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-settentrionale 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 autoorganizzare 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 riguardano 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. Constatazioni 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[1]. Tali elementi rendono ancor più grave l'assenza del trasporto pubblico a scala regionale sia su ferro che gomma. La cosiddetta razionalizzazione delle ferrovie, avviata con il noto 'taglio dei rami secchi delle ferrovie'[2], 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[3]. Identica questione con la riduzione dei Tribunali[4] altro indispensabile presidio delle comunità locali oltre che elemento concreto, operativo di contrasto alla criminalità soprattutto di quella organizzata[5]. 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[6]. 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[7] - ma è una previsione o una profezia che sia auto avvera[8]? - 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[9].

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[10]. 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 coopetition: 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[11].
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[12]. 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 panificazione a scala territoriale nazionale. Agli antipodi dalla programmazione degli anni '60 da condividere come impostazione metodologica pur se da attualizzare. Con la guida del Ministero delle Infrastrutture oggi si hanno interventi a pioggia, come *Smart City - 6000 Campanili*[13]: 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 transhipment 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)[14]
Ma questi due poli devono poi trovare un tessuto infrastrutturato, un reticolo territoriale esteso, cooperativo, affinchè i vantaggi siano per l'intera Regione. Ma se non si crea una nuova cultura locale, un nuovo valore del territorio[15] 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 Ferdinandea, 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[16].

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'aree 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 italiane 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 Cosi 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 Evidenzia Tocci 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 principalli. 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 7fp 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 Magistalis 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 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, 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
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 (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, Cancello 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, Cancello 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 veicolari 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-balcanico '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 allontanino 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 l'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 indagine demografica 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 Cancello 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 Cancello 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

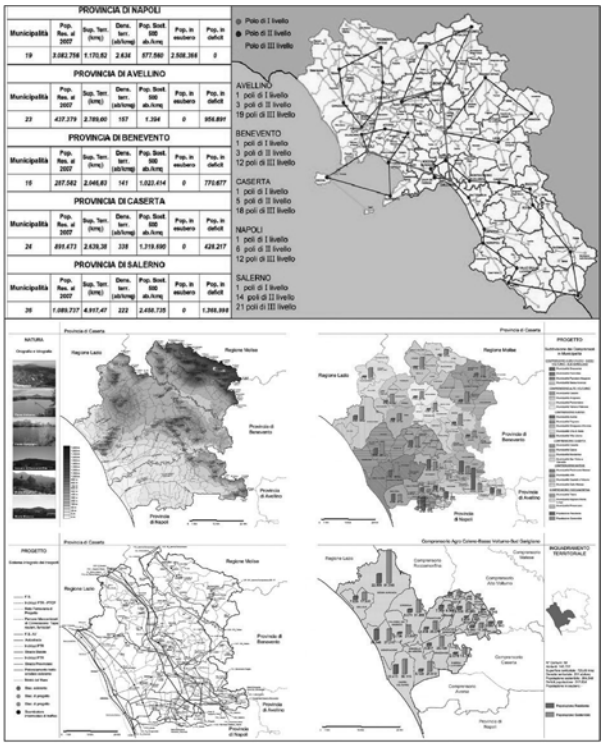

Figura 1– La Città Media del Volturno

Brindisi: la rigenerazione della città d'acqua al servizio del territorio salentino

DONATO CAIULO

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 penisoletta affacciantesi 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
I1 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 degrado 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. E' 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 Marina 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)[1], insediatasi nell'aprile del 2010, poneva il Puc al centro della propria azione amministrativa, profondendo 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)[2] 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)[4]. 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[5].
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*[6], 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[7]. 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[8].
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[9]. 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[10].
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[11] nelle aree di trasformabilità e di collocare la rimanente quota del 20% nelle aree di *riconversione multifunzionale*[12]. 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'innesco dei processi di riconversione e conseguente riqualificazione urbana.
Il progettista e l'Ac sono stati condizionati dalla esigenza di non avere contrattempi 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[13]. 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[14], 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), *Retrackting 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 fondiari, 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 irrimandabilmente 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[1]. 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*[2], 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..[3]
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'aera 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 dell'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 Calabra 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.

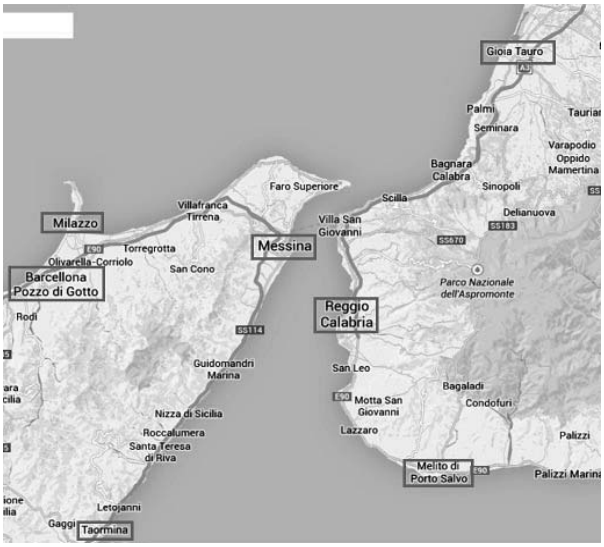

Figura 1– L'Area metropolitana dello Stretto nella sua più recente conformazione; nei riquadri viola i centri principali.

La nuova centralità del Mediterraneo è stata del resto assunta come quadro di riferimento per le più recenti strategie di trasporto e scambio disegnate della 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 Transeuropeo 1 Palermo-Berlino*[4]. 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, legao 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 istituzione 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 un 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 spettacoli 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 Taoarte.

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 termina. 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 prospettivi 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 rilessione 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 la delle tassonomie più o meno veritiere che periodicamente forniscono classifiche di vivibilità delle città del nostro Paese (stilate 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 partecipe 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 sfiocca 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 interdipendendenza 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'espediente, opportunista 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 ristrettti 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 rinascimento 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 conseguetemente 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 esauritesi 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 avversato 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 risveglino 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 cosi 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 needing 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, Mlano.

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 - T*abella 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-

raneo 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 connettibili 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 colturale 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 precedenti 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[1], 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, eccezion fatta per alcune città metropolitane (Bari 60,5; Napoli 51,4) che compaiono nelle prime fasce della graduatoria[2], 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)[3] 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[4]. 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-Boscoreale-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, Boscoreale, Oplonti, Stabiae, 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 Boscoreale, Pompei, Torre Annunziata, Torre del Greco, Boscotrecase, Cercola, Ottaviano, San Giorgio a Cremano, Terzigno, Ercolano, Poggiomarino, 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 dicapacity 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). Ilsito 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 suppor-

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 alti 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[6].

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, snmart education, smart governament; 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*
Capri	176.343	487.200
Ischia	558.710	3.336.314
Procida	10.386	48.430
Sorrento	626.977	2.448.263
Vico Equenze	55.140	203.353
Pompei	93.897	175.047
Pozzuoli	95.738	267.944
Napoli	918.485	2.166.518
Intera Provincia	3.153.686	10.758.461

metropolitane

	ITALIANI		STRANIERI		TOTALE		Superficie (km 2)	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	2.808.768	5.437.172	2.884.146	6.152.685	5.692.914	11.589.857	1.575	3.176.180	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	1.724.765	4.996.828	243.701	778.484	1.968.466	5.775.312	6.829	2.297.817	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	868.046	472
Bari	499.817	1.123.529	143.234	338.190	643.051	1.461.719	3.821	1.261.954	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 PONATAS (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 rappresenta 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"[1] 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 2.091ettari, 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[2]. 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[3]. 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"[4]. Siamo al "punto critico", come inteso da R. Thom[5]: 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*"[6]. Il costrutto 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"[7], garanti del governo delle trasformazioni. E' completata la frattura tra attore sociale e sistema. Difficilmente, scrive A. Touraine[8], 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 inevasa 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 *stakeolder* 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[9]. 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*"[10]. 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*"[11]. 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[12] 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 allorquando 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[13] 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'Arsenale 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[14] 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[15]. 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 innesca meccanismi di riappropriazione sociale. P. Maddalena[16] 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. Munafò, 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 Alfabeta, 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. Sernini, "Terre sconfinate", 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^2, conosciuto a livello nazione 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 dato 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_f, 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±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±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, intesa 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_t,min e S_t,max che si ottengono considerando rispettivamente le *quote fondiarie* per addetti nel settore secondario e le *aliquote fondiarie* minime o massime.

			Quota fondiaria		Superficie fondiaria lavorativa per industria/artigianato	
Tipo	**Numero addetti delle unità locali delle imprese attive**		e_{min}	e_{max}	$S_{f,min}$	$S_{f,max}$
	[%]	[n]	[m²/add]	[m²/add]	[m²]	[m²]
estrazione di minerali da cave e miniere	0,2%	4	50	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	0,3%	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 elettromedicali, 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
Totale	*100,0%*	*2.073*			*239.123*	*483.008*
					$S_{f,media}$	361.066

Tabella 1 – Quote fondiarie per addetti nel settore secondario

$f_{1,min}$	$f_{1,max}$	$f_{2,min}$	$f_{2,max}$	$f_{3,min}$	$f_{3,max}$	$f_{svil,min}$	$f_{svil,max}$
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	
$S_{t,min}$ [m²]	$S_{t,max}$ [m²]	$S_{t,min}$ [m²]	$S_{t,max}$ [m²]	$S_{t,min}$ [m²]	$S_{t,max}$ [m²]
451.175	1.380.023	7.941	24.288	459.116	1.404.311
$S_{t,media}$		$S_{t,media}$		$S_{t,media}$	
915.599		16.115		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 $slp_{,media}$	Superficie lorda slp
	[%]	[n]	[m²/add]	[m²]
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	12,5%	338	24	8.112
noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	6,8%	183	24	4.392
istruzione	2,2%	59	53	3.127
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
Totale	*100,0%*	*2.700*		*138.719*

Tabella 4 – Superfici lorde per addetti nel settore terziario

fabbisogno pregresso al 2011	fabbisogno aggiuntivo al 2023	fabbisogno totale al 2023
Slp [m²]	Slp [m²]	Slp [m²]
138.719	2.441	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 riperimetrazione 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.

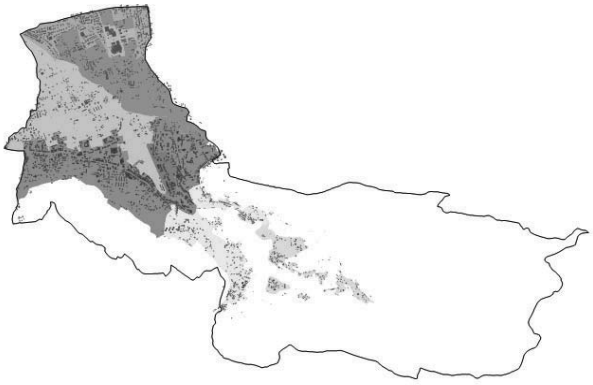

Figura 1 – Ambiti di equivalente valore dei suoli

Bibliografia
Agenzia delle entrate (2013), *Quotazioni immobiliari*, servizio disponibile all'indirizzo http://wwwt.agenziaentrate.gov.it/geopoi_omi
Camere di Commercio (2013), *Ri.trend*, servizio disponibile all'indirizzo 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[1].
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[2]. 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[3]) 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[4] 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 immaginarne 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 inedificata 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[5] 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[6]. 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[7] 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 Bucaletto (quartiere in gran parte di prefabbricati realizzati nell'emergenza post-sima 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 Bucaletto 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 antecedentemente 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 potenziali 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 necessita 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). La 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 presidii 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 agrituristico, 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.
E' 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, Provincie, 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 monumrntale.

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 super 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

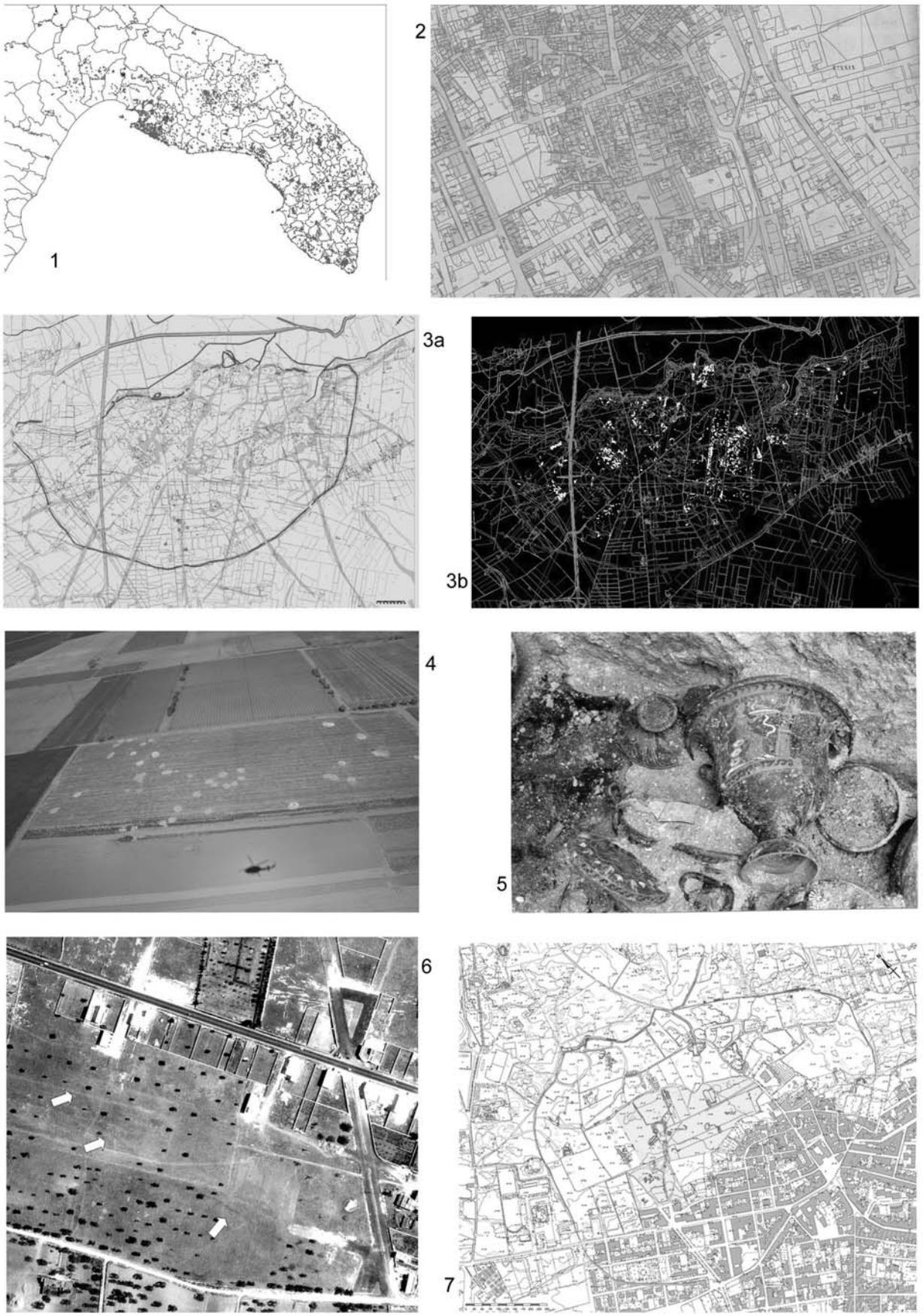

Figura 1 - 1) Visualizzazione dati SIT in Puglia; 2) Ruffano: catastale del XIX secolo; 3a) Arpi: restituzione fotogrammetrica; 3b) Arpi: "query" con visualizzazione degli scavi clandestini; 4) Arpi: scavi clandestini; 5) Arpi: tomba a grotti cella, scavo 2005; 6) Cavallino: traccia del fossato; 7) Cavallino: 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 auspicate 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 abbattono 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 abbattono 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 2001Il 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[1]. 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[2]. 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[3]. 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 Mm3 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[4]. Since available surface water is limited, the rest of the water comes from underground. Aquifer overdraft trough an estimated system of 800 public wells and over 100.000 private wells[5] 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[6]. 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[7], 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[8]. 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[9].

In fact, by investigating territorial water flows, the reciprocity[10] of sites of extraction and sites of consumption comes to the forefront. If watersheds and groundwatersheds are strategic scales for transboundary planning[11], 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 reengineering, 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[12]. 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[13].

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 Mm3 of drinking water, 877Mm3 for irrigation, 279 Mm3 for industrial use. The total estimated requirement for the region is 1.7 billion of m3 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 form 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 Vigano', 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 politico 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 tentano 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 procedenti), 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**	**Totale**
Istanze di sanatoria edilizia	Presentate	Rilasciate	Presentate	Rilasciate	Presentate	Rilasciate	Presentate	Rilasciate
Boscoreale	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
Poggiomarino	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
Riepilogo dati	**43597**	**4118**	**25193**	**2001**	**10579**	**319**	**79342**	**8018**

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).