occupazioni improprie. Questa situazione deriva probabilmente dall'assommarsi di fattori molteplici e di differente natura, che vanno dalla sottovalutazione del valore storico-documentale e architettonico dei manufatti, alle reali difficoltà di gestione per problemi di natura economica e amministrativa.

La crescente sensibilità verso la tutela e la conservazione dell'architettura moderna e la diffusione di modelli di sviluppo urbano sostenibile, basati sul recupero e la riqualificazione del costruito, anche per evitare l'ulteriore consumo di suolo, hanno avuto l'indiscutibile merito di accendere i riflettori su questi complessi dismessi, e quindi sulle condizioni di degrado in cui versano ampie porzioni del litorale.

Il "sistema delle colonie" tra tutela e pianificazione. Le colonie, dislocate sul tratto di costa compreso tra Cattolica (a sud) e Marina di Ravenna (a nord)<sup>3</sup>, costituiscono un vasto patrimonio immobiliare, di proprietà pubblica o privata, composto da 246 edifici, 2 milioni e mezzo di metri cubi edificati e 150 ettari di aree libere e ricche di vegetazione affacciate sul mare. Nell'ultimo ventennio è diventata sempre più forte l'esigenza di strategie e programmi di intervento specifici ma di ampio respiro, capaci di dare nuova vita a questi luoghi irrisolti e in attesa, passando dal livello architettonico a quello territoriale, dal singolo edificio al "sistema di edifici" con tutte le rispettive aree naturali pertinenziali.

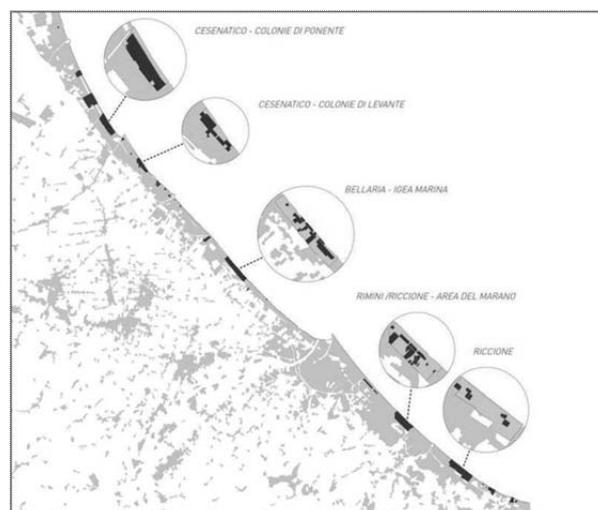


Figura 1 - Collocazione territoriale delle colonie marine sulla riviera romagnola

Già il Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR) dell'Emilia Romagna del 1993 definisce un vero e proprio sistema territoriale della linea di costa individuando le cosiddette "città delle colonie" - zone perlopiù periferiche in cui si rileva una forte concentrazione di colonie marine - e propone un programma-quadro teso alla loro valorizzazione nell'ambito della riqualificazione urbana e ambientale del litorale e dell'arenile. In quest'ottica, il recupero dei singoli edifici e dei rispettivi "contorni" (aree verdi di pertinenza), andrebbe effettuato in maniera organica e coerente, all'interno di interventi più generali collocati a valle di una pianificazione specifica. L'importanza di un'azione basata su una visione unitaria, palesata chiaramente nel PTPR, viene recepita dai vari strumenti di gestione del territorio a diversi livelli. Il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Rimini (PTCP) del 2007, ad esempio, classifica le differenti tipologie di colonie in base al grado di interesse storico-testimoniale e al pregio architettonico (complessivo, limitato o assente) e definisce gli opportuni obiettivi da perseguire che vanno dalla conservazione dei caratteri tipologici e architettonici rilevanti, all'eliminazione delle superfetazioni; dal ripristino dei varchi a mare alla riqualificazione degli arenili e delle aree di pertinenza degli edifici<sup>4</sup>. Il Piano unitario Città delle Colonie del Comune di Cervia del 2008 costituisce una sorta di approfondimento del PRG, di cui è parte integrante. Si connota come un piano di settore e individua quattro zone omogenee (comparti) con i relativi interventi da ascrivere nell'ambito di una progettazione unitaria finalizzata «ad attuare non solo la riqualificazione delle zone delle colonie, ma anche una vera e propria riqualificazione urbana, andando a prevedere sezioni stradali adeguate, marciapiedi, aree verdi, aree di sosta e spazi pubblici in grado di realizzare ambiti vivi e centrali nelle zone delle colonie e conferire quella qualità complessiva oggi indispensabile»<sup>5</sup>. Si tratta di obiettivi molteplici e di ampio respiro che, tuttavia, l'azione per comparti separati probabilmente potrebbe non agevolare. Non minore perplessità desta il fatto che, all'interno degli specifici piani urbanistici attuativi di iniziativa privata, «si incentiva la demolizione e ricostruzione con accorpamento dei volumi esistenti, al fine di razionalizzare le volumetrie e perseguire una migliore distribuzione dell'assetto territoriale e del tessuto urbano»<sup>6</sup>. Anche il Comune di Riccione, nel gennaio del 2012, approva un Programma unitario di qualificazione dell'immagine turistica "Città delle Colonie" volto a «stabilire le specifiche condizioni di conservazione o trasformazione fisica e funzionale [...] che devono o possono essere attivate all'interno degli ambiti territoriali in oggetto, per conseguire una loro generale riqualificazione in senso urbanistico e ambientale»<sup>7</sup> ed elevare e diversificare l'offerta turistica della città. Tra gli obiettivi principali del Programma, si pone la valorizzazione del patrimonio ambientale e paesaggistico, il recupero degli edifici delle colonie con le loro aree pertinenziali e si individuano «le specifiche destinazioni d'uso e i relativi

tipi di intervento edilizio»<sup>8</sup> che puntano essenzialmente a consolidare le attività ricettive già presenti in zona: complessi termali (colonie Burgo e Perla Verde), servizi sanitari e di cura (colonia Collegio Bianconi), attività turistico-alberghiere, terziarie e commerciali (colonie Bertazzoni, Italia, Enel); residenze per anziani (colonia San Giuseppe) e per giovani (colonia Mater Dei). Pure l'Atto di indirizzo del Masterplan strategico del Comune di Rimini del 2012 sottolinea l'esigenza di «individuare e promuovere un nuovo sviluppo di modello urbano non più basato su un approccio quantitativo ma in grado di soddisfare esigenze qualitative»<sup>9</sup>. Dopo l'espansione turistica indiscriminata degli anni passati, che ha comportato una massiccia cementificazione del litorale, si vogliono porre le basi per riorganizzare la città secondo «un modello di sviluppo sostenibile basato sul recupero e la riqualificazione del tessuto urbano esistente, limitando il consumo di suolo»<sup>10</sup>. All'interno di una visione integrata della città si persegue, quindi, il ripristino di una qualità urbana e ambientale che annovera tra gli obiettivi primari anche il recupero del rapporto con il mare, su cui Rimini ha costruito la propria fortuna.

Sono dunque davvero numerosi gli strumenti che, a differente scala, si pongono tra gli obiettivi prioritari la riabilitazione delle colonie marine e, perfino alcuni studi specialistici, condotti nel decennio scorso, sottolineano il loro valore sistemico all'interno della struttura rivierasca e la necessità imprescindibile di incentivare la costruzione di una rete per la fruizione integrata di questo patrimonio architettonico, culturale e naturalistico<sup>11</sup>. Purtroppo, ad oggi, risulta ancora piuttosto problematico muoversi all'interno di un quadro normativo dalla trama così fitta e intricata e oltrepassare i limiti di una politica urbana frammentaria superando le difficoltà di coordinamento di interventi dalla portata così vasta.

Dal costruito alla natura

Gli interventi sui complessi delle colonie costituiscono operazioni di notevole difficoltà per le questioni relative al recupero fisico degli edifici ma anche alla loro rifunzionalizzazione. Difatti, non sempre si rivela agevole l'individuazione di nuove destinazioni d'uso rispettose delle preesistenze e, al contempo, sostenibili dal punto di vista economico e ambientale. Talvolta, come si è visto in alcuni progetti realizzati o proposti, le spinte economicistiche del mercato immobiliare prendono il sopravvento e, anche nella scelta delle nuove funzioni, spesso si propende per una più ovvia destinazione turistico-alberghiera piuttosto che aprirsi a forme di riuso alternative e forse oggi più opportune. Ma le problematiche connesse al recupero di questo patrimonio, non possono certamente ritenersi esaurite con la ristrutturazione dei singoli fabbricati, poiché le colonie marine includono anche una grande valenza ambientale da cui gli interventi proposti non dovrebbero prescindere. Costruite in luoghi urbani complessi, esse presentano un legame inscindibile col territorio da un lato, e col mare dall'altro. Gli edifici, con le ampie zone verdi di pertinenza, ricoprono un duplice ruolo strategico - all'interno del tessuto urba-

no e costiero - e costituiscono una peculiarità nella trama generalmente molto densa e compatta della riviera romagnola, una rara pausa dove i rapporti spaziali si dilatano e trova posto anche la componente naturale.

Questi brani di lungomare, non occupati dalle infrastrutture balneari, che invece connotano i centri più congestionati della riviera, garantiscono la permeabilità fisica e visiva verso l'orizzonte e costituiscono un ingente patrimonio paesaggistico da cui partire per la riqualificazione sostenibile del litorale. In quest'ottica, oltre al recupero architettonico degli edifici (costruzioni ordinarie o opere di famosi architetti), appare imprescindibile anche il ripristino e la salvaguardia di quelle eccezionali relazioni spaziali e morfologiche che connotano questi ambiti. Una necessità ribadita anche nel PTPR e da attuarsi mediante una serie di interventi concepiti in una duplice scala: urbano-territoriale e architettonica. Difatti il Piano prospetta l'opportunità di costituire un vero e proprio "sistema" in grado di connotare e identificare la riviera romagnola, bisognosa di un recupero qualitativo delle superfici e di una dotazione di spazi urbani qualificati<sup>12</sup>.

Una "sistema lungomare" connotato dall'alternanza di spazi pubblici e privati, pieni e vuoti, scandito dai cosiddetti "varchi a mare", corridoi ecologici pedonali e ciclistici, disposti ortogonalmente al litorale, che permettono l'accessibilità e garantiscono la permeabilità tra la terraferma e il mare mettendo in relazione la città densamente urbanizzata con la costa. Una struttura dallo sviluppo lineare, di cui le colonie, per intrinseche caratteristiche e collocazione territoriale, potrebbero costituire gli elementi principali e il fulcro intorno a cui articolare la riqualificazione del waterfront romagnolo.

In quest'ottica, questi complessi assommano all'indiscutibile valenza storico-testimoniale e architettonica, un grande valore ambientale poiché costituiscono un'imperdibile possibilità, forse l'ultima, per la rigenerazione di un litorale problematico, privo di spazi aperti qualificati e densamente cementificato, come quello romagnolo. Pertanto, sarebbe auspicabile riuscire a prescindere da quelle spinte economicistiche che puntano quasi esclusivamente ad aspetti quantitativi e all'ottimizzazione dei profitti, puntando su un processo di riqualificazione complesso e integrato in grado di coniugare la valorizzazione del patrimonio immobiliare-architettonico presente sulla costa con lo sviluppo dell'ambiente naturale, tentando la ricomposizione di quell'equilibrio fra natura e città oggi fortemente indebolito.

#### Bibliografia

Labò, M. (1941) "L'architettura delle colonie marine italiane" in *Costruzioni*, 1941/XIV, 167.  
Irace, F. (1985), "L'utopie nouvelle: l'architettura delle colonie" in *Domus*, 3/659.  
Istituto per i beni culturali della Regione Emilia-Romagna, [IBC], (1986). *Colonie a mare. Il patrimonio delle colonie sulla costa romagnola quale risorsa*

urbana e ambientale, Bologna, Grafis Edizioni.  
Balducci, V. (a cura di), (2005) *Architetture per le colonie di vacanza. Esperienze europee*, Firenze, Alinea.  
Balducci, V. & Bica, S. (a cura di), (2007) *Architecture and society of the holiday camps*, Timisoara, Editura Orizonturi Universitare.  
Casadei, M., (2008), "La città delle colonie" in *Urbanistica Informazioni*, 219/2008.  
Franchini, F. (a cura di), (2008) *Colonie per l'infanzia tra le due Guerre. Storia e Tecniche*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore.  
Mucelli, E. (2009) *Colonie di vacanza italiane degli anni '30. Architetture per l'educazione del corpo e dello spirito*, Firenze, Alinea.

#### Note

1 L'assenza di riferimenti tipologici e stilistici vincolanti e la disponibilità di cospicue risorse economiche, oltre che di nuovi materiali e tecniche costruttive, consente ai progettisti di questi edifici di sperimentare il nuovo linguaggio razionalista e realizzare forme architettoniche inedite. Per un maggiore approfondimento sul tema si veda: Talenti S., Teodosio A., *L'architettura delle colonie marine tra tradizione e innovazione*, in S. D'Agostino, G. Fabricatore (a cura di), *History of Engineering, Proceedings of the V International Conference*, Cuzzolin, Napoli, 2014, pp.539-550.

2 Tra le iniziative si segnalano: la mostra "1984: le colonie marine" realizzata in collaborazione con la Lega per l'Ambiente-Arci e finanziata dagli Assessorati alla cultura dei Comuni di Bellaria, Rimini, Riccione, Cattolica e dalla Provincia di Forlì; la pubblicazione promossa dall'Istituto per i beni culturali della Regione Emilia-Romagna, "Colonie a Mare. Il patrimonio delle colonie sulla costa romagnola quale risorsa urbana e ambientale", Grafis, Bologna 1986, che costituisce tuttora un valido riferimento scientifico per chi si appropria allo studio di questo tema.

3 I comuni coinvolti sono: Cattolica, Misano A., Riccione, Rimini, Bellaria Igea marina, S. Mauro Pascoli, Gatteo Mare, Cesenatico, Cervia, Ravenna.

4 Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) della provincia di Rimini, 2007, art. 5.10.

5 Comunicato stampa del 14.03.2013, Piano unitario città delle colonie, [www.comunecervia.it](http://www.comunecervia.it)

6 Ibidem

7 Programma unitario di qualificazione dell'immagine turistica "Città delle colonie", Comune di Riccione (gennaio 2012), Descrizione del programma, Premessa.

8 Ibidem, paragrafo 8.2, Indirizzi relativi agli edifici delle Colonie Marine.

9 Atto di Indirizzo Masterplan Strategico, Interventi per la realizzazione di una città sostenibile (Novembre 2012), Relazione Tecnica, pag. 1.

10 Ibidem

11 CANALI F., GALATI V., "Raccomandazioni per la salvaguardia del sistema e dei manufatti monumentali delle colonie romagnole" in BALDUCCI V. (2005).

12 Piano Paesistico Regionale dell'Emilia Romagna, Norme di attuazione, artt.12-16.

# Planning Tool per il contesto Rurban

ELISABETTA MARIA VENCO

## Introduzione

L'osservazione del territorio ed in particolare dell'ambito urbano mette in evidenza la complessità e la non unitarietà del tessuto e delle diverse parti (materiali ed immateriali) di cui si compone: "città grandi, medie e piccole, insediamenti sparsi e piccoli borghi, zone industriali-artigianali ma anche attività produttive sparse, strade mercato e poli di specializzazione commerciale, aggregati per il divertimento, poli sportivi, centri di governo e poli di eccellenza non concentrati ma sparsi in tutto il territorio, insediamenti di edilizia economica e popolare, aree agricole, campi abbandonati. Questa nuova struttura territoriale è stata denominata arcipelago metropolitano" (Indovina, 2009). E ancora "la città contemporanea sempre più è, almeno in Italia, una città frattale: alle diverse scale il territorio sembra essere connotato da un medesimo grado di frammentarietà" (Secchi, 1999).

Queste letture sottolineano come ci sia una diffusione non strategicamente organizzata di azioni: si percepisce un accostamento quasi paratattico degli elementi, sia a livello micro, sia a livello territoriale e regionale. Anche nel contesto peri-urbano e rurale si individua nel frammento una caratteristica ricorrente: diffusione capillare e sparsa sul territorio di elementi antropizzati; infrastrutture sempre più capillari ma spesso creatrici di separazione; ambiti naturali che faticano a costituire una maglia continua; mancanza evidente di un disegno unitario dello spazio antropico con il conseguente appiattimento del naturale passaggio tra le diverse scale di lettura del territorio.

La medesima frammentazione, poi, si ritrova anche nella competenza delle iniziative: essa rappresenta un enorme freno alla pianificazione e all'organizzazione urbana. Si rendono necessarie norme, piani e programmi contenenti indicazioni progettuali e metodologiche di intervento in grado di partire dal contesto micro ma che abbiano come obiettivo finale la rigenerazione (in alcuni casi la rinascita) di ambiti territoriali di scala macro. La "numerosità di autonomie decisionali non collaborative si presenta come un insieme frammentato e frammentante il paesaggio, l'ambiente e le sue funzioni ecosistemiche: il suolo richiederebbe una gestione d'insieme o oltreconfine" (Pileri, 2013 pag.47).

Il contesto rurban ed il paesaggio in generale sono un possibile nuovo orizzonte politico: come già espresso dal progetto europeo RURBAN (Partnership for sustainable urban-rural development, UE, 2010) e poi ripreso dall'Agenda Urbana, si dovranno promuovere strategie e visioni comuni per sviluppare i contesti urbani e rurali migliorando le interconnessioni tra essi ed incentivare soluzioni di governance a lungo

termine con un'ampia partecipazione da parte delle comunità locali per garantire la condivisione di risorse e di soluzioni ai problemi auspicando una visione non locale ma che dal locale raggiunge una scala di influenza territoriale (UE Report, City of Tomorrow, 2011).

## Declinazione urbanistica del Rural Architectural Intensification

Nella ricerca afferente al PRIN 2009 (coordinato dall'Università di Ancona, dal titolo "Architettura come patrimonio: strumenti innovativi per la tutela e la valorizzazione dei sistemi insediativi"), presso l'Università di Pavia, viene sviluppata la Rural Architectural Intensification (RAI) di cui si sono approfonditi gli aspetti urbanistici e di possibile declinazione pianificatoria.

Si definisce qui il processo metodologico ed operativo che può essere applicato per rigenerare e trasformare il paesaggio contemporaneo sia esso urbano o rurale, favorendo gli usi maggiormente adatti all'attuale situazione sociale ed economica attraverso la creazione di una nuova dialettica tra territorio, paesaggio ed architettura in un'ottica di sostenibilità.

"Non basta, infatti, conservare l'aspetto esteriore dei luoghi, restaurare i contenitori storici o riqualificare le città per migliorare il paesaggio, esso assume valore nel rapporto con la popolazione, in funzione del significato, degli usi e dell'immagine che questa gli attribuisce. Bisogna quindi intervenire sul modello culturale ed economico della società regionale affinché possano effettivamente affermarsi nuove qualità, nuove identità, nuove appartenenze, nuove amenità, nuove economie" (Poli, 2007).

La Rural Architectural Intensification è caratterizzata da tre componenti fondamentali: Rural come ambiente non solo legato all'idea di agricoltura ma anche ricco di storia, memoria, valori e qualità; Architectural con accento sugli elementi costruiti in senso antropico (antropizzazione e manufatto concreto) e in ambito sociale, culturale, tecnologico, etc.; Intensification come strategia per creare spazi e concentrazione sostenibile di attività garantendo la convivenza non conflittuale tra l'ambiente naturale e il contesto costruito.

Chiave di lettura fondamentale della problematica presentata è la rigenerazione dell'ambito rurale come patrimonio culturale (Van der Vaart, 2005; Spaziante, Murano 2009).

L'intensificazione paesaggistica come politica urbana  
Il processo logico delle operazioni di tipo pianificatorio e progettuale (come ampiamente descritto in letteratura) implica la definizione di obiettivi generali e specifici (stabiliti di volta in volta da stakeholders, pubbliche amministrazioni, decision makers, associazioni pubbliche o private, imprenditori) e la costruzione di un database di casi studio, progetti in fase di definizione e altri già conclusi con successo legati a contesti urbani, rurali e di frangia provenienti da tutto il mondo (best practices report).

Il metodo seguito può essere letto come uno strumento di Regional Spatial Planning che, partendo dalla distinzione tra regione formale e funzionale (le regioni formali sono individuate in base ad attributi omogenei che le identificano e le differenziano dalle regioni circostanti mentre le regioni funzionali sono individuate in base alle relazioni orizzontali che si estendono in uno spazio), arriva allo studio e alla definizione degli elementi chiave per la pianificazione di una regione complessa nata dalla interrelazione delle due sopra citate.

Sono stati selezionati elementi di studio ed attributi che appartengono alla scala territoriale ed architettonica. Essi vengono analizzati attraverso gli stessi parametri: dal punto di vista operativo, questo permette di ottenere, in base agli obiettivi formulati, un confronto puntuale e un'assegnazione il più oggettiva possibile delle valutazioni (quantitative) che determinano la scelta dei best practices report di volta in volta più appropriati.

I parametri possono essere letti come linee politiche tipiche di una fase pianificatoria:

- a) Sviluppo economico e produttivo;
- b) Sviluppo socio-culturale;
- c) Tutela del paesaggio;
- d) Incentivazione dei servizi.

Questo permette un disegno completo del territorio capace di adattarsi alle problematiche e alle necessità che emergono nelle analisi.

Il continuo passaggio di scala è un elemento chiave per la strutturazione metodologica. Esso è garantito dalle distinte operazioni che vengono condotte: a livello territoriale si effettuano sovrapposizioni di elementi e di cartografie, mentre a livello architettonico si sfrutta maggiormente la valutazione multicriteriale. Infine, per unire le informazioni e avere un quadro unico si dovranno compiere operazioni di sovrapposizione e di analisi spaziale (Murgante, Borruso, Lapucci 2009). Si procede mantenendo separate le diverse scale fino al confronto finale in modo che la soggettività del decisore e del pianificatore sia limitata e possa prevalere un approccio oggettivo. È un processo metodologico in cui i decisori possono attribuire pesi diversi ai diversi temi in base al sistema valoriale e agli obiettivi che nel tempo emergono come più rilevanti.

Queste accortezze sono necessarie per evitare di operare nell'interesse del singolo e a livello micro, ma gli interventi, che presi singolarmente possono risultare isolati (siano essi di natura pubblica o privata), devono avere uno spiccato interesse collettivo a scala territoriale in modo tale da sviluppare territori equilibrati, policentrici, sinergici, competitivi e sostenibili (EU report, Territorial Agenda, 2011).

La declinazione urbanistica del metodo che si avvale della Rural Architectural Intensification può giocare un ruolo chiave in questo disegno: il patrimonio culturale e ambientale è elemento fondamentale del "capitale territoriale" (Mignella Calvosa, 2013) e dell'identità del luogo, visto non solo come luogo fisico quindi, ma come luogo antropologico.

La rigenerazione non è intesa come una semplice riqualificazione delle funzioni classiche del territorio (attività agricole), ma come un vero e proprio nuovo progetto nel quale la tradizione è un valore aggiunto della nuova funzione principale che potrà essere di tipo residenziale, ricettivo e legata ad attività culturali e turistiche.

Metodo di analisi e framework operativo: esempio applicativo

Il metodo può essere riassunto in otto passaggi fondamentali che vengono qui schematizzati:

- Definizione del main aim (obiettivo a lungo termine, ad esempio rigenerazione del territorio rurale e intensificazione paesistica) e dei parametri di valutazione: sviluppo delle possibilità e delle capacità economiche locali; sviluppo delle attività legate al turismo e alla cultura; tutela del paesaggio e del territorio agricolo; sviluppo di nuovi servizi;

- Definizione del database di best practices report, individuate in relazione all'obiettivo generale;

- Analisi territoriale per individuare sensibilità e peculiarità del territorio sia in ambito naturale sia in ambito sociale, pressioni antropiche in esso presenti, le necessità delle comunità locali, comparazione delle stesse in ambito regionale al fine di riscontrare uniformità o discontinuità significative;

Definizione degli specifici obiettivi in un'ottica temporale anche breve. Si riportano, a titolo esemplificativo, alcuni degli obiettivi utilizzati nel corso della ricerca: concentrazione di nuove attività commerciali in piccoli centri preesistenti; creazione di mix funzionali nei borghi sparsi; creazione di alberghi diffusi come inizio di una nuova spinta verso un turismo sostenibile e vicino al territorio in senso ambientale e paesaggistico; creazione, implementazione e definizione di nuovi servizi; promozione della destinazione residenziale per alcuni centri minori o singoli edifici rurali sotto utilizzati o abbandonati; conservazione e riqualificazione di centri rurali; etc.;

- Creazione di scenari che rappresentano possibili soluzioni alle esigenze del territorio. Si attua anche una valutazione quantitativa in base ai parametri prima definiti assegnando quindi un punteggio ad ogni scenario;

- Interrogazione del database. Questa può avere due approcci: il primo punta a selezionare esempi partendo da un'idea precisa, per esempio nuova funzione da insediare. L'altro invece mira a ritrovare il maggior numero possibile di esempi di natura anche molto diversa ma che rispondono alla stessa esigenza, per esempio l'incentivazione di un commercio sostenibile a livello economico e territoriale;

- Identificazione delle best practices attraverso valutazione e assegnazione di punteggi come avvenuto per gli scenari;

- Confronto tra i risultati ottenuti dalle valutazioni degli scenari e delle best practices: si avrà quindi una best practices selection come spunto per l'inizio concreto del progetto sul territorio.

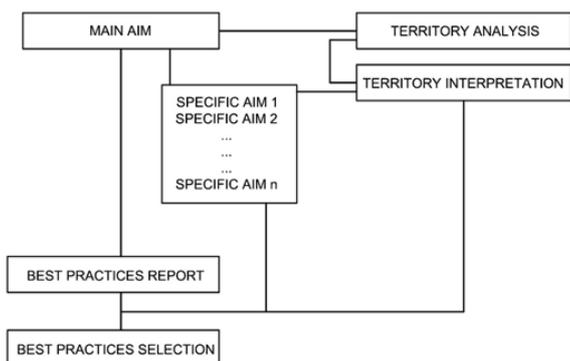


Figura 1– Framework generale (De Lotto, Venco et al., 2014)

## Conclusioni

Il sistema insediativo del paesaggio rurale è contraddistinto (nel contesto del nord Italia) da città di medio-piccole dimensioni, borghi e architetture agricole distribuite sull'intero territorio: le cascine oltre ad avere un valore materiale, sono diventate un vero e proprio elemento dotato di valore simbolico della memoria del luogo e della forma del territorio. Il miglioramento dell'identità locale e regionale passa anche attraverso una maggiore consapevolezza e senso di responsabilità delle rispettive comunità verso quelli che sono gli elementi portanti del territorio ovvero ambiente, paesaggio e patrimonio culturale: “nella regolazione dell'uso del suolo sono custoditi il codice di sopravvivenza della città moderna e, al tempo stesso, la rinnovazione di quell'antico rapporto tra sé e la terra, risorsa vitale e non sterile supporto” (Pileri, 2013 pag.44).

Lo strumento qui presentato, permette di analizzare il territorio, concordare azioni di pianificazione e monitorare come e quanto le trasformazioni possano influire sull'ambiente circostante ed è un importante supporto nella coordinazione a livello territoriale. Inoltre permette il legame e la corrispondenza semantica tra gli elementi della dimensione tecnica, sociale e politica (Murgante, Scorza, 2011)

Si auspica che politiche integrate e lungimiranti permettano ad ambiti territoriali rurali di essere fulcro di nuova attenzione e si facciano carico di governare le trasformazioni necessarie allo sviluppo sostenibile dello stesso: da sottolineare la necessità di avere soluzioni politiche di programmazione sempre meno rigide ed impositive a favore di azioni volte alla processualità e alla partecipazione.

## Bibliografia

Blaschke T. (2006), “The role of the spatial dimension within the framework of sustainable landscape and natural capital”, *Landscape and Urban Planning*, Volume 75, Issue 3-4, (pag.198-226)  
 Cano M., Garzon E., Sanchez-Soto P.J. (2013), “Historic preservation, GIS, & rural development: the case study of Almeria province, Spain”, *Applied Geography*, n. 42, (pag.34-47)  
 Clementi, A. (2007) *Paesaggio, urbanistica e qualità*

dei progetti, in *Progetti di Paesaggio. Idee ed esperienze nella programmazione regionale*, Regione Emilia Romagna, Servizio Valorizzazione e Tutela del Paesaggio, Aspasia Editore, Bologna

De Lotto, R., Venco, E.M., et al. (2014), “Planning support tool for rural architectural intensification”, *GEOG-AN-MOD 14*, ICCSA Conference proceedings, Guimaraes (Portogallo)

De Lotto, R., Venco, E.M., et al. (2014), “Rural Architectural Intensification. A multidisciplinary planning tool”, *INPUT 2014 - Innovation in Urban and Regional Planning*, TeMA Journal of Land Use, Mobility and Environment, Special Issue, Napoli

European Union, Regional Policy (2010) *Urban-rural linkages*, RURBAN

European Union, Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development (2011) *Territorial Agenda of the European Union 2020*

European Union, Regional Policy (2011) *City of Tomorrow. Challenges, visions, ways forward*

Gabellini, P. (2013) *Introduzione I Sessione “La rigenerazione urbana come resilienza”*, XXVII Congresso Nazionale INU, Salerno

Indovina, F. (2009) *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Ed. Franco Angeli, Milano

Mignella Calvosa, F. (2013), “Una governance razionale deve partire dall'analisi dei flussi e delle relazioni dei sistemi territoriali”, *Forum dell'Agenda Urbana*, Atti del Seminario, Roma (pag.55-57)

Mostafavi, M., Najle, C. (a cura di, 2003) *Landscape Urbanism. A manual for the Machinic Landscape*, AA Print Studio, Londra

Murgante B., Borruso G., Lapucci A. (2009), “Geocomputation and urban planning” In: Murgante, B., Borruso, G., Lapucci, A.(Eds.), *Geocomputation and Urban Planning Studies in Computational Intelligence*, vol.176. Springer-Verlag, Berlino (pag.1-18)

Murgante, B., Scorza, F. (2011), “Ontology and Spatial Planning”, *Computational Science and its applications*, ICCSA Conference proceedings part II, Santander (Spagna)

Pileri, P. (2013), “La tutela del suolo (risorsa ambientale e bene comune) nel cuore dell'Agenda Urbana”, *Forum dell'Agenda Urbana*, Atti del Seminario, Roma (pag.44-49)

Poli, G. (2007) *Progetti di Paesaggio*, in *Progetti di Paesaggio. Idee ed esperienze nella programmazione regionale*, Regione Emilia Romagna, Servizio Valorizzazione e Tutela del Paesaggio, Aspasia Editore, Bologna

Secchi, B. (1999), “Città moderna, città contemporanea e loro futuri”, in *I futuri della città. Tesi a confronto*, Edizione Franco Angeli, Milano

Seddon G. (1986), “Landscape planning: a conceptual perspective”, *Landscape and Urban Planning*, Volume 13 (pag.335-347)

Spaziante A., Murano, C. (2009), “Rural development programs and strategic environmental assessment: towards a sustainable rural territory”, *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, Volume 8, Issue 2 (pag.205-223)

Van der Vaart J.H.P. (2005), "Towards a new rural landscape: consequences of non-agricultural re-use of redundant farm buildings in Friesland", *Landscape and Urban Planning*, n.70, Issue 1 (pag.143-152)

# SESSIONE 12

## Specificità della città del centro

### Specificità della città del centro

ROBERTO MASCARUCCI

Si parte dall'assunto che vi sia una relazione biunivoca tra le dinamiche socioeconomiche di scala territoriale e la forma dello spazio insediativo. Non solo i grandi fenomeni economici influiscono sulla configurazione della città, ma anche la predisposizione di opportuni spazi a livello urbano può favorire l'innescio di nuovi processi di sviluppo socioeconomico. Nell'Italia di centro, la geografia e la storia hanno consolidato situazioni specifiche. La sua conformazione orografica ha determinato in passato e determina tuttora problemi di connessione tra i territori costieri del Tirreno e quelli dell'Adriatico. Su questa situazione geografica la storia ha sedimentato sistemi insediativi e di organizzazione territoriale che sono oggi messi in discussione dai nuovi scenari di riferimento, tanto che lo stesso concetto di "Italia di centro" assume declinazioni nuove rispetto al passato.

In questo quadro, ovviamente, la politica infrastrutturale gioca un ruolo fondamentale. Le scelte fatte e da fare sulle percorrenze longitudinali di rilevanza europea (corridoio tirrenico e corridoio adriatico), sulle connessioni trasversali (Grosseto-Fano, A24-A25, ecc.) e sulle attrezzature intermodali (porti, interporti, ecc.) condizionano fortemente la visione strategica di quest'area e il possibile ruolo di land bridge che alcune visioni di sviluppo tendono ad affidarle, determinando anche possibili condizionamenti di contesto per le funzioni che possono svolgere le città.

Nella convinzione che l'intero territorio, nel suo insieme, concorra alla erogazione dei servizi alla comunità locale (servizi ambientali nelle sue porzioni non urbanizzate e servizi alle attività dell'uomo nelle città), sembra limitativo l'approccio che vede giustapposte le esigenze delle "aree interne" a quelle delle "città metropolitane", quando invece è il progetto complessivo del territorio che può favorire il rilancio competitivo dei sistemi locali ed è proprio il ruolo che al suo interno possono svolgere i "sistemi urbani intermedi" che può determinare il raggiungimento degli obiettivi di coesione e di sviluppo.

In questa logica, la particolare conformazione del sistema insediativo dell'Italia di centro può diventare, rispetto ad altre situazioni geografiche europee, l'asset vincente per il superamento dell'attuale crisi. Infatti, l'armatura urbana che caratterizza l'Italia di centro,

storicamente conformata per offrire presidio attivo e servizi diffusi sul territorio, può recuperare e sviluppare in chiave attuale e innovativa questo suo ruolo, candidando le proprie città a fungere da poli di offerta di servizi avanzati, nuovi catalizzatori di uno sviluppo locale "intelligente".

Tutto ciò non è ininfluente sulla predisposizione dei programmi di rigenerazione urbana nelle città del centro, sia per collocare detti programmi in una dimensione reale di fattibilità, sia per affidare ai relativi progetti di intervento il compito di creare le nuove occasioni spaziali per l'innescio dei fenomeni di sviluppo. La riprogettazione dell'armatura urbana intermedia, anche su scala intercomunale, può essere la leva vincente per un nuovo protagonismo dei sistemi locali dell'Italia di centro, nel quadro di una rinnovata politica di competizione geografica a scala europea. Il nuovo ruolo che le città del centro sono chiamate a svolgere deve, dunque, guidare la riprogettazione dell'esistente.

### Un progetto integrato di territorio tra aree interne e città metropolitane per il rilancio competitivo dei sistemi locali.

### Per un Piano di Area Vasta dell'Area Metropolitana Medio-Adriatica nelle Marche

GIOVANNI MARINELLI,  
FABIO BRONZINI E  
MARIA ANGELA BEDINI

Verso l'Area Metropolitana Medio-Adriatica: la strategia di sviluppo urbano integrato e le 11 aree tematiche della strategia Europa 2020

Nel novembre 2012 la Commissione Europea ha diffuso il documento chiamato "Position Paper" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020; in esso viene evidenziato come il coordi-

namento delle politiche e la complementarità degli interventi costituiscono condizioni fondamentali per il successo dei Fondi del quadro Strategico Comune, e come tale complementarità debba essere progettata a livello politico e attuata attraverso soluzioni specifiche, tra cui, se del caso, i cosiddetti “Investimenti Territoriali Integrati” e lo “Sviluppo Locale di tipo partecipativo”. Lo sviluppo locale di tipo partecipativo (Community-Led Local Development – CLLD) offre infatti un approccio integrato bottom-up in risposta alle complesse sfide territoriali e locali attraverso il coinvolgimento delle comunità locali; l'Italia è invitata a presentare il proprio approccio riguardo lo sviluppo locale di tipo partecipativo per tutti i Fondi QSC, ma in particolare nei settori in cui la complementarità degli investimenti è imprescindibile, primo fra tutti quello sviluppo urbano sostenibile, e lo dovrà fare indicando le sfide, gli obiettivi e le priorità principali, il tipo di territorio, il ruolo dei gruppi di azione locale e dei diversi Fondi QSC, nonché i meccanismi di coordinamento. Lo sviluppo urbano sostenibile è inteso come processo integrato che promuova armonicamente tutte le dimensioni della sostenibilità (economica, sociale, ambientale e di governance) attraverso una visione globale dell'area urbana; a partire da questo approccio, le risorse devono essere concentrate in modo integrato su “zone-bersaglio” che manifestano specifiche sfide a livello urbano. Al contempo, i progetti finanziati dalla politica di coesione in aree urbane devono essere coerenti con gli obiettivi più ampi dei Programmi, ed incardinati nelle 11 aree tematiche della strategia Europa 2020:

1. rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
2. migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione;
3. promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura;
4. sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio;
5. promuovere l'adattamento al cambiamento climatico e favorire la prevenzione e gestione dei rischi;
6. tutelare l'ambiente e l'uso efficiente delle risorse;
7. promuovere i sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature delle principali infrastrutture di rete;
8. promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori;
9. promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà;
10. investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente;
11. rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

L'attuale collocazione strategica dell'Area Metropolitana Medio-Adriatica è il risultato della politica di programmazione nazionale intrapresa a partire dal 2003 dal MIT che ha portato alla:

- individuazione, a livello nazionale, delle piattaforme territoriali strategiche;

- promozione di un innovativo pacchetto di progetti, piani/programmi pilota Ancona Porti e Stazioni, quali:

- Jesi SISTeMA, Corridoi snodo 1 e 2, Supporti strumentali;
- Fabriano Piani Strategici e Piani Urbani della Mobilità.

In particolare, all'interno della Regione Marche, il MIT ha promosso dal 2006 una serie di programmi/progetti disposti nel territorio in modo da individuare nel Corridoio Esino la parte marchigiana della

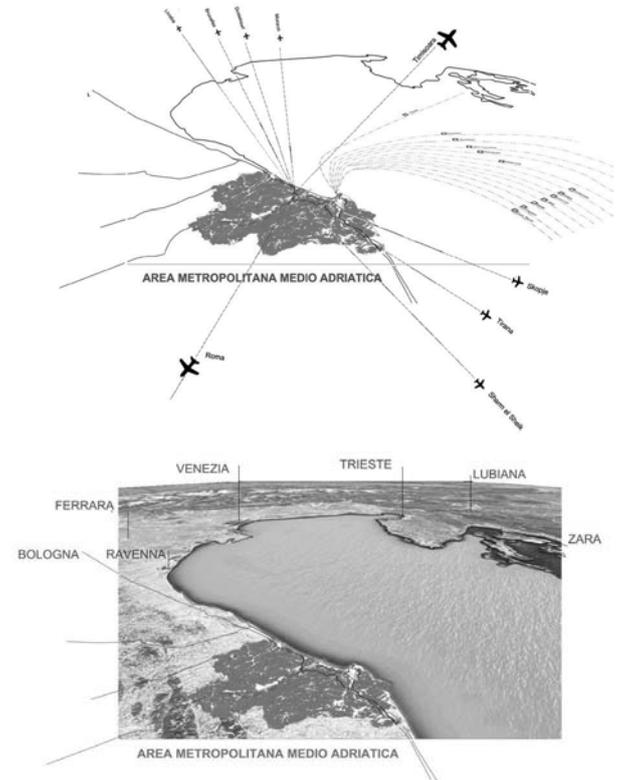


Figura 1 – L'area Metropolitana Medio-Adriatica come “piattaforma di commutazione” di flussi territoriali e opportunità nell'ambito della Macroregione Adriatico-Ionica

“La specificità della città del centro”. Caratteri insediativi dell'Area Metropolitana in nuce delle Marche: prime caratterizzazioni

Il sistema urbano policentrico, costituito dai quaranta comuni, esprime un insieme di molteplici caratteristiche, sociali, abitative, culturali, occupazionali, produttive e ambientali, in cui sono riconoscibili elementi differenti di unicità e tratti comuni di sviluppo e modalità insediative.

Un patrimonio culturale, storico-identitario, sedimentato nel tempo e fortemente radicato nel sistema morfologico, che ne ha condizionato (e al tempo stesso caratterizzato) lo sviluppo insediativo, prima per nuclei isolati e poi progressivamente, dopo gli anni '50, attraverso lo sviluppo di fenomeni di diffusione del tessuto urbanizzato, spesso inconsapevoli, di saldatura di frange urbane e periurbane. Questo fenomeno, con valenze e aspetti di sviluppo differenziati all'interno del territorio dell'Area Vasta, è stato oggetto di

numerosi processi di pianificazione e programmazione di livello comunale (Prg) e sovra locale (Ppar, Ptc) che ci mostrano oggi un “territorio urbano” unitario, coeso, e sempre più sinergico nell'affrontare politiche territoriali e di programmazione condivisa.

Un sistema unitario di funzionamento direttamente connesso all'esigenza di coniugare le nuove domande abitative della città con le forme assunte dal suo policentrismo – che costituisce una delle caratteristiche peculiari delle “aree urbane funzionali” delle Marche (tre quelle individuate nell'Area Vasta: Fuas di Ancona, Jesi e Senigallia) – e al cui consolidamento le dinamiche residenziali degli ultimi decenni hanno direttamente contribuito.

Oggi il quadro delle forme insediative che caratterizza l'Area Vasta Ancona-Jesi esprime caratteri molto diversificati che si aggiungono a quelli storici e consolidati (la dispersione insediativa dei paesaggi agrari urbanizzati dentro il reticolo storico dei crinali; la concatenazione costiera di nuclei, isole e barriere; la città lineare dei macrolotti e dei recinti specializzati lungo la compressione infrastrutturale valliva).

«Dentro questo quadro a grana grossa si fa spazio un'attenzione a grana più fina ai territori dell'abitare e all'articolazione del policentrismo urbano in “micro-città”»<sup>1</sup> (Gasparrini, 2010).

La ricerca, condotta dall'Area Urbanistica del Dipartimento Simau, Università Politecnica delle Marche, si articola a partire da una prima riflessione complessiva sul processo storico che ha portato alla formazione dell'attuale sistema urbano-territoriale. Il sistema dell'Area Vasta, caratterizzato da un'elevata diffusione e da un basso livello di densità insediativa (accoglie oltre 400.000 abitanti in una superficie urbana territoriale di circa 12.506 ha ed ha un'estensione di territorio di 121.869 ha), è caratterizzato da forti relazioni di funzionamento, integrazione reciproca di servizi, spostamenti interni, mobilità pubblica e privata per studio, lavoro, cultura e tempo libero: un'unica armatura urbana, la più rilevante del sistema marchigiano come dimensione e densità di relazioni.

Il modello di riferimento individuato supera il concetto delle aree funzionali condivise a livello regionale, riconoscendo un sistema relazionale e di funzionamento coeso, inclusivo e gerarchico attorno alle polarità urbane principali: Ancona, Jesi, Senigallia, Falconara e Osimo. In questa logica il modello polarizzato delle dinamiche del singolo comune pivot rispetto all'insieme dei poli urbani minori per cui è riferimento (Ancona-Jesi e Senigallia nel modello Regionale, PlaNet CenSE<sup>2</sup>) costituisce parte di un sistema più ampio di continuità tra territori (intrinsecamente connessi) e di relazione diretta tra ambiti urbani di primo livello, costituendo un sistema di lettura complesso, molto simile alla definizione di MUA<sup>3</sup> data dalla Comunità Europea.

Riconoscere i modelli insediativi per fondare la costruzione di politiche innovative: un caso di studio  
La ricerca ha delineato i principali elementi identi-

tari che caratterizzano la relazione biunivoca tra le dinamiche socio-economiche di scala territoriale e la forma dello spazio insediativo nell'armatura territoriale dell'area Metropolitana Medio-Adriatica.

Su questo tentativo di ritrovare una propria “consapevolezza territoriale” il Piano di Sviluppo dell'Area Metropolitana Medio-Adriatica, costituito dalla sinergia dei quaranta comuni dell'anconetano, si pone i seguenti obiettivi:

- fornire una rappresentazione del territorio e delle sue eccellenze;
- definire gli scenari e le traiettorie di sviluppo;
- individuare progetti strategici capaci di promuovere politiche urbane integrate per intensificare lo sviluppo urbano sostenibile e rafforzare il ruolo delle città nel quadro della politica di coesione.

In quest'ottica, la ricerca sviluppata costituisce un'interessante occasione di riflessione sulla specificità della “città-territorio del centro” e sul suo potenziale, evidenziando come questo sistema policentrico possa superare la giustapposizione tra “aree interne” e “città metropolitane di rango”, puntando verso un progetto integrato di territorio che ambisce a favorire il rilancio competitivo dei sistemi locali e a reclamare un proprio riconoscimento di “sistema urbano intermedio”, coeso e competitivo nella scena nazionale ed europea.

Un'azione di rilancio sviluppata a partire da una consapevole ricerca del proprio carattere insediativo (storicamente diffuso e saldamente ancorato alla morfologia del territorio che la caratterizza), della propria specificità territoriale, identitaria e culturale.

La definizione dell'Armatura Territoriale e delle Figure Territoriali negli studi preliminari per l'Area Vasta L'armatura territoriale<sup>4</sup> d'Area Vasta come strumento per una diversa “somma delle componenti”  
L'osservazione congiunta dei sistemi tematici costitutivi dell'Area Vasta, che compongono il documento preliminare<sup>5</sup>, mette in evidenza una identità territoriale frutto di tendenze evolutive ormai sempre meno interpretabili come espressione delle singole città esistenti e dei loro confini amministrativi. Il territorio d'Area Vasta si caratterizza per una costellazione di punti focali<sup>6</sup>, la cui complessiva dotazione diversificata riesce a soddisfare le necessità, gli interessi, la domanda di urbanità dei sistemi insediativi minori, generando una modalità di funzionamento e di correlazioni di rango metropolitano pressoché unici a livello regionale. L'integrazione reciproca dei servizi, gli spostamenti interni, le modalità d'uso da parte degli abitanti permettono di riconoscere un'unica armatura urbana, strutturata su un complesso telaio territoriale multifunzionale e su specifiche disseminazioni di intensità, riconducibili ad un modello policentrico polarizzato.

Il palinsesto infrastrutturale della mobilità contribuisce alla configurazione di un assetto dell'urbanizzato che identifica nella direttrice costiera e nella trasversale dell'Esino i principali assi di condensazione insediativa; il telaio della viabilità secondaria innerva

l'ambito d'Area Vasta, fungendo da sistema connettivo tra insediamenti diffusi storicizzati e polarità di rango superiore. Su tale reticolo si strutturano le relazioni di funzionamento degli spostamenti di prossimità del servizio pubblico dei trasporti su gomma; osservando linee e frequenze del TPL emerge un circuito attivo sull'intero ambito territoriale che, mettendo in diretto collegamento i nuclei pivot, attiva flussi di spostamenti dagli insediamenti minori verso le aree più dense, soprattutto in fasce della giornata, riconducibili ad inizio e fine di attività di lavoro e istruzione<sup>7</sup>. L'armatura ecologico-ambientale dell'ambito d'Area Vasta si articola in una successione di connettività fluviali, trasversali rispetto alla costa<sup>8</sup>, mentre il sistema naturale costiero presenta una discontinuità tale da non riuscire a garantire una connettività efficace o la formazione di bacini di naturalità intensi; unica eccezione di rilievo è la presenza della patch del Conero<sup>9</sup>. Il reticolo idrografico minore contribuisce alla messa a sistema di una capillarità in grado di diventare elemento ordinatore delle matrici agrarie e del relativo sistema dei paesaggi urbanizzati diffusi. La presenza di numerosi centri minori e nuclei frazionali, dotati di specifici caratteri identitari, determina forme di radicamento e consapevolezza di significato, supportate da una intensiva infrastrutturazione di musei e biblioteche con buone attitudini alla costruzione di reti di coordinamento e promozione di natura molteplice. Le intensità dei luoghi dell'istruzione e della formazione subiscono la capacità gravitazionale delle reti, organizzandosi in grumi più o meno densi in corrispondenza dei sistemi pivot, generando, quindi, un rafforzamento della funzionalità policentrica polarizzata<sup>10</sup>.

L'obiettivo dell'armatura è quello di rafforzare l'integrazione fra il palinsesto territoriale e il sistema delle attività in un'ottica di sviluppo che superi quella del distretto produttivo tradizionale e utilizzi come asset strategico il legame identitario col territorio.

Le figure territoriali: quattro possibili chiavi interpretative dell'Area Vasta. Oltre il concetto di "Coalescenza territoriale"<sup>2</sup>

La lettura dell'armatura territoriale evidenzia con grande chiarezza un sistema riconoscibile e unitario nel suo funzionamento e sempre più orientato allo sviluppo di azioni di coordinamento e di governance territoriale. Tuttavia la ricchezza delle morfotipologie, le identità locali dei paesaggi e le diverse modalità di funzionamento del territorio, evidenziate dalla sovrapposizione dei livelli di lettura dei sistemi tematici, si traducono in una pluralità di significati e di utilizzi. Queste opportunità territoriali, messe in luce dalla convergenza delle interpretazioni critiche, delineano fisionomie territoriali riconoscibili, che superano i confini amministrativi comunali e che costituiscono quattro paradigmi territoriali di riferimento per la lettura del sistema insediativo. La grande varietà del palinsesto dell'armatura territoriale viene quindi sovrascritta, nel documento prelimi-

nare, su quattro distinti insiemi di significati, letture specifiche di caratterizzazione, che definiscono vere e proprie "figure territoriali" dell'Area Metropolitana Medio-Adriatica che sono:

1. la città diversificata della costa;
2. la valle e le colline dell'Esino;
3. l'insediamento multipolare dell'Aspio e del Musone;
4. la campagna urbana del territorio medio-collinare.

Le quattro figure territoriali riconosciute sono caratterizzate da specifiche dinamiche intersettoriali ed esprimono diversificate opportunità di valorizzazione nell'ambito del progetto integrato di territorio; tali opportunità territoriali, in via preliminare, possono essere ricondotte e declinate all'interno delle figure territoriali, mettendo a frutto la propria specificità morfologica-insediativa come strumento di caratterizzazione selettiva delle opportunità territoriali. La "diffusione insediativa", fenomeno comune a tutto il sistema dell'Area Vasta, ha prodotto per giustapposizione, nel tempo, margini territoriali e nodi di addensamento<sup>11</sup> (se non di vera e propria congestione) insediativo ed ambiti di caratterizzazione territoriale di cluster produttivi e commerciali, rendendo ben riconoscibili nell'Area Vasta gli ambiti della produzione sui quali declinare in maniera differenziata (selezionando le priorità) le progettualità integrate del piano<sup>12</sup>.

Il quadro di caratterizzazione delle specificità dell'Area Metropolitana Medio-Adriatica si arricchisce di un ulteriore, fondamentale, tassello di caratterizzazione e specificità territoriale: "la campagna urbana del territorio medio collinare"<sup>13</sup>. In questo territorio della "città lenta" trovano particolare rilevanza i fenomeni della "micro coesione sociale", della produzione di qualità e delle opportunità offerte dalla presenza diffusa dei contenitori culturali e di possibili programmi di valorizzazione legati ai temi del distretto culturale evoluto delle Marche.

Le quattro figure territoriali, anche se a diversi livelli di intensità, sono caratterizzate trasversalmente dalle tematiche correlate all'adattamento climatico e allo sviluppo della resilienza territoriale, anche se la città diversificata della costa, la valle e le colline dell'Esino presentano pressioni insediative maggiori e fragilità ambientali localizzate.

Le quattro figure territoriali individuate, se da un lato sono l'espressione di un carattere di molteplicità, che di per sé costituisce comunque una ricchezza straordinaria per l'Area Vasta, dall'altro, attraverso la saldatura con l'armatura territoriale, ci restituiscono un carattere di forte integrazione e coesione dell'intero territorio, che permette di definire differenti fisionomie e altrettanti ambiti di riconoscibilità, attorno ai quali poter orientare scenari e traiettorie di sviluppo e strutturare le linee di intervento e le azioni integrate della strategia Europa 2020.

La definizione del Partenariato Territoriale e della Governance dell'Area Metropolitana Medio-Adriatica

Le molteplici sfide che sta affrontando l'Europa, dal punto di vista economico, ambientale e sociale, impongono quindi agli stati membri, anche e soprattutto in tema di sviluppo urbano, un approccio locale integrato e territoriale, in grado di dare una risposta efficace, oltrepassando i tradizionali confini amministrativi e chiedendo a livelli di governo differenti di cooperare e coordinare azioni allo scopo di raggiungere obiettivi condivisi. In Italia l'approfondimento dell'opzione strategica "città" è stato affidato, a livello statale, al Comitato Interministeriale delle Politiche Urbane (CIPU), costituito presso la Presidenza del Consiglio; esso ha prodotto nello scorso aprile un documento denominato "Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda Urbana", che fornisce le prime indicazioni strategiche ed operative per migliorare l'efficacia della politica di coesione nelle città. Inoltre, la proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, diffusa nel settembre 2012, prevede che il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) favorisca, nel periodo 2014-2020, nell'ambito dei programmi operativi, lo sviluppo urbano sostenibile per mezzo di strategie che indicano azioni integrate in campo economico, ambientale, climatico e sociale per le zone urbane; almeno il 5% delle risorse del FESR assegnate a livello nazionale saranno destinate a tali azioni integrate, delegate alle città. Spetterà allo Stato Italiano proporre alla Comunità Europea un elenco di non più di 20 città/aree metropolitane, in cui dovranno essere realizzate le azioni integrate, ed indicare la dotazione annua di risorse da destinare ad esse. A livello statale si stanno quindi promuovendo, ad ampio raggio, forme di partenariato con e tra:

- le autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti;

- gli organismi che rappresentano la società civile.

In questo contesto è evidente come Comuni dell'Area Vasta Ancona-Jesi abbiano l'opportunità/necessità di proporre tempestivamente allo Stato Italiano una forma di sviluppo locale di tipo partecipativo, attraverso una strategia territoriale integrata e multisettoriale, supportata da una solida proposta di governance<sup>14</sup>, non solo al fine di rientrare tra le 20 aree metropolitane destinatarie dei fondi FESR dedicati all'asse città, ma per accedere a qualunque altro tipo di fondo.

#### Note

1 Documento Programmatico per il Nuovo Piano Urbanistico di Ancona, febbraio 2010.

2 PlaNet CenSE, Policentrismo Urbano e sviluppo economico nelle Marche, Regione Marche 2006 – Riqualficazione Urbana e sviluppo economico nelle Marche, Regione Marche (Calafati, 2010).

3 Morfological Urban Area, anche se con estensione territoriale ridotta, e per assonanza prossima al concetto di area metropolitana.

4 L'individuazione dell'armatura territoriale è stata sviluppata dal gruppo tecnico dell'Area Territorio e Ambiente del Comune di Ancona.

5 Attività condotta dal Comune di Ancona e Area Urbanistica del Dipartimento Simau, Università Poli-

tecnica delle Marche.

6 Ancona, Jesi, Falconara, Senigallia, Osimo-Loreto-Castelfidardo.

7 Gli assi del ferro risultano caratterizzati da una punteggiata di stazioni e fermate ferroviarie dislocate in maniera equilibrata rispetto ai principali addensamenti urbani e capaci di sostenere una più forte complementarità tra sistemi modali di merci e persone.

8 Le valli dell'Esino e dell'Aspio-Musone, in particolare, si caratterizzano come linee di montaggio di una sequenza di naturalità su cui agiscono importanti pressioni antropiche riconducibili ai nuclei insediativi attestati sui fasce infrastrutturali di immediata vicinanza.

9 L'ampia estensione e la dotazione di microsistemi della biodiversità costituisce una testata ecologico-ambientale di riferimento per tutto l'ambito territoriale.

10 Il telaio si completa con la capacità di organizzazione territoriale che specifiche razionalità di settore sono riuscite a costruire nel corso degli anni attraverso forme di autoregolazione; il riferimento è in particolare al sistema turistico e al mondo produttivo che, attorno ad elementi di forte carattere connotativo (la costa, il fiume Esino, il massiccio del Conero e la valle dell'Aspio), hanno creato sistemi di valori che singolarmente costituiscono delle eccellenze territoriali, ma che non hanno la sufficiente massa critica per configurarsi come veri e propri distretti integrati.

11 Come ad esempio:

- nella città della costa e nell'insediamento multipolare dell'Aspio e del Musone, quest'ultimo caratterizzato anche dalla presenza di un'importante dotazione infrastrutturale polarizzata verso l'area urbana di Ancona sud;

- nella cerniera tra la valle e le colline dell'Esino e la Città diversificata della Costa, localizzata nell'area di Chiaravalle e Falconara, caratterizzata anche dall'essere quel territorio snodo tra le direttrici nord-sud e di penetrazione verso l'entroterra della piattaforma logistica, individuata dal MIT.

12 Come ad esempio:

- il sistema produttivo lungo la valle dell'Esino, caratterizzato da una spiccata presenza di imprese nel settore della meccanica, degli stampi a servizio della filiera del "distretto del Bianco" dell'area Fabrianese, e dallo stretto legame con le fabbriche di conoscenza del territorio;

- il sistema produttivo già identificato come parte del più ampio "distretto plurisetoriale" che caratterizza, insieme alla spiccata presenza di dotazioni commerciali di scala Regionale, l'insediamento multipolare dell'Aspio e del Musone. All'interno della figura territoriale della città diversificata della costa, un altro elemento di caratterizzazione, legato al sistema produttivo, è costituito dalla presenza, nel tratto a nord tra Senigallia ed Ancona, di potenziali aree di riconversione con forte inerzia alla trasformazione e di aree produttive poste in particolari ambiti di fragilità ambientale, anch'esse luoghi prioritari di valore strategico-territoriale e non locale per la declinazione

delle progettualità integrate.

13 In questa figura territoriale, caratterizzata prevalentemente dalla presenza di un tessuto fortemente correlato a modelli insediativi storici, si evidenzia un crescente sviluppo della ricettività turistica, che ormai rappresenta una delle principali attività dei comuni del sistema medio-collinare, che si integra con la ricettività tradizionale di stampo balneare, localizzata nella città diversificata della costa, specificatamente nei due poli del Conero e di Senigallia.

14 Governance dell'Area Vasta: le attività in corso di sviluppo. La costruzione della governance a supporto dell'offerta territoriale dell'Area Vasta vedrà come prima fase la sottoscrizione di un Protocollo d'Intesa d'Area Vasta (PRAV), in cui le amministrazioni locali (Comuni, Enti, Associazioni di categoria) si impegneranno concretamente a condividere gli scenari e le traiettorie di sviluppo delineate nell'ambito del Processo del Piano di Area Vasta, e a contribuire alla realizzazione della strategia Europa 2020 ed ai suoi 11 obiettivi tematici, attraverso l'individuazione di specifiche linee di intervento e azioni integrate oggetto dei successivi step del Piano di Sviluppo dell'Area Vasta. L'attività in corso, svolta dal Ufficio Territorio e Ambiente con il supporto dell'Assistenza Tecnica selezionata dal Comune di Ancona, è entrata in questi mesi in una seconda fase di raccolta e selezione critica delle progettualità, che vedrà il consolidamento del processo di governance con le amministrazioni locali, propedeutica alla predisposizione dei Piani di Azione Comunali, contenenti specifiche progettualità che contribuiranno alla redazione del Documento Finale del Piano. L'attività di governance, sollecitata dal Piano, dovrà auspicabilmente proseguire dopo la conclusione del Piano e supportare l'Area Vasta per l'intera durata della programmazione 2014-2020.

#### Bibliografia

- Aa.Vv. (2012), Atlante del Consumo di suolo, Regione Marche  
Aa.Vv. (2011), Atlante degli Ambiti di paesaggi, PPAR Marche, Regione Marche  
Calafati, A. (2006), Policentrismo Urbano e sviluppo economico nelle Marche, PlaNet CenSE, Regione Marche  
Calafati, A. (2010), Riqualificazione Urbana e sviluppo economico nelle Marche, Regione Marche  
Gasparrini, C. (2010), Documento Programmatico per il Nuovo Piano di Ancona, Comune di Ancona  
Camicia, S. (2010), Morfologie Socio-Economiche delle Marche, Regione Marche  
Fantin, M. et al. (2012), La città fuori dalla città, Inu Edizioni, Roma  
Bronzini, F. (2006), La città e il sogno, Gangemi Editore, Roma  
Bronzini, F. et al. (1997), Studi per il Piano di Inquadramento Territoriale delle Marche, Urbanistica Quaderni, 11, Inu Edizioni, Roma  
Boeri, S., Lanzani, A. (1992), "Gli orizzonti della città diffusa", in Casabella, 588 (pag. 44-59)  
Boeri, S., Lanzani, A., Marini, E. (1993), Il territorio che

cambia. Ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese, Editrice Abitare Segesta, Milano  
Aa.Vv. (2010), Housing Sociale quali possibili opportunità? Il ricorso ad un modello economico-gestionale, Ance, Ancona

## Prospettive, motivazioni e "tentativi" per una nuova coesione territoriale e urbana in Centro Abruzzo

ANTONIO CAPPUCCHETTI  
E GIANNI NATALE

1. Centro Abruzzo: caratteri del territorio, valori socioeconomici e fattori di crisi, potenzialità, vocazioni alla coesione

[A. Cappuccitti]

Nel mutamento in fieri in Italia nel governo del territorio, talune situazioni locali sono particolarmente rappresentative di nuovi modelli di assetto e di rilevanti tendenze in atto.

Alcuni territori hanno concertato e realizzato autonomamente innovative forme di coesione nella dimensione di area vasta, a livello politico amministrativo e/o gestionale, anticipando nettamente in diversi casi indicazioni di legge e disegni di coordinamento da parte delle rispettive regioni; in altri casi si assiste invece a situazioni che evidenziano potenzialità e problematiche che sottendono un chiaro rapporto tra necessità di rilancio socioeconomico e ricerca di una ottimale dimensione di coesione e di governo delle trasformazioni.

Entro la seconda delle due fattispecie citate, il Centro Abruzzo costituisce un territorio nel quale molteplici fattori di contesto supportano il dibattito locale in atto sulle potenziali opportunità di nuove forme di coesione strategica, riflettendo nel contempo le opportunità e i problemi di un necessario e atteso coordinamento in materia alla scala regionale.

La rappresentatività e la peculiarità di questo caso si basa su fatti e aspetti differenti: conformazione orografica e paesaggistica, interdipendenze territoriali, fattori di crisi demografica e socioeconomica, potenzialità ambientali e culturali, stato della pianificazione, condivisione di caratteri e attitudini nel territorio, dibattito e iniziative locali, vocazioni storico-culturali e naturali.

Riguardo alla conformazione territoriale, la tradizionale immagine ambientale di sistemi di aree di fondovalle circondate da "conche" di rilievi montani riassume peculiarità orografiche e paesaggistiche che presentano evidenti caratteri di affinità e omogeneità, per un esteso sistema territoriale comprendente più di sessanta Comuni e gravitante su quattro sistemi

vallivi mutuamente contigui.

La conformazione territoriale è contraddistinta dalla marcata immagine di un paesaggio montano e pedemontano, in parte compreso entro il Parco nazionale della Majella, e direttamente limitrofo peraltro ai cospicui sistemi ambientali di altri due parchi nazionali. A questa caratterizzata e rilevante immagine ambientale si aggiunge il marcato carattere culturale che deriva da una vicenda storica ed insediativa estremamente articolata e stratificata.

Le interdipendenze territoriali sono caratterizzate particolarmente dal forte e radicato rapporto con le aree urbane del Capoluogo di Regione, L'Aquila, e con Pescara – Chieti, in particolare per quanto riguarda gli spostamenti casa – lavoro e l'accesso ai grandi servizi territoriali.

Nell'attuale congiuntura storica, ai fattori di crisi caratteristici delle aree interne si aggiungono particolari fattori di sofferenza socioeconomica locale, che nel complesso interessano in misura relativamente omogenea l'intero Centro Abruzzo: flessione demografica (sia di lungo che di breve periodo, talora sotto la soglia critica)<sup>1</sup>, marcata riduzione dell'occupazione e dell'utilizzo produttivo del territorio, decremento dell'offerta locale di servizi pubblici e privati (anche con la soppressione di rilevanti e tradizionali servizi di rango territoriale, radicati da tempo nell'immaginario e nella cultura locale), cospicui costi sociali del declino territoriale (particolarmente in termini di sottoutilizzazione e degrado del patrimonio culturale e paesaggistico e di tendenza al dissesto idraulico e geologico), estesa quantità di attrezzature dismesse dall'utilizzo originario.

Come più recente momento significativo di questo graduale percorso di crisi e declino, la classificazione del comprensorio ad "Area intermedia", rispetto ai "Poli di attrazione" (Centri di offerta di servizi) del territorio regionale, da parte del Rapporto 2014 del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica. Il quadro della pianificazione mostra un mosaico di Piani comunali disomogeneo e di diverse epoche di formazione.

Naturalmente, l'estensione e l'omogeneità nel Centro Abruzzo dei suddetti fattori di crisi riflette altrettante corrispondenti vocazioni alla ricerca di una coordinata strategia di rilancio territoriale, sotto punti di vista diversi, dalla memoria storica, alla produzione, alla valorizzazione ambientale.

Strategia [tutta ancora da individuarsi] che richiede la ricerca di adeguate sinergie territoriali, e quindi di opportune forme di coesione territoriale; e i cui punti di partenza qualificanti, già riconosciuti e condivisi da più parti, potranno essere: valorizzazione turistica e del potenziale culturale e ambientale, potenziamento della storica vocazione artigianale e agricola, valorizzazione delle tradizionali filiere agro – alimentari, tutela attiva del territorio in un'ottica di sostenibilità dello sviluppo, produzione di energie rinnovabili, incremento dell'attrattività territoriale sulla base della valorizzazione delle specifiche peculiarità storico-culturali e ambientali esistenti.

2. L'azione di Ripensiamo il Territorio. Gli obiettivi di un progetto e gli esiti attuali di un percorso di dialogo [G. Natale]

I motivi di fondo che spingono il Centro Abruzzo a una scelta di Coesione Territoriale sono molteplici; ma soprattutto i già citati caratteri del territorio, sia in termini di conformazione ambientale e insediativa che di problemi e vocazioni, e la marcata dispersione sul territorio dei vari centri, tale da rendere sempre più difficile l'accesso a servizi di un certo standard qualitativo necessario alla vita degli abitanti del territorio di riferimento e al possibile rilancio della sua economia.

L'area indicata come Centro Abruzzo, comprende l'Alta Val Pescara, la Valle Peligna, la Valle del Sagittario e la Valle Subequana, per finire nell'Alto Sangro. Essa è circondata da ben tre parchi, quello nazionale d'Abruzzo Lazio e Molise, quello regionale del Sirente-Velino, quello nazionale della Majella che comprende in parte, ed è ricca di Riserve naturali ed aree protette. Il Centro Abruzzo raccoglie circa 64 comuni con una popolazione complessiva di circa 90.000 abitanti. Molti dei suoi centri hanno una popolazione inferiore a 1000. Quelli demograficamente più importanti sono Sulmona (25.000), Pratola Peligna (8100), Popoli (5500) e Castel di Sangro (6500) e rappresentano il 50% del totale. Questo fornisce una idea precisa di quale frammentazione insediativa e demografica vi sia sul territorio, in un contesto che ha visto le Comunità montane abolite nel 2013 e la recente abolizione delle Province nell'assetto tradizionale. Siamo in una situazione particolarmente sfavorevole in quella che lo stesso presidente dell'ANCI, Fassino, indica come "assetto da cambiare", passando, a livello nazionale da 8.100 comuni a non più di 2.500, azzerando quelli con meno di 15mila abitanti. Dal 1° gennaio 2014 sono scaduti, per la seconda volta, gli adempimenti fissati dalla Regione che avrebbero dovuto portare assai presto alla fusione dei comuni con popolazione fino a 3000 abitanti, ovvero buona parte del territorio abruzzese e quindi del Centro Abruzzo. Questa data è stata ulteriormente prorogata, a luglio 2014, senza che sia accaduto nulla di rilevante. nonostante sia prevedibile che nella politica di programmazione dei prossimi anni da parte della Regione e del Governo centrale si farà sempre più riferimento a macro-aree omogenee e quindi saranno questi territori sub provinciali (o interprovinciali) che parteciperanno alle grandi scelte di carattere regionale.

L'obiettivo che il Movimento "Ripensiamo il territorio" si è posto sin dal primo momento è quello di favorire e sostenere la costruzione di un nuovo assetto delle autonomie locali del Centro Abruzzo, dove queste possano elaborare efficacemente una nuova prospettiva di rilancio e sviluppo, con l'organizzazione in aree omogenee ed ambiti ottimali e rispondendo in modo più razionale ed efficiente all'istanza di una efficace azione amministrativa e di governo, pur mantenendo la propria autonoma e radicata identità storico culturale. Una scelta di coesione che conduca quindi alla possibilità di sviluppare decisioni più forti

ed efficaci per lo sviluppo e il rilancio territoriale, ad una ottimale economia ed efficienza nell'erogazione dei servizi, e in definitiva ad una migliore governance del territorio.

In sostanza, l'obiettivo primario è la costituzione di una adeguata massa critica significativa di risorse decisionali, culturali e ambientali, in un territorio purtroppo caratterizzato da forte polverizzazione, campanilismi, e conseguente degrado socioeconomico e depauperamento. Una azione quindi non certo ideologica, ma pragmatica e mirata al rilancio del territorio, che intende fondarsi sulla ricerca delle "formule" concertative e partecipative più adeguate, coinvolgendo le parti sociali e vive del territorio nell'individuazione di una visione collettiva e condivisa, per innescare uno sviluppo sostenibile e quindi un necessario rilancio del territorio.

Per fare questo molte sono le tappe significative dell'intenso processo di sensibilizzazione posto finora in atto in due anni di attività. Per citare solamente le principali:

- a) Sono state coinvolte nell'Associazione decine di Soggetti della Società civile, Amministratori, Professionisti, Testimoni privilegiati del Territorio, Giovani;
- b) Si è costruito un Manifesto di Valori sottoscritto da oltre trenta Personalità del Territorio, con primo firmatario il Vescovo della Diocesi di Sulmona e Valva, e sottoscritto dal Presidente del Consiglio Regionale precedente (Pagano) e da quello attualmente in carica (Di Pangrazio), nonché da Soggetti di primo piano della imprenditoria, della politica, della cultura, dello sport e dello spettacolo, fino ai dirigenti scolastici;
- c) Sono state sviluppate campagne di comunicazione e di informazione mirate sui vantaggi e opportunità di una innovativa coesione territoriale strategica;
- d) E' stata promossa una estesa e articolata serie di incontri e dibattiti su tematiche specifiche riguardanti il territorio, sport compreso. E' in corso la costituzione di una rete/sistema tra tutti i Poli scolastici del Centro Abruzzo, con il coinvolgimento "dal basso" degli stessi studenti per arrivare a un laboratorio che permetta alle classi degli istituti superiori di dialogare e progettare insieme scenari territoriali, di farle colloquiare e scambiare informazioni con le Università, con il mondo del lavoro e con le scuole europee. Quest'ultima iniziativa potrebbe divenire un Progetto unitario di Vasta area suscettibile di rientrare nella voce "Scuola" prevista dal Bilancio Europeo 2014/2020.
- e) Si è operata una continua sensibilizzazione e attivazione del dibattito partecipativo sui temi della coesione territoriale strategica, incentrata principalmente sui concetti di Unione, Fusione, Coordinamento territoriale, insomma sulle diverse opzioni praticabili ed auspicabili per agire insieme e fare sinergia efficacemente in un territorio.
- f) E' stata attivata una ricerca mirata e specifica per definire preliminarmente una proposta di visione strategica che possa poi essere quindi posta all'attenzione dei cittadini ed amministrazioni, nonché alla stessa Regione, per la definizione di un Progetto Pilota per la Coesione territoriale, come indicato già nel

secondo Convegno di cui diremo appresso. E' stata ottenuta con un'apposita relazione discussa con i Capigruppo regionali una Risoluzione del Consiglio Regionale d'Abruzzo votata all'unanimità il 17.9.2013 e che impegna la Giunta regionale legiferare su Unioni e Fusioni, privilegiando queste ultime.

3. Una prospettiva di azione: costruire un tavolo intercomunale di dialogo e di proposta

[G. Natale]

Due tappe particolarmente rilevanti, tra le diverse altre, del cammino che abbiamo sinteticamente descritto sono state costituite da due importanti Convegni. Il primo è stato varato dopo aver costruito opportune sinergie con il mondo economico e imprenditoriale rappresentato da Confindustria Gran Sasso (L'Aquila, Teramo), ANCE L'Aquila, Carispaq e Bcc. Questo Convegno, tenutosi il 27.11.2012, intitolato "Ripensiamo il Territorio", con la partecipazione del Ministro alla Coesione territoriale Fabrizio Barca e del suo Capo Commissione ministeriale Prof. Calafati, nonché di un qualificato parterre di relatori, si può dire in una battuta che abbia costituito una sorta di "Sveglia al Territorio", ed in seno ad esso il Ministro Barca lanciò l'appello finale "Ora, Ora e' il momento", riferendosi alla Coesione territoriale strategica e al Bilancio Europeo 2014/2020 incombente.

Il secondo dei due Convegni citati si è tenuto invece il 1 Marzo 2014, con titolo "Coesione strategica del centro Abruzzo tra identità e sviluppo", ha avuto il Patrocinio della Presidenza del Consiglio, e le relative conclusioni sono state tratte dal Sottosegretario all'Economia, Giovanni Legnini, con la frase conclusiva "Progettare comprensorialmente guardando al mondo globalizzato". L'evento ha visto la presenza di qualificati docenti universitari che hanno toccato i temi dell'Identità e della Pianificazione territoriale, ma anche della situazione legislativa e dei temi urbanistici ed economici.

Al momento attuale è in preparazione un terzo convegno, previsto per il gennaio 2015, la cui proposta provvisoria di titolo è "Centro Abruzzo 2020, oltre il campanile". Questo Convegno dovrebbe portare alla presentazione di una "Vision" con una ricerca affidata alla Facoltà di Architettura, di Pescara, Settore Urbanistica, che tramite dei borsisti del territorio produrrà uno studio da condividere quindi ampiamente con tutte le categorie sociali, nell'ambito di un opportuno itinerario di concertazione e partecipazione.

All'interno di queste importanti e principali tappe riportate, è significativo segnalare il coinvolgimento del mondo della scuola, che ha prodotto un'interessante ed attiva collaborazione con tutti i poli scolastici dell'area di riferimento, i poli Scientifico-Tecnologici, Umanistico, Agrario ed Alberghiero, con l'obiettivo di costruire una rete/sistema tra le varie scuole sparse sul territorio. Trattandosi di un Progetto "unitario e di vasta area", si verificherà se non sia suscettibile anche di accesso ai finanziamenti europei del Bilancio 2014/2020. Si è costruita e procede un'ipotesi di fusione tra il Comune di Popoli (Alta Val

Pescara) e due comuni della Provincia de L'Aquila, S. Benedetto in Perillis e Collepietro. Si sta valutando, grazie all'azione di "Ripensiamo il Territorio" e alla sensibilità dimostrata dagli Amministratori, una Delega assessorile alla Coesione Territoriale e un Tavolo intercomunale apposito al quale ha dato adesione anche il Sindaco del Comune di Pratola Peligna (8000 residenti), distante appena 10 km.

Si è anche lavorato a favorire e sostenere l'inserimento del tema della coesione territoriale strategica nella competizione elettorale che ha coinvolto il Comune più grande del Territorio nel 2013, Sulmona, e che ha visto la prefigurazione propositiva di un ampio "tavolo" territoriale di dialogo e confronto (la "Giunta del Territorio") nel Programma di mandato. E' stato recentemente istituito un Gruppo di Lavoro di cui fa parte integrante il Movimento, e che, in collaborazione col mondo scientifico, dovrebbe portare alla presentazione presso la Regione Abruzzo di un Progetto Pilota aree interne, dato che la Regione Abruzzo intende partecipare in modo diretto e attivo all'attuazione della Strategia nazionale per le aree interne, come si legge nelle Linee Guida, lanciata e coordinata dal Ministro per la Coesione Territoriale.

Si sta ancora lavorando affinché la stessa Regione Abruzzo si doti di una legge sulla Coesione, sulla base della risoluzione di cui abbiamo già accennato sopra e, a tal proposito, è previsto un incontro con il Presidente della Giunta Regionale, Luciano D'Alfonso, il 4.11.2014. E' da rilevare, però, che i Sindaci hanno posizioni frenanti e conservative verso il processo aggregativo, percependolo evidentemente come un rischio o un ostacolo a legittime aspirazioni di carattere locale. Non è da rilevare, in questo senso, una responsabilità di tipo intrinseco, quindi, quanto la risposta a una sollecitazione di tipo politico-elettorale.

La naturale dinamica delle consultazioni elettorali talvolta è scarsamente motivante per atteggiamenti e valutazioni di tipo strategico e fortemente innovativi. Ciò conduce fisiologicamente le classi dirigenti e politiche locali a occuparsi soprattutto del breve termine e della dimensione territoriale strettamente locale. Il che produce una patologia del sistema di programmazione e fa sì che i processi di aggregazione e coesione ritardino il proprio corso, con rischi di imposizioni dall'alto e con tutte le implicazioni problematiche che ne possono conseguire.

Ultima iniziativa in ordine di tempo è l'organizzazione di una Tavola Rotonda "L'unione fa la forza: tradizione, identità, coesione" del 1.11.2014 a Pescasseroli per discutere del tema della Coesione Territoriale con i Sindaci dell'Alto Sangro a confronto con il Comune di Valsamoggia (32.000 abitanti), comune risultante dalla recente fusione di 5 comuni.

4. Gli strumenti tecnici per costruire e pianificare una nuova coesione: visione, strategia, concertazione (interistituzionale e pubblico-privato)

[A. Cappuccitti]

Abbiamo sopra argomentato in estrema sintesi

riguardo ai principali tra i molteplici fattori di crisi e di vocazione territoriale che indicano chiaramente le opportunità di una coesa e sinergica strategia territoriale per il rilancio socioeconomico del Centro Abruzzo. E complementariamente all'elaborazione di detta strategia, si pone la questione di forme di coesione territoriale non solo strumentali alla formazione di detta strategia, ma più in generale tese a una sostanziale ottimizzazione dell'azione di governo e gestione del territorio in senso più generale.

In quest'ottica, la tensione "dal basso" verso i suddetti obiettivi dovrebbe, auspicabilmente, agire sinergicamente ad una articolata azione di coordinamento e guida di respiro regionale.<sup>2</sup> E il risultato del processo che dovrà attivarsi potrà essere quello di un mosaico di sistemi urbani e di autonomie locali più efficiente, efficace, equo, sostenibile.

Un efficace disegno di rilancio e valorizzazione territoriale, del resto, comporta un ampio confronto e un coerente impegno collettivo da parte di molteplici componenti della comunità territoriale, dai Soggetti istituzionali e decisionali ai diversi "Portatori di interessi" fino alla più capillare partecipazione dei Cittadini, da collocarsi nell'ambito della graduale costituzione di un programma condiviso di finalità / obiettivi / azioni che sottenda una chiara visione complessiva del futuro del territorio, e che possa quindi anche essere in grado di valorizzare l'attrattività localizzativa delle aree stesse nel contesto del più ampio confronto concorrenziale tra territori e tra città; contenuti tutti, quelli sopra citati, propriamente caratteristici di un Piano strategico<sup>3</sup>.

Un Piano strategico, quindi, è un tipo di Piano che maggiormente di altri si presta a formalizzare e a rendere opportunamente condiviso un progetto collettivo e concertato di futuro per nuove forme di coesione territoriale<sup>4</sup>, perché non si limita a disegnare staticamente un desiderato assetto territoriale (fisico, funzionale, socioeconomico), ma soprattutto conferisce concretamente forma e sostanza a una visione sondandone la condivisione e predisponendone la graduale concretizzazione nel tempo tramite un sistema di intenti e di azioni progettuali, alle diverse scale di azione e intervento. Un Piano che evidenzi e argomenti a fondo la suddetta visione territoriale, nel senso che abbiamo chiarito sopra, che puntualizzi nel dovuto dettaglio tecnico la catena concettuale finalità / obiettivi / azioni, ma che comprenda anche scenari e ipotesi di assetto che possano supportare la necessaria concertazione tra Attori del territorio per l'assunzione delle decisioni.

Naturalmente, del resto, la costruzione di una condivisa visione di futuro e di una strategia a questo sottesa richiede necessariamente un adeguato itinerario di dialogo e di condivisione, all'interno della comunità territoriale, che può essere esso stesso il luogo in cui maturino gradualmente le condizioni di coesione e le propensioni a condividere prospettive e progetti.

In questo senso, il dialogo in atto nel Centro Abruzzo, alimentato dall'azione civica di "Ripensiamo il Territorio", sta raccogliendo una diffusa istanza di

confronto e di rilancio territoriale, ma al momento sta anche scontando i ritardi connessi ad una articolata congiuntura politica locale.

Un percorso quindi ancora in fieri ma con un tracciato ormai chiaro e condiviso da più parti, per quanto difficile, che potrà coadiuvare la già citata auspicabile sinergia tra spinte “dal basso” e iniziative di livello statale e regionale nel verso di nuove virtuose e innovative forme di coesione territoriale.

#### Note

1 Non ci soffermeremo qui nell’espone nel dettaglio l’esteso repertorio dei molteplici dati di analisi e studi specifici che illustrano il descritto stato di fatto. Segnaliamo come particolarmente documentanti, tra i diversi altri, lo studio di Aldo Ronci “L’andamento demografico nella Valle Peligna tra il Censimento 2001 e quello 2011” [2013], l’esteso ed articolato apparato analitico di respiro regionale illustrato nella Ricerca universitaria coordinata da Roberto Mascarucci “Abruzzo 2020”, Università degli Studi G. D’Annunzio, Facoltà di Architettura, Pescara [www.abruzzo2020.it]

2 Come evidenzia Aldo Ronci, nello scritto “Le strategie per le aree interne in Abruzzo” (ottobre 2014), è necessario “sollecitare la Regione affinché predisponga d’intesa con lo Stato una Strategia d’Area regionale attraverso l’individuazione di Aree progetto intercomunali nelle quali l’intercomunalità sia obbligatoriamente definita attraverso uno strumento giuridico (Associazioni, Unioni, Fusioni)”. Stante l’evidente necessità di un aggiornamento del corpus legislativo regionale in materia di Governo del territorio, nonché della stessa strumentazione di pianificazione di area vasta, una ipotesi di visione strategica di respiro regionale è esposta nella già citata Ricerca universitaria coordinata da Roberto Mascarucci “Abruzzo 2020” [www.abruzzo2020.it], comprendente tra l’altro una “Visione strategica del Sistema insediativo” e una “Ipotesi di territorializzazione”.

3 Sui contenuti e sulle procedure di formazione di un Piano strategico si indicano, tra i molteplici altri sull’argomento, i seguenti testi: Antonio Cappuccitti: Strumenti, procedure valutative e itinerari gestionali per l’Urbanistica concertata, Aracne Editrice, Roma 2006 (Cap. 3.1, “Pianificazione strategica e Marketing territoriale e urbano (elementi)”, pag. 189); Francesco Rubeo: La Pianificazione strategica, in Elio Piroddi, Antonio Cappuccitti, Marco Daviddi, Francesco Rubeo: La pianificazione territoriale e urbanistica, nella voce “Urbanistica” diretta da Elio Piroddi del Manuale di Ingegneria Civile e Ambientale, Zanichelli ESAC, Bologna 2006 (pag. U.149).

4 Sull’argomento Antonio Cappuccitti: Nuove coesioni territoriali e Pianificazione strategica, Atti del Convegno “Coesione strategica del Centro Abruzzo tra identità e sviluppo”, marzo 2014 [www.ripensiamoilterritorio.it]

#### Bibliografia

Cappuccitti A. (2009), La Pianificazione strategica e il Piano urbanistico comunale, in AA.VV. (a cura di Elio Piroddi e Antonio Cappuccitti): Il Nuovo Manuale di Urbanistica. Volume III, Lo stato della Pianificazione urbana in Italia; 20 città a confronto, Torino, Milano, Trento, Bolzano, Trieste, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Ancona, Terni, L’Aquila, Roma, Napoli, Campobasso, Matera, Bari, Reggio Calabria, Palermo, Cagliari, Mancosu Editore, Roma;

Cappuccitti A. (2014), Nuove coesioni territoriali e Pianificazione strategica, Atti del Convegno “Coesione strategica del Centro Abruzzo tra identità e sviluppo”, marzo 2014 [www.ripensiamoilterritorio.it];

Mascarucci R. (2008), Goal Congruence. Il ruolo del territorio nelle visioni strategiche. Meltemi, Roma; Mascarucci R. (coordinatore, 2014), Materiali della Ricerca universitaria “Abruzzo 2020”, Università degli Studi G. D’Annunzio, Facoltà di Architettura, Pescara [www.abruzzo2020.it];

Mascarucci R. (2014), L’area di Sulmona nella Strategia Territoriale Multiscalare, Atti del Convegno “Coesione strategica del Centro Abruzzo tra identità e sviluppo”, marzo 2014 [www.ripensiamoilterritorio.it];

Natale G. (anni diversi), Articoli e scritti vari sulla Coesione territoriale in Abruzzo e sull’azione civica del Movimento “Ripensiamo il Territorio”, pubblicati in molteplici Testate giornalistiche su carta e on-line; Piroddi E., Cappuccitti A., Daviddi M., Rubeo F. (2006), La pianificazione territoriale e urbanistica, nella voce “Urbanistica” diretta da Elio Piroddi del Manuale di Ingegneria Civile e Ambientale, Zanichelli ESAC, Bologna;

Ronci A. (2013), L’andamento demografico nella Valle Peligna tra il Censimento 2001 e quello 2011;

Ronci A. (2014), Le strategie per le aree interne in Abruzzo, ottobre 2014 [www.rete5.tv].

## Città diffusa, infrastrutture e mobilità.

## Prospettive per un ambito-tipo del territorio marchigiano

### CIATTAGLIA FRANCESCO

La ricerca avviata su parte del territorio marchigiano punta a fornire alcuni spunti di riflessione sul sistema insediativo diffuso, peculiare di queste zone, relazionandolo con i nuovi modelli di mobilità nell’ottica di una rimodulazione delle modalità di fruizione del territorio da parte della cittadinanza. Il territorio della Regione, che per sua conformazione risulta costituito da un susseguirsi di corridoi vallivi e crinali perpen-

dicolari alla costa adriatica, può essere schematizzato con l'immagine di due "pettini contrapposti" che si compenetrano, costituiti rispettivamente il primo dalla linea di costa e dai corridoi vallivi, mentre il secondo dalle formazioni montuose e dai crinali.

In tale contesto territoriale emerge la compresenza di due tessuti insediativi: quello costituito prevalentemente dai centri abitati di medio - piccola dimensione<sup>1</sup> distribuiti storicamente sui crinali e successivamente sui fondovalle e quello invece "polverizzato", costituito da una fitta rete di edilizia residenziale/ produttiva distribuita uniformemente su tutto il territorio, che si presenta come una modalità insediativa ereditata dalla tradizione agricola del territorio.

Queste due tipologie insediative, nel tempo, hanno avuto dei processi evolutivi paralleli e se da una parte i sistemi insediativi compatti si sono ampliati o densificati, allo stesso modo l'edilizia residenziale sparsa ha continuato, con diverse modalità, ad inserirsi nel territorio.

In tale prospettiva di indagine risulta interessante capire come la popolazione sia distribuita in relazione al territorio densamente costruito e a quello invece rurale con una bassa densità. Restringendo il campo di indagine ai dati Istat riferiti alla Provincia di Ancona si evidenzia che il 90.1% della popolazione risiede in centri urbani mentre solo il 9.9% risiede fuori dagli agglomerati abitati (nelle case sparse), con una variazione media in negativo di circa l'1.5% rispetto al 2001; inoltre si evidenzia che nei territori rurali si ha una campana demografica analoga a quella dei territori più urbanizzati per tutte le fasce di età, a suggerire che l'insediamento sparso risulta una modalità di abitare per diverse motivazioni ancora presente<sup>2</sup>.

Una delle caratteristiche di questo assetto territoriale è la complessità dei flussi che si generano e l'articolazione delle funzioni (intese come luoghi per il lavoro, i servizi pubblici, divertimento, etc.). Ogni funzione infatti porta con sé una determinata area di influenza in termini di flussi, che generalmente si espande oltre i limiti amministrativi di ogni singolo Comune (basti pensare ai flussi per le scuole inferiori rispetto a quello degli studenti universitari o a quello relativo alle utenze di un tribunale). In relazione a quanto detto sopra, la stessa legge sull'accorpamento delle funzioni fondamentali per i Comuni con meno di 5000 abitanti avvalorava ancora di più l'ipotesi che ci troveremo davanti ad un sistema metropolitano a scala almeno sovracomunale<sup>3</sup>.

Alla luce di questa lettura dei caratteri generali del territorio marchigiano concentreremo ora le nostre riflessioni su alcuni scenari progettuali in un "ambito-tipo del territorio marchigiano", costituito dal corridoio vallivo della Vallesina e dai versanti che lo delimitano. Nella fattispecie verrà approfondito il tema della mobilità e degli spazi per le infrastrutture, configurandosi quest'ultimo come l'aspetto che più di tutti mette in relazione il sistema insediativo diffuso e policentrico, i flussi e l'articolazione delle funzioni. Volendo fornire un quadro sintetico sull'attuale infrastrutturazione di questa "tessera" di territorio si

possono schematizzare tre ordini di infrastrutturazione: il primo, che si concentra sulla fascia costiera ed è costituito dall'autostrada e dalla ferrovia, accoglie e distribuisce i flussi ad una scala territoriale molto ampia (ferrovia e autostrada); il secondo ordine, molto sviluppato, si articola sul corridoio vallivo, esso è costituito dalle infrastrutture della mobilità primaria, in particolare le strade statali e linee ferroviarie, le quali costituiscono vettori ad alta percorrenza che distribuiscono i flussi longitudinalmente alle valli, tali infrastrutture captano le utenze dai vari centri e le distribuiscono nel fondovalle dove sono concentrate la maggior parte delle funzioni e risiede anche la maggior parte della popolazione; il terzo ordine di mobilità è invece quello di adduzione tra i sistemi insediativi di crinale, di fondovalle e diffusi verso il sistema primario; queste infrastrutture secondarie e terziarie sono le strade provinciali e le strade comunali che innervano il territorio ed articolano la mobilità in un sistema orografico fatto di crinali di vallecole e colli.

Per quel che concerne la mobilità tra i centri minori e il corridoio infrastrutturale di fondovalle, essa risulta affidata principalmente alla mobilità privata; questo comporta che una grande quantità di veicoli percorrono il medesimo percorso e in fasce orarie e destinazioni compatibili. Questa modalità di gestione degli spostamenti, nella città diffusa, si dimostra poco efficiente sia dal lato dell'utente privato, sotto il profilo economico, sia della collettività in quanto genera una serie di problemi legati all'inquinamento, al traffico, alla saturazione dei parcheggi, etc.

In tale prospettiva possiamo riflettere su quelle proposte e forme di mobilità innovativa che già da diverso tempo sono state ipotizzate da vari strumenti e progetti territoriali nel territorio della Provincia di Ancona, come il piano attuativo per l'intermodalità<sup>4</sup>, o le ipotesi di attuazione del sistema di metropolitana di superficie, solo per citarne alcuni.

Il primo si basa su una riqualificazione delle fermate delle linee del trasporto pubblico locale, con l'individuazione di interventi progettuali di supporto all'intermodalità (parcheggi scambiatori per la mobilità pubblico/privata, ferroviaria/automobilistica). Il secondo invece ipotizza l'utilizzo di una metropolitana di superficie come mezzo pubblico di superficie per servire una determinata porzione di territorio. Questi progetti, pur avendo introdotto dei concetti innovativi in termini di ottimizzazione della mobilità e dei flussi, non hanno tuttavia ancora preso campo sul territorio. Uno degli aspetti più delicati di questi interventi è infatti la relazione tra i flussi secondari ed i flussi primari, che ad oggi presenta ancora poche occasioni di vera integrazione intermodale.

Un ipotetico intervento dovrebbe pertanto, a nostro giudizio, indirizzarsi verso forme di intermodalità più connesse ed efficienti tra il trasporto privato ed il trasporto pubblico. A questo proposito, numerose sono le sperimentazioni italiane ed europee in termini di mobilità riguardo a sistemi park and ride che prevedono l'integrazione della mobilità in automobile

con quella ciclabile e dei mezzi pubblici. Altrettanto numerosi sono gli esempi relativi ad esperienze di car sharing e servizi a chiamata, iniziative queste che se rimodulate in termini di erogazione del servizio ed area d'azione, potrebbero essere delle risposte concrete di supporto al modello attuale di mobilità nella città diffusa.

Un'ipotesi per il territorio di indagine potrebbe essere quella di integrare gli attuali sistemi di trasporto pubblico (autobus, treno, etc.) con uno specifico apparato di nodi intermodali che tramite servizi a chiamata o di car sharing fungano da interfaccia tra i centri abitati, il sistema insediativo diffuso e il sistema di infrastrutture primarie.

Partendo da un'attenta analisi dei flussi e delle funzioni all'interno del territorio ed evidenziando le sovrapposizioni e le intersezioni tra di essi, si potranno evidenziare quelli più strategici. Ipotizzare che il flusso relativo agli utenti quotidiani delle aree industriali, il flusso dei liberi professionisti verso specifiche destinazioni (tribunale, genio civile etc.), il flusso verso le strutture pubbliche (anagrafe, uffici tecnici, polizia, ospedali) possano essere maggiormente integrati e ottimizzati è sicuramente auspicabile soprattutto in un territorio sempre più orientato verso una fusione delle funzioni. Alla luce di tali analisi potrebbero essere individuati e riqualificati alcuni snodi infrastrutturali, come ad esempio alcuni nodi tra strada provinciale e strada statale, in corrispondenza di alcuni dei quali si sono già costituiti, sotto i cavalcavia e negli spazi di risulta, aree di sosta intermodali spontanee in cui automobilisti si associano per condividere le tratte lungo la mobilità primaria.

Analoga riqualificazione potrebbero ricevere alcuni nodi tra strada comunale e strada provinciale, fino ad arrivare ai nodi della fitta rete di strade interpoderali attualmente sottoutilizzate ma che se rivalutate potrebbero diventare un importante elemento di connessione con il paesaggio agrario storico, soprattutto nella prospettiva di recuperarle come assi per la viabilità dolce o per i flussi turistici. Potrebbero essere previsti interventi anche in aree funzionali specifiche come le aree commerciali o produttive che, tendenzialmente, sono sempre ubicate nel fondovalle nei pressi degli snodi delle grandi arterie di comunicazione o ai margini dei centri abitati.

Un simile scenario risulta peraltro coerente con le direttive della Comunità Europea relative alla tematica della mobilità urbana sostenibile, le quali, attraverso specifiche call (ad esempio quelle contenute nel programma di sviluppo Horizon 2020 all'interno delle social innovation nell'area smart and integrated transport system<sup>5</sup>) incentivano lo studio di modelli di business innovativi e concetti di servizio per i trasporti pubblici, riguardanti anche la mobilità dolce.

Lo scopo di questi programmi specifici è di capire come favorire l'utilizzo di sistemi di trasporto intermodali proponendo ad esempio attività di sensibilizzazione, riqualificazione delle infrastrutture e pianificazione<sup>6</sup>. In particolare, in riferimento al ruolo delle autorità locali, sono previste dal programma di

lavoro azioni di sensibilizzazione delle autorità sulla promozione di una mobilità urbana sostenibile tramite lo sviluppo di piani dedicati (SUMP)<sup>7</sup>.

Immaginare un territorio in cui la motorizzazione privata si riduca in favore di mezzi di trasporto pubblici più sostenibili, con un minore impatto ecologico ed economico, è una prospettiva verso la quale la governance territoriale deve puntare al fine di avere un territorio più fruibile e con un funzionamento metropolitano più efficiente e meglio relazionato tra funzioni ed utenze. Ad oggi queste innovazioni si scontrano con un modello di mobilità consolidato ormai da più di 70 anni, prettamente basato sul mezzo privato, che trasmette un determinato concetto di libertà di movimento all'interno del territorio.

Nella recente evoluzione dell'economia, l'aumento continuo del prezzo di carburante<sup>8</sup> di contro alla progressiva riduzione del reddito medio<sup>9</sup> sta facendo diventare il costo per l'utilizzo del mezzo privato una spesa non trascurabile dal cittadino soprattutto nei contesti della città diffusa, in cui gli spostamenti giornalieri in auto possono essere consistenti<sup>10</sup>. I programmi innovativi di mobilità appena discussi, se correttamente incentivati, potrebbero acquisire maggior popolarità nei confronti della popolazione. Non è pensabile ovviamente un cambiamento immediato verso queste nuove forme di mobilità, né tantomeno che queste possano soppiantare totalmente il mezzo privato, ma potrebbero senza dubbio prendere lentamente campo ed acquisire un ruolo importante in determinati ambiti.

Sotto il profilo economico è difficile pensare che innovativi modelli di mobilità possano avere un tornaconto positivo nel breve periodo, perché per la loro attuazione è implicita la previsione di investimenti nell'aggiornamento delle infrastrutture, nell'implementazione di efficienti nodi di intermodalità e nella gestione di un servizio molto articolato.

D'altronde l'indotto di questi tipi di innovazione non può essere riscontrato in un tornaconto prettamente economico. Nelle voci di bilancio dovrebbero comparire in positivo una serie di benefici non immediatamente quantificabili: in primo luogo ecologici, derivanti dalla riduzione del numero di mezzi circolanti e quindi dell'inquinamento; in secondo luogo sociali, in quanto si creerebbe un servizio che andrebbe ad aumentare il capitale di un territorio, in termini di qualità della vita, fruibilità delle infrastrutture e sicurezza dei trasporti. Si tratta quindi di un bilancio che deve necessariamente articolarsi coinvolgendo i tre vettori della sostenibilità, così da risultare essere la strada più corretta per avere una vera innovazione<sup>11</sup>.

#### Note

1 Il territorio marchigiano non è caratterizzato dalla presenza di centri urbani di grandi dimensioni infatti solamente l'1.2% dei Comuni supera i 50.000 ab., il 5.0% ha una popolazione tra i 20.000 e i 50.000 ab., il 7.5% ha una popolazione tra i 10.000 ed i 20.000 ab., il 13.4% ha una popolazione tra i 5.000 ed i 10.000 ab., mentre il 72.3% ha una popolazione inferiore ai 5.000

ab.

Fonte: Sistema Informativo Statistico Regione Marche: "Popolazione residente per comune e provincia della Regione Marche al Censimento 2011 per classi d'età" (<http://statistica.regione.marche.it/Home/Dati-prodotti/Argomenti/Popolazione/Tavolestatistiche/tabid/121/language/it-IT/Default.aspx>).

2. Elaborazione su base del database Istat: basi territoriali e variabili censuarie (<http://www.istat.it/it/archivio/104317>)

3 Cfr. DECRETO-LEGGE 6 luglio 2012, n. 95 Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini - Art. 19. Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali.

([http://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2012\\_0135.htm#19](http://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2012_0135.htm#19))

4 Cfr. <http://venere.provincia.ancona.it/provanco/mobilita.nsf/2797dc397c437595c12566f2003b7d55/b450deb2e45cb6cfc12573b7004dd2fc?OpenDocument>

5 Cfr. (<http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/smart-green-and-integrated-transport>)

6 Il portale "CIVITAS 2020" è una piattaforma che permette la condivisione di idee progetti di e strategie ambiziose di trasporto urbano sostenibile. È costituita anche da reti nazionali e si articola anche in gruppi tematici che si concentrano su aspetti specifici riguardanti mobilità sostenibile. (<http://www.civitas.eu/>)

7 Cfr. ([http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014\\_2015/main/h2020-wp1415-transport\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/main/h2020-wp1415-transport_en.pdf))

8 Il prezzo al consumo della benzina SP nel 1996 era 737,28€/1000 litri nel 2013 1657,92€/1000litri con un aumento del 224% mentre quello del GPL è passato da 282,16€/1000 litri a 805,50€/1.000 litri con un aumento del 285% (<http://dgerm.sviluppoeconomico.gov.it/dgerm/prezzimedi.asp>).

9 Nel periodo che va dal 1992 al 2012 il potere d'acquisto del reddito disponibile è passato dal -0.8% al -4.5% (fonte: ISTAT).

10. Per i mezzi a benzina si è passati da un costo al km di 0,07-0,08 €/km nel gennaio 1998 a 0,13-0,14 €/km nel gen 2013 con un aumento di circa il 45%; per i mezzi a diesel si è passati da un costo al km di 0,04-0,05 €/km nel gennaio 1998 a 0,09-0,10 €/km nel gen 2013 con un aumento di circa il 53%; per i mezzi a gpl si è passati da un costo al km di 0,04-0,05 €/km nel gennaio 1998 a 0,07-0,08 €/km nel gen 2013 con un aumento di circa il 40%; per i mezzi a metano si è passati da un costo al km di 0,02-0,03 €/km nel gennaio 1998 a 0,05-0,06 €/km nel gen 2013 con un aumento di circa il 45%.

Il dati tengono conto dei soli costi del carburante su una Fiat Brava 100 16v a benzina, gpl e metano (impianto aspirato) confrontata con una Fiat Brava 105 JTD, consumi rilevati da Quattroruote Prezzi medi mensili carburanti: Ministero per lo sviluppo economico. Da agosto 2008 il prezzo medio nazionale del metano è calcolato in base alle nostre rilevazioni.

(Fonte secondaria: <http://www.metanoauto.com/>).

11 "Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo" SSSE Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e durevole del territorio dell'Unione Europea Approvato dal Consiglio informale dei Ministri responsabili della gestione del territorio a Potsdam, Maggio 1999.

## Integrazione ed innovazione delle politiche nel Progetto nei Territori Snodo 2

FEDERICO D'ASCANIO,  
DONATO DI LUDOVICO  
E PIERLUIGI PROPERZI

La dimensione macroregionale come snodo di politiche urbane ed infrastrutturali

L'assenza di modelli sociali di sviluppo condivisi, sia a livello nazionale che locale, in questi ultimi anni ha alimentato processi di trasformazione non "pianificati" e insostenibili, favorendo l'affermazione inerziale di modelli insediativi a "macchia di leopardo" diffusi, lineari, porosi, etc, ampiamente studiati dalla geografia urbana.

La costruzione di un territorio per parti, attraverso episodi isolati e progetti urbani sconnessi e decontestualizzati, ha determinato dispersione insediativa, sprawl, rarefazione, alto consumo di suolo, frammentazione delle reti ecologiche, aggressione al paesaggio urbano e periurbano, fenomeni che hanno a loro volta determinato forme urbane caotiche su telai infrastrutturali imperfetti, secondo processi autoriproduttivi più che strutturanti. Tali processi hanno pesantemente modificato i sistemi insediativi regionali, in particolare quelli a più alto tasso di metropolizzazione, che ora presentano inedite forme post urbane di difficile interpretazione e ancor più difficile governo.

La recente storia urbanistica ha chiarito che, per lo sviluppo delle aree urbane e delle economie che le caratterizzano, ogni azione di governo, economica o legislativa, è efficace solo se è frutto di un processo di confronto e concertazione istituzionale e sociale (D'Ascanio, 2008). Tale confronto, tuttavia, deve avvenire a tutti i livelli, da quello internazionale a quello locale, così da poter divenire condizione necessaria per il superamento dello stato di incertezza e instabilità che sta caratterizzando questi anni di crisi, andando ad incidere in un tessuto già gravemente compromesso dal dopoguerra ad oggi. Le incertezze sono riconducibili all'ampio spettro della cosiddetta globalizzazione, sviluppata sulle reti lunghe, la quale impatta sulla società e sull'economia riducendo spesso gli spazi di manovra dei governi, cosicché le politiche

locali sono sempre più vincolate a dinamiche provenienti dall'esterno piuttosto che connesse ad esigenze socio-economiche del territorio. L'instabilità è invece il risultato congiunto di diversi fenomeni:

- la frammentazione politica, acuitizzata da conflitti sempre più radicali che contribuiscono alla disgregazione delle componenti sociali;
- la volubilità dei flussi finanziari all'interno di una crisi economica quale è quella in corso;
- le difficoltà che hanno gli Enti Locali nell'approvazione dei propri bilanci, con conseguente impossibilità di un'affidabile programmazione dello sviluppo urbano.

In tale contesto, l'interpretazione Macroregionale appare la dimensione più coerente per rispondere alla domanda di un nuovo modello di sviluppo che non può prescindere ad un nuovo modello sociale.

Il tema delle Macroregioni si sviluppa in UE nel 2009 (UE 2009) con l'esperimento dell'area baltica. Oggi sta assumendo rilievo attorno ad altre proposte aprendo nuove opportunità di sviluppo territoriale e locale. Si tratta di un nuovo criterio per allocare risorse che pone al centro la costruzione di territorio attraverso strategie multilivello e integrate. Si formano dal basso, dall'iniziativa di paesi o regioni accomunati da caratteristiche o sfide comuni e opportunità molto specifiche ed evidenti o dall'esistenza di problemi che non possono essere affrontati in modo soddisfacente da soggetti che agiscono da soli. Questo nuovo modello interpretativo è privo di un corrispondente ruolo istituzionale (Stocchiero 2010).

La proposta della Macroregione mediana

In tale contesto, assume particolare interesse la sperimentazione sulla Macroregione mediana avanzata dal MIT (Ministero delle Infrastrutture e Trasporti) e dalla Regione Abruzzo, che affronta nuove opportunità di sviluppo territoriale e locale, e che si candida ad essere modello di governance e strumento di integrazione di strategie e politiche attraverso lo strumento del Progetto di territorio (e di paesaggio), ma anche come prototipo che interpreta il territorio in termini di Sistemi e Reti di città da porre a base delle future politiche di sviluppo nazionali e transnazionali. Nell'accezione proposta dalla sperimentazione del MIT, il modello macroregionale vuole superare i punti critici della definizione europea che si possono condensare nelle problematiche di territorializzazione delle politiche, già emerse nella precedente programmazione UE con l'approccio policentrico, cioè della difficoltà di far intercettare i grandi flussi dal contesto locale. La transcalarità delle politiche e della governance diventa così tema centrale e in un'ottica di connettività multilivello, diventa centrale anche il tema delle Reti di città e della loro estensione (lunghe e corte). La questione è quindi quella di declinare paradigmi consolidati, quali quello delle Reti, con nuovi paradigmi quali quello della Macroregione a dimensione variabile coerenti con i Progetti di sviluppo tradotti in Progetti di territorio (e di paesaggio). In questo modo, la dimensione della Macroregione

mediana consente di superare i dualismi che da sempre hanno caratterizzato lo spazio "interno" dell'Italia centrale, dualismo tra l'area interna (la montagna e la collina submontana) e la costa, dualismo tra aree fortemente infrastrutturate ed aree naturali e seminaturali, dualismo tra conservazione dei caratteri dei luoghi e trasformazione. Tali politiche, seguite da quelle urbane, hanno portato infatti a concentrare sulle aree interne le risorse finanziarie finalizzate alla tutela ed a progetti di protezione ambientale, e sulla costa e nelle principali valli del pettine, ed in particolare sulle aree metropolitane, le risorse finanziarie finalizzate, quasi esclusivamente, allo sviluppo industriale ed insediativo.

Integrazione Reti lunghe – Reti corte

Il modello della Macroregione mediana, ha l'obiettivo non secondario di integrare reti lunghe e reti corte (l'Italia centrale riveste un ruolo cerniera nel contesto mediano-europeo, sia sull'asse est-ovest e sia sull'asse nord-sud), dove per reti lunghe si intendono quelle formate dalle Città con maggior peso competitivo (come le Città metropolitane di Roma, Napoli, Ancona e Pescara) e da sistemi territoriali secondari (comunque di peso notevole), e per reti corte quelle formate da sistemi territoriali minori generalmente escluse dai grandi progetti di sviluppo e generalmente isolate. L'integrazione delle politiche di sviluppo tra sistemi insediativi territoriali e dunque tra livelli di scala diversa, si può perseguire attraverso un'analisi che individui le relazioni tra questi sistemi (reti lunghe ↔ reti corte) quale accompagnamento alla formazione dal basso della Macroregione, le relazioni tra le Macroregioni stesse (endogeno ↔ esogeno / interno ↔ esterno) definendone la massa critica e la relativa variabilità in base al settore interessato, con attenzione anche verso lo sviluppo locale per evitare che i flussi economici sorvolino i sistemi locali senza fare scalo. E' il passaggio da una politica europea di policentrismo tendente all'equilibrio ad una politica della competitività tra aree e delle strategie territoriali tendenti al completamento delle armature territoriali ed alla qualità dei diversi sistemi insediativi. Questo modello di lettura che riconosce un potenziale sistema delle Macroregioni europee e specificatamente per l'Italia mediana, deve essere particolarmente consapevole da un lato della variabilità della cosiddetta "massa critica" che in realtà nel breve termine è piuttosto stabile, e lo è soprattutto nei luoghi di intersezione, e dall'altro deve essere consapevole del peso "sbilanciante" delle Città Metropolitane. Le Città all'interno di queste aree, appartenenti spesso ai sistemi territoriali secondari, potrebbero svilupparsi e diventare il centro di Contesti snodo, potrebbero cioè assumere il ruolo di nuove hub connesse alle reti lunghe delle Città metropolitane e della Global Cities (Di Ludovico, Properzi 2012), come già prefigurato dal modello di Macroregione mediana e anticipato dallo studio sul Progetto di territorio snodo 2 (Di Ludovico, Properzi, Santarelli 2014).

## La Macroregione “Mediana”

Nel contesto dell'Italia mediana, assumono un ruolo rilevante alcune analisi prodotte per il disegno strategico della Regione Abruzzo a supporto del Quadro Strategico Nazionale (Proiezioni Territoriali per le Città – (PTC 2008) e nell'ambito delle Piattaforme Strategiche (Fabbro 2011), in cui l'individuazione dei Sistemi insediativi territoriali di diversa natura e tra di loro dipendenti, viene riguardata come superamento di modelli interpretativi tradizionali che mal descrivono le potenzialità delle aree interne della regione sottoutilizzate e svantaggiate (policentrismo vs dualismo). Tali Sistemi sono stati classificati in quattro tipi: i (1) Poli urbani, nodi principali della rete delle Città, un primo livello su rete medio-lunga, la (2) Città lineare della costa, che rappresenta la fascia continua insediata della costa, un secondo livello di rete medio-lunga, la (3) Rete dei borghi o dei Poli minori, cioè la rete dei centri urbani dell'interno con peso insediativo medio basso, la prima rete breve, e infine i (4) Paesaggi abitati, cioè i piccoli centri diversi dai Poli minori e ubicati prevalentemente nel territorio collinare e montuoso interessato dai parchi e dal progetto APE (Appennino Parco d'Europa).

Non si tratta di una partizione per aree geografiche omogenee, in quanto alcuni centri compaiono in più tipologie di Sistemi, né di una suddivisione a fini direttamente allocativi di risorse (la strategia del Mar Baltico è stata costruita su tre “no”: no a nuovi fondi, no a nuova legislazione, no a nuove istituzioni), ma di una rappresentazione delle quantità e delle qualità in gioco e della loro articolazione territoriale e del loro ruolo, che vuole tenere conto sia del paradigma areale che di quello delle reti, cioè sia di fattori localistici e identitari che di fattori relazionali. Questo modello interpretativo è stato ripreso dal “Progetto di Territorio 2” (PdT2 2013) del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e della Regione Abruzzo, un approfondimento delle “Proiezioni Territoriali per le Città” prodotto nel 2012, che ha analizzato nel dettaglio i quattro Sistemi insediativi territoriali ed ha prodotto anche un approfondimento sul tema del turismo individuando i cosiddetti Sistemi turistici; Sistemi insediativi territoriali e Sistemi turistici definiscono un complesso di reti e spazi che hanno consentito di definire una prima “dimensione” della Macroregione mediana e di mettere in relazione le sue componenti con tutti i Progetti di Territorio in fase di realizzazione o anche solo predisposti che caratterizzano una visione dell'Italia “Mediana”. Nell'ambito della Macroregione, i Progetti di Territorio sono riguardati come strumento/criterio possibile per un'ottimale selettività e concentrazione di tutte le risorse presenti sul territorio, coinvolgendo la valorizzazione delle eccellenze costituite dalle Città stesse, nella dimensione di area vasta e quindi la crescita della competitività delle Città e dei Territori. Alla valorizzazione delle eccellenze si interfaccia il tema della inclusività delle eccellenze stesse: da una parte, quindi, la localizzazione di servizi, dei sistemi produttivi, dei sistemi dell'innovazione, della ricerca e della conoscenza intesa come base del “Progetto di

Territorio”, attuabile tramite la governance, dall'altra il recupero delle marginalità urbane e territoriali, in vista di una sostenibilità ambientale e sociale. Secondo questa visione, le politiche urbane diventano elemento principale per il recupero di ruolo dei territori interni dell'Italia mediana, politiche diversificate a seconda delle specificità dei territori medesimi ma allo stesso tempo assolutamente integrate.

## Il Progetto di Territorio Snodo 2 ed il Quadrilatero dell'Abruzzo Centrale

I Sistemi insediativi territoriali, caratterizzati da dinamiche diverse a seconda della loro localizzazione e tipologia, ma anche da una loro sovrapposizione, si appoggiano su Telai infrastrutturali spesso incompleti e diventano oggetto di politiche urbanocentriche condizionate da duplicazioni di suoli e di funzioni. Le nuove politiche, agganciate alla Macroregione, possono superare il modello duale se i Progetti di Territorio saranno in grado di innervare diversi Sistemi insediativi territoriali: il motore dello sviluppo diventa quindi il Progetto, che raccorda più Sistemi, il supporto diventa il Telaio infrastrutturale che mette in rete le Città, la dimensione spaziale di riferimento diventa la Macroregione. In questo modo è possibile superare le diversità territoriali ed utilizzarle positivamente quale fattore di sviluppo.

Attraverso l'analisi delle componenti paesaggistiche e ambientali dell'Italia mediana, sono stati inoltre individuate configurazioni a geometria variabile delle componenti della fruizione turistica indispensabili per l'attivazione dei Progetti di Territorio. Si tratta di possibili percorsi ambientali incardinati sul sistema dei parchi e delle riserve, ma soprattutto incardinati sul sistema rurale della collina. Attraverso tali componenti sono state definite le Reti della fruizione turistica, che a loro volta hanno consentito di individuare una preliminare configurazione dei cosiddetti “Sistemi turistici”, con l'obiettivo costruire un parallelo modello di sviluppo. I Sistemi turistici, in taluni casi coincidono con i cosiddetti “Ambiti di verifica della governance dei Progetti di Territorio”, areali individuati per gestire e valutare, in riferimento al territorio macroregionale interessato, gli stessi Progetti.

In questo modello i Progetti di Territorio (come quello “Snodo 2”) sono lo strumento connettivo, che utilizza, nei Sistemi insediativi territoriali e turistici le Reti di Città ed il loro potenziale competitivo e di sviluppo socio-economico. Essi connettono i territori delle Regioni, ad esempio quelle dell'Italia mediana notoriamente vocati a ricomporre una pluralità di domande orientate ad una molteplicità di offerte, e dai quali è possibile cogliere le esperienze accumulate nell'organizzazione dei propri sistemi e nella valorizzazione dei propri patrimoni. Tali connessioni efficientano e potenziano i cosiddetti Telai Territoriali, strutturati dalla sequenza costa bassa, media collina, solchi vallivi, storicamente insediati sia nei crinali (centri storici), che nelle zone irrigue (case sparse).

I Telai, trama principale ricompositiva dei Sistemi insediativi territoriali, hanno una loro autonoma e

spesso diversificata dimensione e struttura che non replica quella urbana tradizionale in termini di centro – periferia, né di relazioni funzionali, ma ne postula una diversa declinazione. Nei vertici del Telaio, infatti, ci sono spesso, non sempre, aggregazioni insediative storiche (i centri di collina arretrati e gli insediamenti intorno alle stazioni ferroviarie). Il Progetto di Territorio Snodo 2 ha l'obiettivo non secondario quello di completare la maglia infrastrutturale per innervare tali flussi e connettere i Sistemi insediativi territoriali deboli con i forti e più in grande, l'Italia mediana con lo spazio Euro-mediterraneo.

Tra questi Sistemi territoriali deboli, molteplici sono quelli dell'Italia centrale "interna", ed il progetto di Territorio Snodo 2 si concentra in particolare su quelli che appartengono al cosiddetto Quadrilatero dell'Abruzzo Centrale, che ha i suoi vertici nei Poli dell'Aquila, Carsoli, Avezzano e Sulmona. In termini di progetti di sviluppo esistenti, questo quadrilatero coinvolge due Piattaforme Territoriali Strategiche, quella trasversale interregionale Lazio-Abruzzo denominata "C2", e quella longitudinale dell'Appennino Centrale denominata "C1". Le due Piattaforme innervano molti Progetti di Territorio, tra i quali ad esempio quelli connessi al collegamento trasversale Pescara/Teramo - Roma/Civitavecchia/Fiumicino, al collegamento longitudinale Rieti/Terni - Isernia/Salerno, ma anche al potenziamento / completamento del Quadrilatero L'Aquila, Carsoli, Avezzano, Sulmona.

#### Il Quadrilatero dell'Abruzzo Centrale

Posto in relazione con i Sistemi insediativi territoriali e turistici e con le relative Reti di Città, il Quadrilatero dell'Abruzzo Centrale raccoglie al suo interno una popolazione di circa 300.000 abitanti (residenti nei Sistemi insediativi territoriali) e definisce un'area esterna che raccoglie circa 1.000.000 di abitanti (anch'essi residenti nei Sistemi insediativi territoriali) che si estende dalla Città lineare della Costa all'Area metropolitana di Roma (esclusa), per un totale di circa 1.300.000 abitanti.

Il Progetto di Territorio snodo 2 concentra la propria attenzione sulla valorizzazione di alcuni particolari assett che caratterizzano le aree interne e che, per loro natura, hanno un dimensione che supera i confini amministrativi della Regione, come nel caso del Quadrilatero. Tale valorizzazione riguarda anche l'adeguamento ed il completamento del Telaio infrastrutturale che attraversa in senso longitudinale e trasversale le aree interne ai fini della promozione turistica delle medesime con specifico riferimento alle autostrade A24-A25 e ai tratti Carsoli-Avezzano-Sulmona della linea ferroviaria trasversale Roma-Pescara e L'Aquila-Sulmona-Castel di Sangro parte del sistema di linee ferroviarie che da Perugia, Terni e Rieti attraversa la catena appenninica in senso longitudinale fino a raggiungere Salerno. Si tratta di un progetto che completa le armature urbane e territoriali connesse al Quadrilatero e che interviene sperimentando nuovi livelli di servizio del Telaio, di tipo "smart" e legati principalmente all'utilizzo selettivo del potenziale

della Rete dei Poli maggiori (che annovera anche le Città metropolitane).

#### Conclusioni

L'interpretazione dello spazio dell'Italia centrale con il modello della Macroregione mediana, e soprattutto la declinazione di questa stessa Macroregione come Reti di Città e Sistemi insediativi territoriali e turistici innervati da Progetti di territorio la cui governance può essere verificata su ambiti specifici, può rappresentare effettivamente lo snodo di politiche urbane ed infrastrutturali. Nel modello il tema delle politiche urbane è riferito ai sistemi insediativi, una soglia demografica necessaria per attivare strategie al cui centro ci sono le Città e le loro reti, Città appartenenti a più livelli, da quello globale a quello locale. In questo modo la debole massa critica delle aree interne e dei relativi sistemi, dotata di una nuova e positiva diversità, potrà essere integrata e riequilibrata con quella della rete, traendone vantaggi in termini di governance, di disparità, di distribuzione della conoscenza, di rapporto Città-spazi rurali e di ribilanciamento delle economie.

#### Bibliografia

- D'Ascanio F. (2008), Pianificazione strategica e strutturale. Verso il nuovo piano, Gangemi Editore, Roma.
- Di Ludovico D., Properzi P., Santarelli A. (2014), Median italy: territorial diversity as the cornerstone of regional development, In: (a cura di): Bevilacqua C., Calabrò F., Della Spina L., New Metropolitan Perspectives - The Integrated Approach of Urban Sustainable Development. Advanced Engineering Forum, vol. 11, p. 20-26, Thomas Wohlbier, TTP (Trans Tech Publications) USA, Reggio Calabria, doi: 10.4028/www.scientific.net/AEF.11.20.
- Di Ludovico D., Properzi P. (2012), Evolution of the network of cities in the central macroregion between reconstruction and underuse, in: IX Biennial of European Towns and Town Planners - Genoa 14th-17th September 2011. GATEWAYS - Smart Planning for Europe's Gateway Cities. Connecting peoples, economies and places, edit by A. Vergano, A. Caruana, INU Edizioni, Roma.
- Fabbro S. (2011), Reti infrastrutturali, in "Rapporto dal Territorio 2010", edited by Pierluigi Properzi, INU Edizioni, Roma.
- PTC (2008), Proiezioni Territoriali per le Città, Regione Abruzzo, Working paper.
- PdT2 (2013), Il Progetto di territorio snodo 2 Abruzzo, Scenari e pacchetti di offerta territoriale, Working paper, Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, Regione Abruzzo, L'Aquila.
- Stocchiero A. (2010), Macro-regioni Europee: del vino vecchio in una botte nuova?, Working paper 65/2010, CESPI – Centro Studi di Politica Internazionale, [http://www.cespi.it/WP/WP%2065-Cespi%20Macro-regioni%20europee\\_IT\\_.pdf](http://www.cespi.it/WP/WP%2065-Cespi%20Macro-regioni%20europee_IT_.pdf)
- UE (2009), Macro-regional strategies in the European Union, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/baltic/pdf/macoregional\\_strategies\\_2009.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf)

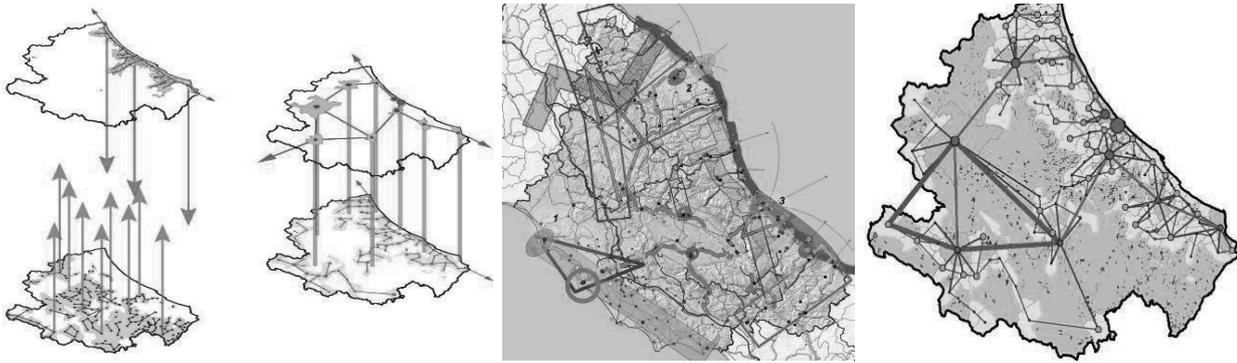


Figura 1 – A sinistra: i Sistemi insediativi territoriali e le reti di Città (in alto a sinistra: la città lineare della costa, in basso a sinistra: i paesaggi abitati; in alto a destra: i Poli urbani maggiori; in basso a destra: la rete dei Borghi ed i Poli urbani minori); al centro: la Macroregione mediana ed i Progetti di territorio (in verde il “Quadrilatero dell’Abruzzo Centrale”); a destra: un approfondimento dei Sistemi insediativi territoriali in Abruzzo (in blu il Telaio del “Quadrilatero dell’Abruzzo Centrale”).

## I sistemi territoriali intermedi dell’Italia di Centro Il caso della Regione Abruzzo

DONATO PICCOLI

### Introduzione

Il Governo italiano nell’Accordo di Partenariato relativo ai fondi strutturali 2014-2020 ha lanciato sul tema delle “sfide territoriali” nazionali quattro strategie: quella relativa alle “Aree Rurali”, quella sulle “Aree Interne”, “l’Agenda Urbana Nazionale” e la Macroregione Adriatico-Ionica. La prima strategia pone l’accento sui sistemi agricoli e agro-alimentari suddividendo il territorio italiano in aree urbane e periurbane, aree rurali ad agricoltura intensiva, aree rurali intermedie e aree urbane con problemi di sviluppo. La seconda pone il problema di ragionare su quelle aree marginali (interne appunto), fortemente caratterizzanti il policentrismo del territorio italiano e abbastanza distanti dai cosiddetti “centri di offerta dei servizi essenziali”. Questa come la precedente suddivide il territorio nazionale, troviamo infatti i poli di attrazione, le aree di cintura e le aree interne. Queste ultime a loro volta si suddividono in aree intermedie, periferiche e ultraperiferiche. La terza strategia invece lavora sulle aree urbane, le quali ad esclusione delle quattordici grandi città metropolitane (cioè quelle istituite sia da leggi nazionali che da statuti speciali) risultano costituite prevalentemente da città medie e da comuni di piccole dimensioni. La quarta ed ultima strategia, pone infine la questione di mettere a punto forme di cooperazione transnazionale tra le regioni che si affacciano sull’Adriatico e sullo Ionio. Facendo riferimento alla Regione Abruzzo, questo contributo pone la questione di confrontare la territorializzazione della Strategia Nazionale Aree Interne e

dell’Agenda Urbana Nazionale con l’approccio “place-based”. Approccio questo, fortemente ancorato alle specificità dei contesti locali.

Strategia Nazionale Aree Interne e l’Agenda Urbana Nazionale.

Le Aree Interne ed i sistemi di comuni che le rappresentano, assieme alle città metropolitane e alle grandi e medie città costituiscono la dimensione urbana italiana. Va inoltre evidenziato, come nella lettura del territorio italiano viene riconosciuta alle aree metropolitane e alle varie forme associative (fusioni, unioni e convenzioni) la nuova dimensione istituzionale della città contemporanea.

Quella parte consistente del territorio italiano (circa tre quinti) chiamata appunto “Aree Interne” caratterizzata da una forte struttura policentrica, risulta affetta oggi da un lento ma costante calo demografico. Il Governo italiano su iniziativa del Ministro per la Coesione Territoriale ha lanciato il documento “Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance” allegato nell’accordo di Partenariato relativo ai fondi strutturali 2014-2020. Nelle aree interne molte iniziative come quella del rilancio delle attività agricole, della ristrutturazione dei borghi e dell’infrastrutturazione digitale risultano già avviate, quella che manca però è una vera e propria strategia nazionale di azione. Per questo il Governo ha deciso di destinare parte dei fondi europei e di bilancio ordinario per la messa a punto di questa strategia, che si prefigge di raggiungere tre obiettivi generali. Quello di tutelare il territorio e la sicurezza degli abitanti attraverso politiche di presidio, in grado di evitare interventi solo sporadici ed emergenziali sui suoli e sulla fisicità dei territori. Quello di promuovere la diversità culturale e policentrica, in modo da creare modelli economici e sociali in grado di sopperire alle inefficienze generate dalla diffusione di tanti piccoli insediamenti. Il terzo obiettivo infine è rappresentato dalla volontà di implementare specifiche politiche in grado di rafforzare i fattori di sviluppo locale. Questi obiettivi saranno perseguiti attraverso due classi di azioni. La prima classe di azione è rappresentata dall’adeguamento della qualità e quantità dei servizi

essenziali, mentre la seconda si prefigge di mettere a punto progetti di sviluppo locale. In riferimento alla prima, essa dovrà garantire che i territori si “attrezzino” affinché vengano assicurati i servizi essenziali quali salute, istruzione e mobilità, “precondizioni” queste che garantiscono ai progetti di sviluppo locale effetti su di un territorio. L'assenza infatti di questi servizi qualificati inoltre nella strategia come questione di “diritto alla cittadinanza”, costituisce un vero e proprio ostacolo per la predisposizione di qualsiasi progetto di sviluppo locale.

La seconda classe di azione a sua volta si compone di cinque ambiti di intervento: tutela del territorio; valorizzazione delle risorse naturali, culturali e turismo; sistemi agro-alimentari; filiere locali di energia rinnovabile e saper fare artigianato. Entrambe le classi di azione saranno finanziate sulla base di “aree-progetto”, composte queste esclusivamente da gruppi di comuni. Queste aree saranno individuate a partire dalla mappa nazionale delle aree interne qui di seguito riportata in fig.1. In una prima fase verrà selezionata un'area progetto per Regione, che verrà scelta sulla base dei trend demografici e produttivi, dello stato dei servizi essenziali, ma cosa più importante dalla capacità dell'area di proporre e sviluppare progetti. Ogni singolo comune appartenente alle aree interne costituirà l'unità di base, ma in forma aggregata con altri comuni si candiderà con la Regione per la selezione dell'area progetto. Tutti i comuni che parteciperanno in forma associata nelle aree-progetto, dovranno realizzare in gestione associata le funzioni essenziali, oppure se le condizioni di contesto lo permettono avviare processi di unione o fusione. Al fine di costruire un terreno comune di confronto, lo stato centrale ha costruito una mappa di queste aree. La metodologia adottata per la costruzione di questa mappa, si basa nell'individuare le aree interne considerando i tempi di percorrenza tra queste e i più vicini “centri di offerta dei servizi”. Questi ultimi a loro volta sono rappresentati da quei comuni o aggre-

gati di comuni in grado di offrire simultaneamente un ospedale DEA di I livello, tutta l'offerta scolastica ed almeno una stazione ferroviaria di tipo Silver.

Per quanto riguarda le aree urbane, il Governo italiano ha colto l'interesse dell'Unione Europea sulla strategicità delle città nei processi di sviluppo socio-economico inserendo nell'Accordo di Partenariato l'Agenda Urbana Nazionale. Il compito di predisporre e seguire questa agenda urbana è stata affidata al Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU), istituito con la legge n.134 del 7 agosto 2012 per coordinare le politiche urbane a livello nazionale. Il CIPU a seguito dell'apertura di un tavolo tecnico con tutti gli stakeholders e le parti sociali, ha messo a punto un documento di indirizzo per un uso efficace dei fondi strutturali 2014-2020 destinati alla città denominato “Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda Urbana”.

Sul tema delle aree urbane si sono sollevate molte questioni che hanno a loro volta generato altrettante azioni perseguibili, ma rispetto al particolare policentrismo caratterizzante il territorio italiano la più urgente, e allo stesso tempo più interessante, è a mio avviso la questione relativa alla riorganizzazione dei servizi urbani in una prospettiva di area vasta. Tra l'altro questo tema è centrale anche nella posizione assunta dall'INU sul disegno di legge promosso dall'attuale Governo in tema di “Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e di trasformazione urbana”, cioè in pratica sulla proposta della nuova legge urbanistica nazionale. L'Istituto ritiene infatti indispensabile che oggi la pianificazione si occupi dell'area vasta, attraverso ad esempio piani strutturali non più di livello comunale ma bensì di livello intercomunale e metropolitano.

La struttura territoriale italiana infatti ci mette di fronte a questa sfida, risultando caratterizzata da pochi grandi centri metropolitani, da numerose città medie e da un numero molto elevato di piccoli comuni. Dai dati sulla variazione di popolazione riportati nell'Accordo di Partenariato nella sezione “aree urbane”, risulta interessante notare come a fronte di un decremento della popolazione nelle città metropolitane e medie, si registra al contrario un aumento di popolazione (di circa il 4 per cento) in quei sistemi territoriali intermedi costituiti dai “piccoli” comuni. Questi sistemi intermedi sono di supporto alle grandi e medie città, ma allo stesso tempo sono indispensabili per i sistemi più marginali in quanto ad essi offrono alcuni dei servizi essenziali. Bisogna a questo punto però capire cosa si intende per città metropolitana, per città media e per piccolo comune. Sempre nell'Accordo di Partenariato per quanto riguarda le città metropolitane si fa riferimento alle 14 città istituite con leggi nazionali o regionali (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Messina, Catania, Palermo e Cagliari), mentre per le città medie si fa riferimento a tutti quei comuni con popolazione superiore o uguale a 45.000 abitanti. Tutti gli altri comuni sono considerati

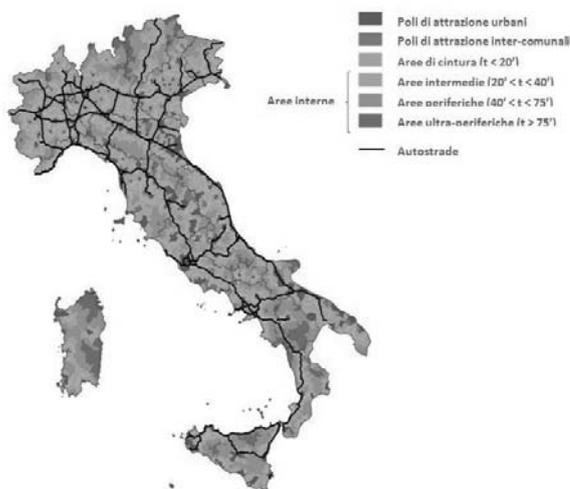


Figura 1 - Mappa delle Aree Interne. Fonte: elaborazione Uval-Uver-Istat-Ministero della Salute-Ministero dell'Istruzione

piccoli, cosa di non poco conto se si considera che in Italia le città medie sono 105 a fronte di un totale di più di 8.000 comuni. Qui di seguito in fig. 2 è riportata una mappa delle città metropolitane e medie italiane, elaborata a partire dai criteri quantitativi utilizzati a livello nazionale per individuarle.

Dal dato quantitativo nazionale all'approccio Place-Based: il caso della Regione Abruzzo

Osservando la mappa delle aree interne della Regione Abruzzo riportata in fig. 3 messa a punto congiuntamente dal DPS e dai ministeri dell'Istruzione e della Salute, risulta evidente come queste aree interessino in prevalenza quel sistema territoriale interposto tra i poli costieri (Pescara-Chieti) e quelli più interni (L'Aquila-Teramo). Sempre nella stessa mappa è ben visibile come la presenza maggiore delle aree interne ultraperiferiche e periferiche, cioè quelle più distanti dai cosiddetti "centri di offerta dei servizi essenziali" si registra nel chietino, territorio ricompreso tra la città di Chieti a nord e i confini molisani a sud.

Questa territorializzazione del dato quantitativo nazionale su base regionale, da un lato ben rappresenta quella che è la struttura "forte" della Regione, vengono infatti individuati quei sistemi urbani dotati di forte capacità gravitazionale, rappresentati in sostanza dalle città capoluogo. Dall'altro pone una serie di dubbi e questioni da affrontare. Infatti ad esempio non si capisce Vasto-San Salvo di chi sia cintura. O ancora, perchè non viene riconosciuto il giusto peso ai sistemi territoriali intermedi che fanno capo ad esempio alle cittadine di Lanciano, Casoli e Guardagrele? Queste infatti pur non presentando i requisiti di centri di offerta servizi richiesti a livello nazionale (presenza di almeno un ospedale DEA di primo livello, una stazione ferroviaria di tipo SILVER e tutta l'offerta scolastica), svolgono un'importante ruolo nel fornire alcuni servizi essenziali soprattutto alle aree più marginali della Regione.

L'importanza di questi sistemi intermedi è ancora più marcata proprio nel chietino, infatti è proprio in questo territorio che si hanno guardando caso le uniche aree interne ultraperiferiche della Regione Abruzzo. Questo accade in quanto per queste aree ultraperiferiche i centri di offerta servizi secondo la prospettiva nazionale risulterebbero essere Chieti e Pescara, ma nella realtà non è così, infatti per queste i primi centri di riferimento sono Lanciano-Casoli per la parte nord-occidentale del territorio e Vasto per quella più orientale.

A livello nazionale poi, Lanciano risulta essere un'area interna di livello intermedio (distante cioè da Chieti o Pescara non più di 40 minuti in termini di percorrenza) perché pur avendo un ospedale DEA di primo livello e tutta l'offerta scolastica, non ha una stazione ferroviaria di tipo SILVER. Probabilmente adesso risulta più facile comprendere perché Vasto rispetto a Lanciano è classificata area di "cintura" piuttosto che interna di classe intermedia, proprio per la presenza di una stazione ferroviaria di classe Silver. Risulta

però ancora da chiarire di chi sia cintura. Questa riflessione in sostanza pone il limite dell'approccio esclusivamente quantitativo, infatti quest'ultimo se a livello di inquadramento nazionale è efficace a livello regionale o locale non funziona più. Da qui l'esigenza di affiancare all'approccio quantitativo nazionale con quello place-based, fortemente ancorato alle specificità dei contesti locali.

L'approccio territoriale place-based lanciato da Barca nel Rapporto "Un'Agenda per la Riforma della Politica di Coesione" del 2009, mira a promuovere nell'intervento pubblico azioni integrate adatte a contesti specifici. Secondo quanto affermato nel rapporto, una strategia di azione place-based sembra essere l'unica via percorribile per garantire vantaggi economici ai cittadini indipendentemente da dove essi vivano. In questo modo infatti gli Stati membri e le Regioni "conservano la responsabilità di adattare gli interventi ai propri contesti". Un politica di sviluppo place-based che tiene conto delle specificità territoriali in termini di risorse naturali e istituzionali, delle conoscenze individuali legate alle specificità dei contesti e delle reti materiali e immateriali è mirata in sostanza ai luoghi. Sempre nel rapporto Barca il luogo è definito come quell'ambito territoriale in cui: "le caratteristiche naturali e culturali e le preferenze degli individui sono più omogenee e complementari, le conoscenze degli individui sono più sinergiche, ed è più probabile che si realizzino esternalità positive e si affermino istituzioni formali e informali innovative".

La Regione Abruzzo come previsto nella Strategia Nazionale Aree Interne, ha preselezionato con un documento bozza del 19 giugno 2014 (oggi in fase di revisione) due "aree progetto", solo una delle due sarà scelta come area da candidare per la strategia. Come risulta ben visibile dalla mappa di fig. 4 le due aree preselezionate "area 1" e "area 2", risultano rispettivamente individuate la prima nel chietino e la seconda a cavallo delle provincie di Pescara, L'Aquila e Teramo. Volendo soffermarci ancora una volta sul territorio del chietino, si nota come l'area scelta riguardi tutte le aree ultraperiferiche e solo alcune aree periferiche. Le aree interne periferiche non ricomprese nell'area 1 sono quelle del Comune di Casoli e dei comuni che su di essa gravitano, cioè quelle costituenti il sistema intermedio casolano.

La Regione nel documento ufficiale riguardante l'individuazione di queste aree, specifica che nella scelta c'è "la volontà...di affiancare all'area che sarà candidata per il progetto nazionale altre zone interne... sulle quali poter concentrare le risorse PO-FESR, FSE, FEASR all'uopo dedicate". Bisogna capire però, come e in che modo mettere a sistema le aree interne inserite nell'area progetto con quelle non inserite, affinché tale volontà della Regione non rimanga solo una dichiarazione di intenti. Soprattutto è indispensabile garantire che il sistema intermedio casolano, ma più in generale i sistemi intermedi caratterizzanti l'Italia di Centro non rimangano terra di nessuno, o meglio non programmati. Non bisogna poi sottovalutare che

all'interno di ogni "area progetto" regionale saranno allocati sia fondi europei che nazionali. Questi ultimi individuati nella Legge di Stabilità 2014 all'art. 1 commi 13-17 prevedono importi pari a 3 milioni di euro per l'anno 2014 e 43,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016. Riguarderanno esclusivamente le "precondizioni" cioè l'adeguamento della qualità e quantità dei servizi essenziali (sanità, mobilità e istruzione). Con i fondi europei saranno invece finanziati i cinque ambiti di intervento dei progetti di sviluppo locale precedentemente illustrati.

Cerchiamo invece ora di capire come le politiche dell'Agenda Urbana Nazionale si territorializzano sulle aree urbane. Queste politiche di azione, nelle città metropolitane saranno implementate attraverso programmi operativi nazionali (come ad es. i PON-METRO), mentre sulle città medie attraverso programmi operativi regionali (POR) le cui risorse ammontano a circa 1 miliardo e 700 milioni di euro di FESR e 270 milioni di euro di FSE. L'Agenda Urbana Nazionale non prevede quindi un'allocazione specifica di fondi comunitari e nazionali nei sistemi territoriali intermedi (costituiti dai piccoli comuni), si limita solo a porre la questione di affrontare le relazioni tra aree urbane e aree interne, non specificando come e con quali strumenti.

Osservando la mappa di fig. 2 si nota in maniera chiara come i tre drivers comuni di azione dell'Agenda Urbana, in Abruzzo riguarderanno solo i quattro comuni capoluogo. In tal senso un ruolo fondamentale può essere svolto dalla regione, la quale può attrezzarsi individuando specifici strumenti operativi in grado di affrontare il problema. Può ad esempio individuare così come previsto nell'Accordo di Partenariato un quarto driver di sviluppo in relazione alle proprie specificità territoriali. Questo quarto driver andrà ad affiancarsi agli altri tre drivers comuni dell'agenda urbana: ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani, pratiche e progettazione per l'inclusione sociale e rafforzamento dei segmenti locali pregiati di filiere

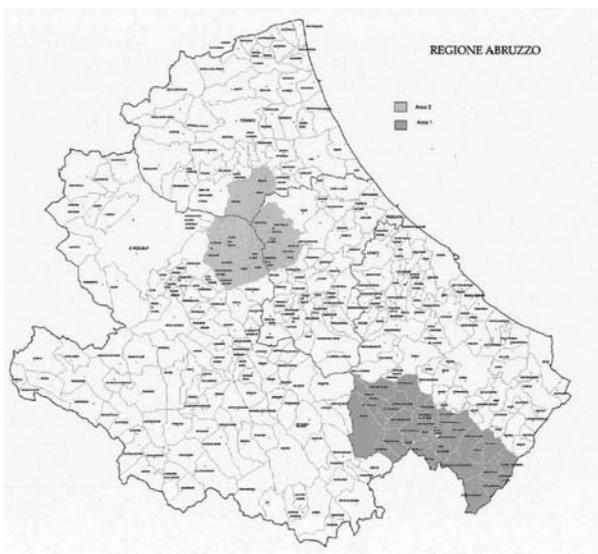


Figura 4 | Mappa delle "aree progetto" preselezionate dalla Regione Abruzzo. Fonte: Regione Abruzzo

produttive globali.

Proprio questo quarto driver potrebbe o meglio dovrebbe, interessarsi dei sistemi territoriali intermedi che tra l'altro nel caso specifico abruzzese, ma più in generale dell'intera "Italia di Centro", svolgono o possono svolgere un importante ruolo di cerniera tra le aree urbane più forti e quelle più marginali. Come detto in precedenza, possono o già lo sono in alcune realtà, essere di supporto alle città medie ed essenziali ai sistemi interni più marginali nell'offerta di alcuni servizi essenziali.

A conclusione si può affermare che la Strategia Nazionale Aree Interne e l'Agenda Urbana Nazionale non vanno viste come due politiche territoriali separate, questo sarebbe uno sbaglio, al contrario vanno considerate l'una completamento dell'altra. Infatti ad esempio in entrambe è riscontrabile la criticità dei sistemi territoriali intermedi, ma solo da una loro integrazione il problema può essere affrontato con buoni presupposti di riuscita. Per far questo però è indispensabile ripensare il sistema spaziale e relazionale di questi sistemi territoriali. Si devono dunque individuare nuovi assetti spaziali di livello intercomunale in grado di riconoscere da un lato le suscettività di ogni ambito specifico, dall'altro di garantire le condizioni per la messa a punto di strategie utili al (ri)-disegno delle reti infrastrutturali e della (ri)-allocazione di nuove attrezzature d'area vasta.

#### Bibliografia

- Calafati, A.G. (2008), Città in nuce nelle Marche, Franco Angeli, Milano
- Calafati, A.G. (2009), Economie in cerca di città, Donzelli Editore, Roma
- Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU), Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana, marzo 2013
- Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU), Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana: una lettura del territorio italiano, marzo 2013
- Mascarucci, R. (2014), Serva ancora l'urbanistica?, Sala Editori, Pescara
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), Rapporto Indipendente di Barca, F. Un'agenda per la riforma della politica di coesione, aprile 2009
- Ministero dello Sviluppo Economico (DPS), Accordo di Partenariato 2014-2020, settembre 2014
- Parlamento Italiano, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità' 2014), Legge n.147, 27 dicembre 2013
- Regione Abruzzo, Strategia regionale per le aree interne, bozza del 19 giugno 2014

# Modalità insediamentali: la conoscenza storica del territorio per pianificazione e sviluppo sostenibili.

PATRIZIA TARTARA

## Introduzione

Il CNR - Istituto per i Beni archeologici e Monumentali, Unità di lavoro di Roma, nell'ambito del programma di ricerca "Sistema informativo geografico territoriale" sta sviluppando sistematicamente un progetto dedicato alla conoscenza del territorio, con l'utilizzo e l'ottimizzazione delle metodologie e tecnologie necessarie, sia di tradizione che avanzate.

Le attività dell'Unità di lavoro sono concentrate nell'implementazione ed ottimizzazione del Sistema Informativo Geografico per il territorio nazionale, dedicato alla conoscenza, gestione e valorizzazione del patrimonio culturale nazionale, finalizzato soprattutto alle attività delle strutture centrali e periferiche dello Stato operanti nel settore dei Beni Culturali, con funzione di strumento base di gestione dati e interfaccia di dialogo tra il settore della ricerca e gli organi preposti alla tutela, gestione e valorizzazione del Patrimonio.

Il territorio dell'Abruzzo aquilano, oggetto di particolare approfondimento anche in relazione al terremoto, mostra un livello di integrità parziale o, comunque, di buona conservazione dell'ambiente e del paesaggio, in alcuni settori anche di livello superiore alla media nazionale. In un insieme paesaggistico di particolare pregio e con grandi potenzialità di valorizzazione, è inquadrato ricco patrimonio architettonico di monumenti e centri storici in parte oggetto di interventi di recupero.

## Un caso di studio: l'Abruzzo aquilano

Da circa un decennio, nell'ambito dell'attività di ricerca dell'Ufficio SIT per i Beni Culturali del CNR, è stata sviluppata una analisi topografica ad ampio raggio dell'Abruzzo ed in particolare del territorio aquilano tra L'Aquila e Capistrano.

La ricerca è stata sviluppata con analisi sistematiche di porzioni del vasto territorio (partendo da zone campione e sviluppando progressivamente l'area di ricerca), controlli sul campo, aggiornamento e documentazione di dati pregressi (bibliografici e di archivio, notizie reperite in loco), attraverso l'attento spoglio della documentazione aerea esistente, con recupero di tutte le immagini reperibili nei diversi archivi ed alla interpretazione delle fotografie storiche e grazie a voli, periodici, di monitoraggio di aree a rischio effettuati, dal 2003, con il Reparto Elicotteri Carabinieri di Pratica di Mare, coordinati dal Nucleo

Tutela Patrimonio Culturale dei Carabinieri. Questi voli hanno permesso di acquisire dati precedentemente ignoti, importantissimi per la conoscenza del popolamento dell'area presa in esame, relativi a singoli complessi, necropoli, viabilità, alcuni dei quali, una volta individuati e segnalati, sono stati interessati da saggi e scavi estensivi da parte della Soprintendenza per i Beni Archeologici dell' Abruzzo ai fini di tutela e valorizzazione.

L'esame di fotografie aeree storiche, in questo caso per lo più della Royal Air Force, scattate durante l'ultimo conflitto mondiale, ha permesso di individuare una serie di evidenze (non esclusivamente archeologiche), sia emergenti che in traccia, per la maggior parte non note o conosciute solo attraverso le indicazioni e gli schizzi di studiosi locali.

Sporadiche tracce di insediamenti sono state rinvenute per l'età neolitica ed eneolitica. Sono stati identificati numerosi piccoli abitati di altura, di età protostorica, a controllo di un tracciato principale (che in seguito coinciderà con quello del Tratturo Regio) ed ampie necropoli, con sepolture apparentemente riunite per piccoli gruppi, che occupano aree vallive. La disposizione delle tombe sembrerebbe suggerire l'organizzazione per diversi gruppi familiari.

Anche le fasi storiche successive, tranne il periodo di occupazione romana che vede il sorgere di alcune città e di piccoli municipi, in seguito abbandonati, documentano un popolamento diffuso del territorio mediante insediamenti di modeste dimensioni, anche con rioccupazione di luoghi abitati o frequentati in momenti precedenti e successivamente abbandonati, soprattutto in altura, per maggiore possibilità di difesa (torri, castelli, terre murate, villaggi, etc.). Piccoli aggregati legati all'ambiente circostante ed alle sue risorse, tra le quali sicuramente aveva un ruolo importantel a pastorizia e l'allevamento in genere, ma anche con attenzione alle risorse naturali. Nelle iscrizioni rinvenute, sono rilevanti i riferimenti a divinità agresti (frequente la menzione del dio Silvano).

Per il periodo precedente la conquista romana è stata ipotizzata una possibile e precoce coltivazione dello zafferano (ai nostri giorni produzione peculiare del territorio), ben noto nel mondo classico sulla base della corrispondenza tra il nome greco *krocus* della pianta, da cui il latino *crocus*, italiano *croco*; si conserva ancora il toponimo locale di Monte Croco attribuito dalla tradizione orale al promontorio sul quale sorge l'abitato di Tussio.

La tipologia insediamentale osservata, diffusa in modesti aggregati e conservatasi nel tempo, si ripropone ancora oggi nell'organizzazione dei Comuni costituiti da numerose piccole frazioni che fanno capo ad una di esse con funzioni di centro amministrativo.

Con il sisma del 2009 purtroppo, il delicato equilibrio tra abitati diffusi, territorio e centro di riferimento e mercato dell'intera area, cioè la città di L'Aquila, è venuto a mancare, con visibile difficoltà di ripresa dell'economia dell'intero cratere sismico.

Negli ultimi anni il territorio è, purtroppo, oggetto di interventi di tipo diverso (scavi clandestini, danni da

profonde arature che raggiungono i livelli archeologici, apertura di nuovi fronti di cava spesso abusivi, sorgere di nuove discariche spontanee, incendi, edilizia privata non controllata, edificazione di strutture industriali ed infrastrutture progettate e realizzate su aree non preventivamente indagate e non pianificate in rapporto al patrimonio paesaggistico, storico ed architettonico); si tratta di interventi, anche di piccola entità, ma sempre più numerosi e diffusamente sparsi, assai pericolosi sia per la cancellazione delle evidenze archeologiche, sia per la progressiva alterazione delle unità del paesaggio, in quest'area ancora abbastanza integro e ricco di essenze spontanee naturali e rare, caratterizzanti una serie, anche numerosa, di nicchie ecologiche (zafferano, mandorle, orchidee selvatiche, etc.) da salvaguardare quale patrimonio nazionale di eccellenza e da valorizzare (qualche raro tentativo pilota in questo senso ha riscosso notevole successo) e gestire con flussi controllati di turismo specialistico motivato. Le amministrazioni, anche in conseguenza dei continui tagli ai finanziamenti pubblici degli enti locali operati dalle ultime leggi finanziarie, sono spesso costrette a "commercializzare" (di fatto a svendere) i territori di competenza, attribuendo concessioni sia per cave di materiale e discariche, che progressivamente alterano la situazione orografica naturale, sia per impianti industriali, talvolta di grande entità, anche con l'intento, non sempre realizzato, di creare nuove opportunità lavorative per la popolazione residente.

#### Conclusioni

Per il patrimonio nazionale è dunque sempre più pressante la necessità di conoscere per valorizzare, cioè analizzare e organizzare in maniera sistematica, documentata ed approfondita le diverse tipologie di beni per realizzare azioni razionali di conservazione e valorizzazione; valorizzazione prioritariamente culturale, ma anche economica. Il livello ancora molto basso, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo della conoscenza scientifica e della circolazione dei dati tra le diverse amministrazioni nel settore è evidentemente la causa primaria della perdita e del progressivo degrado di parte dei beni e della mancata messa a frutto di un patrimonio archeologico, monumentale, ambientale, ma anche immateriale, tanto pregiato ed unico quanto sostanzialmente sottovalutato e trascurato.

#### Bibliografia

P. TARTARA, Il territorio aquilano lungo il Tratturo Regio: primi dati per una carta archeologica sistematica (Area tra Bazzano e Capestrano) e Addenda, in AA. VV., I Campi aperti di Pelutium, dove tramonta il sole (Saggi sulla terra di Prata d'Ansidonia dalla Protostoria all'età moderna), L'Aquila 2007, pp.447-565.  
P. TARTARA, Apporti della fotografia aerea all'identificazione delle necropoli e degli insediamenti Vestini, in Atti dell'Incontro di studio Ricerche di archeologia medio-adriatica, 1. Le necropoli: contesti e materiali, a cura di G. TAGLIAMONTE (Cavallino-Lecce, 27-28

maggio 2005), Galatina (Lecce) 2008, pp.163-194, 309-310.

P. TARTARA, Historical and modern aerial photographs for cultural heritage and environment knowledge, contribute in Proceedings of SPIE, Remote Sensing for Environmental Monitoring, GIS Applications, and Geology VIII, Cardiff (Wales United Kingdom), 15-18 September 2008.

P. TARTARA, Il monitoraggio aereo e la tutela dell'ambiente: la fotografia aerea per la conoscenza ed il controllo dei danni al paesaggio, in AA. VV., Il dialogo dei Saperi – Metodologie integrate per i Beni Culturali, collana Monografie dell'Istituto per i Beni Archeologici e Monumentali, tomo II, Napoli, marzo 2010.

P. TARTARA, CNR GIS for Cultural Heritage: territorial analysis and damage to Cultural Heritage, in Proceedings-Resources of the territory (vol. I), in 5th International Congress on "Science and Technology for the Safeguard of Cultural Heritage in the Mediterranean Basin", Istanbul (Turkey) 22-25 November 2011, Rome – May 2012, pp.171-178, ed. VALMAR, (ISBN 978-88-905639-8-0).

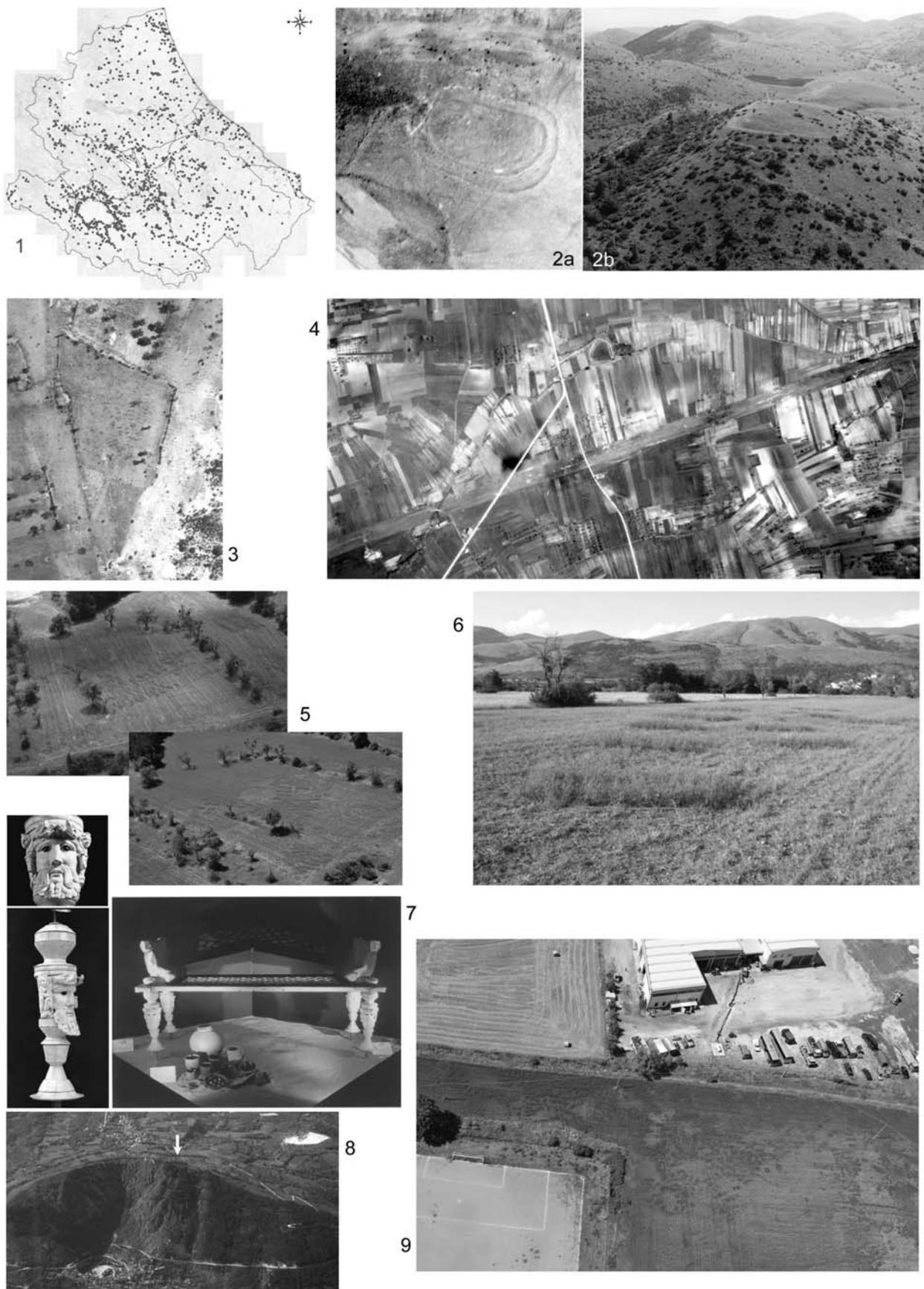


Figura 1 - 1) Visualizzazione dei dati SIT in Abruzzo; 2a) Monte Boria: abitato fortificato d'altura in una fotografia aerea della Royal Air Force del 1943; 2b) Monte Boria in una foto aerea obliqua attuale; 3) tracce di necropoli, non nota, in foto A.M. 1955; 4) tracciato del Tratturo Regio in foto RAF 1944; 5) foto aeree oblique: tracce della necropoli di Pelicinum; 6) tracce di tombe a fossa, da vegetazione; 7) letti funerari dalla necropoli di Fossa; 8) il castello di Ocre; 9) tracce di necropoli, non nota, a Navelli.

# SESSIONE 13

## Specificità della città del sud

### Specificità della città del sud

ROBERTO GERUNDO

La mancanza di efficaci politiche urbane in Italia riguarda l'intera nazione, ponendosi urgentemente la necessità di ravvivare una effettiva attenzione alle *Città come motore dello sviluppo del paese*, in quanto emerso dalle tesi del XXVIII Congresso Inu, recentemente tenutosi a Salerno.

Il protagonismo delle città centro-settentrionali è mediamente più alto rispetto a quelle meridionali, fermo restando le eccellenze presenti anche al sud, anche se risulterebbe di estremo interesse conoscere l'entità e la distribuzione geografica di tale divario, al fine di rendere effettivamente mirate politiche governative statali e regionali, tese al suo positivo riequilibrio in tempi rapidi e controllabili.

Se l'intervento per infrastrutture materiali rimane ancora importante e necessario per le città meridionali, anche in relazione alla loro completa e definitiva fuoriuscita da latenti condizioni di *tardo-isolamento*, molto c'è ancora da fare sul versante delle infrastrutture immateriali, da riguardarsi sempre di meno in termini di generica *animazione socio-economica* per concentrarsi sulla effettività dei processi di governo del territorio.

È necessario, a tal fine, superare ritualismi accademico-culturali con l'obiettivo di una rinnovata pratica della concretezza progettuale, amministrativa e tecnica, che declini in maniera compiuta la formazione degli strumenti urbanistici, facendo evolvere positivamente le forme del piano (strategico-strutturale, programmatico-operativo, ecc.) ai diversi livelli, comunale, intercomunale e di area vasta, nelle configurazioni che la riforma dell'ente intermedio, a vale del superamento delle provincie, renderà cogenti.

In sostanza, le politiche per le città del sud devono partire dalle città stesse e dalla loro capacità di auto-organizzare il proprio futuro, fuoriuscendo dalle *logiche assistenziali ed eterodirette* che hanno caratterizzato l'intervento straordinario nel Meridione d'Italia, dalla Cassa per il Mezzogiorno agli interventi strutturali della più recente programmazione comunitaria, connotate queste ultime da un astratto *burocratismo transcalare*, dagli uffici europei a quelli regionali.

Appare, quindi, indispensabile che si attivino politiche urbane dal basso, rendendo protagonisti i governi locali, da impegnarsi nel liberare le risorse territoriali latenti, inespresse e improduttive.

Alcuni campi da arare per ottenere tale risultato ri-

guardano la valorizzazione del patrimonio e demanio pubblico, allo stato completamente assente sullo scenario nazionale e, in particolare e in modo eclatante, nel sud del paese.

Inoltre, il Mezzogiorno deve chiudere la stagione infausta dell'abusivismo edilizio mettendo in essere le necessarie ed innovative forme di efficace contrasto del fenomeno, non disgiunte da azioni legislative che tendano a definire in modo conclusivo le decine di migliaia di istanze di sanatoria edilizia, ai sensi delle tre normative emanate negli ultimi trent'anni, ancora giacenti negli uffici tecnici comunali.

Le città meridionali, ancor più di quelle centro-settentrionali, registrano tensioni abitative non solo nelle grandi aree metropolitane ma anche nelle piccole e medie città.

La risposta si ritrova nel superamento della storica *edilizia economica e popolare* per affermare la diffusione di *edilizia residenziale sociale*, di iniziativa privata ma pubblicamente indirizzata e controllata.

Ulteriore freno allo sviluppo delle economie delle città del sud è rappresentato da un approccio astrattamente e ritualmente conservativo al territorio ed ai suoi spesso illusori caratteri, sostanziatosi negli strumenti di tutela operanti, quali i piani territoriali paesistici o paesaggistici e i piani dei parchi e delle riserve naturali statali e regionali.

Ciò accompagnata da una presenza archeologica diffusissima, gestita in un'ottica completamente avulsa da qualsiasi pratica virtuosa capace di coniugare salvaguardia e produzione.

Infine, lo strumento finanziario di governo di tali processi deve essere la declinazione programmatica del federalismo fiscale comunale e intercomunale o di area vasta, su cui basare i bilanci e gli atti di programmazione degli enti locali, singoli e/o associati.

Un federalismo che nelle realtà comunali multipolari, condizione molo diffusa nel Mezzogiorno, anche negli insediamenti medio-piccoli, annoveri una *dimensione sociale e solidale infracomunale*.

*Di seguito si sintetizzano i punti messi in evidenza nell'abstract, da porsi a base della call for paper*

- 1) *Divari regionali nell'attività di programmazione*
- 2) *Politiche infrastrutturali materiali per il riequilibrio e la efficientizzazione territoriale*
- 3) *Politiche infrastrutturali immateriali per l'efficacia dei processi di governo del territorio*
- 4) *La pianificazione strategico-strutturale e programmatico-operativa*
- 5) *La valorizzazione dei beni pubblici, patrimoniali e demaniali*

- 6) *Il contrasto all'abusivismo edilizio e la definizione della stagione dei condoni edilizi*  
 7) *La diffusione della edilizia residenziale sociale*  
 8) *Beni culturali e innovazione produttiva*  
 9) *La fiscalità locale a servizio delle politiche urbane*

## Città – territorio: una possibile Urbanistica diversa per le antropizzazioni meridionali?

STEFANO ARAGONA

### Abstract

Il paper intende focalizzare l'attenzione alle particolari, attuali, condizioni materiali e sociali di alcune aree del sud Italia. Nel quadro complessivo di elementi comuni che caratterizzano tale parte della nazione, la Calabria offre specifiche connotazioni che al tempo stesso sono di polverizzazione degli insediamenti e di difficile accessibilità. Esse richiedono un approccio che si capace di andare oltre i consolidati, canonici, riferimenti di città per proporre una visione, una strategia focalizzata sul binomio territorio - città. Molteplici le implicazioni di tale proposta da quelle infrastrutturali, ai servizi, alle politiche territoriali ed urbanistiche, dell'ambiente soprattutto nella prospettiva dell'accorpamento intercomunale. Molteplici le difficoltà nell'avviare processi sociali e culturali di condivisione di tale approccio.

### Un territorio "disarmante"

Occorre innanzitutto prendere atto che gran parte del Meridione è stato devastato da un'incontrollata espansione edilizia. Indifferente a tutti i valori ambientali, paesaggistici, di sicurezza sismica, idrogeologica, industriale. Testimoni di ciò sono i tanti esempi di uffici regionali, Casa dello Studente, aeroporti, aree industriali, campeggi posti accanto o dentro fiumare cementificate (fig. 1). Pur in presenza di chiare indicazioni nei Piani di Assetto Idrogeologico di inedificabilità e rischio.

Questo con la complice associazione di popolazione, tecnici, amministratori e politici. Questo in presenza di piani, progetti, costruzioni che spesso erano formalmente corretti ma nella sostanza sarebbero dovuti essere, in senso, letterario inconcepibili poiché illogici, irrazionali, inefficienti tecnicamente ed inefficaci socialmente. Nonostante Leggi Urbanistiche esistenti ormai da anni, dal 2002 nel caso della Calabria, i disastri sopra accennati stanno continuando senza sosta. Costatazioni assolutamente negative se il territorio ed i suoi più o meno grandi agglomerati, città o paesi,

sono considerati un bene delle collettività locali. Se invece è prevalente una visione privatistica dello spazio e quindi essi sono "solo" sommatorie di individualità, cioè di interessi individuali su immobili ed aree, allora ogni devastazione trova spiegazione. Legale od illegale ciò che guida è il beneficio economico diretto, immediato, di vendita od acquisto del prodotto - edilizio o terriero che sia - senza alcuna attenzione né ai danni più vasti che si creano sia in termini di rischio che di perdita di valore come bene, in primo luogo di tipo turistico, e sia come distruzione di risorse non riproducibili e quindi di decurtazione di un patrimonio per le generazioni future.

La Calabria registra l'assenza di grumi urbani dimensionalmente significativi. Il capoluogo di Regione, Catanzaro, non arriva a 100.000 ab., dei capoluoghi di provincia Reggio Calabria, la città più popolosa, conta 179.500 abitanti, Cosenza va poco oltre i 70.000 residenti, con Rende supera appena i 107.000 ab., Crotone sta sotto i 60.000 cittadini, Vibo Valentia circa 35.000. Solo Lametia Terme supera i 70.000 residenti, 3 città stanno intorno ai 35.000 ab. ed altrettante approssimano o superano i 20.000, 7 tra i 18.000 ed i 15.000. I poco meno 400 rimanenti Comuni stanno largamente sotto tale soglia dando luogo ad una polverizzazione amministrativa e demografica.

Accanto a questa situazione vi è l'isolamento dato dalle condizioni geografiche che caratterizza la regione. Condizioni a cui non si è data una risposta valida lasciando che l'Alta Velocità arrivasse in modo adeguato solo fino a Salerno poiché Lametia Terme riceve un solo treno di tale genere, mentre quelli che arrivano a Reggio Calabria più che Alta Velocità sono espressi veloci<sup>1</sup>. Tali elementi rendono ancor più grave l'assenza del trasporto pubblico a scala regionale sia su ferro che gomma. La cosiddetta razionalizzazione delle ferrovie<sup>2</sup>, scelta che sta proseguendo: nei trasferimenti alle Regioni per la Calabria si è stimato un taglio di oltre 71 milioni di Euro tra il 2011 ed il 2012 (su un totale di 1,314 mld. nelle Regioni a Statuto Ordinario,) riporta Legambiente (2013) su dati Trenitalia. Ma anche laddove la linea è rimasta - si sottolinea che in molte realtà al posto della precedente ferrovia c'è un'ulteriore espansione edilizia - è diminuito il numero dei treni e le stazioni sono state rese meri punti per biglietti del tutto automatizzati, spazi completamente anonimi o peggio luoghi di desolazione. Uguale sorte è toccata a molti degli Uffici Postali che pian piano stanno venendo meno nei centri minori<sup>3</sup>. Identica questione con la riduzione dei Tribunali<sup>4</sup> altro indispensabile presidio delle comunità locali oltre che elemento concreto, operativo di contrasto alla criminalità soprattutto di quella organizzata<sup>5</sup>. Così anche tagliati ospedali e presidi sanitari. Mentre la spesa per aree destinate ai Servizi Sociali, come ricorda Carmen Giannino, del Ministero del Tesoro, è assolutamente impari: se al Nord si spendono intorno ai €300 pro capite, al Sud solo 100 (<http://blog.openpolis.it/2014/09/24/spesa-sociale-comuni/>).



Figura 1– Rustico della Casa dello studente nella Fiumara Annunziata, sotto il la Facoltà di Architettura, Reggio Calabria

#### Proposte e limiti di creazione di reticoli territoriali originali

Dematteis dal 1985 per spiegare il formarsi di quella che molti iniziarono a definire “Terza Italia” sviluppò l’approccio reticolare<sup>6</sup>. Realtà territoriali a scala e dimensioni ridotte rispetto i canonici elementi della gerarchia urbana ma con l’indispensabile presenza di cinque elementi: capacità tecnico amministrativa, finanza locale, assenza di criminalità organizzata, sapienza locale e presenza di infrastrutture urbanistiche primarie. A meno che non si voglia accettare l’attuale trend che, ricorda lo stesso autore (2013), prevede oltre l’80% della popolazione mondiale nei grandi centri urbani<sup>7</sup> - ma è una previsione o una profezia che sia auto avvera<sup>8</sup>? - e la Calabria, caso eccezionale del Mezzogiorno in questo caso diverrebbe del tutto marginale, è possibile realizzare reticoli territoriali pur non essendoci i vantaggi legati all’appartenere comunque a sistemi più vasti? Contemporaneamente non si possono sfruttare i vantaggi competitivi delle principali città, o sistemi di città. I grandi centri urbani associati in più enti, Metrex, Eurocities, etc. hanno formulato strategie per conseguire uno sviluppo equilibrato dei propri territori, utilizzando/indirizzando comunitarie, in primo luogo i corridoi multimodali e le reti di telecomunicazione. Occorre puntare sulla *capacità auto-organizzativa* per contrastare i processi di deterritorializzazione, la ulteriore cementificazione di suolo, oltretutto svalutando l’esistente, per mantenere

e migliorare le condizioni di vita locali.

La creatività è l’elemento che può determinare il successo e la competitività del territorio, essa è composta da *Tecnologia, Talento e Tolleranza*. Nella classifica fatta per provincie i medi e piccoli centri, per lo più del centro o nord Italia, come Pisa, Perugia, Rimini - rispetto quelli del Meridione - sono in una posizione buona per creatività. Essi godono già dei vantaggi dovuti all’essere inseriti in aree di influenza di tipo metropolitano, ma da sottolineare che è minima la loro *chiusura* al diverso quindi sono più aperti alla novità ed al cambiamento. La percentuale di accettazione della popolazione gay è uno degli elementi di analisi puntualizza Turani nel 2005: l’atteggiamento verso questo soggetto sociale è un indicatore legato alla tolleranza verso le altre culture e quindi al nuovo. L’individuo “centro e rete” richiede una *comunità diffusa* per il *pensare globale ed agire locale*, con coscienza del limite del sapere ed incertezza, formazione della cittadinanza, quindi di *civitas*.

Inoltre la logica della gerarchia urbana sta ritrovando la sua antica importanza. Per competere come nazione a scala globale gli Stati sostengono i maggiori centri urbani mentre i Comuni offrono la città come “servizio integrato”, spazio privilegiato per localizzare attività e mercati, aree per il tempo libero. I mercati vedono nei centri maggiori spazi di maggior convenienza poiché densi di domanda: d’altronde il ritorno in forze dell’economie di scala e di agglomerazione

è testimoniato dall'espandersi di città con decine di milioni di abitanti<sup>9</sup>.

Con il proporsi di quello che Fusco chiama il "croissant mediterraneo" - da Valencia al capoluogo campano - vi è il rischio che la Calabria, in generale il sud oltre Napoli, venga escluso dai grandi flussi di traffico. "Il cuore del croissant è costituito dalla Catalogna, dalle regioni del Sud della Francia e dal Nord-Ovest Italiano"<sup>10</sup>. Esso si confronterebbe non solo con la "Banana Blu" ma anche con il motore dell'Europa - Londra, Amsterdam, Monaco, Zurigo e Milano - il cosiddetto "Pentagono".

Tra le metropoli del croissant vi è una dialettica continua di cooptation: collaborazione e competizione. Essere in una vasta struttura reticolare è fondamentale per avere visibilità e vantaggi competitivi a livello internazionale. Ciò è benefico per la rete nel suo insieme però può essere deleterio per le i centri più deboli. Debolezza che dipende sia dalla dimensione, demografica ed economica, insufficiente che dal suo basso livello di nodalità nel network<sup>11</sup>.

L'alta velocità ed il citato "taglio dei rami secchi" delle ferrovie *avvicina chi è lontano mentre si allontana chi è vicino*, rafforza i poli già forti, si accentua uno sviluppo disequilibrato socialmente ed ambientalmente. Infatti con tale scelta di politica infrastrutturale - che è parte di una filosofia liberistica e di privatizzazione di servizi e beni (poste, farmacie, etc.) fino ad un recente passato ritenuti "pubblici" associata alla sedicente riorganizzazione funzionale (eclatante quella che sta facendo chiudere molte sedi giudiziarie locali) prima accennata - rispondendo a criteri di microeconomia, si operano trasformazioni a scala "macro" che creano "svantaggi competitivi" tra aree (come già evidenziavano Goddard & Gillespie nel 1986 parlando di telecomunicazioni). Così si destrutturano quelle "minori", si elevano i rischi naturali (idrogeologico etc.) enfatizzandone i processi di abbandono, si aumenta la congestione di quelle centrali (sconfessando il proclamato sviluppo sostenibile).

#### Spunti conclusivi

Fuori da logiche di pianificazione territoriale integrata l'Agenda Urbana Europea e quella italiana nei fatti privilegiano i Comuni più forti, quelli più convenienti per gli investitori privati, quelli più centrali, etc. e così sollecitano la competizione tra città ed anche internamente nelle città più grandi<sup>12</sup>. Ciò invece va evitato se lo scopo dell'urbanistica è quello espresso dalla Carta di Atene in poi e che trova in quella di Lipsia ed in *Smart City* ampio conforto. Aver tolto il Ministero per la Coesione Territoriale nel Governo presieduto dal Presidente del CdM Renzi è invece un'indicazione opposta alla costruzione di strategie di pianificazione a scala territoriale nazionale. Agli antipodi dalla programmazione degli anni '60 da condividere come impostazione metodologica pur se da aggiornare. Con la guida del Ministero delle Infrastrutture oggi si hanno interventi a pioggia, come *Smart City - 6000 Campanili*<sup>13</sup>: conferma del pensiero

neoliberista precedentemente detto e criticato basato su un approccio tecnicistico.

Mentre le altre aree di un'ipotetica rete di centri del Mediterraneo, grazie a strategie politiche più ampie - multicriteria, ovvero non solo di tipo microeconomico - riusciranno ad essere soggetti significativi nella competizione globale, privilegiando il bacino mediterraneo, facendo convivere l'indispensabile identità locale e la logica "placed based" dello sviluppo economico/sociale (Barca, 2010) con un'accessibilità e funzionalità (Aragona, 2005).

Quindi se non si modificano scelte, politiche, che stanno rafforzando la concentrazione della popolazione nei maggiori poli urbani difficilmente potranno formarsi aree metropolitane che siano poli di integrazione tra territorio e città. Ciò è tanto più vero per la realtà calabrese per i motivi prima espressi.

In tal senso va la proposta di un polo forte su Gioia Tauro, un World Trade Center con un apporto importante di investimenti pubblici in settori strategici come commercio e trasporti, come richiesto (2014) dal prof. Catanoso, Rettore dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria. Inquadrato nell'ambito dell'APQ di Gioia Tauro - 450 milioni di euro - mirando al rilancio della grande infrastruttura, la si trasforma dall'attuale porto di transshipment in Polo logistico integrato, intermodale e si punta a creare un rapporto, profondo e virtuoso, con il territorio. Sono previste azioni di marketing e promozione per veicolare a livello internazionale il ruolo del porto Polo logistico intermodale. L'APQ insieme alla ZES è finalizzata ad attrarre investitori con qualificati servizi e condizioni economiche speciali.

Esso rappresenterebbe uno dei poli della Regione, l'altro potrebbe nascere dalla formazione dell'area metropolitana Reggio Calabria - Messina di riferimento per il Mediterraneo su cui riorganizzare la regione. Così come proposto da Aragona, Calabrò e Dalla Spina (2014) nel 1° Simposio Internazionale "New Metropolitan Perspectives. The integrated approach of Urban sustainable development through the implementation of Horizon/Europe2020" (ISTH2020)<sup>14</sup>

Ma questi due poli devono poi trovare un tessuto infrastrutturato, un reticolo territoriale esteso, cooperativo, affinché i vantaggi siano per l'intera Regione. Ma se non si crea una nuova cultura locale, un nuovo valore del territorio<sup>15</sup> da tutelare, mettere in sicurezza, condividere da cum-cives di una comune civitas, difficilmente la Calabria, ma probabilmente molte aree del Mezzogiorno, troveranno un loro percorso di sviluppo. Ricordando che fino all'Unità d'Italia vi erano eccellenze produttive e sociali quali il polo industriale di Mongiana e Ferdinanda, nel cuore della Calabria, basate su una filosofia integrata del territorio e creazione di "linkages orizzontali", con uso di materiali locali - il ferro ed il legno delle Serre - leggi di protezione quest'ultima risorsa che agivano anche nella riduzione del rischio idrogeologico, realizzazione di accessi privilegiati quale il Porto di Pizzo per ridurre i costi di trasporto e norme di tutela dei lavoratori molto avanzate<sup>16</sup>.

## Note

1 La tratta Roma - Reggio Calabria ha solamente 5 treni, uno solo impiega poco più di 5 ore, gli altri quattro intorno alle 6. Vi è connessione wireless di FS solo per due di essi - poiché gli altri sono carrozze vecchie - comunque limitata fino a Salerno. I servizi quali bar etc. sono di livello molto più basso di treni della stessa categoria viaggianti nel centro e nord Italia.

2 Già criticato dal 1993(a) in Aragona S. "Infrastrutture di comunicazione, trasformazioni urbane e pianificazione: opzioni di modelli territoriali o scelte di microeconomia?", in Atti della XIV Conferenza Italiana di Scienze Regionali, vol.2, Bologna.

3 Usando la parola 'Riordino', in applicazione del D.L. n.7/2008 dell'allora Ministro dello Sviluppo Economico Scajola, si creano danni enormi in termini di abbandono, perdita di turismo, etc. che tali scelte portano: si veda ad es. Sanremo News del 7.4.2014. Se ciò accade in località che hanno già notorietà le altre - i moltissimi centri che caratterizzano la Calabria, come prima visto - che invece devono conquistarsi spazio, ragioni di esistenza, cosa mai potranno fare se rimane tale visione microeconomica?

4 Chiusura di un migliaio come attuazione del Dlgs. 155/2012.

5 E' arduo per i cittadini farsi ascoltare: il referendum contro tale taglio proposto da 9 Regioni - Puglia, Calabria, Basilicata, Friuli, Piemonte, Abruzzo, Liguria, Campania e Marche - ammesso dalla Cassazione è stato però bocciato dalla Corte Costituzionale. Può darsi che vi sarà un ricorso dei promotori alla Corte di Giustizia europea (Il Quotidiano della Calabria, 15 gennaio 2014).

6 Modalità di sviluppo alternativo alla città industriale gerarchica.

7 "Nel 2009 la popolazione urbana mondiale ha superato quella rurale. Oggi vivono in aree urbane circa tre miliardi e mezzo di persone. Intorno al 2030, quando la popolazione mondiale dovrebbe raggiungere gli otto miliardi, si calcola che cinque miliardi risiederanno in città."

8 Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nella sua parte all'Allegato 2, *Contributi pervenuti dalle Amministrazioni componenti il CIPU di Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana* in nota 9, ricordando i presupposti che reclamano strategie territoriali integrate, rifacendosi alla Carta di Lipsia ed a tutta l'altra documentazione pertinente (p.33), però poi invece pone attenzione solo sull'area urbane. Evidenziando inoltre l'incoerenza tra il "promuovere sistemi di trasporto sostenibili" (pag.41) ed il diffuso taglio del Trasporto Locale su ferro che sta avvenendo nel Paese.

9 Particolari condizioni disegnano un diverso quadro. Anche se non è tra le prime città degli US come popolazione Atlanta sfrutta l'essere sede della CNN, della Coca Cola e di aver avuto le Olimpiadi. Per comprendere la divergenza tra la posizione prevista dalla "Teoria delle località centrali" e quella effettiva Aragona (1993b) illustrò una serie di indicatori utilizzabili.

10 Costituito dalle regioni spagnole, francesi ed ita-

liane tra le più ricche e/o dinamiche dell'Unione Europea, esso metterebbe a sistema i poli metropolitani mediterranei - Barcellona, Marsiglia, la conurbazione Costa Azzurra, Genova, il binomio Pisa-Livorno - con quelli del suo più diretto hinterland - Saragozza, Tolosa, Lione, Torino, Milano, Bologna, Firenze - mentre verso sud arriverebbe a Valencia ed Alicante, Roma e Napoli (Fusco, 2005).

11 Così ad es. Milano, centro di relazioni a stella tra varie città del croissant - Torino, Genova, Bologna - e di relazioni con l'asse Nord-Est italiano - Verona, Venezia - nonché con lo spazio elvetico e renano, è in posizione di forza rispetto a Tolone - semplice tappa di passaggio del corridoio litoraneo tra Marsiglia e la Costa Azzurra - o di Napoli - città "terminale" in assenza di ulteriori sviluppi verso Bari e Reggio Calabria.

12 Evidenza Tucci nel 2009, situazione ancor di più esasperata dalla finanziarizzazione dell'economia che si è affermata negli anni recenti e che ha nell'immobiliare uno degli ambiti principali. Aragona già nel 1993 aveva previsto tali sviluppi in Italia, sulla base delle esperienze negli United States, se si fosse seguita la filosofia ed il modello liberista di quel paese.

13 Dei 115 totali solo 5 sono progetti siciliani mentre 34 giungono dal Piemonte.

14 Parte integrante del progetto CLUDs, finanziato nell'ambito del 7<sup>o</sup> Marie Curie IRSES, insieme alle attività di ricerca del LaborEst sulle dinamiche urbane all'interno di scenari metropolitani. ISTH2020 è promosso dai Laboratori di ricerca LaborEst (Laboratorio di valutazioni economico-estimative) e CLUDs (Commercial Local Urban Districts) dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria (Italy). L'obiettivo è stato raccogliere contributi provenienti dalla comunità scientifica nazionale ed internazionale orientati all'integrazione di strategie di sviluppo e di ricerca nei contesti urbani e metropolitani secondo gli indirizzi programmatici di Europa 2020 e Horizon 2020.

15 Da intendersi nel senso non economicista, ovvero di "valore di scambio", ma di senso ovvero di "valore d'uso" - culturale - delle componenti del paesaggio, ovvero beni, Comunità, luoghi così come ricorda Settis (2014) nella *Lectio Magistralis L'etica dell'architetto ed il restauro del paesaggio*.

16 Per approfondimenti si veda il cap.1 in Aragona *Costruire un senso del territorio* (2012).

## Bibliografia

Aragona, S. (1993a), "Infrastrutture di comunicazione, trasformazioni urbane e pianificazione: opzioni di modelli territoriali o scelte di microeconomia?", in Atti della XIV Conferenza Italiana di Scienze Regionali, vol.2, Bologna

Aragona, S. (1993b), *La città virtuale. Trasformazioni urbane e nuove tecnologie dell'informazione*, Gangemi, Roma - Reggio Calabria, capp. 2, 4

Aragona, S. (2005), Tra la città forte e il territorio equilibrato: la seduzione ed il fascino delle infrastrutture, Atti del XXV° Congresso I.N.U., *Infrastrutture, città e territori*, Roma 1, 2 dicembre

Aragona S., (2012), *Costruire un senso del territorio*.

*Spunti, riflessioni, indicazioni di pianificazione e progettazione*, Gangemi Editore, Roma - Reggio Calabria, cap.1

Aragona, S., Calabrò F., Della Spina, L. (2014), "The Evaluation Culture to Build a Network of Competitive Cities in the Mediterranean" in *Advanced Engineering Forum* Vol. 11 (2014) pp. 476-482, Online available since 2014/Jun/06 at [www.scientific.net](http://www.scientific.net)

Barca, F. (2010), "Un'Agenda per la Riforma della Politica di Coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea". Rapporto indipendente predisposto nell'aprile 2009 per D. Hübner, Commissario europeo alla Politica Regionale, Sintesi e traduzione in italiano autorizzata dall'autore dell'Introduzione e dei capp. I e V del Rapporto An Agenda for a Reformed Cohesion Policy

Cacciari, M. (1991), "Aut Civitas Aut Polis" in Mucci E., Rizzoli P. (a cura di) *L'immaginario tecnologico metropolitano*, F. Angeli

CIPU, Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (2013), *Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana ed Allegato 2 Contributi pervenuti dalle Amministrazioni componenti il CIPU*, 20 marzo

Dematteis, G. (2013) in <http://www.treccani.it/geopolitico/approfondimenti/sviluppo-urbano-e-aumento-della-popolazione.html> (consultazione 05.04.2014)

Fusco, G. (2005), Il "Croissant Mediterraneo": L'emergenza di una struttura reticolare macro-regionale da Valencia a Napoli, in *Atti della XXVI Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Città e Regioni del Sud Europa. Trasformazioni, coesione, Sviluppo, Napoli*

Goddard, J.B., Gillespie, A.E. (1986), "Advanced Telecommunications and Regional Economic Development" in *The Geographical Journal*, 152

Legambiente (2013), *Elaborazione su dati Trenitalia, Regioni e Camera dei Deputati* in [http://www.ilcambiamento.it/trasporti/manovra\\_economica\\_tagli\\_pendolari.html](http://www.ilcambiamento.it/trasporti/manovra_economica_tagli_pendolari.html) (ultima consultazione 9 ottobre 2014)

Ministero dello Sviluppo Economico, Decreto Legge n.7/2008

Settis, S. (2014), *L'etica dell'architetto e il restauro del paesaggio*, *Lectio Magistralis* per il conferimento Laurea ad honorem in Architettura, Università Mediterranea di Reggio Calabria, 14 gennaio

Spesa sociale dei grandi Comuni: Italia a due velocità in <http://blog.openpolis.it/2014/09/24/spesa-sociale-comuni/> (consultazione 14 ottobre 2014)

Stagni, E. (1998), *Un'idea di Comunità*, Franco Angeli

Tocci, W. (2009), "L'insostenibile ascesa della rendita urbana", in *Dialoghi Internazionali. Città del mondo* n. 10

Turani, G. (2005), "Italia, il paese dei creativi poco istruiti" in *Affari e Finanza*, 4 luglio

Presentazione del Progetto World Trade Center di Gioia Tauro - foto e video <http://www.unirc.it/comunicazione/articoli/13502/17-ottobre-presentazione-del-progetto-world-trade-center-di-gioia-tauro-foto-e-video>

<http://www.sanremonews.it/2014/03/07/leggi-notizia/argomenti/politica-1/articolo/riordino-uffici-postali-in-liguria-intervento-dei-senatori-donatella-albano.html> (consultazione 7 ottobre 2014)

<http://www.ilquotidianodellacalabria.it/news/politica/721490/Taglio-dei-tribunali-scontro-tra-html> (consultazione 9 ottobre 2014)

<http://www.altalex.com/index.php?idnot=18858> Taglio dei tribunali, Dlgs pubblicato in Gazzetta Decreto legislativo 07.09.2012 n° 155, G.U. 12.09.2012

<http://www.smartcityexhibition.it/it/news/unagenda-urbana-europea> (consultazione 5 ottobre 2014)

## La Città del Volturno: Grazzanise, Santa Maria La Fossa, Canello ed Arnone e Castel Volturno. Riorganizzazione politica e amministrativa dei Comuni della Campania.

EMMA BUONDONNO

Premessa

La specificità delle diverse aree geografiche dell'Italia e delle fasi storiche della crescita urbana ha influito, in passato come ai nostri giorni, sull'organizzazione politica ed amministrativa dei territori. Il Sud, dalla Magna Grecia al Regno delle due Sicilie, il Centro, dalla civiltà Etrusca allo Stato Pontificio e, infine, il Nord, dalla civiltà medievale dei Comuni al dominio dello Stato dei Savoia, hanno costituito, dall'Unità d'Italia ad oggi, nella loro varietà, i punti di forza e allo stesso tempo i fattori di debolezza per politiche nazionali a volte non adeguatamente aderenti alle caratteristiche territoriali e politiche regionali non all'altezza del mandato di crescita sociale, culturale, economica e produttiva delle diverse comunità. La relazione tra struttura insediativa ed organizzazione politica ed amministrativa evidenzia che: 1. le regioni settentrionali hanno Città Medie omogeneamente diffuse con infrastrutture adeguate e a sistema con la metropoli milanese; 2. le regioni centrali gravitano attorno a Roma Capitale ed allo Stato del Vaticano con la direttrice consolidata Tirreno-Adriatico e l'accessibilità internazionale integrata tra sistema aeroportuale e AV ferroviaria; 3. le regioni meridionali, infine, risentono ancora oggi della concentrazione senza sviluppo della metropoli napoletana senza una rete di Città Medie e infrastrutture in grado di riequilibrare il sistema territoriale del Mezzogiorno.

L'esempio dell'Unione dei Comuni dell'Agro Caleno – Sud Garigliano – Basso Volturno, con il sistema della Città del Volturno, composta dai centri di Grazzanise, Santa Maria la Fossa, Canello ed Arnone e Castel Volturno, che si intende illustrare, costituisce una

possibile riorganizzazione politica ed amministrativa dei Comuni della Campania per la composizione di Città Medie del Mezzogiorno d'Italia.

La questione in Italia e nel Mezzogiorno

In Italia per la soluzione dei gravi problemi riguardanti la dimensione urbana, a cui si è or ora accennato, nonché per il dualismo e la conflittualità città/campagna, che sono aspetti peculiari del nostro Paese, le riflessioni e gli scritti di Emilio Sereni sul paesaggio agrario e sull'unità del processo storico costituiscono anche ai tempi nostri una feconda fonte d'ispirazione. Nel Bel Paese, infatti, proprio le armature urbane e la bellezza delle città della storia legittimano le radici teoriche della scienza urbanistica e del progetto di città. La sfida, oggi, è pertanto tra l'omologazione della globalizzazione e la varietà culturale dei paesaggi e dei territori italiani. Nel Mezzogiorno la cultura urbana, invece, è schiacciata tra il gigantismo della concentrazione senza sviluppo dell'area metropolitana di Napoli, ormai calcuttizzata, e la desertificazione di intere parti delle regioni del sud. Il sottosviluppo del Mezzogiorno d'Italia attualmente si identifica nell'arretratezza dell'organizzazione politica ed amministrativa dei territori con concentrazioni senza sviluppo delle aree metropolitane da un lato e senescenza funzionale dei piccoli comuni dall'altro. Il processo di ammodernamento dell'armatura urbana della Regione Campania deve essere fondato sulla riorganizzazione politico-amministrativa dell'intero territorio al fine di comporre 118 città medie, dai 551 comuni esistenti, in una configurazione di 5 costellazioni di città agganciate al pentagono campano dei capoluoghi delle attuali 5 province in via di scioglimento. La provincia di Napoli raccoglie il 53% degli abitanti della Campania, su di una superficie che è appena il 9% del territorio regionale, la sua trasformazione in Città Metropolitana richiede un elevato grado di responsabilità politica ed amministrativa che non si evince da alcun atto in corso di definizione. L'organizzazione territoriale ed amministrativa della Campania, frutto di una plurisecolare stratificazione storica, determina una densità territoriale media pari a 2.633,66 abitanti per kmq per la provincia di Napoli, di contro a una densità territoriale media relativa a tutte le altre province pari a 218,48 abitanti per kmq, ovvero pari a meno del 10% di quella mediamente riscontrata nella provincia napoletana. Questo valore si abbassa di parecchio, se si esclude dal computo la provincia di Caserta, che ha una densità relativamente più alta delle restanti province. I flussi di traffico veicolare avvengono da e per lo svincolo autostradale Napoli-Caserta, per agganciarsi all'asse viario nazionale Roma-Caserta-Salerno. L'armatura urbana regionale è di tipo monocentrico (Napoli) e monodirezionale (Napoli-Caserta). Su tale modello di assetto, che ha raggiunto una dimensione metropolitana coincidente con l'intera provincia di Napoli e che ha invaso anche parti delle province di Caserta e Salerno, si innesta il nuovo 'disegno' delle reti infrastrutturali nazionali ed

europee - il progetto è già in fase di realizzazione - con la definizione di due corridoi plurinodali: il primo corridoio trans-europeo 'Berlino-Roma-Napoli-Reggio' e l'ottavo corridoio trans-balciano 'Napoli-Bari-Balcani'. Da qui il ruolo di cerniera e di piattaforma logistica del Mediterraneo che Napoli e la sua area metropolitana è chiamata a svolgere nel prossimo futuro. Lo squilibrio a livello nazionale, per quanto riguarda la connessione Nord - Sud, è determinato dalla fragilità del corridoio adriatico 'Foggia-Bologna' e, per quanto riguarda la connessione Ovest - Est, dall'assenza della cerniera 'Teano-Isernia' per la connessione Tirreno-Adriatico attraverso il Molise. Quest'ultima regione potrebbe ridisegnare il proprio sviluppo proprio alla luce di tale obiettivo divenendo centrale nella riorganizzazione territoriale sia del nuovo corridoio adriatico che della nuova cerniera 'Teano-Isernia' della direttrice Tirreno-Adriatico. La spina dorsale della trasformazione territoriale in atto in Campania, con il potenziamento dei due scali passeggeri e merci e il porto commerciale di Napoli, è costituita dalla rete infrastrutturale su ferro dell'alta velocità Roma-Caserta-Vesuvio Est. L'area napoletana, e in particolare la zona di Napoli-Caserta, si salderebbe, di fatto, all'area metropolitana di Roma, dando vita così alla terza area metropolitana europea per dimensione e popolazione insediata. Il nuovo 'disegno' della Campania deve essere, pertanto, un progetto di nuove città medie in relazione alla sostenibilità ambientale all'impatto antropico, ossia deve essere un progetto basato sull'integrazione tra Natura e Architettura, tenendo nel dovuto conto densità territoriali, funzioni e destinazioni d'uso, accessibilità e mobilità, attrezzature e servizi. Tale obiettivo va perseguito con la realizzazione delle cosiddette città medie, ovvero città con una popolazione tra i 50 mila e i 100 mila abitanti, assumendo come parametro teorico la densità territoriale regionale media di 500 ab/kmq. L'accorpamento dei 551 comuni in 118 città medie è la soluzione alternativa alla situazione attuale contraddistinta da forti elementi di squilibrio territoriale che, a loro volta, sono causa di diseconomie non più sostenibili. Sia la concentrazione senza sviluppo di Napoli e della sua area metropolitana, che la polverizzazione e dispersione dei centri storici minori ormai in fase di disgregazione, a senescenza funzionale e al di sotto della soglia minima della funzionalità, sono fonti di ingenti sprechi economici; infatti per unità urbane che si allontanano dalla dimensione media ottimale dei 100 mila abitanti con densità territoriali medie intorno ai 400 - 500 ab/kmq si apre una divaricazione sempre più crescente tra le risorse economiche investite, necessarie al funzionamento delle macchine urbano-amministrative, ed il soddisfacimento dei fabbisogni delle popolazioni residenti. La congruenza tra la metodologia e i criteri adottati e la proposta avanzata della composizione della Costellazione delle città medie campane è l'esito di un approccio organico alla programmazione e pianificazione per il governo del territorio, che deve essere in sintonia con

la natura dei luoghi e dei territori stessi. Si risponde così da un lato al soddisfacimento reale delle esigenze e dei fabbisogni delle comunità locali per la loro crescita culturale, sociale ed economica, dall'altro si riducono lievitazioni esponenziali dei costi e delle spese pubbliche, arginando in questo modo i fenomeni ricorrenti di emergenze ambientali e l'espansione del debito pubblico. Avvertita sin dagli anni Settanta, l'esigenza di far evolvere in armonia il tessuto sociale ed economico dei territori della Campania, con la composizione omogenea di città e di valori urbani, si è tradotta in uno strumento legislativo, la Legge n° 54 del 1974. Il Governo Renzi alle recenti Elezioni Amministrative di maggio 2014, invece, ha tradito questo obiettivo di riequilibrio aumentando nuovamente il numero dei consiglieri comunali su tutto il territorio nazionale e praticamente andando nella direzione opposta all'ammodernamento politico-amministrativo della composizione di città medie in tutta Italia come in Campania. I centri storici e le città delle quattro province, ad eccezione di Napoli, hanno raggiunto livelli di senescenza funzionale tali che proprio con la manovra finanziaria varata nell'agosto 2011 si è cercato di attuare lo scioglimento dei comuni al di sotto dei mille abitanti e l'abolizione delle province con popolazione inferiore a 300 mila abitanti. Questa manovra, per tanti versi ingiusta ed iniqua, colpisce la fragilità di territori già da tempo in crisi senza programmare uno scenario di riorganizzazione politica ed amministrativa in grado di coniugare allo stesso tempo all'alleggerimento della densità edilizia ed abitativa dei Comuni della fascia costiera napoletana e l'articolazione in città medie dei piccoli comuni irpini, sanniti, cilentani e casertani. Sia ben chiaro che l'istituzione della Città Metropolitana di Napoli, se non sarà associata alla composizione di una costellazione di Città Medie nelle altre quattro province, genererà nuovi fenomeni di densificazione di Napoli e della sua stessa area metropolitana e di dissoluzione dell'armatura dei centri storici della Campania, si tradurrà, dunque, in un ulteriore fenomeno di crescita del capoluogo e di disgregazione degli altri Comuni della Regione. La nascita della Città Metropolitana, indipendentemente dalla sua organizzazione coincidente o meno con il confine dell'attuale Provincia, non può prescindere da un ammodernamento politico ed amministrativo di tutti i Comuni delle altre Province e dalla nascita di circa 100 Città Medie.

La rete delle città casertane e la città media del Volturno

La provincia di Caserta, con i suoi 104 comuni ed una popolazione di 891.473 ab. distribuiti su una superficie di 2.639 kmq ha una densità territoriale pari a 337 ab/kmq seconda solo a quella della provincia di Napoli. In essa è rilevabile lo stesso squilibrio demografico riscontrabile a livello regionale tra le varie province, ossia una elevata concentrazione di popolazione in una ristretta porzione del territorio che risulta, per la restante parte, sotto utilizzato. In particolare i comuni

contermini ad Aversa e Caserta presentano una densità territoriale, pari a 1.000 ab/kmq su una superficie di 579 kmq, contro i 131 ab/kmq su una superficie di 2.045 kmq dei comuni dell'alto casertano. Per invertire tale tendenza sarebbe opportuno mettere in moto un processo di accorpamento di piccoli comuni in municipalità consorziate a loro volta in comprensori. I comprensori individuati nella provincia di Caserta sono 6, ovvero:

1 Agro Caleno-Basso Volturno: costituito da 18 comuni, con una popolazione residente di 146.721 ab. su di una superficie di 729,09 kmq. La popolazione sostenibile è pari a 364.545 ab. per cui si registra un deficit di 217.824 ab.;

2 Alto Volturno: costituito da 17 comuni, con una popolazione residente di 44.954 ab. su di una superficie di 433,28 kmq. La popolazione sostenibile è pari a 216.640 ab. per cui si registra un deficit di 171.686 ab.;

3 Aversa: costituito da 19 comuni, con una popolazione residente di 257.405 ab. su di una superficie di 198,74 kmq. La popolazione sostenibile è pari a 99.370 ab. per cui si registra un esubero di 158.035 ab.;

4 Caserta: costituito da 22 comuni, con una popolazione residente di 366.266 ab. su di una superficie di 363,26 kmq. La popolazione sostenibile è pari a 181.630 ab. per cui si registra un esubero di 184.636 ab.;

5 Matese: costituito da 17 comuni, con una popolazione residente di 41.256 ab. su di una superficie di 523,28 kmq. La popolazione sostenibile è pari a 266.140 ab. per cui si registra un deficit di 224.974 ab.;

6 Roccamonfina: costituito da 11 comuni, con una popolazione residente di 34.961 ab. su di una superficie di 382,73 kmq. La popolazione sostenibile è pari a 191.365 ab. per cui si registra un deficit di 156.404 ab..

L'individuazione dei comprensori è scaturita da 3 analisi: 1. natura dei luoghi: analisi della struttura geo-morfologica dei macrosistemi territoriali, uso del suolo, parchi regionali e presenza di comunità montane; 2. stratificazione storica: analisi dell'armatura urbana storica e della stratificazione dell'attività antropica del territorio; 3. situazione attuale: analisi degli indirizzi strategici dei Sistemi Territoriali di Sviluppo indicati dal PTR, analisi della rete infrastrutturale e indagini demografiche dei comuni. Con gli stessi criteri i 6 comprensori sono stati suddivisi, a loro volta in 24 municipalità. Per snellire e decentrare l'assetto amministrativo della provincia, attualmente concentrato sul capoluogo che si ritrova immediatamente a ridosso della provincia di Napoli, si è individuato un Polo di I livello: Caserta, di riferimento per l'intero territorio provinciale, e cinque Poli di II livello: Aversa, Caiazzo, Grazzanise, Piedimonte Matese e Teano, ciascuno all'interno degli altri 5 comprensori. Inoltre, all'interno di ciascuna municipalità sono stati individuati i Poli di III livello sulla base di due fattori: accessibilità e popolazione sostenibile. Infine per ciascun comprensorio è stato progettato un sistema integrato dei trasporti allo scopo di favorire l'accessibilità interna alle municipalità, ai comprensori e alla rete delle infrastrutture principali della provincia. Il

comprensorio Agro Caleno - Basso Volturno è stato suddiviso in 4 municipalità: la municipalità di Cellole e Sessa Aurunca; la municipalità di Carinola, Falciano del Massico, Francolise e Mondragone; la municipalità di Cancellò ed Arnone, Castel Volturno, Grazzanise e Santa Maria La Fossa; la municipalità di Bellona, Calvi Risorta, Camigliano, Giano Vetusto, Pastorano, Pignataro Maggiore, Sparanise e Vitulazio. Il territorio, che coinvolge 18 Comuni dell'Agro-Caleno, basso Volturno e sud Garigliano, si estende su di una superficie di 733 kmq, con una popolazione residente di 147.523 abitanti ed una densità territoriale media di 201,35 ab/kmq. Tale territorio ha una sostenibilità all'impatto antropico di circa 70.000 abitanti in relazione alla densità territoriale storica prima dell'Unità d'Italia. In riferimento alla densità media regionale attuale, invece, si può valutare una sostenibilità di circa 360.000 abitanti. L'ampia pianura, la più vasta in Campania, compresa tra i fiumi Garigliano e Volturno, è parte integrante del settore nord-settentrionale della provincia di Caserta. Tutta la pianura è attraversata da corsi d'acqua superficiali e da un sistema di canali che formano una rete di "vie d'acqua" e drenante culminanti nel Fiume, nel grande canale dei Regi Lagni e nei canali Agnena. Il comprensorio Agro-Caleno, inoltre, è suddiviso in 4 Municipalità: Grazzanise, Francolise, Pignataro Maggiore e Sessa Aurunca. Il Comune di Grazzanise, ricadente nella Municipalità di Grazzanise, è il polo di 2° livello. Grazzanise sorge sulle sponde del fiume Volturno, nella pianura Campana, lungo i tracciati dei canali di bonifica che dal Volturno discendono a sud verso i Regi Lagni. Tale area pianeggiante del fiume rappresenta una parte significativa della terra fertilissima, ricca di acqua, che fin dall'antichità è stata chiamata Campania Felix per la sua alta produttività. La costituzione della Città Media del Volturno oggi, con l'accorpamento di Santa Maria La Fossa, Castel Volturno e Cancellò ed Arnone a Grazzanise, consentirebbe la sperimentazione del 'Contratto di Fiume' per il territorio casertano.

#### Bibliografia

- Dinucci M. (2002), *Il sistema globale*, Zanichelli, Bologna.
- Holloway J. (2004), *Cambiare il mondo senza prendere il potere il potere*, Carta-Intra Moenia, Napoli.
- Montesano G. (2005), *A Napoli, prigionieri dei Condomini globali*. L'Unità-Orizzonti.
- Vitolo G. (2005), *Le città campane tra tarda antichità e alto medioevo*, Laveglia, Salerno.
- Iovene B. (2008), *Campania infelix*, BUR Rizzoli, Milano.
- Olmo C. (2008), *Città e cittadinanza*, in "Il Giornale dell'Architettura", vol. 58 pp.1-2.
- Buondonno E. (2009), *Valutazione strategica della sostenibilità ambientale all'impatto antropico. La rete delle città dell'area metropolitana di Napoli*, Dpuu press, Napoli.
- Buondonno E. (2009), *Il protocollo d'intesa per la valorizzazione dell'Agro Caleno-Basso Volturno-Sud Garigliano e del Water-Front della Provincia di Caserta. Idee e proposte dei comuni e dell'università oltre il PTCP Masterplan*

2009, Dpuu press, Napoli.

Friedman T. L. (2009), *Caldo, piatto e affollato*, Mondadori, Milano.

Petrini C. (2009), *Terra Madre*, Giunti, Firenze.

Sotgia A. (a cura di) (2010), *Consumo di suolo zero*, Intra Moenia Ed., Napoli.

Con il contributo di Arch. Rossella Russo

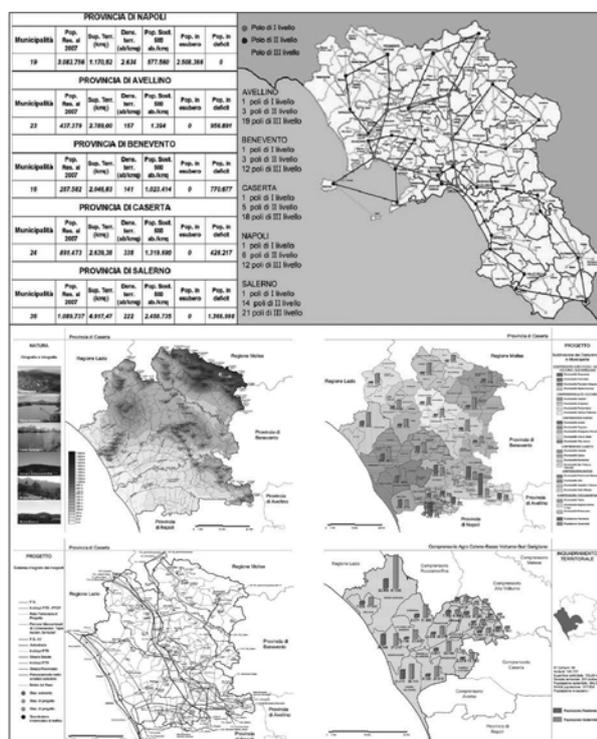


Figura 1 – La Città Media del Volturno

# Brindisi: la rigenerazione della città d'acqua al servizio del territorio salentino

DONATO CAIUOLO

## 1. Premessa

La città-porto di Brindisi, si trova in un breve periodo a dover definire adeguatamente la sua centralità come Piattaforma Strategica Territoriale del Mediterraneo sud-orientale. L'attrattività e la crescita del territorio salentino, come ambiente economicamente competitivo e coeso dipende dal "crono-potenziamento" dei nodi portuali ed aeroportuali della città. La nascita della città di Brindisi è legata alla singolarità del suo porto naturale. Fin dai tempi dei Romani, Brindisi ha rappresentato il terminale terrestre verso l'Oriente, il punto di confluenza delle due "Infrastrutture Strategiche" dell'Impero Romano: la via Appia e la via Traiana. Le colonne terminali della via Appia, situate sul porto di fronte all'apertura del "canale" che collega i due seni del porto interno col porto medio, rappresentano uno dei pochi monumenti di età romana tuttora presenti nella città. Il porto interno è una vasta biforcazione di mare che si inoltra profondamente nella terra, recingendo un promontorio sul quale è avvenuto l'insediamento umano fin dai tempi remotissimi; il comprensorio su cui sorge la città antica consiste quindi in una penisola affacciata su tali due "seni": è questo il waterfront della città da riqualificare. Il Castello Svevo ed il Bastione Carlo V con le mura, a partire rispettivamente dal seno di ponente e dall'estremità del seno di levante, "chiudono" la città antica verso terra esaltandone la compiutezza della "forma urbis" e la sua vocazione di "città di mare". Come in molti centri antichi dell'Italia meridionale, anche a Brindisi il rapporto città-mare è stato completamente alterato dalle rapide e profonde trasformazioni ed espansioni avvenute soprattutto nell'ultimo dopoguerra.

La recente espansione della città è avvenuta verso l'entroterra, verso Taranto in quanto il porto e la zona industriale a sud-est, le servitù militari e l'aeroporto a nord-ovest hanno impedito il naturale affaccio sul mare della città d'espansione.

## 2. Le Politiche Urbane della città

Il PRG vigente, adottato nel 1980 e approvato nel 1989, frutto di un pensiero endogeno è stato poco attento alle specificità ed ai problemi della città di Brindisi, non avendo provveduto ad analizzare il rapporto tra la linea del mare e la città. Se si prova a leggere la relazione del PRG di Brindisi, non si può fare a meno di notare come poco studiata sia la specificità

urbana di Brindisi in quanto città sul mare. Tale PRG infatti, non si è occupato dei rapporti della città con il porto né, tantomeno, ha previsto la localizzazione di un futuro possibile interporto o di un collegamento ferroviario con l'aeroporto. Le aree portuali erano lasciate come "zone bianche", su cui non si interveniva, rinunciando così ad un "dialogo" con il porto, cui la città volgeva le spalle, prevedendo l'espansione verso l'entroterra.

Se consideriamo le 'città di mare', ed i relativi problemi di infrastrutturazione portuale e viaria che spesso si pongono ai margini del centro antico, notiamo come le aree portuali, per il loro alto grado di trasformabilità, sia pure in un contesto altamente storicizzato, mostrano l'esistenza di problemi che non possono essere affrontati solo alla scala 'architettonica' o alla scala 'urbanistico-funzionale', in quanto riguardano la reinterpretazione complessa della struttura urbana e del porto. È il caso, ad esempio, della "sistemazione urbanistica del seno di levante" nel porto interno di Brindisi, che si presenta come un progetto urbanistico funzionale di infrastrutturazione portuale, ma che ha tutte le caratteristiche per diventare un "Progetto Urbano" che riqualifica la parte dandogli un ruolo ed un assetto morfologico stabile e coerente con il paesaggio circostante e la sua storia.

Sul finire degli anni '80, mentre a Barcellona, Bilbao, Siviglia, si iniziava a pensare al nuovo rapporto della città moderna col mare, anche a Brindisi fu proposto ai finanziamenti uno studio di fattibilità riguardante la "sistemazione urbanistica dell'area del Seno di Levante", un'area strategica soprattutto per la possibilità di unificare il circuito doganale del porto e riqualificare un'area centrale e strategica.

La previsione di una nuova nuova stazione marittima, in zona militare, all'estremità del seno di levante, vanificò tutto il lavoro svolto, a causa delle "servitù militari" che rendevano aleatoria qualsiasi proposta progettuale

## 2.1 Dal P.P.U. Protagonist (1998) al Sistema Urbano Portuale (2001)

Il Progetto Pilota Urbano presentato dalla città di Brindisi e denominato Protagonist si configura come il primo progetto urbano che ha ottenuto finanziamenti europei per la città di Brindisi.

Tale progetto fu l'occasione per ripensare la città ed il suo rapporto col mare; esso prevedeva la predisposizione di un programma strategico di valorizzazione del centro storico, la creazione di un itinerario turistico-culturale, l'avvio di una società mista per l'incentivazione del recupero e lo sviluppo delle attività artigianali ed imprenditoriali.

Dopo una prima lettura del centro antico di Brindisi, e del suo rapporto con la linea del mare, è risultato evidente che, per capire correttamente il tema del progetto che si poteva elaborare per questi luoghi, bisognava riferirsi ad una interpretazione più ampia della città.

Lo studio delle relazioni funzionali e morfologiche, alla scala territoriale più ampia, ha reso più chiare le

differenze e le relazioni che intercorrono tra la linea del mare, la città moderna e le direttrici territoriali nazionali (le antiche strade consolari romane : APPIA e TRAIANA); parallelamente è divenuto più chiaro il rapporto tra il bordo della città antica la città d'espansione ed il territorio.

In generale, nel costruire un progetto per il fronte mare della città antica, vi sono una serie di problemi, fra i quali quello della definizione dell'antico e del moderno.

Davanti ad una lacerazione provocata da un intervento moderno sull' antico fronte mare, di cui il centro storico di Brindisi è pieno, i poli da ricucire sono sempre perlomeno due, quello antico e quello moderno, quello urbano e quello portuale, l'operazione progettuale non deve limitarsi a ricucire, a richiudere la facciata sul mare, ma deve anche definire le relazioni tra le diverse parti urbane nonché nuove vie di utilizzo e/o di delocalizzazione delle attività dell'infrastruttura portuale.

Appare chiaro, in ogni modo, che per dare un senso alle singole operazioni progettuali, bisogna avanzare una strategia generale, un'idea di città d'acqua, da cui discende anche un'idea di waterfront; occorre verificare la possibilità di definire una tecnica progettuale che si misuri con le questioni della riqualificazione sia della linea del mare che della città antica, facendo entrare in gioco variabili formali, ricostituendo e ricomponendo l'assetto morfologico, in rapporto alla storia urbana specifica, delocalizzando nel "porto operativo" le funzioni proprie e moderne della portualità. A partire da tali studi urbani, il problema immediato che si pose per una reale operatività dei programmi di riqualificazione del fronte-mare, fu anche quello del superamento delle servitù militari nel porto interno. Dopo aver sottoscritto un Protocollo d'Intesa con la Marina Militare, il 16.12.1999 si tennero i lavori che condussero alla sottoscrizione dell' " *Accordo di Programma per la Dismissione dagli Usi Militari dell'Area denominata POL nel Seno di Levante*". Tale accordo utilizzava i finanziamenti del programma INTERREG II, per la costruzione dei nuovi depositi POL della Marina Militare nel porto esterno, in località Capobianco; una volta realizzati tali depositi, la Marina Militare avrebbe dimesso e restituito alla città l'area POL nel seno di Levante.

Inoltre, sempre affinando gli studi progettuali iniziati in occasione del PPU Protagonist, ed utilizzando la conseguente progettualità e visione del futuro della città, coerentemente alla propria storia urbana, il Comune di Brindisi partecipò al programma Urban II con una proposta di recupero e riqualificazione urbana a partire dalla "Piazza d'Acqua" del porto interno, beneficiando del finanziamento nell'ambito del programma Urban-Italia, previsto dalla legge finanziaria del 2001. Tale strategia di programmazione urbanistica e di recupero e riqualificazione dell'identità della città e del suo rapporto col mare, portò ad ottenere ulteriori finanziamenti nell'ambito della misura 5.1 dei POR Puglia 2000-2006.

Il tentativo che si è cercato di attuare, attraverso la

delimitazione dell'ambito territoriale del Sistema Urbano Portuale, è stato quello di passare da una pianificazione per livelli amministrativi diversi (Piano Regolatore del Porto, PRG della città, Piano Territoriale dell'area industriale, Programma Operativo Portuale etc.) ad una pianificazione per ambiti circoscrivibili in rapporto a problemi e relazioni di natura orizzontale.

Tale approccio strategico alla politica urbano-portuale ha implicato il focalizzarsi in modo selettivo su ambiti territoriali e problemi concreti invece che su vaghe definizioni di obiettivi o di piani spesso generali, astratti e settoriali. Lo studio di pre-fattibilità, del Sistema Urbano Portuale, elaborato dal comune di Brindisi, arricchito di schede progettuali, è diventato lo strumento per rendere concrete e trasparenti le poste in gioco nella trasformazione della città, arricchendo il contesto decisionale di immagini e proposte che possono interagire fin dall'inizio con i molteplici interessi in campo, senza indebite subordinazioni.. Nel Sistema Urbano Portuale confluivano sia il 1° Accordo di Programma sottoscritto con la Marina Militare (che prevede la dismissione dell'Area ex POL, nel seno di levante) che il 2° Accordo di Programma con la Marina Militare (in itinere, che prevede la dismissione dell'ex Carboniera e dell'Isola di Sant'Andrea), oltre alla variante al Piano Regolatore Portuale del 2002..

Successivamente, lo studio di prefattibilità del Sistema Urbano Portuale, riguardante gli accordi con le Ferrovie dello Stato è confluita nel Programma Innovativo in Ambito Urbano, il programma "Porti e Stazioni" che è stato finanziato e sottoscritto nel 2004, tra il comune di Brindisi, l'Autorità Portuale, le Ferrovie dello Stato e il Ministero delle Infrastrutture.

2.3 Dal programma Innovativo in Ambito Urbano(2004) al Piano Città(2012)

Il Programma Innovativo in Ambito Urbano di cui al Protocollo d'Intesa sottoscritto il 30/06/04 tra il Comune di Brindisi, l'Autorità Portuale, la RFI, il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e la Regione Puglia, prevedeva la dismissione della linea F.S. lungo via del Mare prevedeva la riqualificazione dell'intera area del Seno di Levante, aprendo nuove possibilità di rigenerazione alla scala urbana e portuale. (Ad oggi né RFI ha consegnato le aree, nè la Marina Militare). Sempre nel Seno di Levante vi è da completare, quindi, a 15 anni dalla sua sottoscrizione (16-12-99), l'Accordo di Programma con la Marina Militare previa realizzazione dei nuovi depositi della Marina Militare a Capo Bianco.

Occorre pensare per il futuro della città di Brindisi ad una strategia complessiva, ad un'idea di città, ad un "Patto di Rigenerazione Urbana" per la città d'acqua, dove tutte le risorse già attivate ed attivabili possano trovare una "casa comune" coerentemente all'idea di città d'acqua che è la priorità assoluta dell'amministrazione comunale.

Attraverso l'occasione contingente del PIAU, i processi innescati, se da un lato dovranno assicurare un

risultato di tipo economico-immobiliare, dall'altro dovranno garantire dei ritorni dal punto di vista della qualità urbana, sia sociale che ambientale, attraverso un miglioramento del capitale fisso sociale della città. Anche l'occasione del Piano città è stata utilizzata come fulcro di una reale riqualificazione alla scala urbana, in quanto l'intera città, in diversi punti strategici, è deturpata dalle servitù militari e ferroviarie che ormai, in gran parte, non hanno più ragione di esistere. Così come già sperimentato con il Progetto Pilota Urbano "Protagonist" nel 1998-2000, con il "Sistema Urbano Portuale" nel 2001-2004, con il PIAU "Porti e Stazioni" nel 2005-2009, la partecipazione ed il partenariato con i soggetti sociali economici e produttivi della città, fin dalle prime fasi di definizione di ogni proposta di valorizzazione urbana, risulta necessaria ma non sufficiente per un programma di sviluppo sostenibile condiviso dalla comunità locale. Attraverso il Piano città viene confermato un processo di coordinamento e di pianificazione moderno, promozionale, attivo, che assume il tema della rigenerazione urbana della città e quello del rilancio del porto come obiettivi prioritari della politica di governo del territorio, incentivando la partecipazione e la cooperazione dei soggetti sociali, professionali e istituzionali per una programmazione attiva ed integrata. Si tratta di un "rovesciamento" dell'approccio tradizionale, andando ad individuare gli interventi "interrotti" o mai iniziati, pur in presenza di finanziamenti da oltre 5-10 e più anni e di Accordi di Programma e/o Protocolli d'Intesa, nel caso specifico di Brindisi con la Marina Militare (1999) e con RFI (2004, 2010). I processi innescati, se da un lato dovranno assicurare un risultato di tipo economico-immobiliare, dall'altro dovranno garantire dei ritorni dal punto di vista della qualità urbana, sia sociale che ambientale, attraverso un miglioramento del capitale fisso sociale della città. Il Piano città, (2012) poteva diventare lo strumento per rendere concrete e trasparenti le poste in gioco nella trasformazione della città, arricchendo il contesto decisionale di proposte progettuali che possono interagire fin dall'inizio con i molteplici interessi in campo, senza indebite subordinazioni. La città di Brindisi attraverso il Piano Città, voleva operare una effettiva integrazione tra le politiche locali e le politiche regionali, nazionali ed europee attraverso una co-pianificazione orientata al perseguimento degli obiettivi di competitività, coesione e sostenibilità nello sviluppo del nodo città- porto e della Piattaforma Strategica sud orientale (Hub interportuale brindisino) che occorre attuare "prioritariamente", in quanto condizione necessaria per garantire, anche economicamente la rigenerazione e valorizzazione urbana delle aree in dismissione e del water front. Si ritiene infatti che dalla corretta e coordinata programmazione e realizzazione delle infrastrutture previste, possa determinarsi una riqualificazione degli ambiti urbani interessati. Se da un lato, il progetto si riferisce ad un ambito urbano ben definito, il rione Minnuta, ( quartiere-dormitorio posto tra la rete ferroviaria nazionale, l'alveo del Canale Cillarese, adiacente al demanio Ma-

rina Militare, che impedisce l'affaccio e l'accesso al mare), dall'altro le servitù RFI e le servitù militari che emarginano il quartiere dal resto della città sono stati l'occasione per chiedere il supporto del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti di assistere il Comune nei rapporti con RFI e con la Marina Militare alla scala urbana e territoriale. Per riqualificare l'ambito urbano della Minnuta, oltre a dotare di servizi e standards urbanistici il quartiere (FASE 1), bisogna definire le problematiche alla scala urbana, anche al fine di fare chiarezza, attraverso la sottoscrizione e la condivisione di due grandi Accordi di Programma con tempi e garanzie certe da stipulare rispettivamente con RFI e con la Marina Militare (FASE 2). In questo quadro, e con riferimento alle infrastrutture, come occasione di valorizzazione urbana risulta di tutta evidenza la necessità di garantire una visione sistematica ed unitaria, da una parte, dei fattori di mobilità anche in considerazione dell'esigenza di un riequilibrio tra le diverse modalità di trasporto (strade, ferrovie, porti, aeroporti e interporti), dall'altra, di tutti gli ambiti urbani attraversati, o interessati da dismissioni di infrastrutture ferroviarie. Da un lato occorrerà lavorare alla progressiva restituzione del porto interno alla città, per la nautica da diporto, per i pescherecci, per le navi da crociera, dall'altro occorrerà attrezzare il porto medio ed il porto esterno per i traffici commerciali ed industriali e per la loro catena logistica.

### 3. Il Porto come Piattaforma Strategica Territoriale del Salento : vs l'Autorità Logistica Portuale

Va specificato che lo scenario dei prossimi anni, specie nella realtà salentina, è caratterizzato dal dominio delle grandi infrastrutture a rete i cui nodi, rappresentati dai porti, sono chiamati ad evolversi, coerentemente al Disegno Strategico Nazionale in vere e proprie Piattaforme Strategiche Territoriali; nel riqualificare la città antica ed il porto storico occorrerà, parallelamente garantire accessibilità logistica al porto operativo.

L'attrattività e la crescita del territorio salentino come ambiente economicamente competitivo e coeso dipende dal "crono potenziamento" dei nodi infrastrutturali portuali, gli unici in grado di valorizzare e mettere a sistemare le peculiarità competitive locali nell'ambito globale delle reti TEN-T e del Corridoio Meridiano. E' nell'incontro-scontro tra le città-porto ed i corridoi trans-europei, espressione dei flussi di traffico, che si intravede la posta in gioco delle politiche di coesione e di competitività dal livello nazionale al livello locale.

In questo quadro, e con riferimento alle infrastrutture, risulta di tutta evidenza la necessità di garantire una visione sistematica ed unitaria, da una parte, dei fattori di mobilità anche in considerazione dell'esigenza di un riequilibrio tra le diverse modalità di trasporto (strade, ferrovie, porti, aeroporti e interporti), dall'altra, di tutti gli altri sistemi a rete (tecnologiche, energetiche, delle telecomunicazioni), al fine di qualificare prima e di rafforzare nel tempo la rete territoriale strategica delle infrastrutture. Nel passato

il porto e l'agricoltura, con il commercio ed il turismo hanno rappresentato le vocazioni naturali e le risorse principali del meridione.

La sfida che attualmente pone il nodo infrastrutturale brindisino con il suo aeroporto ed il suo porto in primo luogo è anche quella di decidere se continuare con ulteriori episodi della vecchia politica di promozione delle opere pubbliche oppure se si può inaugurare una nuova strategia urbana con una politica della logistica e dei trasporti, coerente alle potenzialità ambientali del luogo, attraverso un "pensiero meridiano", ed una sinergia tra pubblico e privato nella realizzazione degli interventi che si configurino come interventi logistici di accessibilità ed intermodalità rapida ed integrata.

La vera necessità nella programmazione strategica di ogni città-porto è, il "pianificar...facendo", cioè avere obiettivi, verificabili nel tempo a 3, 5, 10...20 anni, iniziando a realizzare, da subito le opere che si possono realizzare, ma soprattutto definendo la catena logistica ed intermodale.

E' qui che le Autorità Portuali potrebbero avere un ruolo decisivo, potrebbero farsi promotori dei procedimenti relativi alle opere strategiche di connessione mare-gomma-ferro che si possono realizzare da subito, coerentemente alle strategie a lungo termine. Quanto sopra è previsto nella riforma della legge 84/94, che introduce le "Autorità Logistiche Portuali", in modo da individuare esplicitamente un "soggetto attuatore" delle opere strategiche funzionali al disegno di rendere ogni porto di interesse nazionale, un nodo logistico ed intermodale della naturale Piattaforma Strategica nel Mediterraneo che è il nostro Paese.

## Una esperienza di pianificazione urbanistica transattiva al Sud

### ISIDORO FASOLINO E ANGELA NAPOLI

Realtà campione e contesto

L'*Amministrazione comunale* (Ac) di Comune di Castel San Giorgio (CSG)<sup>1</sup>, insediatasi nell'aprile del 2010, poneva il Puc al centro della propria azione amministrativa, approfondendo risorse ed energie nel processo di pianificazione, peraltro tuttora in fase conclusiva. L'Ac decideva di avvalersi della consulenza tecnico-scientifica del *Gruppo di Tecnica e pianificazione urbanistica* (GTpu)<sup>2</sup> del Dipartimento di Ingegneria Civile (DiCiv) dell'Università di Salerno (UniSa), per supportare il progettista del *piano urbanistico comunale* (Puc), nella figura del responsabile del Settore Urbanistica comunale.

Anche, e forse ancor più, in tempo di crisi economica, l'urbanistica è campo di rilevanti interessi economici rimanendo al centro delle attenzioni da parte della

politica e di tutti i soggetti operanti, a vario titolo, sul territorio, in un intreccio di differenti forme di razionalità, politica, amministrativa, scientifico-culturale (università), tecnica (tecnici comunali, liberi professionisti) e degli abitanti.

Scarsità di risorse e magri bilanci degli enti locali, ma anche un più efficace controllo di legalità e di regolarità amministrativa operata dagli organismi preposti, hanno prodotto un progressivo indebolimento dei meccanismi clientelari del potere politico, tradizionalmente impegnato in assunzioni di personale, rilascio di autorizzazioni e concessioni varie, elargizione di contributi di diversa natura, ecc. L'intervento nei processi decisionali urbanistici per trarre vantaggi personali, economici o elettorali resta una delle poche occasioni da cogliere.

#### Terza missione

Le attività convenzionali dell'Università per gli enti rappresentano l'opportunità di potenziare la dimensione sperimentale della disciplina urbanistica finanziando la ricerca. Interagire con il Territorio, sia per meglio finalizzare l'attività di ricerca che per sostenerne le attività con risorse aggiuntive, deve essere considerata un'opportunità straordinaria, in grado di esaltare le capacità scientifiche e di ricerca. Tali attività, in definitiva, devono essere caratterizzate dalla stretta strumentalità rispetto ai fini istituzionali dell'Università.

Di particolare interesse disciplinare è la comprensione dei processi reali, relativi, ad esempio, alla capacità, da parte di un'Amministrazione, di promuovere, avviare e portare a conclusione un processo di pianificazione urbanistica. Cosa, come noto, tutt'altro che semplice.

La pianificazione urbanistica, d'altronde, è attività progettuale, sperimentale e incrementale, che si misura, di volta in volta, inevitabilmente, con i limiti e i condizionamenti della realtà.

Le consulenze scientifiche sono occasione di aggiornamento delle competenze tecnico-professionali degli operatori del settore urbanistico, in particolare della pubblica amministrazione, con la formazione di esperti in grado di promuovere, costruire e gestire proposte integrate e complesse di intervento sul Territorio.

#### Un processo transattivo

La pratica professionale della pianificazione urbanistica consiste in misura rilevante di relazioni caratterizzate da un processo *interattivo di mutuo apprendimento* (Friedmann J., 1973)<sup>4</sup>. Il processo si sviluppa, anche tra i soggetti più vicini alle decisioni, con modalità non predefinite ma che si formano e modificano nel corso del processo stesso consistente di indagini in campo e analisi di dati, ma anche in un dialogo interpersonale, ai fini della individuazione dei problemi e della costruzione delle soluzioni.

La consulenza scientifica è consistita nel supporto al progettista del Puc nella figura del dirigente del Settore Urbanistica del Comune, oltre che nei momenti

formali, e si è informalmente esplicitata in numerosi incontri in sito, presso la sede comunale o il DICiv, mediante una considerevole quantità di mail e telefonate nonché scambio di schemi, bozze, elaborazioni e documenti<sup>5</sup>.

L'articolato processo di *partecipazione* è stato immaginato non solo come strumento di costruzione e condivisione della conoscenza e delle decisioni ma anche come momento di autoapprendimento, per il progettista, per i consiglieri comunali, i portatori di interessi, i privati cittadini e per lo stesso GTpu. Ciò ha comportato la consapevolezza che alle scelte finali si sarebbe pervenuti anche mediante ri-orientamento delle posizioni degli attori in campo.

Alla possibile *diffidenza* o indifferenza della comunità locale nei confronti di occasioni istituzionali di partecipazione, tanto più perché dedicate al più importante momento di redistribuzione di valori immobiliari su un territorio, quale un nuovo Puc, ha fatto riscontro un considerevole successo in termini di presenze agli incontri pubblici.

Non solo il progettista ma anche sindaco, assessori, consiglieri comunali e rappresentanti di partiti politici e di associazioni si sono dovuti confrontare con concetti e strumenti nuovi (dimensionamento, componente strutturale e operativa, valutazione ambientale strategica, ecc.), non solo rispetto al passato ma in assoluto.

Ci si è misurati con le asprezze, anche conflittuali, di temi e problemi reali, con tutte le relative implicazioni politiche, ideologiche e di interesse generale o particolare. (Tabella 1)

#### Politico vs Scientifico

L'Ac ha investito molto sulla pubblicità del processo partecipativo e dei suoi esiti, così come sulla costruzione condivisa del PdP, invitando sistematicamente tutti i soggetti alla partecipazione, puntando molto anche sulle potenzialità telematiche. Ciò è avvenuto, ad esempio, rendendo disponibili i documenti connessi al processo sul sito ufficiale del Comune e consentendo, durante l'intero corso del processo partecipativo, l'invio di idee e suggerimenti a un indirizzo *e-mail* dedicato.

Ritenendo prioritario velocizzare l'iter del Puc, l'Ac non accoglieva la proposta del GTpu di sperimentare una nuova forma di *partecipazione intermedia*<sup>6</sup>, privilegiando l'obiettivo politico.

Si è fatto anche ricorso ad esperienze di *pianificazione comunicativa*: la proposta di rappresentazione delle zone omogenee all'interno della fascia di rispetto cimiteriale è stata svuotata per evidenziare l'inopportunità di una scelta contingente di previsione di un intervento, normativamente consentito, di edilizia residenziale sociale dettato da legittimi interessi proprietari; in altri casi si è operato sulla denominazione delle zone e su un particolare utilizzo di retini per comunicare vincoli e opportunità di determinate destinazioni urbanistiche.

Un passaggio cruciale, ancorché quasi esclusivamente di natura tecnica, ha riguardato la traduzione

dei contenuti strategici di dettaglio, evidentemente disegnati attraverso modalità largamente indicative e simboliche nell'apposito elaborato grafico del *Rapporto di partecipazione*, comunque urbanisticamente non esplicitati nel *documento delle strategie*, nella loro precisa collocazione territoriale all'interno delle *proiezioni territoriali* del PdiP<sup>7</sup>. Ciò ha determinato, l'istantaneo innalzamento del livello di attenzione dei rappresentanti delle opposizioni all'Ac, volta a evidenziare possibili interessi di natura soggettiva e privatistica<sup>8</sup>. La concomitanza con il processo di formazione *piano territoriale di coordinamento provinciale* (Ptcp) ha introdotto ulteriori implicazioni, per cui l'Ac e il progettista hanno ritenuto opportuno non forzare le direttive della Provincia quando non in linea con le indicazioni del GTpu.

L'Ac ha scelto di non dotarsi di un *piano strutturale*. La componente strategica del PdiP, infatti, avrebbe dovuto contenere l'individuazione delle *aree di trasformabilità*, dalle quali selezionare le *aree di trasformazione* nel Puc<sup>9</sup>. La consulenza, in coerenza con la normativa regionale, suggeriva di esplicitare contenuti strutturali e contenuti operativi. La scelta, da parte del progettista del Puc, è stata di considerare il PdiP uno strumento avente i caratteri e la natura di un piano esclusivamente operativo. L'impostazione suggerita dal GTpu, che definiva una dimensione strutturale del PdiP, sarebbe stata, peraltro, anche coerente con la proposta di Dimensionamento del carico insediativo posto a base della redazione del PdiP, così come approvato in Cc<sup>10</sup>.

La diversa forma di PdP adottata dal progettista corrisponde a una difficoltà, che è anche tecnico-disciplinare relativamente a chiarire e a far comprendere quale sia il regime delle aree di trasformabilità che non entrano da subito nel piano operativo.

L'Ac si è arresa di fronte alla necessità di dover spiegare alla comunità amministrata che certe previsioni erano di più immediata attuazione rispetto ad altre che avrebbero dovuto essere rimandate a tempi più lunghi.

Il progettista definiva il PdiP esclusivamente con riferimento al fabbisogno abitativo condiviso nel corso delle Conferenze permanenti di copianificazione con la Provincia di Salerno, nell'ambito dell'attuazione del Ptcp, scegliendo, peraltro, di insediare l'80% degli alloggi costituenti il carico insediativo residenziale<sup>11</sup> nelle aree di trasformabilità e di collocare la rimanente quota del 20% nelle aree di *riconversione multifunzionale*<sup>12</sup>. Tale impostazione del PdiP da parte del progettista determina l'insufficienza della funzione residenziale proprio all'interno di zone per le quali la presenza di unità abitative è maggiormente importante ai fini dell'innescare dei processi di riconversione e conseguente riqualificazione urbana.

Il progettista e l'Ac sono stati condizionati dalla esigenza di non avere contrattamenti vertenziali con l'ente sovraordinato Provincia, assumendo esattamente il carico insediativo operativo da questa assegnato e ignorando il carico strutturale, comunque contenuto in un documento formalmente adottato in Cc.

Il lungo tempo in cui si è data la possibilità, ampiamente pubblicizzata, di inviare contributi sul PdP, anche tramite e-mail al sito web del Comune, ha prodotto esiti assai scarsi. Il momento *formale* delle osservazioni, viceversa, ha visto una partecipazione massiccia e capillare, diffusamente volta a tutelare interessi diretti e privatistici.

#### Bilancio e prospettive

Il percorso di consulenza è stato inevitabilmente condizionato dalle differenti convenienze di natura politica entrate in conflitto con i principi ispiratori del piano, le tecniche urbanistiche e le fasi procedurali e tecnico-amministrative che cadenzano l'ordinario processo di formazione dello strumento urbanistico.

Il GTpu del DICiv ha dimostrato capacità di supportare con continuità l'attività progettuale dell'Ac.

Il progettista ha svolto un ruolo di fulcro nevralgico, dovendo far *quadrare* condizioni fondamentali, quali: il rispetto della normativa e della pianificazione territoriale sovraordinata; la redazione del miglior piano urbanistico comunale possibile, in relazione a esigenze di equilibrio politico; il conseguimento dell'approvabilità del piano stesso, pena la vanificazione dell'intero processo, fermo restando il dubbio circa il reale interesse per il *prodotto* o, piuttosto, per il *processo*, talvolta più strumentale al *consenso*.

Si è registrato uno sforzo notevole dell'Ac di CSG che ha posto il Puc al centro della propria azione di governo. Il mandato amministrativo, peraltro, si è caratterizzato per una sostanziale stabilità della maggioranza<sup>13</sup>. Il progettista, con il supporto scientifico del GTpu, ha avuto modo di portare a conclusione il lavoro svolto predisponendo il complesso degli strumenti urbanistici previsti dalla normativa.

L'interesse della classe politica e tecnica locale è stato molto elevato, in tutte le fasi del processo. Essa non poteva che esprimersi pubblicamente in termini positivi rispetto alla necessità di percorrere strade innovative, accettando, ad esempio, il ricorso alla *partecipazione*, alla *perequazione urbanistica* e alla *minimizzazione del consumo* di suolo.

Il risultato, tuttavia, non può che essere inteso come esito di un compromesso, frutto di una contrattazione di scelte localizzative fondiarie tra forze contrapposte per conseguire ben specifiche ricadute.

L'esperienza del Puc di CSG rappresenta anche un tentativo di innovare forme e contenuti di tale genere di processi, da cui emerge la conferma di quanto tale compito sia assai difficile.

A fronte del successo dell'Ac rispetto all'obiettivo prefissatosi<sup>14</sup>, si è registrata, tuttavia, ancora una volta, una debole crescita della comunità nel suo complesso sui temi dell'urbanistica e, in definitiva, un sostanziale insuccesso del messaggio culturale e politico.

L'esperienza descritta è stata una occasione per una riflessione sul rapporto cruciale tra dimensione tecnica e politica delle attività di pianificazione. Gli aspetti più tecnici delle pratiche dell'attività urbanistica sono attraversate, e talvolta sconvolte, dalle istanze della politica attraverso l'interazione multi-attoriale e

deliberativa tipica dei processi decisionali.

I caratteri peculiari dell'urbanistica, declinati all'interno dei nuovi ambiti tematici disciplinari presenti nel dibattito nazionale e internazionale, confermano l'esigenza di potenziare la dimensione sperimentale della disciplina nell'Università.

L'Università ha una responsabilità importante: affiancare classe politica, tecnici e abitanti nel superamento delle vere cause del ritardo di attenzione nei confronti della pianificazione urbanistica comunale nella regione Campania e in tutto il Mezzogiorno, quale condizione imprescindibile di una prima e autentica stagione di sviluppo.

#### Note

1 Il Comune di Castel San Giorgio (Sa) si colloca nella media valle del Sarno, in posizione intermedia tra la pianura dell'Agro nocerino-sarnese, ad ovest, e dell'alta Valle dell'Irno, ad est. Si estende su una superficie di 13,63 kmq e conta 13.411 abitanti (Istat 2011), per una densità di 1.056 abitanti/kmq ed è caratterizzato da una struttura insediativa policentrica articolata in 11 centri, oltre il capoluogo. Il territorio, punteggiato dai segni di dismissioni e consistente sottoutilizzazione del patrimonio edilizio esistente, gode di una elevata accessibilità, su base regionale, caratterizzata dalla presenza di uno svincolo autostradale.

2 Consulenza scientifica attivata con convenzione del 21.3.2012: prof. ing. Roberto Gerundo (responsabile scientifico), prof. ing. Isidoro Fasolino (coordinatore), dott. arch. Maria Veronica Izzo (responsabile operativo), dott. Arch. Angela Napoli (collaboratore).

3 In questo ambito, il quadro normativo non è univoco e, spesso, mutevole, determinando inopportune vertenze con gli Ordini professionali.

4 Friedmann J. (1973), *Retracking America: a theory of transactive Planning*, Anchor Press/Doubleday, New York.

5 I consiglieri comunali di opposizione hanno fatto richieste di accesso agli atti volti a dimostrare che il progettista e l'Ac, nella proposta di Puc pubblicata, non avevano seguito le indicazioni del GTpu.

6 Il GTpu proponeva una possibile articolazione della *partecipazione intermedia*, esplicitata per incontri con categorie omogenee di soggetti portatori di interesse, comprendente un momento negoziale e operativo, in cui l'Amministrazione, una volta recepite le richieste o desiderata di ciascuna categoria, propone alle stesse la sottoscrizione di un *Protocollo di intesa* assumendo il ruolo di garante della sintesi.

7 L'Ac, con delibera di Gc n.19 del 31.1.2014, adottava provvedimenti circa le "indicazioni strutturali del piano strategico comunale (Psc), del preliminare di piano (PdP) ed avvio del processo di partecipazione".

8 Il processo partecipativo si è svolto in modo da non riguardare aspetti fondiarie, che avrebbero distolto l'interesse nei confronti degli obiettivi generali e delle strategie e delle azioni per conseguirli. Si è tentato di focalizzare l'attenzione sugli interessi diffusi che potessero dare un contributo di qualità alle scelte di assetto del territorio. Gli interessi immobiliari avreb-

	CRONOLOGIA	EVENTI E FASI DEL PROCESSO DI PIANIFICAZIONE	TRANSAZIONE				
			Utc	GC	CC	Città	Enti
1	01.04.2010	Inizio mandato Amministrativo					
2	13.12.2011	Approvazione schema di convenzione per la consulenza scientifica (Del. CC n° 63/2011)	■		■		
3	22.12.2011	Intesa Istituzionale sulla proposta del Ptcp di Salerno	■				■
4	15.02.2012	Integrazione consulenza scientifica (Del. CC n° 2/2012)			■		
5	19.04.2012	Concorso di Idee per un Logotipo a supporto del Processo di Pianificazione (Del. GC n° 69/2012)	■	■		■	
6	11.05.2012	Conferenza introduttiva al processo di pianificazione	■			■	
7	18.05.2012	Conferenza Territoriale - Ambito occidentale	■			■	
8	25.05.2012	Conferenza Territoriale - Ambito orientale	■			■	
9	01.06.2012	Conferenza Territoriale - Capoluogo	■			■	
10	08.06.2012	Conferenze Tematiche - Forze produttive, imprenditoriali e professionali	■			■	
11	15.06.2012	Conferenze Tematiche - Rappresentanze politiche, associative e scolastiche	■			■	
12	20.06.2012	Conferenza Interistituzionale di Pianificazione Urbanistica (Cipu)	■	■			■
13	24.07.2012	Conferenza di Piano Permanente per l'Ambito Agro Nocerino Sarnese (Ptcp)	■				■
14	11.10.2012	Conferenza di Piano Permanente per l'Ambito Agro Nocerino Sarnese (Ptcp)	■				■
15	31.10.2012	Presentazione pubblica del Rapporto di Sintesi del processo di partecipazione	■			■	
16	10.12.2012	Linee guida per il Preliminare di piano	■			■	
17	30.01.2013	Approvazione della proposta del Dimensionamento del carico insediativo (Del. CC n° 13/2013)	■		■		
18	31.01.2013	Concorso di Idee - La città dei bambini - "Immagina la tua Città"	■			■	
19	15.10.2013	Dimissioni dell' assessore all'urbanistica		■			
20	20.05.2013	Conferenza di Piano Permanente per l'ambito Agro Nocerino Sarnese (Ptcp)	■				■
21	05.2013	Incontro dell' Ac sull'intervento di Edilizia Sociale "San Giorgio Housing"				■	
22	03.07.2013	Conferenza di Piano Permanente per l'ambito Agro Nocerino Sarnese (Ptcp) con assegnazione del carico insediativo.	■				■
23	31.01.2014	Adozione del Piano Strategico Comunale (Psc) e del Preliminare di Piano (PdP) (Del. GC n° 19/2014)		■			
24	28.02.2014	Consultazione dei soggetti competenti in materia Ambientale (SCA) – 1° conferenza	■				■
25	21.03.2014	Consultazione dei soggetti competenti in materia Ambientale (SCA) – 2° conferenza	■				■
26	28.03.2014	Approvazione del Preliminare di Piano (PdP) ( Del. GC n 53 del 28.03.2014)		■			
27	08.08.2014	Adozione Piano Urbanistico Comunale (Puc) (DGC n° 199/2014)		■			
28	23.09.2014	Avviso pubblico sul quotidiano "la Città"				■	
29	26.09.2014	Avviso pubblico sul quotidiano "La Repubblica"				■	
30	08.10.2014	Termine per le osservazioni al Puc adottato				■	
31	08.01.2015	Termine per le controdeduzioni delle osservazioni al Puc	■	■			
32	08.03.2015	Trasmissione per verifica di compatibilità del Puc al Ptcp	■				■
33	23.03.2015	Approvazione del Puc			■		
34	03.2015	Fine mandato Ac					

Legenda

Utc: Ufficio tecnico Comunale;

GC: Giunta Comunale ;

CC: Consiglio Comunale;

Città: cittadini e associazioni ;

Enti: Enti sovraordinati (Provincia, Soggetti Competenti in materia Ambientale, etc)

■	Sapere comune
■	Sapere tecnico
■	Decisione tecnico-politica

Tabella 1 – Eventi e Transazioni

bero dovuto emergere solo a valle della deliberazione del Puc in Gc, mediante le osservazioni formali, pena il blocco del processo di formazione del piano.

9 Il Ptcp avrebbe dovuto avere, tra gli altri, il compito di individuare delle *aree di trasformabilità* da rassegnare ai comuni ai fini della loro individuazione, nel proprio PdiP, a una maggiore scala di dettaglio. Nel caso della Provincia di Salerno, tale compito è stato, di fatto, demandato ai comuni. Successivamente, nella sua componente operativa, il Puc individua, nell'ambito delle *aree di trasformabilità, le aree di trasformazione*, con l'indicazione, per ciascuna area, delle modalità attuative.

10 Delibera Cc n.13 del 30.1.2013.

11 La Provincia determinava in 650 alloggi il carico insediativo residenziale complessivo.

12 Si rileva che l'attribuzione di una aliquota pari all'80% del carico insediativo residenziale operativo alle aree di *trasformabilità* determina la necessità di ricorrere a un maggiore impegno di nuovo suolo nel breve periodo rispetto a quanto necessario secondo il rapporto del 50% indicato dal GTpu, al fine di incentivare maggiormente la riconversione di aree dismesse o sottoutilizzate e *limitare il consumo di nuovo suolo*, principio fondamentale largamente condiviso in sede di partecipazione.

13 Nell'ottobre 2013 si verificavano le dimissioni dell'Assessore all'Urbanistica, promotore della consulenza al DICiv, con relativo passaggio all'opposizione.

14 Il risultato positivo del processo di pianificazione di CSG va misurato anche in rapporto con gli esiti dell'applicazione della normativa regionale di governo del territorio che, in 10 anni, ha prodotto solo pochissimi Puc approvati (20/550, il 4%), dimostrando che, probabilmente, permangono una serie di nodi, di natura politico-culturale, che vanno irrimediabilmente individuati e sciolti altrove.

## Dal mito del Ponte all'Area metropolitana integrata dello Stretto

### GIUSEPPE FERA

L'area metropolitana dello Stretto: nascita e declino di un'idea.

Narrano gli storici della Magna Grecia (Berard, 1963) che fra il 496 e il 476 a.C., Anassila, tiranno di Reggio Calabria, riuscì nell'intento di dare un unico governo alle due città di Messina e Reggio, creando in tal modo la prima Città dello Stretto, in grado di esercitare il controllo assoluto dei traffici in quel tratto di mare. E' fuor di dubbio, infatti, che la fondazione dell'antica colonia calcidese di Zancle (e quella successiva di Reghion) fosse motivata dalla posizione strategica "lungo" lo Stretto, lungo le rotte che collegavano il bacino

orientale del Mediterraneo con quello occidentale. Alla fine dell'800 l'avvento del servizio di traghettamento fra la Sicilia e la Calabria sancì l'affermazione del traffico "attraverso" lo Stretto come quello nettamente predominante rispetto a quello "lungo" lo Stretto segnando anche la fine di Messina come città marinara e commerciale e l'inizio del suo nuovo ruolo di "porta della Sicilia", processo definitivamente sancito dal catastrofico terremoto del 1908 che cancellò a Messina ogni traccia della preesistente economia commerciale.

Il tema dell'*Area metropolitana dello Stretto* si impose tra la fine degli anni '60 e i primi anni '70 e rappresentò, per la cultura urbanistica di quegli anni, che ebbe in tale dibattito un ruolo di grande rilievo, lo scenario territoriale di riferimento entro il quale collocare la realizzazione del Ponte sullo stretto<sup>1</sup>. Non a caso, nel concorso di progettazione bandito dall'Anas nel 1969, le proposte avanzate da numerosi gruppi furono estremamente attente agli aspetti legati agli effetti territoriali del ponte ed ai nuovi assetti che ne sarebbero complessivamente derivati in ambito locale.

Una delle prime ipotesi di realizzazione di un'area metropolitana dello Stretto venne, all'inizio degli anni sessanta, da Giuseppe Samonà che ipotizzava, una conurbazione con Messina come polo urbano centrale e comprendente i comuni di Villa S. Giovanni e Reggio Calabria. L'idea suggerita da Samonà trovò in quegli anni autorevoli sostenitori anche fra i geografi; Lucio Gambi (1965), ad esempio, dedicò al tema uno dei capitoli conclusivi del suo volume sulla Calabria, nel quale auspicava "che possa realizzarsi il ponte di cui si parla sin dal 1883, con il definitivo superamento degli ostacoli naturali dello Stretto".

*Il Progetto 80*, la sigla con cui viene comunemente denominato il "Documento preliminare al programma economico nazionale 71-75", redatto dal Ministero del Bilancio e della Programmazione economica (1970), assumeva lo sviluppo urbano come una delle caratteristiche ancora importanti del futuro del paese e la presenza di una forte armatura urbana come un fattore determinante dello sviluppo economico; proponeva pertanto un sostanziale rafforzamento ed una razionalizzazione dell'intero sistema urbano italiano. L'Area metropolitana dello Stretto era inclusa nelle aree di tipo C1, "caratterizzate da ristagno economico e da armatura urbana estremamente debole, denotative tuttavia di una ricchezza di risorse ambientali e di tradizioni culturali, nonché di un'elevata dinamica demografica, tali da meritare interventi che permettano il loro sviluppo in senso metropolitano".

Nel 1968 Ludovico Quaroni riceveva l'incarico per la redazione del *Piano regolatore generale della città di Reggio Calabria*, ed insieme ai suoi collaboratori (Quistelli, D'Orsi Villani) ne fece l'occasione per un'ampia riflessione sull'intero sistema territoriale dello Stretto e, più in generale, sulla dimensione regionale della città e sul "disegno del piano", già avviato qualche anno prima in occasione del Prg di Bari (Ciorra, 1985). L'anno successivo fu naturale per Quaroni partecipare

al concorso internazionale di idee per il Ponte, ed in quella occasione fu ulteriormente definito e messo a punto un assetto per la città regione dello Stretto. L'ipotesi prevedeva un forte spostamento verso nord del baricentro dell'area urbana di Reggio Calabria, in corrispondenza degli attacchi a terra del ponte, dove si prevedeva la realizzazione di un grande centro direzionale. Un equivalente centro direzionale era localizzato nella sponda siciliana nell'area di Faro – Ganzirri.

A partire dalla seconda metà degli anni '70 l'attenzione verso il tema dell'Area metropolitana tende decisamente a scemare e tale quadro di riferimento territoriale inizia a sparire sia dal dibattito relativo alla realizzazione del ponte, di cui si analizzano quasi esclusivamente gli effetti ed il ruolo all'interno del sistema nazionale dei trasporti, sia all'interno dei documenti di pianificazione redatti in quegli anni in sede locale, quali il Prg di Messina, redatto dalla Tekne piani nel 1975.

La perdita di tensione sul tema dell'area metropolitana ebbe probabilmente come causa principale il nuovo quadro di riferimento istituzionale rappresentato dalla nascita delle Regioni, che proprio a partire da quegli anni iniziano ad elaborare le prime riflessioni sul tema dell'assetto dei rispettivi territori e dello sviluppo economico. Da un punto di vista della pianificazione territoriale, infatti, sia il *Piano territoriale della Regione Calabria*<sup>2</sup>, sia il *Piano territoriale della Regione Sicilia* e tutti gli studi ad essi legati, sia i documenti di programmazione legati all'utilizzo dei Fondi europei, non hanno più l'Area metropolitana dello Stretto come quadro di riferimento per l'assetto delle aree di Messina e Reggio Calabria.

**Il ponte sullo Stretto: il tramonto di un mito**  
Può sembrare paradossale ma negli ultimi anni è emerso chiaramente come una grande infrastruttura pensata per unire le due sponde dello Stretto abbia finito per dividerle. Infatti, fra le ragioni che hanno impedito la realizzazione in questi anni di un'area metropolitana integrata fra Reggio e Messina, il ponte è certamente una delle più importanti se non la più importante. Perché, l'aver concentrato tutta l'attenzione dell'opinione pubblica e le future improbabili risorse del governo centrale sulla realizzazione del ponte, ha di fatto impedito che si pensasse seriamente ad altro, che si lavorasse ad esempio per potenziare il sistema di trasporto pubblico nello Stretto, si rendesse l'aeroporto di Reggio non solo di nome ma anche di fatto, aeroporto dello Stretto, collegandolo in maniera adeguata con la sponda messinese, ecc..<sup>3</sup>

Il risultato del sogno del ponte è stato che il sistema dei trasporti sullo Stretto è stato ridotto ai minimi termini e si presenta oggi in condizioni decisamente peggiori che alcuni anni fa. Al risveglio di questo sogno, infatti, la drammatica condizione del sistema dei trasporti nell'area dello Stretto è sotto gli occhi di tutti: una società privata che detiene il monopolio del traffico gommato grazie alla complicità delle Ferrovie

dello Stato; una drastica riduzione delle corse dei treni che prevedono l'attraversamento dello Stretto; una riduzione anche del servizio delle navi veloci (una volta egregiamente garantito dalla Snav) con una soluzione di assoluta precarietà derivante dalla continua necessità del rinnovo delle concessioni.

Ma a dispetto di tutte queste criticità o fattori negativi, che hanno giocato e ancora giocano negativamente rispetto alla prospettiva di una costruzione di un'Area metropolitana integrata, tale prospettiva non è mai stata definitivamente abbandonata ed oggi sta riemergendo con maggiore convinzione; anzi sembra proprio che negli ultimi mesi si siano compiuti i primi concreti passi in questa direzione. I motivi di tale rinnovata attenzione al tema dell'area metropolitana dello Stretto sono molteplici e fra i principali, come dicevamo prima, il definitivo tramonto del sogno (per alcuni, dell'incubo per altri) del Ponte sullo Stretto e alcune oggettive condizioni di contesto politico e territoriale che, se da un lato delineano diversamente i termini del tema Area dello Stretto, dall'altro spingono più decisamente nella prospettiva di una sua realizzazione.

La prospettiva dell'Area integrata può oggi contare su un atto legislativo importante; la *Legge 24/marzo 2014 n° 8 "Istituzione dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane"*, approvata dall'Assemblea regionale siciliana, impegna la Regione Sicilia alla "promozione di accordi con lo Stato, la Regione Calabria e la Città metropolitana di Reggio Calabria" allo scopo di garantire ai cittadini delle due sponde dello Stretto di "usufruire di servizi secondo il principio di prossimità".

**I nuovi scenari locali ed internazionali e la rinascita dell'idea**

In primo luogo occorre considerare i diversi rapporti che ormai si sono venuti configurando fra le due sponde dello Stretto. I flussi di relazione pendolari sono andati in questi anni incrementandosi in maniera sostanziale, ma ciò che è più significativo ed importante è che essi disegnano una realtà territoriale diversa da quella della fine degli anni '60, con Messina come polo centrale e la sponda calabra in condizioni di dipendenza gerarchica. Oggi i rapporti fra le due aree urbane di Reggio e Messina sembrano essersi riequilibrati in forma meno gerarchica e più integrata, con un decisivo incremento della bidirezionalità dei flussi di traffico attraverso lo Stretto. Se negli anni passati erano gli studenti reggini a frequentare in massa l'università di Messina, oggi è sempre più alto il numero di studenti messinesi che si reca giornalmente all'Università di Reggio Calabria, o di viaggiatori messinesi che si servono delle stazioni ferroviarie di Reggio Calabria e Villa S. Giovanni oltre che dell'aeroporto di Reggio.

Anche l'estensione e la definizione territoriale dell'area metropolitana si sono sostanzialmente modificate e, dalla originaria concezione comprendente Reggio, Messina e Villa S. Giovanni, si è giunti a considerare come Area integrata dello Stretto un

territorio decisamente più ampio che interessa, sulla sponda Calabra, l'area che da Reggio Calabria giunge sino al porto di Gioia Tauro e, sul versante siciliano, include anche i centri di Milazzo e Barcellona da un lato e Taormina dall'altro.

Questa nuova concezione territoriale nasce certamente dalle forme di urbanizzazione diffusa che hanno interessato in questi anni le due sponde dello Stretto e che hanno creato delle aree di interrelazione territoriale decisamente più estese del vecchio nucleo originario Messina – Reggio – Villa San Giovanni.

Nel caso del versante calabro, infatti, il sistema urbano reggino si è venuto configurando come una piccola area metropolitana che si estende oramai da Melito Porto Salvo nel versante ionico fino a Bagnara Calabria sulla costa tirrenica. Nel complesso si tratta di un sistema con circa 270.000 abitanti distribuiti in 23 comuni; tale sistema (esteso tuttavia all'intera provincia) ha avuto un riconoscimento istituzionale con il voto del Parlamento nel marzo 2009 che ha inserito Reggio Calabria fra le 10 Città metropolitane.

Sulla sponda siciliana anche il sistema urbano messinese ha subito in questi anni un processo di diffusione territoriale con la saldatura dell'urbanizzato lungo la fascia costiera che si presenta oggi in pratica come un continuum edilizio che da Taormina- Giardini sullo Ionio giunge fino a Milazzo Barcellona sulla costa tirrenica. La perimetrazione di Area metropolitana messinese recentemente proposta dalla Regione Sicilia, comprende 51 comuni per un totale al 2011 di circa 480.000 abitanti. Geograficamente il sistema si estende dalle estreme propaggini occidentali della piana di Milazzo e dall'antistante arcipelago delle Eolie al sistema urbano-turistico di Taormina.

L'Area metropolitana integrata dello Stretto si presenta a livello nazionale ed europeo con una dimensione significativa di oltre 800.000 abitanti (se si considera l'ipotesi di una inclusione dell'area di Gioia Tauro) con una core area (Reggio – Messina – Villa S. Giovanni) di circa mezzo milione di abitanti, una dimensione in grado di confrontarsi con le altre aree metropolitane in Italia ed Europa.

Ma la novità più importante per quanto riguarda il progetto di un'area metropolitana integrata dello Stretto è la sua nuova e più avanzata dimensione internazionale. Se negli anni '60-70, infatti, il tema dell'area metropolitana dello Stretto era inquadrato nell'ottica nazionale di un riequilibrio dei sistemi urbani, oggi esso ha come quadro di riferimento obbligato una visione a dimensione europea ed internazionale, che muove dal nuovo e più importante ruolo del Mediterraneo come area di traffici commerciali a livello internazionale. Un ruolo che ha sua origine nell'impetuoso sviluppo economico che sta interessando Cina ed India ed il conseguente affermarsi delle nuove rotte che legano questi due paesi con l'Europa e la costa occidentale degli Stati Uniti. Lo dimostrano i dati dei traffici portuali che vedono in forte e costante ascesa i nuovi porti mediterranei come Port Said, Algesiras, Valencia e qui in Italia, Gioia Tauro.

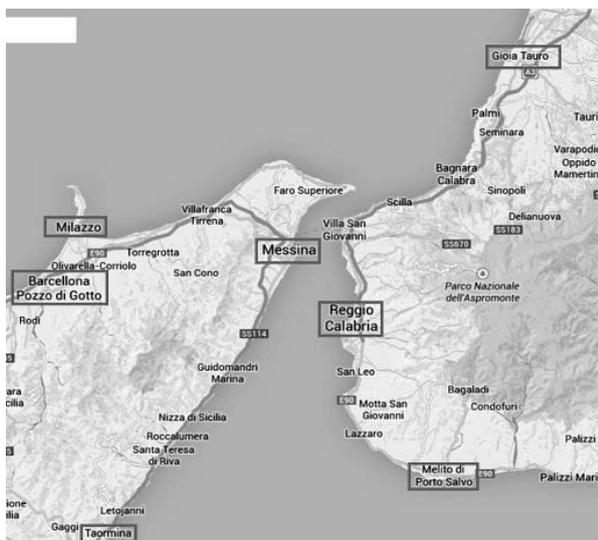


Figura 1 – L'Area metropolitana dello Stretto nella sua più recente conformazione; nei riquadri viola i centri principali.

La nuova centralità del Mediterraneo è stata del resto assunta come quadro di riferimento per le più recenti strategie di trasporto e scambio disegnate dalla Unione europea, con la proposta del *Corridoio Meridiano*, una grande autostrada del mare in grado di catalizzare i flussi che attraversano il Mediterraneo da est ad ovest. Lo Stretto di Messina occupa una posizione assolutamente centrale nell'ambito del corridoio dove questo incrocia il *Corridoio Trans europeo 1 Palermo-Berlino*<sup>6</sup>. Per tale ragione l'area dello Stretto è indicata come area urbana con elevate potenzialità strategiche. A tale fondamentale dato di fatto, possono aggiungersi altre due importanti considerazioni che spingono a ritenere credibile una nuova prospettiva di sviluppo del traffico marittimo nell'area dello Stretto:

- la acclarata insostenibilità di un sistema di trasporto fino ad oggi pesantemente fondato sul gommato (inquinamento, intasamento di numerosi tratti autostradali, rischio di incidenti) che ha rilanciato decisamente altre modalità di trasporto, ambientalmente più sostenibili, ed in particolare le rotte navali di piccolo – medio raggio, le *autostrade del mare*, il cui tasso di sviluppo in questi anni è stato costantemente a due cifre;
- lo sviluppo notevole, infine, registrato negli ultimi anni dal traffico crocieristico e da diporto, e che ha visto il Mediterraneo un luogo di scelta privilegiato.

Le ragioni dell'Area metropolitana integrata. Avendo nelle pagine precedenti percorso la genesi e l'evoluzione di un'idea dobbiamo a questo punto domandarci, acclarato il fatto che la stessa dimensione metropolitana può rappresentare un fattore di sviluppo in se (come già a suo tempo sottolineato dal documento che per primo pose il tema dell'area metropolitana dello Stretto, il Progetto 80, e ribadito oggi dai documenti della programmazione europea e nazionale), quali possono essere le specifiche ragioni della creazione di un'Area metropolitana dello Stretto e quali risorse di natura economica, ambientale e cul-

turale sono caratteristiche dell'area e possono essere valorizzate attraverso l'integrazione fra le due sponde.

Il sistema portuale logistico dello Stretto.

Del primo e forse più importante aspetto, legato al sistema dei trasporti nel Mediterraneo, abbiamo appena accennato; la prospettiva di trasformazione del grande hub container europeo di Gioia Tauro in un Polo logistico intermodale potrebbe rilanciare le prospettive di sviluppo economico dell'intera area e a ripensare l'idea stessa di Area integrata dello Stretto, ampliandone i confini al di là del perimetro delle due città capoluogo, allo scopo di riassegnare ad essa quella funzione di organizzazione e controllo dei traffici navali "lungo lo Stretto", che è stata la ragion d'essere di Messina e di Reggio Calabria.

L'idea di un sistema portuale integrato dell'Area dello Stretto è maturata in questi anni all'interno del Quadro Territoriale Regionale della Calabria (Fera, Ziparo, 2014) e si presenta allo stato attuale come un complesso sistema portuale comprendente ben 6 porti (Messina-Tremestieri, Reggio Calabria, Villa San Giovanni, Milazzo, Gioia Tauro, Palmi) che hanno la importante caratteristica di svolgere funzioni diverse e quindi di potersi integrare fra di loro.

Nella direzione di costituire un sistema portuale integrato dello Stretto comprensivo di Gioia Tauro, si è mossa recentemente la volontà delle istituzioni locali (Comune di Messina, Regione Calabria, Regione Sicilia, Comune di Villa San Giovanni) che, sotto la spinta che è provenuta dalla società civile (ordini professionali, organizzazioni imprenditoriali, sindacati, ecc..) hanno condiviso e sottoscritto un documento nel quale si chiedeva al Ministero delle Infrastrutture di costituire un'Autorità portuale dello Stretto Gioia Tauro- Messina.

Il sistema dell'istruzione superiore e della ricerca scientifica.

L'area dello Stretto si presenta con una significativa dotazione di strutture relative all'istruzione superiore ed alla ricerca scientifica con due Università (quella di Messina e la Mediterranea di Reggio Calabria) che nel complesso sono frequentate da circa 30.000 studenti, con una offerta complessiva di 48 corsi di laurea triennale e 43 fra specialistiche ed a ciclo unico. Nel campo della ricerca scientifica è possibile immaginare lo sviluppo di alcuni settori nei quali già esistono specifiche competenze e che sono legati alle condizioni del territorio dello Stretto. Fra questi settori una prima riflessione è stata avviata nel campo della *Analisi, gestione e mitigazione dei rischi ambientali*, con particolare riferimento al rischio sismico, un aspetto che ha purtroppo, nel corso dei secoli unificato la storia e i destini delle due sponde.

Il quadro delle istituzioni di formazione e ricerca è completato dalla presenza di un'Accademia di BB.AA., e di 2 Conservatori musicali.

Il sistema delle attività culturali e dello spettacolo. Di grande rilievo anche il sistema delle attività culturali e dello spettacolo potendo vantare l'Area dello

Stretto importantissime strutture in campo museale (Museo nazionale della Magna Grecia a Reggio Calabria, Museo Regionale di Messina, i musei archeologici di Lipari e Giardini Naxos, museo etnografico di Palmi) e teatrale fra cui il Vittorio Emanuele a Messina ed il Cilea a Reggio Calabria, il Teatro Greco di Taormina, sede anche di un importantissimo festival cinematografico e di Taorarte.

Il sistema turistico.

Le potenzialità di sviluppo turistico dell'area sono notevoli e sono legate alle sue straordinarie risorse ambientali, paesaggistiche e culturali. Non è questa la sede per farne un elenco minimamente significativo, basterà solo ricordare come già all'interno dell'area si trovi uno dei più grandi comprensori turistici del Mezzogiorno, quello di Taormina – Giardini. Tuttavia, solo per dare un semplice accenno fra le risorse naturali ricordiamo il Parco Nazionale d'Aspromonte e le tante riserve naturali; fra i beni paesaggistici gli straordinari paesaggi dello Stretto con Scilla e Cariddi, e poi la miriade di siti archeologici, di centri storici minori, nonché i circa 200 km di costa, ecc..

Note

1 Ho ricostruito brevemente la vicenda del Ponte sullo Stretto, dal concorso internazionale dell'Anas fino all'inizio degli anni 2000 in un saggio pubblicato su un volume curato da Attilio Belli; si veda: Fera, 2002  
2 Per quanto riguarda la Regione Calabria ci si riferisce al Piano Territoriale la cui redazione fu iniziata nel 1983 e non fu portata mai a termine. Si veda a tale proposito l'Introduzione dei due curatori a: Fera, Ziparo (2014).

3 La infondata prospettiva della realizzazione di un ponte sospeso, che secondo le ultime stime sarebbe dovuto costare qualcosa come 9-10 miliardi di euro, è comunque costata ai cittadini italiani una cifra non esattamente calcolabile ma stimabile fra i 300 e i 400 milioni di euro; tanto si stima sia costato il mantenimento della Società Stretto di Messina, costituita nel 1971 e sciolta nel 2011, quando la prospettiva di realizzare il ponte era ormai definitivamente tramontata a seguito della crisi economica.

4 Il corridoio della rete TEN Berlino – Palermo ha subito vicende alterne in quanto la sua esistenza era legata anche alla realizzazione del Ponte sullo Stretto. Nel 2011, venuta meno la volontà di finanziare la realizzazione del ponte stesso si è ipotizzata la possibile soppressione del corridoio dai programmi dell'Unione europea, anche se nell'ottobre 2011 la Commissione lo aveva riconfermato come obiettivo della rete TEN.

Bibliografia

Berard I. (1963), *La Magna Grecia*, Einaudi, Torino 1963.

Ciorra P. (1985), "*Sei maniera di pensare l'urbanistica* (con premessa di Ludovico Quaroni)", in Terranova A., Ludovico Quaroni. Architetture per cinquant'anni, Gangemi ed., Roma-Reggio Calabria.

Fera G. (2002), "*Il Ponte sullo Stretto*", in A. Belli (a cura

di), *Territorio speranza, politiche territoriali possibili per il Mezzogiorno d'Italia*, Alinea, Firenze.

Fera G., Ziparo A. (a cura di) (2014), *Pianificazione territoriale paesaggistica e sostenibilità dello sviluppo. Studi per il Quadro Territoriale Regionale della Calabria*, F. Angeli, Milano.

Gambi L. (1965), *La Calabria. Collana Le Regioni d'Italia*, Utet, Torino.

Ministero del Bilancio e della Programmazione economica (1970), *Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975*, Sansoni, Firenze.

## L'entropia nei sistemi urbani complessi. Napoli: una politica per superare la crisi

ROMANO FISTOLA

Logica sistemica e entropia dei sistemi urbani complessi

Molte città attraversano oggi una profonda crisi strutturale riconducibile a discrasie di natura funzionale, economica e sociale. L'approccio sistemico allo studio della città può consentire un'analisi innovativa delle componenti urbane e dei fattori generatori di tale crisi.

Interpretando la città come un sistema dinamicamente complesso, olisticamente articolato in sottosistemi, è possibile individuare le condizioni in cui il sistema può decadere in una condizione "entropica" nel corso del suo sviluppo evolutivo (Fistola, 2011). La condizione entropica caratterizza tutti i sottosistemi urbani, anche se in modo differente per caratteristiche ed intensità. Essendo i sotto sistemi urbani parti componenti e interagenti dell'intero sistema città è possibile identificare quale di questi ha maggior peso nella definizione della condizione entropica e conseguentemente definire delle politiche urbane più efficaci e mirate.

La città di Napoli può rappresentare un caso emblematico in tal senso ed un ottimo terreno di sperimentazione di tale teoria.

Considerando i molteplici "fenomeni perturbativi" che attualmente interessano i contesti insediativi del pianeta, appare chiaro che le città vadano interpretate attraverso paradigmi in grado di tener conto di andamenti non-lineari, eventi a forte incidenza di disequilibrio e processi entropici a crescita esponenziale. Inoltre considerando il range di entropia sistemica che caratterizza attualmente la presenza antropica sul pianeta e che concerne eventi quali: la crisi economico-finanziaria, i cambiamenti climatici, il crescente conflitto sociale, il problema energetico, etc., si rileva come la scienza dei sistemi complessi

ecodinamici, appaia attualmente l'unico riferimento scientifico, utilmente adottabile, in grado di correlare elementi fortemente interagenti nelle attuali dinamiche urbane e di tener conto di potenziali evoluzioni stocastiche del sistema città difficilmente modellabili adottando altri paradigmi interpretativi.

Va inoltre sottolineato che, a fronte di un rinnovato interesse per la scienza della complessità, anche da parte di scienze (quali l'economia) apparentemente lontane da tali approcci, l'adozione della logica sistemica per l'interpretazione e il governo della città ha registrato, negli ultimi anni, una certa perdita di interesse in gran parte della comunità scientifica italiana impegnata nella riflessione sul fenomeno urbano. L'approccio sistemico allo studio della città, teorizzato da Mc Loughlin e Gibson e anche inteso come quadro di riferimento concettuale (Palermo, 1992), appare ancora fra i paradigmi per l'interpretazione della complessità urbana che, con diverse accezioni, adattamenti ed evoluzioni, in grado di consentire efficaci analisi studi e proposizioni di procedure di governo della trasformazione urbana e territoriale. Utilizzando tale approccio e richiamando principalmente il contributo fornito da Regulski nei primi anni '80, è possibile pensare la città come un sistema composto da parti fra le quali sussiste una struttura di interazioni o come un insieme di nodi e di legami fra questi. Fra le diverse proprietà dei sistemi va, in particolare, considerata quella secondo la quale ogni sistema è contenuto in un sistema più grande (metasistema) e le sue parti rappresentano a loro volta dei sistemi (sub-sistemi) (Regulski, 1981).

Ragionando in un ambito sistemico si intuisce come tutti i sottosistemi siano connessi fra loro ed interagiscano simultaneamente. Il mutamento di stato di una parte di uno di loro determina il cambiamento dell'intero sottosistema che produce un effetto domino di mutazione su tutti gli altri e, conseguentemente, sull'intero sistema urbano. La crisi strutturale è riconducibile ad una generazione di entropia in uno dei sottosistemi che si trasmette, con una propagazione amplificata a catena, a tutti gli altri ed all'intera città. Per un malfunzionamento endogeno nelle sue parti o nella sua struttura, un sottosistema viene a caratterizzarsi come un "generatore entropico" ed innesca una catena di danno che, riducendone la complessità, può condurre al collasso l'intero sistema urbano. È quindi possibile ricondurre la crisi urbana alla generazione entropica che si origina, in particolare, all'interno del sottosistema socio-antropico.

Sottosistema socio-antropico capitale sociale

È per molti versi difficile leggere efficacemente e riuscire a correlare i numerosi ed allarmanti processi involutivi che giornalmente provengono dalle cronache urbane. Al di là delle tassonomie più o meno veritiere che periodicamente forniscono classifiche di vivibilità delle città del nostro Paese (stilte su criteri a volte discutibili) sembra diffondersi un male urbano che affligge, in particolare le grandi concentrazioni metropolitane. Sembra venga meno nella componente

socio-antropica, quel collante fra individui che Lydia Hanifan indicò, per prima nel 1920, come: “capitale sociale”. Come è noto fornire una definizione univoca di cosa sia il capitale sociale e tuttora argomento che appassiona gli studiosi di molteplici campi disciplinari. Esiste a riguardo una vasta letteratura che attraversa trasversalmente gli ambiti, sociologici, economici, geografici, antropologici, etc.. In tal senso vanno ricordate le definizioni per la costruzione di un approccio economico al capitale sociale (Glaeser et al., 2000) ed alcune recenti ed interessanti proposizioni di metodologie di misura per i sistemi regionali italiani (Baici e Casalone, 2008). Tentando di aggiungere un’ulteriore definizione, derivata dalle molte presenti in letteratura ed utile alla presente trattazione, si dirà che il capitale sociale rappresenta un “articolato sistemico” composto da: l’insieme delle relazioni interpersonali, il senso di appartenenza ad organizzazioni o luoghi, la solidarietà sociale, il senso civico, il senso delle istituzioni, la “buona volontà”, l’impegno personale, la partecipazione attiva, etc., indispensabile al funzionamento di organizzazioni complesse come le città. Nella città il cittadino partecipa del capitale sociale, dimostra un forte senso di appartenenza al luogo e di site care operando quel controllo spontaneo dello spazio pubblico che Jane Jacobs definì: “occhio sulla strada” (Jacobs, 1961). La mancanza, o la perdita del capitale sociale conduce verso “l’individualismo” urbano teorizzato nella teoria dell’agente individualista di Robert Putnam, che del capitale sociale e delle sue espressioni urbane è forse il teorico di riferimento. La presenza di un consistente capitale sociale all’interno della città è uno dei fattori generatori della “neghentropia urbana”. Va inoltre sottolineato il forte legame fra capitale sociale e capitale umano che nelle moderne economie acquista significati affatto dissimili da quelli fondanti (Coleman, 1988). La crisi del capitale sociale si sfocia in una serie di fenomeni che impattano sul sistema urbano; in altre parole, ed in estrema sintesi, l’interazione entropica delle componenti opposte a quelle strutturanti il capitale sociale determina la crisi della città. È verso questo “stato” che molte grandi concentrazioni metropolitane sembrano pericolosamente orientarsi anche a latitudini nelle quali la collettivizzazione della vita urbana ha sempre rappresentato un elemento fondamentale per l’esistenza della città. Nel sud Italia tale “inclinazione” entropica è accentuata dalle condizioni di degrado strutturale in cui le maggiori città versano da tempo. È una crisi sistemica che sembra interessare, con un effetto a catena, i diversi sottosistemi urbani. Come sottolineato in interessanti approfondimenti dei primi anni ’90: “il concetto di sistema è uno strumento irrinunciabile per l’analisi del fenomeno urbano fin da quando ci si è resi conto dell’utilità di passare da una definizione meramente fisica o amministrativa della città ad una funzionale ed in qualche modo “chiusa” nella quale è possibile cogliere i processi di agglomerazione prodotti dall’aumentata mobilità degli operatori e interdipendenza delle localizzazioni” (Martellato, 1991). Un esempio emblematico di crisi

sistema urbano in crisi strutturale urbana (Fistola, 1995) è, come detto in precedenza, quello della città di Napoli. Il caso Napoli può quindi ben rappresentare le caratteristiche e le dinamiche del fenomeno esposto e, per comprendere quale definizione debba avere un’efficace politica urbana, vanno analizzati a fondo i diversi fattori di discrasia e generazione entropica.

Un paradiso abitato da diavoli

Quando negli anni ’20 Benedetto Croce scrisse il suo volume che descriveva la vita urbana della città di Napoli pose l’accento sui diversi aspetti della socialità napoletana e sui molti lati oscuri della “humillima plebs” che popolava un territorio, la Campania Felix, che appariva benedetta dal cielo per posizione geografica, rilevanza storica, bellezze naturali, fertilità dei suoli, clima, etc.. Il popolo di Napoli, nel quale si è romanticamente inteso depositato uno stock di capitale sociale smisurato, ha sempre vissuto di tale rendita di posizione (territoriale) che ha peraltro polarizzato intere schiere di letterati, filosofi, scienziati, artisti, etc., che hanno consentito la nascita di una cultura unica, originale, riconducibile alla città.

Sarebbe utile ricordare, in tal senso, che Napoli è una delle città più antiche d’Europa in cui la storia ha lasciato testimonianze uniche; che a Napoli è ubicata una delle Università più antiche del mondo ove fu creata la prima cattedra al mondo di Economia (affidata ad Antonio Genovesi), il primo museo mineralogico al mondo, il primo osservatorio astronomico d’Europa (a Capodimonte) e la prima cattedra di Astronomia in Italia. Napoli è stata la prima città in Italia a disporre dell’illuminazione a gas (la terza in Europa dopo Londra e Parigi), ed ha sempre conservato un sentimento di elevata socialità ospitando: il primo cimitero italiano per i poveri, il più grande palazzo d’Europa a pianta orizzontale (destinato ad accogliere ed assistere gli indigenti della città - L’Albergo dei Poveri) ed il primo orto botanico di concezione moderna. A Napoli fu costruita la prima ferrovia italiana (Napoli-Portici) e presso il Teatro S. Carlo, fu creata la prima scuola di danza classica d’Italia. Napoli possiede più chiese di Roma e, nell’800 possedeva più teatri e più conservatori musicali di ogni altra città italiana; è sede di una delle accademie di architettura più prestigiose d’Europa e nel 1840 accoglieva la prima fabbrica metalmeccanica d’Italia per numero di operai superiori alle mille unità.

A Napoli fu redatto il primo “Piano Regolatore” in Italia.

Questa raffica di primati urbani, già descritti altrove, stride fortemente con le condizioni in cui la città versa attualmente. L’attenzione va focalizzata sulle caratteristiche della popolazione. Nel libro di Croce viene menzionata una classificazione degli abitanti del capoluogo partenopeo che Giulio Cesare Capaccio aveva descritto nel suo “forestiero” del 1634.

Si possono identificare sostanzialmente 4 categorie di popolo:

- i gentiluomini di nobiltà patrizia o feudale;
- le persone civili (magistrati o tribunalisti);

• i mercanti o il popolo grasso arricchito;  
Un'ultima categoria di popolo: la plebe, non viene esplicitamente menzionata in quanto non degna di essere classificata fra gli abitanti dell'urbe. Questa è la classe, che il Capaccio definisce "feccia della Repubblica", che verrà successivamente identificata con il nome di: lazzari.

Non è certo da dove abbia origine il termine ma probabilmente era ottenuto per analogia di identificazione con i lebbrosi che avevano per protettore S. Lazzaro. I lazzari diventeranno progressivamente l'icona del popolo napoletano dedito all'espedito, opportunistico e irriverente. Attualizzando tale tassonomia è forse possibile identificare un assetto moderno della classificazione del Capaccio ove ancor oggi esiste una classe di notabili che vivono in ambiti urbani "riservati", lontani e sopraelevati dalla città del popolo, all'interno dei quali le conflittualità urbane non arrivano o diventano argomento di discussione nei ristretti circoli della città che conta. Nella seconda fascia è possibile ricollocare una borghesia composita, nella quale la "razza padrona/cafona" si mimetizza, che frequentemente evita di entrare in prima persona nelle problematiche e vive attraverso le reti delle conoscenze professionali in un universo napoletano parallelo. Di questa borghesia sono anche parte alcuni che, al contrario, hanno offerto il loro impegno politico e sociale alla città assumendo anche ruoli amministrativi ma che successivamente, riconosciute le regole del sistema, hanno preferito abbandonare l'impresa. Al gradino più basso vi è il popolo di Napoli che ha storicamente nutrito una sana sfiducia verso l'istituzione, quale che essa sia stata, interrotta solo quando emergeva una forte personalità in grado di guidare la città, in maniera "autoritaria" e derogando anche a molti diritti e doveri sociali, verso scenari di benessere collettivo e risoluzione degli atavici problemi urbani. Esiste quindi una ragione storica nell'esclusione sociale e nell'accettazione passiva, per la collettività, della decisione dall'alto caratterizzata, come detto, da una totale sfiducia istituzionale. L'ambito delle politiche urbane delle ultime decadi, è sicuramente un settore emblematico in tal senso. Già dagli anni '80 i tentativi di innestare processi di sviluppo urbano, prima attraverso forme di *growth coalition* per specifici ambiti o aree urbane, poi attraverso partenariati a guida istituzionale ed infine attraverso forme di collaborazione pubblico/privato, hanno sempre marginalizzato la possibilità di una partecipazione sociale alle scelte che ha conseguentemente prodotto un ancor più marcato allontanamento della gente dal "fare" delle istituzioni e resa inattiva qualsiasi forma di coesione sociale. Tale allontanamento ha visto delle interruzioni nel caso di alcuni "uomini forti" ai quali veniva riconosciuta la capacità di sovvertire lo stato delle cose. L'ultimo di questi è probabilmente identificabile in Antonio Bassolino artefice del risascimento napoletano avviato con alcune iniziative ed azioni (sulla città e sulle attività urbane) che avevano innescato un volano di nuova partecipazione collettiva alla vita della città, forse una nuova generazione di

capitale sociale, ed il risveglio di quell'orgoglio civico (Gaudin, 1999) che produce quel senso di appartenenza atavicamente frustrato nella gente di Napoli. Il declino dell'homo novo e l'allontanamento effettivo (forse non politico) dalla gente ebbe inizio con la chiamata dell'allora sindaco a ricoprire il dicastero del lavoro nei difficili anni che vennero caratterizzati da un nuovo violento attacco alle istituzioni da parte del terrorismo. L'incarico allontanò Bassolino dalla pratica della risoluzione dei problemi quotidiani della città e cominciò a rimanifestarsi la sfiducia fino ad allora mitigata dalla speranza. Conseguentemente la capacità istituzionale ed il tentativo di innescare nuove politiche urbane a partecipazione sociale sono tragicamente fallite riabbattendo la fiducia, la speranza ed il senso civico indispensabili al loro successo (Belli, 2007).

#### I tre sotto-sistemi

Analizzando attraverso la logica sistemica la città di Napoli è possibile individuare le caratteristiche e l'assetto dei tre sottosistemi di base: quello fisico, quello funzionale e quello socio-antropico. Su quale sottosistema agire prioritariamente, con politiche mirate, per tentare di innestare un nuovo processo di produzione neghentropica nel sistema urbano napoletano? Le politiche attivate negli ultimi anni sul sottosistema fisico hanno fornito ben modesti risultati. L'intervento sul patrimonio edilizio è stato sempre attuato in un'ottica riparatoria piuttosto che di restituzione di dignità allo spazio e conseguentemente di rilancio della funzione insediata (residenziale, commerciale, culturale, etc.). Tentativi pur positivi quali i progetti "urban" o il "progetto Sirena", non hanno prodotto quell'effetto di rilancio complessivo dell'immagine fisica della città che si attendeva, ma sono rimasti confinati a operazioni spot esaurites con la fine dei finanziamenti. L'azione sul sottosistema funzionale non ha avuto miglior esito, anzi forse si può configurare come quella che ha maggiormente tradito le aspettative della città. Da est (si pensi al progetto per Portofiorito), a Nord (recupero delle periferie), a Sud (problema area portuale), a Ovest. Ad Ovest, in particolare con il recupero dell'area di Bagnoli, si guardava con particolare speranza. Il grande lavoro di bonifica e riqualificazione funzionale dell'area poteva rappresentare un'occasione di rilancio per l'intera città. L'impressione generale è che, anche in questo caso, i poteri "grigi" della città abbiano aversato le azioni previste dai piani, ritenute non soddisfacenti relativamente ai valori delle rendite fondiarie o delle volumetrie previste. A Napoli l'azione di tali poteri si coagula e si manifesta sul territorio quando si tenta di innescare un cambiamento urbano o quando anche una singola funzione genera una possibilità di trasformazione non precontrattata (come il fuoco di Città della Scienza ha dimostrato). Le attuali proposte di politiche attualmente nel dibattito cittadino per un intervento sui due sottosistemi, non sembrano poter condurre a scenari di nuova prospettiva; emblematica appare quella relativa alla realizzazione della nuova

città flegrea di 300.000 abitanti da realizzare, densificando la residenzialità presente, nel mezzo della caldera di uno dei più pericolosi vulcani del mondo. Probabilmente non resta che considerare la possibilità di definire politiche sul terzo sottosistema mirando ad una sostanziale crescita del capitale sociale della città cercando di coagulare e promuovere le istanze di tipo *bottom-up* per tale ambito.

Conclusioni: ripartire dai lazzari?

Definire politiche urbane a Napoli agendo prioritariamente sul sistema socio-antropico può apparire probabilmente l'azione più difficile da implementare considerando quanto detto sulle attuali condizioni del capitale umano della città, sulle diverse classi che strutturano la popolazione partenopea e sul ruolo che ciascuna potrebbe svolgere nella definizione di una nuova prospettiva urbana,

I lazzari napoletani, descritti da Croce, sono ancora presenti e parte viva della città, attori della variopinta originalità e della miserabile infamia che caratterizza l'immagine urbana, ma probabilmente gli unici in grado, nell'attuale condizione entropica, di consentire alla "città obesa" (secondo la definizione di Maurizio De Giovanni) di recuperare il suo appeal da sirena.

I lazzari del 700 napoletano: "una massa irredenta e irredimibile, cenciosa ed ironica, generosa e selvaggia, capace di gesti d'incredibile coraggio come di inaudita ferocia che scandisce i tempi di quella incredibile commedia umana che è la vicenda napoletana" (Gurgo, 2005) rappresentano oggi quella fascia di popolazione sulla quale vale la pena di tentare l'implementazione di politiche di recupero e promozione sociale da innestare nei contesti urbani a maggiore densità e scollamento sociale. Tali politiche devono essere concretizzate in azioni, a sostegno diffuso, di contenuta entità e impegno economico, iniziative dal basso supportate dall'amministrazione che non risvegliano gli interessi delle altre classi o l'attenzione dei poteri grigi. Alcuni segni in tal senso sembrano emergere in iniziative quali il "FoQus" (network di imprese per lo sviluppo sostenibile di attività formative e di servizi alla persona) dei Quartieri Spagnoli, il "QI" Quartiere Intelligente dello scalone borbonico di Montesanto (un motore di rigenerazione urbana ed un attrattore/attivatore di pratiche urbane sostenibili e partecipative) o le iniziative di *urban farming* che vanno rapidamente diffondendosi animate da comunità di base. La nuova politica per la città deve, fra gli altri interventi, porre in rilevante considerazione tali iniziative promuovendone il supporto e la messa a sistema. Operando in tal senso queste piccole azioni di promozione sociale, possono agire come l'inoculamento di un vaccino che, probabilmente non in maniera immediata, supporti la nascita ed il proliferare di un nuovo capitale sociale e salvi, da una lenta agonia, la città malata.

## Bibliografia

- Baici, E. e Casalone, G. (2008), "Capitale umano, capitale sociale e crescita: una prospettiva regionale", Scienze Regionali, vol. 7 – n. 1/2008.
- Belli, A. (ed.) (2007), *Non è così facile. Politiche urbane a Napoli a cavallo del secolo*, collana di Studi Urbani e Regionali, Franco Angeli, Milano.
- Capaccio, G. C. (1634), *Il forestiero*, Roncagliolo, Napoli.
- Coleman, S. J. (1988), "Social Capital in the Creation of Human Capital", American Journal of Sociology, Vol. 94.
- Croce, B. (2006), *Un paradiso abitato da diavoli*, Adelphi Edizioni, Milano.
- Dematteis, G. (1993), "Le funzioni urbane", in AA.VV., Geografia Urbana, Utet Libreria, Torino.
- Fistola, R. (2011), "The unsustainable city. Urban entropy and social capital: The need of a new urban planning", Procedia Engineering, Vol. 21, pp. 976-984.
- Fistola, R. (1995), "Strumenti innovativi per il governo metropolitano", in: Bertuglia C.S., Fuccella R., Sartorio G., (a cura di), *La città come sistema complesso in crisi strutturale. Strumenti e tecniche per il governo metropolitano*, cap. 3 e 4, Fondazione Aldo Della Rocca, Giuffrè, Milano, pp. 83-95.
- Fistola, R. (1993), "La città come luogo delle funzioni urbane", in Beguinot C. (a cura di), *Aree Metropolitane e innovazione*, pf. 3.1, Consiglio Nazionale delle Ricerche - Progetto Strategico Aree Metropolitane e Innovazione.
- Gaudin, J.P. (1999), *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Presses des Sciences Po, Paris.
- Gibson, J. E. (1997), *Designing the new city: a systemic approach*, John Wiley, London and New York.
- Glaser E. L., Laibson D. e Sacerdote B. (2000), "The Economic Approach to Social Capital", NBER Working Paper n. 7728.
- Gurgo, O. (2005), *Lazzari, una storia napoletana*, Guida, Napoli.
- Jacobs, J. (1961), *The death and life of great american cities*, Vintage books, New York.
- Martellato, D. (1991), "Teorie della crescita dei sistemi urbani", in Bertuglia. C. e La Bella A., *I sistemi Urbani*, Franco Angeli, Milano.
- Mc Loughlin, J. B. (1973), *La pianificazione urbana e regionale*, Il Mulino, Milano.
- Palermo, P.C. (1992), *Interpretazioni dell'analisi urbanistica*, Franco Angeli Urbanistica, Milano.
- Putnam R. D., (1988), "Social Capital in the Creation of Human Capital", American Journal of Sociology, Vol. 94.
- Regulski, J. (1981), *La pianificazione della città: un approccio sistemico*, Officina Edizioni, Roma.

# Infrastrutture, politiche agricole e turismo nei processi di governo del territorio della Calabria

MAURO FRANCINI,  
ANNUNZIATA PALERMO  
E MARIA FRANCESCA VIAPIANA

Tra le regioni del mezzogiorno la Calabria Dalla metà degli anni '90 molti osservatori hanno individuato nell'economia e nella società del Mezzogiorno l'emergere di spinte endogene verso un deciso cambiamento, nonché segnali di potenziale accelerazione nel processo di sviluppo, soprattutto in specifiche aree nelle quali sono stati registrati importanti avanzamenti nella capacità di diverse amministrazioni e una discreta partecipazione di tali aree ai processi di diffusione delle nuove tecnologie. Bisogna, però, anche considerare che il Mezzogiorno nel suo complesso non appare ancora avviato su un percorso di sviluppo proporzionale alle proprie potenzialità e non ha ancora mostrato chiari e generalizzati segnali di recupero di capacità di azione collettiva, sia dal lato dell'operatore pubblico, sia da quello della società civile e produttiva.

Nella fase più recente, inoltre, l'area ha sofferto, oltre che dei ritardi accumulati nel passato (differenziale sfavorevole nella dotazione delle infrastrutture e nella disponibilità di servizi) che hanno comunque attenuato il potenziale impatto delle tendenze positive, anche dell'evidente disorientamento che ha investito il sistema italiano nel suo insieme di fronte alle modificazioni del contesto internazionale.

Tali modificazioni hanno portato alla luce fragilità della capacità innovativa e resistenze alla trasformazione nell'organizzazione di impresa, società, politica e mercati, spingendo sempre più la Comunità Europea a sostenere, nei territori meridionali più che in altri, l'uso di un approccio integrato delle politiche in grado di realizzare condizioni favorevoli all'attrazione di investimenti nei settori innovativi (società dell'informazione, economia della conoscenza, salute, ambiente e sviluppo sostenibile) e di contribuire alla crescita dei servizi urbani avanzati e del turismo (una potenzialità che aree simili, ma meno dotate di risorse attrattive rispetto al Mezzogiorno, sembrano in grado di sfruttare meglio).

In generale, dunque, per lo sviluppo del Mezzogiorno l'azione pubblica va orientata verso i seguenti fondamentali obiettivi: promozione e consolidamento di un tessuto imprenditoriale innovativo e competitivo sui mercati globali; coesione, promozione dell'inclusione sociale e riduzione del disagio sociale; sostenibilità ambientale; promozione di nuovi e migliori

posti di lavoro e investimento sulle risorse umane; promozione della società della conoscenza e dei suoi benefici diffusi.

Tra i territori meridionali, la Calabria rappresenta il caso estremo della generalizzata visione di sistema urbano europeo frammentato, in quanto caratterizzata per lo più da piccoli centri diffusi che sempre più si spopolano a favore di mete extra regionali o in alcuni casi regionali generando "sobborghi" urbani, prossimi a città con maggiore peso demografico.

Tali contesti, più di altri, risentono dell'indebolimento indotto dalla crisi economica che - per come indicato nella Comunicazione della Commissione Europea inerente "La dimensione urbana delle politiche dell'UE. Elementi fondanti di una agenda urbana UE" - ha generato non solo un calo demografico, ma una spirale negativa caratterizzata da diminuzione dei proventi delle imposte locali, contrazione della domanda di beni e servizi, perdita di posti di lavoro, minore offerta di lavoro e minori investimenti, con una generale perdita di attrattività.

Il problema allora è duplice: come qualificare l'esistente e potenziare i servizi delle città a maggiore peso demografico, anche al fine di mantenere e richiamare l'esodo extra-regionale sempre più crescente, ma soprattutto come potenziare i piccoli centri anche in termini di programmazione multipolare degli Enti locali.

La questione centrale delle politiche di sviluppo dunque necessita di agire sia in termini di "messa in valore" che di "messa a sistema" al fine di garantire il rafforzamento o la creazione di reti e armature territoriali a partire da piattaforme attualmente esistenti sulle quali sono già state attivate politiche di valorizzazione e che necessitano di rafforzare le proprie reti di relazione locale e sovralocale, intercettando e rafforzando le filiere produttive, le filiere turistiche, i sistemi formativi e le reti di trasporto in un'ottica di distretto.

Infrastrutture, politiche agricole e turismo, dunque, sono le tematiche di maggiore interesse delle politiche urbane e territoriali, utili a qualificare l'integrazione settoriale e la capacità auto-organizzativa locale.

La rete di accessibilità come strategie di base Definire adeguate politiche di intervento inerenti le infrastrutture regionali, al fine di qualificare i processi di governo del territorio della Calabria, non può prescindere da una preliminare analisi delle prospettive e degli scenari di riferimento inerenti i contesti euro-mediterraneo e nazionale.

Con il documento Libro Bianco - *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*, approvato nel marzo 2011, la Commissione Europea ha dato avvio a una nuova stagione della politica dei trasporti nello spazio europeo, riconoscendo un'importanza rilevante all'integrazione tra i diversi sistemi di trasporto e alla necessità di una intensa cooperazione internazionale nel settore.

In tale contesto, lo sviluppo del corridoio mediter-

raeano intermodale Est-Ovest rappresenta ancora un potenziale redistributore di flussi, un attivatore di nuove reti e un potenziatore di sistemi locali, e può contribuire a una più generale “ricentralizzazione” del Mediterraneo in un’ottica di riequilibrio competitivo del sistema integrato euro-mediterraneo fino ad ora fortemente incentrato su assi Nord-Sud.

In ambito nazionale, invece, è importante ricordare l’esperienza avviata nel 2006 dal Ministero delle Infrastrutture sui temi prioritari e sui luoghi di concentrazione dell’azione di sviluppo che ha portato nella programmazione 2007/2013 all’individuazione di parti del territorio nazionale dove è ipotizzabile si possano concentrare le funzioni di eccellenza dell’economia della conoscenza e dell’innovazione. Tali parti di territorio, denominate “*piattaforme territoriali*”, sono considerate come ambiti (spesso infra-regionali) del Paese capaci di raggiungere i più alti livelli di competitività e di eccellenza nell’offerta territoriale e nella produzione di ricchezza.

Fatti tali presupposti risulta evidente che il rafforzamento della rete dell’accessibilità, e più in generale della mobilità e dei trasporti regionale, rappresenta senza dubbio uno dei temi prioritari per migliorare la qualità del sistema urbano regionale, nonché per ridurre le condizioni d’isolamento e di marginalità, anche rispetto a una prospettiva di contesto euro-mediterraneo.

La Calabria, dunque, in prospettiva si presta ad assumere un ruolo centrale nell’ambito del sistema dei trasporti del Mediterraneo, soprattutto in funzione della presenza delle seguenti specifiche potenzialità: la centralità del territorio regionale rispetto ai flussi di traffico marittimo e aereo che interessano il Bacino del Mediterraneo, nelle direzioni Nord-Sud ed Est-Ovest; la presenza del Porto di Gioia Tauro, che rappresenta uno scalo merci per il transhipment di livello mondiale, con elevate potenzialità di sviluppo legate alla possibile creazione di un nodo intermodale e all’integrazione funzionale con l’area della Piana; la presenza di porti, sia sul versante tirrenico che su quello ionico, facilmente connettabili con quelli delle regioni limitrofe (Sicilia, Puglia e Basilicata); le attuali tendenze, che mirano al trasferimento di quote consistenti dei flussi dalla strada alla ferrovia e al mare; la presenza di tre aeroporti, di diverso livello, con elevate potenzialità di sviluppo; la presenza di corridoi infrastrutturali trasversali brevi per il collegamento del versante tirrenico con quello ionico.

Lo stato di forte precarietà delle infrastrutture di trasporto a scala regionale induce a porre l’attenzione soprattutto sulle strategie di intervento di tipo infrastrutturale, al fine prioritario di garantire alla Calabria l’integrazione con le grandi reti di trasporto nazionali ed europee, e al tempo stesso, una migliore accessibilità alle sue aree interne e periferiche, per come altresì dichiarato all’interno del Quadro territoriale regionale a valenza paesaggistica (QTRP), che sulla base di tali considerazioni punta alla definizione di strategie di intervento finalizzate a: *riqualificare l’attuale assetto fisico delle reti e dei nodi di trasporto regionali*

al fine di potenziare i servizi di trasporto collettivo, elevandone qualità, efficienza e sicurezza, nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale, compatibilità paesaggistica e salvaguardia del patrimonio storico-culturale; *definire e valorizzare le funzioni delle principali infrastrutture nodali di valenza regionale* (porti, aeroporti, centri di interscambio merci) in rapporto alle vocazioni e alle dinamiche di sviluppo socio-economico dei diversi contesti territoriali.

Nello specifico, il QTRP persegue l’obiettivo della strutturazione di un sistema integrato dei trasporti attraverso le seguenti priorità d’intervento: implementazione di un progetto strategico per il Porto di Gioia Tauro (interporto e retrostante area industriale, da connettere al sistema territoriale regionale); potenziamento della rete logistica regionale con la creazione di piattaforme integrate con le reti logistiche di livello nazionale, europeo e internazionale; riqualificazione e rilancio del sistema portuale calabrese; integrazione dei sistemi e delle reti infrastrutturali; miglioramento dell’accessibilità del territorio regionale rispetto ai servizi di diversa tipologia, ai terminali di trasporto e alle attività economiche; qualificazione del rapporto infrastrutture-territorio al fine di tutelare le esigenze delle aree deboli e promuovere occasioni di riqualificazione ambientale e di sviluppo turistico e imprenditoriale.

Il ruolo dei sistemi agricoli nell’ambito ecologico ed economico

L’importanza del settore agricolo nell’economia calabrese è molto più marcata rispetto a quella che riveste mediamente per l’Italia nel suo insieme, per come altresì emerso dagli studi condotti all’interno del Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2007-2013, secondo cui il peso dell’agricoltura in termini di occupazione e di reddito prodotto è pari a circa il doppio di quello medio nazionale e il peso del valore aggiunto agricolo su quello totale calabrese nel corso degli ultimi venti anni si è mantenuto costante intorno al 6,5%. I sistemi agricoli in Calabria assumono un’importanza pari agli habitat naturali, sia nell’ambito paesaggistico che ecologico ed economico.

A scala regionale esistono tanti esempi di paesaggi agricoli fisionomicamente caratterizzanti: Piana di Gioia Tauro e di Lamezia Terme con il paesaggio dell’olivo; Piana di Sibari, Alto Tirreno cosentino e Basso litorale tirrenico con l’elevata specificità dei paesaggi agrumicoli (clementine, cedro e bergamotto); Marchesato crotonese con estesi seminativi, etc.

L’individuazione di questi paesaggi, dunque, diventa importante per salvaguardare quelle porzioni di territorio di “qualità” che rappresentano un’identità culturale e culturale, così come la valorizzazione del prodotto, connessa al riconoscimento delle eccellenze imprenditoriali che sono strettamente legate allo sviluppo socio-economico delle aree rurali e montane, è importante per promuovere prodotti con determinate garanzie, rafforzando redditi agricoli, permanenza della popolazione a presidio del territorio specialmente nelle zone svantaggiate, maggiore diversificazione

e qualità di prodotto, fattori di attrazione verso il territorio.

In conseguenza a tali assunti, il sistema agroalimentare in Calabria ha sentito la necessità di evolversi verso un nuovo modello di governance, dimostrando interesse verso attività di aggregazione territoriale e coesione socio-economica. Il processo di aggregazione è iniziato con gli strumenti della progettazione integrati previsti nell'ambito della programmazione 2000-2006, ovvero con i Progetti Integrati di Filiera (PIF) e i Progetti Integrati per le Aree Rurali (PIAR), che hanno rappresentato una delle modalità di accesso alle misure FEAOG del POR. Tale processo è poi proseguito con l'approvazione della Legge regionale n.21 del 13 ottobre 2004 sull'*Istituzione dei distretti rurali e agroalimentari di qualità* e la contestuale approvazione del Distretto Agroalimentare di qualità di Sibari, nonché nel 2010 con l'accreditamento dei primi tre Distretti rurali (Sila, Pollino, Alto Ionio) e del Distretto Agroalimentare di qualità della Provincia di Crotone (operazioni similari ad oggi continuano).

In connessione a tale fenomeno, lo stesso QTRP tra gli obiettivi preminenti si è posto quello di considerare lo sviluppo di un'agricoltura sostenibile di qualità come fondamentale per il rilancio delle aree rurali e interne e della complessiva economia regionale. In particolare, poiché il primo pericolo per il settore agricolo è rappresentato dalle attuali forme di espansione diffusa e di consumo di suolo che sottraggono all'agricoltura di qualità spazio produttivo e rischiano di alterare irrimediabilmente paesaggi e centri di interesse storico e identitario di grandissimo valore, sono state definite diverse modalità di intervento per i diversi gradienti di tutela dei suoli agricoli: aree caratterizzate da una produzione agricola tipica o specializzata; aree di primaria importanza per la funzione agricolo-produttiva, anche in relazione all'estensione, composizione e localizzazione dei terreni; aree che, caratterizzate da preesistenze insediative, sono utilizzabili per l'organizzazione di centri rurali o per lo sviluppo di attività complementari e integrate con l'attività agricola; aree boscate o da rimboschire.

La definizione di specifiche aree, però, non concorre da sola a generare sviluppo socio-economico, pertanto occorre connettere tali politiche di tutela e valorizzazione ad adeguate politiche di integrazione con il settore dei trasporti, ad esempio, sia in termini di accessibilità delle aree più produttive della regione che di logistica. Negli ultimi tempi, infatti, l'evoluzione dei mercati, attraverso un sempre più veloce processo di globalizzazione, ha determinato una forte sensibilizzazione sia da parte degli Enti territoriali sia da parte delle aziende private sulle tematiche relative al trasporto, alla logistica e, più in generale, alla gestione globale dei flussi delle merci e dei servizi ad essi collegati. In particolare, la logistica - intesa come gestione globale e integrata dei flussi di merci e di informazioni - sta diventando un elemento di importanza strategica per la valorizzazione commerciale dei prodotti agroalimentari configurandosi come uno dei nuovi fattori competitivi nella concorrenza fra

imprese e nei rapporti clienti/fornitori, grazie al suo potenziale in termini di riduzione dei costi e valorizzazione qualitativa delle produzioni.

Nello specifico, le politiche territoriali regionali, per quanto riguarda gli aspetti della logistica, sottolineano la necessità di dotare le aree agricole più produttive di appositi centri di stoccaggio e commercializzazione, attrezzati anche per via telematica, dove i produttori potranno conferire i loro prodotti. Si prevede, pertanto, la realizzazione di strutture logistico-commerciali nel settore agroalimentare a supporto dei distretti rurali e agroalimentari di qualità istituiti e in fase accreditamento.

Per la qualificazione dell'integrazione settoriale e della capacità auto-organizzativa locale: il turismo Più di ogni altra tematica quella del turismo sembra rispondere a pieno alle esigenze delle politiche territoriali volte a qualificare l'integrazione settoriale e la capacità auto-organizzativa locale.

Il turismo trova nel territorio calabrese diverse declinazioni latenti connesse alle caratterizzazioni territoriali ad oggi non pienamente espresse in termini di effettivo sviluppo socio-economico.

La montagna, la costa, i centri urbani, i beni culturali, le aree parco e lo spazio rurale sono alcuni degli elementi che attendono di emergere anche in termini di qualificazione dell'offerta turistica.

Tra le diverse azioni strategiche regionali, altresì ricomprese all'interno del QTRP, a supporto dello sviluppo turistico, si vogliono ricordare le seguenti. Per il programma strategico "Calabria un Paesaggio Parco da valorizzare": valorizzazione dei centri storici e degli insediamenti rurali; riqualificazione e valorizzazione degli ambiti costieri e marini; riqualificazione e valorizzazione delle fiumare e dei corsi d'acqua. Per il Programma strategico "Territori sostenibili": miglioramento della qualità ambientale dei centri urbani (miglioramento dei servizi e della qualità urbana; rigenerazione delle periferie urbane sostenibili); valorizzazione e tutela dello spazio rurale, delle aree agricole di pregio e del rapporto città-campagna; valorizzazione delle attività produttive regionali (sistema agricolo, sistema industriale in termini di produzione della ricerca e dell'innovazione, sistema commerciale); valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici e dei centri storici (parchi museo del territorio e del paesaggio; rete dei parchi archeologici, tutela e valorizzazione dei beni regionali e dei centri storici calabresi, rete dei percorsi storici).

Nello specifico all'interno delle azioni strategiche di intervento volte a valorizzare il paesaggio regionale, in virtù delle peculiari risorse e caratteristiche naturalistiche, diviene fondamentale sostenere lo sviluppo economico e sociale delle zone interne della montagna, anche attraverso una maggiore e più attiva partecipazione alle politiche europee per questi territori. Occorre, dunque, attivare politiche di tutela e valorizzazione, in modo che le risorse esistenti possano essere adeguatamente utilizzate ai fini dello sviluppo, ma senza alterare le qualità ecologiche, paesaggi-

stiche e storico-culturali. Si tratta di integrare, nel segno della sostenibilità, le politiche di conservazione dell'ambiente naturale, che interessano soprattutto i perimetri interni delle aree protette, con le politiche territoriali per lo sviluppo economico e sociale dei centri urbani e delle aree rurali.

Un simile programma di sviluppo sostenibile è possibile solo creando le condizioni per rallentare e frenare i processi di spopolamento, garantendo altresì un adeguato livello di accesso ai servizi a carattere socio-assistenziale, culturale e formativo, nonché il sostegno alle iniziative di recupero di tutte le strutture insediative che si presentano in condizioni di degrado e che contribuiscono all'allontanamento dei residenti, recuperando le tradizioni locali presenti sul territorio e il consistente patrimonio etno-antropologico, enogastronomico e culturale.

Nello specifico, le azioni strategiche si sostanziano in: creazione di una rete della ricettività diffusa, in grado di valorizzare il ricco tessuto dell'imprenditoria familiare; potenziamento dei servizi turistici; creazione di aree produttive e commerciali attrezzate, da realizzarsi prioritariamente mediante consorzi di imprese e associazioni di Comuni, per la lavorazione dei prodotti agricoli tipici e tradizionali e per lo sviluppo dell'artigianato di qualità; creazione di una rete ecologica multilivello; promozione dell'integrazione tra aree interne e costiere, migliorando in particolare il sistema di comunicazione mare-monti, recuperando dove possibile i vecchi tracciati delle ferrovie locali, la sentieristica storica e realizzando corridoi di connessione ambientale lungo il corso delle principali fiumare a elevata naturalità.

#### Bibliografia

Commissione Europea (2014), *La dimensione urbana delle politiche dell'UE. Elementi fondanti di una agenda urbana UE*.

Regione Calabria (2013), *Quadro Territoriale Regionale a valenza Paesaggistica*.

## Città, smartness e turismo: sfide ed opportunità per le "nuove" dimensioni urbane della Campania

ROSA ANNA LA ROCCA

#### Introduzione

L'articolo vuole proporre una riflessione sulle (purtroppo ancora solo) potenzialità delle città meridionali e della Campania in particolare, in occasione della rinnovata attenzione verso la "dimensione metropolitana". Il riferimento alla attività turistica si basa anche su un know how sviluppato in prece-

deni studi che affrontano la tematica del rapporto turismo-territorio-città con l'obiettivo di individuare procedure e metodi in grado di integrare obiettivi di sviluppo ad esigenze di tutela e salvaguardia. Tali studi<sup>1</sup>, hanno messo in evidenza alcune disparità presenti nel territorio campano analizzato in chiave turistica e, sebbene le attuali difficoltà di reperimento di dati statistici, (a dispetto dell'era degli Open Data!) non ne abbiano consentito ancora una completa rielaborazione, il divario interno tra territori dalle elevate potenzialità di sviluppo turistico e aree dal turismo consolidato continua a sussistere. Eppure la "nuova" dimensione territoriale che propone il superamento di confini amministrativi comunali potrebbe essere occasione per pensare alla promozione del territorio e delle risorse presenti in termini di "rete" secondo una logica sistemica che attualmente sembra essere ancora più necessaria che in passato per governare le trasformazioni del territorio verso stati compatibili con le sue vocazioni e potenzialità.

D'altra parte, anche la sfida "contemporanea" della *Smart City*, sostanzialmente innescata da ingenti finanziamenti ministeriali ed europei, sembra richiedere approfondimenti che vadano oltre le numerose graduatorie costruite in base ad indicatori che, di fatto, dimostrano che la *smartness* della città – sebbene non ancora riconducibile ad una definizione ufficialmente riconosciuta – sostanzialmente deriva da una efficiente leadership politica (*governance*) e da un energico capitale sociale (*people/communities*). In tale contesto, se l'Italia si distingue nella realtà europea per essere uno dei Paesi con maggior numero di città smart sul territorio (Directorate General For Internal Policies Policy Department 2014), a scala nazionale, eccezione fatta per alcune città metropolitane (Bari 60,5; Napoli 51,4) che compaiono nelle prime fasce della graduatoria<sup>2</sup>, le città meridionali si posizionano in corrispondenza di valori medio bassi (Catania 44,9; Cagliari 43,9; Palermo 43,4; Reggio Calabria 26,7; Messina 19,0). Tra i fattori di rilancio "smart" (Smart Culture and Travel 2014)<sup>3</sup> per le città, il turismo occupa un ruolo significativo anche e soprattutto in ragione del peso del settore sull'economia.

Nello scenario attuale, infatti, il turismo è un settore chiave dell'economia mondiale in continua crescita nonostante l'inevitabile decelerazione inflitta dalla crisi economica globale tuttora in atto. Per l'Italia, il turismo riveste un ruolo ancora più strategico configurandosi quale settore dagli ampi margini occupazionali e di crescita economica anche in ragione di un grande interesse da parte delle politiche europee rivolte in particolare al Mezzogiorno d'Italia<sup>4</sup>. Riconosciuto come una delle mete culturali privilegiate per la diffusa presenza sul territorio di un patrimonio di risorse storiche, archeologiche e ambientali di pregio, questo territorio non ancora riesce ad affermarsi in maniera competitiva sia nell'ambito nazionale che internazionale, demandando il suo potere attrattivo quasi esclusivamente ad un turismo stagionale, prevalentemente domestico e balneare. La carenza di politiche integrate di sviluppo e la eccessiva fram-

mentazione del settore (nelle competenze così come nelle responsabilità) può essere individuata quale principale limite per un effettivo vantaggio competitivo in termini sia di sviluppo, sia di riqualificazione e valorizzazione del territorio. Nonostante questa consapevolezza, peraltro evidenziata nella gran parte degli studi di settore e ai vari livelli, ancora non si è raggiunta, in Italia, una situazione politico-amministrativa stazionaria per quanto concerne il settore turistico. Il ritardo nella organizzazione del settore turistico a livello amministrativo, è ancora maggiore a livello regionale dove, a dispetto delle indicazioni della legge quadro di riforma del settore si registrano cronici ritardi soprattutto in regioni meridionali (tra le quali la Campania) che, invece, nel turismo individuano la principale fonte di rilancio competitivo del territorio (recupero dell'economia, produzione di posti di lavoro, promozione dell'immagine, ecc.).

#### La dimensione turistica della Campania

La Campania è un territorio ad elevato richiamo turistico (totale degli arrivi nelle strutture ricettive 4.543.257; totale delle presenze 18.556.993, al 2012), caratterizzato da una disomogenea distribuzione territoriale dei flussi turistici. All'interno del territorio regionale, infatti, si può individuare un'area ad elevata attrazione turistica, concentrata prevalentemente sulla fascia costiera, lungo la quale si distinguono alcune delle principali località turistiche di fama nazionale e internazionale (Capri, Ischia, Sorrento, Positano) contrapposta a questa, ma ben più estesa, l'area composta dai comuni interni è un'area a bassa attrazione turistica sebbene caratterizzata da elementi di alto pregio culturale ed ambientale.

Il sistema archeologico vesuviano che ha come fulcro l'area di Pompei rappresenta una ulteriore "anomalia" presente sul territorio regionale. Il territorio archeologico di Pompei-Boscotrecase-Oplonti-Ercolano, pur costituendo un esempio unico non individua sul territorio un "sistema" di offerta integrata volta all'ottimizzazione delle ricadute positive che potrebbero derivare invece da un disegno comune di sviluppo e promozione del territorio.

Nonostante la sua elevata vocazione turistica, la Campania, dunque, sinora si è distinta per ritardi ed occasioni mancate. Il ritardo nell'applicazione del disposto della Legge di Riforma della legislazione nazionale del turismo n. 135/2001 con la mancata occasione della individuazione dei *Sistemi Turistici Locali* rappresentano probabilmente gli esempi maggiormente rappresentativi della carenza di una concertazione nella pianificazione della promozione del territorio regionale in chiave turistica. Anche i risultati degli studi svolti dall'Osservatorio regionale del Turismo in Campania (Rapporto sul Turismo in Campania, 2008) hanno messo in evidenza le forti contraddizioni esistenti nell'ambito del territorio campano dove ad una elevata concentrazione di risorse diversificate e di qualità non corrisponde una adeguata affluenza turistica (solo il 17,5% di italiani residenti nel centro nord nel 2014 ha scelto il mezzogiorno e la Campania

come meta turistica). Tale condizione non può che far riflettere sulla necessità di porre il turismo all'attenzione delle politiche di pianificazione territoriale. La domanda turistica, infatti, richiede per il proprio soddisfacimento una serie di servizi necessari a completare l'esperienza turistica. La componente relativa all'offerta di servizi complementari a supporto dell'attività turistica rappresenta l'aliquota maggiormente significativa nella scelta di una destinazione (La Rocca 2006).

Un esempio significativo: il Grande Progetto Pompei: Una delle contraddizioni evidenti presenti sul territorio campano è costituito da quello che potrebbe essere definito come "sistema archeologico vesuviano" (Pompei, Boscotrecase, Oplonti, Stabia, Ercolano) tuttora carente di un organico disegno di sviluppo capace di promuovere tali risorse ed il territorio circostante in termini di "rete". Ad un numero totale di visitatori/anno di circa 2.743.000 unità (Mibac 2013) corrispondono circa 18.000 arrivi e 46.000 presenze in totale (italiani e stranieri) nelle strutture ricettive della circoscrizione turistica vesuviana che comprende l'insieme dei comuni di Boscotrecase, Pompei, Torre Annunziata, Torre del Greco, Boscotrecase, Cercola, Ottaviano, San Giorgio a Cremano, Terzigno, Ercolano, Poggioreale, Pollena Trocchia, Trecase. Nel solo comune di Pompei gli arrivi e le presenze registrate nel totale delle strutture ricettive presenti e funzionanti sono state rispettivamente di 68.760 e di 120.215 con un valore della permanenza media pari a 1,8 sempre in riferimento al 2013.

Il Grande Progetto Pompei, però, non fa riferimento alla necessità di una promozione turistica del territorio archeologico, bensì rappresenta il prodotto di un'azione di governo dettata dall'urgenza di provvedere attraverso un intervento straordinario alla manutenzione dell'area archeologica di Pompei, viste le condizioni generali di degrado dell'intera area degli scavi archeologici, attraverso lo stanziamento di 105 milioni di euro tra fondi Fesr e nazionali il cui beneficiario principale è la Soprintendenza Speciale di Napoli e Pompei incaricata della realizzazione dell'intero progetto di recupero. Obiettivo principale del Progetto è la riqualificazione del sito archeologico di Pompei entro dicembre 2015. L'articolazione del progetto prevede lo sviluppo di cinque piani di azione:

- piano delle opere
- piano di fruizione e comunicazione
- piano di sicurezza
- piano di capacity building
- piano di conoscenza

Il progetto procede per cantieri successivi, attualmente sono cinque quelli funzionanti (Casa dei Dioscuri; Casa del Criptoportico; Casa di Sirico; Casa delle Pareti Rosse; Casa del Marinaio). Il sito archeologico più famoso al mondo sembra dunque possa essere destinato a continuare ad accogliere un elevatissimo numero di visitatori giornalieri che continueranno però a scegliere destinazioni differenti per la loro permanenza vista la cronica carenza di servizi di support-

to e la assenza di un progetto organico di integrazione delle risorse archeologiche in un sistema territoriale di offerta turistica.

Il progetto Pompei Extra Moenia elaborato dalla Unione Industriale dalla Camera di Commercio di Napoli propone lo sviluppo dell'area compresa tra le emergenze archeologiche vesuviane con l'obiettivo di definire un piano strategico per la promozione turistica di tale territorio. Il progetto si basa sull'idea di realizzare un sistema di offerta di servizi e strutture in grado di arricchire integrandola l'offerta culturale monotematica attualmente costituita dal sito archeologico di Pompei. La dimensione territoriale di riferimento è sostanzialmente la "dimensione metropolitana" che si ripropone come grandezza territoriale adeguata alle esigenze di integrazione che la promozione turistica di un territorio impone.

La dimensione metropolitana come occasione di rilancio turistico del territorio

La "rinnovata" attenzione verso la "dimensione metropolitana" offre la possibilità di esprimere alcune considerazioni soprattutto in riferimento alla tematica del turismo inteso come fattore di sviluppo se opportunamente integrato nei processi di governo di una città e/o di un territorio. Anche la "nuova" legge regionale (L.R.18/2014) sulla *Organizzazione del sistema turistico in Campania* nel definire le competenze, le funzioni e le attività della Regione in materia di turismo che conserva il ruolo strategico di promozione e di coordinamento, attribuisce specifici compiti alla città metropolitana (art. 4). In particolare, la legge introduce una nuova forma associativa tra soggetti pubblici e privati costituita dai Poli Turistici Locali (PTL). Tali poli si individuano all'interno di ambiti territoriali turistici omogenei individuati dalla Regione. La città metropolitana ha il compito di promuovere, anche attraverso la compartecipazione, i PTL nell'ambito del territorio di sua competenza. Inoltre deve partecipare alla redazione del piano triennale di indirizzi per il turismo regionale. La legge istituisce l'Agenzia regionale per la promozione del turismo e dei beni culturali della Campania che si sostituisce definitivamente agli EPT ancora operanti sul territorio Campano nonostante il disposto del precedente DDL Testo Unico delle disposizioni in materia di Turismo, approvato nel 2006.

In materia di turismo, dunque, forse più che per altri settori, da più parti emerge la necessità di una concertazione tra responsabilità amministrative ai vari livelli a dispetto della attuale settorializzazione delle competenze che ancora non trovano una collocazione definitiva all'interno dei diversi livelli di governo. Attualmente la competenza del settore a livello statale, nel 2013, è passata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo con istituzione della Direzione generale per le politiche del turismo.

La dimensione metropolitana probabilmente può contribuire alla definizione di strategie di promozione che interessano partizioni territoriali che superano

le suddivisioni amministrative anche in ragione degli indotti positivi che il settore può attivare. Ciò presuppone necessariamente la definizione di un disegno comune che riesca a coniugare le esigenze di tutela con adeguate strategie di sviluppo. La "dimensione metropolitana" sembra possa essere una occasione per la realizzazione di una rete di offerta turistica integrata all'interno del territorio regionale, in grado di mettere "a sistema" territori di elevato pregio che attualmente costituiscono delle "isole". Il rilancio della Campania come meta privilegiata del turismo internazionale costituisce un'opportunità anche per la sua economia se si considerano gli indotti positivi (in termini di nuova occupazione, di creazione di nuove professionalità e di valore aggiunto) che lo sviluppo del turismo può generare, se opportunamente gestito e supportato da adeguate politiche ma soprattutto da opportuni strumenti di governo delle trasformazioni territoriali ed urbane.

La conoscenza del territorio, della sua cultura e delle sue vocazioni può costituire una maniera nuova di intendere l'offerta turistica, integrandola e potenziandola allo stesso tempo. D'altra parte, una corretta strategia di sviluppo turistico deve sicuramente tener conto delle dotazioni del territorio (risorse primarie, strutture ricettive, infrastrutture di trasporto, livelli di accessibilità, disponibilità della popolazione residente, ecc.) ma non può prescindere dalla costruzione di un disegno complessivo teso all'abbattimento degli squilibri interni tra aree altamente congestionate ed aree marginali o periferiche pur all'interno di uno stesso territorio<sup>6</sup>.

Note

1 Ricerca finanziata con contributo Regionale L.41/94 (successivamente LR 5/2002) Titolo originale della ricerca: *Sviluppo turistico e salvaguardia ambientale: studio delle aree regionali ad alta qualità ambientale orientate alla salvaguardia e alla divulgazione, con strumenti innovativi, delle vocazioni territoriali a valenza turistica*. Componenti del gruppo di ricerca: Ceudech A., La Rocca R.A., Mazzeo G., Trifiletti E.G.

-La Rocca R.A., Mazzeo G., "Strumenti innovativi per la pianificazione del territorio: proposte per lo sviluppo turistico della regione Campania" XXIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, I.Pi.Ge.T – CNR, 2002, ISBN: 88-87788-03-0.

-La Rocca R.A., "La zonizzazione turistica del territorio campano" in *Urbanistica INFORMAZIONI*, rivista bimestrale anno XXXIV, n. 205, gennaio – febbraio 2006, INU Edizioni, Roma, 2006, pagg. 65 – 67, ISSN: 2239-4222.

2 Lo Smart City Index elaborato annualmente dalla società Between è costruito in riferimento a 12 parametri: Broadband, smart health, smart mobility, smart education, smart government; smart culture & travel; smart security; smart justice; mobilità alternativa; energie rinnovabili; efficienza energetica; risorse naturali. La graduatoria considera prevalentemente il livello di infrastrutturazione urbana con riferimento alla diffusione ed utilizzo delle ITC.

3 “Una città smart promuove la propria immagine turistica con una presenza intelligente sul web; virtualizza il proprio patrimonio culturale e le proprie tradizioni e le restituisce in rete come “bene comune” per i propri cittadini e i propri visitatori; usa tecniche avanzate per creare percorsi e “mappature” tematiche della città e per renderle facilmente fruibili; promuove un’offerta coordinata ed intelligente della propria offerta turistica in Internet; offre ai turisti un facile accesso alla rete e dei servizi online in linea con le loro esigenze”.

4 Il turismo rappresenta per l’Italia un rilevante fattore di promozione dell’export con circa il 40% delle esportazioni di servizi (OECD 2011). Pur essendo l’economia turistica italiana altamente internazionalizzata, prevale il mercato domestico (57% di tutti i pernottamenti), soprattutto al sud (75%). Nel 2009 la spesa turistica diretta è stata pari al 5% del PIL, mentre le ricadute dirette e indirette hanno raggiunto circa il 10% del PIL. Anche il tasso di occupazione nel settore turistico è rilevante: l’Italia vanta, infatti, una quota di occupati nel settore tra le più elevate in Europa. Sempre nel 2009 le entrate del turismo internazionale hanno raggiunto EUR 31 miliardi, mentre quelle domestiche (soltanto per i viaggi di piacere) EUR 33 miliardi. La scarsità di dati statistici sul turismo determina una sottovalutazione di questo settore economico, complicandone la valutazione e il confronto.

5  
6 La dimensione turistica e territoriale delle città

Movimento turistico nel complesso delle strutture ricettive anno 2011		
	arrivi	presenze
<b>Capri</b>	176.343	487.200
<b>Ischia</b>	558.710	3.336.314
<b>Procida</b>	10.386	48.430
<b>Sorrento</b>	626.977	2.448.263
<b>Vico Equenze</b>	55.140	203.353
<b>Pompei</b>	93.897	175.047
<b>Pozzuoli</b>	95.738	267.944
<b>Napoli</b>	918.485	2.166.518
<b>Intera Provincia</b>	3.153.686	10.758.461

metropolitane

	ITALIANI		STRANIERI		TOTALE		Superficie (km <sup>2</sup> )	Popolazione Residente	Densità Abitativa
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze			
Roma	2.667.793	6.331.063	6.360.301	19.421.097	9.028.094	25.752.160	5.352	4.321.244	807
Venezia	2.091.594	11.148.622	5.455.716	22.251.462	7.547.310	33.400.084	2.462	857.841	348
Milano	2.808.748	5.437.732	2.884.146	6.152.605	5.692.894	11.589.857	1.515	3.176.100	2.016
Firenze	1.307.102	3.158.577	2.914.174	8.148.747	4.221.276	11.307.324	3.514	1.007.252	286
Napoli	1.606.112	5.205.043	1.211.281	4.587.531	2.817.393	9.792.574	1.171	3.127.390	2.670
Torino	1.124.145	4.916.828	243.701	778.484	1.968.466	5.735.312	6.829	2.297.917	336
Bologna	979.922	2.016.607	550.535	1.191.250	1.530.457	3.207.857	3.702	1.001.170	270
Genova	811.701	2.192.945	547.494	1.312.154	1.359.195	3.505.099	1.839	848.046	472
Bari	499.817	1.123.529	143.234	338.190	643.051	1.461.719	3.831	1.263.954	329
Reggio Calabria	143.090	466.764	17.325	58.121	160.415	524.885	3.183	550.199	172

## Bibliografia

Between (2014) *Smart City Index, confrontarsi per diventare smart*, disponibile su <http://www.between.it>.

Between (2014) *Smart Culture & Travel Report*, disponibile su <http://www.between.it>.

Directorate General for Internal Policies Policy Department a: Economic and Scientific Policy, *Mapping Smart Cities in the EU*, 2014, disponibile su <http://www.europarl.europa.eu>.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264116030-it>.

La Rocca R.A. (2004), *Turismo Turismi e Città. Una proposta di Piano di Sviluppo Turistico per Napoli*, Di.Pi.S.T.-Polo delle Scienze e Tecnologie - Università degli Studi Federico II di Napoli, Giannini Editore, Napoli, 2003, ISBN: 88-7431-226-1.

La Rocca R.A., (2006) “La zonizzazione turistica del territorio campano” in *Urbanistica INFORMAZIONI*, rivista bimestrale anno XXXIV, n. 205, gennaio – febbraio 2006, INU Edizioni, Roma, 2006, pagg. 65 – 67, ISSN: 2239-4222.

La Rocca R.A., Mazzeo G. (2004) “Il sistema delle risorse storico-architettoniche, archeologiche e ricettive” in Gargiulo, C. (ed.) “Vocazioni, risorse e suscettività del territorio provinciale” in Provincia di Avellino – Assessorato alla Pianificazione Territoriale, Studi Propedeutici al Preliminare del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, De Angelis Editore, Avellino, 2004, ISBN: 978-88-86218-68-0.

La Rocca R.A., Mazzeo G., “Strumenti innovativi per la pianificazione del territorio: proposte per lo sviluppo turistico della regione Campania” XXIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, I.Pi.Ge.T – CNR, 2002, ISBN: 88-87788-03-0.

OECD (2011), *Studi OCSE sul Turismo: Italia: Analisi delle criticità e delle politiche*, OECD Publishing, Osservatorio Regionale sul Turismo, *Rapporto sul turismo in Campania 2008*, Città della Scienza, Mercury S.r.l., Università del Sannio, Doxa, disponibile su <http://www.turistica.it>

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per lo Sviluppo e la Competitività del Turismo PONA-TAS (Programma Operativo Nazionale di Assistenza tecnica e Azioni di Sistema) *Attrattività e immagine turistica del Mezzogiorno*, Doxa Mercury Srl Ciset Tci, Roma 2008, disponibile su <http://www.ontit.it/>.

# TARANTO, Ri-Convivere con la storia e la natura: il diritto alla “città” come tutela del bene comune

FRANCESCO MAIORANO

Taranto è, ancora, un luogo di bellezza incomparabile. Sedersi ad ammirare i tramonti sulla “circummarpiccolo” offre una densa dose di struggenti emozioni. “Pensare Taranto” riporta alla mente tre riflessioni: “*Sedetti sulla riva a pescare, dietro di me l’arida pianura riuscirò finalmente a fare ordine nelle mie terre?*”, T. S. Eliot, “The Waste Land”. “*Non possiamo pretendere che le cose cambino, se continuiamo a fare le stesse cose*”, A. Einstein. In “*Withe Jacket: or the world in Man of War*” il mondo appare a Melville come “*una fregata che si è lasciata per sempre il suo porto e naviga con ordini sigillati verso una meta sconosciuta*”. Taranto si affaccia sul Mar Ionio e si allunga all’interno verso l’altopiano delle Murge; ha un’estensione di 209,64 kmq, una popolazione di 200.154 abitanti, una densità media pari a 920 Ab/kmq. I residenti oltre i 65 anni rappresentano il 20,6%. La popolazione giovanile tra i 20 e 34 anni è pari al 17,5%. Vivono 78.557 famiglie; oltre il 50% delle famiglie è composta da 1 e 2 componenti; la famiglia media è rappresentata da 2,52 componenti. Conta sei circoscrizioni: Paolo IV con 17.051 abitanti; Tamburi Croce, Porta Napoli con 16.579; Isola Città Vecchia, Borgo con 40.277; Tre Carrare-Battisti, Solito-Corvisea con 38.984; Italia, Montegranaro, Salinella con 43.659; Talsano-Lama con 43.372; in Città Vecchia abitano poco più di 2.000 abitanti (nel 1951 erano 29.165). Conta 756 abitazioni, di cui 650 di proprietà pubblica. Il Rapporto “Taranto 2014”<sup>1</sup> parla di “*un’economia che soffre, fortemente provata, alla quale non basta una boccata di ossigeno*”. La struttura economica delle imprese e del mercato del lavoro nel 2013 presenta risultati negativi “*in termini di valore aggiunto totale e procapite, saldo imprenditoriale, interscambio commerciale con l’estero, occupazione*”; in dieci anni ha perso 906 U.L. e 2.432 addetti. Sono cresciute le imprese “Non profit”, concentrate nel settore dei servizi culturali e dell’assistenza sociale; rappresentano oltre 800 U.L., con circa 2.000 addetti. Il tasso di disoccupazione è pari a 22,1%, con circa 11.000 persone in cerca di prima occupazione. Nel territorio di Taranto le aree residenziali occupano uno spazio pari a 2.09 ettari, le aree occupate dalle attività produttive sono 3.966 ettari. L’Ispra ha stimato che tra il 2004 e il 2012 si sono consumati altri 4.000 ettari di suolo, con una media pari al 25% del suolo urbanizzato esistente, con 250mq procapite. Le aree agricole e naturali sono 18.517 ettari, di cui 136 rappresentate da boschi e macchia<sup>2</sup>. Su tutto il territorio incombe l’Ilva, il più grande stabilimento siderurgico europeo.

Dal 2012 è sottoposto a commissariamento per gravi violazioni ambientali. Ha avuto un impatto devastante sia sotto il profilo sociale, con un aumento drammatico delle patologie tumorali, malattie cardio-respiratorie, malformazioni congenite, sia ambientale, con la contaminazione dell’aria, del mare, del suolo e della catena alimentare da diossina (il 9% di tutta la diossina industriale europea), furani e PCB. A causa delle sue emissioni inquinanti a Taranto è fatto divieto ai bambini di giocare nei parchi del quartiere Tamburi, situato a pochi metri dalla fabbrica. Nel 2008 circa 2000 capi di bestiame sono stati abbattuti perché contaminati dalla diossina. L’economia dei mitili è distrutta, come la zootecnia: le analisi rilevano concentrazioni di inquinanti pericolose per la salute. Eppure l’Ilva vale ancora il 75% del PIL dell’intera area di Taranto. *Pensare Taranto*. Il suo territorio appare come lo spazio degli angeli di Rilke<sup>3</sup>. Lo spazio del non essere completamente morti e del non essere più completamente vivi. E’ uno spazio denso di concentrazioni e di cristallizzazioni. Taranto è un fascino perso nei fumi del delirio industriale, perso nel mito del progresso; un fascino consumato nelle ire del cieco potere di uomini “senza qualità”. Taranto è una città di polveri e dolore: è un territorio dove svolazzano angeli che non hanno più occhi. Le loro lacrime hanno coperto le distese praterie della sua terra. Pensare su Taranto. E’ venuto meno il “principio di speranza”<sup>4</sup>. Siamo al “punto critico”, come inteso da R. Thom<sup>5</sup>: la catastrofe ha investito in pieno il sistema Taranto. In modo irreversibile. Le istanze tra le parti sono inconciliabili. Il gioco della “sopravvivenza” ha prevalso rispetto ad una ricerca di un equilibrio dinamico della società locale. L’angoscia prevale sugli attori partecipanti: l’angoscia delle patologie, della perdita del posto di lavoro, della chiusura delle attività commerciali, del degrado sociale, dei crolli continui della Città Vecchia. Il muraglione dell’Arsenale militare, una barriera che si insinua nei quartieri urbani per chilometri, continua a separare da oltre cento anni la città e i suoi abitanti dall’insenatura del Mar Piccolo. Le infrastrutture stradali, continuano a separare parti di città, non ultima la zona della Salinella, separata dall’area urbana che dal Borgo arriva fino al quartiere Italia, verso est. Parti di città cresciute e dominate dalla logica della discontinuità, determinata e topologicamente circoscritta. Il nuovo quartiere lineare realizzato a Paolo VI ha voltato le spalle all’insenatura marina e si dispone lungo un asse stradale sopradimensionato che continua nel vuoto; un solco di separazione con il resto del quartiere operaio. La Città Vecchia ha perso i suoi occhi e continua a ripiegarsi su se stessa, in modo tragico, tra illegalità diffusa e mancanza di *governance*. Uno sguardo assente. Mette a disagio richiamare il concetto di “catastrofe”, ma la perennità della crisi sistemica, che travaglia Taranto da oltre due decenni, ha interiorizzato comportamenti e devianze. Una condizione di complessità al contempo antropologica e spaziale, che ha scosso coscienze e sensibilità. Taranto dal 2000 al 2014 è stata attore di diversi strumenti di sviluppo

locale: PIC Urban2, Piano di rivitalizzazione relativo alla Misura 5.1 del Por Puglia 2000-2006, Contratto di Quartiere Cep-Salinella, PIRP Ambito 1 Talsano, San Vito-Lama, PIRP Ambito 2 Paolo VI, Progetto coordinato Quartiere Tamburi, PO-FESR 2007-2013 Azione 7.1.1 “Piani Integrati di sviluppo urbano di città medio/grandi”, Piano strategico di area vasta PO-FESR 2007-2013, Progetto “Porti e Stazioni”, svariati interventi sull’area portuale e vari Piani sociali di zona e piani locali per l’occupazione. Un elenco di strumenti non esauriente, che ha riversato una capacità di risorse finanziarie vicina ai mille milioni di euro. Il risultato: una drammatica crisi di liquidità dell’Ente Locale che nel 2006 ha portato al dissesto finanziario del Comune e una crisi ambientale di enorme portata, per anni sottaciuta. *Pensare Taranto*. Ripartiamo dalla consapevolezza che le “risposte del passato” sono diventate incomprensibili o inattuali e le Istituzioni dalle quali ci si aspetta(va) la ricerca di un ordine nell’amministrazione della cosa pubblica e nella governabilità del benessere quotidiano sono diventate elementi di “*disordine, inefficacia, ingiustizia e paralisi*”<sup>6</sup>. Il costruito sociale, realizzato sulla base delle libertà individuali, della solidarietà sociale e dell’economia redistribuita, a Taranto, è venuto meno. E’ soprattutto venuta meno la legittimità dei soggetti rappresentativi della mediazione sociale: la sfera politica non fonda più la sfera sociale. La crisi della politica ha assunto a Taranto una profonda crisi di legittimità rappresentativa, non essendoci più quei “soggetti del pluralismo”<sup>7</sup>, garanti del governo delle trasformazioni. E’ completata la frattura tra attore sociale e sistema. Difficilmente, scrive A. Touraine<sup>8</sup>, possiamo considerare i partiti politici agenti della creazione sociale. A Taranto ciò è evidente. Negli spazi ristretti, invisibili, vivono “prodromi” di una *società resiliente*, che sollecitano la necessità di ripensare un modello di sviluppo completamente diverso. Continuano a domandare una città “abitabile” che offra l’opportunità di far convivere storia e natura e segni un nuovo progetto sociale, antropologico, di lunga durata, al di là delle sigle e dei tempi segnati dalla programmazione europea. Sì, un nuovo progetto: di coesione, di solidarietà, di libertà, di uguaglianza, in grado di ricomporre dal basso l’estrema frammentazione che la città vive. *Ripensare Taranto*. Potrà essere possibile ricostruire un modo di “vivere insieme” nella società, nella città, nel territorio di Taranto e sentirsi suoi abitanti? *Il Progetto ConViS\_ Convivere solidale Taranto* interviene nelle reti dell’esclusione, del disagio abitativo della città, con l’obiettivo di promuovere un abitare sociale, cercando di creare fiducia, solidarietà, convivenza. Una continua ricerca di elementi e luoghi di inclusione, con la partecipazione e la sussidiarietà; partire dalla ricchezza “del basso”, dialogando con i soggetti che esprimono una domanda inesausta da un’offerta troppo distante. ConViS, sostenuto dalla Fondazione con il Sud, ricerca in modo pervasivo la sostenibilità di una nuovo *welfare* che inneschi microprocessi di rigenerazione sociale, nelle “quinte” urbane con interventi di

*co-housing* e di *co-working*. Aver attraversato i luoghi urbani dell’abbandono e del degrado sociale, i lunghi corridoi istituzionali, aver sostato nelle prestigiose sale di *stakeholder* locali, aver ascoltato le loro “*story telling*”, ha fatto maturare in alcuni di noi la consapevolezza che esiste ancora una città resiliente. Il “substrato di socialità resiliente” rivendica il diritto di vivere nella propria città, il diritto di esprimere “sono di Taranto”, il diritto di poter esistere ed avere una vita dignitosa, come sancito dalla Carta Europea dei diritti umani della Città<sup>9</sup>. Alle porte di Taranto è apparso, così, un ospite inatteso: il “diritto alla città”. Esso entra in compagnia del “principio di cittadinanza”. “*La città è di chi vive, di chi l’abita, da sempre la città è soprattutto gli abitanti*”<sup>10</sup>. Il diritto alla città trova la sua radice nell’idea elaborata da H. Lefebvre che lo intende come quella “*forma superiore dei diritti: diritto alla libertà, diritto all’individualizzazione nella socializzazione, diritto all’habitat e all’abitare*”<sup>11</sup>. Un momento così decisivo, per una città al bivio, richiede responsabilità etica per affrontare la questione con prospettiva di lungo periodo; l’approccio progettuale non può che essere una *governance* relazionale, “una architettura del dialogo”<sup>12</sup> tra gli attori sociali, tra i luoghi e gli spazi urbani. Ricomporre il dialogo, tra le nebbie delle incertezze, senza lasciare il tutto alla Magistratura, vuol dire iniziare a pensare ad uscire dalla fase dell’acciaio. L’inizio di una nuova modernità della città come discontinuità strutturale del sistema. La morfogenesi della nuova storia potrà iniziare allorché le fluttuazioni “molecolari”, invisibili e imprevedibili, del substrato di socialità resiliente si riflettono a livello macroscopico e si amplificano incidendo sull’assetto complessivo di forma del sistema, anche con azioni “autonome” di gestione sociali e di cura di parti del territorio. Tante sono le istanze avanzate da diversi soggetti locali<sup>13</sup> per una modernità “territorializzata”. Le risorse della città (capitale sociale, creatività e talento), le risorse del territorio (naturali, culturali), le nuove leve dell’economia urbana potrebbero rappresentare una buona “base economica” da cui ricominciare, accompagnando la dismissione dell’acciaio. La Città di Taranto possiede un enorme patrimonio di beni archeologici, in parte esposti al Museo Archeologico, in buona parte arroccati negli scantinati, altri depositati in modo diffuso sul territorio, come nella Città Vecchia, dove percorsi di storia medievale, romana e greca si incuneano nelle stratificazioni degli ipogei. Un capitale culturale di enorme “valore d’uso sociale”. Nel territorio vi sono presenti masserie, che ci rimproverano delle condizioni del loro abbandono, spesso in mezzo ad aree di risulta di enormi rotatorie. Per non tacere delle risorse naturali, decantate da Flacco «*E se il destino avverso mi terrà lontano / allora cercherò le dolci / acque del Galeso caro alle pecore avvolte / nelle pelli, e gli ubertosi campi che un dì / furono di Falanto lo Spartano.*». Parliamo del Mar Piccolo, tanto vigliaccamente stuprato, e della vita che in esso vi è ancora. Ed è tanta. Un ecosistema unico in Italia che si insinua per chilometri nel territorio, dove le sorgenti

sottomarine, i citri, con diversa salinità, condizionano l'esistenza delle specie, creando una condizione idrobiologica ideale per la coltivazione dei mitili. Sulle sponde del Mar Piccolo, la Palude "La Vela": un'area naturale protetta di proprietà demaniale, dove si trova da tempo una colonia stanziale di aironi, che rappresenta il terminale di una sistema verde-ambientale, per buona parte racchiuso nelle mura dell'Arse-nale militare. A Est del territorio comunale le aree paludose delle saline, una riserva di naturalità. Le Isole Cheradi dove emerge, sull'Isola di San Pietro, la Fortezza de Laclos, fatta edificare per volontà di Napoleone alla fine del Settecento che rappresenta un esempio di architettura militare di notevole importanza. Poi, il mare. "Riterritorializzare il mare": l'economia blu come una strategia a lungo termine per sostenere una crescita sostenibile seguendo le indicazioni dell'UE e conseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020. Senza rinunciare ai vantaggi del potenziale attrattivo di risorse umane e di capitali che un'economia del mare potrebbe attivare. E senza togliere lo sguardo alla competitività del sistema nel mondo globalizzato, di cui bisogna prendere gli stimoli giusti: la multiculturalità urbana come ricchezza. Comunità che crea fiducia, che interseca reti di solidarietà, che costruisce coesione sociale: insomma la città. Taranto. M. Sernini<sup>14</sup> ci ricorda che "le specializzazioni spaziali e i rapporti virtuali non cancellano l'esigenza di quelle interazioni reali tra le persone, che la città consente". I cittadini hanno diritto ad esprimersi rispetto al "tipo di città che vogliamo", al tipo di persone che vogliamo essere, ai rapporti sociali cui aspiriamo, al rapporto che intendiamo promuovere con la natura, con le tecnologie che riteniamo convenienti<sup>15</sup>. Così il diritto alla città è il diritto di affermare la propria esistenza, cambiando la città e rendendola conforme ai desideri più profondi dei suoi cittadini. È perciò un diritto collettivo, più che soggettivo. È un diritto a non essere più esclusi da processi di trasformazione; di essere protagonisti del destino della propria città. *Ripensare Taranto* vuol dire effettuare un spostamento da una *governance* esclusivamente istituzionale e governata da logiche di oscura legittimità ad una *governance* di cittadinanza, dando spazio al "substrato di socialità resiliente". Rimettere in gioco le grandi proprietà "collettive" di Taranto vuol dire riconquistare il diritto alla città, alla propria città. Il Comune di Taranto possiede un vasto patrimonio immobiliare, oltre 4500 cespiti catastali, in buona parte immobili residenziali, ma anche terreni, masserie, aree di risulta marginali e abbandonate, proprietà demaniali. La loro "messa in gioco" potrebbe innescare, nel "tempo sospeso", un nuovo sviluppo per la città. Non svendite a pochi eletti spesso con passaggi in odore di illegalità, non inutili e complicate opere di cartolarizzazione del patrimonio pubblico, ma un suo impiego sociale in diritto d'uso. I cittadini che dovrebbero riappropriarsi dei "beni collettivi", vale a dire giovani e associazioni potrebbero innescare una solida economia sociale. Un Piano strategico di rigenerazione urbana della Città Vecchia

non può che partire da due principi: 1) L'UE ha sancito l'abitare sociale come "Servizi d'interesse economico generale" (Decisione 2012/21/UE) paragonabili a standard urbanistici, potendo sperimentare nuove aree o distretti urbani con finalità sociale di sviluppo economico; si può dunque pensare ad un programma di "pescaturismo", che contempli il recupero di alloggi sociali e la realizzazione di luoghi di lavoro (commercio, artigianato, innovazione) e luoghi di ospitalità. 2) l'uso dei beni pubblici quali beni comuni da investire in economia sociale. Il concetto di bene comune si attiva e nasce dentro processi emancipativi di riappropriazione collettiva, di luoghi e spazi della città; di aree per la creazione di microeconomia urbana, di socialità solidale. Sentire "comune" un bene innescare meccanismi di riappropriazione sociale. P. Maddalena<sup>16</sup> evidenzia gli aspetti giuridici del "bene comune", garantito dagli artt. 40, 41, 42 e 43 della Costituzione. Oltre alla proprietà privata e alla proprietà pubblica, esiste una terza "dimensione": la "proprietà collettiva" dell'ambiente. Rientrano in questo concetto il suolo e il sottosuolo, insieme all'atmosfera, la vegetazione e le stesse opere dell'attività dell'uomo. È nel solco di questo lavoro "comune" che si costituisce il "diritto alla città". La città è tale non solo per conformazione geografica o urbanistica, ma è tale per la costruzione comune tessuta dagli abitanti. Maddalena scrive "La crisi pesantissima che stiamo attraversando dovrebbe farci aprire gli occhi e farci capire che la salvezza del nostro paese non si raggiunge "privatizzando", soddisfacendo cioè gli interessi di pochi soggetti, ma "riconducendo" le risorse del nostro territorio nella disponibilità collettiva, per soddisfare gli interessi primari di tutti i cittadini". La riappropriazione sociale della nostra terra, delle nostre risorse potrà essere resa "ricchezza per tutti" e diventare fattore di esistenza vitale, riconsegnandoci il diritto di vivere nella nostra città: Taranto.

Note:

- 1 Camera di Commercio Taranto, Rapporto "Taranto 2014", UnionCamere giugno 2014
- 2 M. Munafo, I. Marinosci, G. Martellato, "Il Consumo di suolo nelle aree urbane", ISPRA, Urban Atlas, 2010
- 3 F. Roat, "Le elegie di Rilke tra angeli e finitudine", Edizione Alfabetta, Merano, 2009
- 4 E. Bloch, "Il principio speranza", Garzanti, Milano, 2009
- 5 R. Thom, "Stabilità strutturale e morfogenesi", Torino, Einaudi, 1980
- 6 A. Touraine, "Libertà, Uguaglianza, Diversità", Il Saggiatore, Milano, 2002
- 7 A. Pizzorno, "I soggetti del pluralismo: classi, partiti, sindacati", Mulino, Milano, 1980
- 8 A. Touraine, "Libertà, Uguaglianza, Diversità", Il Saggiatore, Milano, 2002
- 9 AA.VV. "Carta Europea dei diritti umani della Città", Atti della Conferenza di Venezia, 2002
- 10 M. Sernini, "La città disfatta", Franco Angeli, Milano, 1988
- 11 H. Lefebvre, "Le Droit à la ville, I", Éditions Anthropos, 1968

12 B. Secchi, "La città dei ricchi e la città dei poveri", Bari, Laterza, 2013

13 WWF, Tarenti Cives, Endas Puglia, Liceo Aristosseno, si sono fatti portatori di un progetto di riuso e fruizione del sito archeologico alla Croce e della fruibilità dei locali sul Canale Navigabile. In "Buonasera Taranto", 11 luglio 2014

14 M. Sermi, "Terre sconfinare", Franco Angeli, Milano, 1996

15 D. Harvey, "Il diritto alla città", New Left Review, 53, 2008

16 P. Maddalena, "Per una teoria dei Beni Comuni", Micromega, 12-2013

## Valutazioni socio-economiche per Gragnano

ROBERTO GERUNDO  
E MARIALUISA PETTI

### Premessa

Gragnano è un comune di circa 29.500 abitanti della provincia di Napoli che si estende per 14,6 km<sup>2</sup>, conosciuto a livello nazionale ed europeo come la *Città della Pasta*. Già noto per la secolare tradizione nella produzione ed esportazione di pasta, la città ha ottenuto ancor maggiore notorietà in seguito al riconoscimento del marchio comunitario IGP conferito alla "Pasta di Gragnano" nel 2013.

Lo studio socio-economico commissionato dall'amministrazione comunale a supporto della redazione del Piano Urbanistico Comunale, si articola in un rapporto delle vocazioni e delle potenzialità dello sviluppo locale ed un'analisi della popolazione, delle attività economiche e del patrimonio edilizio con le relative previsioni.

I tratti salienti dell'esperienza riguardano la procedura per il dimensionamento delle attività produttive e la valutazione del valore medio dei suoli, propedeutico all'individuazione di ambiti ove ipotizzare meccanismi perequativi.

### Dimensionamento delle attività produttive

#### Analisi del trend

Le indagini relative alle attività produttive sono finalizzate all'individuazione delle attività di base, del carico urbanistico determinato dalle attività produttive nel loro complesso, per formulare proiezioni partendo dall'esame delle tendenze in atto e individuando la loro più probabile evoluzione.

In particolare, dalla serie storica del numero di imprese, utilizzando i modelli matematici, a Gragnano si stimano 2.102 imprese al 2023, corrispondenti ad un incremento delle imprese attive rispetto al 2011 del 1,76%.

La stimata crescita delle attività produttive, seppur caratterizzata da un certo margine di aleatorietà, tipica delle proiezioni in campo economico, è avvalorata da una espressa domanda di sviluppo e ampliamento delle attività produttive stesse, connessa alla presenza di importanti realtà territoriali da incentivare quali: il *Distretto Agro-Alimentare di Nocera-Gragnano*; il Consorzio "*Gragnano Città della Pasta*"; le richieste esplicitamente formulate da soggetti privati operanti sul territorio comunale; le richieste formulate nella fase di ascolto delle associazioni e dei cittadini durante la redazione del Piano Urbanistico Comunale.

Per quanto riguarda il settore primario, i dati ISTAT del *Censimento dell'agricoltura* dimostrano che il settore non crea sviluppo occupazionale, se non in misura del tutto marginale. Una possibilità di crescita del settore primario è data dallo sviluppo delle filiere: vitivinicola per il *Marchio DOC Penisola Sorrentina*, olivicolo-olearia per il *Marchio DOP Penisola Sorrentina*, ortofrutticola per il *Marchio DOP Pomodoro San Marzano* ed il *Marchio IGP Limone di Sorrento*. Queste iniziative fanno prevedere uno sviluppo occupazionale nel settore dal momento che, tali coltivazioni, richiedono ancora impiego di manodopera in misura prevalente rispetto all'uso di mezzi meccanici, sia pur soltanto in determinati periodi dell'anno.

Per quanto riguarda, invece, il settore secondario e terziario, secondo i dati ISTAT del *Censimento dell'industria e dei servizi*, sul territorio di Gragnano, al 2011, si contano 1.693 unità locali delle imprese attive, in cui sono impiegati 4.773 addetti.

Le tipologie di attività maggiormente presenti sono: commercio all'ingrosso e al dettaglio; attività professionali, scientifiche e tecniche; attività manifatturiere; costruzioni.

Le attività industriali si concentrano soprattutto nella parte nord occidentale del comune a ridosso della linea ferroviaria e comprendono la zona del PIP vigente. Altre attività industriali sono distribuite anche, in modo puntuale, nel tessuto urbano a prevalente destinazione residenziale. Le attività artigianali e commerciali, invece, sono collocate principalmente lungo le strade del centro urbano, ma anche a nella parte nord del territorio comunale lungo la strada a confine col Comune di Santa Maria La Carità. Le attività turistico-ricettive sono, invece, distribuite in modo puntuale sul territorio.

### Dimensionamento

Per quanto riguarda il settore primario, la crescita economica del settore presuppone la tutela dei suoli dedicati alle attività agricole. Date le trasformazioni edilizie già avvenute in passato sul paesaggio agricolo, il fenomeno dell'abusivismo edilizio e la scarsità di suolo, per la valorizzazione e lo sviluppo dell'agricoltura, ed in particolare dei prodotti agricoli con marchio garantito che possono rappresentare uno dei settori trainanti dell'economia locale, è necessario definire norme di intervento in zona agricola che tutelino fortemente il suolo rimanente.

Per quanto riguarda il settore secondario, la stimata

crescita delle attività produttive connessa all'inadeguata collocazione di talune di esse, presuppongono la stima delle superfici da prevedere in fase di pianificazione urbanistica, sia per le attività insediate che da insediare.

La metodologia proposta per la stima delle superfici territoriali da destinare ad attività produttive è funzione dei risultati che derivano dall'analisi del trend e della domanda di sviluppo/ampliamento delle imprese e addetti presenti, ed è basata sulla definizione della *superficie fondiaria lavorativa*, ovvero quella quota di superficie fondiaria necessaria per addetto, che varia col tipo di attività condotta. In particolare, si può dire che l'estensione territoriale  $S_t$  degli ambiti destinati ad accogliere le attività che fanno parte del settore secondario è composta, oltre che dalla superficie fondiaria lavorativa  $S_p$ , dall'area per la viabilità  $S_v$  e pubblica  $S_p$ , da aree da destinare a impianti tecnologici complementari  $S_{tec}$ , da un'area di sviluppo da riservare a futuri ampliamenti  $S_{svil}$  e da aree che costituiscano un filtro nei confronti delle zone residenziali  $S_{fil}$ , per cui:

$$S_t = S_f + (S_v + S_p + S_{tec} + S_{svil} + S_{fil})$$

dove:

-  $S_v$  comprende le aree cinematiche, esclusi i parcheggi, che incide in genere per il  $12 \pm 20\%$  del totale  $S_t$ ;

-  $S_p$  comprende le altre aree pubbliche che il DM 1444/1968 impone in misura del  $10\%$  del totale  $S_t$ , di cui la metà da riservare a parcheggi;

-  $S_{tec}$  riservata a impianti di approvvigionamento idrico, di depurazione, sottostazioni elettriche e simili, che può essere dimensionata solo conoscendo in dettaglio i tipi di impianti da realizzare ma, in prima approssimazione, si può assumere un valore compreso tra il  $5 \pm 15\%$  del totale  $S_t$ ;

-  $S_{svil}$  è l'area da riservare ai successivi ampliamenti e sviluppi usualmente quantificata in misura del  $20\%$  del totale  $S_t$ . In sede di pianificazione attuativa assume particolare importanza la sua collocazione e conformazione in quanto dovrebbe consentire l'aggregazione alternativa a lotti diversi;

-  $S_{fil}$  dipende dalla situazione dei luoghi e può coincidere con il verde pubblico.

Tenuto conto delle attuali tecnologie produttive, la superficie fondiaria lavorativa  $S_f$  per il settore secondario è calcolata come prodotto del numero di addetti  $n_{add}$  per una quota fondiaria e per addetto dedotta dalla letteratura e da approfondimenti statistici condotti dall'ISTAT, ovvero:

$$S_f = n_{add} \times e$$

A tal proposito, infatti, l'ISTAT nel *Censimento dell'industria e dei servizi* rileva, tra le caratteristiche delle unità locali, anche la superficie lorda per addetto, intensa come superficie complessiva dell'unità locale, eventualmente distribuita su più piani. Quest'informazione è di notevole interesse per un'analisi territoriale del sistema economico, in quanto consente di associare alle diverse attività in esame una variabile rappresentativa del consumo di spazio ad esse connesso.

Aggiungendo alla superficie fondiaria lavorativa  $S_f$  le superfici innanzi definite, si ottiene l'estensione

territoriale  $S_t$  degli ambiti destinati al settore secondario, necessaria per soddisfare il fabbisogno pregresso al 2011.

Il fabbisogno aggiuntivo è una percentuale del fabbisogno pregresso, in funzione dell'andamento delle imprese attive, ovvero considerando un incremento stimato delle imprese attive rispetto al 2011 del  $1,76\%$ .

Il fabbisogno al 2023, dunque, è dato dalla somma del fabbisogno pregresso e del fabbisogno aggiuntivo. Di seguito si riporta i corrispondenti valori proponendo un confronto tra  $S_{i,min}$  e  $S_{i,max}$  che si ottengono considerando rispettivamente le *quote fondiarie* per addetti nel settore secondario e le *aliquote fondiarie* minime o massime.

Tipo	Numero addetti delle unità locali delle imprese attive		Quota fondiaria		Superficie fondiaria lavorativa per industria/artigianato	
	[%]	[n]	$e_{min}$ [m <sup>2</sup> /add]	$e_{max}$ [m <sup>2</sup> /add]	$S_{f,min}$ [m <sup>2</sup> ]	$S_{f,max}$ [m <sup>2</sup> ]
estrazione di minerali da cave e miniere	0,2%	4	30	85	200	340
fornitura di acqua reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	6,9%	144	40	55	5.760	7.920
costruzioni	27,7%	575	20	25	11.500	14.375
industrie alimentari	26,3%	546	238	577	129.948	315.042
industria delle bevande	0,5%	10	238	577	2.380	5.770
industrie tessili	0,5%	6	100	122	600	732
confezione di articoli di abbigliamento, confezione di articoli in pelle e pelliccia	6,4%	132	74	85	9.768	11.220
fabbricazione di articoli in pelle e simili	0,1%	2	67	74	134	148
industrie del legno	1,6%	33	195	210	6.435	6.930
fabbricazione di articoli di carta e cartone	1,0%	21	90	90	1.890	1.890
stampa e servizi connessi alla stampa	1,4%	29	90	90	2.610	2.610
fabbricazione di prodotti chimici	0,2%	5	150	175	750	875
fabbricazione di prodotti farmaceutici di base e di preparati farmaceutici	0,0%	1	150	175	150	175
fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	0,0%	1	130	130	130	130
fabbricazione di altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	0,7%	14	400	400	5.600	5.600
metallurgia	0,0%	1	195	281	195	281
fabbricazione di prodotti in metallo (esclusi macchinari e attrezzature)	10,4%	216	120	120	25.920	25.920
fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica, apparecchi diottomedicali, apparecchi di misurazione e di orologi	1,0%	20	45	50	900	1.000
fabbricazione di apparecchiature elettriche ed apparecchiature per uso domestico non elettriche	2,0%	41	45	50	1.845	2.050
fabbricazione di macchinari ed apparecchiature nca	0,8%	16	45	50	720	800
fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	2,1%	43	196	350	8.428	15.050
fabbricazione di altri mezzi di trasporto	0,5%	10	196	350	1.960	3.500
fabbricazione di mobili	0,5%	10	174	347	1.740	3.470
altre industrie manifatturiere	0,6%	13	120	120	1.560	1.560
riparazione, manutenzione ed installazione di macchine ed apparecchiature	8,7%	180	100	309	18.000	55.620
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.073</b>			<b>239.123</b>	<b>483.008</b>

Tabella 1 - Quote fondiarie per addetti nel settore secondario

$f_{i,min}$	$f_{i,max}$	$f_{i,min}$	$f_{i,max}$	$f_{i,min}$	$f_{i,max}$	$f_{i,min}$	$f_{i,max}$
0,12	0,20	0,10	0,10	0,05	0,15	0,2	0,2

Tabella 2 - Aliquote fondiarie

fabbisogno pregresso al 2011		fabbisogno aggiuntivo al 2023		fabbisogno totale al 2023	
$S_{f,min}$ [m <sup>2</sup> ]	$S_{f,max}$ [m <sup>2</sup> ]	$S_{f,min}$ [m <sup>2</sup> ]	$S_{f,max}$ [m <sup>2</sup> ]	$S_{f,min}$ [m <sup>2</sup> ]	$S_{f,max}$ [m <sup>2</sup> ]
451.175	1.380.023	7.941	24.288	459.116	1.404.311
S <sub>seconda</sub> 915.599		S <sub>seconda</sub> 16.115		S <sub>seconda</sub> 931.714	

Tabella 3 - Stima del fabbisogno di superficie territoriale per attività secondarie

Per quanto riguarda il settore terziario, le relative attività hanno una tipologia molto articolata ed inoltre alcune presentano la caratteristica di svolgersi in spazi che, in termini urbanistici, appartengono ad altre funzioni: per esempio, la maggior parte delle strutture relative ai servizi pubblici sono ricomprese nelle strutture insediative, quelle della maggior parte delle attività connesse con i trasporti nelle infrastrutture cinematiche. Il calcolo del fabbisogno pregresso, aggiuntivo e totale si conduce in modo analogo a quanto descritto per il settore secondario. L'andamento complessivo del settore terziario conferma l'importante ruolo di tale settore nell'attuale realtà economica del territorio in crescita in tutte i relativi sottosettori.

Tipo	Numero addetti delle unità locali delle imprese attive		Superficie lorda per addetto slp <sub>assita</sub> [m <sup>2</sup> /add]	Superficie lorda slp [m <sup>2</sup> ]
	[%]	[u]		
commercio all'ingrosso e al dettaglio riparazione di autoveicoli e motocicli	39,7%	1.072	63	67.536
trasporto e magazzinaggio	13,1%	354	34	12.036
attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	9,7%	261	108	28.188
servizi di informazione e comunicazione	1,6%	42	34	1.428
attività finanziarie e assicurative	2,7%	72	38	2.736
attività immobiliari	1,1%	30	24	720
attività professionali, scientifiche e tecniche	12,3%	338	24	8.112
noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	6,8%	183	24	4.392
istruzione	2,3%	59	33	3.123
sanità e assistenza sociale	4,9%	132	42	5.544
attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	1,2%	32	75	2.400
altre attività di servizi	4,6%	125	20	2.500
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.700</b>		<b>138.719</b>

Tabella 4 – Superfici lorde per addetti nel settore terziario

fabbisogno pregresso al 2011	fabbisogno aggiuntivo al 2023	fabbisogno totale al 2023
Slp (m <sup>2</sup> ) 138.719	Slp (m <sup>2</sup> ) 2.441	Slp (m <sup>2</sup> ) 141.160

Tabella 5 – Stima del fabbisogno di superficie territoriale per attività secondarie

### Valore dei suoli

Il valore dei suoli, utile a definire gli Ambiti di equivalenza per la perequazione urbanistica, sono definiti considerando:

- il *Valore Agricolo Medio (VAM)*, funzione della *Regione agraria* di appartenenza e il tipo di coltura presente;
- il più probabile valore di mercato degli edifici, considerando le quotazioni dell'*Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia delle Entrate*.

### Valore Agricolo Medio

I VAM, espressi in €/ettaro, sono determinati ogni anno, entro il 31 gennaio, dalla Commissione Provinciale Espropri nell'ambito delle singole regioni agrarie, con riferimento ai valori dei terreni considerati liberi da vincoli di contratti agrari, secondo i tipi di coltura effettivamente praticati, e rilevati nell'anno solare precedente.

Il Comune di Gragnano fa parte della Regione agraria n. 3, cui corrispondono determinati VAM; dedotte le superfici per colture agricole presenti dalla *Carta d'uso agricolo del suolo*, si ottengono dunque i valori dei suoli agricoli.

I VAM possono subire leggeri incrementi se si tiene conto del valore di manufatti edilizi vari eventualmente presenti (per esempio: tettoie, depositi attrezzi e altro), se legittimamente realizzati in relazione all'esercizio dell'azienda agricola.

### Valore dell'edificato

Il valore dell'edificato si deduce dalle quotazioni dell'*Osservatorio del Mercato Immobiliare* che individua un intervallo di valori minimo e massimo, per unità di superficie, riferite ad unità immobiliari ordinarie classificate in una determinata tipologia edilizia e situate in un ambito territoriale omogeneo detto zona OMI.

I valori minimi e massimi rappresentano l'ordinarietà e pertanto non sono incluse nell'intervallo quotazioni riferite ad immobili di particolare pregio o degrado o che comunque presentano caratteristiche non ordinarie per la tipologia edilizia della zona OMI di appartenenza.

L'analisi delle quotazioni è avvenuta mediante l'utilizzo del nuovo strumento di navigazione cartografica

denominato GEOPOI (*GEOcoding Points of Interest*), realizzato dalla *SOGEI* e messo a disposizione dall'*Agenzia delle entrate* proprio per la consultazione delle quotazioni immobiliari.

L'analisi del sistema insediativo fa emergere che il territorio comunale è caratterizzato da:

- tessuti consolidati;
- tessuti caratterizzati da un livello di prevalente consolidamento morfologico-insediativo, con densità insediative differenziate;
- tessuti caratterizzati da un livello basso di consolidamento morfologico-insediativo;
- tessuti caratterizzati da dispersione insediativa, con densità insediative basse.

Note le volumetrie per ciascun tessuto insediativo, è possibile dedurre le superfici lorde di pavimento destinate alle funzioni residenziali, produttiva e commerciale.

Noti i valore di mercato degli immobili per ciascuna zona OMI espresse in €/mq e le superfici lorde di pavimento /vendibili dedotte, si calcola il costo totale al mq dell'edificato per ciascun tessuto insediativo.

Ipotizzando che il costo totale sia:

- 60% : costo di costruzione;
- 20 %: oneri di urbanizzazione;
- 20%: costo del suolo;

si ricava il valore medio dei suoli.

A questo punto, è necessario osservare che i tessuti insediativi considerati sono caratterizzati da diverse densità territoriali. Le lottizzazioni contemporanee, per esempio, sono caratterizzate da lotti totalmente edificati e residuali aree liberi, mentre l'urbanizzazione diffusa è caratterizzata da lotti edificati sparsi e intervallati da suoli agricoli di varia natura.

Non potendo far riferimento ai singoli lotti per la stima del valore dei suoli, dato che per Gragnano non è disponibile il dato volumetrico riferito al singolo lotto edificato, la stima effettuata sui tessuti urbani deve essere corretta per tener conto della diversa densità territoriale degli ambiti individuati.

In particolare, si incrementa il valore ottenuto del 66% per gli ambiti a bassa densità territoriale e del 33% per gli ambiti a media densità territoriale, considerando valido il valore ottenuto per gli ambiti ad elevata densità territoriale. Si ottiene così una prima correzione del valore medio dei suoli.

L'ultimo passaggio per la definizione degli ambiti caratterizzati da costante valore dei suoli è la ripermetrazione degli stessi includendo le aree del tessuto agricolo che sono caratterizzate da continuità territoriale con gli ambiti innanzi individuati.

Si ottiene, infine, la suddivisione del territorio comunale in ambiti per valore medio dei suoli riportato in figura 1.

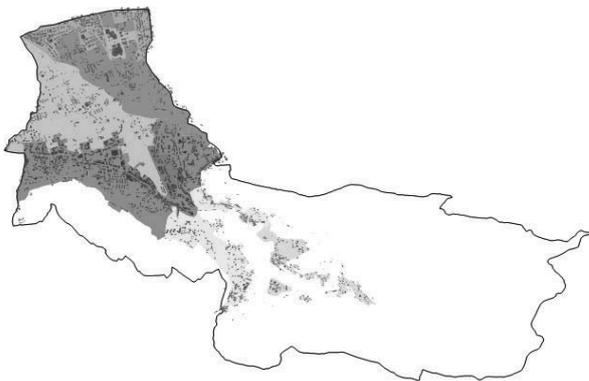


Figura 1 – Ambiti di equivalente valore dei suoli

#### Bibliografia

Agenzia delle entrate (2013), *Quotazioni immobiliari*, servizio disponibile all'indirizzo [http://www.agenzia-entrate.gov.it/geopoi\\_omi](http://www.agenzia-entrate.gov.it/geopoi_omi)  
 Camere di Commercio (2013), *Ri.trend*, servizio disponibile all'indirizzo [www.na.camcom.it](http://www.na.camcom.it)  
 ISTAT (2004), *Rapporto annuale*, disponibile all'indirizzo <http://www3.istat.it/dati/catalogo/rapporto2004/>  
 ISTAT (2011), *Censimento dell'agricoltura*, disponibile all'indirizzo <http://censimentoagricoltura.istat.it>  
 ISTAT (2011), *Censimento dell'industria e dei servizi*, disponibile all'indirizzo <http://censimentoindustriaeservizi.istat.it>  
 Mercandino, A. (2006), *Urbanistica tecnica. Pianificazione generale*. Milano: Il Sole 24 Ore

## Prospettive di sviluppo e di rigenerazione urbana per la città di Potenza. Indicazioni per la costruzione di una Agenda Urbana.

PIERGIUSEPPE PONTRANDOLFI

Le dinamiche di crescita della città di Potenza e le attuali criticità

La crescita fisica della città di Potenza, sostenuta dai rilevanti incrementi demografici dovuti ai tassi di migrazione interna dalle aree interne della Regione verso il capoluogo, ha registrato gli incrementi più significativi a partire dal secondo dopoguerra. Nell'arco di sessanta anni la superficie urbanizzata è aumentata di circa 15 volte rispetto alla situazione iniziale, escludendo le aree comprese nella frangia periurbana che si estende intorno alla città. Nel periodo 1951-2014 la popolazione residente è passata da 32.500 unità a circa 67.500 unità, registrando negli ultimi due decenni una tendenza al decremento.

Il terremoto del 23.11.80 ha prodotto sulla struttura

urbana della città profonde modificazioni in relazione alla significativa riduzione dei residenti nell'area centrale, quella più danneggiata dal sisma, ed alla ridistribuzione sul territorio delle residenze e dei servizi. Il 1980 segna inoltre l'inizio della espansione nelle zone extraurbane all'intorno della città pianificata. L'insediamento disperso si è sviluppato in particolare lungo le direttrici viarie che collegano il centro abitato ai principali nuclei rurali.

Potenza è oggi una realtà urbana fortemente squilibrata al suo interno in termini di dotazione infrastrutturale e di attrezzature e, per le caratteristiche orografiche del sito, con grossi problemi di accessibilità e di mobilità. La città, cresciuta in fretta e disordinatamente, si presenta oggi articolata in parti distinte e separate, frutto spesso della somma di scelte settoriali ed interventi puntuali piuttosto che di una organica strategia.

Il centro abitato presenta parti ancora incomplete e carenti da un punto di vista delle urbanizzazioni primarie e secondarie e soprattutto si caratterizza da un lato per la presenza di zone di forte concentrazione di attività (non sempre sviluppatesi sulla base di adeguati strumenti di pianificazione attuativa) e dall'altro, soprattutto nelle aree di margine e nel cosiddetto periurbano, per una rilevante dispersione insediativa, con conseguente elevato consumo di suolo e la significativa crescita dei costi di gestione di alcuni servizi di base alla popolazione.

Una tale situazione presenta notevoli aspetti problematici, in particolare per quanto riguarda i temi della mobilità urbana e della dotazione e localizzazione dei servizi e delle attrezzature di livello urbano e sovra comunale, imponendo la necessità di modificare l'ottica con cui guardare ai problemi della crescita e dello sviluppo della città.

Gli esiti della recente stagione di pianificazione e programmazione e le nuove condizioni

Sulla base delle previsioni del PRG del 1989 e nell'ottica di favorire interventi in aree strategiche per la riqualificazione della città, a partire dal 1996 sono stati promossi tutti i tipi di Programmi Complessi per la riqualificazione urbana, in parte ancora in corso di attuazione. La strategia originaria dell'Amministrazione Comunale puntava a concentrare risorse ed iniziative, pubbliche e private, in alcuni limitati ambiti strategici di forte impatto per la riqualificazione della città, puntando proprio sulla promozione degli strumenti della programmazione complessa e negoziata<sup>1</sup>.

L'esito di tali iniziative, oggi valutabile, presenta diversi elementi di criticità. In generale le previsioni dei Programmi sono state fortemente ridimensionate e modificate in fase di attuazione degli interventi (in particolare nel caso del PRUSST e del Programma Integrato del Vallone di S. Lucia); alcuni programmi sono ancora in fase di attuazione e presentano significativi rallentamenti rispetto ai tempi previsti per il completamento (come nel caso del Programma di Recupero Urbano, del Contratto di Quartiere e del Programma di Riqualificazione delle Fornaci di Ierace). Bisogna ri-

levare ancora come significative varianti, apportate in corso d'opera, abbiano inciso fortemente sulla qualità progettuale degli interventi (è il caso ad esempio del Programma Integrato del Vallone di S. Lucia) e che, in alcuni casi, è spesso mancato l'apporto finanziario garantito dai privati; infine, le forme di partecipazione e coinvolgimento della comunità, ove previste, sono state limitate alla sola fase di definizione della proposta di intervento. Si può affermare che i programmi promossi hanno avuto una scarsa incidenza nella riqualificazione e rigenerazione della struttura urbana più complessiva, rimanendo iniziative puntuali ed estemporanee. Diversamente dalle intenzioni iniziali dell'Amministrazione comunale, l'esperienza non è riuscita a stimolare l'interesse degli operatori privati rispetto alla necessità di contribuire ad iniziative in aree strategiche per la riqualificazione della città, in alternativa ad ulteriori frammentarie espansioni del sistema insediativo.

A partire dal 2004 sono stati predisposti, ed in parte approvati, importanti strumenti di pianificazione e di programmazione, generali e di settore, finalizzati a definire nuovi scenari di sviluppo per la città ed il territorio. In particolare il Documento Strategico (propedeutico alla redazione di un Piano Strategico per la città), l'avvio della redazione del cosiddetto Piano Strutturale Metropolitano (le cui attività sono da anni bloccate alla stesura del Documento Preliminare nel 2010), la approvazione del Piano Urbano per la Mobilità nel 2008, la approvazione del Regolamento Urbanistico e del Piano Operativo nel 2009. Più di recente, l'approvazione – nell'ambito del Piano Città - di rilevanti interventi nel settore dell'edilizia residenziale e dell'housing sociale e la approvazione del Piano di Azione per l'Energia Sostenibile (PAES) nell'ambito del cosiddetto Patto dei Sindaci. Particolare rilevanza hanno assunto, a partire dal 2000, gli strumenti della programmazione integrata specificamente destinati ad interventi sulla città a valere sui fondi della programmazione strutturale comunitaria degli ultimi due settenni. L'attuazione dei due successivi PISUS non ha però sostanzialmente prodotto risultati significativi sulla struttura fisica e funzionale della città. Nel primo settennio molte risorse sono state investite per interventi diffusi di arredo urbano e la riqualificazione di alcuni spazi pubblici e di verde con ricadute, in termini di utilità per la città, limitate e parziali. Il PISUS 2007-2013, nell'ambito della cosiddetta Strategia 2020 per Potenza, prevedeva un quadro di interventi e di azioni molto più organico e strutturato, con riferimento in particolare al settore della mobilità sostenibile. Il programma, ancora in corso di attuazione, segna però significativi ritardi con il rischio concreto di perdere una parte dei finanziamenti o di dover rimodulare il programma e ripiegare su interventi temporalmente più fattibili ma di minore utilità per il conseguimento di alcuni obiettivi strategici per lo sviluppo e la riqualificazione della città. Gli strumenti generali di pianificazione approvati - il Regolamento Urbanistico del 2009 e soprattutto il

Piano Operativo che, ai sensi di una norma transitoria della legge regionale 23/99, ha rimesso in gioco molte delle previsioni del previgente PRG stralciate dal RU - sono finalizzati a favorire un ulteriore sviluppo espansivo della città, oggi del tutto improbabile a fronte di una condizione irreversibile e strutturale di crisi economica e del mercato edilizio. Il RU, in particolare, pur caratterizzato da una impostazione più rigorosa e certamente innovativa rispetto al previgente PRG, si è sostanzialmente caratterizzato per la riconferma di fatto delle previsioni precedenti in termini di quantità di nuove scelte espansive della città, in qualche caso incrementando la già significativa offerta di aree di nuovo impianto<sup>2</sup>. La mancanza di una visione strategica per il futuro della città (fondata su credibili disponibilità di risorse pubbliche e private), il sovradimensionamento delle previsioni, la non approfondita valutazione delle problematiche relative alla città esistente, la previsione di opere di urbanizzazione di notevole impegno finanziario, rappresentano oggi i limiti più evidenti riscontrati nella attuazione del piano.

La città di Potenza registra oggi una profonda crisi di ruolo all'interno della Regione di cui rappresenta il capoluogo e la maggiore realtà urbana. La più generale condizione di crisi del paese assume forme ancora più evidenti in una piccola città del Sud ed in una regione segnata da profondi squilibri interni e da una oggettiva marginalità di sviluppo. Potenza risulta oggi non più attrattiva, anche all'interno della stessa Regione. La scarsa qualità urbana e la mancanza di opportunità occupazionali, soprattutto per i più giovani, rappresentano le cause principali di tale condizione di crisi. La condizione oggettiva di crisi di ruolo della città nel contesto regionale, la stagnazione del mercato immobiliare e la significativa contrazione di risorse pubbliche per nuovi investimenti hanno di fatto venir meno l'interesse per l'attuazione del RU, evidenziando l'urgenza e la necessità di promuovere politiche di rigenerazione urbana fondate sulla riqualificazione ed il completamento della città esistente piuttosto che su improbabili prospettive di ulteriore crescita della stessa.

I programmi di nuove espansioni della città registrano oggi un significativo rallentamento, in attesa di una improbabile ripresa del mercato immobiliare, sottovalutando gli effetti di una crisi generalizzata del settore non contingente ma strutturale, soprattutto nelle realtà urbane più deboli.

Peraltro, le previsioni del RU, dopo cinque anni, sono oggi decadute per la parte di nuovo impianto con il conseguente congelamento di alcune iniziative di intervento che negli ultimi anni pure si erano avviate. La attuale situazione di stallo, paradossalmente, può rappresentare - anche in riferimento alla prossima stagione di programmazione dei nuovi fondi comunitari ed alle opportunità offerte dalla cosiddetta Agenda Urbana - una occasione per ripensare alcune scelte operate negli ultimi anni, nella prospettiva di uno sviluppo urbano sostenibile, non solo ambientalmente ma anche socialmente ed economicamente.

Il tema più importante, anche in riferimento al Piano Strutturale Provinciale approvato nel 2013, è quello della definizione di un nuovo ruolo funzionale per la città di Potenza rispetto all'hinterland ed alla regione, che la qualifichi per la presenza di attrezzature di livello superiore e la offerta di servizi e beni non ordinari, ma soprattutto per la offerta di una migliore qualità della vita per chi vi abita stabilmente e per chi vi risiede temporaneamente o la frequenta quotidianamente.

In tale ottica è prioritario definire una strategia che punti alla rigenerazione ed al completamento della città esistente, ridimensionando fortemente la prospettiva di una ulteriore crescita insediativa.

Un ripensamento della città che faccia leva su alcuni punti di forza (come nel caso di alcune infrastrutture per la mobilità esistenti o in via di completamento<sup>3</sup>) per promuovere nuove politiche che vedano nel contenimento dell'uso del suolo, nel recupero e riuso di molti contenitori pubblici, nell'adeguamento e miglioramento delle caratteristiche strutturali ed impiantistiche del patrimonio edilizio privato esistente, nella riqualificazione e nell'incremento delle aree di verde urbano, nella definizione di più aggiornate politiche energetiche e dei rifiuti i punti cardine di un nuovo approccio ai temi della pianificazione fisica, anche nell'ottica di favorire politiche inclusive di welfare urbano (attente alle nuove domande) e creare opportunità occupazionali in settori innovativi.

Indicazioni per l'Agenda Urbana di Potenza

La debolezza dell'attuale quadro politico locale<sup>4</sup> e la condizione di probabile dichiarazione del dissesto finanziario dell'Ente comunale rappresentato oggi elementi di oggettiva criticità e condizioni non positive per costruire un progetto di rigenerazione urbana e sviluppo della città, soprattutto in relazione alle scarse risorse pubbliche e private disponibili ed alla necessaria condivisione politica di un programma amministrativo. Per altro verso, proprio tali condizioni di partenza non favorevoli, potrebbero paradossalmente rappresentare un'importante stimolo per rivedere profondamente le politiche per la città, in un quadro di maggiore condivisione degli obiettivi e delle strategie che coinvolga i differenti soggetti istituzionali, di attenta valutazione ed impegno delle risorse necessarie, di capacità e stimolo per acquisire risorse aggiuntive e straordinarie a valere in particolare sui fondi comunitarie nazionali, di profonda revisione della struttura organizzativa dell'Ente per adeguarla ad una più efficace ed efficiente gestione delle risorse, di promozione di un processo di partecipazione diffusa della cittadinanza che favorisca la riscoperta di una nuova identità locale.

Tra le iniziative più recenti e qualificanti della nuova Amministrazione Comunale, insediatasi solo da alcuni mesi, proprio quelle finalizzate a definire le strategie di intervento per la nuova programmazione comunitaria e l'Agenda Urbana.

Con specifico riferimento ai temi della Agenda Urbana, in coerenza con gli atti di programmazione ad oggi

definiti dal governo centrale e regionale e nell'ottica di ricomporre ed integrare le politiche europee e le politiche ordinarie, l'Amministrazione Comunale parte da due importanti considerazioni.

Il concetto di "città funzionale" per Potenza in riferimento al fatto che sono utilizzatori della città non solo i suoi abitanti residenti ma anche coloro che ne utilizzano di fatto i servizi per un totale di circa 120.000 "utilizzatori giornalieri".

Un secondo assunto è relativo al fatto che la Basilicata ha la necessità di disporre di una città localizzata all'interno del suo territorio, che sia reale motore di sviluppo e centro di creazione e di trasferimento di innovazioni su tutto il territorio regionale, sia per offrire opportunità di lavoro appropriate alla qualità delle forze di lavoro giovanili (dotate di livelli elevati di istruzione) che per contribuire a mantenere unite le varie parti della Regione, soprattutto quelle di confine, oggi naturalmente portate ad intensificare relazioni con le aree urbane e metropolitane extraregionali, in assenza di una città "interna" competitiva. I cardini della strategia dell'Agenda Urbana, in coerenza con quanto contenuto nell'Accordo di Partenariato 2014-2020, sono fondati sul ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori della città, sulla diffusione di pratiche e progetti per favorire l'inclusione sociale, sul rafforzamento della capacità della città di potenziare i segmenti pregiati delle filiere produttive locali, sulla tutela dell'ambiente e la valorizzazione delle risorse culturali, sulla prevenzione e mitigazione dei rischi ambientali (in particolare quello sismico e quello idrogeologico), sull'accelerazione dei processi di innovazione nella Pubblica Amministrazione. Con riferimento alle nuove politiche di rigenerazione urbana, relative soprattutto agli aspetti della struttura fisica e funzionale della città, di seguito si propongono alcuni temi ed interventi, aventi soprattutto un valore di esemplificazione, in coerenza con la impostazione data dalla Amministrazione Comunale.

Prioritarie dovranno essere le scelte di contenimento della espansione dell'abitato, con riferimento soprattutto ai fenomeni di dispersione insediativa in ambito periurbano e, parallelamente, politiche per l'avvio di una graduale riqualificazione fisica e funzionale della struttura urbana esistente, con un complessivo riequilibrio delle funzioni presenti nelle diverse parti della città attento a privilegiare la localizzazione ed il potenziamento di aree per servizi ed attrezzature nelle zone maggiormente accessibili. L'obiettivo di un miglior utilizzo del patrimonio edilizio esistente ed il completamento della città esistente, prima di immaginare ulteriori espansioni, pone questioni sulla messa in sicurezza di un territorio caratterizzato soprattutto dalla presenza di elevate condizioni di rischio idrogeologico e, in un territorio ad elevato rischio sismico, sul miglioramento strutturale degli edifici in uno con interventi diffusi di efficientamento energetico ed impiantistico del patrimonio edilizio pubblico e privato esistente. Le politiche di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente dovranno fondarsi su una preli-

minare valutazione delle caratteristiche degli edifici e del differente grado di obsolescenza funzionale e di vulnerabilità strutturale per definire, anche attraverso la previsione di incentivi pubblici (aggiuntivi eventualmente a quelli esistenti di fonte nazionale o regionale), ambiti urbani di intervento prioritario, evitando la dispersione degli interventi, in una logica alternativa che guardi alla mitigazione delle condizioni di rischio alla scala di parti di città e per azioni integrate. In tale ottica, una attenta valutazione del valore commerciale del patrimonio edilizio esistente e del costo degli interventi da realizzare potrebbe incentivare anche interventi di sostituzione edilizia e quindi più complessi processi di riqualificazione e ristrutturazione urbanistica che possano incidere anche sulla dotazione di spazi ed infrastrutture di interesse collettivo e su un ridisegno più ampio della armatura urbana.

Questione specifica è quella del recupero e riuso di contenitori pubblici dismessi o non adeguati alle attuali funzioni. Sia nel Centro Storico che nei quartieri realizzati negli anni '60 e '70 dello scorso secolo sono presenti edifici pubblici il cui utilizzo deve essere valutato nell'ambito di una strategia di rigenerazione urbana più complessiva che guardi ad una localizzazione più funzionale dei servizi ed a nuove funzioni da allocare in alcuni importanti contenitori dismessi. Un esempio significativo è rappresentato dal complesso della Caserma Lucania che potrebbe essere destinato, per la vicinanza con il Campus universitario, a diventare Polo culturale di livello urbano e regionale con la previsione di allocare alcune funzioni dell'Università, oggi disperse in più poli nella città, le più importanti biblioteche cittadine (nazionale e provinciale oltre che la biblioteca universitaria) e servizi culturali a servizio dell'intera città. Un tale progetto, di rilevanza strategica, dovrebbe essere valutato all'interno di un più ampio piano di riassetto della parte orientale della città (caratterizzata dalla presenza di importanti attrezzature quali la stessa Università e l'Ospedale regionale), con proposte di miglioramento e riqualificazione delle infrastrutture viarie presenti per migliorare le condizioni di accessibilità alle attrezzature stesse e tra queste e l'area centrale della città, di riqualificazione e completamento dell'insediamento residenziale che, in modo spontaneo e spesso non pianificato, si è consolidato in tale parte della città. Il ripensamento della struttura urbana ed in particolare della rete dei servizi e delle attrezzature deve essere collegato ad un programma di interventi finalizzato ad incrementare la dotazione di infrastrutture verdi nella città ed a salvaguardare le molte aree interstiziali non edificate ancora presenti in tessuti urbani caratterizzati da elevate densità abitative, promuovendo la messa in rete di aree verdi pubbliche e private in coerenza con un progetto di mobilità integrato che valorizzi il trasporto pubblico locale e punti fortemente sulla mobilità pedonale. Oltre al completamento di progetti già in corso di realizzazione, quale il parco fluviale del fiume Basento, potrebbero essere proposti la realizzazione del Parco Urbano nell'area industriale

dismessa della ex-Cip Zoo (già oggetto di proposte di intervento ampiamente partecipate e condivise dalla cittadinanza) e la realizzazione del Parco Urbano del Vallone di S. Lucia. In particolare, il Vallone di S. Lucia, area sostanzialmente ineditata della estensione di circa 70 ha., è ubicato in posizione centrale rispetto alla attuale configurazione urbanistica della città e rappresenta una rilevante risorsa per la rigenerazione di gran parte della struttura insediativa urbana. Negli ultimi venti anni sono state promosse iniziative che hanno riproposto all'attenzione della comunità cittadina il problema della riqualificazione dell'area come questione centrale per lo sviluppo dell'intera città. L'assenza fino ad oggi di una decisa iniziativa pubblica per l'acquisizione e la destinazione a parco dell'area<sup>5</sup> ha favorito peraltro diffusi fenomeni di abusivismo edilizio.

Infine, una Agenda Urbana per Potenza non può prescindere dal promuovere interventi e politiche nel settore della mobilità. In questo caso la città parte da significativi punti di forza rappresentati dalla dotazione di impianti per la mobilità pedonale meccanizzata, dalla realizzazione di importanti opere viarie per il miglioramento delle condizioni di accessibilità dall'esterno, dalla presenza di una linea ferroviaria che attraversa l'intera città da nord a sud e che potrebbe essere realisticamente dedicata al trasporto urbano su ferro. Nel settore della mobilità si è investito molto negli ultimi decenni; ciononostante permangono rilevanti criticità anche in relazione agli elevati tassi di motorizzazione privata. Dovrebbero prevedersi azioni, limitate, per i completamenti delle infrastrutture ma soprattutto un progetto di gestione integrata del trasporto pubblico che realizzi il massimo delle sinergie possibili tra le differenti modalità e rappresenti una valida alternativa all'uso del mezzo di trasporto privato<sup>6</sup>. Il collegamento tra le principali infrastrutture viarie dello sistema urbano e tra queste e la grande viabilità regionale ed interregionale è caratterizzato dalla notevole carenza ed inadeguatezza di itinerari di scorrimento esterni al nucleo urbanizzato, con la conseguenza di rendere estremamente difficoltosi tutti gli spostamenti che hanno per destinazione ultima la città o che la attraversano. In tal senso andrebbero riproposti o completati<sup>7</sup> solo quegli interventi infrastrutturali che consentano di decongestionare il traffico urbano limitando al massimo la componente di solo attraversamento della città.

Con riferimento al medio-lungo periodo, dovranno infine prevedersi interventi che inneschino processi di riqualificazione dell'area industriale del Basento e dell'area commerciale del Gallitello (interessata da significativi rischi alluvionali) ed incentivino il completamento della riqualificazione urbanistica del quartiere di Bucalietto (quartiere in gran parte di prefabbricati realizzati nell'emergenza post-sisma del 1980) con la previsione di interventi di connessione fisica del quartiere alla città ed il superamento della barriera fisica, rispetto alla città, rappresentata dalla presenza del raccordo autostradale e dalla presenza di alcune attività industriali incompatibili oggi con la

funzione residenziale del quartiere.

### Conclusioni

La nuova programmazione comunitaria, con specifico riferimento alle politiche urbane, privilegia la concentrazione delle risorse finanziarie ed i caratteri di strategicità degli interventi, in coerenza con un aggiornato quadro degli strumenti di pianificazione ordinari, precondizione queste per l'utilizzo delle risorse comunitarie.

Nel caso di Potenza è urgente procedere alla definizione di una rinnovata strategia di sviluppo della città e del territorio, aggiornando ed approvando gli indirizzi strategici contenuti nei documenti predisposti negli ultimi anni, peraltro sostanzialmente recepiti dal Piano Strutturale Provinciale.

In coerenza con il quadro delle principali scelte strategiche e con riferimento agli strumenti della pianificazione fisica che dovrebbero accompagnare e sostenere la strategia per la nuova Agenda Urbana andrebbe aggiornato e rivisto il Regolamento Urbanistico vigente e, soprattutto, approntato un nuovo Piano Operativo. Infatti, la dimensione programmatico-operativa della pianificazione, in una aggiornata visione che superi una logica settoriale e di interventi parziali e puntuali, è quella più adeguata per definire politiche ed interventi valutabili sia in riferimento ad un quadro credibile di risorse ed all'insieme degli interessi pubblici e privati perseguibili nel breve e medio periodo e sia in riferimento alla possibilità di costruire processi di partecipazione dei cittadini e degli operatori che incidano effettivamente nel processo decisionale.

Il Piano Operativo, con la natura ed i contenuti innovativi previsti dalla legge regionale 23/99, può rappresentare, nel breve e medio periodo, lo strumento in cui portare a coerenza le differenti iniziative per la rigenerazione e lo sviluppo della città ed essere lo strumento urbanistico ordinario di riferimento per l'Agenda Urbana.

### Note

1 Dal 1996 al 2000 il Comune ha candidato a finanziamento tutte le tipologie di programmi, finalizzando le potenzialità insite in ciascuno dei diversi strumenti introdotti dalla legislazione nazionale rispetto alle urgenze ed emergenze dello specifico contesto urbano. Il Programma Integrato del Vallone di Santa Lucia (ex-lege 179/92) ha interessato una vasta area di circa 70 ettari posta tra la città storica e le espansioni degli anni '70, con la previsione di realizzare un collegamento meccanizzato tra le due parti della città ed avviare la realizzazione di un esteso parco urbano; il Programma di Recupero Urbano del Quartiere Bucleto ha affrontato i temi del recupero di zone residenziali pubbliche degradate ed occupate da strutture edilizie temporanee (riconversione delle aree dei prefabbricati del terremoto del 1980); il Programma di Riqualificazione Urbana dell'ex-fornace Ierace ha previsto il recupero di un'area produttiva dismessa ubicata sul margine orientale della collina del centro

storico, a cerniera tra il Campus universitario ed il centro storico stesso; Il Contratto di Quartiere della Zona Ovest ha affrontato i temi della riqualificazione dei quartieri di edilizia pubblica che caratterizzano la città moderna. Infine il PRUSST del sistema urbano di Potenza e dei comuni dell'immediato hinterland ha previsto interventi nel settore della mobilità e trasporti, la realizzazione ed il completamento di poli urbani destinati ad attrezzature pubbliche e di interesse generale, il completamento della struttura urbana esistente con la promozione di programmi costruttivi, pubblici e privati, destinati alla residenza ed alle attività terziarie e direzionali. I Programmi Complessi, tutti finanziati dal Ministero, hanno attivato cospicue risorse finanziarie pubbliche e private per circa 100 milioni di euro.

2 La previsione di un modello generalizzato di perequazione urbanistica avrebbe inoltre dovuto garantire la possibilità di acquisire da parte del Comune significative quantità di aree per la città pubblica, anche per promuovere politiche di rigenerazione urbana.

3 La città di Potenza è dotata di un importante sistema di infrastrutture per la mobilità pedonale meccanizzata, in parte sottoutilizzato.

4 Il Sindaco, eletto al ballottaggio, non ha una stabile maggioranza politica che lo sostenga in Consiglio Comunale.

5 Sulla base di modalità perequative, previste dal RU, che riconoscono limitati diritti edificatori da concentrare in alcune aree di margine in cambio della cessione al Comune di circa l'80% delle aree da destinare a parco urbano.

6 Le azioni materiali ed immateriali che si andranno a progettare dovranno perseguire l'obiettivo specifico di aumentare la competitività del trasporto collettivo, incentivare l'uso di sistemi di trasporto innovativi e non convenzionali, aumentare la propensione alla mobilità non motorizzata, innalzare il livello di sicurezza del trasporto privato e garantire la mobilità a tutte le categorie di utenti. Si tratta in sostanza di intervenire, a vari livelli, con interventi di carattere infrastrutturali, gestionali e soprattutto sulla cultura degli attuali e futuri utenti.

7 Modificando alcune previsioni del Piano Urbano per la Mobilità che prevedono, nella parte occidentale dell'abitato, la realizzazione di un importante asse viario di scorrimento – la cosiddetta gronda nord – che attraverserebbe zone densamente abitate della città.

# La valorizzazione integrata delle aree interne come driver di futuro sostenibile in Calabria: nuove opportunità, strategie, strumenti

GABRIELLA PULTRONE

Le aree interne: da “problema” a “risorsa” per affrontare le nuove sfide dello sviluppo

La questione delle “aree interne” sta assumendo un rilievo crescente come una delle opzioni strategiche per affrontare le sfide dello sviluppo sostenibile, della competitività, della coesione e dell’inclusione sociale, e nell’ambito di riequilibrio territoriale rispetto al crescente fenomeno di urbanizzazione che vede più della metà della popolazione concentrarsi nelle aree urbane con conseguente spopolamento di vaste aree interne e rurali. Nell’attuale fase di crisi nel campo delle politiche pubbliche, le aree interne possono acquistare un nuovo ruolo sotto il profilo della coesione territoriale e sociale e per le potenzialità di sviluppo di linee di politica legate ai nuovi paradigmi della *green economy*. Le prospettive di occupazione offerte dalle necessarie opere di difesa del patrimonio culturale, dell’ambiente e del territorio riguardano, infatti, anche queste aree interessate da fenomeni di desertificazione e abbandono che bisogna contrastare. Esse costituiscono una componente territoriale rilevante per l’Italia e particolarmente per il Mezzogiorno, come evidenziato nel *Rapporto Svimez 2013 sull’economia del Mezzogiorno*, secondo il quale circa 70,7% dei comuni meridionali ricade in aree classificate come “interne”, a fronte di una media nazionale del 52,7%, e nelle quali vivono oltre sette milioni di persone. Si tratta di territori a bassa natalità, con un alto indice di vecchiaia, dove sono prevalenti le attività agricole e che sono caratterizzati da elevato rischio sismico, fragilità idrogeologica, patrimonio abitativo spesso in stato di degrado e abbandono. Accanto a questi fattori di criticità sono però presenti notevoli potenzialità soprattutto sotto il profilo delle risorse naturalistico-ambientali e storico-culturali, non adeguatamente valorizzate, ad esempio, con modelli di turismo sostenibile nonostante in esse si concentrino il 67% delle aree protette. Ad esse si contrappongono le grandi aree urbane nelle quali al Sud si concentrano oltre otto milioni di persone, distribuite in trecentocinque comuni, che vivono in sistemi urbani con oltre centomila abitanti.

Nello stesso Rapporto, la “rigenerazione urbana” e il “rilancio delle aree interne” vengono individuate come linee di azione fondamentali per rilanciare lo

sviluppo produttivo e l’occupazione in Italia e nel Mezzogiorno. In particolare, si propone un programma di rigenerazione dei centri urbani delle aree interne con attenzione agli aspetti antisismici, alle riqualificazioni energetica e paesaggistica, al presidio del territorio, alla creazione di nuove imprese dove si incontrino la tradizione dei vecchi saperi e mestieri con l’innovazione e le nuove tecnologie per la costruzione di filiere specifiche atte a valorizzare le risorse locali con ricadute positive in termini di sviluppo sostenibile.

Un capitolo significativo delle politiche per le aree interne è, dunque, quello delle politiche di riqualificazione urbanistica ed edilizia, dove i temi della messa in sicurezza del territorio e degli insediamenti, della riqualificazione energetica e della rigenerazione dei borghi sono strettamente interconnessi, in quanto proprio nelle aree interne insiste una porzione significativa degli edifici antichi del Paese con percentuale più elevata proprio nel Mezzogiorno (con il 59,4% degli edifici costruiti precedentemente al 1945). È un patrimonio culturale di elevato valore turistico, paesaggistico e identitario, dove i necessari interventi di riqualificazione devono essere parte integrante di una più ampia politica di rigenerazione urbana. Altrettanto importante il peso e il ruolo che le risorse naturali possono avere per il rilancio delle stesse aree; a tale proposito, un indicatore significativo è quello relativo alla presenza di parchi (il 67,1% dei territori delle aree interne del Mezzogiorno), un asset rilevante per il quale prevedere opportune politiche sia ambientali che di valorizzazione, con particolare riferimento al fenomeno di costante crescita internazionale del segmento turistico noto come “turismo natura” e nell’ambito di una più ampia dimensione del territoriale del problema in ottica interregionale.

Con riferimento all’attuale periodo di programmazione UE, quella delle “Aree interne”, assieme a “Città” e a “Mezzogiorno”, costituisce un’opzione strategica all’interno delle strategie dell’Accordo di Partenariato 2014-2020, e per i successivi Programmi operativi regionali, intorno alla quale si era già sviluppata un’ampia riflessione nell’ambito del noto documento *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020*, presentato il 27 dicembre 2012 dal Ministro per la Coesione Territoriale, d’intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali. In quella sede per il rilancio economico e sociale dell’Italia si richiedeva che al centro dell’impegno pubblico per lo sviluppo fossero poste anche le aree interne, definite come «quella parte del territorio nazionale – circa tre quinti del territorio e poco meno di un quarto della popolazione – distante da centri di agglomerazione e di servizio e con traiettorie di sviluppo instabili ma al tempo stesso dotata di risorse che mancano alle aree centrali, “rugosa”, con problemi demografici ma al tempo stesso fortemente policentrica e con elevato potenziale di attrazione». Aree interne che erano state pure oggetto di uno specifico documento presentato nel mese di ottobre dello stesso anno dal titolo *Un progetto per le*

“aree interne” dell’Italia, nel quale vengono definite come «quella vasta e maggioritaria parte del territorio nazionale non pianeggiante, fortemente policentrica, con diffuso declino della superficie coltivata e spesso affetta da particolare calo o invecchiamento demografico» (Ministro per la Coesione Economica, 2012). Queste aree, spesso considerate marginali ma, come si è detto, ad alto potenziale ambientale, possono offrire una valida alternativa alle grandi aree urbane e contribuire alla costruzione di un futuro sostenibile proprio per quei territori attualmente svantaggiati in termini anche di distanza dai servizi di base. Per questo motivo, è necessaria una strategia generale che renda questi luoghi più attrattivi, attraverso interventi integrati/progetti d’area da elaborare considerando al contempo gli aspetti di promozione dello sviluppo locale e quelli relativi al riequilibrio dei servizi di base per le comunità insediate.

Il rilancio di queste aree sta avvenendo da alcuni anni attraverso iniziative diversificate che, però, sono rimaste frammentarie e al di fuori di un disegno unitario in grado di renderle fattore diffuso di sviluppo dell’intero Paese. In tal senso la programmazione dei Fondi comunitari 2014-2020 offre l’opportunità di costruire una strategia che, muovendo da azioni private e pubbliche già in corso e unendosi a politiche nazionali, possa imprimere maggior forza ed efficacia e visione, con forte attenzione agli specifici contesti territoriali. Altrettanto indispensabili le politiche ordinarie in alcuni settori fondamentali, come quelli della salute e dell’istruzione, in modo da perseguire obiettivi generali fra loro strettamente interconnessi quali: la tutela del territorio e la sicurezza degli abitanti; la promozione della diversità naturale, culturale, del paesaggio e il policentrismo; il rilancio dello sviluppo e dell’occupazione attraverso l’uso di risorse potenzialmente mal utilizzate.

La ripresa della produttività dei territori, il miglioramento della qualità dei servizi essenziali, l’incremento della sostenibilità ecologica degli insediamenti, la valorizzazione delle risorse territoriali identitarie riguardano non solo le aree interne ma sono temi prioritari per una Agenda urbana attraverso la quale proporre un modello urbano nazionale – metropolitano, urbano e rururbano – in grado di affrontare le sfide proposte da *Europa 2020* per le città europee più attrattive, adattative e resilienti. La nuova dimensione policentrica e reticolare del sistema insediativo e l’articolazione del territorio in “piattaforme territoriali strategiche” e “territori snodo” rafforza la necessità di stringere la relazione tra città ed aree interne, migliorando la connettività fra territori, sottolineando le diversità ambientali, ecologiche e culturali dei contesti territoriali entro cui le città italiane sono inserite (Carta, 2014).

L’individuazione delle Aree interne del paese parte da una lettura policentrica del territorio italiano, caratterizzato da una rete di comuni o aggregazioni di comuni attorno ai quali gravitano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità spaziale. La questione viene affrontata nell’*Accordo di partenariato 2014-2020*

con riferimento non solo alla necessità di arrestare la perdita demografica delle Aree interne italiane, interessate da un crescente processo di marginalizzazione dal secondo dopoguerra, ma soprattutto il loro rilievo in termini di “potenziale di sviluppo economico” all’interno di una traiettoria di sviluppo a livello nazionale che non può lasciare inutilizzato un capitale territoriale vasto, eterogeneo e specifico, anche perché sarebbe incoerente da un punto di vista economico e sociale, oltre che costituire la negazione di un principio costituzionale di parità delle opportunità di cittadinanza. Per la strategia delle aree interne è previsto il coinvolgimento di tutti i Fondi del Quadro Strategico Comune (FESR, FSE, FEASR e in alcuni casi FEAMP) prioritariamente per obiettivi di sviluppo economico locale, limitati interventi sull’assetto del territorio e adeguamento dell’infrastruttura digitale, mentre per i servizi di base considerati (sanità, mobilità/accessibilità e istruzione) il successo dei progetti nel medio termine rimane affidato a uno sforzo di ri-bilanciamento o al supporto specifico delle politiche ordinarie.

Fra gli strumenti disponibili per lo sviluppo territoriale definiti nel Regolamento Generale (n. 1303/2013): gli *Investimenti Territoriali Integrati-ITI* (art. 36), che si attuano attraverso il contributo di più fondi (FESR, FSE, FEASR e FEAMP), orientati a definire programmi di intervento per ambiti territoriali consistenti; il *Community-led Local Development-CLLD* (artt.32-35), strumento per lo sviluppo locale di tipo partecipativo, che si caratterizza per l’approccio (dal basso, integrato e multifondo) ed è orientato a costruire strategie congiunte tra sviluppo e coesione sociale.

Prospettive per le aree interne calabresi fra ricerca, politiche, programmazione 2014-2020

Il quadro programmatorio fin qui delineato offre favorevoli opportunità a regioni in ritardo di sviluppo come la Calabria nella quale, all’elevata concentrazione antropica lungo una fascia costiera che si estende complessivamente per circa 780 Km, nell’arco dell’ultimo cinquantennio ha corrisposto il fenomeno di spopolamento delle aree interne.

Il territorio regionale – in prevalenza classificato come collina (il 49% con 741.858 ha), seguito dalle aree montuose (il 42% con 630.823 ha) e in minor parte da quelle pianeggianti (il 9% con 135.374 ha) – ha infatti seguito dinamiche di sviluppo in assenza di politiche lungimiranti e di cultura della pianificazione che avrebbero potuto evitare gli attuali squilibri esistenti e rispetto ai quali gli attuali strumenti di programmazione e pianificazione cercano di orientare le trasformazioni in un’ottica di sviluppo sostenibile. Con riferimento al sistema insediativo, la gerarchia urbana e territoriale – basata su pochi centri urbani maggiori dotati di servizi ed attrezzature urbane e territoriali di una certa rilevanza e su di una prevalenza di centri piccoli e piccolissimi – manifesta un’evidente divaricazione tra aree di costa e aree interne e tra versante tirrenico, maggiormente attrezzato dal punto di vista infrastrutturale e dei servizi, e la costa jonica, maggiormente dotata di beni storici-artistici,

ma priva di strutture della mobilità veloci e inadeguate dal punto di vista tecnologico. I centri minori interni hanno perso progressivamente i loro pregi di residenza protetta e hanno assunto rilievo i disagi di distanza dalle sedi erogatrici di servizi e dagli insediamenti produttivi più vicini alle vie principali di comunicazione. Il loro spopolamento ha prodotto notevoli ripercussioni anche sulle aree circostanti, in particolare una progressiva perdita di controllo sull'ambiente, in termine di regimazione delle acque, gestione produttiva del suolo e dei boschi, prevenzione e primo allarme incendi, stabilità dei versanti. Considerato che circa l'80% dei 409 comuni calabresi ha una popolazione inferiore a cinquemila abitanti, è indispensabile contrastare il fenomeno della polverizzazione insediativa incentivando la creazione di sistemi urbanistici policentrici integrati, come previsto dalla legge urbanistica regionale (19/2002 e ss.mm.ii.) attraverso i Piani strutturali in forma associata (PSA) alternativi ai Piani strutturali comunitari (PSC). Per innescare nuovi modelli di sviluppo nelle aree interne, si ritiene opportuno avviare azioni integrate tra politiche abitative, turismo e uso sostenibile del territorio, che prevedano la valorizzazione delle numerose risorse naturalistiche, culturali, produttive nei settori dell'agricoltura e dell'artigianato di qualità, avendo l'obiettivo è quello di innescare, attraverso il recupero dei borghi, un processo propulsivo di sviluppo che renda possibile l'attivazione di un maggiore protagonismo delle comunità locali. I fenomeni di disurbanizzazione e di spopolamento si evidenziano soprattutto nelle aree interne nei comuni a quota superiore ai 200 m s.l.m., a differenza dei comuni costieri che, in linea generale, si presentano popolazione superiore ai 3000 abitanti, stazionari o in aumento di popolazione, con specifiche connotazioni, per estensione e intensità del fenomeno, nelle cinque aree provinciali. Il calo demografico pone seri ostacoli allo sviluppo di queste aree perché portano al depauperamento del "capitale fisso sociale" e richiede l'avvio di una pianificazione "per sistemi" e integrata che guardi più alle sinergie tra settori che ai singoli interventi (Teti, 2013). Lo studio dei processi di spopolamento e abbandono dei centri minori calabresi al fine di individuare possibili modelli di sviluppo sostenibile è stato il tema di una ricerca svolta nel biennio 2011-2012, alla quale chi scrive ha partecipato (Teti, 2013), che sviluppa un'ampia ed approfondita disamina dei comuni in calo demografico nel ventennio 1991-2011, per produrre conoscenza in questo settore e porre le basi per una corretta pianificazione integrata, anche attraverso l'ausilio dei sistemi informativi geografici (GIS). Sulla base di dati demografici e schede di rilevamento sono state investigate le potenzialità in materia di beni culturali, paesaggio, accessibilità, con l'obiettivo di fornire informazioni spesso mancanti per una corretta pianificazione sistemica o d'area (gli stessi "Progetti Integrati di Sviluppo Locale per il Contrasto allo Spopolamento dei Sistemi Territoriali marginali e in declino", finanziati a livello regionale nelle cinque province calabresi dal POR Calabria FESR

2007/2013, non sfuggono alla logica della distribuzione a pioggia in assenza di una visione sistemica). Gli esiti della ricerca hanno confermato il fatto che lo spopolamento si accompagna spesso alla perdita dei servizi e alla disurbanizzazione e che le aree in maggior declino demografico si concentrano soprattutto in montagna. I 206 comuni censiti nella loro totalità costituiscono un patrimonio da salvaguardare per la conservazione ed integrità del territorio e per i fattori di rischio connessi, che hanno dimostrato tutta la pericolosità in alcuni periodi ricorrenti dell'anno. È stata così proposta la formazione di una rete di comuni a livello regionale, in grado di costituire poli di riferimento e di sperimentazione dei processi di rigenerazione urbana e sede di coordinamento degli interventi multisettoriali nei sistemi urbani individuati, fornendo una struttura di riferimento, indispensabile per l'avvio della pianificazione integrata che preveda progetti d'area in grado di valorizzare le risorse presenti e coordinare i programmi e progetti attuativi. Si evidenzia che la scelta dei comuni capofila all'interno della rete – se pure fatta tenendo presente la D.R. n. 44 del 2011, relativa alla selezione dei "centri storici" e "dei comuni di interesse storico", al fine di comprendere la consistenza dei beni culturali – non è caduta sui comuni già individuati come "storici" che dovrebbero avere appositi canali di finanziamento diversi da quelli ordinari, ma su quelli compresi nei sistemi individuati che, per caratteristiche morfologiche ed insediative, potrebbero svolgere un ruolo trainante sulla microrete locale formata dall'insieme dei comuni minori facenti parte dei sistemi territoriali individuati. Le azioni possibili si fondano sul concetto fondamentale di "fare rete" tra i centri in via di spopolamento variamente localizzati che costituiscano la struttura portante del sistema territoriale regionale e su quello di sostenibilità, economica, sociale, ambientale. L'analisi si è pertanto articolata nei livelli regionale, provinciale e locale (schedatura e analisi dei contesti). L'area vasta, in particolare, è indispensabile per far emergere la rete di relazioni che superano la dimensione locale e gli stessi ambiti amministrativi provinciali in un'ottica di programmazione strategica del territorio (Teti, 2013). Questo approccio metodologico, coerente anche con la successiva programmazione regionale 2014-2020, si fonda sul riconoscimento del ruolo che pianificazione territoriale può svolgere nel supportare gli attori locali delle aree "deboli" montane e collinari nella valorizzazione delle potenzialità patrimoniali del proprio territorio. La stessa Regione riconosce, infatti, la necessità di una politica specifica per la montagna calabrese e per le aree interne, basata su incentivi e azioni di valorizzazione, su progetti e strategie che tendano a confermare la permanenza di abitanti in questi contesti, che assecondino il ripristino di attività *in situ*, che stimolino a continuare e riprendere opere, semplici ma efficaci, di manutenzione dei territori, che agiscano per la valorizzazione di paesaggi e contesti, luoghi e tradizioni. La strategia urbana e territoriale della Calabria è una

strategia di “ispessimento” delle relazioni all’interno di un sistema territoriale locale e di “interconnessione” per intercettare i flussi che connettono le diverse scale, dal locale al globale. La Regione intende attuare la strategia per le aree interne attraverso il ricorso all’Accordo di Programma Quadro (APQ) sottoscritto da Regioni, Enti Locali, Amministrazione Centrale di Coordinamento e altre Amministrazioni competenti per materia, strumento che permetterà di lavorare con i referenti e i presidi che, a livello locale, regionale e centrale, gestiscono i temi oggetto dell’intervento. Per le aree interne è previsto un Programma regionale di sviluppo focalizzato sul miglioramento della qualità della vita che prevede i seguenti drivers: tutela del territorio e comunità locali; valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile mobilità sostenibile; saper fare e artigianato e sistemi agro-alimentari. L’obiettivo è quello di contribuire a restituire la tutela del territorio alle comunità locali e trasformare la tutela stessa in processi produttivi capaci di creare sviluppo (Regione Calabria, 2014). Il principale riferimento regionale per l’identificazione della dimensione territoriale degli interventi del QSC nel 2014-2020 è comunque costituito dal Quadro Territoriale Regionale Paesaggistico (QTRP), documento di pianificazione con valenza generale e trasversale, che individua fabbisogni, obiettivi ed azioni di una politica integrata per il riequilibrio, lo sviluppo e la coesione del territorio calabrese. Fra i suoi obiettivi anche l’attivazione di nuove relazioni tra costa ed entroterra attraverso la promozione di un’offerta turistica diversificata e qualificata, incentivando l’integrazione con il turismo storico-culturale, rurale ed agriturismo, in linea con i parametri dell’Agenda per un Turismo Europeo Sostenibile e Competitivo. A conclusione dell’attuale periodo programmatorio UE ci si attende, inoltre, di acquisire un aumento della competitività del sistema produttivo calabrese, di rendere il territorio più coeso ed attrattivo, moderno e specializzato nell’innovazione tecnologica, con riguardo agli ambiti indicati dalla *Strategia di Specializzazione Intelligente-S3*. È una sfida che comporta una serie di azioni volte ad aggredire i ritardi strutturali della regione puntando su agroalimentare, industria culturale e creativa, bioedilizia, informazione e comunicazione, logistica e, più in generale, sul miglioramento diffuso della qualità della vita.

#### Bibliografia

Carta, M. (2014), “Per una agenda urbana italiana in Europa. Note di lavoro”, contributo al Seminario INU Uscire dalla crisi Le risorse per la rigenerazione delle città e dei territori, 7 marzo 2014, pubblicato in Atti a cura di Carmela Giannino, Istituto Nazionale di Urbanistica, Roma

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2014), *Accordo di Partenariato 2014-2020 Italia*, conforme all’articolo 14 del Regolamento UE N.1303/2013 Ministro per la Coesione Territoriale-DPS (2012), *Un progetto per le “aree interne” dell’Italia*. Note per la discussione, Roma, ottobre 2012

Regione Calabria (2002), *Legge Regionale 16 aprile 2002, n. 19. Norme per la tutela, governo e uso del Territorio e ss.mm.ii*

Regione Calabria (2013), *Quadro Territoriale Regionale Paesistico della Regione Calabria*, <http://www.urbanistica.regione.calabria.it>

Regione Calabria, *Progetti Integrati di Sviluppo Locale per il Contrasto allo Spopolamento dei Sistemi Territoriali marginali e in declino*, <http://www.pisl.regione.calabria.it>

Regione Calabria (2014), POR 2014-2020. *FESR-FSE. Documento di riferimento Città e Aree interne*, luglio 2014,

<http://www.consiglioregionale.calabria.it/DEL9/Allegati404/4%20Allegato%20citt%C3%A0%20e%20aree%20interne.pdf>

Svimez (2013), *Rapporto Svimez 2013 sull’economia del Mezzogiorno*, Roma.

Teti, M.A. (a cura di, 2013), *Spopolamento e disurbanizzazione in Calabria. Schedatura e strategie di rigenerazione urbana dei centri minori*, Iiriti, Reggio Calabria

## Conoscenza storica di territorio e abitati per il recupero e la valorizzazione.

### Patrizia Tartara

#### Introduzione

Nella pratica delle azioni che coinvolgono i beni culturali, sono individuabili due importanti esigenze:

- Conoscenza del patrimonio nella sostanza e nel dettaglio delle singole evidenze. La conoscenza deve essere analitica e supportata da documentazione oggettiva, obiettiva e facilmente accessibile anche a operatori di settori diversi.

- Individuazione di strumenti moderni, duttili, completi nella base documentaria, per gestire ed elaborare quantità notevoli di dati, in funzione di una sempre più efficace e rapida azione di tutela e prevenzione, di progettazione compatibile, ove possibile di valorizzazione.

È pertanto fondamentale incrementare, ottimizzare e normare le metodologie di rilevamento, l’integrazione ed organizzazione dei dati in Sistemi Informativi Territoriali finalizzati alla sistematizzazione di grandi quantità di informazioni sul patrimonio ed alla gestione rapida, finalizzata alla tutela ed alla sicurezza rivolta agli organismi dello Stato operativi nella gestione del patrimonio. In questa linea si stanno muovendo, da tempo, alcune Università, centri di ricerca, alcune regioni (SIT Emilia Romagna, Sit Puglia) ed alcune strutture del MIBACT (SIT Campania in convenzione con CNR - Ufficio SIT BBCC).

Uno strumento: il Sistema Informativo Territoriale per i Beni Culturali

Il Sistema Informativo Territoriale per i Beni Culturali del CNR-Università del Salento, è basato sul catasto integrale dei beni, individuati mediante l'acquisizione di tutti i dati noti da bibliografia, lo spoglio di archivi (pubblici e privati) e da ricerche o progetti pregressi, soprattutto attraverso la ricognizione capillare dei comprensori oggetto di studio, con la maggiore apertura operativa possibile. Il Sistema è progressivamente implementato con i risultati di attività di ricerca topografica, sistematiche, del Consiglio Nazionale delle Ricerche, dell'Università del Salento, del Dottorato di Ricerca in Topografia Antica (sedi consorziate Università del Salento, Università di Roma "La Sapienza, Università della Tuscia, Università di Salerno), di altre sedi Universitarie collegate. Essendo prodotto della ricerca pubblica, il SIT è stato concepito prioritariamente in funzione dell'ampliamento delle conoscenze scientifiche, con attenzione particolare ai beni archeologici; quindi con finalità primaria di conoscenza, studio e diffusione del Patrimonio materiale delle città antiche e del territorio. Si appoggia su un complesso di basi cartografiche geo-referenziate, inteso come ambiente tecnologico unificato per l'interscambio di dati, in sinergia con altre Amministrazioni ed Istituzioni pubbliche (MIUR, MIBAC, Regioni, Province, Comuni, Enti preposti alla tutela e gestione del territorio, Nuclei per la Tutela del Patrimonio Culturale dei Carabinieri e della Guardia di Finanza), anche in funzione della programmazione e progettazione compatibile. Sono evidenti i vantaggi organizzativi e le applicazioni di razionali criteri di gestione ed anche di finanziamento che possono derivare da un sistema unitario, utilizzabile a tutti i livelli (catasto, gestione di reti e servizi, censimenti, progettazione del territorio e della gestione agricola etc.), da tutte le amministrazioni regionali o comunali ed eventualmente anche di altri Paesi, applicandolo e modificandolo secondo le procedure delle varie nazioni.

Per l'analisi di laboratorio, sul campo e l'aggiornamento, ci si serve in modo sistematico delle documentazioni aerorilevate recenti, ma anche storiche (dalle prime riprese aeree del territorio nazionale della fine degli anni 20 del XX secolo, alle fotografie di guerra dell'Aeronautica Italiana, della *Royal Air Force*, della *United States Air Force*, della *Luftwaffe* ai voli base degli anni Cinquanta del secolo scorso e successivi dell'IGM, alle riprese delle Ditte private di fotogrammetria), ai voli attuali, tematici o sistematici, alla più recente documentazione digitale dei rilevamenti satellitari, dei sensori multi banda, o Lidar). Per gestire contesti urbani specialmente quelli abbandonati o comunque i complessi articolati, è stato ottimizzato l'impiego della cartografia finalizzata, cioè prodotta ex novo con caratteristiche e tecniche speciali, adatte alla particolari esigenze di studio e gestione del patrimonio archeologico e monumentale.

Nella costruzione del sistema si è data priorità alla precisione nel posizionamento di ogni elemento, al

dettaglio analitico nella descrizione e nell'interpretazione dei dati, alla considerazione delle più varie possibilità di utilizzazione per tutti gli aspetti della conoscenza e della gestione.

Prendendo ad esempio il patrimonio archeologico si riassumono i dati percentuali, derivanti da rilevamenti sistematici delle evidenze archeologiche del territorio, in diverse regioni (oltre 20.000 siti; nel caso dei molti centri urbani antichi o i grandi complessi, ciascun sito contiene centinaia di presenze rilevate). A livello nazionale il numero delle evidenze archeologiche conosciute (quindi note agli Enti preposti, ma con sensibili difficoltà di gestione) rilevabili dalla bibliografia o dagli archivi, è mediamente inferiore al 5% di quanto è ancora esistente e rilevabile sul terreno con analisi capillari o altri metodi scientifici di indagine. Il livello della conoscenza è proporzionale all'investimento di ricerca sul territorio da parte di Università ed Enti di ricerca, strutture MIBAC, Enti locali; in comparti territoriali nei quali la ricerca si sviluppa da tempo ci si avvicina al 40/50%; in altre parti del territorio la conoscenza non supera la percentuale del 2-3%.

Meno dell'1% delle presenze archeologiche nel territorio è sottoposto a forme ufficiali di tutela (vincoli), indipendentemente dal valore scientifico e monumentale.

Per i centri storici ed in generale il patrimonio architettonico, la situazione è solo apparentemente diversa. Molti centri storici e monumenti sono oggetto di vincolistica, ma le analisi storiche, archivistiche architettoniche dirette, indispensabili per ogni tipo di intervento, sono limitate. In buona parte del territorio nazionale, è ancora alto il numero di centri storici in parte integri, talvolta a continuità di vita dalla fase preromana a quella attuale e di complessi architettonici di primissimo livello, ma è raro poter disporre di uno studio sufficiente dell'evoluzione ed anche di una analisi diretta, con rilievo analitico 3D dei singoli monumenti. Le perimetrazioni dei centri storici sono di fatto ancorate a provvedimenti urbanistici generali con fini di gestione e non sono il derivato di analisi dirette e documentate sullo sviluppo urbanistico dei singoli centri.

E' indubbio che per realizzare una azione corretta in ambito culturale sono indispensabili conoscenza del patrimonio completa ed analitica nel dettaglio, quadro economico chiaro e sostenibile, programmazione e progettazione razionale e sistematica, controllo rigoroso della qualità degli interventi. Per progettare e realizzare le diverse azioni è necessario prima di tutto stabilire le priorità, di rischio, di valenza culturale, di potenzialità di attrazione e valorizzazione, che è impossibile definire senza una buona conoscenza, nella quantità e nel dettaglio, e senza la disponibilità di strumenti di gestione del complesso dei dati sul patrimonio, strumenti tecnologicamente avanzati, ma versatili e di facile applicazione da parte dei vari livelli di addetti ai lavori.

E' perciò fondamentale incrementare, ottimizzare

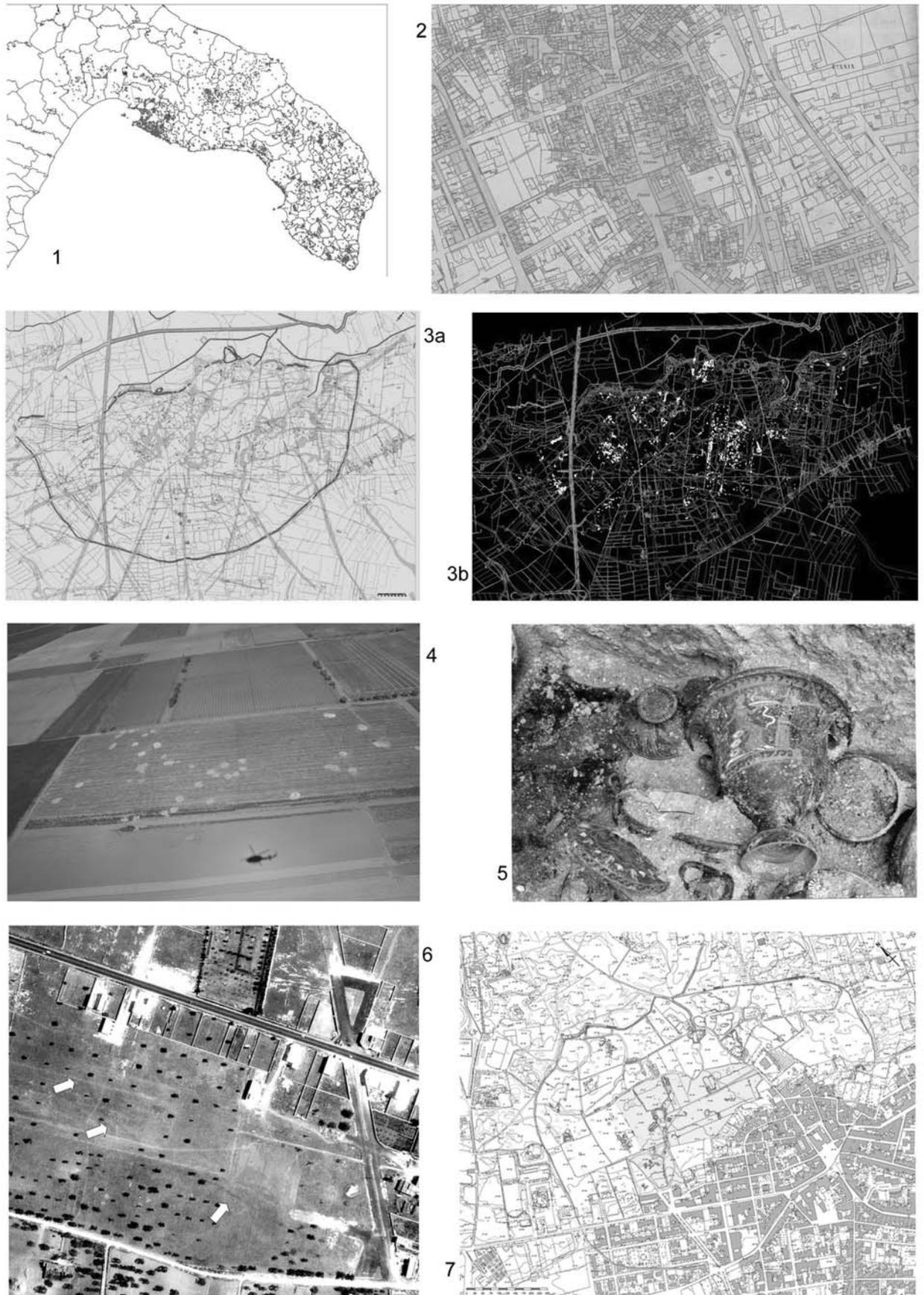


Figura 1 - 1) Visualizzazione dati SIT in Puglia; 2) Ruffano: catastale del XIX secolo; 3a) Arpi: restituzione fotogrammetrica; 3b) Arpi: "query" con visualizzazione degli scavi clandestini; 4) Arpi: scavi clandestini; 5) Arpi: tomba a grotti cella, scavo 2005; 6) Cavallino: traccia del fossato; 7) Cavallino: restituzione fotogrammetrica delle tracce archeologiche.

e mettere a norma le metodologie ed i protocolli con strumentazione e tecnologia già operativi e con l'impiego di tecnologie avanzate o sperimentali per il rilevamento e investire consistente impegno nella integrazione ed organizzazione di grandi quantità di dati esistenti o in progressiva implementazione in Sistemi Informativi Territoriali interagenti o in reti di sistemi finalizzati alla gestione rapida, alla tutela ed alla sicurezza, rivolta agli organismi dello Stato operativi nella gestione del patrimonio.

Va ricordato che buona parte del territorio nazionale è ancora alto il numero di centri storici in parte integri, talvolta a continuità di vita dalla fase preromana all'attuale e di complessi architettonici di primissimo livello, ma è raro poter disporre di uno studio sufficiente dell'evoluzione ed anche di una analisi diretta dei singoli monumenti. Quando un intervento viene approvato e finanziato, i tempi tecnici della progettazione e cantierizzazione non consentono uno studio preventivo approfondito, peraltro non sempre compatibile con le competenze e le modalità operative dei professionisti privati responsabili dei lavori o delle imprese; il risultato è che spesso si interviene su un territorio con trasformazioni, opere di urbanizzazione o interventi sui servizi anche imponenti, senza avere una percezione nemmeno superficiale della consistenza del patrimonio archeologico, monumentale, ambientale che si va a intaccare o obliterare. La maggior parte dei piani regolatori che intervengono anche pesantemente su centri storici, in molti casi a continuità di vita dall'età antica, non possiedono le indispensabili conoscenze della stratificazione storica, della storia dell'urbanistica, dei singoli monumenti. Le "tavole storiche" allegate costituiscono una sorta di appendice d'obbligo, spesso redatta frettolosamente con superficialità sostanziale, inversamente proporzionale alla qualità estetica della presentazione. Negli interventi di restauro, anche di grandi complessi, non di rado si procede senza possedere la necessaria base della documentazione storica, talvolta senza analisi strutturale dettagliata o addirittura in assenza di un vero rilevamento analitico che documenti le trasformazioni avvenute nelle fasi di vita del monumento. E' necessario operare con maggiore rigore non soltanto negli interventi di analisi, studio, documentazione e progettazione degli interventi sui singoli monumenti, ma anche, forse in maniera prevalente, all'ambito più ampio del termine restauro; attraverso ricerche accurate e documentate e interazione tra laboratori di ricerca, strutture periferiche del Ministero dei Beni Culturali ed Enti Locali, si deve costruire una analisi accurata e diacronica del patrimonio dei singoli centri storici e del territorio che è, come già ricordato, la base insostituibile di una scelta ragionata degli interventi e delle priorità. Nei complessi con lunga continuità di vita è indispensabile l'integrazione tra specialisti diversi ed in questo senso si sta cercando di rendere omogenea l'azione, ma anche la formazione integrata, di archeologi, architetti, operatori dei beni culturali. Per questo motivo il CNR e l'Università del Salento hanno avviato una serie di attività in accordo con i

Comuni per innalzare il livello della conoscenza sui centri storici, in molti casi a continuità di vita dall'età antica ad oggi, allo scopo di indirizzare sulla base di dati oggettivi la programmazione degli interventi di pianificazione urbanistica, su reti e servizi e arredo urbano e soprattutto di restauro e riqualificazione sia a livello urbanistico che di singolo complesso.

L'investimento di risorse nel patrimonio culturale produce innanzitutto un ritorno immediato e continuo in ambito sociale, con un innalzamento del livello di civiltà e conseguenti benefici in ogni settore della vita quotidiana e, secondariamente, ma non per questo con minore evidenza, comporta spesso un sensibile vantaggio a livello puramente economico. In particolare lo studio delle diverse fasi degli edifici di un centro storico, per il recupero ragionato e consapevole degli stessi, può creare notevoli opportunità di lavoro, soprattutto di livello artigianale qualificato, con l'utilizzo di maestranze specializzate nei diversi settori del restauro, attualmente in fase di progressiva regresso a causa della sempre più scarsa richiesta da parte delle imprese, che senza prescrizioni e controlli sul campo, sono ovviamente più attente alla produzione che alla qualità.

Fine ultimo del lavoro è la redazione per ogni abitato storicizzato o centro storico di un progetto di riqualificazione di qualità di ampio respiro, concordato con i singoli Comuni, che dovrà prevedere una serie di operazioni finalizzate ad innalzare la conoscenza sull'impianto urbanistico dell'abitato, le eventuali fasi precedenti e le successive evoluzioni, sulla storia, cronologia e dei singoli edifici con particolare attenzione a quelli di elevato significato architettonico, le caratteristiche e le tecniche costruttive e gli interventi di trasformazione o restauro sviluppati nel tempo e registrati dai documenti. Sulla base di questo repertorio conoscitivo si deve procedere ad una analisi autoptica sistematica, con relativa schedatura analitica e documentazione grafica e fotografica dello stato dei singoli edifici dal punto di vista statico, dell'uso attuale, della tipologia e stato delle coperture delle eventuali superfetazioni, delle facciate (intonaci, rivestimenti, coloriture, etc.) dei serramenti e dell'arredo urbano in genere. In una prima fase l'analisi dovrà limitarsi alla statica e agli aspetti esterni e successivamente entrare nel merito dei singoli edifici. In parallelo dovrà essere documentata in dettaglio la situazione delle strade e degli spazi aperti, tipologia, qualità e interventi di pavimentazione, presenza e stato dei sottoservizi. Dovrà inoltre essere valutata la presenza di ambienti ipogei (cisterne, cantine, trappeti, etc.), sia in uso che obliterati. A parte dovranno essere valutate e documentate le diverse situazioni dell'arredo urbano. Si potrà osservare che quanto sopra ricordato è già previsto dal complesso di normative urbanistiche ed edilizie esistenti, ma la pratica quotidiana di chi opera sul campo (centri urbani e territorio) conferma che quasi mai le pratiche auspiccate trovano applicazione realmente documentata con conseguenti abusi e operazioni deturpanti.

## Conclusioni

Ad esempio, in gran parte della Puglia e nello specifico del territorio salentino, la valorizzazione non può certamente essere indirizzata verso il turismo estivo di massa, ma piuttosto verso una offerta mirata, con particolare attenzione alle qualità, del complesso delle risorse culturali, del paesaggio, centri storici con grandi valenze monumentali, ambiente marino, prodotti naturali, costi ragionevoli che, se ben pianificata, può svilupparsi di fatto per gran parte dell'anno. Per conservare il paesaggio non sono necessari grandi investimenti a tema, ma pianificazione rigorosa e sistematica, controlli rigorosi, risorse distribuite nel tempo con regolarità in base a progettazioni d'area di grande respiro. E' necessario diffondere in modo capillare nelle comunità cittadine la coscienza che quando, come oggi accade di frequente, si obliterano elementi del paesaggio rurale, si abbattano strutture agricole e muri a secco, si eliminano essenze tradizionali, si declassano centri storici di grande pregio con tipologie edilizie scadenti o deturpanti, si offendono fasce costiere di eccezionale livello con urbanizzazioni estive progettate senza armonia quando non abusive, in breve si cancellano le caratteristiche ambientali che attraggono in varia forma risorse esterne, si abbattano progressivamente potenzialità economiche rilevanti ed inesauribili.

Il grande benessere che negli ultimi venti anni ha portato molti comuni della Toscana interna ai vertici nazionali, è dovuto principalmente alla conservazione del paesaggio, dei centri storici e della campagna "pubblicizzato" universalmente dalla grande pittura medievale e rinascimentale. Architetture e paesaggi pugliesi spesso non sono inferiori, ma altrettanto spesso si fa molto per dequalificarli o renderli invisibili.

Frequentemente da parte dei Media e dell'area politico gestionale, ma anche di alcuni addetti ai lavori, si tende ad identificare le ricchezze del patrimonio e le potenzialità di valorizzazione economica nazionali con i musei, le aree archeologiche, i grandi complessi monumentali. In realtà le grandi "ricchezze" e attrattori culturali ed economici, ed in conseguenza le esigenze e priorità della ricerca, vanno cercati nel sistema paesaggio, inteso come complesso che integra l'ambiente naturale con le azioni di antropizzazione succedutesi nel tempo, cioè come contenitore di tutte le testimonianze e le tracce dell'azione umana storicizzata, più o meno consistenti ed evidenti: complessi archeologici visibili ed interrati, centri urbani storici, monumenti, beni mobili ed immateriali.

Questo patrimonio finora è stato sfruttato (e studiato) solo in minima parte e purtroppo in molti casi è soggetto a rischi, danni, talvolta a totale cancellazione. Pertanto è necessario in primo luogo operare in una gestione attenta ed equilibrata del territorio, mantenendo e valorizzando le caratteristiche peculiari che costituiscono elemento di attrazione di risorse, che come già sottolineato, sono, a differenza di altre, inesauribili.

## Bibliografia

- M. GUAITOLI, Cartografia archeologica. Il rilevamento delle evidenze e la valutazione dei danni al patrimonio, in *Rischio archeologico, Atti Convegno di Studi su cartografia archeologica e tutela del territorio*, (Ferrara marzo 2000), Firenze 2001
- M. GUAITOLI, Cartografia e sistemi informativi per il patrimonio archeologico, Atti Convegno ICCD sulla Catalogazione dei Beni Culturali, Roma 2001
- Il territorio e le sue dinamiche. Osservazioni e spunti di ricerca (Taranto e il Mediterraneo), Atti XLI Convegno di Studi sulla Magna Grecia (ottobre 2001), Napoli 2002
- M. GUAITOLI, *Lo Sguardo di Icaro*, Catalogo della Mostra (Roma Min. BBCC giugno- agosto 2003) Roma 2003
- M. GUAITOLI, *Le collezioni dell'Aerofototeca nazionale per la conoscenza del territorio. Il caso Salento*, Lecce 2005.
- M. GUAITOLI, *Sistema informativo territoriale della regione Campania. Metodologie per la conoscenza e gestione dei beni Culturali del territorio*, Napoli 2009

## Recalibrating Water Flows. Retracing Reciprocal Landscapes in Southern Italy

IRENE TOSELLI

Southern European territories are expected to experience increasing water scarcity as a consequence of climate change. In this context, this short paper begins to consider processes of water extraction and consumption in Puglia, recognizing how places are reciprocally shaped as they become tied up through infrastructural systems, and to discuss how climate adaptation can be understood beyond the paradigms of scarcity and optimization.

### Climate Change

The IPCC 5th Assessment Report identifies Southern Europe as being especially vulnerable to climate change. In particular, the Mediterranean region is expected to suffer numerous stresses and systemic failures, as multiple sectors would be negatively affected<sup>1</sup>. In response to increased temperatures and evaporation rates, climate change will reduce water availability from surface and groundwater resources, as well as groundwater recharge, which will have critical consequences for Mediterranean countries, especially those already experiencing water insecurity<sup>2</sup>. Under these terms, Puglia is going to face major challenges in relation to decreased water availability.

## Flows and drafts

Considered through the lens of landscape ecology, Puglia emerges as the meeting point of multiple conflicting flows, both parallel and transversal, which do not stop at the water edge, but move across it<sup>3</sup>. When the peninsula is seen in cross-sectional depth, sitting on top of deep karst aquifers and superficial aquifers, the demarcation of the coastline as dividing line between land and water is blurred by the exchange of fresh and salt water that occurs through it. If we look at this territory through the lens of hydrology, it is in fact traversed by the flows of two waters: it is dependent on flows originating 'elsewhere' and it is exhausting waters that saturate the aquifers. These flows are enabled through pipes and wells.

The Apulian aqueduct is a complex system of water extraction, accumulation and distribution. It gathers spring water, surface water and groundwater resources from constructed basins, springs and wells and connects them via 22.500 kilometers of pipes. Through the same infrastructure water is delivered for multiple uses: urban, agricultural, industrial. The aqueduct is partly filled by reservoirs, which are some of the largest in the country, located outside regional boundaries. In fact, Puglia imports over 590 Mm<sup>3</sup> of water per year from adjacent regions through the network of the aqueduct. All of these reservoirs however satisfy only about 35% of the region's water demand<sup>4</sup>. Since available surface water is limited, the rest of the water comes from underground. Aquifer overdraft through an estimated system of 800 public wells and over 100.000 private wells<sup>5</sup> has lowered the water table and increased salinity levels, while strengthening the water energy nexus.

## The Apulian aqueduct

The construction of the aqueduct, started in 1906, and the concurrent land reforms operated a complete re-engineering of regional hydrology, turning Puglia from a "backward" and "thirsty" region into a modern industrial and agricultural area through progress and economic growth<sup>6</sup>. The completion of the Canale Principale in 1939 coincided with the assessment by the Board that the Aqueduct was no longer sufficient to satisfy the needs of a growing population<sup>7</sup>, perpetuating a cyclical discourse of self-sufficiency, water abundance and water scarcity that has accompanied the expansion of the infrastructure and its resource base until today. In fact, the incremental implementation of the aqueduct has seen "promethean projects" attempting to quench the thirst of the region, but the completion of this massive infrastructure has established other forms of "crises", such as the dependency on water located outside regional borders, conflicts over competing land uses at sites of extraction, frequent service interruptions due to the maintenance, preoccupations linked specifically to water quality and safety.

## Apulian waters. Reciprocal landscapes

Histories of the aqueduct have described in detail its construction in relation to centers of consumption, but less attention has been given to the transformations that this process has facilitated in sites of extraction<sup>8</sup>. This has obscured the direct interrelationship that exists between sites that, although not contiguous, are materially linked through hydrological processes and through the process of water commodification enabled by pipes and wells. The former establish linear connections between non adjacent places through vectors of water, the latter cause repercussions across the aquifer, linking through underground water conditions operations and landscapes of water extraction upstream and downstream<sup>9</sup>.

In fact, by investigating territorial water flows, the reciprocity<sup>10</sup> of sites of extraction and sites of consumption comes to the forefront. If watersheds and groundwatersheds are strategic scales for transboundary planning<sup>11</sup>, the sites that connect these two scales through constructed hydrologies need to be considered simultaneously. Through water extraction and circulation, subsurface, surface and atmospheric conditions become intertwined. Watersheds, ground-watersheds, trans-watershed water transfers all draw and re-draw different territorial boundaries, and are all the object of drawing, redrawing and re-engineering, both materially and discursively. Investigating the interaction between social and biophysical processes, the "agency of water" thus foregrounds the territorial dynamics that sustain urban processes at different scales<sup>12</sup>. By looking at the Apulian territory through these two devices, it might be possible to reveal the spatial, social, and ecological dynamics that have been triggered in reciprocal landscapes of extraction and consumption.

## Adaptation

In the face of projected water scarcity, the wells, the aqueduct and its attendant infrastructures emerge as a site of conflict. Decreasing levels of rainfall, the degradation of groundwater resources and the future increase in disputes over water will put into question existing measures and vocabularies that make up the current discourse on water scarcity.

Climate change adaptation in the context of decreasing availability of water is often treated as the management of scarce resources and the need to utilize more efficient technologies. Focusing on the effects of water consumption, the quantification and optimization of the environmental impact of cities and territories through indicators such as ecological or water footprints says little about the spatial, social and ecological dimensions of water extraction and consumption<sup>13</sup>.

But with regard to water commodification, it may be useful to include other dimensions of sustainability, suggesting that in order to be able to discuss climate change and imagine how to adapt, it is important to excavate the spatial conditions, rhetorics and imaginaries associated with processes of water produc-

tion in a specific territory, beyond the paradigms of scarcity and optimization. This might imply looking at water extraction and consumption not by concentrating on the infrastructural object per se, but by utilizing these devices and the flows they mediate as a lens to describe the spatial, sociocultural and biophysical processes that define reciprocal transformations between sites of extraction and sites of consumption. By tracing these processes across scales, it could then be possible to speculate about how these flows could be re-thought and re-designed.

#### Notes

1 including agriculture, energy, forestry, infrastructure, population health, tourism.

2 IPCC, 2013.

3 Forman, 2010.

4 The "Piano di gestione acque Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale", reports the following water requirements for Puglia: 546 Mm<sup>3</sup> of drinking water, 877Mm<sup>3</sup> for irrigation, 279 Mm<sup>3</sup> for industrial use. The total estimated requirement for the region is 1.7 billion of m<sup>3</sup> of water/year. Piano di gestione, 2010.

5 The water management plan drafted by the Water District of the Southern Apennines, that brings multiple river basin authorities together, derives this estimate from existing planning tools (PTA, Piano d'Ambito, etc.). However, given the lack of available data for private wells, it does not report relative pressures on groundwater. Piano di Gestione, 2010.

6 Masella, 1995.

7 Ibid.

8 Masella, 1995. Viterbo, 1954.

9 with reference, for instance, to increasing salinity levels increasing across the region, and contamination collected inland resurfacing in springs along the coast.

10 Hutton, 2013.

11 Bélanger, 2009.

12 Viganò, 2013.

13 Gandy, 2003. Concepts such as ecological footprint have been subject to criticism precisely for the "non-location" of the footprint (Barles, 2010).

#### References

Autorità di Bacino Nazionale dei Fiumi Liri-Garigliano e Volturno (2010), Piano di gestione acque Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale.

Barles, S. (2010), "Society, energy and materials: the contribution of urban metabolism studies to sustainable urban development issues", *Journal of Environmental Planning and Management* (pp.439-445).

Bélanger, P (2009), "Landscape as infrastructure", *Landscape Journal*, 28 (pp. 79-95).

Forman, R.T.T. (2010), "Coastal regions: spatial patterns, flows and a people nature solution from the lens of Landscape Ecology", in *La Costa Obliqua. Un Atlante per la Puglia*, by Maria Valeria Mininni, Donzelli Editore, Rome (pp.249-265).

Gandy, M. (2003) *Concrete and clay: reworking nature in*

*New York City*. MIT Press, Cambridge MA.

Hutton, J. (2013), "Reciprocal landscapes: material portraits in New York City and elsewhere", *Journal of Landscape Architecture* (pp. 40-47).

IPCC WGII AR5 FINAL DRAFT, Chapter 23, Europe. (2013).

Masella, L. (1995), *Acquedotto Pugliese. Intervento pubblico e modernizzazione nel Mezzogiorno*, Franco Angeli Editore, Milano.

Viganò, P (2013), "Urbanism and Ecological Rationality", in *Resilience in Ecology and Urban Design*, by S.T.A. Pickett M.L. Cadenasso Brian McGrath Editors, Springer (pp. 407-426).

Viterbo, M. (2010), *La Puglia e il suo acquedotto*, Editori Laterza, Bari.

## Abusivismo e condoni: I numeri di un fenomeno abnorme nell'area metropolitana di Napoli

### SALVATORE VISONE

Sono numeri da capogiro quelli del fenomeno riguardante l'abusivismo edilizio in Campania con circa mezzo milione di richieste di sanatoria edilizia scaturite dai tre condoni degli ultimi trent'anni. Tra le cinque province campane i numeri maggiori li ritroviamo nella provincia di Napoli il cui territorio è stato per decenni deturpato da una conurbazione senza precedenti, caratterizzata dalla mancanza di una adeguata pianificazione urbanistica e lasciata quindi alla mercé degli speculatori senza scrupoli. Proprio per questo uno degli impegni prioritari che attende gli amministratori locali napoletani, oltre alla scadenza immediata della costituzione della Città Metropolitana, prevista dalla Legge n.56 del 7 Aprile 2014 che introduce una riforma radicale in materia di enti locali, sarà quello di scrivere la parola fine al triste capitolo dell'abusivismo edilizio, anche alla luce delle nuove norme introdotte dalla legge regionale n. 16 del 7 agosto 2014 in materia di urbanistica, finalizzate in particolare alla definizione delle oltre 300.000 istanze di sanatoria edilizia presentate nei comuni di Napoli e provincia, durante la stagione dei condoni, la gran parte delle quali giace ancora negli uffici tecnici comunali.

Secondo le stime di un monitoraggio svolto dall'Ordine degli Architetti P.P.C. di Napoli e Provincia la sanatoria degli anni Ottanta, (legge 47/1985), è stata quella più numerosa con circa duecentomila pratiche presentate, di cui solo sessantamila espletate. Per il successivo condono (legge 724/1994), le istanze pervenute sono più di centomila e solo trentamila quelle esaminate. Ancora più significativo è il numero del

condono (legge 326/2003) al centro di una battaglia politica giudiziaria sulla legittimità o meno della sanatoria, con oltre trentamila istanze di cui quasi diecimila in zone vincolate.

La colata di cemento figlia dei condoni edilizi ha riguardato soprattutto il capoluogo partenopeo dove sono oltre ottantacinquemila le richieste di sanatoria presentate complessivamente nel corso degli anni. Ma il fenomeno più emblematico riguarda il numero di abusi all'interno della zona rossa del Vesuvio, area ad altissimo rischio vulcanico, dove risiedono oltre 700.000 persone che in caso di eruzione dovrebbero essere evacuate in pochissime ore.

Nell'area dei comuni ricadenti nella nuova delimitazione della zona rossa a rischio Vesuvio, (escluso Napoli che vi ricade con parte delle circoscrizioni Barra, Ponticelli e San Giovanni a Teduccio e Scafati che ricade nella provincia di Salerno), sono state quasi ottantamila le richieste di sanatoria edilizia e meno di diecimila le pratiche esaminate e rilasciate.

La Regione Campania ha tentato di affrontare tale fenomeno con la legge n.16 del 7 agosto 2014, modificando la normativa regionale con l'intento di agevolare la definizione delle pratiche di sanatoria edilizia giacenti negli uffici tecnici comunali, prorogando il termine previsto per la definizione dei condoni di cui alle leggi 47/85 e 724/94 dalla legge regionale n.10 del 18 novembre 2004 dal 31 dicembre 2006 al 31 dicembre 2015, e velocizzando il rilascio dei pareri sulle istanze, concedendo la sanatoria nel caso in cui la richiesta di regolarizzazione riguardasse immobili siti in zone sottoposte a vincoli che non comportano l'inedificabilità assoluta, e respingendola al contrario nelle zone ad inedificabilità assoluta, qualora il vincolo sia stato imposto prima della realizzazione

dell'opera da condonare.

Tale modifica legislativa è stata però impugnata dal Consiglio dei Ministri dinanzi alla Corte Costituzionale, in quanto secondo il governo tale norma ha l'effetto di ampliare l'ambito del condono edilizio, in contrasto con le norme statali di principio in materia, così come anche riportato nella sentenza n.290/2009 della Corte Costituzionale dove si afferma che "solo alla legge statale compete l'individuazione della portata massima del condono edilizio straordinario (sent. n. 70/2005; sent. n. 196/2004), sicché la legge regionale che abbia per effetto di ampliare i limiti applicativi della sanatoria eccede la competenza concorrente della Regione in tema di governo del territorio".

L'impugnativa paventa che la proroga dei termini per la disamina delle domande di condono presentate nei termini per abusi effettuati decine di anni fa, possa portare ad una integrazione e/o ad una modifica della documentazione da parte dei soggetti richiedenti, (anche su eventuale sollecitazione istruttoria dei comuni precedenti), e determinare una concreta possibilità, considerato il lunghissimo lasso di tempo trascorso dalla presentazione delle domande originarie, che possano essere ammessi all'esame dei Comuni, (e conseguentemente al condono), ulteriori abusi realizzati successivamente, quali sopraelevazioni, ampliamenti, completamenti delle opere, ecc. Il governo ritiene altresì che la proroga dei termini sia solo sollecitatoria in quanto la mancata disamina delle vecchie domande di condono da parte dei comuni non fa venir meno l'obbligo giuridico degli enti locali di concludere comunque i relativi procedimenti sulla base degli atti disponibili, e quindi, appare eccessivo e sproporzionato il pericolo di danni ulteriori ai beni tutelati che la medesima norma potrebbe generare.

Comuni zona rossa	Condoni L.47/85		Condoni L.724/94		Condoni L.326/03		Totale	
	Presentate	Rilasciate	Presentate	Rilasciate	Presentate	Rilasciate	Presentate	Rilasciate
Istanze di sanatoria edilizia								
Boscotrecase	1691	19	886	3	482	0	3059	22
Boscotrecase	809	0	398	0	105	0	1312	0
Cercola	1216	0	807	0	413	0	2436	0
Ercolano	2294	18	2779	30	1195	0	6268	48
Massa di Somma	499	0	296	0	150	0	945	0
Nola	2740	1780	1380	920	405	315	4525	3015
Ottaviano	2544	0	1200	0	361	0	4105	0
Palma Campania	1157	700	570	300	389	0	2116	1000
Poggioreale	1561	0	1158	0	786	0	3505	1400
Pollena Trocchia	821	19	590	1	191	0	1602	20
Pompei	2164	0	1495	0	768	0	4427	180
Portici	2007	137	722	30	230	4	2959	171
San Gennaro Vesuviano	681	33	259	24	168	0	1108	57
San Giorgio a Cremano	1560	10	1076	0	187	0	2823	10
San Giuseppe Vesuviano	4103	0	2726	0	1208	0	8037	0
San Sebastiano al Vesuvio	680	72	418	45	108	0	1206	117
Sant'Anastasia	1434	180	898	8	539	0	2871	188
Somma Vesuviana	2957	250	1591	40	887	0	5435	290
Terzigno	1168	0	1385	0	514	0	3040	0
Torre Annunziata	2258	0	1167	0	582	0	4007	0
Torre del Greco	8470	900	2969	600	637	0	12076	1500
Trecase	783	0	423	0	274	0	1480	0
<b>Riepilogo dati</b>	<b>43597</b>	<b>4118</b>	<b>25193</b>	<b>2001</b>	<b>10579</b>	<b>319</b>	<b>79342</b>	<b>8018</b>

Figura 1– Tabella riepilogativa richieste sanatoria edilizia nei comuni della zona Rossa Vesuvio

Resta il fatto che questa problematica dovrà essere affrontata e risolta al più presto, in quanto oltre a dover dare una risposta (positiva o negativa che sia), a mezzo milione di cittadini campani che attendono da decenni l'esito delle loro istanze "legittime", (in quanto inoltrate in conseguenza di specifiche leggi nazionali), occorre scrivere la parola fine al fenomeno abusivismo e intraprendere una politica di riqualificazione e riuso dell'intero territorio napoletano e campano, che per troppi anni è stato aggredito dalla speculazione edilizia in assenza di controlli rigidi e di una adeguata pianificazione.

Finalmente negli ultimi anni la Regione Campania sembra aver preso coscienza di tale fenomeno ed ha avviato svariati progetti sul tema del controllo del territorio e repressione dell'abusivismo, avviando in collaborazione con il Marsec (Centro di telerilevamento satellitare della Provincia di Benevento), il progetto Mistrals per il monitoraggio ad intervalli regolari dell'intero territorio regionale e la conseguente identificazione di tutte le trasformazioni avvenute al suolo e degli eventuali abusi edilizi, pubblicandone poi i dati attraverso la banca dati on-line "CON.AB.ED" (CONtrasto ABusivismo Edilizio).

# SESSIONE 14

## Specificità della città delle isole

### Specificità della città delle isole

PAOLO LA GRECA

Le due maggiori isole italiane, pressoché identiche per superficie territoriale (circa 25.000 kmq) e insieme estese per il 16,5% del territorio nazionale, hanno numerose similitudini e parecchie differenze tanto da rendere ardua, e forse non feconda, l'ipotesi di proporre un'estesa riflessione sugli aspetti urbanistico territoriali che parta dall'individuazione di comuni specificità.

In un numero di comuni paragonabile (377 in Sardegna e 390 in Sicilia) abita una popolazione tanto diversa sia numericamente (1,6 Mil in Sardegna e 5 Mil in Sicilia) che per storia e tradizioni millenarie. La densità di popolazione, in Sicilia di 190 ab/Kmq - quasi tripla che in Sardegna, delinea un sistema di occupazione di suolo ed un urbanesimo dai caratteri non immediatamente confrontabili.

Tuttavia, lo straordinario valore paesaggistico e territoriale, gli ineguali caratteri ambientali, la peculiarità e l'estensione delle coste, l'opposizione sistema costiero-aree interne ("l'osso e la polpa" di Rossi Doria) restituiscono quei caratteri, più esplicitamente geografici, che rendono possibili, e quasi obbligano, alla comprensione di un comune destino per queste due grandi isole del Mediterraneo. Il sistema costiero - che in Sicilia si sviluppa per 1450 km ed è per la maggior parte montuoso e frastagliato nella parte settentrionale e orientale mentre basso in quello occidentale e meridionale - è in Sardegna più articolato e variegato. Alto e quasi rettilineo a oriente, nella parte tirrenica, lo sviluppo costiero sardo è molto frastagliato a nord e accompagnato da numerose isole, per divenire pianeggiante a sud nel golfo di Cagliari e alternato di coste rocciose a coste basse ed acquitrinose, ad occidente facendo sì che l'isola, pur con un'estensione minore, abbia, complessivamente, un maggiore perimetro pari a 1.850 km.

I tentativi di riordinare gli assetti paesaggistico-ambientali, nelle due isole ha prodotto esiti diversi. La Sardegna ha mostrato maggiore capacità di riformare sia sul piano normativo che nelle prassi, il governo del suo territorio con maggiore consapevolezza di quanto non sia avvenuto in Sicilia, da oltre trent'anni incapace di innovare l'obsoleta norma quadro urbanistica. La contrapposizione/separatezza tra pianificazione territoriale e innovazione indettata dalle esperienze di pianificazione paesaggistica hanno

determinato esiti molto diversi che meritano di essere comparati per coglierne le reali potenzialità ed imparare sia dalle buone pratiche che dalle difficoltà nei processi.

Con riferimento ai sistemi urbani si evidenzia che alcuni dei temi che caratterizzano le dinamiche proprie dei processi di metropolizzazione in atto negli ultimi decenni, che stanno profondamente mutando la struttura degli insediamenti modificando la natura delle patologie e dei problemi che caratterizzano la città contemporanea, possono essere traggurati, a partire dall'esperienze isolane con sicuro interesse. Tra questi, è centrale il sistema di trasporto in quanto un adeguato livello di accessibilità ai differenti ambiti metropolitani è parte del diritto alla cittadinanza. Eppure la mobilità, in generale in Italia, è un aspetto irrisolto per il quale si rendono necessari interventi prioritari, orientati a superare, almeno in parte, "l'anomalia genetica" che ha caratterizzato la crescita della gran parte delle città.

E il problema diventa di ancora maggiore rilevanza in territori quali quelli delle isole italiane dove il tema dell'attraversamento, dell'accessibilità diffusa e sicura e più in generale di una mobilità integrata nei diversi modi di trasporto è centrale, oltre che vitale.

Nonostante la rilevanza del problema e l'attualità del dibattito disciplinare che ha individuato diverse modalità di intervento di notevole efficacia, la prassi urbanistica in Italia stenta ancora a trovare strumenti e metodi per il progetto e l'attuazione di interventi integrati, incentrati sulla piena congruenza tra strategie di trasporto pubblico di massa e scelte localizzative. La diversità degli attori coinvolti nei processi di pianificazione e gestione delle reti di trasporto, la carenza normativa e l'assenza di strumenti di pianificazione integrata, la differenza fra scala di progetto, tempi di realizzazione, modalità di accesso a finanziamenti e programmazione delle opere, rendono estremamente complesso ogni tentativo di integrazione tra le scelte urbanistiche e quelle di mobilità. Il risultato è una sempre più marcata carenza di sistemi efficienti per il trasporto pubblico e una crescita di sistemi basati quasi esclusivamente sulla mobilità privata, che hanno innescato livelli di congestione ormai insostenibili che vedono, ad esempio, le grandi aree urbanizzate siciliane ai primi posti dell'inefficienza nei sistemi di trasporto ed il prevalere quasi esclusivo dell'auto privata.

Ed ancora il caso delle isole italiane è di grande aiuto nel comprendere quale dovrà essere il ruolo della pianificazione urbanistica per migliorare l'efficienza energetica delle città poiché essa gioca un ruolo determinante nel contribuire a migliorare la qualità

dell'ambiente urbano anche attraverso la promozione di stili di vita basati su consumi energetici decisamente più contenuti e di forme urbane ed insediamenti da rigenerare a fronte della sfida per adattare le città e mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici in atto.

Elenchiamo, di seguito, brevemente alcuni aspetti che possono essere posti a base della call

- 1) Statuti speciali e nuova governace locale
- 2) Pianificazione paesaggistica e ambientale tra opportunità e minacce
- 3) I problemi della valutazione dei piani e la loro integrazione con i processi di pianificazione ordinaria: aspetti del recepimento della direttiva della VAS
- 4) Relazioni fra pianificazione locale e d'area vasta
- 5) Edilizia informale e abusivismo edilizio
- 6) Identità dei luoghi e nuove configurazioni territoriali
- 7) Mobilità urbana: strategie per il pubblico vs il prevalere della mobilità veicolare privata
- 8) Rapporto tra scelte localizzative e morfologiche nei trasporti
- 9) Efficienza/efficacia dei processi di pianificazione
- 10) Strategie per l'efficienza energetica delle città come ecosistema sostenibile: energia, acqua, rifiuti.
- 11) Consapevolezza condivisione delle ragioni del piano nella pubblica amministrazione
- 12) Partecipazione della collettività alle scelte

## Politiche per la riattivazione di spazi collettivi: il caso delle corti passanti degli isolati messinesi

### SERAFINA AMOROSO

L'isolato messinese<sup>1</sup> costituisce la matrice morfologica della struttura insediativa della città. Esito del fortunoso (e fortuito) incontro di una cultura dell'abitare plurisecolare e delle esigenze di piano<sup>2</sup>, questa tipologia di isolato si configura come un articolato sistema di spazi interconnessi piuttosto che un sistema chiuso ed introverso. La sua struttura spaziale si ottenne per mezzo dell'inserimento sistematico – in particolare all'interno degli isolati rientranti negli interventi di edilizia economica e popolare degli anni '10 e '50 previsti dal piano Borzi<sup>3</sup> - di grandi corti e spazi liberi accessibili dall'esterno. Questa caratteristica spaziale ebbe invece una presenza marginale nel resto degli interventi di edilizia residenziale privata, in generale molto più compatti e densi.

Caratterizzato da bordi edificati ben definiti e compatte sul fronte stradale (predisposti al fine di delimitare e contenere la viabilità principale per facilitarne la ge-

stione), cui corrisponde lo spazio interno non edificato delle corti passanti (concepite, sul piano funzionale, per disimpegnare gli accessi ai vari edifici nell'idea di una città ampia, ventilata e soleggiata), l'isolato messinese divenne (al di là delle stesse intenzioni dei pianificatori) un nuovo scenario di vita collettiva e di senso di comunità cittadina.

Le corti erano spazi elementari di relazione suscettibili di varie utilizzazioni, in cui aiuole, piccoli giardini e/o spazi pavimentati costituivano lo scenario d'elezione per le passeggiate degli anziani, per le attività ludiche dei bambini, per gli incontri casuali ed informali fra gli inquilini (all'epoca, per lo più donne e venditori ambulanti).<sup>4</sup>

Storicamente, "I cortili, le strade erano (...) la diretta appendice delle stanze affollate [...]. La struttura di questi spazi non più privati, ma non ancora pubblici (...) era imperniata sulla convivenza a volte interfamiliare, a volte di più nuclei che avevano un mestiere o un lavoro in comune."<sup>5</sup> Il Piano Borzi, pur non lasciando ampio margine agli spazi pubblici (intendendo con questa accezione parchi, piazze, giardini di uso collettivo), perpetuò (più o meno inconsapevolmente) questa condizione spaziale - basata su "uno spazio irregolare ed invadente, quello di un abitare fuori e dentro la porta"<sup>6</sup> - maggiormente diffusa nell'Italia meridionale ed insulare. A qualunque strategia di trasformazione urbana, però, deve essere associata anche una strategia culturale consapevole che possa attivare nuove modalità di utilizzo della città.

La frammentazione della proprietà di interi isolati - che ha riguardato soprattutto gli spazi esterni e le parti comuni - ed il conseguente cambiamento delle loro caratteristiche giuridiche nel corso del tempo, ne hanno successivamente reso difficile e problematica sia la manutenzione che la gestione.

Per questo motivo, al di là dei piani e dei progetti<sup>7</sup> che prevedono la restituzione alla città di Messina della maggior parte dei suoi territori costieri<sup>8</sup>, nell'ambito di uno scenario operativo di notevole complessità<sup>9</sup>, sarebbe interessante promuovere politiche di (ri)attivazione di questi spazi collettivi di scala minore, quasi domestica, assumendo come riferimento modelli di buone pratiche a scala europea. Fra i vari possibili esempi, vorrei citare, per compatibilità di dimensione e scala d'intervento, il caso del Passage 56 (2006) a Parigi, promosso dall'atelier d'architecture autogérée. Un interstizio urbano nella zona est di Parigi, un tempo ridotto a zona di passaggio tra due edifici, è stato trasformato in uno spazio collettivo autogestito, divenendo un nodo all'interno di una più ampia rete di interazione produttiva e di relazioni di prossimità. Gli architetti dello studio aaa – secondo un atteggiamento curatoriale che è tipico del loro operare – si sono fatte promotrici di corsi di formazione su tecniche di costruzione ecologiche e problematiche legate all'ecosostenibilità dell'intervento (autonomia energetica, riciclo dei materiali usati e dei residui prodotti per mezzo di un laboratorio di compost), consentendo in tal modo agli abitanti ed alle strutture e organizzazioni governative locali di partecipare attivamente alla

realizzazione del progetto. L'intervento architettonico a scala urbana si è trasformato nelle loro mani in un catalizzatore di partecipazione, in una sorta di piattaforma collaborativa di interscambio. I residenti locali, avviati, tramite l'intervento e le sperimentazioni degli architetti, verso vere e proprie azioni consapevoli di riappropriazione di questo spazio, sono stati messi in grado di acquisire le conoscenze necessarie per auto-gestirlo. Questo genere di approccio bottom-up necessita di tempi lenti ed è efficace solo mediante un processo educativo di sensibilizzazione che prevede il graduale coinvolgimento dei residenti nelle operazioni di trasformazione. Tale obiettivo fu raggiunto nel Passage 56 mediante l'interazione della popolazione locale con piccoli dispositivi di carattere temporaneo, predisposti dagli architetti, che contribuirono al recupero della socialità ed allo sviluppo di una certa familiarità con lo spazio su cui intervenire. Lo spazio è stato dunque "attivato" - né ri-disegnato né ri-configurato - attraverso gli stimoli iniziali degli architetti e, soprattutto, grazie alla partecipazione ed alla dedizione quotidiana degli stessi residenti. La cosa più interessante di questo esempio è il tipo di impostazione adottato, basato sulla sperimentazione, sul tentativo e quindi anche sul fatto di prendere in considerazione il fallimento come parte integrante del processo progettuale. Naturalmente, l'esempio citato costituisce un prototipo che non può essere replicato tout court; ma protocolli e processi simili potrebbero essere adattati ad altri contesti e nuove forme di governance e di gestione potrebbero essere inventate al fine di promuovere un uso più etico e sostenibile degli spazi urbani.

E come si può adattare questo tipo di modello alle specificità della realtà messinese al fine di garantire la partecipazione della collettività alle scelte che la riguardano direttamente?

A Messina, come in molte città dell'Italia insulare e meridionale, degli spazi pubblici si fa un uso quasi esclusivamente privato, mentre i luoghi ufficialmente preposti allo svolgimento di attività collettive - come molte piazze i cui elementi di arredo sono spesso inaccessibili o sottoutilizzati, in quanto puramente ornamentali - restano sospesi in una dimensione metafisica quasi dechirichiana: diventano beni di "consumo estetico" inseriti in una città-panorama, bella ma inospitale. I servizi collettivi forniti al di fuori degli spazi domestici in luoghi istituzionalizzati, spesso trasformati in "monocolture" edilizie - "ordinate" ma "vuote" - sono destinati nella migliore delle ipotesi - ed al di là di ogni retorica inconcludente sull'evidente crisi dei modelli dell'urbanistica pianificata - alla desertificazione. Per queste ragioni, ritengo che in certi contesti, come quello messinese, le politiche per lo spazio pubblico miranti alla riqualificazione e rivitalizzazione di alcuni spazi urbani possano essere efficaci soltanto partendo da interventi a scala contenuta, che non si basino sulla produzione di spazi concettualizzati, bensì sull'uso di spazi realmente vissuti.<sup>10</sup> Le ordinarie attività della nostra vita quotidiana si svolgono nel contesto di una dimensione dialogica

che oscilla tra due stati, la cui linea di demarcazione non è sempre molto chiara: i comportamenti subordinati a norme spesso si fondono con quelli plasmati da contingenze. La predisposizione di azioni finalizzate alla modifica del nostro intorno implica la produzione di piani, ma a causa della crescente complessità della vita contemporanea la nozione statica e tradizionale di piano deve essere ampliata fino a contemplare intrinsecamente la possibilità di cambiamento. Allo stesso modo, se l'architettura e l'urbanistica intendono dare concretamente ed attivamente il loro contributo rispondendo alle sfide attuali della città contemporanea, devono cambiare atteggiamento di fronte alla realtà in cui sono chiamate ad operare. L'architettura deve superare l'impasse costituito dalla impossibilità, da parte dei tradizionali concetti di forma e morfologia, di interpretare ed accogliere al loro interno la scala e la complessità degli spazi urbani contemporanei. Piano e progetto devono essere ripensati non tanto come strumenti di progettazione e sistemi chiusi, quanto piuttosto come processi e dispositivi in continua evoluzione che consentono all'imprevisto ed all'imprevedibile di avere luogo. L'apertura al cambiamento deve diventare una qualità intrinseca, incorporata all'interno della progettazione, congiuntamente all'interesse centrale sul processo piuttosto che sul prodotto finale, superando definitivamente una concezione disegno-centrica (e formalizzante) e quantitativa delle strategie progettuali tradizionali.

#### Note

1 Si ricorda il primo Simposio Internazionale di Progettazione Architettonica "L'isolato di Messina" (1984-1985) promosso da Pasquale Culotta e Vincenzo Melluso

2 Si fa riferimento al Piano Borzì del 1911 (che, sebbene si occupasse della ricostruzione post-sismica, operò in continuità con la condizione urbana ottocentesca, perpetuandone la morfologia caratterizzata da un impianto a maglie ortogonali) e, conseguentemente, al suo Regolamento edilizio, alla normativa antisismica ed al controllo delle altezze massime degli edifici, nonché alle leggi riguardanti l'edilizia economica e popolare.

3 come, ad esempio, nella zona sud ed a Giostra

4 Di Leo, G. L. e Lo Curzio, M (a cura di) (1985), Messina, una città ricostruita: materiali per lo studio di una realtà urbana, Edizioni Dedalo, Bari, p. 63

5 La Cecla, F. (1993), *Mente locale*. Per un'antropologia dell'abitare, Eleuthera, Milano, p. 82

6 Ibid.

7 come ad esempio il Piano Regolatore Portuale (2007) ed il recente (2010) Programma Innovativo in Ambito Urbano (PIAU) "Porti & Stazioni," promosso dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MITT)

8 sovvertendo, così, una consuetudine consolidatasi nel tempo in base alla quale la maggior parte dei territori costieri di tutta la Sicilia sono stati, paradossalmente, quelli in cui meno le città costiere si sono riconosciute, in quanto testimoni dei fallimenti delle

prospettive paleo e neo-industriali che ne hanno alterato, e spesso compromesso, la fisionomia. 9 architetture militari da rifunzionalizzare; una stazione marittima di scambio intermodale in uno nodo cerniera fra due aree a forte attrito (l'area oggetto del Piano Portuale - ovvero il sistema Falcata-Palazzata-Fiera - e l'area del waterfront a sud, oggetto della riqualificazione del PIAU); l'inserimento nella zona Falcata di funzioni eterogenee, urbane e non, con l'obiettivo di rivitalizzare e riqualificare l'area; il mantenimento di un elevato standard nell'offerta dei collegamenti a corto raggio con la Calabria; la valorizzazione della cantieristica; il potenziamento della funzione crocieristica.

10 Si vedano su questi temi alcuni concetti dagli interessanti risvolti spaziali elaborati da Michel De Certeau [De Certeau, M. (1984), *The practice of everyday life*, trans. Steven Rendall, University of California Press, Berkeley] e Henri Lefebvre [Lefebvre, H. (1991), *The Production of space*, trans. Donald Nicholson-Smith, Blackwell, Oxford]. Si fa riferimento, in particolare, alle nozioni di strategie e tattiche di De Certeau e alle nozioni di rappresentazione dello spazio e spazio della rappresentazione di Lefebvre, fra le quali può essere istituito un certo parallelismo.

#### Bibliografia

- Cottino, P. (2003), *La città impreveduta. Il dissenso nell'uso dello spazio urbano*. Elèuthera, Milano
- De Certeau, M. (1984), *The practice of everyday life*, trans. Steven Rendall, University of California Press, Berkeley
- Di Leo, G. L. e Lo Curzio, M (a cura di) (1985), *Messina, una città ricostruita: materiali per lo studio di una realtà urbana*, Edizioni Dedalo, Bari
- La Cecla, F. (1993), *Mente locale. Per un'antropologia dell'abitare*, Elèuthera, Milano
- Lefebvre, H. (1991), *The Production of space*, trans. Donald Nicholson-Smith, Blackwell, Oxford
- Simone, R. (1996), *La città di Messina tra Norma e Forma*, Gangemi, Roma

## Uso del suolo e modelli di idoneità. Aiuto alla decisione

### MARA BALESTRIERI, TANJA CONGIUE E GIANLUCA MELIS

#### Introduzione

La complessità dei processi di organizzazione del territorio e le esigenze di tutela e salvaguardia attiva delle risorse ambientali e paesaggistiche, ispirati ai principi dello sviluppo sostenibile, rendono le scelte di piano sempre più difficili da compiersi (Friend, Hickling 1987).

La conflittualità che accompagna la gestione degli spazi a causa degli interessi divergenti in gioco, richiede metodi e strumenti di aiuto alla decisione capaci di far fronte al carattere controverso delle scelte evitando che queste diventino scelte di parte (Balestrieri 2013). L'attenzione alla dimensione interattiva e partecipativa insieme alla costruzione di scenari sono ormai elementi imprescindibili, e seguono approcci sviluppati nel tempo da vari filoni di studio, dalla scuola francese di Lamsade alle scuole di economia americane e olandesi (Las Casas 1984, Tsoukiàs 2007, Bouyssou et al. 2006).

A fronte della conclamata impossibilità della selezione di una scelta ottimale, la direzione non può che essere quella della ricerca del compromesso migliore fra tutti gli obiettivi individuati (Roy 1985). In questo senso la costruzione di procedure negoziate, trasparenti e ancorate a solidi criteri scientifici che permettano di tener conto dei vari interessi in gioco, diventa il prerequisito di ogni volontà di pianificare nell'interesse pubblico (Beatley 1994).

Un altro tema rilevante che in Italia e ancor più in Sardegna condiziona l'attività di piano e governo del territorio è la debolezza delle strutture tecnico-amministrative e la conseguente necessità di forme di aggregazione sovraumunali. Queste condizioni, oltre che di estrema attualità, sono essenziali sia per una gestione efficiente dei servizi alla collettività che per la crescita e la competitività dei territori.

Nel caso dell'area vasta di Sassari, scelta come ambito di studio, l'importanza di una visione sovraumunale emerge prepotentemente dall'analisi delle caratteristiche dimensionali del contesto: su 66 comuni, solo 8 hanno più 5000 abitanti e 41 ne contano meno di 2000, dati ancor più significativi se incrociati con gli indicatori del processo di spopolamento in corso e con i dati relativi al numero di dipendenti nei comuni (6,76 ogni 1000 abitanti). In questo scenario è difficile immaginare che i singoli comuni possano delineare e attuare politiche e strategie di sviluppo di ampio respiro, essendo già un problema l'erogazione di servizi con standard qualitativi adeguati (Maciocco, Balestrieri, Congiue 2011).

La pianificazione delle aree da destinare alle funzioni produttive rappresenta un contesto emblematico in cui esplorare le difficoltà incontrate dalle realtà locali nell'elaborazione di percorsi di sviluppo condivisi che perseguano una direzione coerente con una visione ampia dell'assetto territoriale. Lo stesso Piano Paesaggistico Regionale riconosce la rilevanza della questione richiedendo un esplicito sforzo alla scala sovralocale finalizzato alla definizione di criteri per l'individuazione delle aree più idonee ad accogliere gli insediamenti produttivi e attribuendo priorità al requisito di coordinamento delle iniziative comunali (art. 106 c.1 p.9 delle NtA).

Il contributo si confronta con questo tema proponendo una procedura di analisi e supporto al progetto che combina la visione tecnica in un percorso dialettico con gli attori locali.

## Metodologia

La principale caratteristica della procedura costruita per supportare le scelte di localizzazione di nuove attività produttive consiste nel superamento del concetto di zoning considerando il territorio provinciale come un sistema unitario, capace in linea meramente teorica, di ospitare in ogni sua parte le funzioni desiderate e definendo per ciascuna il suo grado di rispondenza a criteri generali e esigenze del contesto modellizzati attraverso opportuni indicatori e tradotti in valori numerici da indici specifici.

Il modello proposto, basato operativamente su analisi raster fondate sugli algoritmi di cost-distance, opera una suddivisione fine di tutto l'area vasta oggetto di studio in porzioni elementari (celle di un raster GRID) e associa a ciascuna un valore che rende conto della sua idoneità all'insediamento di specifiche funzioni quantificando il livello di rispondenza di ciascuna area elementare ai criteri e requisiti scelti per tale destinazione d'uso, attraverso una somma pesata degli indici che quantificano gli indicatori scelti. La successiva operazione di classificazione è stata condotta con il metodo natural breaks (Jenks, Caspall 1971) e dato che ogni cella rappresenta una porzione di territorio, restituisce ambiti (insiemi di celle) che presentano valori omogenei dell'idoneità all'insediamento delle funzioni in esame. Le informazioni così ricavate sono state interpolate con una classificazione delle zone omogenee a destinazione artigianale e produttiva (zone D) previste negli strumenti urbanistici dei singoli Comuni sulla base della loro attuale condizione di utilizzazione per costruire una matrice di possibili azioni di trasformazione. Il modello è stato applicato all'area vasta di Sassari riferendosi all'assetto territoriale assunto attualmente dalla Provincia scegliendo criteri eminentemente geografici, a volte qualitativi, e modellizzabili attraverso valutazioni spaziali di distanza o prossimità su cui fondare gli algoritmi di cost-distance. Il risultato delle elaborazioni prodotte non è finalizzato ad individuare con precisione deterministica dove debbano essere localizzati gli insediamenti produttivi, ma piuttosto a fornire un quadro di scala sovralocale basato su una comprensione approfondita delle risorse ambientali e socioeconomiche del territorio che possa accompagnare e armonizzare le scelte dei molteplici decisori locali nella costruzione di scenari condivisi. In questo modo si pone come strumento di sostegno interattivo per la strutturazione di forme di partecipazione alla decisione.

Il modello di idoneità territoriale per gli insediamenti produttivi

La definizione del modello di idoneità è stata legata ad una valutazione critica e progettuale dell'infrastrutturazione esistente sul territorio e del modello di organizzazione territoriale presente e auspicato.

Lo sviluppo sostenibile, porta insita in sé l'idea di un'organizzazione spaziale e sociale capace di garantire uno sviluppo territoriale equamente distribuito che sia compatibile con la tutela ambientale secondo scelte efficaci in termini di crescita economica ma

anche di salvaguardia degli equilibri naturali.

Nella provincia di Sassari, come nella gran parte delle realtà territoriali italiane, si osserva la tendenza dei singoli comuni a riservare sempre e comunque una porzione del proprio territorio all'insediamento di attività produttive tenendo conto in minima parte o per niente dell'assetto spaziale e dell'orientamento dei comuni limitrofi. In termini di sostenibilità, questo principio pianificatorio presenta diversi limiti: comporta un elevato consumo di risorse non riproducibili quali suolo e paesaggio; produce una domanda di nuovi servizi e infrastrutture frammentata tra i singoli comuni e che le collettività, per le loro modeste dimensioni, spesso non sono in grado di sostenere autonomamente; genera in alcuni casi incompatibilità di usi tra aree contigue; produce assetti poco razionali sotto il profilo della distribuzione delle opportunità territoriali e di conseguenza sottrae risorse e investimenti all'innovazione del sistema produttivo territoriale complessivo.

Ne consegue che impostare politiche pubbliche industriali coordinate e condivise fondate su un governo sostenibile del territorio è una priorità a cui si deve necessariamente tendere.

La procedura delineata per l'analisi e l'interpretazione delle capacità del territorio assume sullo sfondo la visione di città territoriale provinciale come organizzazione orizzontale dei rapporti territoriali basata su relazioni di complementarità tra le parti. Questa condizione di funzionalità reciproca e integrata presuppone la condivisione di prospettive future e il coordinamento delle azioni da intraprendere per

PRINCIPIO PROGETTUALE	CRITERIO
coerenza/compatibilità con la struttura paesaggistica ambientale	esclusione di aree sensibili dal punto di vista ambientale
coerenza/compatibilità tra destinazioni d'uso contigue	esclusione di attività interferenti; integrazione delle aree produttive nei processi della città
riduzione dei costi ambientali	non proliferazione aree produttive
complementarietà di ruoli e funzioni	gestione condivisa di risorse, servizi e spazi di rilevanza sovralocale
equilibrio nella distribuzione delle opportunità urbane	equilibrio tra dimensioni delle aree produttive e del sistema insediativo afferente

Tab 1 – Elementi di valutazione del livello di idoneità

raggiungiarle.

Nella costruzione del modello di idoneità sono stati presi in considerazione aspetti geografico localizzativi, dati relativi alla dotazione infrastrutturale del territorio e caratteristiche strutturali dell'identità e della vocazione dei luoghi.

In coerenza con le linee tendenziali di sviluppo perseguite dagli strumenti vigenti alla macroscale (piani territoriali di coordinamento, piani strategici, piani settoriali, ecc.) si sono definiti i principi progettuali cardine e i relativi criteri da considerare nella procedura di valutazione dell'idoneità:

I diversi fattori combinati fra loro hanno consentito di classificare il territorio in funzione della maggiore o minore disposizione ad accogliere insediamenti produttivi provinciali (fig. 2).

Operativamente nel costruire il modello di idoneità per gli insediamenti produttivi, il primo passo è stato valutare l'idoneità del territorio in funzione del grado di accessibilità e dei costi ambientali delle trasformazioni infrastrutturali del territorio (trasformazioni per la realizzazione degli insediamenti produttivi e

delle reti di collegamento e tecniche necessarie per un efficiente funzionamento). A questo fine il modello prende in considerazione la dotazione infrastrutturale del territorio ed elabora alcune misure di prossimità rispetto all'infrastruttura ferroviaria (con preferenza alla rete a scartamento normale), alle direttrici viarie principali, ai corridoi viari, agli elettrodotti e alla rete di smaltimento delle acque reflue. La combinazione di questi indicatori è resa effettuando una somma pesata che attribuisce più importanza relativa all'infrastruttura ferroviaria, alle direttrici principali e alla rete dei servizi.

In base a questo primo esame, le aree più idonee sono quelle che rispondono ai seguenti criteri:

- sono collegate preferibilmente con la rete ferroviaria: criterio che permette di recepire gli obiettivi e le strategie del Piano Regionale dei Trasporti orientati a razionalizzare e potenziare il trasporto merci ferroviario per renderlo preferibile e competitivo rispetto al trasporto su gomma in risposta alle problematiche ambientali connesse alla sostenibilità degli spostamenti di beni e risorse. L'indicatore corrispondente è basato sulla prossimità alle infrastrutture ferroviarie principali (è esclusa la rete scartamento ridotto) e l'indice che lo modella è la distanza in metri misurata sul modello digitale del terreno, dalla rete ferroviaria esistente;

- sono localizzate in prossimità delle principali direttrici viarie e dei corridoi primari: le prime sono assi viari a rapido scorrimento di rilevanza sovralocale al servizio degli insediamenti principali, delle aree industriali e produttive, dei nodi di collegamento con l'esterno (porti e aeroporti); i secondi sono sempre assi viari di rilevanza sovralocale ma di rango inferiore, rispetto alle direttrici, sia per l'importanza dei luoghi collegati (centri abitati minori) sia per la tipologia di infrastruttura.

Tale criterio traduce la necessità di garantire una migliore efficienza nel trasporto e di evitare l'ulteriore infrastrutturazione del territorio limitando così i costi ambientali legati in special modo al consumo di suolo che un'infrastrutturazione viaria ex-novo comporterebbe e alla produzione di gas serra. L'indicatore corrispondente è la prossimità alle direttrici primarie e l'indice che lo modella è la distanza in metri misurata sul modello digitale del terreno, dalla rete infrastrutturale viaria esistente;

- sono localizzate in prossimità della rete elettrica principale e della rete di smaltimento delle acque reflue: criterio che risponde alla ricerca di una migliore efficienza funzionale e quindi di produttività economica; l'indicatore è basato sulla prossimità alle linee della rete elettrica e ai depuratori esistenti localizzati sul territorio.

Un secondo livello di analisi tiene conto del sistema paesaggistico ambientale selezionando le aree sottoposte a vincoli di tutela (es. aree protette, beni paesaggistici, luoghi identitari delle popolazioni locali). Queste informazioni (criteri territoriali esterni) vengono poi incrociate con l'attuale assetto delle aree produttive dell'area di studio (criteri interni).

In particolare dal mosaico degli strumenti urbanistici dei Comuni della Provincia si è proceduto ad estrapolare tutte le zone D per sottoporle singolarmente ad un'analisi dello stato dei luoghi mediante la tecnica della fotointerpretazione basata sulle ortofotocarte prodotte dalla C.G.R. per l'anno 2006 con risoluzione al suolo di 1 m.

Tale ricognizione ha anche tenuto conto delle informazioni fornite dalla RAS (2006) sullo stato di avanzamento delle aree interessate dai piani per gli insediamenti produttivi con dati su dotazioni e allestimenti delle singole zone.

Inoltre la classificazione tiene conto della struttura dell'insediamento e dell'organizzazione delle relazioni urbane attraverso una misura della distanza tra aree produttive e centri urbani pesata sulle dimensioni demografiche dei comuni.

Sono state così definite cinque classi in ordine di entità di trasformazione del territorio:

- zone D in cui non sono presenti segni di trasformazione del territorio (D1)

- zone D in cui sono presenti solo le opere di urbanizzazione primaria (D2)

- zone D occupate in modo non significativo e concentrato in una porzione dell'area (D3)

- zone D occupate in modo significativo da insediamenti produttivi (D4)

- zone D occupate da attività estrattive (D5)

COMUNE	Tipo PIP	Rete acqua potabile %	Rete acqua non potabile %	Rete acque bianche %	Rete acque nere %	Illuminazione pubblica %	Rete elettrica %	Rete Gas %	Rete (Fibra ottica) %	Rete (cossiale) %	Rete (doppio) %
Alghero	Classe 5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Anela	Partner PIP Intercom	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Benetutti	Partner PIP Intercom	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bonnanaro	Classe 2	100	0	100	100	100	50	0	0	0	40
Bono	Classe 2	100	100	100	100	100	2	0	0	0	0
Bonorca	Classe 2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bottidda	Partner PIP Intercom	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bultei	Classe 3	0	0	100	100	100	100	0	0	0	0
Bulzi	Classe 3	100	0	100	100	100	100	0	0	0	0
Burgos	Partner PIP Intercom	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cargeghe	Classe 4	0	70	70	70	70	40	0	0	30	0
Chiaromonte	Classe 2	90	0	100	100	80	80	0	0	10	30
Esportiatu	Partner PIP Intercom	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Giave	Classe 5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ilorai	Partner PIP Intercom	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ittiri	Classe 4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Laeriu	Classe 2	100	0	100	100	100	100	0	0	0	0
Murtas	Classe 3	100	0	0	100	100	100	0	100	0	0
Nule	Classe 1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nulvi	Classe 3	100	0	100	100	100	100	0	0	100	0
Olimedo	Classe 5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tab 2 – Estratto dell'allestimento delle zone D

La classificazione delle zone D interpolata con il modello di idoneità territoriale e confrontata con la distribuzione delle aree ambientali, viene a costituire il nucleo centrale di una serie di politiche e azioni possibili guidate da principi di riequilibrio territoriale, limitazione dei costi ambientali e di non-proliferazione degli insediamenti produttivi. Le azioni sono sintetizzate in una matrice che aiuta a leggere le interdipendenze tra i criteri adoperati.

Figura 2 – Modello metodologico

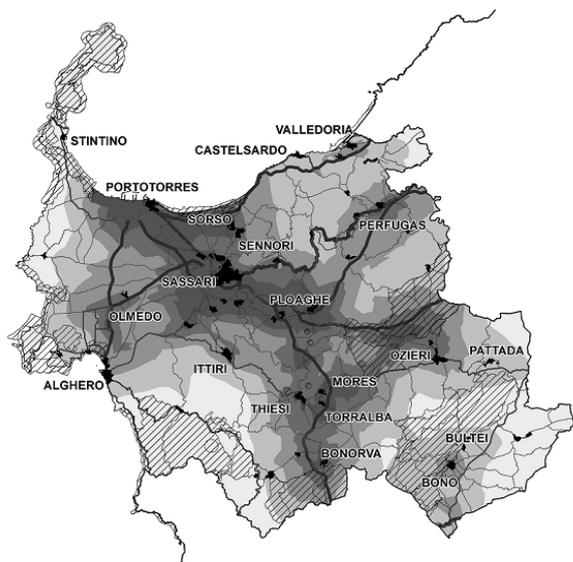


Figura 3 – Classi di idoneità, infrastrutturazione e aree di pregio ambientale (le tonalità di rosso indicano valori decrescenti di idoneità, in grigio la rete stradale classificata in funzione della sua importanza e in bordeaux i tracciati ferroviari, in viola le zone industriali, i retini indicano le aree tutelate per valori ambientali)

#### La matrice delle azioni strategiche

Dall'intersezione dei criteri esterni e dei criteri interni si costruisce una matrice delle azioni strategiche che costituisce uno strumento schematico di facile lettura che aiuta i decisori locali nella costruzione e discussione di scenari alternativi di piano/progetto con i quali condurre processi di pianificazione condivisa. A seguito delle fasi di approfondimento e di confronto reciproco tali scenari potranno essere confermati e meglio dettagliati ma anche modificati in modo negoziato.

#### Conclusioni

Gli insediamenti produttivi identificano un campo importante su cui avviare processi di confronto tra i diversi soggetti del territorio per costruire la condivi-

sione di esiti coerenti sull'organizzazione dello spazio. Il modello proposto che consente di classificare gli ambiti geografici con diversi gradi di idoneità territoriale per la localizzazione di insediamenti produttivi, è stato concepito come strumento conoscitivo di aiuto all'assunzione di scelte consapevoli e coerenti. La sperimentazione sul territorio della provincia di Sassari ha offerto diversi spunti interessanti circa la sua utilità di applicazione nei processi decisionali di confronto su ipotesi alternative di trasformazione. La procedura permette per esempio di riconoscere le situazioni di conflitto tra usi non compatibili del territorio come la prossimità tra aree produttive e contesti ambientali sensibili o con vocazione produttiva altra dall'utilizzo artigianale e/o industriale. Essa consente di individuare le situazioni nelle quali appare più opportuna e conveniente l'aggregazione spaziale e l'unione tra comuni per la gestione di processi e servizi o i casi in cui occorre ragionare e coordinare le modalità di conduzione delle attività produttive assegnando il peso maggiore ai principi di sostenibilità ambientale.

Per esempio esso riconosce un alto valore di idoneità alle aree prossime ai centri urbani principali che beneficiano di una maggiore organizzazione in termini di collegamenti, allestimento infrastrutturale e di servizi, ma allo stesso tempo identifica come altrettanto idonee alcune porzioni di territorio più marginali delineando così per questi contesti possibili strade con le quali conquistare un nuovo ruolo nel funzionamento territoriale complessivo.

In questo senso il modello favorisce riflessioni circa i modi con cui favorire processi di riequilibrio territoriale.

Per questo si ritiene che la procedura ulteriormente affinata e arricchita possa rappresentare una base per la discussione pubblica da impiegare anche per piani e progetti di altre attività urbane.

COMUNE	tipo PIP	Rete acqua potabile %	Rete acqua non potabile %	Rete acque bianche %	Rete acque nere o miste %	Illuminazione pubblica %	Rete elettrica %	Rete Gas %	Rete (fibra ottica)%	Rete (coassiale %)
Alghero	Classe 5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Anela	Partner PIP intercom	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Benetutti	Partner PIP intercom	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bonnanaro	Classe 2	100	0	100	100	100	50	0	0	0
Bono	Classe 3	100	100	100	100	100	2	0	0	0
Bonorva	Classe 5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bottidda	Partner PIP intercom	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bultei	Classe 3	0	0	100	100	100	100	0	0	0
Bulzi	Classe 3	100	0	100	100	100	100	0	0	0
Burgos	Partner PIP intercom	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cargeghe	Classe 4	0	70	70	70	70	40	0	0	30
Chiaramonti	Classe 2	90	0	100	100	80	80	0	0	10
Esporlatu	Partner PIP intercom	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Figura 3 – Matrice delle azioni strategiche

## Bibliografia

- Balestrieri, M. (2013), "Zone d'ombra della pianificazione", in Sbetti F., Rossi F., Michele Talia M., Trillo C. (a cura di), *Il governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo*, atti del XXVIII Congresso INU, Dossier n. 4, INU Edizioni, Roma 2013.
- Beatley, T. (1994), *Ethical land-use: Principles of Policy and Planning*, Johns Hopkins University Press.
- Bouyssou, D., Marchant, Th., Pirlot, M., Tsoukiàs, A., Vincke, Ph. (2006), *Evaluation and Decision Models: stepping stones for the analyst*, Springer Verlag, Berlin.
- Jenks, G.F., Caspall, F.C. (1971) Error on choroplethic maps: Definition, measurement, reduction, *Annals of the Association of American Geographers*, 61:217-244.
- Las Casas, G.B. (1984), "Processo di decisione e processo di Piano". in Clemente F. (a cura di), *Pianificazione del Territorio e sistema informativo*, Franco Angeli, Milano.
- Maciocco, G., Balestrieri, M., Congiu, T. (2011) *Il progetto urbano del territorio. Il piano strategico della provincia di Sassari*, Franco Angeli, Milano.
- Sardegna Statistiche (2006), *I PIP in Sardegna nel 2006*, Regione Autonoma della Sardegna, Cagliari.
- Roy, B. (1985), *Méthodologie Multicritère d'Aide à la Décision*, Economica, Paris.
- Tsoukiàs, A. (2007), "On the concepts of decision aiding process" *Annals of Operations Research*, vol. 154, pagg. 3-27.

# Verso un nuovo modello di gestione delle aree protette in Sicilia

## SALVATORE CARTARRASA

### Introduzione

La normativa vigente in Sicilia in materia di Aree Protette (AAPP) fa riferimento ancora alla legge quadro regionale n. 98 del 1981 aggiornata e integrata dalla l.r. n. 14 del 1988 e da numerosi successivi decreti dell'Assessorato al Territorio e dell'Assessorato all'Agricoltura all'interno dei quali erano contenute delle isolate norme aggiuntive e di assestamento. In oltre trent'anni il sistema delle AAPP è molto cambiato dal punto di vista tipologico (introduzione di SIC e ZPS, Geositi, parchi urbani, monumenti della natura, microriserve, IBA, ecc.), normativo (proposte di revisione della legge 394/91 e recenti sentenze della Corte Costituzionale) ed economico (poche risorse pubbliche destinate al settore a fronte del ruolo strategico primario assegnatogli dalla green economy). Attualmente in Sicilia è in corso un ampio dibattito, perlopiù limitato agli addetti ai lavori, sull'aggiornamento della vecchia legge quadro regionale del 1981,

con proposte di nuovi scenari che si inseriscono in un contesto complesso ed estremamente dinamico, ma al tempo stesso molto stimolante, contraddistinto da una crisi che ormai non si può definire solo economica, ma anche sistemica.

I disegni di legge proposti e le recenti sentenze della Corte Costituzionale

Il dibattito nella Regione sull'aggiornamento della legge quadro regionale si è avviato a partire dai tre disegni di legge depositati presso l'Assemblea Regionale Siciliana, tra il 30 gennaio e il 26 novembre 2013, e dalle recenti sentenze della Corte Costituzionale: la sentenza n. 12 del 2009, che ha sancito la competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente, e la sentenza n. 212 di luglio 2014, che ha stabilito l'illegittimità della legge regionale siciliana sui Parchi e le Riserve naturali nella parte in cui stabilisce forme di partecipazione degli enti locali nel procedimento istitutivo delle aree naturali protette regionali diverse da quelle previste dall'art. 22 della legge n. 394/91.

In quest'ultima sentenza viene evidenziato che la legge regionale "prevede quale unica forma di partecipazione dei comuni al procedimento di istituzione delle riserve naturali regionali la possibilità di formulare osservazioni nei confronti della proposta di piano regionale dei parchi e delle riserve naturali. Il diritto di partecipazione introdotto dalla legge Quadro nazionale n. 394 del 1991 in favore degli enti locali, viceversa, ha ad oggetto il procedimento di istituzione della singola area protetta e si realizza anche mediante lo svolgimento di conferenze per la redazione di un documento di indirizzo che abbia ad oggetto i diversi aspetti naturalistici, economici e sociali coinvolti dalla istituzione della riserva". Questa sentenza di fatto mette in dubbio la validità giuridica dell'istituzione delle nuove AAPP a partire dal 2009, per cui il legislatore siciliano deve dare prontamente risposta.

Il dibattito punta a perseguire un nuovo modello di gestione delle AAPP che superi quelli proposti dalla vecchia legge del 1981, espressi dal concetto tradizionale di area protetta, intesa come ambito di conservazione e tutela della biodiversità, oppure da quello di area protetta come "eccezione sostenibile", isola all'interno di un territorio governato con logiche differenti, talvolta in contraddizione con le stesse finalità della area protetta che sono di fatto i modelli

Gli aggiornamenti proposti dai tre disegni di legge, tenendo conto dei principi della legge quadro nazionale n. 394/91 e delle direttive comunitarie in materia di biodiversità, mirano a modificare il quadro normativo secondo i seguenti criteri:

- aggiornare e ampliare il sistema regionale delle aree naturali protette con l'inserimento dei Siti Natura 2000 (ZSC, SIC e ZPS), dei Geoparchi, dei Monumenti naturali, dell'Area di rilevante interesse naturalistico e ambientale, dei Parchi locali, delle zone umide di importanza internazionale, delle aree IBA e di eventuali parchi e riserve nazionali;
- revisionare il Piano Regionale delle AAPP nell'ottica di una migliore razionalizzazione della spesa e orga-

nizzazione gestionale;

- prevedere un Piano di Gestione unico per le riserve naturali redatto dagli Enti Gestori che sostituisca il Piano di Sistemazione della zona A, redatto dalla Provincia, ed il Piano di Utilizzazione, redatto dal Comune;
- definire le aree contigue di protezione sviluppo controllato, esterne ai perimetri istitutivi dei parchi e delle riserve (ivi comprese le zone D di parco e le zone B di pre-riserva)
- semplificare ed innovare il campo della governance delle AAPP attraverso misure di semplificazione procedurale ed organizzativa, quali ad esempio l'istituzione di un Comitato Tecnico Scientifico che sostituisca l'attuale Consiglio Regionale e i CTS dei singoli parchi e che diventi organo consultivo non solo dell'Assessore Regionale, ma anche degli Organi dell'Enti Parco;
- migliorare la governance delle riserve naturali: allargando i soggetti affidatari della gestione delle riserve naturali anche agli enti comunali; individuando gli Enti Gestori attraverso regolari bandi e non più attraverso arbitrarie decisioni dell'Assessore al ramo; selezionando il personale delle AAPP secondo criteri di competenza e con procedure ad evidenza pubblica; prevedendo l'istituzione di albi regionali per i direttori dei parchi e per i direttori delle riserve;
- individuare forme adeguate di tutela e gestione delle aree SIC e ZPS;
- applicare il principio di sussidiarietà orizzontale ricercando un ampio consenso delle popolazioni locali, attraverso la diretta partecipazione ai momenti fondamentali della gestione dell'area protetta, coinvolgendo maggiormente i privati e incrementando l'attività di divulgazione attraverso i Centri di Educazione Ambientale (CEA) presenti nei territori delle AAPP;
- attuare il principio di una progressiva autonomia finanziaria degli Enti Gestori di AAPP e della loro autoresponsabilità nella gestione attraverso: il pagamento di un ticket per i visitatori nelle AAPP che rimanga per il 70% all'Ente Gestore; il riconoscimento delle AAPP esistenti quali aree eleggibili per gli interventi previsti per l'attuazione POIN (Programma Operativo Interregionale- attrattori culturali- Natura e turismo); la previsione di misure di incentivazione per i comuni ricadenti all'interno delle AAPP.

#### Riflessioni

Diversi elementi che tuttora appaiono esterni al dibattito, sono invece aspetti altrettanto importanti della gestione delle AAPP e meritano di essere approfonditi.

#### Sostenibilità economica delle AAPP.

Secondo i dati Teeb (The Economics of Ecosystems and Biodiversity) i benefici economici netti assicurati in 40 anni dal restauro ambientale di un ettaro delle nostre foreste sono pari a 26.300 dollari (con un tasso di ritorno dell'investimento del 20%), per un ettaro di fiume o di lago a 69.700 dollari (con un tasso di ritorno dell'investimento del 27%), per un ettaro di zona umida dell'entroterra 171.300 dollari (con un tasso di ritorno dell'investimento del 12%), per un et-

taro di coste a 935.000 dollari (con un tasso di ritorno dell'investimento dell'11%), dividendi che potrebbero capovolgere l'agenda delle priorità mondiali, se effettivamente calcolati dalla finanza e della politica. Inoltre, secondo il X Rapporto Ecotur, il settore turistico nelle AAPP è cresciuto del 2% nell'ultimo anno, raggiungendo 101 milioni di presenze. Il turismo naturalistico nel 2011 valeva 10,9 miliardi di euro con una crescita del 3% rispetto all'anno precedente. I dati riportati testimoniano uno scenario economico che non può essere ignorato dalla nuova normativa regionale, tenuto conto anche che nei prossimi anni il costante assottigliamento delle risorse pubbliche regionali, combinandosi con i più drastici tagli della spesa per contenere il deficit pubblico, renderà insufficienti i finanziamenti europei che non potranno più compensare i mancati trasferimenti pubblici. Con riferimento a questo tema, dunque, le proposte d'aggiornamento della legge quadro regionale, che sostanzialmente prevedono l'applicazione di un ticket di ingresso e maggiori fondi provenienti dal POIN, appaiono insufficienti.

La legislazione regionale deve considerare maggiormente la vocazione turistica della Sicilia e posizionare l'isola come destinazione d'eccellenza dell'ecoturismo internazionale. Il concetto è quello di organizzare turisticamente, ma in modo sostenibile ed integrato, l'offerta delle AAPP, attraverso un soggetto che si occupi di supportare e far conoscere le attività svolte attraverso le nuove tecnologie ed il web.

Una nuova normativa sulle AAPP deve inoltre contenere delle misure d'incentivazione del turismo scolastico, per ottenere effetti economici virtuosi a livello di comunità locale, con la costruzione di reti di imprese locali, ed effetti formativi virtuosi per i giovani, attraverso un'appropriata educazione al rispetto della natura e dell'ambiente. Sarà però necessario introdurre le attività di turismo scolastico naturalistico in programmi didattici e POF (Programmi Offerta Formativa), riconoscendo crediti formativi per gli studenti e forme d'incentivazione, anche economica, per gli insegnanti.

D'altra parte, va evidenziato che, sebbene imprenditori locali e residenti siano in molte parti d'Italia divenuti "amici dei parchi" in virtù dell'incoming turistico che i parchi apportano, in modo variabile e con tutte le specificità del caso, è opportuno riflettere sia sui limiti dei flussi di visitatori in termini di sostenibilità ambientale, sia sull'adeguatezza di una via di sviluppo basata esclusivamente sul turismo, che dove è stata adottata ha quasi sempre generato desertificazione produttiva e impoverimento dei valori territoriali, senza peraltro assicurare la crescita di una vera imprenditoria turistica locale. E' certamente una problematica centrale per molti territori isolani, che potrebbero presentare un'offerta diversificata, combinando località balneari e aree montane di pregio naturalistico, luoghi di richiamo culturale e tradizioni enogastronomiche, ma che di fatto, per varie ragioni legate alla domanda e all'offerta, non riescono a svincolarsi dalla prevalente dipendenza dal turismo

balneare. Anche le attività turistiche, in definitiva, dovrebbero incorporare il concetto di limite.

#### Governance delle AAPP

L'esperienza fin qui maturata a livello nazionale testimonia che il coinvolgimento, la sinergia, la partnership con i soggetti locali, in definitiva la capacità di governance e la struttura di government, sono stati fattori vincenti, di molto superiori alla qualità intrinseca dei luoghi eletti a parco. Diversi casi territoriali di successo, infatti, si basano sulla capacità di aver trasformato in vantaggi competitivi precedenti situazioni di svantaggio. Ne è esempio significativo la storia della Riserva dello Zingaro, un territorio che appariva penalizzato dalla morfologia e dalle difficoltà insediative e che oggi è meta ambita di turisti di tutto il mondo. Per contro, molti territori di altissimo valore naturalistico e paesaggistico, riflettono gli effetti negativi prodotti dalle politiche passive di gestione basate esclusivamente sull'imposizione di vincoli non riconosciuti dalle comunità locali, sostanzialmente inefficaci nel contrastare l'uso indiscriminato del territorio da parte dall'industria turistica.

Occorre, in tal senso, attribuire un ruolo importante alle figure professionali in servizio nelle strutture dei parchi. Il "capitale naturale" dei luoghi è relativamente stabile nel tempo, ma la sua valorizzazione dipende anche dall'intenzionalità, dalla capacità e dalla motivazione di chi deve gestire il territorio lontano dai fondamentalismi conservativi o dall'interpretare in termini "autoritari" il ruolo di amministratore.

#### Educazione ambientale

Il ruolo dei cittadini, in qualità sia di fruitori delle AAPP sia di abitanti e lavoratori nei territori delle AAPP, è certamente centrale nella vision che assegna alle AAPP il ruolo di luogo di intreccio tra green economy e green society<sup>1</sup>. In molti territori permane, comunque, un conflitto tra logiche di protezione, spesso interpretate e percepite come vincoli esogeni, e usi del suolo secondo le esigenze della comunità e dell'economia locale. La mentalità nel complesso è cambiata, ma con diverse velocità e gradi di maturazione. Il prolungarsi della crisi economica, se da un lato incentiva e forse accelera l'adozione di nuove sensibilità e visioni dello sviluppo, potrebbe dall'altro riflettersi anche nella rinnovata tentazione di fare del territorio un bene da scambiare con occasioni occupazionali. La nuova normativa deve, quindi, contemplare misure di divulgazione maggiori e più integrate rispetto a quelle che sono emerse dal dibattito regionale.

#### Sistema Informativo Regionale Aree Protette (SIRAP)

La Regione Siciliana nel 1994 aveva avviato un ambizioso programma di riassetto della struttura organizzativa e gestionale degli enti territoriali (Regione, Provincia e Comuni sopra i 30.000 abitanti), attraverso la realizzazione di una banca dati georeferita orientata alla gestione delle tematiche territoriali (SITR, Sistema Informativo Territoriale Regionale), ambientali (SIRA, Sistema Informativo Regionale Ambientale) e

forestali (SIF, Sistema Informativo Forestale).

In particolare il SIRA doveva costituire lo strumento privilegiato per la gestione delle AAPP, raccogliendo e strutturando la gran mole di dati e cartografie tematiche provenienti dagli studi propedeutici alla redazione della Carta della Natura, del Piano Territoriale Paesistico Regionale e dei relativi Piani Paesistici Provinciali, nonché dei Piani di Gestione dei 248 Siti Natura 2000 della regione. Tale progetto di fatto non è stato mai avviato a differenza di quelli inerenti il SITR e il SIF.

Le proposte di legge non fanno alcun riferimento alla realizzazione di un simile strumento che invece si ritiene utile e necessario per una gestione efficace delle AAPP, la quale non può prescindere dalla conoscenza scientifica approfondita dei sistemi naturali da tutelare e valorizzare.

Estendere la pianificazione delle AAPP anche alle cosiddette aree contigue.

Le proposte di legge contemplano l'individuazione di aree contigue di protezione a sviluppo controllato, esterne ai perimetri istitutivi dei parchi e delle riserve, allo scopo di integrare il territorio circostante nel sistema di tutela ambientale dell'area protetta. Le proposte rimandano agli Enti Territoriali Comunali la gestione delle stesse aree. Si ritiene, invece, utile estendere la podestà regolamentare delle AAPP anche alle aree contigue in modo che fungano da buffer zone (largamente utilizzate in campo internazionale ma ben poco in Italia), attraverso una programmazione coerente con quella dell'area protetta e, soprattutto, in carico allo stesso soggetto gestore.

#### Conclusioni

Negli ultimi vent'anni in Sicilia, come nel resto d'Italia, le AAPP hanno contribuito ad aprire nuove prospettive di un'altra via di sviluppo, centrando almeno tre obiettivi significativi (Bonomi A. 2013):

- hanno interpretato la voglia di riscatto da parte di territori ad economia marginale dando loro una nuova identità e collocandoli al centro dei nuovi modelli di sviluppo;
- hanno partecipato alla definizione di una via sostenibile per lo sviluppo economico;
- hanno contribuito alla visibilità e alla conoscenza di territori altrimenti distanti dagli interessi dei principali mass media.

Una volta raggiunti questi importanti obiettivi, per evitare il rischio che le AAPP assumano il ruolo di semplici enti attivatori di incoming turistici o di certificatori indiretti della qualità delle produzioni agroalimentari del territorio, le AAPP devono porsi come infrastrutture privilegiate della green economy, nonché esempi virtuosi di un modello di governo del territorio in grado di produrre benessere con minor dispendio di risorse all'interno di una società maggiormente consapevole della necessità di nuovi stili di vita, all'interno, cioè, di una green society.

Le aree ad elevato contenuto di naturalità dovranno costituire il volano di questa una nuova economia per

la quale, in ambito europeo, la Sicilia potrebbe giocare un ruolo importante, essendo la regione a maggiore biodiversità in termini di specie endemiche esclusive, di Siti di Interesse Comunitario e di Zone di Protezione Speciale.

In questo scenario risultano, quindi, incomprensibili, inaccettabili e soprattutto irrazionali i continui tagli delle varie finanziarie della Regione Sicilia alla gestione delle AAPP regionali in una logica di spending review superficialmente basata sul principio dei tagli orizzontali, senza capire che il riscatto dell'economia locale ha le sue fondamenta nello straordinario patrimonio naturale e culturale isolano unico al mondo.

#### Note

1. G. Sammuri alla Conferenza La Natura d'Italia 11-12 dicembre 2013)

#### Bibliografia

- AA.VV., (2012), Documento sulla modifica della L.394/91, Federparchi, Roma.
- AA.VV., (2013), Documento di discussione del Gruppo di lavoro "Professioni verdi, occupazione giovanile e nuova imprenditorialità: il ruolo della formazione nello sviluppo di competenze innovative a sostegno della green economy e dello sviluppo di territori", in Conferenza Nazionale "La natura d'Italia: Biodiversità ed aree protette, Roma.
- AA.VV., (2013), Documento di discussione del Gruppo di lavoro "Le infrastrutture verdi ed i servizi ecosistemici come strumento per le politiche ambientali e la green economy: potenzialità, criticità e proposte", in Conferenza Nazionale "La natura d'Italia: Biodiversità ed aree protette, Roma.
- AA.VV., (2013), Documento di discussione del Gruppo di lavoro "Aree protette e Rete Natura 2000 strumenti per coniugare la conservazione e lo sviluppo economico", in Conferenza Nazionale "La natura d'Italia: Biodiversità ed aree protette, Roma.
- Assemblea Regionale Siciliana (2013), Disegno di Legge n. 192 del 30 gennaio 2013, Palermo.
- Assemblea Regionale Siciliana (2013), Disegno di Legge n. 463 del 20 giugno 2013, Palermo.
- Assemblea Regionale Siciliana (2013), Disegno di Legge n. 647 del 26 novembre 2013, Palermo.
- Bonomi, A., et altri (2013), Biodiversità e aree protette, infrastrutture verdi per lo sviluppo della green economy, Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, Roma.
- Cartarrasa, S.(2009), "La pianificazione delle aree protette", in I Piani territoriali paesaggistici nella provincia di Enna, Urbanistica Quaderni n. 53, INU, Roma.
- Corte Costituzionale della Repubblica Italiana (2009), Sentenza n. 12 depositata il 23/01/2009, Roma.
- Corte Costituzionale della Repubblica Italiana (2014), Sentenza n. 212 depositata il 18/07/2014, Roma.
- Moschini, R. (2004), Il vecchio ed il nuovo dei parchi, E-quaderni del Giornale dei Parchi, Forlì.

## L'entroterra siciliano tra centralità geografica e marginalità funzionale

### GIORGIO D'ANNA

La Sicilia, maggiore delle isole sparse nel Mediterraneo, vive da sempre il contrasto tra la sue terre interne e l'affaccio sul mare. Sebbene le immagini che della Sicilia vengono diffuse continuano a privilegiare l'ambiente costiero, il rapporto dell'Isola con il mare che la circonda è un fatto relativamente recente. L'agricoltura è stata, infatti, per secoli la principale fonte economica. Il mare, fonte di pericolo per le frequenti incursioni dei Mori, disegnava un orizzonte lontano. Poche città vi si posavano sopra. La maggioranza delle città dislocate lungo la costa si arroccava su alture, in una posizione tale da dominare e controllare il mare. Piccole borgate marinare, avamposti lontani dalle città, erano invece deputate alla pesca e al commercio. La parte più interna della Sicilia – il mitico granaio di Roma – costituiva al contrario il luogo di produzione dei prodotti agricoli e cerealicoli. Questa stabile organizzazione territoriale, che vedeva la parte più interna e la costa legate da un rapporto chiaro e definito, inizia a barcollare a seguito del secondo conflitto mondiale. La parte più interna della Sicilia, quel territorio compreso tra le province di Agrigento, Caltanissetta ed Enna, inizia a soffrire fenomeni di spopolamento e invecchiamento demografico. L'economia agricola, a cui in verità dal Settecento si era affiancato il naufragato sogno industriale legato all'estrazione dello zolfo, vede un consistente calo della produzione. A esso segue un esodo, quasi sempre senza ritorno, delle popolazioni verso la costa, che ha spopolato i sistemi territoriali interni dell'Isola, causando gravi situazioni di svantaggio economico.

La situazione dell'entroterra siciliano non è tuttavia molto dissimile dal resto dell'entroterra italiano, ragion per cui gli obiettivi comunitari del periodo 2014-2020 hanno mostrato un rinnovato interesse per quelle che vengono definite "aree interne del paese". Tra le questioni più ingenti da risolvere, individuate da una comune strategia nazionale, spiccano la carenza cronica di infrastrutture per la mobilità, la mancanza di lavoro (o quanto meno di una sua prospettiva concreta) e l'invecchiamento demografico. Gran parte della popolazione che abita le regioni interne d'Italia è oggi affetta da un preoccupante calo demografico e da un invecchiamento generale. La Sicilia partecipa, complice la crisi, alla condizione generale italiana, confermando questo trend in maniera addirittura più grave. Il suo sistema territoriale interno, articolato in regioni senza vette, continua a perdere popolazione ed è escluso da ogni forma di sviluppo.

La trattazione di questo breve testo vuole in parti-

colare concentrarsi sulla maxi area che ricade nel territorio provinciale di Enna. Quest'ultimo appartiene all'unica tra le province siciliane a non possedere alcun affaccio sul mare. Il suo territorio non ricade tuttavia all'interno della programmazione comunitaria prima esposta, di cui fanno invece parte le quattro regioni territoriali delle Madonie, Nebrodi, Iblei e Monti Sicani, a cui si è recentemente aggiunta anche l'area del Simeto. Nonostante il territorio non ricada all'interno delle aree di sperimentazione scelte per declinare gli obiettivi comunitari, il distretto possiede delle specificità tali che da sole, se adeguatamente messe a sistema, potrebbero istituire la base per una diversa idea di sviluppo. In primo luogo poiché il fenomeno di spopolamento che ha affetto questi luoghi ha sottratto il territorio a quella pressione antropica che nei casi più gravi ha sfigurato l'aspetto dei grandi centri sul mare. Mi riferisco agli arcinoti casi di abusivismo edilizio che hanno consegnato alla cronaca le città di Agrigento e Palermo. Questi luoghi conservano, invece, ancora chiaramente leggibile la trama agricola e la struttura territoriale che altrove è stata cancellata da un continuo moltiplicarsi di seconde case e speculazioni edilizie di ogni genere. Il paesaggio è qui disegnato da un alternarsi di valli e crinali, con le città – nel lessico più comune rocche – incastonate tra le cime più alte. Tutt'intorno, sparsa per la campagna, una punteggiata di masserie in cui avveniva e si declinava la vita contadina. La ricchezza culturale di questi luoghi è altresì arricchita dalla presenza di un patrimonio archeologico di primo piano. Sul territorio insiste infatti un complesso sistema di siti archeologici, che unisce il patrimonio classico a quello industriale. Il complesso di Villa Romana del Casale, già inserito nella lista UNESCO tra i patrimoni mondiali dell'umanità, è uno dei due siti più frequentati in Sicilia, secondo solamente alla Valle dei Templi di Agrigento per numero di visitatori annui. Poco distante la città greco-ellenistica di Morgantina, a testimonianza di una presenza umana millenaria. Agli insediamenti archeologici di epoca classica si è di recente aggiunto il complesso di archeologia industriale Floristella - Grottafalsa, tra i maggiori complessi per l'estrazione mineraria in Europa. Il parco, aldilà dell'interesse costituito dalle testimonianze fisiche di una cultura materiale ormai scomparsa, rimanda all'epopea dello zolfo che vi si consumò e che tenne impegnata nel suo racconto la letteratura siciliana che fu di Sciascia, Verga e Pirandello. Luoghi densi di cultura e di mito. Mito che troviamo ancora nella riserva del lago di Pergusa, unico lago naturale siciliano. Come spesso accade ai luoghi abitati da millenni, la storia naturale si confonde con il racconto. Narra infatti la leggenda che proprio in questi luoghi sia avvenuto il ratto di Proserpina. Tale patrimonio culturale, a cui potrebbero facilmente affiancarsi altre specificità, potrebbe da solo alimentare uno sviluppo che faccia del turismo culturale la principale risorsa economica. Uno sviluppo, dunque, che individui le specificità locali e miri a valorizzare il patrimonio culturale e ambientale, uno

sviluppo che punti a valorizzare le identità culturali e costruisca una strategia per lo sviluppo complessivo del sistema territoriale di riferimento. Uno sviluppo che possa prendere posizione rispetto alla diade locale/globale. In un mondo sempre più ostaggio del dilagare di una nuova ondata di globalizzazione che tende a cancellare le specificità e le identità locali, un progetto basato sulla ricerca delle tipicità dei luoghi potrebbe rappresentare una risposta concreta per la valorizzazione del territorio. Urge una pianificazione che metta a sistema il territorio. Sebbene in questi anni siano state portate avanti delle iniziative, la mancanza di coordinamento tra le stesse ha fatto in modo che gli interventi attuati non abbiano sortito i risultati economici sperati. Tuttavia, pare che i tempi siano maturi per ripartire dal territorio, dalle risorse già disponibili, guardando alla crisi come un'opportunità e non come un ostacolo. Del resto, la presenza di turisti stranieri in altre aree rurali della Sicilia incoraggia questa ipotesi. Sui Monti Sicani si registra da un po' di anni la presenza di stranieri, talvolta addirittura impiantativi, che pare siano attratti più dalla tranquillità delle aree collinari interne che dalle zone costiere. Le risorse culturali presenti, unite a un crescente interesse turistico, possono dunque spingere verso una pianificazione che apporti sviluppo economico a una parte del territorio siciliano per troppo tempo esclusa da ogni dinamica economica e sociale.

#### Bibliografia

Barosio, M. & Trisciuglio, M. (a cura di) (2007), *I paesaggi culturali: Costruzione, promozione e gestione*, Torino: Egea.  
 Carta, M. (1999), *L'armatura culturale del territorio: L'armatura culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, Palermo: FrancoAngeli.  
 Scavone, V. & Prestia, G. (2013), *Internazionalità e sviluppo locale di un'area intermedia*, in *Urbanistica Informazioni*, 252 Nov-Dic 2013. p. 33-34.

## Siracusa: vuoti a perdere. Ripensare una città di relazione

VITO MARTELLIANO

Troppo spesso la nostra attenzione è rivolta maggiormente alla comprensione delle linee guida che sottendono alla definizione, adozione e successiva approvazione dello strumento urbanistico e meno allo studio delle reali trasformazioni indotte sul territorio che il piano è chiamato a governare. La generale scarsa attenzione rivolta all'efficacia degli strumenti urbanistici e l'assenza di aggiornati dati reali e oggetti, si accompagna spesso a interpretazioni e riflessioni dei fatti urbani basate su preconstituite convinzioni ideologiche che interpretano la realtà a proprio uso

e consumo. La mancata previsione all'interno delle amministrazioni comunali di procedure, strutture e figure che, oltre a svolgere le normali attività tecnico-istruttorie, pongano in essere processi di controllo quantitativo e qualitativo dell'attuazione degli strumenti urbanistici accentua questi fenomeni<sup>1</sup>. Quello che manca è la pratica del controllo di gestione<sup>2</sup> in itinere dei piani urbanistici, ovvero un sistema operativo teso a misurare l'efficacia e l'efficienza e, al contempo, a condurre verso il raggiungimento degli obiettivi fissati in sede di pianificazione strategica, evidenziando – attraverso opportuni indicatori – lo scostamento tra obiettivi pianificati ed esiti ottenuti e comunicando tali differenze agli organi responsabili, allo scopo di attuare azioni correttive. Proprio in assenza di simili pratiche tecnico-amministrative ricopro, a mio avviso, particolare interesse quegli studi che attraverso parametri e indicatori rilevano gli effetti e le dinamiche indotte dagli strumenti urbanistici evidenziandone eventuali distorsioni. In tale direzione si muove la riflessione proposta in questa sede sul Piano Regolatore Generale di Siracusa, ma con un ulteriore obiettivo: comprendere in che modo lo scenario aperto dall'attuazione del PRG possa evolvere coerentemente con gli obiettivi fissati adattandosi al mutato panorama economico, sociale e culturale.

#### Contenuti e linee guida

L'approvazione del PRG di Siracusa nel settembre 2007 da parte della Regione Sicilia ha aperto una nuova fase urbanistica nella città. Dopo oltre settanta anni la città d'Archimede da "città dei piani"<sup>3</sup> è tornata ad avere un unico e organico strumento urbanistico valido sull'intero territorio comunale.

Già dallo schema di massima si è individuato un approccio operativo basato sull'individuazione di questioni preliminari, problemi, obiettivi e, soprattutto, di un metodo, che ha definito le seguenti linee guida: limitazione dell'espansione, realizzazione del parco archeologico urbano delle mura dionigiane, miglioramento del sistema infrastrutturale, riassetto complessivo della fascia costiera, riqualificazione ambientale ed edilizia della costa, nuova offerta di aree per attività economiche artigianali/industriali, riqualificazione dei centri storici di Ortigia e Santa Lucia, individuazione di progetti pilota, riqualificazione urbana e paesaggistica dell'ex linea ferroviaria, definizione di un piano dei servizi.

Alla base di queste linee guida vi è una duplice idea di piano: da un lato si propone un piano "adattivo", ossia "operativo", che si ponga obiettivi "possibili" concretamente realizzabili e dall'altro si propone un piano con "slanci creativi" che persegua "obiettivi 'alti', uscendo dal locale e ricercando quei sostegni esterni che solo un 'Grande' progetto può ottenere"<sup>4</sup>. Emblematici di questi due distinti approcci sono il modello di perequazione urbanistica proposto e il Parco archeologico delle mura dionigiane individuato. Il primo tende a superare un'evidente debolezza presente in quei piani urbanistici che perseguono l'interesse

collettivo attraverso un approccio teorico che ignora, ad esempio, l'attuale carenza di risorse finanziarie pubbliche. Il secondo vuole spostare dal livello locale ad un livello nazionale e internazionale alcuni temi urbani presenti all'interno della città di Siracusa. Il patrimonio archeologico, storico, culturale e naturalistico presente nel territorio ha un'importanza attestata dal riconoscimento UNESCO e da innumerevoli vincoli che solo un progetto naturalmente ambizioso, di ampio respiro e che guarda a economie di scala internazionale, può essere in grado di affrontare. In questo oscillare tra concretezza e ambizione, tra operativo e creativo, tra locale e globale, tra quotidiano ed eccezionale risiede una chiave di lettura originale del nuovo PRG di Siracusa.

#### Il modello perequativo: tra equità sociale e necessità politico-amministrativa

Fin dai primi studi propedeutici, l'Ufficio di Piano, sotto la guida del consulente scientifico prof. Bruno Gabrielli, ha considerato imprescindibile l'utilizzo di un approccio perequativo per acquisire aree a standard e colmare l'elevato deficit pari a 1823150 mq<sup>5</sup>. Due sono le principali motivazioni che hanno spinto verso questa direzione: la scelta di introdurre strumenti di equità sociale capaci di determinare la condivisione di oneri e vantaggi da parte di tutti quei soggetti coinvolti nei processi di trasformazione e la necessità di evitare la reiterazione di vincoli urbanistici preordinati all'esproprio che avrebbero posto in essere una programmazione economica inattuabile per l'amministrazione comunale<sup>6</sup>. Due temi di non poco conto che, per la prima volta nella storia urbanistica siracusana, la città affronta rifiutando un approccio solo teorico a vantaggio di un operativo agire strategico. Se la rinuncia alla pratica dell'esproprio quale strumento di acquisizione di aree a standard può essere letta come una sconfitta dell'agire pubblico nei confronti del privato, è pur vero che rappresenta l'occasione per ridisegnare il modo di fare città, attivando pratiche di concertazione tra pubblico e privato.

Il modello di perequazione urbanistica proposto si fonda sull'individuazione di due differenti regimi immobiliari, uno riferito alla città esistente, ossia alle aree tessuto<sup>7</sup>, l'altro alle aree di trasformazione, ossia agli ambiti di trasformazione o aree d'intervento<sup>8</sup>.

Mentre nel primo vigono le regole di mercato, nel secondo viene applicato il modello perequativo caratterizzato dai seguenti principi:

- Individuazione delle aree di trasformazione. Le parti di territorio nelle quali si è proceduto all'individuazione delle aree di intervento sono quelle già in parte compromesse dall'edificazione.
- Indifferenza nella collocazione spaziale delle volumetrie. La concentrazione delle nuove quote di edificabilità all'interno delle aree d'intervento è indifferente rispetto alla proprietà fondiaria.
- Indici edificatori perequati. Gli indici perequati per le aree appartenenti alla stessa tipologia sono definiti per mezzo di una valutazione relativa sia all'ubicazio-

ne dell'area rispetto al contesto urbano, sia allo stato di fatto dell'ambito di intervento.

- Modalità attuative. L'attuazione avviene sia con un unico intervento per l'intero comparto sia con l'attuazione per mezzo di più sub-comparti. In quest'ultimo caso sarà possibile attuare l'intervento proposto per i singoli sub-comparti mediante la redazione di un progetto unitario esteso all'intero comparto.

- Acquisizione a costo zero di aree per servizi pubblici. Le aree destinate ai servizi pubblici presenti all'interno dei perimetri delle aree di nuovo intervento dovranno essere cedute all'amministrazione comunale.

- Non discriminazione delle aree a servizio per standard urbanistici. Con il nuovo modello non esiste più la netta separazione tra le aree edificabili e quelle vincolate per realizzare i servizi necessari ma bensì, ad ogni area libera che dispone di "edificabilità oggettiva" viene attribuito un indice di fabbricabilità che in dipendenza delle particolari situazioni in cui si trovano dette aree, potrà trovare applicazione su parti delle stesse aree.

- Aree d'intervento. L'impostazione metodologica adottata per l'individuazione e la definizione delle aree di intervento ha visto seguire ad una prima fase di analisi e di interpretazione della morfologia del tessuto costruito e del sistema degli spazi aperti, una seconda fase di elaborazione dei progetti in scala 1:2000 su ognuna delle aree di intervento. I progetti hanno costituito un momento di verifica delle potenzialità dei luoghi, e sono serviti per la costruzione della normativa specifica.

- Caratteristiche delle aree d'intervento. In relazione all'estensione di queste aree e agli interventi previsti a seguito di progettazione urbanistica, in certi casi, si è ritenuto utile dividere alcune aree di intervento in sub-comparti di attuazione.

- Attuazione delle aree d'intervento. Nel caso, si rispettino tutte le disposizioni previste dalla relativa scheda norma, l'attuazione avviene attraverso concessioni singole convenzionate con cessione gratuita delle aree all'amministrazione.

L'attuazione degli ambiti di trasformazione si basa su un modello perequativo a micro comparti d'intervento la cui selezione avviene omologando tutte le aree possibili di un'utilizzazione diversa dall'attuale – le aree libere intercluse interne ai tessuti urbani, le aree sottoposte a vincolo espropriativo non attuato e le aree libere marginali necessarie ad una crescita fisiologica della città – in un'unica carta delle aree con potenzialità di trasformazione, dalla quale, applicando il principio della contiguità, estrapolare i singoli comparti d'intervento<sup>9</sup>.

La loro uniforme distribuzione su tutto il territorio urbanizzato disegna un mappa della trasformazione urbana pianificata, costituita da 208 comparti d'intervento che suddivisi nei casi di maggiore dimensione in sub-comparti edificatori, danno luogo a 311 micro comparti attuati attraverso 262 comparti perequativi e 49 piani di lottizzazione o piani particolareggiati. L'analisi della mappa della trasformazione urbana

pianificata fa emergere, nel caso specifico di Siracusa, alcune caratteristiche dei micro comparti: la ridotta estensione, il numero elevato, la distribuzione territoriale omogenea, l'immediata esecutività, l'elevata cessione di aree a standard; la capacità adattiva, la capacità autoproduttiva, l'attenzione al disegno morfotipologico della città, l'attitudine alla riqualificazione urbana per micro interventi diffusi e l'attitudine alla diffusione di spazi di socialità.

Il combinato disposto delle caratteristiche del modello perequativo a micro comparti fa sì che il PRG di Siracusa superi, senza mai dichiararlo, quanto stabilito dal D.M. n. 1444 del 2 aprile 1968 in materia di dotazione minima, inderogabile, per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio.

Concepito in un momento storico di forte espansione edilizia, caratterizzato da alte densità territoriali e concentrazioni edilizie, il D.M. 1444/68 a partire dagli ultimi decenni del XX secolo si è confrontato con una generale diminuzione delle densità territoriali previste dagli strumenti urbanistici e con un'accelerazione dei fenomeni di dispersione urbana, che hanno alterato la geografia umana dei territori e prodotto insostenibili anomalie quantitative tra la superficie consumata a fini edificatori e le aree a standard acquisite. Un esempio può aiutare a comprendere.

Il D.M. 1444/68 stabilisce che attuando una ZTO C per ogni abitante insediabile<sup>10</sup> si deve cedere un'area a standard di 18 mq. Se consideriamo una superficie di 1 ettaro e un indice di fabbricabilità territoriale pari a 2,78 mc/mq si può realizzare una volumetria pari a 27800 mc, equivalenti a 278 abitanti insediabili, avendo l'obbligo di cedere 5004 mq (circa il 50% dell'intero lotto) per aree da destinare a standard urbanistici. Nel caso in cui l'indice di fabbricabilità territoriale è invece pari a 0,28 mc/mq, il volume edificabile, gli abitanti insediabili e l'area ceduta saranno proporzionalmente ridotti e pari rispettivamente a 2800 mc, 28 abitanti insediabili, 504 mq. Pertanto, a parità di consumo di suolo per fini edificatori, differenti indici territoriali determinano una diversa geografia del welfare urbano, che nel secondo caso è costituito da microaree difficilmente funzionali alla costituzione di un razionale piano del welfare space urbano.

Per ovviare a questo problema il PRG di Siracusa lega la quantità ceduta non agli abitanti teorici insediabili, ma al territorio "consumato" per fini edificatori secondo la regola che ad 1 mq di suolo impiegato per fini edificatori corrisponde 1 mq di suolo ceduto per ciò che possiamo chiamare welfare space. L'applicazione di questo meccanismo persegue un doppio obiettivo: da un lato tende a scoraggiare economicamente la bassa densità territoriale – e quindi modelli insediativi basati sul tipo edilizio della villa unifamiliare isolata su lotto ad elevatissimo consumo di suolo – e dall'altro innesca un processo di riduzione del deficit di aree a standard urbanistico facendo cedere superfici nettamente superiori a quelle strettamente necessarie al proprio fabbisogno.

Efficacia del modello perequativo a micro comparti. Aspetti quantitativi e qualitativi

L'ambizione insita del modello perequativo utilizzato nel PRG di Siracusa e il ruolo strategico affidato al micro comparto perequativo consiglia, a distanza di cinque anni dall'approvazione dello strumento urbanistico, l'analisi dello stato di attuazione degli ambiti d'intervento e la verifica dell'efficacia dello strumento. Lo studio è stato effettuato attraverso il censimento delle convenzioni stipulate dall'amministrazione comunale e la verifica dell'effettiva attuazione degli ambiti d'intervento convenzionati tramite la consultazione delle foto aeree estrapolate da google earth e l'indagine diretta sul campo.

All'interno degli ambiti d'intervento sono individuabili due categorie operative: i comparti perequativi che cedono aree a standard in misura stabilita dalle schede norma e, in misura residuale, i piani esecutivi – piani di lottizzazione e piani particolareggiati – che cedono aree a standard urbanistico in misura pari a quanto stabilito dal D.M. 1444/68. Sia per il numero limitato di quest'ultimi sia per la quantità residuale di aree a standard cedute in misura pari al solo soddisfacimento dei propri bisogni, il presente studio ha scelto di concentrare la propria attenzione sui primi. L'analisi dei dati quantitativi estrapolati dalle singole schede norma, sono stati elaborati alla luce dell'individuazione di tre parametri espressi sia in termini assoluti che relativi:

- numero di comparti perequativi convenzionati;
- superficie lorda ammissibile convenzionata;
- area ceduta a titolo gratuito a seguito della stipula di una concessione convenzionata.

I comparti perequativi, dell'intero territorio comunale, con concessioni convenzionate stipulate sono pari a 71 – 27,10% del totale –, per una complessiva Superficie Lorda Ammissibile convenzionata pari a 309116 mq – 56,03% del totale – pari a 10303,87 abitanti teorici insediabili, e una quantità di aree cedute a titolo gratuito all'amministrazione pari a 886479 mq – 48,65% del totale –<sup>11</sup>. In particolare, 667054 mq sono destinati ad aree a servizi e attrezzature a standard, 77047 mq sono destinati a nuove infrastrutture viarie, e 142378 mq sono destinati ad attrezzature territoriali. Dal rapporto tra aree cedute e abitanti teorici insediabili osserviamo che attraverso i comparti perequativi sono stati ceduti 86,03 mq/ab, con un incremento del 478% rispetto a quanto stabilito dal D.M. 1444/68. Questi dati ci dicono in maniera inequivocabile che, pur se poco più di un quarto dei comparti previsti sono stati oggetto di concessioni convenzionate, oltre la metà della superficie lorda ammissibile è stata attuata e poco meno della metà delle aree di cessione previste con questi strumenti sono state cedute. Certamente un dato molto alto, che dimostra come il modello perequativo previsto dal PRG ha avuto un elevato grado di efficacia in un tempo relativamente breve. Se limitiamo la nostra attenzione alle trasformazioni realizzate, lo scenario cambia radicalmente. Solo 31 comparti perequativi sono stati effettivamente realizzati – 11,83% del totale – per una superficie lorda

ammissibile realizzata pari a 85254 mq – 15,45% del totale –, a dimostrazione che le condizioni economiche del mercato immobiliare e la scarsa domanda di nuove edificazioni hanno consigliato a molti imprenditori di posticipare la realizzazione degli interventi edilizi. Tale dato fa sorgere alcuni dubbi sull'analisi dei fabbisogni edilizi posta a fondamento del piano. Infatti, la difficoltà riscontrata dagli imprenditori nell'immettere nel mercato immobiliare gli edifici di nuova costruzione e l'alto tasso d'inutilizzazione degli stessi, è solo in parte spiegabile con l'andamento ciclico del mercato edilizio. L'elevato patrimonio edilizio esistente, l'alta presenza di seconde case nelle fasce costiere, l'alto tasso di non occupazione degli alloggi esistenti, l'innalzamento delle tasse sui beni immobili e l'innalzamento degli oneri concessori hanno contribuito ad un forte ridimensionamento della richiesta di nuove abitazioni e innescato un iato, sempre più evidente, tra un processo edilizio espansivo e un processo economico fortemente contrattivo che necessita di una presa d'atto politica e di un conseguente intervento urbanistico correttivo.

L'analisi della distribuzione spaziale dei comparti perequativi attuati ci restituisce una distribuzione territoriale disomogenea, con forti concentrazioni nell'ambito urbano di Siracusa – Tav. A<sup>12</sup> e Tav. B – dove si trova la maggior quantità di comparti perequativi con concessione convenzionata – 61 su 71 – o già realizzati – 28 su 31 – e basse localizzazioni nelle restanti aree, con livelli inaspettatamente ridotti nelle aree urbanizzate costiere. Tale dissimetria attuativa ha per contro il vantaggio di aver prodotto la maggior parte delle cessioni nei quartieri del centro urbano, dove maggiore è la necessità di sopperire al deficit di aree a standard e più alti sono i valori di esproprio. L'acquisizione gratuita di queste aree ha ampliato enormemente il patrimonio immobiliare comunale dando luogo ad un arcipelago d'opportunità a partire dal quale restituire una visione ampia con la quale definire uno scenario di trasformazione urbana in cui le singole aree rappresentano occasioni per attivare un nuovo modello di welfare urbano.

Ad oggi, nessuna area ceduta a titolo gratuito nell'ambito dei comparti perequativi è stata utilizzata per realizzare aree a standard, ed è questa certamente la maggiore criticità, ma ciò che è paradossale è il loro trasformarsi da risorsa a problema a causa dei costi legati alla loro gestione.

È mancato un processo di concettualizzazione, ossia uno sforzo di astrazione che uscendo da una logica di problem solving valuti le implicazioni generali della questione affrontata, definendo un piano del welfare space urbano che tenga assieme strategia e azioni progettuali per trasformare questi “vuoti a perdere” in un progetto sociale, in un'offerta di servizi, in un'opportunità di socializzazione, in un nuovo modello urbano. Adesso inizia una nuova fase per la città di Siracusa. L'emergenza non è più quella di acquisire aree a standard urbanistico, ma bensì quella di dare attuazione alla realizzazione delle attrezzature e all'erogazione di servizi per la comunità. Ciò richiede

de un approccio gestionale innovativo, socialmente partecipato e condiviso, economicamente concertato tra pubblico e privato, in cui ciascuna area, inserita in uno scenario unitario, possa avere un proprio ruolo urbano. Un intervenire specifico con azioni di agopuntura urbana che, agendo in un dato punto, riattivano quelle relazioni nascoste che amplificano i benefici e innescano “reazioni a catena”. Un operare sistemico che mettendo in collegamento le singole aree possa costruire una rete capillare e organica di spazi del welfare capaci di creare città. Un pensare locale che ridando qualità alla quotidianità urbana costruisca un idoneo welfare di prossimità. Un volare alto che a partire da un nuovo modello di sviluppo economico fondato sul patrimonio culturale modifichi i paradigmi del fare città.

#### Note

1 È emblematico come le strutture degli Uffici di Piano, appositamente allestite per elaborare gli strumenti urbanistici, una volta raggiunto l’obiettivo vengono sovente smantellate.

2 Il controllo di gestione è una specifica attività ormai ampiamente strutturata e diffusa in tutte le organizzazioni produttive ed economiche.

3. Il termine “città dei piani” si spiega con la simultanea vigenza di piani urbanistici che approvati in differenti momenti disegnano un mosaico normativo non unitario.

4 Si veda, AA.VV., Piano Regolatore Generale. Schema di massima – Relazione illustrativa e materiali di progetto, Siracusa, Comune di Siracusa, 1998, pag. 18.

5 Il dato delle aree a standard urbanistico realizzate nel territorio comunale al 31 dicembre 1997 – anno d’inizio dell’iter di redazione dello strumento urbanistico –, è pari a 460756 mq a fronte di una dotazione minima stabilita dal D.M. 1444/68 pari a 2283546 mq. Si veda, AA.VV., Piano Regolatore Generale. Schema di massima – Relazione illustrativa e materiali di progetto, Siracusa, Comune di Siracusa, 1998, pag. 57.

6 La Corte Costituzionale, con sentenza n. 411/2001, ha precisato in merito al rinnovo dei vincoli che “non è consentito alla pubblica amministrazione di reiterare vincoli urbanistici scaduti preordinati all’espropriazione o che comportino l’inedificabilità, senza che venga del pari disposta un’indennità, finalizzata al ristoro del pregiudizio subito”. A tal proposito vanno anche ricordate le altre numerose sentenze della Corte Costituzionale ed in particolare la n. 179 del 20 maggio 1999 relativamente alle questioni di equo trattamento.

7 “Sono definite aree tessuto le parti urbane consolidate, costituite dall’aggregazione di edifici e dei relativi spazi di pertinenza, riconducibili a regole omogenee di impianto, di suddivisione del suolo, di disposizione e di rapporto con i tracciati viari. Nelle tavole normative ciascuna Area tessuto viene classificata come zona omogenea ai sensi del D.M. 2 aprile 1968 n. 1444”. Estratto dall’articolo 6 delle Norme Tecniche d’Attuazione del PRG di Siracusa.

8 “Sono le aree prevalentemente non edificate, cui il

PRG assegna trasformazioni non marginali dello stato dei luoghi. Esse sono articolate in differenti Comparti di intervento”. Estratto dall’articolo 7 delle Norme Tecniche d’Attuazione del PRG di Siracusa.

9 I comparti d’intervento rientrano nell’ambito delle prescrizioni esecutive di cui all’art. 2 della Legge regionale 27 dicembre 1978 n. 71. Con l’approvazione del PRG le aree ricomprese nei comparti d’intervento sono elevate a comparto ai sensi e per gli effetti dell’articolo 11 della legge regionale 71/78 essendo prioritaria l’esigenza di realizzazione unitaria. In relazione al penultimo comma dell’art. 11 della citata legge regionale 71/78 si precisa che i termini per l’inizio dei lavori e delle espropriazioni sono per tutti i comparti o sub-comparti di anni tre a decorrere dall’approvazione del PRG e quelli per il completamento dei lavori e fine espropriazioni di ulteriori anni cinque.

10 Nell’ipotesi di un insediamento non esclusivamente residenziale un abitante insediato o da insediare è equivalente a una volumetria edificata pari a 100 mc e una superficie edificata di 30 mq.

11 Si precisa che, non avendo avuto modo di consultare le singole concessioni convenzionate, le quantità cedute sono state estrapolate dalle relative schede norma che individuando quantità minime da cedere è presumibile abbiamo prodotto cessioni quantitativamente superiori.

12 Nell’ambito Siracusa Centro (Tav. A) il 60,26% dei comparti perequativi presenti è con concessione convenzionata.

#### Bibliografia

AA.VV., (1998), Piano Regolatore Generale. Schema di massima – Relazione illustrativa e materiali di progetto, Comune di Siracusa, Siracusa

Pompei, S. (1998), Il piano regolatore perequativo. Aspetti strutturali, strategici e operativi, Hoepli, Milano

AA.VV., (2003), Piano Regolatore Generale. Relazione Generale, Comune di Siracusa, Siracusa

Munarin, S., Tosi, M. C., (a cura di), (2008), “Lo spazio del welfare in Europa”, in *Urbanistica*, 139, (pag. 88-112)

Munarin, S., Martelliano, V., (a cura di), (2012), *Spazi, storie e soggetti del welfare. Sul ruolo delle politiche di welfare state nella costruzione della città*, Gangemi Editore, Roma

Martelliano, V., (2012), “La pianificazione del welfare nei territori informali. Dalla degenerazione del (bi)sogno del mare alla nascita della città costiera informale”, in Munarin, S., Martelliano, V., (a cura di), *Spazi, storie e soggetti del welfare. Sul ruolo delle politiche di welfare state nella costruzione della città. nella costruzione della città*, Gangemi Editore, Roma, (pag. 131-137)

# Riattivare il capitale urbano.

## Il caso di Agrigento.

MARILENA ORLANDO

### Premessa

Il nuovo periodo di programmazione comunitaria introduce un ruolo più attivo delle città, come poli catalizzatori di specializzazione e innovazione per avviare un profondo cambiamento sociale, economico e ambientale.

La maggior parte delle sfide che l'Europa intende perseguire in materia di sviluppo sostenibile sono legate alla dimensione urbana, più prossima alle problematiche territoriali, più creativa per affrontare gli aspetti relativi alla crescita e allo sviluppo, più adeguata a promuovere la valorizzazione del territorio. Il 5° Summit europeo delle Regioni e della Città (Copenaghen, 2012) ribadisce il ruolo delle aree urbane nel promuovere lo sviluppo sostenibile attraverso politiche relative al risanamento urbano, alla gestione delle risorse (in particolare le energie rinnovabili, l'acqua e i rifiuti) e ai trasporti urbani.

Le città diventano, altresì, il luogo privilegiato in cui attuare le priorità di crescita – intelligente, ovvero basata sulla conoscenza e l'innovazione, sostenibile ovvero attenta ad un uso efficiente delle risorse, inclusiva ovvero impegnata nell'incremento dell'occupazione – della Strategia Europa 2020.

Sulla base di tali premesse, il presente studio propone di analizzare il capitale urbano della città di Agrigento come punto di partenza per indirizzare politiche che, agendo sulle componenti dello sviluppo, possano porre le basi per “ripensare il modello urbano” (Carta, 2007, p. 27) secondo i nuovi indirizzi comunitari e nazionali che evidenziano il ruolo cruciale delle città, non solo metropolitane, ma anche medie e piccole, per perseguire strategie di qualità per la crescita e per la sostenibilità (Comitato interministeriale per le politiche urbane, 2013). Il fine è di individuare gli elementi del capitale urbano agrigentino che ne caratterizzano l'identità, come elemento e strumento “attivo” per orientare lo sviluppo futuro verso nuove configurazioni urbane che rispondano alle diverse sfide comunitarie: sostenibilità, smart cities, mobilità, ambiente.

### Misurare il capitale urbano ad Agrigento

Nello studio proposto sono state analizzate le seguenti dimensioni del capitale urbano: il capitale umano, il capitale verde, il capitale culturale, il capitale produttivo, il capitale infrastrutturale e dei servizi, la capacità istituzionale. Questa scelta è stata compiuta alla luce delle caratteristiche del capitale territoriale descritte da Dematteis, che ne evidenzia la varietà e complessità delle componenti, che sono legate ai

luoghi, ovvero “immobili”, difficilmente reperibili con le stesse quantità, ovvero “specifiche”, non essere riproducibili in tempi brevi, ovvero “patrimonio” (Dematteis, 2003).

Agrigento, città media di circa 59.000 abitanti, è l'emblema delle complessità, del fascino e delle patologie delle città siciliane, in cui sono evidenti le tensioni e le contraddizioni tra ambiente urbanizzato, aree libere e patrimonio culturale come luogo della memoria, dell'identità e del potenziale sviluppo.

L'indagine si propone un duplice obiettivo: verificare la dotazione di capitale urbano agrigentino in un arco temporale definito e confrontare le componenti del capitale urbano di Agrigento con gli altri capoluoghi di provincia, al fine di coglierne eventuali specificità. L'ambito di indagine è quello del territorio comunale e l'arco temporale è il decennio 2000-2010. La scelta delle variabili che compongono ciascuna dimensione del capitale urbano talvolta non è esaustiva (ma dettata dalla disponibilità dei dati), tuttavia è utile nel confronto con le altre realtà locali ed in relazione ad altri dati territoriali.

Il capitale umano rappresenta una componente necessaria di uno sviluppo duraturo nel quadro della competitività internazionale: una forza lavoro in crescita ed istruita favorisce infatti il potenziamento e l'innovazione delle attività economiche esistenti sul territorio (Camagni, 2009). Le variabili individuate sono: la dinamica demografica, la crescita naturale, la crescita migratoria, il tasso di crescita totale, l'indicatore sintetico di istruzione e il ricambio della popolazione attiva.

L'analisi dei dati mostra una sostanziale emorragia di capitale umano, evidenziata dalla enorme diminuzione del tasso di crescita totale che nel decennio raggiunge valori negativi (da 23,9 a -3,9 su 1000 abitanti). Tuttavia si osserva come il valore del ricambio della popolazione attiva, che restituisce le quantità relative al capitale umano prossimo alla pensione e quello potenzialmente utilizzabile come forza lavoro, ha un lieve incremento (da 80,2 a 82,5) ed inoltre è cresciuta la scolarizzazione (da 6,5 a 10,1 anni di istruzione). Questo denota che, a fronte di una perdita di capitale umano dato dai valori fortemente negativi del tasso di crescita si ha una popolazione gradualmente più istruita, solo lievemente tendente all'invecchiamento, quindi ancora capace di un certo dinamismo.

Se confrontiamo tali indici con la realtà siciliana, cambia l'esito dell'analisi: la dinamica demografica raggiunge valori negativi ad Agrigento (-5,8%), Caltanissetta (-7,2%), Enna (-15%), e ad Agrigento il tasso di crescita totale (-3,9) è il più basso rispetto alle altre città, mentre la popolazione risulta complessivamente più giovane rispetto alle città di Messina, Ragusa, Siracusa e Trapani. Il livello di scolarizzazione, che si mantiene pressoché costante in tutta la regione, ha ad Agrigento uno dei valori più bassi.

Il capitale verde rappresenta una componente essenziale del patrimonio di una realtà locale, necessario per qualsiasi politica di rigenerazione che sia rivolta alle criticità ambientali ed economico sociali, par-

ticularmente gravi nel nostro contesto regionale e nazionale a causa della crisi climatica, della scarsità delle risorse energetiche, dei cicli dell'acqua e dei rifiuti, del consumo dei suoli e del dissesto idrogeologico. Le variabili utilizzate per fornire una misura del capitale verde sono: l'incidenza del capitale naturale, la superficie agricola, la densità di verde urbano. Le aree libere del territorio comunale si estendono per circa 22.000 ettari rispetto a circa 2.000 ettari di territorio urbanizzato (Corine Land Cover, 2000-2006). Da questo dato e dalle variabili individuate si nota come il capitale verde abbia un certo peso nel territorio comunale e che pertanto costituisca ancora, nonostante il pervasivo consumo di suolo, un elemento di eccellenza per il territorio agrigentino. Alla forte incidenza del capitale naturale rispetto al territorio comunale (86,5%), che nonostante la diminuzione (da 90,8% a 86,5%) si mantiene elevato, corrisponde anche un alto indice di ruralità (82,2%), secondo solo a Ragusa (84,4%). I valori relativi al verde urbano, che secondo i dati dell'Istat sono costanti (0,5%) e i più bassi rispetto alla media regionale (7,1%), si ritengono poco attendibili, poiché misurati sulla base di parchi naturali, aree protette e riserve naturali, che ad Agrigento non ricadono all'interno del confine comunale. Il capitale culturale rappresenta quella componente del capitale territoriale che definisce in maniera univoca l'identità di una realtà locale e ne diventa occasione per opportunità creative e di sviluppo (Carta, 2008). In funzione dei dati disponibili, le variabili utilizzate sono: il patrimonio architettonico nel centro storico, le feste e le sagre, i beni archeologici, i beni isolati, i musei e le biblioteche. Dall'indagine si evince come il patrimonio culturale agrigentino si caratterizzi prevalentemente per un discreto numero di architetture nel centro storico (6,6% sul totale rispetto agli altri capoluoghi), e, come è noto, per la presenza imponente dei beni archeologici (11,6%), dopo Ragusa (27,99%), Siracusa (24,57%) ed Enna (13,31%). Le risorse culturali identificabili nei beni archeologici, nel centro storico, insieme al patrimonio naturalistico ambientale e al paesaggio agrario, costituiscono quegli elementi fortemente identitari e ciò che Dematteis definisce milieu locale, ovvero "risorsa potenziale immobile", sedimentata nel tempo, che può variare secondo il valore che vi viene attribuito dai soggetti locali (Dematteis, 2003). Il capitale produttivo che restituisce una misura della struttura produttiva di un territorio, è stato individuato attraverso un insieme di variabili relative alla capacità imprenditoriale e al livello occupazionale: incidenza delle imprese nel settore primario, secondario, terziario, tasso di natalità e mortalità delle imprese, indice generale e specifico di dotazione economica. Nel confronto con il contesto regionale, in assenza di dati sulla dotazione economica specifica e sulla incidenza economica nei vari settori, sono state prese in considerazione: le aziende agricole, le unità locali industriali e dei servizi. Da una analisi di tali variabili emerge una scarsa incidenza, nell'economia locale, delle imprese nel settore

primario (0,2%), costante nel decennio analizzato, un decremento delle imprese nel settore secondario (da 63,93% a 35,15%) ed un incremento delle imprese nel settore terziario (da 35,9% a 64,63%). L'indice specifico di dotazione economica, che fornisce informazioni sugli occupati nei diversi settori economici conferma quanto detto e mette in evidenza una percentuale di occupati in crescita nel settore terziario (da 18,47% a 23,02%). Tuttavia dal confronto con le altre città siciliane emerge che Agrigento ha la più bassa percentuale di occupati (23%) e un indice di imprenditorialità più basso (50,7%) rispetto alla media regionale (53,06%). Ciò è confermato dai dati relativi alla natalità e alla mortalità delle imprese: il tasso di natalità decresce nel decennio (da 3,4% a 2,6%) e il tasso di mortalità aumenta (da 7,5% a 9,2%). Il confronto con la realtà regionale è poco incoraggiante. Il tasso di natalità, dopo Palermo (2,3%), è il più basso rispetto a tutti gli altri capoluoghi di provincia, mentre il tasso di mortalità è il più elevato dopo quello di Ragusa (9,6%). Emerge, pertanto una preoccupante assenza di crescita in relazione alla struttura produttiva del territorio. Un dato positivo, tuttavia, è quello relativo aziende agricole, che ad Agrigento sono di gran lunga maggiori (118,9 unità su mille abitanti) rispetto alla media regionale (88,6) e seconde solo ad Enna (151), anche se, dai dati sopra analizzati sulla dotazione economica, emerge come il settore agricolo non riesca ancora ad incidere sull'economia locale.

Il capitale infrastrutturale e dei servizi di un'area territoriale rappresenta una componente determinante per la competitività non solo del territorio ma anche delle imprese. Per tracciare un'analisi dettagliata di una rete infrastrutturale di sostegno allo sviluppo occorre distinguere tra infrastrutture di tipo territoriale (rete viaria, rete ferroviaria, porti e aeroporti e relativi bacini di utenza, reti energetiche e ambientali, reti telefoniche e telematiche) e infrastrutture e servizi di tipo urbano-territoriale (strutture dell'istruzione e sanitarie, verde attrezzato e trasporti). Il territorio agrigentino appare fortemente penalizzato dal gap strutturale dovuto alla lontananza dalle autostrade, dai porti e dagli aeroporti e dalla insoddisfacente dotazione del trasporto ferroviario, diffusa in tutto il territorio siciliano. Nello specifico ci si è soffermati sulle principali tipologie di infrastrutture e servizi significativi per la dimensione più urbana e, sulla base dei dati disponibili, si sono analizzate le seguenti variabili: dotazione delle scuole per l'infanzia, primarie, secondarie di primo grado e di secondo grado, dotazione di strutture sanitarie, di verde attrezzato, di trasporto pubblico.

L'indagine sulle strutture scolastiche ha messo in risalto una riduzione della dotazione delle scuole per l'infanzia (da 6,88 a 3,9 percentuale di classi sui bambini residenti), primarie (da 5,5% a 4,2%), secondarie di secondo livello (da 8,34% a 4,5%), rispecchiando la media regionale, e un aumento relativo alle scuole secondarie di primo livello (da 3% a 4,9%), il cui valore è comunque inferiore alla media dei capoluoghi di provincia (5%). I dati analizzati non mostrano,

pertanto, una situazione complessivamente positiva, che peggiora se consideriamo alcuni fattori qualitativi: ad Agrigento molte scuole secondarie sono localizzate in località Calcarelle (in cui si trova anche il polo universitario), luogo molto acclive, difficilmente raggiungibile dal trasporto pubblico urbano e carente di adeguate aree di parcheggio (Cannarozzo, 2009). I dati relativi alla dotazione di strutture sanitarie mostrano una situazione stazionaria nel decennio (da 158-159 posti letto sul totale delle strutture) ma un valore ridotto in rapporto alla media regionale (161,1); il trasporto pubblico mostra un regresso nell'arco di tempo analizzato (da 24,8 a 13,7 passeggeri per abitante) ed un valore molto basso rispetto alla media regionale (38,5), più alto solo rispetto alle città di Ragusa (7,5) e Caltanissetta (11,6). Un dato positivo è quello del verde attrezzato, che è in aumento (da 0% a 5,75%), per una attuale dotazione di 5,74 mq per abitante.

In ultima analisi, si ritiene importante, per definire il capitale territoriale di una realtà locale, valutarne la capacità istituzionale. Più elevata è la vivacità amministrativa di una realtà locale, maggiore dovrebbe essere la capacità di proporre soluzioni innovative per cogliere nuove sfide di competitività avanzate dai sistemi locali che si evolvono e si configurano come luoghi cardine per favorire una crescita sostenibile. Sulla base dei dati disponibili, che hanno reso l'indagine relativa a tale dimensione non del tutto esaustiva, si sono analizzate le seguenti variabili, riferite prevalentemente ai temi dell'ambiente e del turismo, considerate alcune tra le componenti determinanti su cui investire: raccolta differenziata, impianti di depurazione acque reflue, monitoraggio qualità dell'aria, energie rinnovabili, turisticità, presenze medie di turisti, piani e programmi. Rispetto a questi dati osserviamo come Agrigento sia uno dei comuni più virtuosi relativamente alla raccolta differenziata dei rifiuti, cresciuta nel decennio (da 0,8% a 15,2% sul totale dei rifiuti), seconda solo a Ragusa (20,3%), anche se la Sicilia nel contesto nazionale è la regione che si colloca in ultima posizione. Meno positivi i dati relativi agli impianti di depurazione di acque reflue, rispetto ai quali Agrigento mostra un peggioramento nel decennio (da 70% a 63% di popolazione servita), seguita soltanto da Catania (25%). La situazione degenera ulteriormente se consideriamo il monitoraggio dell'inquinamento atmosferico, poiché Agrigento non è dotata di stazioni per la misurazione periodica dei livelli di inquinanti.

Rispetto al tema delle energie rinnovabili, Agrigento si colloca in una posizione privilegiata rispetto alle altre realtà locali: la percentuale di impianti di energia rinnovabile autorizzati (bioenergie, geotermica, fotovoltaica, eolica, idrica) è la più alta (19,3%) rispetto alla media regionale (11,1%) ed inoltre, detiene il primato relativamente alla potenza prodotta da impianti fotovoltaici (179,8% rispetto alla media di 120,5%). Infine il dato relativo alla turisticità, fa emergere un calo notevole delle presenze turistiche nel decennio analizzato (da 14,3% a 6,4% per mille abitanti), secon-

do un valore che approssimativamente rispecchia la media regionale (6,9%). Rispetto alla permanenza media dei turisti, ad Agrigento risulta uno dei valori più bassi (2,8 giorni) rispetto alle altre realtà analizzate. Ciò evidenzia una scarsa attenzione locale ad orientare strategie e conseguenti azioni di valorizzazione, fruizione, e marketing relativi al sistema turistico-culturale.

Nel costruire, infine, un quadro conoscitivo dei piani e i programmi di competenza comunale, si è verificato come Agrigento abbia dimostrato, nel corso del decennio analizzato una graduale ma crescente consapevolezza del valore economico e sociale del capitale urbano. Sono state avviate, infatti, varie esperienze di pianificazione e programmazione: al Piano regolatore generale, al Piano particolareggiato per il centro storico ed al Piano strategico, si sono aggiunti l'esperienza dei Pist e dei Pisu, ed i piani e i progetti di programmazione negoziata, che estesi al territorio mirano prevalentemente alla valorizzazione delle risorse culturali.

#### Osservazioni conclusive

Sulla base delle vocazioni territoriali emerse dalle analisi condotte, si individuano alcune azioni prioritarie per avviare una nuova e rinnovata agenda urbana per la città di Agrigento, che riguardano prevalentemente alcune dimensioni, tra loro connesse:

- Ri-attivazione del capitale urbano identitario, per ricostruire rapporti creativi tra il patrimonio costruito, l'ambiente e il paesaggio, re-agire agli scenari di declino ed agire sulla evidente decrescita. Non vi sono dubbi che il capitale culturale agrigentino è caratterizzato da un tessuto di beni architettonici, archeologici, storico-testimoniali di elevata qualità, cui si aggiunge l'armatura dei beni naturalistici. Rispetto a tale capitale è necessario un nuovo approccio, affinché l'offerta di risorse culturali sia in grado di mettere in valore il suo carattere di matrice dell'identità locale come progetto per lo sviluppo locale. Condizione necessaria è quella di attivare un confronto costante tra i diversi soggetti istituzionali ed attori coinvolti nel progetto di sviluppo, al fine di raggiungere una visione condivisa sulle ipotesi strategiche nei confronti delle azioni da attuare.

- Riconnessione (che investe la dimensione dei trasporti, la dimensione "verde" e il sistema dei servizi urbani) intesa come azione di miglioramento dell'accessibilità da e attraverso la città, attraverso un ridisegno della mobilità sostenibile, relativa sia alla connessione fast, sia a quella slow, attraverso azioni sull'esteso patrimonio "verde" ad Agrigento, una potenziale green infrastructure per il riequilibrio territoriale in direzione della "crescita verde sostenibile", che consente di affrontare le triplici sfide correnti del cambiamento climatico, della riduzione delle emissioni di anidride carbonica e dell'approvvigionamento sufficiente di fonti energetiche. A questo si ricollega la dimensione della:

- Rigenerazione in chiave ecologica ed energetica, per innovare il ciclo produttivo della produzione,

distribuzione e consumo energetico. Agrigento ha già avviato politiche energetiche a partire dall'uso di energie rinnovabili. Ha compiuto, pertanto, il primo passo verso l'innovazione di altri settori ad alto impatto, quali la mobilità delle persone e l'efficienza energetica degli edifici, anche storici, nell'obiettivo del risparmio energetico e del miglioramento della sostenibilità ambientale.

L'analisi condotta evidenzia come il capitale culturale delle identità ad Agrigento, grazie anche ad una lenta, ma graduale ma crescente capacità amministrativa, potrebbe diventare occasione per lo sviluppo di una città più accogliente, intelligente e sostenibile, così come gli orientamenti comunitari propongono.

#### Bibliografia

- Camagni R. (2009), "Per un concetto di capitale territoriale", in Borri D., Ferlaino F. (a cura di), *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni*, Franco Angeli (pp.66-90).
- Cannarozzo T. (2009), "Agrigento: risorse, strumenti, attori. Percorsi verso nuovi orizzonti di sviluppo locale", in Lo Piccolo F. (a cura di), *Progettare le identità del territorio*, Alinea, Firenze (pp.61-134).
- Carta M. (2008), *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.
- Carta M. (2012), "Reload: riattivare il capitale territoriale per re-immaginare lo sviluppo", in Marini S., Bertagna A., Gastaldi F. (a cura di), *L'architettura degli spazi del lavoro. Nuovi compiti e nuovi luoghi del progetto*, Quodlibet, Macerata (pp. 72-79).
- Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (2013), *Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana*, Ministero per la Coesione Territoriale, Roma
- Giuseppe Dematteis (2003), "SLoT (Sistema locale territoriale): uno strumento per rappresentare, leggere e trasformare il territorio", in *Convegno: Per un Patto di Sostenibilità, Sviluppo locale e sostenibilità tra teoria e pratica*, Pinerolo, mimeo.
- Istat, Regione Siciliana (2003), *Informazioni e territorio, Statistiche dei maggiori comuni siciliani*. Sistan, Palermo.
- Istat, Regione Siciliana (2008), *Atlante socioeconomico della Sicilia*, Istat, Ufficio regionale per la Sicilia, Palermo.
- Istat, Regione Siciliana (2008), *Primo repertorio statistico dei comuni della Sicilia*, Istat, Ufficio regionale per la Sicilia, Palermo.
- Istat (2009), *Atlante Statistico dei comuni*, Istat, Roma.
- Istat, Regione Siciliana (2010), *Annuario Statistico Regionale. Sicilia 2010*, FrancoAngeli, Milano.
- Ministero per coesione territoriale, *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, Roma.
- Osservatorio Regionale e Ufficio Statistico per l'Energia (2012), *Rapporto sull'energia in Sicilia, Regione Siciliana*, Palermo.
- Unione Europea, *Comitato delle Regioni (2012), Dichiarazione di Copenaghen*.

#### Sitografia

- Dati Corine Land Cover, European Environment agency (2000, 2006), *Data and Maps*: [www.eea.europa.eu](http://www.eea.europa.eu)
- Dati statistici relativi alle imprese (Movimprese): <http://www.infocamere.it/movimprese>.
- Istat (2012), *Banca dati Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo*: <http://www.istat.it/it/archivio/16777>.

## Una "dimensione insulare" per l'Energia

### GERLANDINA PRESTIA

#### Introduzione

Il presente contributo affronta il tema dell'energia nel contesto insulare, nodale sia per le numerose implicazioni di varia natura, sia per il riconoscimento della specificità della condizione insulare in relazione alla problematica energetica. Quest'ultima rientra nel dibattito, sì tecnologico – per l'esauribilità delle fonti fossili, per le direttive dell'UE circa l'uso delle fonti rinnovabili per i cambiamenti climatici, connessi all'elevato tasso di emissioni di CO<sub>2</sub> nell'ambiente – ma, seguendo un ragionamento logico, in merito alle strette e documentate connessioni tra ambiente urbano e consumi energetici, è parte anche del dibattito urbanistico per il supporto che la disciplina può offrire con i propri strumenti.

Circa il 3,5% dei cittadini europei vive nelle Isole (dai Eurostat 2011), una percentuale che cresce, in maniera significativa, durante la stagione turistica, quando aumentano anche le pressioni sull'ecosistema, sul sistema dei trasporti, sul sistema energetico e la richiesta idrica. È noto, inoltre, che molte isole europee soffrono di svantaggi strutturali causa di una riduzione della popolazione residente, in particolare l'esodo dei giovani in cerca di lavoro.

Al fine di uscire da una inevitabile emarginazione cui potrebbero relegarle un ecosistema fragile e le deboli economie locali, le comunità insulari europee devono agire in termini di lotta ai consumi energetici e ai cambiamenti climatici. In quest'ottica deve essere tralasciata l'iniziativa Patto delle Isole e il suo strumento di attuazione, il Piano di Azione per l'Energia Sostenibile delle Isole. Un discorso che, naturalmente, riguarda anche l'Italia.

Isle Pact e IPAES: Energia per rilanciare le Isole europee

Il trattato di Lisbona<sup>1</sup> pone l'energia al centro dell'attività europea conferendole una base giuridica non presente fino a quel momento. L'approccio della Commissione europea è quello di favorire azioni congiunte volte a coniugare politica ambientale, temi dell'energia e clima. L'Unione europea guida la lotta

contro il cambiamento climatico adottandola quale propria priorità massima verso la riduzione, entro il 2020, delle proprie emissioni totali almeno del 20% rispetto al 1990. Le autorità locali hanno un ruolo di primo piano nel raggiungimento di tale traguardo. In seguito alla direttiva comunitaria, i singoli Stati membri hanno recepito gli obiettivi di livello europeo procedendo alla stesura di Piani di Azione Nazionali (PAN) per la riduzione delle emissioni fin dai primi anni 2000. All'indomani dell'adozione del Pacchetto Clima-Energia nel 2008, la Commissione Europea ha ritenuto opportuno promuovere, a livello degli enti locali, l'iniziativa Patto dei Sindaci<sup>2</sup>, con il fine di sostenere gli sforzi delle amministrazioni comunali nell'attuazione delle politiche nel campo dell'energia sostenibile. Viene così riconosciuto il ruolo delle municipalità nella mitigazione delle cause e degli effetti conseguenti al cambiamento climatico, soprattutto considerato che oltre il 80% dei consumi energetici e delle emissioni di CO<sub>2</sub>, è associato alle attività urbane. Considerare le città protagoniste delle politiche in questo campo, significa riconoscerle quali produttrici delle esternalità ambientali (Delponte, 2012) e assegnare loro un ruolo leader nel fronteggiare l'eccesso dei consumi energetici che si traduce in un grande impegno per gli amministratori e per i cittadini. I Comuni sono, al contempo, vittime degli effetti dell'inquinamento e dei cambiamenti climatici e luoghi di sperimentazione di nuove politiche incentrate sulla sostenibilità, adattamento, mitigazione e resilienza urbana (Musco, 2012). È in quest'ottica che si colloca l'interesse per l'iniziativa Patto dei Sindaci e per il relativo strumento di piano da esso promosso, il Piano d'azione per l'energia sostenibile (PAES o SEAP in inglese) che ha come principale focus, mettere in relazione e garantire la fattibilità complessiva di un set di azioni – traguardate a breve e lungo termine – con l'obiettivo del contenimento dei consumi energetici e, di conseguenza, anche delle emissioni inquinanti. Le azioni riguardano sia il settore pubblico che privato con iniziative relative al comparto edilizio, alle infrastrutture, alla pianificazione territoriale, alle fonti di energia rinnovabile, alla mobilità urbana. Le amministrazioni locali, quindi, avendo la possibilità di agire in modo diretto e mirato su settori decisivi e di pertinenza della pianificazione urbanistica (edilizia e trasporti) possono aderire al Patto assumendo l'impegno volontario della redazione del PAES nel quale sono inseriti i contenuti della pianificazione alla scala comunale. La città è, oramai da tempo, riconosciuta quale principale luogo dei consumi energetici (De Pascali, 2009) sul quale agire con l'obiettivo della riduzione degli stessi: consumers che devono prodigarsi per diventare prosumers (De Santoli, 2010) energetici. Nella fattispecie, il riconoscimento del ruolo che le comunità insulari possono avere nella mobilitazione contro il riscaldamento globale ha reso necessaria una "declinazione insulare" del Patto dei Sindaci e dello stesso PAES nei corrispettivi Patto delle Isole (Isle Pact) e PAESI (o ISEAP). Quest'ultimo è il necessario

strumento per validare l'adesione al Patto e propone un discorso sull'Energia in cui gli interlocutori sono l'Europa e le comunità insulari. Perché l'energia deve essere considerata come un fulcro su cui le Isole devono far leva?

La forte dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili rappresenta un limite per lo sviluppo socioeconomico delle Isole solo in apparenza poiché può diventare il punto di partenza per un ripensare il sistema di approvvigionamento energetico delle stesse. È questo l'input iniziale dell'Isle Pact. Portare ad una dimensione locale un tema globale quale l'Energia, significa, anche, responsabilizzare la singola amministrazione nell'introduzione dell'energia sostenibile e dei sistemi di trasporto all'interno delle comunità insulari al fine di raggiungere una serie di obiettivi fondamentali per l'UE: la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> del 20% (e oltre) e il miglioramento dell'efficienza energetica del 20% (e oltre) entro il 2020; la protezione dell'ecosistema delle Isole e la loro indipendenza energetica; il potenziamento dello sviluppo economico locale, alla creazione di posti di lavoro e ad invertire il calo demografico locale; la consapevolezza delle Isole nel contribuire alla lotta contro il cambiamento climatico.



Il Patto delle Isole è uno strumento vincolante con il quale le autorità insulari si impegnano politicamente per il conseguimento degli obiettivi suddetti, un'iniziativa parallela a quella del Patto dei Sindaci<sup>3</sup> con cui ha in comune una serie di obiettivi simili suscitando notevole interesse in Europa. Il documento tiene conto delle peculiarità delle comunità insulari europee. I firmatari del Patto delle Isole dovranno mantenere

una serie di impegni significativi, quali:

- presentare un Piano di Azione per l'Energia Sostenibile delle Isole, includendo un Inventario delle Emissioni di Base che evidenzi come verranno raggiunti gli obiettivi;
- presentare una relazione di attuazione, almeno ogni due anni dalla presentazione del Piano d'Azione, per la valutazione, il monitoraggio e la verifica delle decisioni;
- organizzare Giornate dell'Energia, in collaborazione con la Commissione Europea e con le altre parti interessate, consentendo ai cittadini di beneficiare direttamente delle opportunità e dei vantaggi offerti da un uso più intelligente dell'energia e di informare regolarmente i media locali sugli sviluppi del piano d'azione;
- partecipare e contribuire agli eventi organizzati dalle istituzioni europee in merito al Patto delle Isole e al Patto dei Sindaci;
- mobilitare gli investimenti sull'energia sostenibile nei rispettivi territori.

I partner si impegnano anche ad allargare il numero delle isole firmatarie invitando le isole osservatrici e le altre isole non partecipanti a firmare il Patto delle Isole e utilizzare le competenze e gli strumenti sviluppati dal progetto Isle-Pact al fine di sviluppare propri PAESI e progetti che verranno finanziati da risorse locali, nazionali ed europee o da fonti di finanziamento pubblico o privato. L'UE si è impegnata ad accrescere il sostegno finanziario per i progetti di energia sostenibile attraverso vari strumenti di finanziamento esistenti o in fase di sviluppo.

Allo stato attuale, i numeri dichiarano che 64 comunità insulari hanno sottoscritto il Patto delle isole<sup>4</sup>, che sono stati completati 56 Piani di Azione per l'Energia Sostenibile Insulare 53 proposte di progetto analizzate; 12 già in corso di realizzazione, 20 sono nella fase di trattativa con le banche/investitori.

PAESI e strumenti di pianificazione urbana. Uno sguardo alla Sardegna

Nel 2011 a Bruxelles, anche la Sardegna e, in extremis, la Sicilia aderiscono al Patto delle Isole in nome del riconoscimento della specificità della condizione insulare in relazione al tema dell'energia che nella dimensione locale deve trovare la sua piena e concreta attuazione. Tuttavia, la Sicilia non ha prodotto il proprio PAESI invece la Sardegna, alla firma di Bruxelles, ha fatto seguire, nel 2012, il suo Piano.

Esso si configura come un documento articolato, in continuo aggiornamento che tiene conto della complessità e della dimensione del sistema energetico dell'Isola. Le linee guida essenziali che sono alla base dell'PAESI puntano al già citato obiettivo europeo 20-20-20 ed al rispetto e miglioramento degli obiettivi fissati dal cosiddetto *burden sharing*<sup>5</sup>. L'impegno della regione Sardegna, nell'aderire al Progetto Europeo Patto delle Isole e nella realizzazione del PAESI, si coniuga con l'impegno a valorizzare il sistema insulare regionale nel quadro più ampio delle isole dell'Eu-

ropa. L'impegno della Regione Sardegna si configura anche nell'individuazione del PAESI come documento quadro finalizzato al perseguimento, entro il 2020, degli obiettivi della Regione in materia di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> e dell'ambizioso progetto "Sardegna CO<sub>2</sub>.o", del 2010, il cui obiettivo strategico è attivare una serie di azioni integrate e coordinate destinate a ridurre progressivamente le emissioni di CO<sub>2</sub>, per rendere il bilancio delle emissioni climalteranti pari a zero. Fra gli strumenti di pianificazione energetica la Regione Sardegna ha promosso la predisposizione di una nuova proposta di Piano Energetico e Ambientale (PEARS) e del Documento di Indirizzo sulle fonti energetiche rinnovabili, del 2010, con l'intento esplicito di definire il contributo dell'Isola al raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Unione Europea al 2020.

I capitoli di cui è composto il PAESI sardo, mettono a confronto il bilancio energetico della Regione (BER), nell'anno 2005, il bilancio energetico tendenziale, in assenza di interventi razionali ed il bilancio energetico nel 2020, in presenza di interventi volti al risparmio, all'efficienza energetica ed allo sviluppo delle energie rinnovabili. Il lavoro contenuto nel documento ha messo in evidenza le importanti potenzialità del sistema regionale, sia per quanto riguarda lo sviluppo delle energie rinnovabili, sia per quanto riguarda le potenzialità di realizzare azioni volte al risparmio e all'efficienza energetica con conseguenti possibilità di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera. Suddetti obiettivi verranno perseguiti non soltanto con azioni di matrice prettamente tecnologica ma – come nella natura dei piani di azione dell'energia sostenibile – attraverso interventi "altri" nei settori che più determinano i consumi energetici urbani: residenziale e dei trasporti. Non è infatti realistico pensare che una tecnologia, seppur avanzata, possa, da sola, essere risolutiva della problematica energetica urbana e per questo motivo, nell'articolazione del PAESI (come dello stesso PAES), si fa riferimento anche agli strumenti urbanistici "tradizionali" e vigenti. L'urbanistica è chiamata ad adeguare «i propri apparati cognitivi alle nuove competenze in materia di energia, assumendo l'analisi delle capacità energetiche territoriali come nuovi e imprescindibili elementi del milieu locale [...]» (Martinelli e Rovigatti, 2004, 70).

Le azioni sono suddivise per settore, con tempi di attuazione brevi-medio-lunghi, e gli interventi sono conteggiati nello schema del PAESI ai fini dei risultati ottenibili in termini di energia risparmiata e di emissioni di CO<sub>2</sub> evitate. Ecco quindi che in ambito residenziale – accanto all'applicazione di reti intelligenti e tecnologie per l'uso razionale dell'energia negli edifici, alla microgenerazione diffusa da fonti non rinnovabili a basse emissioni (metano), all'installazione delle fonti alternative, al miglioramento dell'efficienza energetica passiva degli edifici – ritroviamo l'azione urbanistica. Si fa riferimento ad interventi di riqualificazione urbana sostenibile (quartieri) anche tramite i Piani urbanistici comunali e l'adeguamento dei regolamenti edilizi dei Comuni alle normative

di efficienza energetica. L'altro ambito comune tra tecnologia e urbanistica è quello dei trasporti. Sono contemplati: la promozione del risparmio energetico e della riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> nei porti dell'isola con l'uso di motori elettrici nelle imbarcazioni, la trasformazione dei veicoli a combustibile tradizionale in veicoli elettrici, le colonnine elettriche alimentate da impianti fotovoltaici nelle stazioni di distribuzione di carburante. Ma non solo. La pianificazione urbana, anche in questo settore, interviene nella misura in cui si fa riferimento ad una serie di azioni:

- Progettazione dei piani di gestione della mobilità urbana sostenibile nei comuni sopra i 30.000 abitanti (ad esempio il car sharing), la gestione dei parcheggi per l'accesso dei veicoli ecologici nei centri urbani;
- Promozione della soft-mobility (ciclabilità in aree urbane e implementazione del car-sharing);
- Progettazione e gestione del piano dei trasporti interni regionali verso maggiore sostenibilità;
- Una migliore e capillare riorganizzazione della mobilità collettiva con mezzi pubblici a basse emissioni (filobus, metropolitana leggera, autobus elettrici, taxi ibridi, autobus a basse emissioni).

Anche le azioni di coinvolgimento dei cittadini e delle parti interessate fanno parte dell'agire dell'urbanistica. La Regione Sardegna che intende avvicinare i cittadini alle istituzioni regionali con l'obiettivo di favorire e rendere trasparente l'accesso e la trasparenza degli atti e delle decisioni.

Il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini sono particolarmente significativi quale contributo essenziale al raggiungimento degli obiettivi dello stesso PAESI. «Nello specifico non è possibile attribuire direttamente un valore specifico di riduzione del consumo energetico e di delle emissioni di CO<sub>2</sub> al processo di partecipazione dei cittadini, tuttavia esso incide in modo significativo attraverso i comportamenti e l'applicazione delle buone pratiche. Per questo motivo si ritiene congruo attribuirvi un valore di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> pari allo 0,025% del totale» (PAESI Sardegna, 2012, 16).

I piani dell'energia sostenibile possono e devono dialogare con gli strumenti di pianificazione urbana indirizzando le azioni della pubblica amministrazione verso interventi non tecnologici ma che si riferiscono agli ambiti precisi della pianificazione urbana. Ancor più se si opera in contesti delicati come quelli insulari, la qualità dei piani energetici si misura dalla capacità degli stessi di incidere sugli strumenti di natura ordinaria di governo del territorio delineando un quadro integrato di azioni che traducano in forme ordinarie, azioni che oggi sembrano solo di carattere sperimentale.

#### Note

1 Trattato di Lisbona, Condurre l'Europa nel XXI secolo, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1 dicembre 2009. Viene introdotta l'energia nella clausola di solidarietà in cui gli Stati membri si impegnano a sostenersi reciprocamente, in caso di necessità. [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full](http://europa.eu/lisbon_treaty/full).

2 Il Patto si configura quale accordo volontario, sotto forma di convenzione tra ente locale firmatario e la Direzione Generale Energia e dei Trasporti (DG ENER e DG MOVE) dell'UE, aperto a tutte le città d'Europa e vincolato alla redazione di un Piano di Azione per l'Energia Sostenibile. Il Patto dei Sindaci sostiene gli enti locali nell'attuazione di politiche nel campo dell'energia sostenibile, per il ruolo che essi possono svolgere dato che la maggior parte dei consumi energetici e delle emissioni di CO<sub>2</sub> è associata alle attività urbane.

3 Il Parlamento Europeo, con la Dichiarazione 37/2011, ha riconosciuto tale il Patto delle Isole.

4 Sono coinvolti 13 gruppi di isole europee (64 isole): Samsø (Danimarca); Hiiumaa, Saaremaa (Estonia); Canarie, Majorca (Spagna); Azzorre, Madeira, Porto Santo (Portogallo); Öland e Gotland (Svezia); Eilean Siar (Regno Unito); Sardegna e Sicilia (Italia).

5 Decreto MISE, Marzo 2012

#### Bibliografia

Delponte, I. (2012), "Approcci alla governance energetica. Il SEAP di Genova", in Verones S. e Zanon B. (a cura di), Energia e pianificazione urbanistica. Verso un'integrazione delle politiche urbane, Franco Angeli, Milano (pag. 80-99)

De Pascali, P. (2008), Città ed energia, Franco Angeli, Milano

De Santoli, L. (2011), Le comunità dell'energia, Quodlibet Studio, Macerata

Martinelli, N. e Rovigatti, P. (2004), "Energie rinnovabili per un nuovo progetto del territorio", Urbanistica Informazioni, n.192, 49-71.

Musco, F. (2012), "I piani clima, nuovi strumenti per la pianificazione locale: dalla mitigazione all'adattamento", in Verones S. e Zanon B. (a cura di), Energia e pianificazione urbanistica. Verso un'integrazione delle politiche urbane, Franco Angeli, Milano (pag. 58-77)

#### Sitografia

[www.eumayors.eu](http://www.eumayors.eu)

[www.islepact.eu](http://www.islepact.eu)

#### Documenti consultati

PAESI-Piano di azione per l'energia sostenibile insulare Regione Sardegna, novembre 2012

# Politica energetica e sviluppo locale: esperienze in Sicilia

RAFFAELLA RIVA SANSEVERINO  
E VALENTINA VACCARO

Politica energetica in Sicilia: indirizzi e strategie all'interno del quadro di riferimento sovralocale. Obiettivi quali sostenibilità ambientale, sicurezza d'approvvigionamento energetico e competitività, che dapprima hanno orientato la Commissione Europea nella definizione dei contenuti del Pacchetto Clima- Energia 2020<sup>1</sup>, continuano a caratterizzare gli indirizzi definiti per i decenni futuri con livelli di riduzione delle emissioni sempre più alte. Il quadro temporale per il raggiungimento di un'economia a basse emissioni di carbonio è stato, infatti, allungato al 2050.

A tal riguardo la Comunicazione della Commissione Europea "Energy Roadmap, 2050" mostra i possibili scenari futuri generati da una diversa combinazione degli elementi chiave per la decarbonizzazione (efficienza energetica, fonti rinnovabili, moderato uso del nucleare, cattura e stoccaggio dell'anidride carbonica) con lo scopo di ispirare le politiche degli Stati membri verso gli obiettivi futuri. Dall'analisi dei vari scenari si evince come, grande spazio sia dato all'efficienza energetica<sup>2</sup> che gioca sempre più un ruolo fondamentale per il raggiungimento dei livelli di emissione richiesti, in particolare nel campo dell'edilizia. Altri capisaldi sono l'impiego di tecnologie di approvvigionamento energetico diversificate e integrate e l'attuazione di misure di sostegno per le energie rinnovabili, di modo che si raggiunga al 2050 il 75% di energia rinnovabile nel consumo finale di energia e un contributo delle fonti rinnovabili alla produzione di elettricità pari al 97%.

I dati che riguardano il raggiungimento degli obiettivi di medio termine<sup>3</sup>, fissati per il 2012, relativamente alle emissioni di CO<sub>2</sub> dei vari Paesi Europei, mostrano come solo alcuni paesi (tra cui Italia, Germania, Bulgaria, Lituania, Olanda, Slovenia e Lettonia) siano riusciti positivamente a raggiungerli. Questi mostrano anche come l'Italia abbia avuto un comportamento virtuoso grazie all'incremento di copertura da fonte rinnovabile sui consumi finali lordi (determinante al raggiungimento del target è stato l'effetto dei diversi programmi di incentivo "Conto Energia" per il fotovoltaico, congiuntamente alla riduzione dei consumi energetici dovuti alla recente crisi economica che ha interessato il Paese), mentre nessun miglioramento è stato apportato da misure di efficienza energetica.

Ad oggi, il Paese si trova a dover implementare la sua politica energetica con nuovi strumenti che, in linea con quanto sottolineato nella Energy Roadmap 2050 dalla Commissione Europea, pongano le basi per

una effettiva e concreta pianificazione delle misure energetiche da implementare in ambito nazionale e regionale, ciò anche in vista del raggiungimento degli obiettivi più stringenti, rispetto a quelli ambientali europei del Pacchetto Clima 20-20, che l'Italia si è fissata con la Strategia Energetica Nazionale (SEN, 2013). E' anche in tal senso che si colloca la recente pubblicazione (Luglio, 2014) del "Piano d'Azione Italiano per l'Efficienza Energetica". Il Piano, coerentemente con quanto espresso nella SEN, riporta i nuovi obiettivi nazionali di riduzione dei consumi di energia primaria e finale fissati dall'Italia al 2020, specifica i risparmi negli usi finali di energia attesi per singolo settore economico e esplica la strategia di potenziamento delle misure di policy già attive per il raggiungimento degli obiettivi fissati<sup>4</sup>.

La definizione di strumenti pianificatori e regolamentari idonei alla riduzione delle emissioni clima alteranti, sono elementi, quindi, che caratterizzano la politica energetica degli Stati Membri ma che hanno una naturale trasposizione nei provvedimenti regolamentari di carattere nazionale, regionale e anche comunale con specifiche ed approfondimenti confacenti alle varie scale territoriali a cui gli stessi si riferiscono.

Sul fronte nazionale, per esempio, l'impegno europeo è quello di conseguire al 2020 una quota complessiva di energia prodotta da fonti rinnovabili rispetto al consumo finale lordo di energia (termica ed elettrica) e dei trasporti, pari al 17% (la percentuale è stata aumentata al 20% con l'atto di indirizzo della SEN). Tale impegno è recentemente stato declinato a livello nazionale per le varie regioni tramite il Decreto ministeriale c.d. "Burden Sharing" (15 marzo 2012), che ha attribuito alle stesse, in coerenza con gli obiettivi definiti dal PAN<sup>4</sup> (Piano d'Azione Nazionale), obiettivi intermedi e finali per il raggiungimento dell'obiettivo Statale.

Le Regioni sono tenute a sviluppare modelli di intervento per l'efficienza energetica, ad integrare la programmazione in materia di fonti rinnovabili, ad intervenire nel sistema dei trasporti pubblici locali, nell'illuminazione pubblica, nel settore idrico, negli edifici e nelle utenze delle Pubbliche Amministrazioni. L'obiettivo fissato per la Sicilia è del 15,9% al 2020, inteso come incremento della quota complessiva di energia prodotta da FER sul consumo finale lordo di energia termica ed elettrica rispetto al valore iniziale di riferimento<sup>5</sup>.

In tale contesto viene sempre più marcato il contributo che negli obiettivi regionali e nazionali e nell'attuazione concreta dei provvedimenti volti alla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, possono avere gli Enti Locali, soprattutto per quel che riguarda l'incremento di misure di efficienza energetica volte a contenere il consumo finale in ambiti quali: edilizia, pubblica illuminazione, utenze della Pubblica Amministrazione e in tutti i tutti gli altri ambiti di propria competenza. Gli Enti Locali ricoprono in più un ruolo importante per ciò che riguarda la sensibilizzazione dei cittadini nell'uso delle risorse energetiche avendo la gestione

delle singole realtà comunali.

Molti sono i Programmi di finanziamento e i Progetti che la Comunità Europea mette a disposizione di organismi sia pubblici che privati che vogliono mettere in atto azioni volte alla tutela dell'ambiente in vari settori, dalla governance del territorio, in riferimento ad approcci strategici ed innovativi volti alla sostenibilità ambientale, a progetti di comunicazione ed informazione, volti alla sensibilizzazione dei cittadini in riferimento al problema dei cambiamenti climatici e dell'uso delle risorse, fino a progetti strettamente riferiti alla tutela della natura e della biodiversità. E' in tale contesto che si collocano il Progetto Factor 20/LIFE + e il Progetto Patto dei Sindaci, che allo stato attuale stanno avendo per molte regioni d'Italia, tra cui la Regione Siciliana, un grande peso all'interno della futura pianificazione energetica regionale, essendo visti come strumenti operativi che possano costituire una spinta concreta per il raggiungimento degli obiettivi al 2020.

Ad Ottobre del 2013, infatti, l'Assessorato dell'Energia della Regione Sicilia ha approvato un programma di finanziamento al fine di promuovere la sostenibilità energetica-ambientale nei comuni Siciliani attraverso il Programma Patto dei Sindaci. Il Programma ha lo scopo di finanziare, relativamente alle spese preliminari (redazione del Bilancio delle Emissioni Inquinanti e del Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile), i Comuni che vogliono sottoscrivere il Patto.

Questa azione di politica energetica si inserisce tra quelle volte al raggiungimento degli obiettivi previsti dal Decreto "Burden Sharing (Letteralmente: "Ripartizione degli oneri")" per la Regione Siciliana, nella convinzione che la sfida che la Regione deve superare al 2020 possa raggiungersi con più facilità agendo in maniera distribuita sul territorio regionale, nell'ambito di settori quali trasporti, residenziale e terziario (che costituiscono circa il 65% degli interi consumi energetici della Regione<sup>7</sup>). Nel Rapporto Energia 2012, elaborato dall'Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità della Regione Sicilia, si legge: "Diventa prioritario, responsabilizzare le singole amministrazioni locali verso azioni di interesse sia locale che regionale attraverso interventi rivolti alla riduzione dei consumi della propria comunità ed all'implementazione dello sfruttamento delle rinnovabili. Il raggiungimento degli obiettivi di Burden Sharing assegnati alla Regione Siciliana, non si ritiene possibile con azioni svolte esclusivamente dalla sola amministrazione regionale. [...] La sfida Burden Sharing, se ben gestita e accompagnata, potrà avere riflessi positivi sia nella gestione del sistema energetico regionale che nell'ambito del contesto ambientale, sociale ed economico".

La centralità del territorio, la valorizzazione e l'uso delle risorse locali come leva di sviluppo stanno diventando concetti sempre più comuni e condivisi oltretutto portanti rispetto agli assets europei. E' stata questa la ragione che ha portato alcune piccole realtà comunali della Regione ad aggregarsi, allo scopo di portare avanti un politica di sviluppo condivisa. Ciò,

nonostante negli ultimi anni, a livello politico, si sia messo in discussione le basi stesse della vita amministrativa, sociale ed economica delle piccole realtà comunali e nonostante si accresca sempre più il gap socio-economico che separa grandi e piccoli comuni. Questa nuova visione della città-territorio e dello spazio pubblico può inoltre avere rifluenze significative sugli strumenti per lo sviluppo territoriale del prossimo ciclo di programmazione 2014/2020. Un insieme di azioni integrate, coordinate e partecipate può portare, infatti, ad un maggiore e più proficuo utilizzo delle risorse provenienti dai fondi strutturali europei (FESR, FSE, FEASR).

Un esempio concreto di quanto azioni e interventi che garantiscano uno sviluppo diffuso, unitario ed equilibrato definiscano un approccio vincente di sviluppo locale, è quello sviluppato nell'Area delle Madonie all'interno del Programma Operativo Interregionale (POI) "Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico 2007-2013". Il POI Energia è il risultato di un intenso lavoro di concertazione tra il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), il Ministero dell'Ambiente (MATTM), e le Regioni Italiane Obiettivo Convergenza ed un nutrito partenariato economico e sociale.

Energia nelle Madonie: piani e interventi

L'area delle Madonie, in Sicilia, è formata da quindici comuni (di cui la maggior parte con una popolazione residente inferiore ai 5.000 abitanti), che negli ultimi anni hanno cominciato a sviluppare progetti e piani, volti alla diffusione delle energie rinnovabili nell'ambito di un modello insediativo ed economico partecipato, basato sulla valorizzazione e il recupero delle risorse locali in un'economia di rete: tutto ciò è percepibile dall'analisi dei dati statistici, dei progetti attivati e di quelli in cantiere.

Alcuni dati relativi all'analisi energetica dell'area mostrano come per quanto attiene all'energia prodotta da fonte rinnovabile (periodo 2010-2011), è possibile affermare che, allo stato attuale la produzione da biomasse è ancora molto ridotta e non statisticamente rilevante, nonostante la reperibilità di prodotti di scarto agricolo e forestale accertati dallo studio di fattibilità condotto dall'Agenzia di Sviluppo Locale Sosvima7 Spa, mentre sono presenti 4 impianti eolici per complessivi 123 MW: precisamente 3 nel comune di Caltavuturo e 1 nel comune di Sclafani Bagni. I dati sul fotovoltaico sono diversi: nelle Madonie ci sono 141 impianti pari al 6,2% del totale provinciale. Fra il 2006 e il 2010 sono stati installati 458kW.

Come si intuisce da quanto detto, il territorio delle Madonie può avvalersi dell'uso combinato e integrato delle più comuni fonti di energia rinnovabili (sole, vento, salti idrici e biomasse, obiettivo tanto auspicato dalle politiche comunitarie e nelle declinazioni degli strumenti finanziari nazionali).

Il quadro tendenziale in questo specifico settore dovrebbe essere implementato dai nuovi progetti finanziati.

E' apparso a tal fine necessario costruire un proget-

to di valorizzazione territoriale ampio e di lungo respiro, che tenga conto di tutti gli aspetti e di tutti gli interessi della comunità locale, basato su un modello di sviluppo a basso impatto: da ciò è nato la partecipazione del distretto allo studio preliminare del progetto Green Communities (Regioni Obiettivo Convergenza), che si colloca all'interno del Programma Operativo Interregionale "Energie Rinnovabili e risparmio energetico (FESR) 2007-2013", finanziato da fonti comunitari e nazionali. L'Unione Nazionale Comunità ed Enti Montani con il Manifesto della montagna e il progetto Green, è da tempo impegnata a sostenere i piccoli comuni nelle azioni di sviluppo basate su servizi di rating degli investimenti e dei rendimenti delle risorse e sulla riconsiderazione dei livelli di sussidiarietà con i territori urbani. L'UNCCEM, quale beneficiario del progetto, intende offrire un contributo all'attuazione degli interventi finanziati con risorse del POI Energia e concorre al raggiungimento degli obiettivi comunitari stabiliti nel pacchetto "Clima-Energia".

Il progetto segue 4 linee di attività e si concentra su: studi di fattibilità aventi ad oggetto interventi emblematici di efficienza energetica; definizione di un sistema di gestione, manutenzione e valorizzazione del patrimonio forestale delle Regioni Convergenza a fini energetici e climatici; attività di disseminazione degli studi, dei progetti e dei risultati conseguiti.

Lo studio Green Communities ha, inoltre, grande utilità in quanto consente di determinare il potenziale energetico dei comuni dell'area, in modo da pianificare gli interventi successivi e le azioni da intraprendere maggiormente indirizzate negli edifici pubblici dei centri madoniti.

L'ambito territoriale, che aderisce al progetto Green Communities partecipa al Piano Integrato di Sviluppo Territoriale (Pist) n.22 "La città a rete Madonie - Termini", che dovrebbe aumentare le sinergie accogliendo le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile enunciate nella Carta di Lipsia<sup>8</sup> – prosperità economica, equilibrio sociale e ambiente salubre – per porre in essere l'obiettivo strategico territoriale del raggiungimento della certificazione territoriale (EMAS)<sup>9,10</sup>. Nell'ambito della linea di intervento Asse VI "Sviluppo urbano Sostenibile" del PO FESR Sicilia 2007-2013 sono stati finanziati numerosi interventi che riguardano l'efficientamento energetico degli edifici pubblici nei comuni della "Città a Rete Madonie-Termini". Ricordiamo fra i più significativi: il recupero della centrale idroelettrica Catarratti a Petralia Sottana, la riqualificazione energetica e la rifunzionalizzazione dell'ex mattatoio comunale, lavori per la riduzione delle emissioni climalteranti - Interventi sulle centrali termiche di proprietà pubblica - PIST "Città a reti Madonie-Termini". Il modello Città a Rete Madonie Termini è un esempio di governance in continuità con le passate esperienze di programmazione negoziata e di progettazione integrata che ha consentito di rafforzare la sussidiarietà attiva tra le istituzioni e tra i settori pubblico-privato, gli interventi finanziati consentiranno di rafforzare gli obiettivi strategici a

suo tempo elaborati, che si muovono nella direzione di garantire migliorare e attivare servizi, attrarre nuove imprese e nuove risorse umane qualificate e porre freno all'emigrazione e promuovere un nuovo sistema di mobilità.

Come si evince i comuni della rete madonita stanno investendo allo scopo di perseguire uno sviluppo locale, sostenibile e condiviso. Tra i comuni non mancano però esempi particolarmente virtuosi, che in maniera autonoma continuano a perseguire le proprie strategie energetiche e che assumono indirettamente le veci di comuni pilota.

Il Comune di Petralia Sottana per esempio ha autonomamente partecipato nel 2008 al bando "Fonti Rinnovabili, Risparmio Energetico e Mobilità Sostenibile nelle Aree Naturali Protette" del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare: il progetto prevedeva una serie di interventi volti alla realizzazione di interventi di diffusione di impianti di produzione da fonte energetiche rinnovabili e di efficienza energetica. Il progetto denominato Madonie Rinnovabili prevedeva: la realizzazione di una filiera per l'approvvigionamento di biomassa di origine boschiva, la realizzazione di impianti fotovoltaici, la realizzazione di un Centro culturale sulla fonti di energie rinnovabili e sul risparmio energetico e un bando rivolto ai cittadini del Comune di Petralia Sottana e del Parco delle Madonie per la fornitura di impianti di solare termico e caldaie a biomassa.

Fra i comuni virtuosi del distretto Madonie troviamo anche il comune di Castelbuono, che ha da poco adottato il PAES secondo le specifiche previste dal Patto dei Sindaci. Gli impegni sono ambiziosi: la riduzione al 2020 delle emissioni di CO<sub>2</sub> del 20% rispetto al 2005 attraverso azioni dirette che agiscono sul settore pubblico, sul settore residenziale, e sul settore dei trasporti. Nel settore pubblico l'azione più efficace riguarda l'affidamento ad una ESCO "Servizio Energia" relativo alla fornitura di energia verde certificata e all'esercizio, alla manutenzione e alla riqualificazione degli impianti della illuminazione pubblica. Sempre nel settore pubblico, il PAES individua azioni di risparmio energetico e riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> attraverso la costruzione di impianti fotovoltaici e solari termici negli edifici pubblici. Complessivamente le azioni previste per il settore pubblico dovrebbero ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> dell'89% da circa 800t nel 2005 a meno di 100t al 2020.

L'area delle Madonie rappresenta, quindi all'interno del panorama siciliano, un esempio virtuoso di pianificazione per lo sviluppo locale nel settore dell'energia. Rimane comunque la questione che, per essere pienamente attivi nel processo di sviluppo, tutti i comuni appartenenti al consorzio dovrebbero partecipare in maniera attiva ed elaborare una propria strategia che parta dallo studio critico del territorio comunale, in modo da porre le basi per poter accogliere e sfruttare in maniera proficua eventuali benefici derivanti dalla futura programmazione regionale. Se il Patto dei Sindaci rappresenta il quadro di fondo, l'area delle Madonie ha ancora molta strada da com-

piere visto che solo tre comuni (Castelbuono, Castellana Sicula e Petralia) al momento hanno aderito al Patto.

#### Note

1 Gli obiettivi fissati dal Pacchetto-Energia per il 2020 sono: riduzione del 20% delle emissioni inquinanti, riduzione del 20% dei consumi finali lordi e aumento del 20% della produzione di energia da fonte rinnovabile, rispetto ai livelli registrati nel 1990.

2 Si parla di efficienza energetica in termini di azioni che apportino un risparmio nell'uso dell'energia ma che contestualmente mantengano inalterata l'efficacia dei servizi offerti dai vari sistemi energivori.

3 Dati relativi alla situazione dei Paesi membri d'Europa sulle emissioni non-ETS rispetto a quanto indicato dalla Effort Sharing Decision. (Fonte: European Environment Agency (2013), Report N. 10/2013, "Trends and projections in Europe 2013 - Tracking progress towards Europe's climate and energy targets until 2020", pp.12)

4 Fonte: ENEA (2014) "Piano d'Azione Italiano per l'Efficienza Energetica 2014"

5 Il Piano di Azione Nazionale, previsto dalla Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili è il documento programmatico che fornisce indicazioni dettagliate sulle azioni da porre in atto per il raggiungimento, entro il 2020, dell'obiettivo vincolante per l'Italia di coprire con energia prodotta da fonti rinnovabili il 17% dei consumi lordi nazionali. L'obiettivo deve essere raggiunto mediante l'utilizzo di energia prodotta da fonti rinnovabili nei settori: Elettricità, Riscaldamento – Raffreddamento e Trasporti, (in <http://approfondimenti.gse.it>).

6 Il valore iniziale di riferimento assunto è pari al consumo regionale da FER per il riscaldamento/raffrescamento, relativo all'anno 2005 e a quello dell'anno 2009 per quanto riguarda i consumi di energia elettrica.

7 Fonte: Osservatorio Regionale e l'Ufficio Statistico per l'Energia della Regione Siciliana (2012), "Rapporto energia 2012 – Dati sull'Energia in Sicilia".

8 La "Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili" è un documento degli Stati Membri, che è stato redatto nel 2007 con l'ampia e trasparente partecipazione delle parti europee interessate. Nella conoscenza delle sfide e delle opportunità e dei diversi patrimoni storici, economici, sociali ed ambientali delle città europee, i Ministri degli Stati membri responsabili per lo Sviluppo Urbano concordano su strategie e principi comuni per la politica di sviluppo urbano.

9 Nel 2006 è nata l'Agenzia di Sviluppo Locale delle Madonie, la Sosvima Spa che ha come obiettivo la valorizzazione delle risorse locali mediante partecipazione a progetti di vario tipo con diversi contenuti che vanno dalle energie rinnovabili, alla scoperta dei valori e dell'identità culturale ad esperienze partecipative.

10 Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) è uno

strumento volontario creato dalla Comunità Europea al quale possono aderire volontariamente le organizzazioni (aziende, enti pubblici, ecc.) per valutare e migliorare le proprie prestazioni ambientali e fornire al pubblico e ad altri soggetti interessati informazioni sulla propria gestione ambientale. Esso rientra tra gli strumenti volontari attivati nell'ambito del V Programma d'azione a favore dell'ambiente. Scopo prioritario dell'EMAS è contribuire alla realizzazione di uno sviluppo economico sostenibile, ponendo in rilievo il ruolo e le responsabilità delle imprese. La seconda versione di EMAS (EMAS II) è stata pubblicata dalla Comunità europea con il regolamento 761/2001, modificato successivamente dal regolamento 196/2006. La terza versione (EMAS III) è stata pubblicata dalla Comunità europea il 22/12/2009 con il regolamento 1221/2009 che abroga e sostituisce il precedente regolamento.

#### Bibliografia

European Commission (2011), "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions- Energy Roadmap 2050", COM, 2011, 885/2

European Environment Agency (2013), Report N. 10/2013, "Trends and projections in Europe 2013 - Tracking progress towards Europe's climate and energy targets until 2020", pp.12

Ministero dello Sviluppo economico delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministero dell'Ambiente (2013), "Strategia Energetica Nazionale (SEN): per un'energia più competitiva e sostenibile"

ENEA (2014) "Piano d'Azione Italiano per l'Efficienza Energetica 2014"

Riva Sanseverino, E., Riva Sanseverino, R., Vaccaro, V., Zizzo, G. (2014), Smart rules for smart cities – Managing efficient cities in euromediterranean countries, Serie Springer for Innovations, vol. 12, Switzerland Osservatorio Regionale e l'Ufficio Statistico per l'Energia della Regione Siciliana (2013), "Rapporto energia 2013 – Monitoraggio sull'energia in Sicilia"

Osservatorio Regionale e l'Ufficio Statistico per l'Energia della Regione Siciliana (2012), "Rapporto energia 2012 – Dati sull'Energia in Sicilia"

ANCE Cittalia (2010), "Atlante dei Piccoli Comuni" Ferrao, P., Fernandez, J.E.(2013), Sustainable Urban Metabolism, MIT Press, Cambridge, MA

Foresta, F. (2013), "Energia dalla Madonie" in Qual'Energia?, N.3/2013

Legambiente, Anci, Ifel (2012), "Indagine Piccoli Comuni - La fragilità e il valore di un territorio"

Comune di Castelbuono (2009), "PAES – Piano d'Azione di Efficienza Energetica", Castelbuono, Sicilia Pirillo, M. (2013), Sostenibilità energetico-ambientale nei comuni siciliani, Intervento Presidenza Scuola Politecnica, 19.11.2013, Palermo

POI "Energie rinnovabili e risparmio energetico 2007-2013", 02.03.2011

Studio di fattibilità (2010), Comprensorio Madonie, Progetto Green Communities, Regioni Obiettivo

#### Convergenza

UNCCEM (2012), Analisi energetica dell'area delle Madonie, Report Marzo 2012, Caire Urbanistica  
Vedemecum Nextville (2013), Efficienza energetica – Gli incentivi per il risparmio energetico, le rinnovabili termiche e la cogenerazione, Edizioni Ambiente

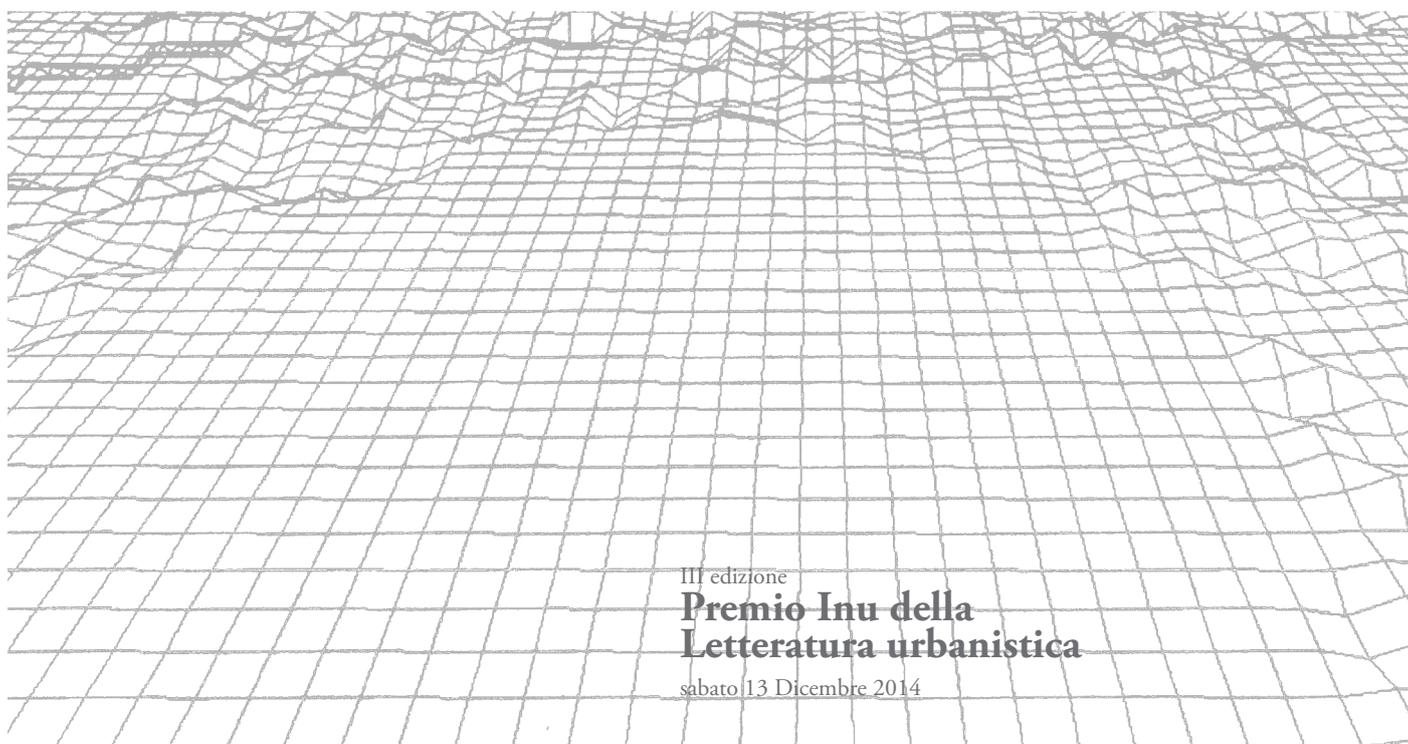
#### Siti

<http://approfondimenti.gse.it/approfondimenti/Simetri/BurdenSharing/Pagine/default.aspx>  
<http://www.enea.it/it/produzione-scientifica/EAI/anno-2012/n-1-gennaio-febbraio-2012-1/world-view/energy-roadmap-2050>

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

Adriana Galderisi, Adriano Rabacchin, Agim Kercuku, Aguzzoli Claudia, Alberto Budoni, Alcestis P. Rodi, Alessandra Acampora, Alessandra Badami, Alessandra Landi, Alessandra Marin, Alessandro Boldo, Alessandro Claudi de Saint Mihiel, Alessandro Dalla Caneva, Alessandro Delpiano, Alessandro Gebbia, Alessandro Manello, Alessandro Sgobbo, Alexander Redlein, Alfredo Mela, Alice Albanese, Alice Siragusa, Amalia Cancelliere, Anania Mereu, Andrea Arcidiacono, Andrea Di Giovanni, Andrea Donelli, Andrea Matta, Andrea Santarelli, Andrea Spinosa, Andrea Zatti, Angela Napoli, Angela Santangelo, Angioletta Voghera, Anna Arioli, Anna Frascarolo, Anna Richiede, Anna Terracciano, Annalisa Contato, Annamaria Pastore, Anna-Maria Vissilia, Annarita Teodosio, Annie Attademo, Annunziata Palermo, Antonella Bruzzese, Antonella Cuccurullo, Antonella Senatore, Antonia Arena, Antonia Maria Alda Chiesa, Antonio Acierno, Antonio Bertini, Antonio Cappuccitti, Antonio Iovine, Antonio Leone, Armando Carteni, Assunta Martone, Barbara Del Prete, Barbara Ferri, Barbara Lino, Barbara Melis, Barocci Andrea, Beatrice Pagliero, Beatriz Condessa, Benedetta Lucchitta, Benedetto Nastasi, Beniamino Murgante, Bernardino Stangherlin, Bianca Petrella, Bruna Di Palma, Bruna Kohan, C. Calvaresi, Camilla Ariani, Camilla Perrone, Camillo Orfeo, Candida Maria Vassallo, Carla Eboli, Carla Furcas, Carla Majorano, Carlo Alberto Barbieri, Carlo De Giacomo, Carlo Gerundo, Carlo Pavan, Carlo Torselli, Carlo Valorani, Carmela Gargiulo, Carmela Giannino, Carmen Mariano, Carolina Giaimo, Caterina Gattuso, Cecilia De Marinis, Cecilia Morelli di Popolo, Celestina Fazia, Cheti Pira, Chiara Agnoletti, Chiara Barattucci, Chiara Garau, Chiara Isadora Artico, Chiara Lanzoni, Chiara Mazzanti, Christian Humhal, Ciattaglia Francesco, Claudia de Biase, Claudia Ferretti, Claudio Perin, Claudio Perin, Claudio Tombolini, Corrado Zoppi, Corrado Zoppi, Cristiana Rossignolo, Cristina Dicillo, Cristina Salmeri, Cristina Sciarrone, Dalila Russo, Daniela Buonanno, Daniela De Leo, Daniela Mello, Daniele Bagnoli, Daniele Cannatella, Daniele Donati, Daniele La Rosa, Daniele Ronsivalle, Davide Lionello, Delia Evangelista, Demetrio Scopelliti, Denis Maragno, Despina Dimelli, di Fabio Bronzini, di Pasqualino Boschetto, Donatella Cillo, Donatella Venti, Donato Caiulo, Donato Di Ludovico, Donato Piccoli, Eduardo Bassolino, Elena Gissi, Elena Pede, Elena Picchiolutto, Elena Soverini, Eleonora Marangoni, Elio Piroddi, Elisa Polo, Elisabetta M. Bello, Elisabetta Maria Venco, Elisavet Thoidou, Emanuela Abis, Emanuela Coppola, Emanuela Nan, Emanuele Garda, Emanuele Romeo, Emma Buondonno, Emma Castiello, Emma Salizzoni, Emma Siliberto, Emma Tagliacollo, Ennio Cascetta, Enrico Formato, Enrico Pietrogrande, Enrico Sicignano, Ettore Donadoni, Eugenio Leanza, Ezio Micelli, Fabio Bronzini, Fabio Lipizzi, Fabio Naselli, Fabrizio Belluzzi, Fabrizio Paone, Federica Appiotti, Federica Buffarini, Federica Corrado, Federica Gobattoni, Federica Isola, Federica Ribera, Federico Amato, Federico Benassi, Federico D'Ascanio, Felice De Silva, Ferdinando Orabona, Ferdinando Trapani, Filippo Lucchese, Filippo Magni, Filippo Schilleci, Fortuna De Rosa, Francesca Assennato, Francesca Calace, Francesca Garzarelli, Francesca Greco, Francesca Lotta, Francesca Moraci, Francesca Nocca, Francesca Paolucci, Francesca Pirlone, Francesca Tribuzio, Francesco Alberti, Francesco Domenico Moccia, Francesco Fazzio, Francesco Maiorano, Francesco Martinico, Francesco Mazzetti, Francesco Musco, Francesco Nannetti, Francesco Rubeo, Francesco Sbeti, Francesco Scorza, Francesco Selicato, Franco Alberti, Fulvia Pinto, Gabriele Bovo, Gabriella Graziuso, Gabriella Pultrone, Gennaro Miccio, Gerlandina Prestia, Germana Carobene, Giampiero Lombardini, Gian Franco Fiora, Gian Luigi Rossi, Gianfranca Pagano, Gianluca Melis, Gianluigi Mondaini, Gianni Celestini, Gianni Natale, Gilda Berruti, Giorgia Predari, Giorgio D'Anna, Giovanna Perino, Giovanna Regalbuto, Giovanni Laino, Giovanni Marinelli, Giovanni Mochi, Giulia Annalinda Neglia, Giulia Esopi, Giulia Fini, Giulia Lucertini, Giuliano Poli, Giuseppe Abbate, Giuseppe Bonavita, Giuseppe Caridi, Giuseppe De Luca, Giuseppe Donnarumma, Giuseppe Fera, Giuseppe Gabrielli, Giuseppe Imbesi, Giuseppe Las Casas, Giuseppe Mazzeo, Giuseppe Saccà, Giuseppe Stellin, Grazia Brunetta, Grazia Concilio, Graziella Roccella, Hong Zaisheng, Ianira Vassallo, Iaria Henke, Iaria Vitellio, Ilene Steingut, Irene Amadio, Irene Bianchi, Irene Chini, Irene Cremonini, Irene Mortari, Irene Toselli, Isidoro Fasolino, Jasna Petrić, Jérôme Dupont, Jesse Marsh, Joana Almeida, José Antunes Ferreira, Julia Georgi, Karen J. Vella, Katarína Smatanová, L. Tricarico, Laura Berardi, Laura Pellegrino, Laura Richelli, Laura Russo, Leonardo Rignanese, Li Bingxin, Lorenzo Barbieri, Lorenzo Diez, Lorenzo Fabian, Luana Di Lodovico, Luca Barbarossa, Luca Lodatti, Luca Velo, Lucia Ferroni, Luciano De Bonis, Luciano Viotto, Luigi Macchia, Luigi Petti, Luisa Mauro, Luisa Pedrazzini, Luisa Rossini, Maddalena Floris, Maddalena Rossi, Magdalena Wagner, Mara Balestrieri, Marco Mareggi, Margherita Giuffrè, Maria Angela Bedini, Maria Antonia Giannino, Maria Federica Palestino, Maria Francesca Viapiana, Maria Pia Cibelli, Maria Rita Minciardi, Maria Veronica Izzo, Marialodovica Delendi, Marialuisa Petti, Mariangela Bellomo, Mariateresa Giammetti, Mariavaleria Mininni, Marichela Sepe, Mariella Annese, Marilena Orlando, Marilena Prisco, Mario Morrica, Mario Piccinini, Mario Spada, Martina Orsini, Massimo Gattolin, Massimo Gheno, Massimo Lanzi, Massimo Sargolini, Massimo Zupi, Matelda Reho, Maurizio Morandi, Maurizio Piazzini, Mauro Francini, Mauro Sarti, Melania Verde, Micaela Scacchi, Michele Francesco Brandonisio, Michele Galella, Michele Grimaldi, Michele Munafò, Michèle Pezzagno, Michele Talia, Miriam Mastinu, Mirko Bisulli, Monica Cariola, Monika Trojanowska, Nadia Caruso, Nadia Nur, Nadio Turchetto, Neil G. Sipe, Nello De Sena, Nicola Di Croce, Nicola Flora, Nicola Martinelli, Nicola Pavan, Panagiotis Parthenios, Paola Boggio Merlo, Paola N. Imbesi, Paolo Calicchio, Paolo La Greca, Paolo Pomodoro, Patrizia Santaniello, Patrizia Tartara, Philomène Gattuso, Pier Paolo Balbo, Piergiuseppe Pontrandolfi, Pierluigi Properzi, Piero Pedrocchio, Pietro Garau, Pietro Nunziante, Raffaele Pelorosso, Raffaele Postiglione, Raffaella Freschi, Raffaella Riva Sanseverino, Riccardo Tomé, Riccardo Privitera, Riccardo Volpe, Rigels Pirgu, Roberta Floris, Roberto De Lotto, Roberto Gerundo, Roberto Mascarucci, Roberto Parotto, Roberto Recalcati, Roberto Vanacore, Rocco Papa, Romano Fistola, Rosa Anna La Rocca, Rosa Grazia De Paoli, Rosalba D'Onofrio, Rosaria Battarra, Rosario Cultrone, Rosario Diana, S. Le Xuan, Sabina Selli, Sabrina Lai, Sabrina Sposito, Salem Necissa, Salvatore Carbone, Salvatore Cartarrasa, Salvatore Losco, Salvatore Strozza, Salvatore Visone, Sandro Fabbro, Sara Basso, Sara Lodrini, Sara Malinverni, Sara Maria Serafini, Sara Omassi, Sarah Isabella Chiodi, Sebastiano Roveroni, Selena Candia, Serafina Amoroso, Serena Sanseviero, Sergio Prato, Sergio Selicato, Silvana Crapanzano, Silvia Dalzero, Silvia Saccomani, Silvia Viviani, Simona Tondelli, Simone Ciadamidaro, Simone Devoti, Simone Ombuen, Simone Scortecci, Simonetta Alberico, Sonia Pintus, Stefania Anghinelli, Stefania Grasso, Stefania Proli, Stefano Aragona, Stefano de Luca, Stefano Di Vita, Stefano Recalcati, Stefano Salata, Stéphanie Sagot, Tanja Congiu, Teresa Pagnelli, Tiziana D'Angeli, Tiziana Vitolo, Umberto Baresi, Umberto Minuta, Valentina Palermo, Valentina Simula, Valentina Vaccaro, Valeria Leoni, Valeria Lingua, Valeria Pellegrini, Valeria Saiu, Valeria Scavone, Valerio Di Pinto, Veronica Gazzola, Vincenza Di Malta, Vincenzo De Stefano, Vincenzo di Dato, Vincenzo Todaro, Vito Garramone, Vito Martelliano, Vittoria Crisostomi, Vittorio Cascetta, Viviana Pappalardo, Yamina Necissa.