

urbanistica

INFORMAZIONI

La pianificazione territoriale e paesaggistica.

Tre lustri non sono bastati per produrre innovazioni significative nelle pratiche regionali. Rinnovo della **legge urbanistica campana**. Dopo

dieci anni un *bilancio* che evidenzia un quadro di complessiva difficoltà.

Rischio Idraulico e difesa del territorio in Liguria, *quali strumenti* non solo per gestire l'emergenza, ma soprattutto *per impostare politiche di adattamento e mitigazione*.

Dialoghi **metropolitani** per il piano strategico di *Torino 2025*.

Periferie: che cosa è rimasto di una stagione di *rigenerazione urbana*. Oltre il parco: i giochi di **Londra**.

259-260

Rivista bimestrale
Anno XXXII
Gennaio-Febbraio
Marzo-Aprile
2015
ISSN n. 0392-5005

€ 20,00

INU
Edizioni



Rivista bimestrale urbanistica e ambientale
dell'Istituto Nazionale Urbanistica
Fondata da Edoardo Salzano
Anno XXXI
Luglio-Agosto 2014
Euro 10,00

Editore: INU Edizioni
Iscr. Tribunale di Roma n. 3563/1995-
Roc n. 3915/2001;
Iscr. Ceias di Roma n. 344190.
Direttore responsabile: Paolo Avarelli

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

Direttore: Francesco Sbetti
Redazione centrale:
Ruben Balocco
Francesca Calace
Marco Cremaschi
Daniela De Leo
Carolina Giaino
Pierluigi Nobile
Anna Laura Palazzo
Cristina Parello
Sandra Macchiotti

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

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

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale
INU Amante Enrico, Arcidiacono Andrea, Barbieri
Carlo Alberto, Capurro Silvia, Cecchini Domenico,
Cesaroni Claudio, Dalla Betta Eddi, De Luca Giuseppe,
De Miano Domenico, Fantin Marisa, Fassone Antonio,
Gasparini Carlo, Gerundo Roberto, Giudice Mauro,
Jaberti Luca, La Greca Paolo, Leoni Guido, Marini
Flavio, Mascarucci Roberto, Moccia Domenico F.,
Ortolani Simona, Piccinini Mario, Porcu Roberta,
Propenzi Pierluigi, Rossi Franco, Rossi Iginio, Rota
Lorenzo, Rumor Andrea, Stramponelli Michele, Todaro
Vincenzo, Torre Carmela, Tommasini Arianna, Trillo
Claudia, Ulmer Giovanna, Vecchiotti Sandra, Venti
Cristella, Viviani Silvia, Zurlì Diego

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

Foto in IV di copertina:
Pietro Majnèdi, *"Effetti 'carale di gronda'"*
(Casanova (Varazze))
L'originale è a colori

Progetto grafico: Hstudio

Info: info@inu.it o Maria Giatti

Foto: www.duemmegrafica.it
Via della Saffronella 71 00163 Roma
www.duemmegrafica.it



Associato all'unione stampa periodica italiana

Registrazione presso il Tribunale di Roma n. 122/1997
Spedizione in abbonamento Postale Art. 2, comma
20/b, L. 662/96 e ss.mm.ii.

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

Aperture

Leggi urbanistiche e compiti per gli urbanisti

Francesco Sbetti

Agenda

Dieci anni di governo della Puglia

Angela Barbanente

si discute...

Expo, una storia italiana: il giorno dopo

Lorenzo Pallotta

il Punto

Una nuova stagione di progetti

Silvia Viviani

10 | A che punto siamo con la pianificazione territoriale regionale e paesaggistica? (Seconda parte)

a cura di Giuseppe De Luca

- 12 **L'esperienza della Valle d'Aosta per la pianificazione paesaggistica**
Josette Mathiou
- 14 **Pianificazione territoriale e paesaggistica in Trentino: stato dell'arte**
Giovanna Ulrici
- 16 **L'inestricabile connessione tra tutela del paesaggio e pianificazione territoriale nell'Alto Adige**
Virna Bussadori
- 18 **L'innesto paesaggistico nel corpus del piano territoriale regionale del Veneto**
Franco Alberti
- 20 **L'adeguamento del Piano Territoriale Paesaggistico Regionale dell'Emilia-Romagna**
Roberto Gabrielli, Anna Mele, Gabriele Bollini
- 22 **Storia e prospettive del Piano Territoriale dell'Emilia Romagna**
Claudia Dall'Olio, Graziella Guaragno
- 24 **L'integrazione paesaggistica al Piano di indirizzo territoriale vigente della Toscana**
Giuseppe De Luca
- 26 **Pianificazione paesaggistica ambientale nelle Marche**
Achille Bucci
- 30 **Lazio: un impianto alla prova della riorganizzazione degli enti**
Lucio Contardi
- 32 **Pianificazione paesaggistica e territoriale regionale in Molise**
Luciano De Bonis, Michele Porsia
- 34 **La difficile attuazione del Piano paesaggistico regionale della Sardegna**
Corrado Zoppi
- 37 **Personaggi senza regista nella scena della pianificazione regionale siciliana**
Giuseppe Trombino

39 | Bilancio e rinnovo della Legge Urbanistica campana

a cura di Francesco Domenico Moccia, Alessandro Sgobbo

- 40 **Piano unico o due piani? Un dilemma da sciogliere con coerenza**
Francesco Domenico Moccia
- 42 **Il Piano Territoriale Generale della Città Metropolitana**
Giuseppe Mazzeo
- 45 **Il Piano Urbanistico Comunale**
Alessandro Sgobbo
- 49 **Il Regolamento Urbanistico Edilizio Comunale**
Isidoro Fasolino
- 52 **La Pianificazione Attuativa**
Giuseppe Guida
- 54 **Atti di Programma degli Interventi**
Antonio Nigro, Antonia Arena, Francesco Abbamonte
- 56 **La pianificazione intercomunale**
Anna Mesolella
- 57 **Partecipazione e condivisione**
Maria Veronica Izzo
- 61 **Perequazione, compensazione ed incentivazione**
Francesco Varone
- 63 **Le dotazioni di spazi pubblici ed attrezzature**
Antonia Arena, Antonio Nigro, Marco Lauro
- 66 **Governo del territorio e consumo di suolo**
Emanuela Coppola, Michele Grimaldi
- 68 **Il SIT e la Carta Unica del Territorio 2.0**
Emilio Bosco

70 | Pianificare le città del vino. Per un dialogo tra territorio e produzione

a cura di Valeria Lingua

- 72 **Trasferire le buone pratiche: il caso di Torrecuso**
Antonella Martino
- 74 **Il progetto RURBANCE e i legami UrbanoRurali**
Vito Garramone, Luca Lodatti
- 76 **La candidatura UNESCO nel percorso evolutivo del Paesaggio Vitivinicolo di pregio**
Catherine Dezio
- 80 **Bomporto: una città del vino resiliente alle catastrofi naturali**
Carla Ferrari

- 83 | **Sviluppo socio-economico e ambientale delle città del vino**
Roberto Formato
- 85 | **Il Piano delle Città del Vino in prospettiva**
Valeria Lingua

88 | **Rischio idraulico e difesa del territorio in Liguria**

a cura di Franca Balletti, Silvia Soppa

- 89 | **Assetto del territorio e problematiche idrogeologiche nell'area metropolitana genovese**
Andrea Pasetti
- 91 | **Alluvioni a Genova. Il punto di vista di un geologo non allineato**
Pietro Maifredi
- 93 | **Rischio idrogeologico e strumenti di regolazione del territorio**
Silvia Capurro
- 95 | **Accordo di programma per la messa in sicurezza di rio Noli**
Silvia Soppa
- 97 | **Il Contratto di fiume dell'Entella**
Franca Balletti, Silvia Soppa

100 | **Una finestra su: Londra**

a cura di Marco Cremaschi

- 100 | **Oltre il parco: i giochi di Londra**
Matteo Basso
- 106 | **Gli attori**
Matteo Basso

108 | **La Biennale dello Spazio pubblico 2015**

- 108 | **Interpretare il ruolo della Biennale**
Mario Spada
- 109 | **Una Biennale internazionale**
Pietro Garau
- 110 | **Biennale 2015: una nuova partecipazione**
Domenico Cecchini
- 111 | **Strade, percorsi e processi verso il futuro delle città**
Nicolò Savarese

114 | **Torino Metropoli 2025. Luoghi e spazi della nuova economia**

a cura di Carolina Giaimo

- 114 | **Dialoghi metropolitani per il Piano strategico "Torino Metropoli 2025" Torino Metropoli 2025"**
Carolina Giaimo
- 116 | **Spazi e luoghi della nuova economia per il Piano Strategico "Torino Metropoli 2025"**
Anna Prat
- 119 | **Nuova pianificazione urbanistica per l'abilitazione del territorio metropolitano ad un nuovo sviluppo**
Carlo Alberto Barbieri

127 | **Periferie: che cosa è rimasto di una stagione di rigenerazione urbana?**

a cura di Silvia Saccomani

- 129 | **L'edilizia residenziale pubblica da problema a risorsa**
Anna Delera
- 132 | **Periferia pubblica e Centralità locali. I luoghi della rigenerazione a Roma**
Paola Carobbi, Lucia Fonti, Daniel Modigliani, Irene Poli, Chiara Ravagnan
- 134 | **Torino: dalla rigenerazione urbana al problema della casa. Intervista a Giovanni Magnano**
Nadia Caruso

136 | **Rassegna urbanistica**

- 136 | **L'attività mineraria in Italia: un'industria chiusa, una questione aperta**
Ottavia Aristone, Alessia di Loreto
- 139 | **Museo all'aperto della città di Faenza. Quando l'urbanistica incrocia l'arte urbana**
Ennio Nonni
- 143 | **Eataly: implicazioni territoriali e strategie localizzative**
Francesco Gastaldi, Federico Scala
- 145 | **Rust belts e retaggio culturale agricolo. Il recupero dei suoli urbani nelle città industriali in crisi**
Marco Spada, Stefano Bigiotti

147 | **Urbanistica, Società, Istituzioni**

- 147 | **Riflessioni intorno al progetto e al governo delle città**
Luigi Pingitore
- 149 | **Interpretazioni e Riterritorializzazioni**
Alberto Ziparo

152 | **Libri e altro**

a cura di Ruben Baiocco

156 | **Assurb**

a cura di Daniele Rallo

158 | **Opinioni e confronti**

Grandi opere e piccole città

Marisa Fantin

160 | **Indici**

CONTROPIANO

015

Cambiamo rotta

Federico Oliva

P04

in quarta

Effetto "canale di gronda"
Casanova (Varazze)

Pietro Maifredi

Leggi urbanistiche e compiti per gli urbanisti

Francesco Sbeti

Il tema della legge di governo del territorio continua ad attraversare le vicende politiche e amministrative del nostro paese con alterne attenzioni e con esiti certamente controversi.

Le proposte presentate dall'ex ministro Lupi, con grande spiegamento di forze mediatiche e con la conseguente mobilitazione di tutte le tradizionali associazioni che non vogliono riformare la legge del 1942, sono, come avviene ormai da decenni, evaporate con le dimissioni del ministro rimandando a "tempi migliori" la ripresa del solito stanco dibattito.

Sul versante delle Regioni registriamo una evidente difficoltà nella redazione e nella attuazione dei nuovi strumenti urbanistici da parte dei Comuni, il bilancio, a dieci anni dall'introduzione della nuova legge urbanistica in Campania conferma come le leggi e i "piani riformati siano un nodo ancora aperto e non sufficientemente risolto" (Moccia e Sgobbo). La ridotta efficacia dei piani, l'eccessiva burocratizzazione e i tempi drammaticamente lunghi per la loro approvazione costituiscono la ragione e la giustificazione per l'introduzione in modo sistematico, fino a farla diventare una regola, della "deroga", che rappresenta il percorso di governo senza o al di fuori del piano. Complice il ridotto investimento immobiliare caratterizzato da una domanda limitata e disinteressata alle aree dismesse, ai capannoni vuoti, alle aree edificabili e gravato da ampie quote di invenduto e di proposte immobiliari irrealizzabili. Siamo in presenza cioè di una offerta che nessuna domanda sembra in grado di assorbire.

Gli esiti della pianificazione territoriale e paesaggistica, sintetizzato nella rassegna curata da De Luca, dopo tre lustri si conclude con un "cacofonico eclettismo" come se "il Paese fosse un federalismo dove ognuno si sta ritagliando un proprio ed autonomo percorso".

In questo quadro si deve evidenziare l'insostenibilità di una continua erosione di risorse ambientali fondamentali, comprese quelle non riproducibili come il suolo la cui trasformazione non appare più plausibile. Secondo i dati del Rapporto ISPRA 2015 il consumo di suolo in Italia continua a crescere, "mediamente 55 ettari al giorno, con una velocità compresa tra i 6 e i 7 metri quadrati di territorio che, nell'ultimo periodo, sono stati irreversibilmente persi ogni secondo". Tali dinamiche non sono giustificate da aumenti di popolazione e di attività economiche. I dati mostrano la gravità della progressiva erosione della risorsa suolo a fini edificatori e infrastrutturali con pesanti ripercussioni sul paesaggio e sull'ambiente. Sono cambiamenti praticamente irreversibili che

incidono sulle funzioni del suolo e riguardano spesso terreni fertili. Il consumo di suolo e le sue conseguenze evidenziano l'esigenza di avviare politiche strutturali per affrontare i problemi che derivano dalle condizioni di rischio idrogeologico che interessano una parte consistente del territorio italiano impongono, non solo nel caso ligure Curato da Balletti e Soppa, "di esplorare forme di piano, progetto e gestione innovativi" facendo un salto culturale che permetta di "abbandonare da un lato la concezione incentrata sul rincorrere le emergenze e dall'altro l'illusorio obiettivo della 'messa in sicurezza' passando ad una politica attiva di convivere con il rischio".

Alla fragilità del territorio si affiancano i nodi da sempre in attesa di soluzione: le periferie, tornate sui media perché teatro di conflitti, occupazioni di case, scontri interetnici; il disagio sociale; la domanda insoddisfatta di bisogni che crescono nella "città dei poveri". Le recenti situazioni di conflitto hanno caratteristiche nuove rispetto la storia dei conflitti urbani in Italia sono infatti quasi sempre segnati dall'intreccio tra crisi economica e convivenze interetniche. Le domande che si pongono le città sono quelle avanzate da Silvia Saccomani: "Quali sono le nuove e prevalenti caratteristiche dei conflitti che si generano nelle periferie urbane? Quali sono i temi al centro di questi conflitti? Capire (...) quali sono i fattori prevalenti in gioco è una condizione per definire strategie ed azioni di contrasto a processi di esclusione sociale, come parte di nuove politiche urbane, senza cadere in eccessive semplificazioni".

La legge per il governo del territorio, il riordino amministrativo (comuni, province e città metropolitane) e risorse aggiuntive per case e trasporto pubblico sono gli strumenti che abbiamo di volta in volta rivendicato e individuato come possibili percorsi e soluzioni. E certamente, come sostiene la Presidente Silvia Viviani, siamo ancora convinti che "semplicità, rigore e attualità" contenuti nella proposta di "riforma mancata" dell'INU possano consentire un percorso razionale e riformista, ma certamente a fianco di una attenta critica e analisi dell'esperienza condotta in questi ultimi venti anni alle Regioni che hanno riformato (chi più chi meno) il proprio apparato legislativo, indispensabile per comprenderne i limiti, dobbiamo costruire un percorso di proposte, anche normative, amministrative e di progetti, che possano misurarsi con il nuovo quadro di risorse pubbliche limitate; con un possibile rapporto pubblico/privato che non può più trovare sostegno nella remunerazione della rendita immobiliare e neppure nella

“vendita di territorio” per finanziare le opere; con la necessità di ridefinire cosa significa interesse pubblico nel processo di piano e come uscire dal binomio urbanistica/malaffare per ritrovare le ragioni del buon governo.

La certezza normativa, possibile con una legge di principi del governo del territorio che superi l'attuale babele urbanistica

regionale, accompagnata da una norma che fermi il consumo di suolo e incentivi fiscalmente i processi di rigenerazione urbana, sono le premesse per aprire “Una nuova stagione di progetti”, come la chiama Silvia Viviani, incentrata sulla difesa del suolo e sul welfare urbano dando così alle città e ai Sindaci nuovi strumenti per affrontare i bisogni e gestire i conflitti.

Cambiamo rotta

Federico Oliva

L'anticipato congedo del ministro Lupi sembra aver allontanato, ancora una volta, la prospettiva della riforma urbanistica (leggasi “norme generali sul governo del territorio”). Ciò è, insieme, un male e un bene: un male perché, con qualche modifica (anche non di poco conto) la proposta di legge elaborata dal suo Ministero poteva diventare accettabile; un bene perché non sarebbe stata risolutiva per garantire un vero governo del territorio, adatto alle necessità attuali e al nuovo scenario che la crisi ha ineluttabilmente disegnato. Infatti, anche se emendata e integrata, la proposta di legge non si discosterebbe molto dall'approccio della riforma fin qui sperimentata dalle Regioni, pur gravemente condizionato dall'assenza della legge “quadro nazionale”, mentre negli ultimi anni segnati dalla crisi e dall'insensata produzione edilizia sono completamente cambiate (e definitivamente) le condizioni delle trasformazioni territoriali e con esse anche le motivazioni principali che inducevano le amministrazioni locali a occuparsi di urbanistica. In particolare, da quando la crisi ha spazzato via il contenuto immobiliare dei piani, l'attività di pianificazione si è drasticamente ridotta a qualche variante di sopravvivenza e la sua funzione centrale non è più reclamata dai protagonisti dello scenario urbano, né dal regime immobiliare sempre alla ricerca di nuove quote di rendita da rastrellare, né dalle amministrazioni che avevano trovato nella “moneta urbanistica” una cospicua fonte di finanziamento, né dalla stessa opinione pubblica che in fondo ha sempre considerato l'attività edilizia come l'esito principale dei piani.

Se non vogliamo perdere altro tempo, meglio quindi pensare ad una proposta completamente nuova, a nuove “norme generali per il governo del territorio”, che, limitando le fantasie regionali, definisca un'unica forma strutturale (non conformativa) per il piano generale, essenziale e selettiva delle poche trasformazioni utili e necessarie, che superi la dimensione municipale del piano, ma che al contempo consenta alle diverse municipalità di gestire l'esistente con un efficace strumento operativo. Una proposta che imponga in modo esplicito due strategie territoriali fondamentali e complementari, quella del “consumo di suolo zero” e quella della rigenerazione urbana come unica condizione delle trasformazioni urbanistiche. Una proposta che garantisca, con una nuova fiscalità urbanistica relativa anche alla rendita, le risorse necessarie in generale per l'attuazione dei piani e per la “città pubblica” in particolare. Una proposta che renda non eludibili le condizioni di sicurezza del territorio, privilegiando, rispetto alle scelte politiche, le responsabilità tecniche di prevenzione di ogni rischio, da quello idrogeologico a quello sismico e a quello indotto dai cambiamenti climatici. Una proposta che consolidi giuridicamente i nuovi strumenti sperimentati in questi ultimi vent'anni, troppo spesso impropriamente affidati a norme regionali: perequazione, compensazione, normativa dei “diritti edificatori”, che risolva in modo definitivo la questione delle “previsioni residue”. Una proposta sobria e comprensibile, senza inutili apparati descrittivi e controproducenti orpelli giuridici, come deve essere una norma che vuol essere davvero efficace.

015

CONTRIBUO

Agenda

Dieci anni di governo della Puglia. Un bilancio

Angela Barbanente

Non tecnica ma politica

Il territorio è un bene comune che se tutelato, curato e messo in valore, può aprire inesplorate possibilità per lo sviluppo regionale, oltre che migliorare la qualità dell'ambiente di vita delle popolazioni pugliesi. E le politiche di governo del territorio, se indirizzate verso obiettivi di interesse pubblico e opportunamente rinnovate nei contenuti e negli strumenti, possono aiutare a fornire risposte adeguate alle domande sociali di alloggi a costi accessibili, di spazi pubblici di qualità, di verde e servizi, di mobilità sicura e confortevole, di fruizione del patrimonio culturale e ambientale.

Queste idee hanno guidato il nostro impegno amministrativo nei cinque anni del primo mandato, dal 2005 al 2010, con delega all'assetto del territorio e delle politiche abitative, cui si sono aggiunti i beni culturali e le aree protette dal 2010 e l'incarico di vicepresidente dal marzo 2013.

E' bene innanzi tutto chiarire che i risultati conseguiti non si devono a una "professionista prestata alla politica". I miei dieci anni nella giunta Vendola si fondano su una profonda condivisione politica. Sono stata coinvolta quale assessora esterna non per le mie competenze tecniche, secondo una visione che ritiene che per garantire governabilità nella turbolenta situazione italiana occorra indossare i panni del tecnocrate o, peggio, affidarsi a un efficientismo manageriale capace superare le difficoltà decisionali della politica. Al contrario, sono stata chiamata per cercare di restituire centralità politica al governo del territorio in una regione nella quale si era affermata un'ideologia della deregulation che aveva non solo tradito le promesse di soluzione dei problemi economici e sociali aggravando disuguaglianze e disagi, ma anche arrecato danni all'ambiente e al territorio.

E mi preme anche chiarire che i risultati non sono certo da attribuire solo a noi. Nella nostra attività di governo non siamo stati soli. Oltre ad avere il supporto di strutture tecniche che non si sono sottratte alle sfide del cambiamento impresso alla azione amministrativa, abbiamo stabilito relazioni e ricercato costante confronto e dialogo con gli enti locali e i tanti altri enti con competenze incidenti sul territorio, i rappresentanti del partenariato socio-economico, l'associazionismo, il mondo delle professioni e delle imprese, e la più vasta società. Dall'ascolto di tante voci un tempo silenti o inascoltate siamo stati certamente orientati, sollecitati e agevolati, sia nella fase di programmazione sia in quella attuativa.

L'aver adottato un simile stile di governo non deriva solo da sensibilità o percorsi di ricerca personali, ma soprattutto da un programma politico il cui incipit, nelle dichiarazioni del presidente della giunta al consiglio regionale nel giugno 2005, così recita "abbiamo l'ambizione

di accogliere e tradurre, ben dentro le geometrie pesanti della politica e del governo, il senso di quella inaudita domanda di partecipazione democratica ... [che chiede] ... di essere il vettore di un nuovo "senso civico" che può fare della politica non l'esercizio di un mestiere freddo e separato, ma l'arte di intrecciare la propria vita a quella degli altri, sforzandosi di cooperare per condividere le scelte fondamentali che riguardano il governo del territorio e la qualità della vita." Solo in tal modo un'amministrazione regionale può immaginare di promuovere "un nuovo ciclo di sviluppo attraverso la valorizzazione delle risorse materiali e immateriali, costituite da donne, uomini, giovani, e dai beni ambientali e culturali del territorio".

Discontinuità

Al momento del nostro insediamento, in Puglia si era ben lontani da tali prospettive programmatiche. L'amministrazione regionale era caratterizzata da una forte resistenza al cambiamento, da una visione tecnico-politica centralistica e da un'urbanistica basata su regole e procedure vecchie e astratte. Mancavano conoscenze e scenari condivisi di tutela e sviluppo del territorio regionale, quadri di assetto generale ad ampia scala, qualsivoglia strategia di qualificazione delle risorse sociali, culturali e ambientali. In questo contesto privo di visioni condivise di conoscenza e azione, inesorabilmente la politica si riduce a un esercizio del potere discrezionale e dipendente da contingenze locali e occasioni estemporanee. E l'urbanistica a un'attività burocratica e tecnicistica, senza anima e incomprensibile per i non esperti, distante dalle domande e sensibilità sociali e culturali, percepita, anche per la sua esasperante lentezza, come ostacolo piuttosto che come contributo alla realizzazione di futuri assetti territoriali desiderabili per le società insediate.

In netta discontinuità rispetto al passato, la principale innovazione introdotta nel governo del territorio dalla giunta Vendola è consistita proprio nella interpretazione del territorio quale bene collettivo prodotto nei tempi lunghi della storia, intreccio di natura e cultura, risorse materiali e immateriali, compresa la sfera sociale e culturale e la capacità dei soggetti di attivarsi e organizzarsi per promuovere uno sviluppo diverso, sostenibile e durevole, fondato proprio sulla valorizzazione del patrimonio territoriale. Non fu solo contingente l'aggiunta, nel 2010, della delega ai beni culturali e alle aree protette all'iniziale delega all'assetto del territorio. Essa rispondeva anche alla volontà politica di rafforzare il perseguimento di questo disegno programmatico.

Strettamente integrato a questa visione è il ri-orientamento delle pratiche di trasformazione del territorio dall'espansione alla riqualificazione urbana, dalla quantità alla qualità, dal calcolo di

fabbisogni astratti alla risposta a concreti bisogni sociali di alloggi, servizi e spazi di socialità, dal recupero di singoli beni culturali alla valorizzazione integrata del patrimonio culturale e ambientale per offrire servizi alla società locale e innalzare l'attrattività dei luoghi. In questa prospettiva, il governo del territorio non può essere appannaggio di ristrette coalizioni di interessi, ma deve aprirsi alla partecipazione sociale e al dialogo istituzionale. E si deve proprio ai tanti enti e soggetti che hanno voluto raccogliere la sfida dell'innovazione di orizzonti culturali e strumenti operativi, quella 'umanizzazione' del governo del territorio in Puglia che tanti riconoscono quale cifra distintiva dell'esperienza amministrativa che si è appena conclusa.

Risultati

I risultati conseguiti da un'amministrazione devono essere leggibili dagli atti. L'elenco che segue comprende i più significativi atti legislativi, programmatici e organizzativi che abbiamo approvato e messo in opera per restituire al paesaggio il valore di patrimonio collettivo e di fondamento di uno sviluppo durevole e sostenibile, per riqualificare parti di città e territori, garantire il diritto alla casa, colmare carenze di spazi pubblici, verde e servizi e di luoghi di aggregazione e socializzazione nei quartieri afflitti da degrado e disagio, cercando così di porre rimedio ad alcuni danni sociali e ambientali provocati dall'urbanistica del passato. E ci è anche

riconosciuto di essere riusciti nel difficile compito di recuperare i ritardi accumulati dall'urbanistica ereditata e di imprimere una decisa accelerazione ai procedimenti. Questo è stato fatto non in nome di un efficientismo insulso, ma per garantire il diritto dei cittadini ad avere risposte adeguate e tempestive. Così come la semplificazione dei procedimenti non è stata realizzata prevedendo scorciatoie o sopprimendo regole, ma realizzando strumenti informativi e percorsi formativi, interpretando la semplificazione quale condizione per rendere più agevoli e trasparenti valutazioni tecniche e decisioni politiche.

La presidenza di Vendola è stata la più inedita e la più stabile della storia della Regione. La Puglia oggi è diversa. E' più consapevole dei guasti di un modello di sviluppo che ha depredata ingenti patrimoni collettivi di natura, cultura, paesaggio. Fra mille difficoltà, ha attuato un modello diverso, fondato sulla conservazione e valorizzazione di quei patrimoni per accrescere il benessere collettivo piuttosto che distruggerlo in nome di una illusoria crescita economica di breve termine. Si è diffusa la fiducia nella possibilità di conseguire risultati positivi in tanti campi. E questo è importante per una regione del Sud. L'auspicio non è che ciò che si è realizzato resti immutato, ma che prosegua una stagione politica fondata sul confronto aperto, anche aspro, di visioni, idee e progetti, e che non si ritorni a quella del compromesso occulto tra gli interessi.

L'innovazione legislativa

Norme urbanistiche finalizzate ad aumentare l'offerta di edilizia residenziale sociale (lr 12/2008)
Norme per l'abitare sostenibile (lr 13/2008)
Misure a sostegno della qualità delle opere di architettura e di trasformazione del territorio (lr 14/2008)
Norme per la rigenerazione urbana (lr 21/2008)
Norme per la pianificazione paesaggistica (lr 20/2009)
Istituzione degli ecomusei della Puglia (lr 15/2011)
Norme in materia di funzioni regionali di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio (lr 15/2012)
Disposizioni in materia di beni culturali (lr 17/2013)
Nuova disciplina per l'assegnazione e la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (lr 10/2014)
Riordino delle funzioni amministrative in materia di edilizia residenziale pubblica e sociale e riforma degli enti regionali operanti nel settore (lr 22/2014).
Valorizzazione del patrimonio di archeologia industriale (lr 1/2015)
Norme per la conoscenza, la valorizzazione e il recupero dei trabucchi (lr 1/2015)

Nuovi piani e regolamenti

Piano paesaggistico territoriale regionale - Pptr (marzo 2015)
Documento Regionale di Assetto Generale

- Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto dei Piani Urbanistici Generali (2007)
- Criteri per la formazione e la localizzazione dei Piani Urbanistici Esecutivi (2009)
- Schema dei servizi infrastrutturali di interesse generale (2009)
- Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (2010)

Sistema di valutazione della sostenibilità dell'abitare - Protocollo Itaca Puglia per gli insediamenti residenziali e turistici (2009-2011-2013-2014)
Riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive (2007-2011)

Strumenti per la condivisione di conoscenza

Sistema Informativo Territoriale per la fruizione di dati, informazioni, piani, documenti
Carta Idrogeomorfologica condivisa con l'Autorità di Bacino
Carta dei Beni Culturali coordinata con il MiBACT
Gestione telematica delle autorizzazioni paesaggistiche e modulistica unificata adeguata al Pptr (2015)
Modulistica unificata per il rilascio dei titoli edilizi (2013), aggiornata dopo l'entrata in vigore della 114/2014 e del Pptr
Sostegno agli enti locali per la redazione e la informatizzazione degli strumenti di pianificazione
Costituzione dei poli bibliotecari SBN, catalogazione condivisa e partecipata di oltre 200 biblioteche e creazione della biblioteca digitale pugliese

Programmi di riqualificazione territoriale e inclusione sociale

122 programmi integrati di riqualificazione delle periferie
120 programmi di rigenerazione urbana e territoriale, che comprendono 225 interventi di riqualificazione dei centri storici e 206 delle periferie, 18 di waterfront, 44 di siti dismessi
327 interventi di conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale
Oltre la metà dei 50.000 alloggi degli ex Iacp interessati da interventi di recupero e manutenzione
68 interventi per dotare di urbanizzazioni i quartieri di edilizia residenziale pubblica
Valorizzazione e riqualificazione integrata dei paesaggi costieri, rete ecologica, valorizzazione dei paesaggi rurali, in attuazione del nuovo Pptr
18 Sistemi Ambientali e Culturali (SAC) attuati da partenariati territoriali per la valorizzazione integrata dei beni, 9 ecomusei di interesse regionale istituiti, 132 musei riqualificati

Expo, una storia italiana: il giorno dopo

Lorenzo Pallotta

Expo 2015 si è aperto! Già questa sarebbe una notizia di per sé. Dopo anni di polemiche, di lavori, di momenti alti e bassi, di cronaca giudiziaria, di politica di basso e alto livello, di appalti e di pessimismo italiano, alla fine ce l'abbiamo fatta. Dal giorno dopo l'apertura, l'Expo è "una festa di popoli, di culture, di cibo". Questo lo slogan più vicino a tutti i visitatori comuni che ridimensiona l'aulico e difficilmente declinabile messaggio "Feeding the planet Energy for life" (Nutrire il pianeta - Energia per la vita) con il quale si è vinta la candidatura e si è registrato il Masterplan presso il BIE, ma sul quale era davvero difficile poter pensare di attirare molti milioni di visitatori soprattutto milanesi e lombardi e lasciare loro molto più che un seme educativo.

In fondo, Expo è quello che oggi si può apprezzare dall'esperienza di visita al sito: una sequenza di architetture più o meno qualitative, di allestimenti più o meno riusciti, di tanti visitatori indotti a provare e a gustare esperienze differenti e un po' insolite. È dichiaratamente onesto nel configurarsi come un parco di intrattenimento e insieme un'attrazione commerciale con tanti protagonisti delle eccellenze italiane e internazionali; certamente non ha mai avuto la pretesa di essere uno spazio esclusivamente didattico/educativo. Altro è constatare oggi, come troppe energie, attenzioni e polemiche siano state concentrate sull'*hardware* e molto poco sul *software* dell'Expo, ovvero come spesso la cronaca abbia sovrastato un vero dibattito culturale sui contenuti di una esposizione intorno a temi così strategici per il futuro, che stimolasse la scarsa capacità di programmazione di un serio e interessante palinsesto di eventi, nonché di un creativo e attrattivo modello espositivo che declinasse il tema, sia da parte dell'organizzazione, sia da parte dei paesi espositori. Nella realtà, diversi Paesi hanno solo sfiorato il tema, altri l'hanno ignorato, pochi hanno centrato l'obiettivo di coerenza, coniugando attrattività e messaggio in una vera esperienza di *edutainment*. Problema di mancanza di tempo, certo; di tempi sprecati all'inizio dell'avventura, di persone inadeguate in luoghi chiave o di decisioni progettuali sbagliate e processi decisionali mal gestiti, degli stop and go delle pagine nere della cronaca giudiziaria, degli appalti e della burocrazia; ma, anche, della poca partecipazione alla sfida dell'Expo, della solitudine dei numeri primi. Un evento che avrebbe dovuto trascinare la città, i territori, la regione, il paese, mobilitando le migliori forze politiche e le migliori professionalità, che avrebbe dovuto unire molti (cittadini, professionisti, istituzioni), nell'urgenza si è chiuso in sé stesso, avversato e mal digerito dai suoi stessi promotori, ma anche dallo scetticismo e pessimismo dei più: una storia italiana e appunto degli italiani.

Così, con lo stesso solipsismo, l'Expo milanese si è presentato all'appuntamento del primo Maggio, quasi a sorpresa, dimostrando di potercela anche fare, con un profilo interessante ed esperienziale inatteso. Si è rivelato un nuovo brano di città, piacevole e curato, completo di verde, di qualità compositive e scorci paesaggistici interessanti, con manufatti unici e curati che si affacciano su un chiassoso e festoso corridoio tendato, pieno di curiosi e affaticati camminatori. Un esteso (100 ettari) e complesso pezzo di città organizzato sull'asse centrale del decumano dove ogni paese ospite si presenta grazie a una generale equità rappresentativa, avendo a disposizione la medesima condizione di affaccio.

La struttura dell'area fondata su "il cardo e il decumano" funziona, regge all'impatto dei visitatori ed è funzionale all'operatività di mezzi e forniture; è un grande telaio operativo che lavora sull'anello perimetrale viabilistico di servizio, lasciando il centro dell'area libero per le percorrenze pedonali. L'asse centrale duro e vuoto è molto adatto all'affollamento ma si presta meno a una gradevole esperienza di visita che dovrebbe essere garantito dall'anello lungo il canale perimetrale d'acqua e i suoi percorsi verdi, che, però, rimangono deserti e poco sfruttati.

Alcuni lavori interni saranno conclusi e certamente alcune carenze organizzative si saneranno nelle prossime settimane e potranno permettere una maggior inclusività delle visite (raggiungibilità del sito, trasporti alternativi per anziani e categorie deboli, mobilità sul perimetro e interna, ciclabilità, segnalazione e orientamento alla visita), e anche questo fa parte della natura italiana di Expo dove tutto è sempre quasi pronto, ma mai davvero completamente finito.

La vera sfida ora non è nell'evento in sé, che ha già onorato alcune scadenze e aspettative pur disattendendone altre, ma in cosa l'evento lascerà o permetterà di creare per Milano e per la Lombardia o per l'intera Nazione dal giorno dopo la chiusura. Dopo il bando andato deserto per alienare l'area a sviluppatori privati, si aprono nuovi scenari con un doveroso e sfidante protagonismo delle amministrazioni pubbliche coinvolte, nel proporre uno scenario di investimenti e di funzioni innovative legate alla ricerca e allo sviluppo, alla produzione e alle tecnologie. Il nodo fondamentale è la valorizzazione della *legacy* materiale e in qualche modo immateriale dell'evento, preservando e valorizzando l'imponente infrastrutturazione realizzata e mettendola in valore per l'insediamento di nuove attività; realizzando quel parco pluri-tematico già prefigurato dagli strumenti urbanistici, ma ancora tutto da creare e promuovere nell'agenda politica odierna, ancora impegnata nelle fasi d'avvio dell'Evento.

Nell'attesa della definizione del destino finale dell'area quali strategie possono essere attuate per non rischiare di "spegnerla" e di perderla definitivamente? E' fondamentale, ora più che mai, impostare una rapida pianificazione di interventi che permettano di ri-attivare l'area subito dopo la chiusura del grande evento, garantendo continuità d'uso e gestione temporanea di aree e manufatti anche dopo il 2015 costruendo un nuovo progetto che coniughi le fasi di smantellamento alle fasi di riapertura. Uno scenario di breve-medio periodo per la messa in valore dell'area che permetta una gestione adeguata e una progressiva valorizzazione delle infrastrutture e delle attività presenti, innestando alcuni nuovi programmi funzionali che consentirebbero di mantenere un continuo interesse e un costante flusso di attenzione e di attività sull'area. Senza lasciare che il progetto per il *post Expo* rischi di essere avviato con una lunga cantierizzazione che potrebbe sottrarre per anni dalla vita urbana un ambito così esteso e nevralgico per le relazioni dei territori del Nord Ovest metropolitano.

1. La riforma mancata

La rilettura dei principi per la nuova legge urbanistica, definiti dall'Inu nel 1995, ne evidenzia semplicità, rigore, attualità:

- integrazione degli aspetti ambientali nella pianificazione, alla quale collegare cooperazione inter-istituzionale, multidisciplinarietà dei contenuti dei piani, verifica della coerenza delle scelte, monitoraggio degli effetti delle decisioni;
- utilizzo dei metodi perequativi e compensativi per una politica fondiaria concretamente favorevole agli interessi generali;
- sdoppiamento del piano comunale in una componente strutturale e una operativa, per una processualità coerente con la sostenibilità delle prospettive di sviluppo, a sostegno del contenimento della rendita fondiaria, ancorando la prescrittività delle scelte di piano alla fase del concreto emergere delle condizioni alla trasformazione urbanistica e introducendo un limite temporale alle previsioni.

Vi si deve aggiungere l'analisi degli effetti negativi o non auspicati: il progressivo dominio degli apparati normativi sul progetto, l'arroccamento procedurale difensivo, la proliferazione dei centri decisionali, l'appiattimento del piano sulla mera declinazione dei contenuti di legge, il permanere del Prg in tutti gli strumenti riformati. A nulla è valsa la non cogenza dei piani strutturali stabilita dalle leggi regionali, peraltro negata dall'imposizione fiscale sulle previsioni contenute in tali strumenti. Si deve anche rilevare scarsa attenzione politica rispetto all'interpretazione delle trasformazioni territoriali, ritenute sempre più, come i piani, questione dei tecnici. Infine, è bene richiamare quanto si è fatto laddove la sperimentazione ha avuto maggior successo rispetto alle inerzie. Quando la formazione di piani ha saputo utilizzare al meglio l'innovazione culturale, si è segnata discontinuità con il vecchio modello regolatore e vi è stata l'occasione per investimenti e produzione di risorse: conoscenza, multidisciplinarietà, partecipazione democratica, contenimento della dispersione urbana, coordinamento fra municipalità, integrazione fra le politiche.

Intanto, mutavano le relazioni fra le strutture insediative e le cittadinanze. In uno scenario sempre più frammentato per la distanza tra attività umane e luoghi, la popolazione nei diversi ambienti urbani è emersa quale fattore propulsivo del cambiamento. I confini amministrativi sono diventati ostacolo al miglioramento delle condizioni territoriali e urbane. Le città si sono rivelate forti e fragili a un tempo: esposte ai cambiamenti climatici, travolte dal boom immobilierista degli anni Duemila e dall'impovertimento sociale ed economico, restano i luoghi migliori per organizzare la convivenza.

2. Progetto Paese

Possiamo ritenere stabili le convinzioni circa il nuovo *welfare* urbano, la chiusura in chiave ecologica dei cicli di uso e riproduzione delle risorse, l'inclusione delle pratiche partecipative nella formazione delle scelte relative agli assetti del territorio e agli usi degli immobili, l'utilizzo della fiscalità per l'effettività delle politiche territoriali, l'indifferenza delle posizioni proprietarie, la definizione dei diritti edificatori mai estranei o esterni al piano. Si apre una fertile stagione, a partire da tali convinzioni, centrata sul progetto urbanistico.

Pratiche e processi di governo del territorio dovrebbero assumere connotati di programmazione e di progetto, aperti, comprensibili, accessibili, orientati alla soluzione dei problemi. Le ricadute riguardano tutti gli attori, non ultimi – ovviamente – i pianificatori. Gli impatti attesi sono maggiore efficacia cognitiva (dai quadri conoscitivi alla conoscenza condivisa), investimento nella consapevolezza degli effetti (dal piano che prevede cosa, al piano che discute in merito al se e orienta verso il come) e nel progetto di città per rinnovare bellezza e funzionalità degli ambienti urbani.

Si possono indicare alcune direzioni di cambiamento:

- trasformare il piano, da groviglio procedurale a racconto consapevole e scenario prospettabile, per valutare e scegliere progetti nei quali i valori sociali e ambientali assumano un portato economico non riducibile a parametri finanziari;
- differenziare la piattaforma della pianificazione strutturale, territoriale e strategica, di area vasta (Città metropolitane, Unioni dei Comuni, Province) dal piano operativo comunale, centrato sulla rigenerazione urbana sostenuta da risorse disponibili e spendibili, per produrre valore pubblico;
- incrementare la produzione di progetti urbanistici, per spazi della collettività, connessioni urbane, ambienti vivibili, riconoscibili nelle relazioni fisiche e nelle percezioni indotte;
- considerare unitariamente piano e gestione ai fini della fattibilità e della convenienza, in una leale collaborazione fra soggetti pubblici e privati;
- interpretare in chiave di infrastrutture complesse i patrimoni territoriali da curare e riprodurre: città storiche, forme urbane recenti, paesaggi, sistemi naturalistici, reti ambientali e per la mobilità di persone, cose e dati; un ricco e articolato insieme che concorre al più vasto equilibrio delle condizioni di vita, che non conosce confini amministrativi né perimetri di zone, ma che ha bisogno di delimitazioni per la gestione e l'esercizio di responsabilità;

- declinare ulteriori e nuovi standard, diritti inderogabili in tutto il Paese, intrinseci ai luoghi e nel contempo produttori di luoghi;
- riformare politiche e attori pubblici dell'abitare sociale;
- rovesciare lo schema che preordina l'organizzazione del governo del territorio, dalla settorialità all'aggregazione intorno a progetti, per l'efficienza della filiera pubblica;
- coordinare codici di comportamento essenziali (apparati legislativi), certa attribuzione di compiti (assetto istituzionale), individuazione di ambiti territoriali ottimali per l'erogazione di servizi (geografia amministrativa), efficacia degli strumenti (riforma urbanistica), misure incentivanti (fiscalità);
- investire nelle tecnologie a sostegno della nuova pianificazione: processi decisionali, informazione pubblica, trasferimento e scambio di conoscenza, sviluppo e integrazione delle politiche, rappresentazione, soddisfacimento di esigenze redazionali, interpretazione degli stati di fatto e di progetto, controllo della coerenza, regolazione e trasparenza, aggiornamento e riproducibilità, trasmissibilità e comunicazione.

La BIBLIOTECA TASCABILE DI INU EDIZIONI

Il successo dei Tablet e degli eReader, unito a una maggior disponibilità di titoli, sta finalmente portando alla diffusione dei libri senza carta.

Anche **INU Edizioni**, ti offre la possibilità di acquistare i suoi titoli in formato pdf, a metà del prezzo di copertina, nelle migliori librerie digitali.

Cerca i titoli nel catalogo informatizzato di **INU Edizioni** ed acquista direttamente cliccando su www.inuedizioni.com



UI 259-260

e+BOOK

Dimensione: 10 MB

Prezzo: 10,00 €

CARTACEO

Pagine: 160

Prezzo: 20,00 €